

MMR | MÜLLER MÜLLER RÖSSNER | Mauerstr. 66 | 10117 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

vorab per Telefax: 07219101-382

CARL CHRISTIAN MÜLLER, LL.M.

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht

THOMAS G. MÜLLER, LL.M.

Rechtsanwalt

SÖREN RÖSSNER, LL.M.

Rechtsanwalt

Verfassungsbeschwerde

Berlin, den 20.12.2016

03-0977.16ccmMMR

1. Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin, vertreten durch den Vorstand, Herrn Prof. Dr. Sören Auer, ebenda

Beschwerdeführer zu 1.,

2. Herr Arne Semsrott, c/o Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin

Beschwerdeführer zu 2.,

Verfahrensbevollmächtigte:

1. Rechtsanwalt Carl Christian Müller, LL.M.,
in Sozietät MMR Müller Müller Rößner Rechtsanwälte Partnerschaft,
Mauerstraße 66, 10117 Berlin
2. Rechtsanwalt Sören Rößner, LL.M.,
in Sozietät MMR Müller Müller Rößner Rechtsanwälte Partnerschaft,
Mauerstraße 66, 10117 Berlin

Kanzlei Berlin | Mauerstr. 66 | 10117 Berlin | Telefon: 030.206 436 810 | Telefax: 030.206 436 811
Zweigstelle Mainz | Christofsstr. 5 | 55116 Mainz | Telefon 06131.211 35 0 | Telefax: 06131.211 35 29
E-Mail: info@mueller-roessner.net | Internet: www.mueller-roessner.net

Deutsche Kreditbank | Kto.: 101 657 5217 | Blz.: 120 300 00 | IBAN: DE35 1203 0000 1016 5752 17 | BIC: BYLADEM1001
USt-IdNr.: DE281527011 | Finanzamt Berlin Mitte/Tiergarten

Eingetragen in das Partnerschaftsregister Amtsgericht Berlin (Charlottenburg), PR 930

Für sämtliche Beschwerdeführer erheben wir

V e r f a s s u n g s b e s c h w e r d e

gegen das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG) vom 27. November 2015
(Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz Jahrgang 2015 Nr. 14, ausge-
geben zu Mainz, am 04. Dezember 2015, S. 383 ff.)

insbesondere gegen

§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG sowie § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

in der Fassung des vorgenannten Gesetzes.

Unter Bezugnahme auf die diesem Antrag beigefügten Vollmachten beantragen wir namens
und im Auftrag sämtlicher Beschwerdeführer,

**§ 11 Abs. 2 Satz 1 sowie § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG in der Fassung des vorgenannten
Gesetzes für unvereinbar mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. sowie Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m.
Art. 1 Abs. 1 GG zu erklären.**

Gerügt wird ein Verstoß gegen

- **Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG, Informationsfreiheit**
- **Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, informationelle Selbstbestimmung.**

Begründung:

A.	Gegenstand des Verfahrens.....	5
I.	Landestransparenzgesetz.....	5
II.	Die Beschwerdeführer.....	7
a)	Beschwerdeführer zu 1. – Betreiber der Plattform FragDenStaat.de.....	7
b)	Beschwerdeführer zu 2.	8
III.	Die angegriffenen Regelungen im Einzelnen.....	10
1.)	§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG.....	10
a)	Regelungsgehalt.....	10
b)	Hintergründe – Anonyme Anfragen über FragDenStaat.....	11
2.)	§ 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG.....	17
a)	Regelungsgehalt.....	17
b)	Hintergründe – Drittmittelgeber Boehringer Ingelheim Stiftung.....	18
B.	Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.....	21
I.	Zuständigkeit des BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.....	21
II.	Beschwerdefähigkeit.....	21
1.)	Beschwerdeführer zu 1.).....	21
2.)	Beschwerdeführer zu 2.).....	22
III.	Beschwerdegegenstand.....	22
IV.	Subsidiarität.....	22
1.)	Grundsatz.....	22
2.)	Fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht zumutbar.....	26
(1)	§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG.....	27
(2)	§ 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG.....	28
3.)	Ergebnis.....	29
V.	Vorabentscheidung: Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung.....	30
1.)	Allgemeine Bedeutung im Anwendungsbereich der angegriffenen Normen.....	30
a)	§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG.....	30

b)	§ 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG	31
2.)	Allgemeine Bedeutung über den Anwendungsbereich der angegriffenen Normen hinaus ³¹	
a)	§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG: Preisgabe der Identität des Antragstellers.....	31
(1)	Informationszugangsrecht sonstiger Länder.....	32
(2)	Allgemeine Bedeutung für die Behördenpraxis in ganz Deutschland.....	34
b)	§ 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG: Bereichsausnahme Wissenschaft, Forschung und Lehre	41
(1)	Informationszugangsrecht sonstiger Länder.....	42
(2)	Allgemeine Bedeutung für die Behördenpraxis in ganz Deutschland.....	44
VI.	Frist.....	44
C.	Begründetheit der Verfassungsbeschwerde	44
I.	Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG, Informationsfreiheit	44
1.)	Schutzbereich.....	45
2.)	Eingriff durch § 11 Abs. 2 S. 1 und § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG	50
3.)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	52
a)	§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG	53
b)	§ 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG.....	67
II.	Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, informationelle Selbstbestimmung.....	75
1.)	Schutzbereich.....	75
2.)	Eingriff in den Schutzbereich durch § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG	77
3.)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	78
D.	Ergebnis	81

A. Gegenstand des Verfahrens

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen §§ 11 Abs. 2 S. 1 und 16 Abs. 3 HS. 2 des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG).

I. Landestransparenzgesetz

Die meisten deutschen Länder wie auch der Bund haben sich seit 1998¹ Informationsfreiheitsgesetze gegeben, nach denen Jedermann einen vorbehaltlosen und begründungsfreien Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Hand hat. Im Land Rheinland-Pfalz bestand mit dem Inkrafttreten des dortigen Informationsfreiheitsgesetzes ein entsprechender Anspruch seit dem 01.01.2009. In ihrer ersten Regierungserklärung am 30.01.2013 kündigte die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz, Malu Dreyer, an, als erstes Flächenland das Landesinformationsfreiheitsgesetz in Rheinland-Pfalz durch ein Landestransparenzgesetz ersetzen zu wollen.

Wörtlich führte sie aus:

*„Wir werden im Laufe der Legislaturperiode unser Informationsfreiheitsgesetz aus dem Jahre 2008 novellieren und mit dem Umweltinformationsgesetz verbinden. Während das Informationsfreiheitsgesetz vorsieht, dass Bürger Informationen erhalten, wenn sie nachfragen, regelt das neue Transparenzgesetz, dass die Verwaltung ihre Informationen in den genannten Grenzen zur Verfügung stellt, so dass der Bürger jederzeit Zugriff hat. **Die vorgesehenen Änderungen sind also nicht nur technischer Natur. Sie sollen einen Kulturwandel im Staat, speziell der Verwaltung, bewirken.**“²*

Hervorhebung nur hier

Entsprechende gesetzliche Regelungen, nach denen die Verwaltung proaktiv verpflichtet ist, bestimmte amtliche Informationen auf einer sogenannten Transparenzplattform

¹ Das erste Informationsfreiheitsgesetz trat 1998 in Brandenburg in Kraft. 1999 folgte Berlin, 2000 Schleswig-Holstein, 2002 Nordrhein-Westfalen. Auf Bundesebene wurde das Informationsfreiheitsgesetz im Jahre 2006 erlassen.

² Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Malu Dreyer vom 30.01.2013, zuletzt abgerufen unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Ministerpraesidentin/Regierungserklaerung_Malu_Dreyer_300113-1.pdf am 30.11.2016.

einzustellen, gab es zuvor nur in Hamburg³ und Bremen.⁴ Der am 23.06.2016 vom Ministerrat der Landesregierung in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Gesetzesentwurf wurde am 15.11.2015 vom Landtag beschlossen und trat am 01.01.2016 in Kraft.

Ziel des Gesetzes ist es, gegenüber den bisher bestehenden gesetzlichen Regelungen die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern und die Kontrolle derselben zu verbessern.⁵

Die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften lauten:

§ 11 Antrag

(1) ...

*(2) **Der Antrag muss die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers und zudem erkennen lassen, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird. ...***

§ 16 Entgegenstehende andere Belange

(1) ...

(2) ...

*(3) Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre ist zu gewährleisten; **der Anspruch auf Informationszugang und die Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre beziehen sich ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben, wobei die Schutzinteressen gemäß den §§ 14 bis 16 zu beachten sind.***

Der konkrete Beschwerdegegenstand ist jeweils hervorgehoben.

³ Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19.06.2012.

⁴ Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) vom 16.05.2006.

⁵ Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 23.06.2016, Drucksache 16/5173, abgerufen unter <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5173-16.pdf> am 30.11.2016.

II. Die Beschwerdeführer

Zu den Beschwerdeführern im Einzelnen:

Die Verfassungsbeschwerde wird von dem Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Beschwerdeführer zu 1., sowie Herrn Arne Semsrott, Beschwerdeführer zu 2., erhoben.

a) Beschwerdeführer zu 1. – Betreiber der Plattform FragDenStaat.de.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (OKF) ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin, der sich seit seiner Gründung 2011 für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt. Als Teil eines überregionalen und internationalen Netzwerks entwickelt die Community der OKF Anwendungen zur Verwendung offener Daten, darunter Haushaltsvisualisierungen und Werkzeuge zur regionalen Mitbestimmung und Transparenz politischer Prozesse. Die Website des Vereins mit weiteren Informationen ist abrufbar unter der URL <https://www.okfn.de/>.

Unter anderem betreibt der Verein auch die Plattform FragDenStaat.de, abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/>. Auf FragDenStaat.de können Anträge nach den Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) von Bund und Ländern, den Umweltinformationsgesetzen (UIG) von Bund und Ländern und dem Bundes-Verbraucherinformationsgesetz (VIG) gestellt werden. Diese Plattform ermöglicht es Nutzern, **mit wenigen Mausklicks namentliche, anonyme oder pseudonyme Anträge auf Informationszugang zu stellen.**

Ziel der Plattform ist es, den Anfrageprozess für IFG-Anträge einfacher und transparenter zu gestalten. Auf der Plattform sind nicht nur alle über FragDenStaat.de gestellten Anfragen, sondern auch die Antworten der öffentlichen Stellen sowie die hierzu geführte Korrespondenz zu sehen. FragDenStaat.de stellt insoweit nicht nur eine kostenlose Zugangshilfe zu amtlichen Informationen, sondern auch ein jederzeit und frei zugängliches Archiv bisher gestellter Zugangsanträge und Antworten dar. Nach den Erfahrungen des Beschwerdeführers zu 1. sind die gesetzlich normierten Informationsfreiheitsrechte nach wie vor kaum bekannt. Infolgedessen wird bei Anfragen an Behörden nicht darauf Bezug genommen; umgekehrt sind sich auch viele Behörden nach wie vor der Geltung von Informationszugangsrechten nicht bewusst und beantworten Anfragen vermeintlich „freiwillig“, im Rahmen der „Öffentlichkeitsarbeit“, verspätet, ver-

kürzt oder unzureichend. Die Plattform soll es Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, Informationsfreiheitsrecht auch ohne dezidierte Rechtskenntnisse in diesem Bereich durchzusetzen. Die transparente Darstellung aller Anfragen auf der Plattform hat dazu geführt, dass Nutzerinnen und Nutzer voneinander lernen und die dort gemachten Erfahrungen teilen können. Anfragen können damit effizienter gestellt werden. Zudem ist festzustellen, dass FragDenStaat.de die Antwortrate und Antwortqualität der Behörden merklich verbessert hat. Auch übernimmt die Plattform eine Überwachungsfunktion dergestalt, dass etwa überhöhte Gebührenforderungen auf der Plattform dokumentiert und von der Nutzer-Community thematisiert werden. Somit hat sich FragDenStaat.de zu einem wirksamen Instrument einer stärkeren Durchsetzung von Informationsfreiheitsrechte entwickelt. **Mehr als die Hälfte aller IFG-Anträge in Deutschland werden über die Plattform gestellt** – in den vergangenen fünf Jahren stellten mehr als 8.000 Nutzerinnen und Nutzer mehr als 19.000 IFG-Anfragen. Die Anfragen werden dabei in der Regel in anonymisierter bzw. pseudonymisierter Form gestellt. Die Antragsteller haben aber auch die Möglichkeit, ihre Identität der Behörde gegenüber zu offenbaren. Die Antworten der öffentlichen Stellen werden online veröffentlicht. FragDenStaat.de versteht sich insofern als Unterstützungsangebot für informationssuchende Bürgerinnen und Bürger. FragDenStaat.de kooperiert dabei auch mit zahlreichen Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und wird in seiner Arbeit durch diese unterstützt. Durch FragDenStaat.de soll den Informationssuchenden die Stellung eines Antrages auf Informationszugang erleichtert und eine etwaige „Schwellenangst“ genommen werden. Ziel ist es, mehr Personen zur Antragstellung zu ermutigen. Gleichzeitig wird den informationspflichtigen Stellen durch die transparente und öffentliche Form der Antragstellung das öffentliche Interesse an der rechtskonformen Gewährung von Informationszugang und eine damit verbundene öffentliche Kontrolle signalisiert.

FragDenStaat.de wurde 2016 mit dem Otto Brenner Preis für kritische Medienpublizistik ausgezeichnet und 2015 für den Grimme Online Award nominiert.

Weitere Informationen über die Plattform FragDenStaat.de sind abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/>.

b) Beschwerdeführer zu 2.

Der Beschwerdeführer zu 2., Herr Arne Semsrott, ist Projektleiter von der von dem Beschwerdeführer zu 1. betriebenen Plattform „FragDenStaat.de“. Er ist Politikwissenschaftler, leitet die Arbeitsgruppe Wissenschaft bei Transparency International

Deutschland und ist Beiratsmitglied des Whistleblower-Netzwerks. Er hat das Projekt Hochschulwatch.de aufgebaut, das Einflüsse von Unternehmen auf die Wissenschaftsfreiheit an deutschen Hochschulen dokumentiert. Der Beschwerdeführer setzt sich seit Jahren für mehr staatliche Transparenz ein.

Der Beschwerdeführer ist davon überzeugt, dass die Arbeit für FragDenStaat.de von besonderer Bedeutung ist, weil sie ein effektives Mittel gegen den Vertrauensverlust in Politik und Verwaltung darstellt. Wenn der Staat sich öffnet, kann er Vorurteilen entgegenwirken, Sachverhalte transparent machen und sich dem erstarkenden Populismus entgegenstellen. Informationsfreiheitsrechte sind kein Luxusgut für bessere Zeiten. Misstraut der Staat den Bürgerinnen und Bürgern, erntet er selbst Misstrauen. Eine an Gesetz und Recht gebundene Verwaltung hat nichts zu verbergen.

Die Motivation des Beschwerdeführers, gegen die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen vorzugehen, gründet sich auf dessen Überzeugung, dass die angegriffenen Regelungen, statt auf Vertrauen und transparente Kommunikation zwischen Staat und Bürgern, auf Misstrauen und Abschreckung setzen. Die Erfahrung aus fünf Jahren Arbeit mit FragDenStaat.de zeigt aber, dass im Gegenteil ein offenes und freundliches Aufeinanderzugehen von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Verwaltung andererseits, wie dies in Hamburg mit Einführung des Transparenzgesetzes geschehen ist, zielführender ist. Es lässt sich anhand der Antworten auf den Hamburger Seiten von FragDenStaat.de feststellen, dass das Ernstnehmen der Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern ein stärkeres Vertrauen in die Behörden zur Folge hat.

Der Beschwerdeführer zu 2. hat in der Vergangenheit zahlreiche Informationszugangsanträge selbst über FragDenStaat.de gestellt. Dabei verfolgte er nicht nur eigene Informationsinteressen, sondern stellt Anfragen auch für solche Nutzerinnen und Nutzer von FragDenStaat.de, die aus persönlichen Gründen nicht selbst – auch nicht anonym – als Antragsteller auftreten wollten. Der Beschwerdeführer zu 2. beabsichtigt auch in Zukunft eigene und ggf. anonyme oder pseudonyme Zugangsanträge für sich und andere zu stellen.

III. Die angegriffenen Regelungen im Einzelnen

1.) § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG

a) Regelungsgehalt

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 LTranspG haben natürliche wie juristische Personen des Privatrechts sowie nicht rechtsfähige Vereinigungen Anspruch auf Bereitstellung und Veröffentlichung der Informationen, für die eine Veröffentlichungspflicht gesetzlich vorgeschrieben ist, auf der Transparenz-Plattform sowie einen Anspruch auf Zugang zu den auf der Transparenz-Plattform veröffentlichten Informationen.

Darüber gewährt § 2 Abs. 2 LTranspG den vorgenannten Personen und nicht rechtsfähigen Vereinigungen **einen Anspruch auf Zugang zu Informationen, der durch Antrag** geltend zu machen ist. Dieser Anspruch war in Rheinland-Pfalz bereits in dem seit dem 01.01.2009 geltenden Landesinformationsfreiheitsgesetz so vorgesehen, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG. Mit Blick auf die Form der Antragstellung war in § 5 Abs. 1 Satz 2 LIFG geregelt, dass der Antrag schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder in elektronischer Form bei der Behörde gestellt werden konnte, die über die begehrten amtlichen Informationen verfügt. Hieran hat sich mit dem Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes nichts geändert; § 11 Abs. 1 Satz 1 LTranspG ist insofern gleichlautend ausgestaltet. Allerdings – und insofern ist eine entscheidende Schlechterstellung der jeweiligen Antragstellerinnen und Antragsteller in das Gesetz aufgenommen worden – muss der Antrag nach § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG nunmehr die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers erkennen lassen.

§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG lautet:

Der Antrag muss die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers und zudem erkennen lassen, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird.

Die Verpflichtung des Antragsstellers, seine Identität zu offenbaren, bestand nach dem bis zum 01.01.2016 geltenden Landesinformationsfreiheitsgesetz nicht. Erst mit Erlass des Transparenzgesetzes, das doch eine „neue Verwaltungskultur“ befördern und den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu amtlichen Informationen in Rheinland-Pfalz wesentlich verbessern sollte, wurde eine obrigkeitstaatliche „Identifizierungspflicht“

für jedermann eingeführt, der von seinem Bürgerrecht auf Informationszugang Gebrauch machen will. In keinem anderen Informationsfreiheits- oder Landetransparenzgesetz in Deutschland sind restriktivere Regelungen mit Blick auf die Verpflichtung zur Offenlegung der Identität des Antragstellers zu finden. In den meisten Ländern besteht jedenfalls dem Wortlaut nach eine solche Verpflichtung überhaupt nicht. Lediglich in Bremen⁶ und in Thüringen⁷ ist vorgesehen, dass die öffentliche Stelle verlangen **kann**, dass der Antragsteller seine Identität nachweist. Nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Baden-Württemberg ist vorgesehen, dass für die Anhörung nach § 8 Absatz 1 der Antrag die Erklärung enthalten soll, inwieweit die Daten der antragstellenden Person an die betroffene Person weitergegeben werden dürfen.⁸ In den Ländern, in denen eine schriftliche Antragstellung zwingend vorgesehen ist, wie dies etwa in Mecklenburg-Vorpommern⁹ oder Brandenburg¹⁰ der Fall ist, geht mit dem Erfordernis der Unterschrift, die in der Regel als Bestandteil der Schriftform gesehen wird, regelmäßig die Preisgabe der Identität einher.¹¹ Dass der Antragsteller – anders etwa als der Nutzer der Transparenz-Plattform – seine Identität gegenüber der Behörde ausdrücklich zwingend offenbaren muss, ist hingegen rheinland-pfälzische Spezialität.

b) Hintergründe – Anonyme Anfragen über FragDenStaat

Der Hintergrund dieser Regelung muss vor einer – auch in anderen Bundesländern geübten – Behördenpraxis gerade auch im Umgang mit Anfragen, die über die von dem Beschwerdeführer zu 1. betriebene Internetplattform FragDenStaat.de gestellt werden, gesehen werden. Wie bereits ausgeführt, ermöglicht es die Plattform Nutzern, **anonyme oder pseudonyme Anträge auf Informationszugang zu stellen**. Es sollen mehr Bürgerinnen und Bürger ermutigt werden, von dem Recht und dem Instrument der Informationsfreiheit Gebrauch zu machen – und dies soll so niedrigschwellig wie möglich geschehen, ohne dass der Antragsteller auch nur die geringste Furcht vor persönlichen Nachteilen durch die Antragstellung haben müsste. Dies ist auch dringend nötig, denn die Informationsfreiheit ist nach denen von den Unterzeichnern in der Praxis gemachten Erfahrungen bei Weitem noch nicht in allen Amtsstuben angekommen. Oftmals, insbesondere in Ländern mit jüngeren Informationsfreiheitsgesetzen, herrscht noch die

⁶ § 7 Abs. 1 Satz 3 BremIFG.

⁷ § 6 Abs. 2 Satz 1 ThürIFG.

⁸ § 7 Abs. 1 Satz 3 und 4 LIFG Ba-Wü.

⁹ § 10 Abs. 1 S. 2 IFG M-V.

¹⁰ § 6 Abs. 1 S. 3 AIG.

¹¹ Siehe hierzu – wie auch zum elektronischen Signatuerfordernis – näher unten B. V.) 2. a) und C.. I. 3.) a).

Atmosphäre des „preußischen Amtsstubengeheimnisses“ vor. Anträge werden oftmals schleppend oder gar nicht behandelt. Wenn beispielsweise der Mainzer Oberbürgermeister einer Antragstellerin im Jahre 2016 über die Presse bescheiden lässt, dem Antrag werde nicht stattgegeben, weil das Landesinformationsfreiheitsgesetz „sicher nicht als Spielwiese für Wiesbadener Kommunalpolitiker gedacht“ sei,¹² zeugt dies nicht nur von einem fragwürdigen Verständnis, was den rechtsstaatlichen Umgang mit denen im Landesinformationsfreiheitsgesetz für jedermann gegenüber der Verwaltung normierten Zugangsansprüchen angeht, sondern macht deutlich, dass die Idee der Informationsfreiheit selbst in größeren Verwaltungseinheiten jedenfalls im Lande Rheinland-Pfalz längst nicht angekommen ist.

Umso problematischer ist es in vielen kleineren Gemeinden, wenn Antragsteller nur um den Preis der Offenbarung ihres persönlichen Informationsinteresses an amtliche Informationen, die doch vorbehaltlos jedermann zugänglich sein sollten, gelangen können. Solche Identifizierungen mit einer bestimmten Antragstellung sind gerade auf kommunaler Ebene, aber auch bei ansonsten bekannten Antragstellern (örtliche Prominenz, kommunale Mandatsträger, Verwaltungsmitarbeiter etc.) regelmäßig Anlass zu Mutmaßungen über deren Motive für eine Antragstellung – und damit Ausgangspunkt für Unterstellungen, „Gegenmaßnahmen“ oder Klatsch und Tratsch. Abgesehen davon, dass solche Motivforschungen ebenso menschlich erwartbar wie illegal sind, werden Bürgerinnen und Bürger durch die Identifizierungspflicht somit davon abgeschreckt, von ihren Bürgerrechten auf Informationszugang Gebrauch zu machen.

Gerade aber die anonym oder pseudonym über die Plattform FragDenStaat.de gestellten Anfragen sind den Behörden oftmals ein Dorn im Auge. Nicht selten werden die über FragDenStaat.de gestellten Anträge unter einem Vorwand abgelehnt oder ihre Bearbeitung wird verzögert.

Zur Illustration dieser Problematik seien einige Schilderungen aus der bekannt gewordenen Behördenpraxis und dem Erfahrungsschatz von FragdenStaat.de erlaubt:

¹² Mainzer Allgemeine Zeitung vom 25.06.2016, Ebling muss nichts sagen: Wiesbadener Grünen-Chefin Hinninger unterliegt vor OVG mit Info-Anspruch zum einst geplanten Kohlekraftwerk, abgerufen unter http://www.allgemeine-zeitung.de/lokales/mainz/nachrichten-mainz/ebling-muss-nichts-sagen-wiesbadener-gruenen-chefin-hinninger-unterliegt-vor-ovg-mit-info-anspruch-zum-einst-geplanten-kohlekraftwerk_17022380.htm am 03.12.2016.

So hat das Bundeskriminalamt als informationspflichtige Stelle die Identifizierung des Antragstellers zur Voraussetzung für die Antragsbearbeitung gemacht; erst nachdem vom damaligen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise geltend gemacht worden waren, hat das Bundeskriminalamt erklärt, auf der Identifizierung des Antragstellers nur noch „in besonders gelagerten Ausnahmefällen“ zu bestehen.¹³

Oftmals wird in der Praxis mit einer fehlenden postalischen Anschrift argumentiert. Insbesondere die Bundestagsverwaltung zeigt sich hier besonders widerstrebend. Sie verweigert oftmals – entgegen der insofern klaren Rechtslage – die Bearbeitung der über die Plattform FragDenStaat.de gestellten anonymen Anträge. So heißt es in einem als

Anlage VB 1

beigefügten Schreiben des Deutschen Bundestages vom 26.04.2016:

„Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Sehr geehrte/r Antragsteller/in,

hiermit bestätige ich Ihnen den Eingang Ihrer E-Mail vom 14. April 2016, mit der Sie um Übersendung einer Liste von Cybermobbing Fällen bitten.

Eine Bearbeitung ist derzeit nicht möglich, da Sie weder Ihren Namen, noch eine postalische Anschrift oder eine persönliche E-Mail Adresse angegeben haben.

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens werden diese Angaben jedoch benötigt. Bei der Beantwortung eines IFG-Antrages handelt es sich um einen Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen bekanntzugeben, für den er bestimmt ist. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe setzt eine Rechtsbehelfsfrist in Gang. Daher ist die Identität des Antragstellers grundsätzlich festzustellen. Für die Behörde muss erkennbar sein, ob eine natürliche oder juristische Person Antrag-

¹³ BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 67, Tz. 5.3.4.

steller ist, in diesem Fall, ob es sich bei der Bezeichnung „Osterhasen AG“ tatsächlich um eine Aktiengesellschaft handelt.

Dies gilt im Falle einer einfachen Auskunft im Sinne des IFG, jedoch erst Recht im Falle einer nicht einfachen Auskunft. ...

Zur weiteren Bearbeitung Ihres Antrags bitte ich Sie daher, mir bis zum 9. Mai 2016 Ihren vollständigen Namen und Ihre Postanschrift zu übermitteln, ...“

Mit ähnlichen Argumenten wird die Bearbeitung der Anträge mit den als

Anlage VB 2 und Anlage VB 3

beigefügten Schreiben vom 08.07.2015 sowie 06.08.2015 verweigert.

Die mit der Bundestagsverwaltung gemachten Erfahrungen hat der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalens für die dortigen Behörden ebenfalls festgestellt. In seinem Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht 2015¹⁴ heißt es:

„Über die Internetplattform „fragenstaat.de“ ist es möglich, anonyme oder pseudonyme Anträge auf Informationszugang zu stellen. Viele öffentliche Stellen lehnen die Bearbeitung solcher Anträge ab, solange keine postalische bzw. zustellungsfähige Adresse mitgeteilt wird. Dieses Vorgehen ist unzulässig: Da der freie Zugang zu Informationen als wesentlicher Bestandteil des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gesehen wird und die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat gestärkt werden sollen, hat der Gesetzgeber bewusst geringe Anforderungen an die Antragsteilung nach dem IFG NRW gestellt. Gesetzlich sind sowohl mündliche als auch elektronische Anträge vorgesehen. Der Gesetzgeber hat demnach gezielt und gewollt zwei Antragsarten zugelassen, bei denen eine sichere Identifizierung der oder des Antragstellenden zunächst ausgeschlossen ist. Grundsätzlich ist die Möglichkeit anonymer oder pseudonymer Anträge im Übri-

¹⁴ Zweiundzwanzigster Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen Ulrich Lepper für die Zeit vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2014, Seite 100 f., abgerufen unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2934.pdf> am 01.12.2016.

gen auch deshalb sinnvoll und wichtig, um eventuellen negativen Folgen für die Antragstellenden vorzubeugen.

Entscheidend ist jedoch Folgendes: Aus Gründen des Datenschutzes darf die verantwortliche Stelle die Postanschrift der Antragstellerinnen und -steiler nur dann ermitteln, wenn es zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dass zum Beispiel die Erteilung eines förmlichen Ablehnungsbescheides die Angabe einer Postanschrift erfordert, stellt kein durchgreifendes Argument dafür dar, bereits die Zulässigkeit eines Antrags von der Angabe einer zustellungsfähigen Adresse abhängig zu machen. Ob ein Informationsanspruch ganz oder teilweise abgelehnt werden muss, dürfte regelmäßig bei Antragstellung noch nicht feststehen, so dass diese Erwägung kein Grund für eine Identifizierung sein kann. Ist dem Antrag stattzugeben, kann die gewünschte Information in der Regel erteilt werden, ohne dass es hierzu der Angabe einer Postanschrift bedarf. In diesen Fällen ist die Feststellung der Identität der Antragstellenden für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Stelle nicht erforderlich und somit unzulässig.“

Tatsächlich sieht auch weder das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch das des Landes Nordrhein-Westfalen eine Verpflichtung zur Preisgabe der Identität des Antragstellers vor. Da aber das behördliche Verlangen nach Angabe der Personalien einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) darstellt,¹⁵ wäre hierfür eine Erlaubnisnorm notwendig, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.¹⁶ Dass die hier angegriffene Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG dem nicht gerecht wird, wird im Rahmen dieser Beschwerdeschrift dargestellt.

Vielfach begründen die Behörden ihre Weigerung, den über FragDenStaat.de gestellten Anfragen zu beantworten, zudem damit, dass die fraglichen Informationen auf der Internetplattform FragDenStaat.de eingestellt werden sollen. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalens weist in seinem oben zitierten Tätigkeitsbericht jedoch darauf hin, dass dies den Intentionen des Gesetzgebers zuwider läuft, einen möglichst weitreichenden und voraussetzungslosen

¹⁵ BVerfGE 92, 191 (197) = NJW 1995, 3110.

¹⁶ BVerfG-K, NJW 2009, 3293 und NJW 2010, 2717.

Informationsanspruch zum Zwecke der Informationsweitergabe um ihrer selbst willen zu schaffen. Er führt insofern aus:¹⁷

„Wurde einem Informationsantrag entsprochen, steht es den Antragstellerinnen und Antragstellern grundsätzlich frei, wie sie mit diesen Informationen weiter verfahren. Eine Weitergabe im privaten Rahmen ist dabei ebenso zulässig wie die Einstellung der Informationen ins Internet. In diesem Sinne hat auch das OVG N RW bereits mit Beschluss vom 19. Juni 2002 (Az. 2 1 B 589/02) ausgeführt, es sei ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber die nahe liegende Möglichkeit der Verwendung erlangter Informationen - sei es zum rechtlichen oder wirtschaftlichen Vorteil der oder des Informationssuchenden, sei es zum rechtlichen oder wirtschaftlichen Nachteil der öffentlichen Stelle oder einer bzw. eines Dritten - nicht gesehen habe. Dies habe er jedoch nicht zum Anlass genommen, einen entsprechenden allgemeinen Ablehnungsgrund in das Gesetz aufzunehmen. Eine solche Untersagung ist somit unzulässig.“

Dass den Behörden die Plattform FragDenStaat.de gleichwohl nicht selten ein Dorn im Auge ist, macht die Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Landesregierung zu dem oben zitierten Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht deutlich. Hier heißt es:¹⁸

„Die Einschaltung von ‚Frag den Staat‘ zur Stellung eines Auskunftersuchens nach dem IFG NRW hat keine rechtliche Grundlage. [...] Besonders schwer wiegt, dass das Verfahren von ‚Frag den Staat‘ die öffentlichen Stellen in ein Verfahren zwingt, das das IFG NRW weder kennt noch erfordert und im Ergebnis darauf hinausläuft, sämtliche elektronischen Auskünfte ohne Rechtsgrundlage in einer Datenbank der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung zu stellen.“

Dass diese Argumentation nicht trägt, ist offensichtlich: Denn die Frage nach dem Übermittlungsweg der Anfrage bzw. der Informationen ist unerheblich. Ob die Anfrage über einen privat genutzten E-Mail-Dienst oder über FragDenStaat.de gestellt wird, ist

¹⁷ Zweiundzwanzigster Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen Ulrich Lepper für die Zeit vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2014, Seite 102 f., abgerufen unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2934.pdf> am 01.12.2016.

¹⁸ Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Seite 17 f., abgerufen unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3580.pdf> am 01.12.2016.

für die Bearbeitung eines Antrags weder nach den bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen maßgeblich, noch wäre eine dahingehend differenzierende Gesetzgebung in verfassungsrechtlicher Hinsicht zulässig. Letztlich ist FragDenStaat.de nichts anderes als ein E-Mail-Dienst, denn die Plattform übermittelt lediglich die Anfrage des jeweiligen Nutzers.

Diese Schilderungen sollen dem Gericht zweierlei vor Augen führen: zum einen das regelmäßig von informationspflichtigen Behörden mit Nachdruck geäußerte Interesse an der Identität und den Motiven des Antragstellers – beides geht die Behörde jedoch nichts an – und zum anderen die Vorbehalte öffentlicher Stellen gegenüber der Arbeit von FragdenStaat.de als gemeinnütziger bürgergesellschaftlicher Institution zur Förderung des Gebrauchs von Bürgerrechten. Die Identifizierungspflicht richtet sich objektiv gegen die anonymen bzw. pseudonymen Fragemöglichkeiten über FragdenStaat.de, die Kernpunkt des Wirkens des Beschwerdeführers zu 1. sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die rechtspolitische Einordnung der hier angegriffenen Norm des § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG RLP plausibilisieren: Die angegriffene Norm ist ein Anti-FragdenStaat.de-Gesetz und mithin eine gegen die Transparenz der Verwaltung gerichtete Vorschrift.

2.) § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

a) Regelungsgehalt

Jedenfalls zu § 16 Abs. 3 LTranspG wird das vom Gesetzgeber selbst gesetzte Ziel, nämlich die Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung zu vergrößern, im Bereich der Hochschulen nicht nur klar verfehlt, sondern geradezu konterkariert. Während Hochschulen in Rheinland-Pfalz zunächst – anders als in anderen Bundesländern – nicht vom Anwendungsbereich des dort bis zum 01.01.2016 geltenden Landesinformationsfreiheitsgesetzes aus dem Jahre 2008 ausgenommen waren und der Anwendungsbereich auch keine Ausnahme für den Bereich der Forschung und Lehre vorsah, wurde dieses Informationsrecht mit Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes „kassiert“. Der Anspruch auf Informationszugang ist seit dem 01.01.2016 im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre nunmehr auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben beschränkt.

§ 16 Abs. 3 LTranspG lautet:

Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre ist zu gewährleisten; der Anspruch auf Informationszugang und die Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre beziehen sich ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben, wobei die Schutzinteressen gemäß den §§ 14 bis 16 zu beachten sind.

Dies bedeutet, dass die 2008 mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gewährte Zugänglichkeit von Informationen über Lehrangebote von staatlichen Hochschulen, über deren Finanzierung, über ihre personelle und sächliche Ausstattung ebenso ausgeschlossen wird wie jegliche Informationen über deren Verwaltungsvorgänge. Zugang ist nur noch zu gewähren zu rudimentären Angaben über Drittmittelzuwendungen – und dies auch erst nach Abschluss der geförderten Forschungsvorhaben, also mit einer jahre- oder sogar jahrzehntelangen Verzögerung.

b) Hintergründe – Drittmittelgeber Boehringer Ingelheim Stiftung

Hintergrund dieser massiven Einschränkung des Informationsfreiheitsrechtes gegenüber der zuvor bestehenden gesetzlichen Lage ist ein während des Gesetzgebungsverfahrens im Jahre 2015 vor dem Verwaltungsgericht laufendes gerichtliches Verfahren,¹⁹ in dem der SWR Chefreporter, Herr Prof. Dr. Thomas Leif, die Johannes-Gutenberg-Universität Mainz (im Folgenden: Universität Mainz) auf Grundlage des Landesinformationsfreiheitsgesetzes auf Herausgabe von Kopien der zwischen der Universität Mainz und der Boehringer Ingelheim Stiftung geschlossene Kooperationsvereinbarung in Anspruch nahm. Gegenstand dieser Vereinbarung war das im Jahre 2011 gegründete Institut für Molekulare Biologie (IMB), das von Seiten der Stiftung mit insgesamt 150 Mio. Euro bezuschusst wurde. Das Land Rheinland-Pfalz stellte im Gegenzug weitere 50 Mio. Euro für Gebäude und die Infrastruktur zur Verfügung. Das finanzielle Volumen des Vertrages ist bundesweit einmalig – noch nie zuvor hat eine öffentliche Universität Zuwendungen in dieser Höhe von Seiten einer privaten Institution erhalten. Gleichwohl tritt das IMB als Teil der Universität Mainz auf²⁰ und seine Forscher genie-

¹⁹ VG Mainz, Urt. v. 11.05.2016 – 3 K 636/15.MZ.

²⁰ <http://www.uni-mainz.de/presse/36896.php>.

ßen den Ruf einer unabhängigen öffentlichen Universität.²¹ Die Klage, die sich auf das vor dem 01.01.2016 geltende Landesinformationsfreiheitsgesetz stützte und auf die Herausgabe von Kopien der Verträge zielte, war durch das Inkrafttreten des Landes-
transparenzgesetzes während des anhängigen Rechtsstreits damit, jedenfalls soweit der Kläger seine Ansprüche auf eine informationszugangsrechtliche Grundlage stützte, unbegründet und abweisungsreif geworden. In keinem anderen Bundesland ist die Informationsfreiheit im Bereich der Forschungseinrichtungen nun restriktiver geregelt als in Rheinland-Pfalz.

Der Gesetzgeber begründete die massive Beschränkung der Informationsfreiheit damit, dass die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre zu gewährleisten sei. So heißt es sogar im Text der Vorschrift (§ 16 Abs. 3 1. HS LTranspG):

„Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre ist zu gewährleisten; ...“

Bei näherem Hinsehen ist das nicht nur wenig überzeugend, sondern schlicht perfide: Der Sinn und Zweck der Wissenschaftsfreiheit liegt vornehmlich darin, der Allgemeinheit die Vorteile einer freien und un gelenkten Forschung zu sichern. Genau darin liegt auch die Rechtfertigung dafür, dass der Staat mit ganz erheblichem Einsatz von Steuermitteln den Universitäts- und Forschungsbetrieb fördert und aufrechterhält. Im Zusammenhang mit den potentiellen Gefahren einer drittmittelfinanzierten, also an privaten Interessen ausgerichteten Forschung kann nur ein Mehr an Transparenz die Freiheit der Forschung sichern; denn Universitäten, die zunehmend auf eine Drittmittelfinanzierung angewiesen sind, stehen in der Gefahr, in direkte Abhängigkeiten ihrer „Sponsoren“ zu geraten. Die mit der angegriffenen Vorschrift bezweckte Abschottung von jeglichen Informationen zur Drittmittelförderung liegt gerade nicht im Interesse der Allgemeinheit sondern vielmehr im Privatinteresse der Fördernden. Zugespitzt formuliert: Milliardenschweren Unternehmen wie Boehringer und Co. wurde ein privatnütziges Gesetz serviert. Zudem geht mit der so vorgenommenen Beschränkung der Informationsfreiheit auch eine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit einher. Die Einschränkung der Informationsfreiheit in diesem Bereich erscheint auch in der Zielsetzung verfehlt, da die Interessen der Drittmittelgeber durch anderweitige im Gesetz bereits enthaltene Bereichsausnahmen wie die der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, geistiges Eigentum etc. berücksichtigt werden. Dass man sich im Gesetzgebungsverfahren über das detailliert vorgetragene Votum ausgewiesener Experten hinwegsetzte, welche die

²¹ http://www.uni-mainz.de/forschung/Dateien/JGU_forschung.pdf.

in Rede stehende Beschränkung der Informationsfreiheit im parlamentarischen Anhörungsverfahren als verfassungswidrig bezeichneten, spricht eine deutliche Sprache. Man wollte nicht, dass die klandestin verhandelte Drittmittel-Vereinbarung ans Licht der Öffentlichkeit kommt. Es ist damit mehr als naheliegend, dass genau die in Rede stehende Kooperationsvereinbarung zwischen der Universität Mainz und der Boehringer Ingelheim Stiftung und möglicherweise auch das während des Gesetzgebungsverfahrens laufende gerichtliche Verfahren auf Herausgabe entsprechender Kopien der Kooperationsvereinbarung Grund für diese massive Einschränkung der zuvor in diesem Bereich bestehenden Informationsfreiheit war.

Der Vollständigkeit halber soll erwähnt werden, dass der Kläger des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nach der Änderung der Gesetzeslage die Klage auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch stützte, den das Verwaltungsgericht als gegeben ansah. Daraufhin lud die Universität Mainz am 04.07.2016 zu einem Pressetermin, auf dem der Präsident der Universität die Vereinbarung vorstellte und sich gezwungen sah, Fehler bei der Vertragsgestaltung einzuräumen. Dabei ging es vor allem um den umfassenden Einfluss, den die Stiftung insbesondere bei den Berufungen des Forschungspersonals hat. So ist in den Verträgen unter anderem geregelt, dass Berufungsvereinbarungen der Zustimmung der Stiftung bedürfen.²² Damit liegt es in der Hand der Stiftung, den erfolgreichen Abschluss des staatlichen Berufungsverfahrens ohne Angabe von Gründen beliebig zu blockieren. Auf diese Weise kann die Boehringer Ingelheim Stiftung jeden Bewerber, der ihr nicht genehm ist, willkürlich verhindern. Mit Blick auf den verfassungsrechtlich regulierten Zugang zu Ämtern des öffentlichen Dienstes kann man hier ohne Übertreibung von einem „Ausverkauf von Hoheitsrechten“ sprechen. Die vertraglich gesicherte Einräumung eines solchen Vetorechts im Rahmen eines Berufungsverfahrens gegenüber einem Dritten durch eine Universität ist auch nach dem rheinland-pfälzischen Hochschulgesetz nicht zulässig. Die Zustimmungspflicht in Bezug auf die Berufungsvereinbarung stellt damit de facto ein unzulässiges Vetorecht der Stiftung und einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit dar, weil jede nach dem Prinzip der Bestenauslese erfolgte Berufung eines Professors dadurch unterlaufen werden kann, dass ein der Stiftung nicht genehmer Kandi-

²² Vgl. zum Ganzen: Füller, „Auf beiden Seiten“, Der Spiegel 45/2016, S. 57; Sascha Zoske, Ein fragwürdiges Vetorecht, 26.05.2016, abgerufen unter <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/uni-mainz-ein-fragwuerdiges-vetorecht-14249468.html> am 03.12.2016; DAZ.online, Vertrag über Millionen-Sponsoring ist offenbar rechtswidrig, 05.07.2016, abgerufen unter <https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2016/07/05/vertrag-uber-millionen-sponsoring-ist-offenbar-rechtswidrig> am 03.12.2016.

dat keine oder nur eine unangemessene Ausstattung mit Personal und Mitteln angeboten bekommt.

Ebenfalls der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass sich die Stiftung auch bei der Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung Vetorechte gesichert hat. Umfassende Mitsprache- und Vetorechte zu der Stiftung bestehen über die vertraglichen Regelungen darüber hinaus auch bei Fragen der Geschäftsführung im Einzelnen. Zudem ist vereinbart, dass es bei Veröffentlichungen des Institutes der vorherigen Zustimmung der Boehringer Ingelheim Stiftung bedarf, was in gravierender Weise in die Wissenschafts- und Publikationsfreiheit des einzelnen Wissenschaftlers eingreift. Die Beschneidung der Mitwirkungsrechte von Professoren am IMB in Hochschulgremien ist nach juristischer Einschätzung des Deutschen Hochschulverbandes ebenfalls nicht rechtskonform.

B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Zuständigkeit des BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG zuständig.

II. Beschwerdefähigkeit

1.) Beschwerdeführer zu 1.)

Die Open Knowledge Foundation ist als inländische juristische Person des Privatrechts nach Art. 19 Abs. 3 GG beschwerdefähig, da die hier betroffenen Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind. Dies ist dann der Fall, wenn die geschützte Tätigkeit auch kollektiv ausgeübt werden kann und die juristische Person sich in deren Ausübung in einer natürlichen Person vergleichbaren Gefährdungslage befindet, sie damit der Grundrechtsverkürzung in gleicher Weise ausgesetzt wird.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland ist ein 2011 gegründeter eingetragener Verein mit Sitz in Berlin, mithin eine inländische juristische Person des Privatrechts.

Das Grundrecht der Informationsfreiheit knüpft nicht an Voraussetzungen an, die nur natürliche Personen aufweisen. Gleiches gilt für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das auch juristischen Personen des Privatrechts zukommt, lediglich nicht zugleich auf Art. 1 Abs. 1 GG gestützt wird.²³ Die Open Knowledge Foundation kann damit Grundrechtsträger sein.²⁴

2.) Beschwerdeführer zu 2.)

Der Beschwerdeführer zu 2.) ist als natürliche Person beschwerdefähig, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

III. Beschwerdegegenstand

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG kann Beschwerdegegenstand jeder Akt öffentlicher Gewalt sein. Vorliegend richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG sowie gegen § 16 Abs. 3 LTranspG, mithin gegen einen Akt der Legislative.

IV. Subsidiarität

1.) Grundsatz

Unmittelbar gegen formelle Gesetze existiert kein fachgerichtlicher Rechtsschutz. Der Fachgerichtsbarkeit ist die prinzipale Rechtssatzkontrolle des formellen Gesetzgebers entzogen. Mithin ist auch gegen § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG sowie § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG als formelles Gesetz des Landtags Rheinland-Pfalz kein Rechtsweg eröffnet.²⁵

Die vorliegend unmittelbar gegen gesetzliche Vorschriften erhobene Rechtssatzverfassungsbeschwerde ist darüber hinaus auch in Ansehung des Grundsatzes der Subsidiarität zulässig. Insbesondere ist den Beschwerdeführern nicht zuzumuten, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde den fachgerichtlichen Rechtsweg zu beschreiten.

²³ BVerfGE 106, 28, 43 f; BVerfGE 118, 168, 203; dazu ausführlich Brink in Wolff/Brink, Datenschutzrecht in Bund und Ländern, 2013, Syst. C, Rn. 79 ff.

²⁴ BeckOK GG/Schemmer, Art. 5, Rn. 24.

²⁵ Bethge, BVerfGG, § 90, Rn. 402.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Zulässigkeitsvoraussetzung, dass der Antragsteller durch die angegriffene Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in einem Grundrecht betroffen ist.²⁶

Dies ist eine spezielle Ausprägung des in § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zum Ausdruck kommenden allgemeinen Grundsatzes der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, wonach die Verfassungsbeschwerde unzulässig ist, soweit der Beschwerdeführer vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in zumutbarer Weise Rechtsschutz durch die allgemein zuständigen Gerichte erlangen kann.²⁷

Auch wenn unmittelbar gegen den Beschwerdegegenstand selbst kein fachgerichtlicher Rechtsschutz möglich ist, muss der Beschwerdeführer versuchen, mit Blick auf den Beschwerdegegenstand anderweitigen wirkungsvollen fachgerichtlichen Rechtsschutz durchzusetzen, da die Möglichkeit der inzidenten Normenkontrolle im Wege einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG der prinzipalen Rechtssatzverfassungsbeschwerde grundsätzlich vorgeht.

Damit soll neben der Entlastung des Bundesverfassungsgerichts vor allem erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung und inhaltliche Aussagen über einfachgesetzliche Regelungen ohne gefestigte fachgerichtliche Rechtsprechung treffen muss, so dass der Grundrechtsschutz zunächst und zuvörderst Sache der Fachgerichtsbarkeit ist.²⁸

Die fachgerichtliche inzidente Normenkontrolle darf jedoch nicht zu einer den Fachgerichten untersagten, verkappten prinzipalen Kontrolle formeller Gesetze führen. Dies wäre der Fall, wenn die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vorliegend nicht inzidenter Natur, sondern Hauptfrage ist. Vielmehr liegt der prinzipale Primärrechtsschutz allein bei der Verfassungsgerichtsbarkeit selbst.

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 21.12.2004 – 2 BvR 2197/04; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51.

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.1998 – 1 BvR 1995/94; BVerfG, Urt. v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96.

²⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.10.1988 – 1 BvR 777/85; BVerfG, Beschl. v. 14.1.1998 – 1 BvR 1995/94; BVerfG, Urt. v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96.

Die Verpflichtung, vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen, besteht somit nicht, wenn der mit dem Subsidiaritätsgrundsatz verfolgte Zweck, eine fachgerichtliche Vorklärung der verfassungsrechtlich relevanten Sach- und Rechtsfragen herbeizuführen, nicht erreicht werden kann²⁹. Dies ist auch der Fall, wenn die Frage der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Norm allein von der Beurteilung verfassungsrechtlicher Fragen abhängt³⁰. Das Bundesverfassungsgericht hat im Einzelfall die für und wider eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs sprechenden Umstände pflichtgemäß gegeneinander abzuwägen.³¹ Diese Abwägung muss hier im Ergebnis zur Zulässigkeit der verfahrensgegenständlichen Verfassungsbeschwerde führen.

Im vorliegenden Fall ergibt sich die Selbstbetroffenheit aus der Adressatentheorie. Danach ist eine Beschwer immer gegeben, wenn der Beschwerdeführer Adressat der Maßnahme oder Norm ist. Dies ist hier ohne Zweifel gegeben, da die Beschwerdeführer als potentielle und tatsächliche Antragsteller gemäß § 11 ff. LTranspG unmittelbar den Vorgaben des Landestransparenzgesetzes unterliegen.

Mit dem Erfordernis der gegenwärtigen Beschwer sollen darüber hinaus vorbeugende Verfassungsbeschwerden ausgeschlossen werden. Die Beschwer darf nicht erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten, sondern muss schon zur Zeit der Erhebung der Verfassungsbeschwerde vorhanden sein. Dies ist hier ebenfalls ohne weiteres gegeben, nachdem das Landestransparenzgesetz ohne Übergangsregelung in vollem Umfang am 01.01.2016 in Kraft getreten ist und damit jeden aktuellen und künftigen Antrag auf Informationszugang gemäß § 11 ff. LTranspG erfasst.

Schließlich ist vorliegend auch das Erfordernis der Unmittelbarkeit erfüllt. Eine unmittelbare Beschwerde gegen Rechtsnormen wie hier ist nur ausnahmsweise zulässig, und zwar dann, wenn es keines konkretisierenden Vollzugsaktes mehr bedarf und sich weder einfachrechtliche noch tatsächliche Fragen stellen, sondern allein die Verfassungsmäßigkeit einer in ihrer Auslegung unzweifelhaften Rechtsnorm in Frage steht. Auch dies ist vorliegend gegeben. Zweifelhaft ist – angesichts des wie nachfolgend dargestellt in Bezug auf den konkreten Gegenstand der Beschwerde einer verfassungs-

²⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.10.1988 – 1 BvR 777/85; BVerfG, Beschl. v. 9.3.1994 – 1 BvR 1369/90.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.12.1984 – 1 BvR 1249/83.

³¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.10.1958 – 1 BvR 458/58; BVerfG, Beschl. v. 23.7.1987 – 1 BvR 825/87.

konformen Auslegung nicht zugänglichen Wortlauts der angegriffenen Normen – allein deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zuletzt in einer Entscheidung vom 10.10.2016 ausführlicher mit den Anforderungen des Grundsatzes der Subsidiarität beschäftigt und die Rechtsprechung des Gerichts hierzu nochmals auf den Punkt gebracht.³² Danach erfordert der in § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität, dass ein Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern.³³ Daher ist eine Verfassungsbeschwerde unzulässig, wenn in zumutbarer Weise Rechtsschutz durch die Anrufung der Fachgerichte erlangt werden kann.³⁴

Die Pflicht zur Anrufung der Fachgerichte besteht jedoch ausnahmsweise dann nicht, wenn die angegriffene Regelung die Beschwerdeführenden zu Dispositionen zwingt, die später nicht mehr korrigiert werden können,³⁵ oder wenn die Anrufung der Fachgerichte nicht zumutbar ist, etwa weil sie offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre.³⁶ Sie besteht ferner nicht, wenn ein Sachverhalt allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht letztlich zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären.³⁷ Außerdem verlangt der Grundsatz der Subsidiarität nicht, dass Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung aussetzen müssen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können.³⁸

³² BVerfG, Beschl. v. 10.10.2016 –1 BvR 2136/14.

³³ Vgl. BVerfGE 74, 102, 113; 77, 381, 401; 81, 22, 27; 114, 258, 279; 115, 81, 91 f.; 123, 148, 172; 134, 242, 285 Rn. 150.

³⁴ Vgl. BVerfGE 68, 319, 325 f.; 71, 305, 335 ff.; 74, 69, 74; 97, 157, 165; 120, 274, 300; 123, 148, 172; 138, 261, 271 Rn. 23.

³⁵ Vgl. BVerfGE 43, 291, 387; 60, 360, 372.

³⁶ Vgl. BVerfGE 55, 154, 157; 65, 1, 38; 102, 197, 208.

³⁷ Vgl. BVerfGE 123, 148, 172 f.

³⁸ Vgl. BVerfGE 81, 70, 82 f.; 97, 157, 165; 138, 261, 272 Rn. 23.

2.) Fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht zumutbar

Mit Blick auf diese Maßstäbe ist es den Beschwerdeführern hier im Ergebnis nicht zumutbar, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde fachgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Zwar kann in diesem Zusammenhang zunächst ohne weiteres festgestellt werden, dass – wie in dem kürzlich vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen und bereits oben in Bezug genommenen Fall³⁹ – auch in der hier zu entscheidenden Konstellation grundsätzlich fachgerichtlicher Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zur Verfügung stünde.

Indes ist ebenso eindeutig zu konstatieren, dass hierbei für die Berücksichtigung der Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer keinerlei Raum und die Anrufung der Fachgerichte den Beschwerdeführern schon allein deswegen unzumutbar wäre, weil sie offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre.⁴⁰ Überdies wirft der Sachverhalt vorliegend allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf, die nur das Bundesverfassungsgericht beantworten kann. Von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung wären hier keinerlei verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten.⁴¹ Insbesondere insoweit unterscheidet sich der hiesige Fall maßgeblich etwa von der der Nichtannahmeentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.10.2016 zugrunde liegenden Konstellation.⁴²

Anders als dort besteht in Ansehung der vorliegend angegriffenen Normen für die Fachgerichte mangels entsprechender Auslegungsspielräume von vornherein keine Möglichkeit, bei der Anwendung dieser Normen die Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer hinreichend zu berücksichtigen.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 10.10.2016 –1 BvR 2136/14.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 55, 154, 157; 65, 1, 38; 102, 197, 208.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 123, 148, 172 f.

⁴² BVerfG, Beschl. v. 10.10.2016 –1 BvR 2136/14.

(1) § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG

Die Beschwerdeführer wenden sich vorliegend zum einen grundsätzlich gegen die in § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG vorgesehene Pflicht zur Preisgabe der Identität eines Antragstellers im Sinne des § 11 Abs. 1 LTranspG, der Zugang zu den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen begehrt.

Dabei geht es hier von vornherein nicht um das Verständnis des Tatbestandsmerkmals „Identität“ des Antragstellers, die ein Antrag gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG erkennen lassen muss, im Detail, also etwa welche zur Identifizierung geeigneten Angaben in diesem Zusammenhang von Seiten eines Antragstellers im Einzelnen zu machen sind – wobei hiermit wohl in erster Linie die Angabe des vollständigen Namens gegebenenfalls in Verbindung mit der Postanschrift gemeint sein dürfte⁴³ –, sondern um die durch die angegriffene Norm auf diese Weise vorgesehene Erkennbarkeit und damit Preisgabe der Identität als solcher und damit insbesondere um den Ausschluss der Möglichkeit, einen Antrag gemäß § 11 LTranspG auch anonym – also ohne jede Angabe zur Person des Antragstellers – stellen zu können.

Auch handelt es sich hierbei um eine zwingende Verpflichtung („muss die Identität ... erkennen lassen“), die insbesondere von vornherein keine Interessenabwägung zwischen den hier in Rede stehenden verfassungsrechtlich geschützten Rechts- und Grundrechtspositionen unter Berücksichtigung etwa auch des in § 1 LTranspG zum Ausdruck kommenden Zwecks des Gesetzes einschließlich der schutzwürdigen Belange im Sinne des §§ 1 Abs. 3 S. 2, 14 bis 16 LTranspG, die gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 LTranspG der Transparenz und Offenheit als Leitlinien für das Handeln der Verwaltung entgegenstehen, zulässt.

All dies kann sowohl angesichts der Bedeutung des Tatbestandsmerkmals „Identität“ im vorliegend relevanten Zusammenhang, insbesondere des Fehlens jeglicher für die Entscheidung über die vorliegende Verfassungsbeschwerde erheblicher Auslegungsspielräume mit Blick auf das konkrete Begehren der Beschwerdeführer, die sich im

⁴³ So zumindest die bereits dargestellte Behördenpraxis, siehe beispielsweise das oben zitierte Schreiben des Deutschen Bundestages vom 26.04.2016; dies ändert freilich nichts daran, dass die Vorschrift mit Blick auf die Formulierung „die Identität ... erkennen lassen“ darüber hinaus auch dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot nicht genügt.

Grundsatz gegen die Preisgabe der Identität als solcher und jeglicher Angaben hierzu von Seiten eines Antragstellers wenden, als auch bedingt durch den zwingenden Charakter der Vorschrift von vornherein keine Berücksichtigung finden. Eine verfassungskonforme Auslegung des angegriffenen § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG durch die Fachgerichte kommt damit nicht in Betracht.

(2) § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

Selbiges gilt, soweit sich die Beschwerdeführer zum anderen ebenso grundsätzlich gegen die in § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG kategorische und ausnahmslose Begrenzung von Ansprüchen auf Informationszugang und der Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre wenden, die sich nach der angegriffenen Norm ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben beziehen sollen. Hieran ändert auch nichts, dass selbst diese solchermaßen bereits von vornherein auf die vorgenannten wenigen Informationen begrenzten Ansprüche und Pflichten im Zusammenhang mit der Beachtung der Schutzinteressen gemäß den §§ 14 bis 16 LTranspG noch weitergehend beschränkt werden und dies in § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG ausdrückliche Erwähnung findet. Denn zum einen ist dieser Hinweis im Gesetz ohnehin lediglich deklaratorischer Natur. Zum anderen bestehen etwaige Auslegungsspielräume, die von den Fachgerichten bei der Beachtung der vorgenannten Schutzinteressen und Berücksichtigung der Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer genutzt werden könnten, von vornherein gerade nicht, soweit Ansprüche auf Informationszugang und Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre kategorisch und ausnahmslos auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben begrenzt werden. Genau gegen diese ebenso zwingende wie eindeutige und mithin einer verfassungskonformen Auslegung durch die Fachgerichte nicht zugängliche Begrenzung wenden sich die Beschwerdeführer. Auch insoweit scheidet bei der Anwendung der angegriffenen Norm des § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG durch die Fachgerichte eine Abwägung der betroffenen Interessen wie auch die Berücksichtigung der Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer von vornherein aus.

3.) Ergebnis

Damit bleibt festzuhalten, dass die angegriffenen Normen in Bezug auf das konkrete Begehren der insoweit vorliegend in ihren Grundrechtspositionen betroffenen Beschwerdeführer, Anträge gemäß § 11 LTranspG mit Erfolg stellen zu können, die die Identität des Antragstellers nicht erkennen lassen, und Ansprüche auf Informationszugang im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre erfolgreich geltend machen, die sich auf Informationen beziehen, die über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben hinausgehen, weder auslegungsfähig noch auslegungsbedürftig sind. Die Fachgerichte haben somit hier – anders als beispielsweise in dem der Nichtannahmeentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.10.2016 zugrunde liegenden Fall⁴⁴ – auch von vornherein keine Möglichkeit, bei der Anwendung der angegriffenen Normen unverhältnismäßige Grundrechtsbeschränkungen zu vermeiden.⁴⁵

Vor diesem Hintergrund wäre es den Beschwerdeführern nicht zumutbar, sie vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zunächst auf fachgerichtlichen Rechtsschutz zu verweisen. Angesichts des einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglichen Wortlauts und des zwingenden Charakters der mithin einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglichen hier angegriffenen Normen in §§ 11 Abs. 2 S. 1, 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG ist eine fachgerichtliche Klärung des Inhalts dieser einfachgesetzlichen Regelungen vor einer verfassungsgerichtlichen Beurteilung nicht angezeigt. Angesichts der nicht bestehenden Auslegungsspielräume erscheint fachgerichtlicher Rechtsschutz vielmehr von vornherein ohne jede Erfolgsaussicht.⁴⁶ Die Beschwerdeführer müssten in diesem Rahmen angesichts des einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglichen Wortlauts der §§ 11 Abs. 2 S. 1, 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG ebenso sinn- wie erfolglos Anträge stellen und gerichtlich geltend machen, die nach Maßgabe dieser Vorschriften offensichtlich unbegründet sind. Die angegriffenen Vorschriften werfen wie im Rahmen dieser Beschwerdeschrift dargestellt allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf, deren Beantwortung dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist. Von

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 10.10.2016 –1 BvR 2136/14.

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Urt. d. Ersten Senats vom 31.05.2016 - 1 BvR 1585/13, NJW 2016, S. 2247, 2250 Rn. 82.

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 55, 154, 157; 65, 1, 38; 102, 197, 208.

einer vorausgegangen fachgerichtlichen Prüfung wären hier keinerlei verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten.⁴⁷

V. Vorabentscheidung: Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung

Unabhängig davon ist die Erschöpfung des Rechtswegs nach § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG entbehrlich, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist. Das ist zum einen der Fall, wenn sie grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen aufwirft,⁴⁸ also Fragen, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lassen und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt worden sind.⁴⁹ Zum anderen ist die allgemeine Bedeutung gegeben, wenn die zu erwartende Entscheidung über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle schafft.⁵⁰

1.) Allgemeine Bedeutung im Anwendungsbereich der angegriffenen Normen

a) § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, da sie jede Person als potentiellen oder tatsächlichen Antragsteller bezogen auf den gesamten Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz betrifft, also insbesondere in Bezug auf den Anspruch auf Zugang zu Informationen und Umweltinformationen gegenüber sämtlichen Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben, wie auch sämtliche natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, soweit Behörden sich dieser Personen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedienen oder diesen Personen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurden, bzw. für den Zugang zu Umweltinformationen sämtliche natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, die aufgrund von Bundes- oder Landesrecht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen o-

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 123, 148, 172 f.

⁴⁸ BVerfGE 19, 268, 273; 108, 370, 386.

⁴⁹ BVerfGE 90, 22, 24f.

⁵⁰ BVerfGE 19, 268, 273; 19, 288, 289; 25, 236, 246; 27, 88, 98; 62, 338, 342; 68, 176, 185; 85, 167, 172; 104, 54, 74; 108, 370, 386.

der Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, oder die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes oder einer sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

b) § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist darüber hinaus von allgemeiner Bedeutung für jede Person als potentieller oder tatsächlicher Antragsteller nach dem Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz, soweit sie Zugang zu Informationen im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre begehrt, die über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben hinausgehen.

2.) Allgemeine Bedeutung über den Anwendungsbereich der angegriffenen Normen hinaus

a) § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG: Preisgabe der Identität des Antragstellers

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hätte sogar über den Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz hinaus grundsätzliche Bedeutung. Dies gilt insbesondere dort, wo die Ausgestaltung des Informationszugangsverfahrens im Ergebnis ebenso eine zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers vorsehen, nämlich in Bezug auf die Anforderungen an die zu wählende Form, die an einen entsprechenden Antrag gestellt werden und die unterschiedlich ausgestaltbar sind.⁵¹

Die Formfrage wirkt sich dabei nicht nur – etwa im Falle der Möglichkeit einer mündlichen, also auch telefonischen Antragstellung – auf die rein praktische Handhabung des Einsichtsrechts aus. Vielmehr ist dem mündlichen Informationsbegehren die Möglichkeit einer anonymen bzw. pseudonymen Antragstellung immanent, während eine zwingend schriftliche Antragstellung eine Offenlegung der Identität des Antragstellers be-

⁵¹ Denkbar ist sowohl eine mündliche Antragstellung als auch eine verpflichtend schriftliche Antragstellung, vgl. hierzu ausführlich auch Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 87.

wirkt, da die Preisgabe der Identität des Antragstellers aufgrund des Unterschriftserfordernisses in der Regel als Bestandteil der Schriftform gesehen wird. Für die elektronische Form, die der Schriftform gleichsteht, ergibt sich dies im deutschen Verwaltungsrecht sogar ausdrücklich aus § 3a Abs. 2 S. 3 VwVfG, wonach die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht unmittelbar durch die Behörde ermöglicht, nicht zulässig ist. Im Übrigen wird auf die grundsätzliche Regelung zur gesetzlichen Schriftform in § 126 BGB zurückgegriffen.⁵²

(1) Informationszugangsrecht sonstiger Länder

So ist im Informationszugangsrecht der Länder mehrfach normiert, dass der Antrag auf Informationszugang schriftlich oder elektronisch zu stellen ist.⁵³ Dies gilt etwa für das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, dessen § 10 Abs. 1 S. 2 vorsieht, dass der Antrag schriftlich oder zur Niederschrift an die Behörde zu richten ist, wie auch das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg, nach dessen § 6 Abs. 1 S. 3 eine schriftliche oder elektronische Antragstellung vorgeschrieben ist.

Entsprechend sehen beispielsweise die Erläuterungen zu § 10 Abs. 1 IFG M-V vor:⁵⁴

„Der Antrag muss schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde erfolgen (Antragsverfahren). Diese Formanforderungen dienen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, insbesondere im Hinblick auf die Identität des Antragstellers, den Inhalt der gewünschten Informationen (vgl. Absatz 2) sowie den Fristbeginn nach § 11. Die Schriftform verlangt grundsätzlich eine handschriftliche Unterzeichnung des Antrags, um die Identifikation des Absenders zu ermöglichen und das willentliche

⁵² Vgl. Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 87.

⁵³ Vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 17 mit Hinweis auf insbesondere auf § 6 Abs. 1 S. 3 BbgAIG (schriftlich oder elektronisch) und § 10 Abs. 1 S. 2 IFG MV (schriftlich oder zur behördlichen Niederschrift); ferner auf § 11 Abs. 1 HmbTG („soll schriftlich“, zulässig aber auch eine elektronische oder mündliche Antragstellung); „mündlich“ gleichberechtigt neben „schriftlich“ und „elektronisch“ erwähnend § 13 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 5 Abs. 1 S. 2 IFG NW, § 11 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP, § 5 Abs. 1 S. 2 ThürIFG).

⁵⁴ Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V) mit Erläuterungen, zu § 10 Abs. 1, S. 79 f.

Inverkehrbringen zu gewährleisten. Eine Antragstellung per Fax oder E-Mail (mit qualifizierter elektronischer Signatur, § 3a VwVfG M-V) genügt nur dann der Schriftform, wenn die Behörde einen entsprechenden Zugang eröffnet hat. Antragstellung zur Niederschrift bedeutet, dass ein mündlich (nicht telefonisch) gestellter Antrag von einem Bediensteten der Behörde wörtlich aufgenommen wird.“

Dass diese gesetzliche Vorgabe auch in der Behördenpraxis entsprechend kategorisch gehandhabt wird, zeigt die als

Anlage VB 4

beigefügte Korrespondenz hinsichtlich eines über die Plattform FragDenStaat.de gestellten Antrages.

Diesbezüglich stellen sich somit dieselben grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen wie in Bezug auf § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG. Insoweit wären hier also auch alle potentiellen oder tatsächlichen Antragsteller in Bezug auf den gesamten Anwendungsbereich sowohl des Informationsfreiheitsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern wie auch des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes des Landes Brandenburg von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die vorliegende Verfassungsbeschwerde unmittelbar betroffen.

Dabei wirft die Verfassungsbeschwerde insoweit die grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage auf, ob es sich hierbei eine verfassungskonforme Einschränkung des Informationszugangsanspruchs der betroffenen Antragsteller handelt und das Verlangen nach Angabe der Personalien insbesondere eine Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie ihrer Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG darstellt. Diese Frage lässt sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten und ist durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung noch nicht geklärt worden.⁵⁵

Zudem ist die allgemeine Bedeutung auch deswegen offensichtlich gegeben, weil die zu erwartende Entscheidung wie oben dargestellt über den Einzelfall hinaus Klarheit über

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 19, 268, 273; 90, 22, 24 f.; 108, 370, 386.

die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle schafft,⁵⁶ nämlich insbesondere in Bezug auf sämtliche potentiellen und tatsächlichen Antragsteller jedenfalls nach dem hier in Rede stehenden Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz, dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern wie auch dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg.

Eine Vorabentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist hier auch deswegen ohne weiteres möglich, weil eine fachgerichtliche Klärung wie oben aufgezeigt weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht erforderlich ist. Insbesondere muss das Bundesverfassungsgericht vorliegend keinerlei tatsächliche Feststellungen treffen, so dass es an einer sofortigen fundierten Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht gehindert ist.

(2) Allgemeine Bedeutung für die Behördenpraxis in ganz Deutschland

Von grundsätzlicher und mithin allgemeiner Bedeutung ist dieses Verfahren darüber hinaus für die Behördenpraxis in ganz Deutschland und die Ausübung eines eingeräumten Verfahrensermessens auch überall dort, wo keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen bezüglich der Preisgabe der Identität des Antragstellers getroffen wurden.

So trifft etwa das IFG des Bundes wie oben bereits ausgeführt zur Offenlegung der Identität des Antragstellers keine Aussage. Nach der Gesetzesbegründung „muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können“, und auch „der Dritte muss über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse entscheidet“.⁵⁷

Nach Maßgabe welcher Rechtsgrundlage der Antragsteller seine Identität gegenüber der informationspflichtigen Stelle preisgeben „muss“, bleibt offen. Dennoch wird im Schrifttum der Gesetzesbegründung gefolgt;⁵⁸ zur Erklärung wird auf das Verfahrensermessen der Behörde verwiesen.⁵⁹

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 19, 268, 273; 19, 288, 289; 25, 236, 246; 27, 88, 98; 62, 338, 342; 68, 176, 185; 85, 167, 172; 104, 54, 74; 108, 370, 386.

⁵⁷ So BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁵⁸ Vgl. Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 13 mit Hinweis auf Beckemper, LKV 2006, 300 (302); Matthes, Informationsfreiheitsgesetz, S. 50; Berger, in: ders./Partsch/Roth/Scheel Rn. 8; Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 11.

Aus der Verwaltungspraxis ist bekannt geworden, dass das BKA als informationspflichtige Stelle früher die Identifizierung des Antragstellers zur Voraussetzung für die Antragsbearbeitung gemacht hatte; nachdem vom Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise geltend gemacht worden waren, will das BKA auf der Identifizierung des Antragstellers nur noch „in besonders gelagerten Ausnahmefällen“ bestehen.

Im einschlägigen Tätigkeitsbericht des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit heißt es hierzu:⁶⁰

„Ohne Kopie des Personalausweises keine Auskunft?

Die Vorlage einer beglaubigten Kopie des Personalausweises vor Antragsbearbeitung ist im Regelfall nicht erforderlich.

In einer Tageszeitung wurde aus einem internen Bericht des BKA zu einer Rockerguppe berichtet. Daraufhin bat ein Petent die Behörde um Übermittlung des Berichtes. Das BKA klärte ihn zunächst ausführlich über die Verfahrensweise bei IFG-Anfragen sowie über möglicherweise anfallende Kosten auf, was ich ausdrücklich begrüße. Zur Identifizierung des Antragstellers verlangte das BKA dann aber einen persönlich von ihm unterschriebenen Brief und eine beglaubigte oder polizeilich bestätigte Kopie des Personalausweises. Die Bearbeitung des IFG-Antrag wurde bis dahin zurückgestellt.

Auf meine Bitte um Stellungnahme wies das BKA darauf hin, eine Identifizierung des Antragstellers sei für den Fall einer Drittbeteiligung gemäß § 8 IFG notwendig. Dadurch werde ausgeschlossen, dass Dritte im Namen des Antragstellers kostenpflichtige Anträge stellten. Zudem diene die Identifizierung der Beitreibung möglicherweise anfallender Kosten.

⁵⁹ Vgl. Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 13 mit Hinweis auf Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (989); Jastrow/Schlatmann, IFG, § 7, Rn. 21; Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 22.05.2012, S. 167, Tz. 3.2.3.

⁶⁰ Beauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 67, Tz. 5.3.4.

Kann ein Dritter ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszuges haben, gibt die Behörde diesem Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Dem Schreiben des BKA an den Antragsteller war allerdings nicht zu entnehmen, weshalb im vorliegenden Fall ein Drittbeteiligungsverfahren notwendig sein sollte.

Zudem hatte der Petent eine ladungsfähige Adresse mitgeteilt. Ein Kostenbescheid hätte folglich an die angegebene Adresse übermittelt werden können. Es war auch nicht ersichtlich und m. E. eher fernliegend, dass sich hier ein unbekannter Dritter unter missbräuchlicher Verwendung der fremden Identität einer evtl. Zahlungspflicht entziehen wollte.

Für eine ordnungsgemäße Durchführung des IFG-Verfahrens war die geforderte Identifizierung daher nicht erforderlich. Verlangt werden kann sie dagegen im Einzelfall dann, wenn ein Antragsteller eine sog. datenschutzrechtliche Selbstauskunft gemäß § 19 BDSG beantragt, weil er wissen möchte, welche Daten die Behörde über ihn gespeichert hat. Die Identifizierung liegt in diesem Falle im eigenen Interesse des Antragstellers, damit die Auskunft (nur) dem Berechtigten erteilt wird.

Im vorliegenden Fall sah ich dagegen keinen rechtlichen Grund für eine solche, der inhaltlichen Bearbeitung des IFG-Antrages „vorgeschaltete“ Identifizierung.

Ich habe das BKA daher gebeten, seine Rechtsauffassung zu überprüfen.

Der Petent hatte den Antrag allerdings vor Aufnahme der Bearbeitung zurückgenommen, so dass ich den Vorgang nicht weiter verfolgt habe. Wie das BKA mir aber zugesichert hat, wird es eine Ausweiskopie zur Identifizierung eines Antragstellers künftig nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen und nicht grundsätzlich als Voraussetzung für eine Antragsbearbeitung ansehen.“

Nach insoweit zutreffender Ansicht von Schoch begegnet die Pflicht zur Preisgabe der Identität des Antragstellers ohne gesetzliche Rechtsgrundlage von vornherein rechtlichen Bedenken.⁶¹ Denn das behördliche Verlangen nach Angabe der Personalien stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m.

⁶¹ Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14.

Art. 1 Abs. 1 GG) dar.⁶² Zur Rechtfertigung des Eingriffs ist, wenn die Einwilligung fehlt, eine Befugnisnorm notwendig.⁶³ Das behördliche Verfahrensermessen genügt dieser Anforderung nicht, zumal dieses Vorgehen auch im Hinblick auf das datenschutzrechtliche Gebot der Datenvermeidung des § 3a BDSG nicht unproblematisch ist.⁶⁴ Deshalb kann die informationspflichtige Stelle auf der Grundlage des § 7 Abs. 1 S. 1 IFG die Identität des Antragstellers nicht gleichsam hoheitlich „feststellen“.⁶⁵

Soll die Identität des Antragstellers im IFG-Verfahren mittels staatlicher Maßnahmen offengelegt werden können, muss nach Ansicht von Schoch eine entsprechende gesetzliche Regelung geschaffen werden.⁶⁶ Schoch verweist in diesem Zusammenhang auf die Kann-Bestimmungen in § 7 Abs. 1 S. 3 BremIFG⁶⁷ und in § 6 Abs. 2 S. 1 ThürIFG⁶⁸, auf die Soll-Bestimmung im Verbraucherinformationsrecht (§ 4 Abs. 1 S. 3 VIG⁶⁹) sowie auch auf die hier verfahrensgegenständliche Norm des § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG.⁷⁰

Sofern und soweit derartige gesetzliche Regelungen fehlten, darf eine begehrte Information (z. B. mündlich oder telefonisch) von vornherein nicht allein deshalb verweigert werden, weil der Antragsteller seine Identität nicht preisgeben will.⁷¹ Ebenso wenig ist die Preisgabe der Identität des Antragstellers grundsätzlich Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Antrags.⁷² Kann ein mündliches Informationsbegehren nicht sofort durch mündliche Auskunft erledigt werden, dürfen – sofern offengelegt – Name und

⁶² BVerfGE 92, 191 (197) = NJW 1995, 3110.

⁶³ BVerfG-K, NJW 2009, 3293 und NJW 2010, 2717.

⁶⁴ Vgl. Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14; Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 22.05.2012, S. 167. Tz. 3.2.3. mit Hinweis auf Kloepfer, K&R 2006, 19, 24.

⁶⁵ Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14.

⁶⁶ Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14.

⁶⁷ „Die Behörde kann verlangen, dass die antragstellende Person ihre Identität nachweist.“

⁶⁸ „Die öffentliche Stelle kann verlangen, dass der Antragsteller seine Identität nachweist.“

⁶⁹ „Ferner soll der Antrag den Namen und die Anschrift des Antragstellers enthalten.“; zudem liegt die informationspflichtige Stelle auf Nachfrage des Dritten diesem Namen und Anschrift des Antragstellers offen (§ 5 Abs. 2 S. 4 VIG).

⁷⁰ Vgl. Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14.

⁷¹ So auch Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14 mit Hinweis auf Fluck, in: ders./Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, § 7 IFG Rn. 44; Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 12.

⁷² Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, a.a.O.

Anschrift des Antragstellers notiert werden;⁷³ ansonsten muss die Information, falls der Anspruch besteht, dem „Anonymus“ erteilt werden.⁷⁴

Trotz des Umstandes, dass das IFG des Bundes eine Vorgabe in Richtung einer zwingenden Preisgabe der Identität des Antragstellers gerade nicht enthält, sondern für die Antragstellung insoweit das Prinzip der Formlosigkeit gilt,⁷⁵ zeigt die Behördenpraxis und nicht zuletzt auch ein Blick auf die Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern zum IFG, wonach selbst bei mündlichen Anträgen, die nicht bereits durch eine mündliche Auskunft erledigt sind, Name und Anschrift des Antragstellers zu erfassen sind,⁷⁶ dass vom Antragsteller dennoch häufig kategorisch verlangt wird, seine Identität zu offenbaren.

Dabei besteht in aller Regel keinerlei die Notwendigkeit, den Antragsteller identifizieren zu müssen. Erforderlich ist dies insbesondere auch dann nicht, wie in der Literatur mitunter ausgeführt wird,⁷⁷ wenn Unterlagen schriftlich zugesandt werden sollen oder wenn eine Begründung nach § 7 Abs. 1 S. 3 IFG erforderlich ist. So ist unter Wahrung der Anonymität des Antragstellers die Übersendung an einen Rechtsanwalt oder eine postlagernde Sendung oder dergleichen ohne weiteres möglich. Ebenso kann selbst eine Begründung nach § 7 Abs. 1 S. 3 IFG ohne Offenlegung der Identität des Antragstellers erfolgen bzw. macht die dahingehende Pflicht eine Preisgabe der Identität nicht erforderlich. Besteht der Dritte auf der Offenlegung des Antragstellers, so kann diese entweder unter Ausschluss der Behörde nur gegenüber dem Dritten erfolgen oder der Antragsteller kann in diesem Verfahrensstand den Antrag zurücknehmen oder entsprechend einschränken, wenn sich herausstellt, dass § 7 Abs. 1 S. 3 IFG einschlägig ist und ihm die Wahrung seiner Anonymität auch dem Dritten gegenüber wichtiger ist.⁷⁸

⁷³ BMI, Anwendungshinweise zum IFG, GMBL 2005, 1346, 1348, sub III. 6.

⁷⁴ Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 14.

⁷⁵ Vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 17.

⁷⁶ BMI, Anwendungshinweise zum IFG, GMBL 2005, 1346, 1348, sub III. 6.

⁷⁷ Vgl. Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 11.

⁷⁸ Siehe hierzu auch Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 96 mit dem Hinweis auf U. Jürgens, DSB 2002, 9 und darauf, dass ausgehend von den bisherigen Erfahrungen in Deutschland Informationssuchende in der Regel nicht an Informationen mit Personenbezug interessiert seien, sowie auf C. Nordmann, RDV 2001, 71, 79, der ebenfalls die Frage nach der Erforderlichkeit einer Identitätsprüfung stelle; denkbar wäre nach dessen Ansicht sogar eine (anonyme/pseudonyme) elektronische Antragstellung und Einsichtnahme via Internet; eine etwaige Gebührenpflicht stünde dem bei Vor-

Eine Notwendigkeit, den Antragsteller identifizieren zu müssen, kann also – wenn überhaupt – allenfalls ausnahmsweise in einigen wenigen Einzelfällen bestehen. Umso bedenklicher erscheint in diesem Zusammenhang, wenn die Anwendungshinweise des BMI zum IFG diesen Einzelfallbezug derart überdehnen. Denn danach soll die Identifizierung des Antragstellers grundsätzlich immer erfolgen, wenn das Auskunftsbegehren nicht sofort durch mündliche Auskunftserteilung erledigt werden kann. In Betracht kommen dabei Fälle, in denen telefonisch eine Auskunft erbeten wird, die nicht sofort erteilt werden kann und der Anrufer ankündigt, sich erneut zu melden; oder der Antragsteller spricht persönlich ohne Preisgabe seiner Identität vor und kündigt an, erneut zu erscheinen, wenn die gewünschte Information vorliegt. Insbesondere in der zuletzt genannten Konstellation ist auch die Frage der Geltendmachung anfallender Gebühren unproblematisch, da eine Barzahlung bei persönlichem Erscheinen möglich ist. Ein rechtlich erheblicher „Nachteil“ ist hierbei für die informationspflichtige Stelle nicht zu erkennen. Durch die Anordnung in den Anwendungshinweisen wird in diesen Fällen die Einzelfallentscheidung zur Aufhebung der Anonymität, die die Gesetzesbegründung vorsieht, in ihr Gegenteil verkehrt. Geht man davon aus, dass die grundsätzliche Möglichkeit der anonymen Antragstellung zu einer verstärkten Nutzung des Informationszugangsrechts beiträgt und somit Sinn und Zweck des IFG zuträglich ist, ist unabhängig von der praktischen Relevanz derartiger Fallgestaltungen festzustellen, dass die Anwendungshinweise damit die Zielsetzung des IFG konterkarieren.⁷⁹

Ein besonders bedenkliches und kritikwürdiges und damit entsprechend erwähnenswertes Negativbeispiel stellt insoweit ausgerechnet die Verwaltung des Deutschen Bundestages selbst dar, deren Praxis in Bezug auf die Anwendung des IFG dessen Sinn und Zweck offensichtlich systematisch unterläuft. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf das oben bereits zitierte Schreiben des Deutschen Bundestages vom 26.04.2016 verwiesen.

Hinzuweisen ist überdies ebenfalls nur exemplarisch auf die Anwendungshinweise zum Thüringischen IFG, wonach es der Behörde in der Regel möglich sein müsse, die Identifizierung

handensein (anonymer) elektronischer Bezahlvorgang nicht entgegen. Diese Auffassung werde vom ULD-SH geteilt, vgl. ULD SH, Hinweise zum IFG SH, 1. Aufl. S. 26.

⁷⁹ Vgl. Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, a.a.O.

tät des Antragstellers feststellen zu können, um die ggf. erforderliche Interessenabwägung vornehmen bzw. Gebühren erheben zu können.⁸⁰

Problematisch erweist sich schließlich auch die Haltung, die im Land Bremen von Seiten des Senats und der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zur Frage der Preisgabe der Identität eines Antragstellers vertreten wird:

So heißt es in einer Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft aus dem Jahre 2010:⁸¹

„Um den richtigen Adressaten der Informationen zweifelsfrei feststellen zu können, muss zudem die Identität des Antragstellers feststellbar sein. Nach der bisherigen Formulierung wäre auch ein anonymer Antrag statthaft. Dieser würde aber zahlreiche Probleme mit sich bringen (richtiger Adressat des Verwaltungsakts, Kostenträgerschaft, Klärung von Rückfragen, Verhinderung von Missbrauch, etc.).“

Ebenso bemerkenswert wie bedenklich sind auch die Ausführungen im Jahresbericht der Bremischen Landesbeauftragten für Informationsfreiheit aus demselben Jahr:⁸²

„5.3 Formerfordernisse des Antrags?“

Nach § 7 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) kann der Antrag auf Informationszugang in jedweder Form, also insbesondere auch mündlich oder elektronisch gestellt werden. Denkbar ist nach der gesetzlichen Regelung sogar ein anonymer Antrag. Der Formverzicht erleichtert zweifelsohne für Bürgerinnen und Bürger den Informationszugang. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass im Verwaltungsverfahren, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz, regelmäßig ein Bedürfnis nach eindeutiger Identifizierung der Antragstellerin oder des Antragstellers besteht. Wie soll etwa der Kostenanspruch nach § 10 BremIFG realisiert werden, wenn die antragstellende Person nicht bekannt ist? Eine Gebührenvoraushebung bietet keine Lösung, da sie gesetzlich explizit ausgeschlossen ist. Wie soll

⁸⁰ Thüringer Ministerium des Innern, Allgemeine Anwendungshinweise zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG), S. 26.

⁸¹ Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 27.04.2010, Unterrichtung der bremischen Bürgerschaft gemäß § 13 BremIFG über die Auswirkungen des bremischen Informationsfreiheitsgesetzes, Tz. 3.1.3.

⁸² Landesbeauftragten für Informationsfreiheit des Landes Bremen, 4. Jahresbericht vom 31.03.2010, S. 12, Tz. 5.3.

die Entscheidung im dreiseitigen Verhältnis nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BremIFG schriftlich bekannt gegeben werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers? Oder wie soll die beziehungsweise der Dritte über die Identität der antragstellenden Person informiert werden und auf dieser Grundlage über ihre beziehungsweise seine Einwilligung in die Zugänglichmachung „ihrer“ beziehungsweise „seiner“ Informationen entscheiden? Wie sollen Rückfragen, etwa im Falle der Unbestimmtheit des Antrags, an die oder den Antragsteller gerichtet werden? Wie sollen Missbräuche, etwa Massenanträge der oder des immer Gleichen, ausgeschlossen werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers? Die Fragen ließen sich beliebig fortsetzen. Festzuhalten bleibt also, dass schon aus Gründen der Vollziehbarkeit des Gesetzes aber letztlich auch aus Gründen der Rechtssicherheit die Identität der antragstellenden Person feststellbar sein muss, was regelmäßig über Formvorgaben für den Antrag zu erreichen ist. Im Übrigen sind nachvollziehbare Gründe für die Notwendigkeit einer Wahrung der Anonymität einer Antragstellerin beziehungsweise eines Antragstellers nicht erkennbar. Aufgrund dieser und anderer Aspekte enthalten auch andere Informationsfreiheitsgesetze Formvorgaben für den Antrag.“

Lediglich beispielhaft und zur weiteren Illustration sei noch auf die als

Anlage VB 5

beigefügte Korrespondenz hinsichtlich einiger über die Plattform FragDenStaat.de gestellter Anträge verwiesen.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die vorliegende Verfassungsbeschwerde würde auch hier umfassend Klarheit schaffen. Sie wäre daher ersichtlich von allgemeiner Bedeutung.

b) § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG: Bereichsausnahme Wissenschaft, Forschung und Lehre

Von über den Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz hinausgehender grundsätzlicher und allgemeiner Bedeutung ist diese Verfassungsbeschwerde auch in Bezug auf die verfahrensgegenständliche Bereichsausnahme im § 16 Abs. 3 LTranspG zugunsten von Wissenschaft, Forschung und Lehre.

(1) Informationszugangsrecht sonstiger Länder

So besteht etwa gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 des Brandenburgischen AIG das Akteneinsichtsrecht gegenüber den staatlichen Hochschulen, den Forschungsanstalten, den zentralen Forschungseinrichtungen und den Schulen und Prüfungseinrichtungen nur, soweit sie nicht im Bereich von Wissenschaft, Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfung tätig werden.

Gemäß § 3 Abs. 2 Ziff. 8 des Hamburgischen IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit die informations- und transparenzpflichtigen Stellen Grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben.

Das IFG NRW wiederum gilt gemäß dessen § 2 Abs. 3 für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden. Ebenso verhält es sich mit dem Saarländischen IFG (§ 1 S. 4 SIFG).

Das Thüringer IFG kombiniert die vorgenannten Bereichsausnahmen dahingehend, dass es gemäß dessen § 2 Abs. 4 und 5 informations- und transparenzpflichtige Stellen, soweit diese grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben sowie Universitätskliniken, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen sowie für Bildungs- und Prüfungseinrichtungen, soweit sie im Bereich von Forschung und Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden, von dessen Anwendungsbereich ausnehmen.

§ 3 Abs. 1 Ziff. 9 des IZG Sachsen-Anhalt sieht vor, dass der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht gegenüber Hochschulen, Universitätskliniken und Forschungseinrichtungen, einschließlich solcher Einrichtungen, die zum Transfer von Forschungsergebnissen gegründet wurden, soweit sie wissenschaftlich tätig sind.

Das Bremer IFG verweist schließlich in § 1 Abs. 1a mit Blick auf staatliche Universitäten und Hochschulen in Bremen in Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Verträgen und Daten über Drittmittelforschung auf die Regelungen des Bremischen Hochschulgesetzes, nach dessen § 75 Abs. 6 von der Hochschule eine öffentlich zugängliche Forschungsdatenbank für Drittmittelprojekte, die mindestens alle Projekttitle, wesentliche Inhalte und Zielsetzungen von Drittmittelprojekten, die Identität der Drittmittelgeber, die Fördersumme und die Laufzeit der Projekte umfasst, geführt wird, wobei die Daten-

bank nur Daten enthalten soll, deren Veröffentlichung nicht gegen gesetzliche Schutzrechte verstößt, und nach dessen § 75 Abs. 6 das Rektorat Drittmittelverträge in geeigneter Form veröffentlicht, soweit dem nicht gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen entgegenstehen.

Für die Frage der Verfassungskonformität all dieser die Informationsfreiheit einschränkenden Regelungen hätte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die vorliegende Verfassungsbeschwerde maßgebliche Bedeutung. Diesbezüglich stellen sich dieselben grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen wie in Bezug auf § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG. Insoweit wären hier also auch alle potentiellen oder tatsächlichen Antragsteller in Bezug auf die vorstehend genannten Ausnahmeregelungen in den Ländern Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Bremen von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die vorliegende Verfassungsbeschwerde unmittelbar betroffen.

Dabei wirft die Verfassungsbeschwerde insoweit die grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage auf, ob es sich bei diesen Ausnahmen um eine verfassungskonforme Einschränkung des Informationszugangsanspruchs der betroffenen Antragsteller handelt und eine Verletzung ihrer Informationsfreiheit und Medienfreiheiten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG darstellt. Diese Frage lässt sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten und ist durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung noch nicht geklärt worden.⁸³ Zudem ist die allgemeine Bedeutung auch deswegen offensichtlich gegeben, weil die zu erwartende Entscheidung insoweit wie oben dargestellt über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle schafft,⁸⁴ nämlich insbesondere in Bezug auf sämtliche potentiellen und tatsächlichen Antragsteller jedenfalls nach dem hier in Rede stehenden Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz und den entsprechenden Gesetzen in den Ländern Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Bremen, die Informationen aus den vom Anspruch auf Informationszugang ausgenommenen Bereichen begehren.

Eine Vorabentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist auch in Bezug auf die Bereichsausnahme des § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG ohne weiteres möglich, weil eine fach-

⁸³ Vgl. BVerfGE 19, 268, 273; 90, 22, 24 f.; 108, 370, 386.

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 19, 268, 273; 19, 288, 289; 25, 236, 246; 27, 88, 98; 62, 338, 342; 68, 176, 185; 85, 167, 172; 104, 54, 74; 108, 370, 386.

gerichtliche Klärung wie oben aufgezeigt ebenso wie im Falle des § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht erforderlich ist. Insbesondere muss das Bundesverfassungsgericht auch diesbezüglich keinerlei tatsächliche Feststellungen treffen, so dass es an einer sofortigen fundierten Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht gehindert ist.

(2) Allgemeine Bedeutung für die Behördenpraxis in ganz Deutschland

Von grundsätzlicher allgemeiner Bedeutung ist dieses Verfahren darüber hinaus für die Praxis der Behörden bei Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze auch überall dort, wo keine ausdrücklichen gesetzlichen Ausnahmen in Bezug auf den Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre vorgesehen sind, namentlich im Rahmen von Generalklauseln, die die Abwägung mit Belangen eröffnen, die dem Anspruch auf Informationszugang und einer Transparenzpflicht entgegenstehen.

VI. Frist

Das Landestransparenzgesetz ist am 01.01.2016 in Kraft getreten, die Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde ist somit gewahrt, § 93 Abs. 3 BVerfGG.

C. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, da die Beschwerdeführer durch die durch die § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG sowie § 16 Abs. 3 LTranspG in ihren Grundrechten gemäß

- Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG, Informationsfreiheit
- Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, informationelle Selbstbestimmung

verletzt sind.

I. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG, Informationsfreiheit

Die Beschwerdeführer sind mit dem Inkrafttreten des Gesetzes in ihren Rechten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG, dem Grundrecht der Informationsfreiheit, nämlich dem Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, verletzt.

1.) Schutzbereich

Sowohl der persönliche als auch der sachliche Schutzbereich des Grundrechts ist eröffnet. Grundrechtsträger des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG sind alle natürlichen und juristischen Personen.⁸⁵

Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sichert als Abwehrrecht den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen.⁸⁶ Als selbständiges Grundrecht steht die Informationsfreiheit neben der Meinungsfreiheit. Sie gewährleistet das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.⁸⁷ Dabei steht dieses Grundrecht gleichwertig neben der Meinungsfreiheit und dient der individuellen Entfaltung wie dem demokratischen Prinzip.⁸⁸ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umfasst das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG insbesondere ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert.⁸⁹

Als Quellen sind alle Träger von Informationen einzustufen, unabhängig davon, ob die Informationen eher Meinungen oder Tatsachen enthalten oder ob sie öffentliche oder private Angelegenheiten betreffen.⁹⁰ Welches Informationsmedium genutzt wird, ist unerheblich. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen.⁹¹ Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt.⁹²

⁸⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 26 m.w.N.

⁸⁶ BVerfGE 103, 44, 60.

⁸⁷ ErfK/Schmidt, GG, Art. 5, Rn. 13-14.

⁸⁸ BVerfGE 27, 71/81 f.

⁸⁹ BVerfGE 103, 44, 60.

⁹⁰ BVerfGE 27, 71/81 ff.

⁹¹ BVerfGE 103, 44, 60; 33, 52, 65; 90, 27, 32.

⁹² BVerfGE 103, 44, 60.

Auch Informationen, über die staatliche Stellen verfügen, sind unter diesen Voraussetzungen allgemein zugänglich. Insbesondere ist jede bei staatlichen Stellen vorhandene Information bzw. im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle, unabhängig von der Einstufung der zuständigen Stelle, allgemein zugänglich, wenn sie auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist.⁹³

Eine solche Vorgabe kann sich aus dem Demokratieprinzip oder anderen Verfassungsnormen ergeben, aber auch aus dem einfachen Recht. Insoweit sind insbesondere die zahlreichen Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetze und vergleichbare Regelungen bedeutsam,⁹⁴ vorliegend insbesondere die Vorschriften des verfahrensgegenständlichen Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz, das unter anderem gemäß §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 S. 1 allen natürlichen Personen, juristischen Personen des Privatrechts und teilweise solchen des öffentlichen Rechts sowie nicht rechtsfähigen Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und Umweltinformationen bzw. den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen gewährt, wobei ein rechtliches oder berechtigtes Interesse nicht dargelegt werden muss.

In diesem Zusammenhang sind zudem auch die Vorgaben in Bezug auf die sogenannte Transparenz-Plattform gemäß §§ 6 ff. LTranspG zu beachten. Dabei unterliegen der Veröffentlichungspflicht auf dieser Transparenz-Plattform gemäß § 7 Abs. 1 Ziff. 14 LTranspG zum einen auch die im Rahmen des Antragsverfahrens gemäß den Bestimmungen des Teils 3, also gemäß §§ 11 ff. LTranspG elektronisch zugänglich gemachten Informationen, wobei im Gegensatz zu § 11 Abs. 2 S. 1 LTransPG der Zugang zu dieser Plattform und eben jenen über ein solches die zwingende Preisgabe der Identität des Antragsteller verlangendes Antragsverfahren gemäß § 10 Abs. 1 LTranspG kostenlos und in anonymer Form zu ermöglichen ist. Zum anderen unterliegen gemäß § 7 LTranspG diverse andere dort im Einzelnen bezeichnete Informationen der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform.

Das hier verfahrensgegenständliche Landestransparenzgesetz aus dem Jahr 2016 – wie auch bereits dessen unmittelbares Vorgängergesetz, nämlich das Landesinformati-

⁹³ BVerfGE 103, 44, 60.

⁹⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 24 m.w.N.

onsfreiheitsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2008⁹⁵ – gewährleistet damit jedermann einen Anspruch auf umfassenden Zugang zu amtlichen bzw. den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen, die mithin nach einfachrechtlicher Maßgabe allgemein zugänglich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Vorgängergesetz des hier verfahrensgegenständlichen Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz, nämlich das Landesinformationsfreiheitsgesetz⁹⁶ im Gegensatz zu den jetzigen Regelungen die Möglichkeit eröffnete, Zugang zu amtlichen Informationen auch anonym und ohne kategorische Einschränkungen oder Ausnahmen in Bezug auf den Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre zu erhalten. Entsprechend weit gestaltete sich daher der Schutzbereich hinsichtlich der Informationsfreiheit.

Im Ergebnis stellt der auf diese Weise einfachgesetzlich gewährleistete Informationszugangsanspruch nach dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz also eine Ausgestaltung der grundgesetzlich gewährleisteten Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG dar. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit vermittelt damit individuelle Zugangsrechte, soweit der Gesetzgeber mittels seiner Bestimmungskompetenz die allgemeine Zugänglichkeit entsprechender Informationen vorsieht; durch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen werden diese Informationen zur allgemein zugänglichen Quelle. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit umfasst daher im vorliegenden Zusammenhang ein gegen die öffentliche Hand gerichtetes Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen und Umweltinformationen bzw. den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen insbesondere in Bezug auf den gesamten Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz.

Unabhängig davon bestehen hier auch deswegen individuelle Zugangsrechte, weil der Staat auf Grund der Kombination der Informationsfreiheit mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip zur Herstellung einer allgemeinen Zugänglichkeit verpflichtet ist.⁹⁷ Hinsichtlich der beim Staat vorhandenen Informationen, soweit diese ins-

⁹⁵ Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG), verabschiedet als Artikel 1 des Landesgesetzes zur Einführung des Rechts auf Informationszugang vom 26.11.2008 (GVBl. S. 296).

⁹⁶ Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG), verabschiedet als Artikel 1 des Landesgesetzes zur Einführung des Rechts auf Informationszugang vom 26.11.2008 (GVBl. S. 296).

⁹⁷ vgl. hierzu Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614, 616 f. m.w.N.

besondere wegen entsprechender Zugangsrechte, wie sie in den zahlreichen Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetzen einschließlich des verfahrensgegenständlichen Landestransparenzgesetzes vorgesehen sind, als allgemein zugänglich einzustufen sind, ergibt sich somit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG – in Anlehnung an Art. 42 GrCH – der Anspruch, den Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen und diesen durch die Art und Weise seiner Ausgestaltung von Seiten des Staates nicht unangemessen zu erschweren.⁹⁸

Auch wenn das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, nach ursprünglichem bzw. herkömmlichem Verständnis in erster Linie ein Abwehrrecht dargestellt haben mag,⁹⁹ ist nicht ersichtlich, warum diese ursprünglich dominierende Abwehrfunktion der grundrechtlichen Informationsfreiheit eine Entwicklung hin zu einem verfassungsunmittelbaren Informationszugangsanspruch gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG per se ausschließen sollte, der sich nicht zuletzt aus dem Merkmal der „ungehinderten Unterrichtung“ ergibt und der Entwicklung der Verfassungswirklichkeit von der Arkantradition der Verwaltung hin zu proaktiver Transparenz mit verfassungsrechtlich relevanter Wirkung entspringt.¹⁰⁰

Soweit man Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG einen partiell normgeprägten Schutzbereich zumessen will, spricht dies nicht dagegen.¹⁰¹ Vielmehr ist im Sinne eines vom Geiste wirklicher und umfassender Transparenz staatlichen Handelns getragenen und der Effektivität ihrer Ausübung getragenen Verständnisses der Grundrechte, insbesondere des Grundrechts der Informationsfreiheit, dessen Gewährleistung wiederum Voraussetzung für die Ausübung anderer Grundrechte darstellt, davon auszugehen, dass im Besitz der Verwaltung befindliche Informationen unter der Geltung der Volkssouveränität prinzipiell der Öffentlichkeit gewidmet sind und das Absehen von einer solchen Widmung dem Demokratieprinzip widerspricht¹⁰², und aus den Prinzipien von Demokra-

⁹⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 28 mit Hinweis auf BVerfG-K, NJW 2000, 649.

⁹⁹ BVerfGE 27, 88, 98 f.; BVerfGE 103, 44, 60; OVG Bln-Bbg, NVwZ-RR 2012, 107, 108; OVG NW, DVBl 2014, 930, 933.

¹⁰⁰ Vgl. Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 336 ff.; ders., ThürVBl 2003, 193, 196 ff.; ders., in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, A I, VerfR Rn. 99 ff.; ders., in: GVwR III, § 49 Rn. 18; ferner z. B. Lukaßen, Fallpraxis der Informationsbeauftragten, S. 42 f.

¹⁰¹ OVG NW, DVBl 2014, 930, 933; Wirtz/Brink, NVwZ 2015, 1166, 1169; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl Rn. 69.

¹⁰² Wegener, FS Bartelsperger, 2006, 165 (173, 178); ders., Der geheime Staat, S. 480 ff.; Kühling, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG Rn. 42.

tie, Rechtsstaat und Republik das grundsätzliche Gebot zur Herstellung der Öffentlichkeit staatlichen Handelns zu folgern.¹⁰³

Zudem ist selbst unter Annahme einer partiellen Normgeprägtheit des Schutzbereichs von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG mit Blick auf das verfahrensgegenständliche Landes-transparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz zu beachten, dass hierdurch und durch die Einrichtung des sogenannten Transparenzportals Transparenz und Offenheit zu Leitlinien für das Handeln der Verwaltung werden sollen, § 1 Abs. 3 S. 1 LTranspG. Die angegriffenen Normen wirken damit selbsteinschränkend diesen Leitlinien entgegen.

Zudem ist es gemäß § 1 Abs. 1 und 2 LTranspG gerade Zweck des Gesetzes, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern und auf diese Weise die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger zu verbessern, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen zu erhöhen, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe zu fördern sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft zu nutzen. Angeknüpft wird damit an das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität. Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus; in der Demokratie ist die einzig originär legitimierte Herrschaft die des Volkes. Zu dessen Selbstbehauptung braucht dieses ein Maximum an Information. Wenn der effektive Zugang zu Unterlagen staatlichen Handelns hier-nach einer Demokratisierung gleichsteht, so widersprechen einschränkende Regelungen wie die angegriffenen Normen dem Demokratieprinzip wie auch dem Grundsatz der Volkssouveränität.

Jedenfalls muss sich in Anbetracht nicht zuletzt, aber gerade auch der vorstehenden Erwägungen der Schutzbereich der Informationsfreiheit in diesem Sinne auf sämtliche im LTranspG bestimmten Informationsquellen, nämlich auf alle amtlichen Informationen und Umweltinformationen bzw. bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen oder auf der Transparenz-Plattform veröffentlichten Informationen beziehen und erstrecken.

¹⁰³ Lederer, Open Data, S. 449 ff.

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen bleibt im Ergebnis jedenfalls festzuhalten, dass nach und aufgrund der solchermaßen, insbesondere gemäß §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 S. 1 wie auch durch die Vorgaben in Bezug auf die sogenannte Transparenz-Plattform gemäß §§ 6 ff. LTranspG, erfolgten Eröffnung der allgemeinen Zugänglichkeit vorliegend der Schutzbereich der Informationsfreiheit, also das im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG gewährleistete Recht, sich insoweit ungehindert zu unterrichten, durch die verfahrensgegenständlichen Grundrechtseingriffe betroffen, namentlich durch die hier angegriffenen Regelungen der § 11 Abs. 2 S. 1 und § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG, durch die der Staat den Zugang zu solchen Informationen oder Informationsquellen in Bezug auf den gesamten Anwendungsbereich des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz verweigert bzw. beschränkt.¹⁰⁴

Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG ist damit vorliegend eröffnet.

2.) Eingriff durch § 11 Abs. 2 S. 1 und § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

In die Informationsfreiheit wird durch jede Maßnahme eines Grundrechtsverpflichteten eingegriffen, die dem Einzelnen ein Verhalten, das in den vorstehend dargestellten Schutzbereich dieses Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht, mit Blick auf die Informationsfreiheit also durch jedes staatliche Handeln, das die Informationsaufnahme verbietet oder einem Erlaubnisvorbehalt unterwirft. Dies gilt auch für die bloße Verzögerung des Informationszugangs, jedenfalls soweit sie nicht zumutbar ist.¹⁰⁵ Insbesondere auch Behinderungen tatsächlicher Art wie die Registrierung der Informationsaufnahme können die Informationsfreiheit beeinträchtigen.¹⁰⁶

Von nicht unmaßgeblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass das Landesinformationsfreiheitsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 2008¹⁰⁷ als unmittelbares Vorgängergesetz des hier verfahrensgegenständlichen Landestransparenzgesetzes im Gegensatz zu den jetzigen Regelungen die Möglichkeit eröffnete, Zugang zu amtlichen Informationen auch anonym und ohne kategorische Einschränkungen oder Ausnahmen in Bezug auf den Bereich von Wissenschaft, Forschung und

¹⁰⁴ BVerfGE 103, 44, 60.

¹⁰⁵ BVerfGE 27, 88, 98 f.

¹⁰⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 27 m.w.N.

¹⁰⁷ Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG), verabschiedet als Artikel 1 des Landesgesetzes zur Einführung des Rechts auf Informationszugang vom 26.11.2008 (GVBl. S. 296).

Lehre zu erhalten, so dass der Gesetzgeber selbst einen entsprechend weiten Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet hat. Mit den gesetzgeberischen Einschränkungen und Ausnahmen in § 11 Abs. 2 S. 1 und § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG dergestalt, dass Behörden Informationszugang nur noch dann gewähren müssen, wenn für sie die Identität des Zugangswilligen erkennbar ist, und dass der Informationszugang im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre erheblich, nämlich auf einige wenige Angaben, beschränkt wird, also der Rücknahme der damit verbundenen Anonymisierungs- und Informationszugangsmöglichkeiten, wurde jedenfalls in den Schutzbereich, wie dieser vom Landesinformationsfreiheitsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 2008 ursprünglich geprägt worden ist, eingegriffen, indem das Recht unter anderem auch der hiesigen Beschwerdeführer, sich insoweit ungehindert zu unterrichten, entsprechend verkürzt wurde.

Dabei ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch das Landesinformationsfreiheitsgesetz im Jahre 2008 einen Mindeststandard der verfassungsrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit definiert hat, hinter dem er – auch im Sinne gesetzgeberischer Selbstbindung, Konsequenz und Folgerichtigkeit – ohne sachlichen Grund nicht mehr zurückbleiben darf. Ein solcher Sachgrund ist jedoch – wie im Rahmen dieser Beschwerdeschrift dargestellt wird – in keiner Weise ersichtlich; insbesondere sind die verfahrensgegenständlichen Einschränkungen der Informationsfreiheit weder erforderlich noch angemessen.

Ein Eingriff in die individuellen Rechte der Beschwerdeführer auf Informationszugang ist hierin aber unabhängig davon auch deswegen zu sehen, soweit diese auch unter dem oben erörterten Gesichtspunkt bestehen, dass der Staat auf Grund der Kombination der Informationsfreiheit mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip zur Herstellung einer allgemeinen Zugänglichkeit verpflichtet ist.¹⁰⁸ Dies gilt in Bezug auf sämtliche beim Staat vorhandenen Informationen, die wegen entsprechender Zugangsrechte, wie sie im verfahrensgegenständlichen Landestransparenzgesetz vorgesehen sind, als allgemein zugänglich einzustufen sind und hinsichtlich derer die Beschwerdeführer den Anspruch geltend machen können, den Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen.¹⁰⁹ Dabei darf die staatliche Ausgestaltung der Art und Weise des

¹⁰⁸ Vgl. hierzu Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614, 616 f. m.w.N.

¹⁰⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 28 mit Hinweis auf BVerfG-K, NJW 2000, 649.

Zugangs diesen nicht unangemessen erschweren.¹¹⁰ So können Beschränkungen von Seiten des Staates in diesem Zusammenhang das Grundrecht der Informationsfreiheit insbesondere dann beeinträchtigen und verletzen, wenn sie darauf zielten oder wegen ihrer Art und Ausgestaltung objektiv dazu geeignet wären, nutzungswillige Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten.¹¹¹ Genau dies ist mit Blick auf § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG und die darin vorgesehene zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers, der Fall; insbesondere können entsprechende Einschüchterungs- und Abschreckungseffekte, die mit einer solchen obligatorischen kategorischen und ausnahmslos geltenden Vorgabe verbunden sind, nicht von der Hand gewiesen werden.

Ein Eingriff liegt auch darin, dass die angegriffenen Normen wie aufgezeigt selbst einschränkend den vom Landestransparenzgesetz für das Handeln der Verwaltung aufgestellten Leitlinien von Transparenz und Offenheit sowie dem an das Demokratieprinzip, den Grundsatz der Volkssouveränität und das Rechtsstaatsprinzip anknüpfenden Zweck des Gesetzes entgegenlaufen und den Zugang zu den im LTranspG bestimmten Informationsquellen, also zu den amtlichen Informationen und Umweltinformationen bzw. bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen veröffentlichten Informationen beschränken oder gar ausschließen.

Damit stellen die angegriffenen Normen Eingriffe bzw. Beeinträchtigungen des Grundrechts der Informationsfreiheit dar, die verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedürfen.

3.) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts wäre verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn er eine zulässige Schranke dieses Grundrechts darstellte und seine Schranken-Schranken einhielte. Art. 5 Abs. 1 GG unterliegt den Schranken der allgemeinen Gesetze. Allgemein im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG ist ein Gesetz dann, wenn es dem Schutz eines schlechthin zu schützenden Rechtsguts dient. Die hier angegriffenen Normen müssten den Anforderungen der Schranken-Schranken genügen.

¹¹⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 28 mit Hinweis auf BVerfG-K, NJW 2000, 649.

¹¹¹ BVerfG-K, NJW 2000, 649.

a) § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG

Der Eingriff in das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG durch § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG erweist sich hiernach als nicht gerechtfertigt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist das Übermaßverbot eine allgemeine Schranke der Grundrechtsbegrenzungen. Es beinhaltet, dass ein Eingriff in Grundrechte nur dann verfassungsgemäß ist, wenn der Eingriff

- geeignet ist, das Ziel, das zulässigerweise mit der Maßnahme oder wie hier einer gesetzlichen Regelung verfolgt wird, tatsächlich auch zu fördern;
- zur Förderung dieses Ziels auch erforderlich ist, d.h. kein gleich geeignetes Mittel existiert, mit dem bei geringerer Intensität das Ziel in gleicher Weise gefördert werden könnte und schließlich
- auch verhältnismäßig im engeren Sinne ist, d.h. zumutbar und angemessen erscheint, und somit die Zweck-Mittel-Relation zwischen der von dem Eingriff für den Grundrechtsträger ausgehenden Belastung und dem damit erzielten und beabsichtigten Erfolg für die Allgemeinheit oder einen anderen Grundrechtsträger stimmt.

Diesen Anforderungen entspricht die Regelung in § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG nicht. Im Gegenteil: Sie ist geeignet, den Zweck des Landestransparenzgesetzes insgesamt zu unterlaufen. Die Vorschrift ist – wie nachfolgend ausgeführt wird – weder erforderlich noch zumutbar oder gar angemessen, um den mit ihr angeblich verfolgten Zweck zu erreichen. Die Vorschrift stellt sich vielmehr im Ergebnis als ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot dar.

In der Begründung des Gesetzes zum zwingenden Erfordernis der Preisgabe der Identität des Antragstellers in § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG wird lediglich ausgeführt, die Vorschrift verlange die Erkennbarkeit der Identität,

„da die Stattgabe bzw. die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstellt, welcher der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekanntzugeben ist“¹¹²

Auch soweit – unabhängig von der dürftigen oben zitierten Gesetzesbegründung – in Einzel- bzw. Ausnahmefällen die Identifizierbarkeit des Informationssuchenden für die Bearbeitung und Bescheidung von Anträgen gemäß § 11 LTranspG hilfreich oder sogar erforderlich sein mag,¹¹³ – wobei nachfolgend noch ausgeführt werden wird, dass insbesondere etwa selbst in dem Ausnahmefall, dass eine Auskunft gebührenpflichtig sein könnte, mildere Mittel zur Erreichung des Zwecks in Betracht kämen – kann dies eine generelle Pflicht zur zwingenden Preisgabe der Identität von vornherein nicht rechtfertigen.

Soweit im Zusammenhang mit der Preisgabe der Identität der Antragsteller im vorliegenden Zusammenhang im Wesentlichen Kostengründe in den Vordergrund gestellt werden mit der Erwägung, ohne Identitätserkennbarkeit sei keine Kosteneintreibung möglich, verkennt dies bereits, dass bei ca. 90 Prozent der Anträge ohnehin keine Kosten anfallen und gerade bei Anfragen über Transparenzportale wie FragDenStaat.de vor Entstehung von Gebühren eine Rücksprache mit dem Antragsteller notwendig ist. Insofern wäre es völlig ausreichend, nicht vorab und pauschal, sondern erst zum Zeitpunkt der Rückfrage beim Antragsteller nach dessen Identität zu forschen.

Richtigerweise wird man diesen Zeitpunkt sogar noch weiter nach hinten verlagern müssen: Erst wenn der Antragsteller nach dem Hinweis der Behörde, dass ab sofort gebührenpflichtige Verwaltungshandlungen anstehen, entscheidet, seinen Antrag weiter zu verfolgen und diese kostenpflichtigen Verwaltungshandlungen „zu beauftragen“, kann überhaupt erst ein legitimes Interesse der Verwaltung entstehen, diese Kosten dann auch tatsächlich eintreiben zu können, wozu die Kenntnis der Identität des Antragstellers zwar – wie nachstehend noch aufgezeigt wird - immer noch nicht erforder-

¹¹² Landestransparenzgesetz, Gesetzentwurf der Landesregierung, Stand: 22.06.2015, Begründung zu § 11 Abs. 2, S. 96, abrufbar unter: https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/112/name/150625_Gesetzentwurf.pdf.

¹¹³ Auf solche Ausnahmefällen weisen etwa der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen oder die Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hinweisen Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht vom 13.05.2015, S. 100 ff., Tz. 12.3. wie auch Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015, BT-Drucks. 18/8700, S. 45, hin.

lich ist, wenn auch durchaus hilfreich sein kann. Dieser Zweck legitimiert damit nicht eine pauschale Regelung zur Identitätserkennbarkeit im Stadium der Antragstellung.

Zur Begründung der Identifizierungspflicht des Antragstellers wird schließlich mitunter teilweise ein Grundsatz der Gleichheit zwischen Bürger und Verwaltung angeführt. Einer transparenten Verwaltung solle – so wird argumentiert – ein transparenter Bürger gegenüberstehen. Hierbei handelt es sich allerdings um ein grundlegendes Missverständnis unseres Rechtsstaats: Die Verfassung berechtigt lediglich den grundrechtstragenden Bürger, die Verwaltung ihrerseits hat allein dienende Funktion und dabei keinerlei Gegenansprüche oder gar Gleichbehandlungsanliegen geltend zu machen. Bei dieser demokratischen Betrachtung ist nicht das Interesse des Einzelnen rechtfertigungsbedürftig und nachweispflichtig, sondern die Geheimhaltung staatlicherseits verwalteter Informationen ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die jedermann zustehende Informationsfreiheit. Die informationsverweigernde Verwaltung bedarf der Legitimation, die Begründungslast wechselt.

Dass sich hiernach die Pflicht zur zwingenden Preisgabe der Identität des Antragstellers als rechtswidrig erweist, wird durch die nachfolgenden Erwägungen bestätigt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die nichtförmliche Ausgestaltung des Informationszugangs und insbesondere die Möglichkeit einer anonymen Antragstellung sowohl mündlich als über das Internet für die Grundrechtsträger im vorliegenden Zusammenhang von erheblicher und sogar maßgeblicher Bedeutung ist.

Dies gilt umso mehr, als es gemäß § 1 gerade Zweck des Landestransparenzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz ist, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern und auf diese Weise die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger zu verbessern, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen zu erhöhen, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe zu fördern sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft zu nutzen.

Dabei ist desto eher ist zu erwarten, dass gerade auch der einfache Bürger von seinem Recht Gebrauch macht, je einfacher der Informationszugang ausgestaltet ist. Die Möglichkeit einer anonymen bzw. pseudonymen Anfrage unterstützt dabei das Wesensmerkmal der Informationszugangsfreiheit, sich nicht über den Zweck seines Begehrens

erklären zu müssen.¹¹⁴ Sinn und Zweck des Gesetzes muss gerade die möglichst unbürokratische Handhabung des Informationszugangs sein.¹¹⁵ Unter diesem Aspekt ist der Verzicht auf die Normierung von Formerfordernissen für die Antragstellung geboten, weil ein möglichst einfacher und anonymer Informationszugang gewährleistet wird, was die Hemmschwelle zur Inanspruchnahme dieses Rechts absenken dürfte.¹¹⁶

Allein die Preisgabe der Identität kann in bestimmten Fällen (z.B. bei behördenbekannten Journalisten) die Behörde zu einer extrem restriktiven Anwendung des Informationsfreiheitsrechts veranlassen. Dies erscheint umso problematischer, wenn – wie im Regelfall – die Notwendigkeit der Identitätspreisgabe von vornherein entfällt, was eine diesbezügliche generelle Pflicht bereits als nicht erforderlich – geschweige denn angemessen – erscheinen lässt.¹¹⁷

Darüber hinaus überzeugt auch nicht das Argument, die schriftliche Fixierung des Antrags sei aus Gründen der Rechtsklarheit hinsichtlich der fristauslösenden Wirkung der Antragstellung erforderlich. Die Möglichkeit einer (fern-)mündlichen Antragstellung zielt insbesondere auf die Fälle einfacher, ohne weiteres zu beantwortender Informationsbegehren ab. Sollte dem Antrag jedoch kurzfristig nicht entsprochen werden können, kann der Notwendigkeit der nachträglichen Feststellung des Antragseingangs

¹¹⁴ Hiergegen spricht auch nicht, dass es zur Sicherung der Aktenintegrität erforderlich sein kann, die Berechtigung zur Anonymität auf bestimmte Informationszugangsarten zu beschränken, also den anonymen Antragsteller auf die Möglichkeit der Übermittlung von Vervielfältigungen oder der Auskunftserteilung zu verweisen, da eine Protokollierung über die einsichtnehmende Person nicht möglich ist; vgl. Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 96 ff. m.w.N. An dem hier geltend gemachten verfassungsrechtlichen Gebot, dass grundsätzlich auch die Möglichkeit einer anonymen Anfrage möglich sein muss, kann sich durch diese Erwägung nichts ändern.

¹¹⁵ Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 9, Kloepfer K&R 2006, 19, 24.

¹¹⁶ Sicko, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, a.a.O.

¹¹⁷ Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 96 mit dem Hinweis auf U. Jürgens, DSB 2002, 9 und darauf, dass ausgehend von den bisherigen Erfahrungen in Deutschland Informationssuchende in der Regel nicht an Informationen mit Personenbezug interessiert seien, sowie auf C. Nordmann, RDV 2001, 71, 79, der ebenfalls die Frage nach der Erforderlichkeit einer Identitätsprüfung stelle; denkbar wäre nach dessen Ansicht sogar eine (anonyme/pseudonyme) elektronische Antragstellung und Einsichtnahme via Internet; eine etwaige Gebührenpflicht stünde dem bei Vorhandensein (anonymer) elektronischer Bezahlfverfahren nicht entgegen. Diese Auffassung werde vom ULD-SH geteilt, vgl. ULD SH, Hinweise zum IFG SH, 1. Aufl. S. 26, vgl. hierzu auch § 16 Abs. 1 S. 2 LTranspG, der es der transparenzpflichtigen Stelle ermöglicht, durch Unkenntlichmachung oder auf andere Weise den Schutz von personenbezogenen Daten Dritter zu wahren, so dass ein Antrag auf Informationszugang in Ansehung dessen nicht abgelehnt werden muss.

dadurch genügt werden, dass eine Aktennotiz gefertigt wird. Um auch den Interessen des Antragstellers gerecht zu werden, kann diese oder eine gesonderte Antragsbestätigung – ggf. auch nur auf Wunsch hin – dem Antragsteller übersandt werden.¹¹⁸

Griebel fordert daher, das Informationsbegehren nicht zu formalisieren. Eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Anordnung sei trotz der grundsätzlich geltenden Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens gemäß § 10 VwVfG zu begrüßen, um keinerlei Raum für abweichende Gesetzesinterpretationen zu lassen. Des Weiteren würde ein ausdrückliches Verbot der Identitätsausforschung die Informationsfreiheit zusätzlich aufwerten. Wenn es einem Behördenmitarbeiter grundsätzlich zu fragen verboten sei, wer eine Information begehrt, wird er auch nicht so leicht der Versuchung erliegen zu fragen, wozu die Information begehrt wird. Insbesondere nachdem sich in deutschen Behörden eine bestimmte Praxis herausgebildet habe, welche Information unproblematisch zugänglich sind, könne der solchermaßen gesetzlich normierte Normalfall der Anonymität die Bereitschaft zu einer (fern-)mündlichen Auskunftserteilung oder Einsichtsgewährung deutlich fördern.¹¹⁹

Entsprechend hat sich im Gesetzgebungsverfahren auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit des Landes Rheinland-Pfalz positioniert. Auch nach dessen Ansicht ist die zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers nicht erforderlich. In einer Anhörung zum Landestransparenzgesetz am 10.09.2015 heißt es wörtlich:¹²⁰

„Das Informationsfreiheitsgesetz verhält sich derzeit dazu nicht. Es verlangt nicht, dass der Betreffende seinen Namen nennt. Dies ist, wenn Sie so wollen, unter Datenschutzgesichtspunkten auch nachzuvollziehen; denn es sollen nur jene Daten erhoben werden, die notwendig sind, aber um eine Anfrage zu beantworten, brauche ich den Namen des Antragstellers nicht, zumal es nur um elektronische Anfragen, um E-Mail-Adressen, geht. Es kann eine fiktive E-Mail-Adresse sein. Es geht um Postfächer und anderes.

¹¹⁸ Vgl. Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, S. 97 m.w.N.

¹¹⁹ Vgl. Griebel, a.a.O.

¹²⁰ Protokoll der 57. Sitzung des Innenausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 10.09.2015, S. 31.

Diese Frage stellt sich also. Auch wenn ich viel Verständnis für die Position habe, den Namen zu verlangen, so wie sie jetzt im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt, bin ich – auch in der Funktion des Datenschutzbeauftragten – eher der Meinung, Sie sollten die Finger davon lassen. Sie können es ohnehin nicht kontrollieren. Wenn sich jemand bei einer Behörde mit Namen meldet und Informationen haben möchte, dann können Sie nicht nachvollziehen, ob das sein richtiger oder ein fiktiver Name ist. Was soll also das Spiel? Verzichten Sie darauf. Unter Datenschutzgesichtspunkten ist es im Zweifel ohnehin der bessere Weg. Die meisten – das ist die Information aus der Praxis – nennen ihren Namen. Es geht also um eine Handvoll Personen, die es anders handhaben wollen. Lassen Sie ihnen das Recht, es anders zu machen. Es verschlägt nichts.“

In seiner Stellungnahme vom 08.04.2015 wird der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit des Landes Rheinland-Pfalz noch deutlicher:¹²¹

„§ 11 Abs. 2 Satz 1 Transp-GE verlangt, dass die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin erkennbar ist. Eine anonyme Antragstellung wäre damit nicht mehr möglich. Dies ist zum einen aus informationsfreiheitsrechtlicher aber auch aus datenschutzrechtlicher Sicht fragwürdig. Da jeder, ohne Ausnahmen, einen entsprechenden Antrag stellen kann, ist es für die angefragte Stelle für die Bescheidung des Antrags nicht erforderlich, die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin zu kennen. Dann darf sie die Identität aber auch nicht feststellen.

Des Weiteren – nimmt man die vorgesehene Regelung ernst – wären elektronische Anträge nur noch mit elektronischer Signatur zulässig, da nur dann die Identität der antragstellenden Person einwandfrei festgestellt werden kann. Ein Antrag durch einfache E-Mail oder über das Portal „Frag den Staat“ würden nicht mehr möglich sein, da eine E-Mail-Adresse nicht ausreichen kann, um die Identität eines Antragstellers oder einer Antragstellerin erkennen zu können, da im Internet nicht gewährleistet ist, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin in seiner E-Mail-Adresse seinen echten Namen verwendet.

Die Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 1 Transp-GE stellt eine überschießende Regelung dar, die einen Rückschritt zum jetzigen § 5 Abs. 1 LIFG bedeuten würde. Daher sollte

¹²¹ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes im Beteiligungsverfahren vom 08.04.2015, S. 21, Ziff. 26 zu § 11 Abs. 2 S. 1.

die Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 1 Transp-GE sowie die Ausführungen dazu in der Gesetzesbegründung zur § 11 Abs. 1 und 2 Transp-GE gestrichen werden.

(Hervorhebung übernommen).

Entsprechend klar und eindeutig waren vor Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes auch die Empfehlungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit des Landes Rheinland-Pfalz für die Praxis zum damaligen LIFG,¹²² die ebenfalls bestätigen, dass die zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers gerade nicht erforderlich ist, sondern überhaupt nur in zudem äußerst restriktiv zu handhabenden Ausnahmefällen in Betracht kommen kann. Zugleich wurden die Anwendungshinweise des zuständigen Ministeriums, wonach die Behörde, obwohl die Schriftform nicht allgemein erforderlich sei, zumindest die Identität des Antragstellers feststellen müsse,¹²³ kritisiert:

„Entgegen den Anwendungshinweisen des ISIM kann der Antrag auch anonym gestellt werden. Aufgrund des weiten Kreises von möglichen Antragstellern nach dem LIFG ist es für die angefragte Stelle für die Bescheidung des Antrags nicht nötig, die Identität des Antragstellers zu kennen. Der angefragten Stelle muss lediglich die Möglichkeit eröffnet werden, die beantragten Informationen der anfragenden Person zukommen zu lassen. Erst wenn durch den Informationszugang Kosten entstehen, ist die Behörde bei einer anonymen Antragstellung berechtigt, die Identität zu erfragen, um ihren Kostenerstattungsanspruch durchsetzen zu können.“¹²⁴

Selbst mit Blick auf Anträge mit Bezug zu Dritten und bei einem diesbezüglichen Begründungserfordernis könne die Anonymität des Anfragenden gewahrt bleiben:

„Der Anfragende muss seine Identität weder gegenüber der Behörde, noch dem Dritten preisgeben. Die Behörde darf dem Dritten, dessen personenbezogene Daten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, weder die Identität des Antragstellers noch sonstige personenbezogene Daten mitteilen. Eine Übermittlung dieser personenbezogenen Daten an einen Dritten ist nur innerhalb der engen Vo-

¹²² Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Leitfaden für die Praxis zum LIFG, Stand: 26.09.2014.

¹²³ ISIM, Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008 zu § 5.

¹²⁴ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, a.a.O., S. 26.

raussetzungen des LDSG zulässig (z.B. § 16 Abs. 1 Nr. 3 LDSG). Häufig ist es ausreichend, über den Gegenstand des Informationsantrages und die Angabe des Personenkreises, dem die informationssuchende Person angehört, den Dritten zu informieren. Ist die Entscheidung des Dritten, ob einer Bekanntgabe schutzwürdige Belange entgegenstehen, nur möglich, wenn ihm die oder der Anfragende bekannt ist, muss die antragstellende Person um Einwilligung gebeten werden, ob ihre Identität im Rahmen der Drittbeteiligung mitgeteilt werden kann.¹²⁵

Auch im Schrifttum wurden die Anwendungshinweise zum früheren LIFG hinsichtlich des Konkretisierungsgrades des Antrags entsprechend kritisiert:¹²⁶

„An der Aussage der Anwendungshinweise des ISIM, dass die Behörde grundsätzlich die Identität des Antragstellers feststellen können muss, sind Zweifel angebracht. Auch wenn für das IFG allgemein anerkannt ist, dass eine Identifizierung des Antragstellers im Einzelfall nötig sein kann, sollte dies nicht zu einer generellen Erfassung der Identität des Antragstellers führen. Einer solchen Praxis stehen nicht nur datenschutzrechtliche Bedenken entgegen, sondern es ist auch davon auszugehen, dass die grundsätzliche Möglichkeit der anonymen Antragstellung zu einer verstärkten Nutzung des Informationszugangsrechts beiträgt und somit den Wirkungsgrad des LIFG erhöht. Insofern sollte die Möglichkeit der Feststellung der Identität des Antragstellers auf Einzelfälle beschränkt bleiben.“

Dieser verfassungs- bzw. grundrechtskonformen Haltung und den oben zitierten Handlungsempfehlungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit des Landes Rheinland-Pfalz zum früheren LIFG des Landes Rheinland-Pfalz hat die Neuregelung durch das Landestransparenzgesetz die Grundlage entzogen und die oben dargestellte und mit Blick auf die Informationsfreiheit und die Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer höchst bedenkliche Verwaltungspraxis in Gesetzesform gegossen und damit manifestiert.

Soweit in der Begründung des Gesetzes zum zwingenden Erfordernis der Preisgabe der Identität des Antragstellers in § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG lediglich ausgeführt wird, die Vorschrift verlange die Erkennbarkeit der Identität,

¹²⁵ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, a.a.O., S. 27.

¹²⁶ Piesker/Sicko/Ziekow, LKRZ 2013, 357, 363.

„da die Stattgabe bzw. die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstellt, welcher der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekanntzugeben ist“¹²⁷

vermag auch dies nicht zu überzeugen und den hiermit verbundenen Eingriff in die Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer zu rechtfertigen.

Dieser Erwägung sowie der Praxis der Behörden, mittels der Internetplattform "fragenstaat.de" gestellte Anträge mit der Begründung abzulehnen, Name oder Anschrift des Antragstellers seien nicht bekannt, ist etwa auch der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen in seinem 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht ebenso zutreffend wie dezidiert entgegengetreten. Die Behörden dürften aus Datenschutzgründen vielmehr nur dann auf einer Identifizierung bestehen, wenn dies für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sei. Wörtlich heißt es wie folgt:¹²⁸

„Die Internetplattform "fragenstaat.de" versteht sich als Unterstützungsangebot für informationssuchende Bürgerinnen und Bürger. Durch sie soll den Informationssuchenden die Stellung eines IFG-Antrags erleichtert und eine etwaige "Schwellenangst" genommen werden. So sollen letztlich mehr Personen zur Antragstellung ermutigt werden. Nicht immer gestaltet sich die Bearbeitung dadurch schneller. Manche Behörde meint - im Gegenteil - neue Zugangshindernisse auszumachen.

Die informationssuchende Person ist nicht sicher identifizierbar

Über die Internetplattform "fragenstaat.de" ist es möglich, anonyme oder pseudonyme Anträge auf Informationszugang zu stellen. Viele öffentliche Stellen lehnen die Bearbeitung solcher Anträge ab, solange keine postalische bzw. zustellungsfähige Adresse mitgeteilt wird. Dieses Vorgehen ist unzulässig : Da der freie Zugang zu Informationen als wesentlicher Bestandteil des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gesehen wird und die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat gestärkt werden sollen, hat der Gesetzgeber bewusst geringe Anforde-

¹²⁷ Landestransparenzgesetz, Gesetzentwurf der Landesregierung, Stand: 22.06.2015, Begründung zu § 11 Abs. 2, S. 96, abrufbar unter: https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/112/name/150625_Gesetzentwurf.pdf.

¹²⁸ Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht vom 13.05.2015, S, 100 ff., Tz. 12.3.

rungen an die Antragsteilung nach dem IFG NRW gestellt. Gesetzlich sind sowohl mündliche als auch elektronische Anträge vorgesehen. Der Gesetzgeber hat demnach gezielt und gewollt zwei Antragsarten zugelassen, bei denen eine sichere Identifizierung der oder des Antragstellenden zunächst ausgeschlossen ist. Grundsätzlich ist die Möglichkeit anonymer oder pseudonymer Anträge im Übrigen auch deshalb sinnvoll und wichtig, um eventuellen negativen Folgen für die Antragstellenden vorzubeugen.

Entscheidend ist jedoch Folgendes : Aus Gründen des Datenschutzes darf die verantwortliche Stelle die Postanschrift der Antragstellerinnen und -steller nur dann ermitteln, wenn es zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dass zum Beispiel die Erteilung eines förmlichen Ablehnungsbescheides die Angabe einer Postanschrift erfordert, stellt kein durchgreifendes Argument dafür dar, bereits die Zulässigkeit eines Antrags von der Angabe einer zustellungsfähigen Adresse abhängig zu machen. Ob ein Informationsanspruch ganz oder teilweise abgelehnt werden muss, dürfte regelmäßig bei Antragstellung noch nicht feststehen, so dass diese Erwägung kein Grund für eine Identifizierung sein kann. Ist dem Antrag stattzugeben, kann die gewünschte Information in der Regel erteilt werden, ohne dass es hierzu der Angabe einer Postanschrift bedarf. In diesen Fällen ist die Feststellung der Identität der Antragstellenden für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Stelle nicht erforderlich und somit unzulässig.“

Mit Blick auf das hier in Rede stehende Landestransparenzgesetz kommt hinzu, dass gemäß § 12 Abs. 4 S. 1, 2 LTranspG die vollständige oder teilweise Ablehnung eines Antrags gar nicht etwa zwingend schriftlich, sondern alternativ auch elektronisch begründet werden kann und im Falle einer mündlichen Antragstellung eine schriftliche oder elektronische Begründung überhaupt nur dann erforderlich ist, wenn der Antragsteller dies ausdrücklich verlangt.

Erst recht nicht erforderlich ist die zwingende Preisgabe der Identität, soweit die transparentpflichtige Stelle einem Antrag stattgibt und die begehrte Information gemäß § 12 Abs. 1 S. 1 LTranspG durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise zugänglich macht oder die Information gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 LTranspG in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen, insbesondere der Transparenz-Plattform, beschafft werden kann und sich die transparentpflichtige Stelle auf deren Angabe beschränkt. Dies kann ohne weiteres mündlich oder auf elektronischem Wege erfolgen.

Die einzige im Gesetzentwurf enthaltene oben zitierte Begründung für die zwingende Offenlegung der Identität, nämlich dass die Stattgabe bzw. die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstelle, welcher dem Antragsteller bekanntzugeben sei, kann daher ersichtlich von vornherein nicht tragen.

Dass es sich abgesehen davon hierbei ohnehin nur um ein vorgeschobenes Argument handeln dürfte, bestätigt im Übrigen die Gesetzeshistorie. So war zwar die hier angegriffene Regelung bereits von Anfang an im Gesetzentwurf vorgesehen, nämlich bereits im Referentenentwurf vom 28.11.2014.¹²⁹ Die vorstehende Begründung dagegen wurde erst nachträglich eingefügt und tauchte dann im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 22.06.2015¹³⁰ auf.

Auch der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen weist in seinem 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht zutreffend darauf hin, dass lediglich in Ausnahmefällen die Identifizierbarkeit des Informationssuchenden erforderlich sein könne. Dies gelte nur dann, wenn die Gewährung eines Informationszugangs einen Gebührentatbestand auslöse, ein Dritter einwilligen oder der Antragsteller ein rechtliches Interesse geltend machen müsse. Soweit dies hingegen nicht einschlägig sei, könne die fehlende Identifizierbarkeit oder die fehlende Postanschrift nicht zur Ablehnung des Antrags führen.¹³¹

In Bezug auf die vorstehend genannten Ausnahmefälle kommt hinzu, dass jedenfalls im Hinblick auf eventuell anfallende Gebühren die Möglichkeit bestünde, diese ohne Preisgabe der Identität des Antragstellers per Vorkasse oder Hinterlegung zu erheben. Denkbar wäre auch die Kostenübernahmeerklärung einer dritten Person, etwa eines Rechtsanwalts. So wäre das Problem der Kosteneintreibung für die Verwaltung sicher

¹²⁹ Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz, Referentenentwurf, Stand: 28.11.2014, Begründung zu § 11 Abs. 2, S. 61, abrufbar unter: https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/117/name/Referentenentwurf_Transparenzgesetz.pdf.

¹³⁰ Landestransparenzgesetz, Gesetzentwurf der Landesregierung, Stand: 22.06.2015, Begründung zu § 11 Abs. 2, S. 96, abrufbar unter: https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/112/name/150625_Gesetzentwurf.pdf.

¹³¹ Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 22. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht vom 13.05.2015, a.a.O., siehe zu den Ausnahmefällen auch Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015, BT-Drucks. 18/8700, S. 45.

gelöst, sowie eine Darlegung der Identität für den Antragsteller auch in diesen Fällen hinfällig. Diese Mittel wären mithin bei gleicher Wirksamkeit die mildereren.

Dies entspricht auch der Haltung anderer Datenschutzbeauftragter anderer Länder, so etwa ausdrücklich des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Sofern kein Grund bestehe, die Identität des Antragstellers zu kennen, sollten sowohl pseudonymisierte als auch anonymisierte Anträge beschieden werden.¹³²

Auch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit führt in ihrem Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015 mit Blick auf das IFG des Bundes aus:¹³³

„Einfache Auskünfte kann die Behörde auch unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilen (vgl. amtliche Begründung zu § 7 Absatz 3 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 15). Der Informationszugang wird hier regelmäßig zu erteilen sein, auch wenn der Antragsteller seine Identität nicht preisgibt.

Nach Auffassung des Gesetzgebers sind einfache Auskünfte vor allem mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand.

Hierzu werden regelmäßig aber neben mündlichen auch einfache schriftliche Auskünfte zählen. Ob eine Auskunft einfach ist, ist Frage des Einzelfalls. Entscheidend ist der notwendige Verwaltungsaufwand, nicht der - im Ergebnis nach intensiver Recherche mitunter gleichwohl überschaubare - Umfang der Auskunft.

Für die Erteilung einfacher Auskünfte sind die Identität des Antragstellers, also der „Klarname“ und die Mitteilung einer zustellungstauglichen Adresse unerheblich. Auch die Fragen, ob und an welche E-Mail-Adresse übermittelt werden darf, stellt sich hier nicht.“

Dass eine entsprechende gesetzliche Regelung in nahezu allen anderen Gesetzen fehlt,¹³⁴ bestätigt gerade, dass eine solchermaßen gesetzlich vorgesehene zwingende

¹³² Protokoll der 31. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit am 20. und 21.10.2015 in Schwerin, S. 8.

¹³³ Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015, BT-Drucks. 18/8700, S. 44.

Preisgabe des Antragstellers gerade offensichtlich weder erforderlich noch angemessen ist. Selbiges gilt in Ansehung des Umstandes, dass auch das Vorgängergesetz des Landestransparenzgesetzes, nämlich das Landesinformationsfreiheitsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 2008, ohne eine derartige die Informationsfreiheit beschränkende Vorschrift auskam.¹³⁵

Problematisch ist dabei nicht zuletzt, dass damit im Ergebnis gegen den Grundsatz verstoßen wird, dass die Ausübung von Grundrechten keinen Anlass für diskriminierende, einschüchternde oder abschreckende staatliche Maßnahmen darstellen darf, die den Grundrechtsträger letztlich wie einen potentiellen Rechtsbrecher behandeln.

Dieses Vorgehen des Gesetzgebers steht zudem auch in Widerspruch zu den Vorgaben in Bezug auf die sogenannte Transparenz-Plattform gemäß §§ 6 ff. LTranspG. Denn der Veröffentlichungspflicht auf dieser Transparenz-Plattform unterliegen gemäß § 7 Abs. 1 Ziff. 14 LTranspG gerade auch die im Rahmen des Antragsverfahrens gemäß den Bestimmungen des Teils 3, also gemäß §§ 11 ff. LTranspG elektronisch zugänglich gemachte Informationen. Im Gegensatz zu § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG ist der Zugang zu dieser Plattform und eben jenen über ein solches die zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers verlangendes Antragsverfahren gemäß § 10 Abs. 1 LTranspG kostenlos und in anonymer Form zu ermöglichen. Dies stellt insbesondere auch keine konsequente oder gar folgerichtige Ausgestaltung des Informationszugangsrechts dar, die zur Erreichung eines verfassungsmäßigen Zustands jedoch erreicht werden müsste.¹³⁶

Von fehlender gesetzgeberischer Konsequenz gekennzeichnet ist schließlich auch der Umstand, dass die angegriffenen Normen wie oben aufgezeigt selbsteinschränkend den vom Landestransparenzgesetz für das Handeln der Verwaltung aufgestellten Leitlinien von Transparenz und Offenheit sowie dem an das Demokratieprinzip, den Grundsatz der Volkssouveränität und das Rechtsstaatprinzip anknüpfenden Zweck des Gesetzes entgegenlaufen und den Zugang zu den im LTranspG bestimmten Informationsquellen, also zu den amtlichen Informationen und Umweltinformationen bzw. bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen veröffentlichten Informationen in wie oben darge-

¹³⁴ Dies gilt auch und gerade in Ansehung dessen, dass die einschlägige oben dargestellte Behördenpraxis auch insoweit entsprechende Bedenken aufwirft.

¹³⁵ Diese Erwägung spricht auch gegen die Erforderlichkeit und Angemessenheit des § 16 Abs. 3 2. Hs LTranspG, der im Landesinformationsfreiheitsgesetz aus dem Jahre 2008 ebenfalls keine Entsprechung hatte.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 115, 276; 121, 317.

stellt weder erforderlicher noch angemessener Weise beschränken oder gar ausschließen.

Mit den hier angegriffenen Normen¹³⁷ hat der Gesetzgeber somit gegen das Gebot der Folgerichtigkeit und Konsequenz, das von der Gesetzgebung zu beachten ist,¹³⁸ verstoßen.

Soweit Einschüchterungs- und Abschreckungseffekte dahingehend, nutzungswillige Interessenten von Informationen von einer Antragstellung abzuhalten, die mit der hier angegriffenen Art und Ausgestaltung des Informationszugangs, also der damit verbundenen zwingenden generellen Preisgabe der Identität einhergehen, im Sinne einer Entlastung der Verwaltung oder aus Sorge vor einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Behörden, zumal für deren Begründetheit nichts ersichtlich ist, sogar beabsichtigt sein sollten, wäre die Verfolgung eines solchen Zieles von Seiten des Gesetzgebers von vornherein ersichtlich unzulässig, jedenfalls in keiner Weise erforderlich oder gar angemessen.

Schließlich genügt § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG auch nicht dem Bestimmtheitsgebot und erweist sich bereits aus diesem Grunde als verfassungswidrig.¹³⁹ Bereits die gesetzliche Formulierung, der Antrag „müsse die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers ... erkennen lassen“, ist sowohl für den Bürger, als auch für die Verwaltung konturlos und unklar. Reicht die Angabe des Namens in einer E-Mail aus? Muss bei häufig vorkommenden Namen auch noch ein Geburtsdatum und ein Geburtsort angegeben werden? Muss eine Anschrift angegeben werden? Muss die Kopie des Personalausweises beigefügt werden? Muss diese – vgl. die oben dargestellte Praxis des BKA – beglaubigt werden? Und was ist bei persönlich Anwesenden? Ist deren Identität nicht eindeutig, auch wenn sie sich namentlich noch gar nicht vorgestellt haben? Was gilt bei telefonischen Antragstellungen? All diese Fragen sind völlig ungeklärt, das Gesetz ist sogar noch unschärfer formuliert: Der Antragsteller muss sich nicht etwa identifizieren, er muss seine Identität „erkennen lassen“. Tut er das nicht, wenn er ein gebräuch-

¹³⁷ Die Erwägungen in Bezug auf den Mangel an gesetzgeberischer Konsequenz gelten ebenso in Bezug auf § 16 Abs. 3 2. Hs LTranspG, dessen Bereichsausnahme sich auch in Ansehung der nachfolgenden Ausführungen als weder konsequent noch folgerichtig darstellt.

¹³⁸ Vgl. BVerfGE 115, 276; 121, 317, siehe zum verfassungsrechtlichen Konsequenzgebot auch etwa Bumke Der Staat 49 (2010), 77 ff.; Kischel AöR 124 (1999), 174 ff.; Payandeh AöR 136 (2011), 578 ff.; Osterloh, FS für Bryde, 2013, S. 429 ff.; Schmidt FS Canaris, 2007, S. 1353 ff.

¹³⁹ Wir verweisen hierzu auf die nachfolgenden Ausführungen zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

liches Pseudonym wie einen Künstlernamen oder – im örtlichen Umfeld – seinen „Rufnamen“ angibt? Durch diese Unschärfe des Gesetzes wird der Antragswillige abgeschreckt, von seinem Bürgerrecht Gebrauch zu machen, er wird zudem verleitet, vorsorglich mehr persönliche Angaben zu machen, als vielleicht nötig wäre. Und die Verwaltung wird in die Lage versetzt, durch mehr oder weniger restriktive Handhabung der unklaren Gesetzesformulierung das Antragsverhalten der Bürger zu steuern. Gerade dies darf unter keinen Umständen sein.¹⁴⁰

Es sei auch an dieser Stelle noch einmal betont, dass all diese Unklarheiten nichts daran ändern, dass die angegriffene Norm mit der von ihr vorgesehenen zwingenden generellen Offenlegung der „Identität“ des Antragstellers einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich ist und sich die Verfassungsbeschwerde gegen diese solchermaßen vorgesehene Erkennbarkeit bzw. Preisgabe der Identität als solcher richtet. Denn die Beschwerdeführer wenden sich insbesondere dagegen, dass es ihnen verwehrt werden soll, einen Antrag gemäß § 11 LTranspG auch anonym – also ohne jede Angabe zur Person des Antragstellers – stellen zu können.

Für den Informationssuchenden ist überdies völlig unklar, was mit den von ihm offengelegten seine „Identität“ preisgebenden personenbezogenen Daten gerade auch in Verbindung und Verknüpfung mit dem Inhalt seines Informationsbegehrens geschieht. Das ist wiederum dazu geeignet, die bereits benannten Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte wechselwirkend zu verstärken.

Im Ergebnis erweist sich die kategorische und ausnahmslose Preisgabe der Identität, wie sie die angegriffene Norm vorsieht, im vorliegenden Zusammenhang als weder erforderlich noch angemessen und stellt damit eine Verletzung der Beschwerdeführer in ihren Grundrechtspositionen dar.

b) § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG

Soweit auch durch § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG in das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. GG daneben eingegriffen wird, ist dies ebenfalls nicht gerechtfertigt.

¹⁴⁰ In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausführungen zum Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot im im Rahmen der Verletzung der Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Var. GG verwiesen, die ergänzend in Bezug genommen werden.

Die massive Einschränkung der Informationszugangsrechte gegenüber Hochschulen gegenüber der bisherigen Rechtslage begründet der Gesetzesgeber damit, dass zum *„Schutz der Forschungsfreiheit ... weitergehende Informationsansprüche ausgeschlossen“* werden (LT-Drs. 16/5173, Seite 47).

Tatsächlich ist diese Regelung jedoch bereits weder geeignet noch erforderlich und erst recht nicht zumutbar oder angemessen, um diesen mit ihr vermeintlich verfolgten Zweck zu erreichen. Die Vorschrift stellt sich vielmehr ebenso als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot dar. Wie bereits dargestellt, ist das Übermaßverbot eine allgemeine Schranke der Grundrechtsbegrenzungen. Es beinhaltet wie bereits ausgeführt, dass ein Eingriff in Grundrechte nur dann verfassungsgemäß ist, wenn der Eingriff

- geeignet ist, das Ziel, das zulässigerweise mit der Maßnahme oder wie hier einer gesetzlichen Regelung verfolgt wird, tatsächlich auch zu fördern;
- zur Förderung dieses Ziels auch erforderlich ist, d.h. kein gleich geeignetes Mittel existiert, mit dem bei geringerer Intensität das Ziel in gleicher Weise gefördert werden könnte und schließlich
- auch verhältnismäßig im engeren Sinne ist, d.h. zumutbar und angemessen erscheint, und somit die Zweck-Mittel-Relation zwischen der von dem Eingriff für den Grundrechtsträger ausgehenden Belastung und dem damit erzielten und beabsichtigten Erfolg für die Allgemeinheit oder einen anderen Grundrechtsträger stimmt.

Diesen Anforderungen entspricht die Regelung in § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG nicht. Im Gegenteil: Es läuft Gefahr, das postulierte Ziel zu konterkarieren und die Freiheit der Wissenschaft und Forschung auszuhöhlen. Es fehlt eine Differenzierung dahingehend, ob in gleicher Sache eher durch ein Mehr oder ein Weniger an Transparenz eine erfolgversprechende Gefahrenabwehr sicherzustellen ist. Ebenso gut denkbar ist nämlich auch, dass durch die Ausnahme vom Grundsatz des freien und voraussetzungslosen Informationszugangs sowie die damit verbundene Verweigerung einer allgemeinen Transparenz im Bereich von Wissenschaft und Forschung eine derartige Gefährdung tatsächlich erst heraufbeschworen bzw. zumindest erheblich intensiviert wird und somit im Ergebnis die gesetzliche Ausnahme zur effektiven Gefahrenabwehr nach

Art. 5 Abs. 3 GG von vornherein gar nicht geeignet ist. Denn es stellt sich die Frage, ob denkbare Gefahren für Forschung und Wissenschaft allein ausschließlich mit einer Reduzierung von Transparenz in diesem Bereich zu erreichen ist und nicht etwa durch ein Mehr an Transparenz.

Insofern verstößt die in § 16 Abs. 3 LTranspG enthaltene Bereichsausnahme in ihrer Absolutheit und weitreichenden Ausgestaltung gegen Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber verpflichtet, das Übermaßverbot zu beachten, weil es sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz mit Verfassungsrang handelt. Insofern ist schon nicht nachvollziehbar, dass bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag ohne jede nachvollziehbare Begründung und damit willkürlich von einer Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit durch einen freien Informationszugang ausgegangen worden ist – und das, obwohl in der Anhörung im Innenausschuss auf die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift hingewiesen worden ist.

So hat der damalige Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in der Anhörung folgendes zu Protokoll gegeben:

Daher gehen die §§ 3 Abs. 7 und 16 Abs. 3 des Gesetzentwurfs durchaus in die richtige Richtung, aber das muss dann auch normenklar sein, und das muss dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht werden. Im ersten Halbsatz des § 16 Abs. 3 ist das überhaupt nicht der Fall. Dieser beinhaltet lediglich eine Wiederholung des Grundgesetzes. Welche Konsequenzen das für die Informationsfreiheit hat, ist überhaupt nicht ersichtlich. Für mich bewegt sich dieser Halbsatz am Rande der Verfassungswidrigkeit, weil er viel zu unbestimmt ist.

Seite 6 des Protokolls der 57. Sitzung des Innenausschusses am 10.09.2015,

Anlage VB 6

Auch die die Kanzlerin der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz fand deutliche Worte zur Unbestimmtheit der Norm, wenngleich auch unter anderen Vorzeichen. Wörtlich führte Sie aus:

Er ist unklar und unserer Auffassung nach auch widersprüchlich, weil er in § 16 Abs. 2 einerseits vorgibt, ein Grundrecht zu wahren, nämlich die Freiheit von Forschung und Lehre, andererseits aber eine Informationspflicht über den Namen

des Drittmittelgebers, der Höhe der Mittel und der Laufzeit des abgeschlossenen Vorhabens vorsieht. Selbst-verständlich kann der Gesetzgeber in Grundrechtspositionen eingreifen, solange sie nicht im Kernbereich tangiert werden, aber in diesem Gesetzentwurf tut er es nicht so, wie es gemacht werden muss.

Seite 28 des Protokolls der 57. Sitzung des Innenausschusses am 10.09.2015,

Anlage VB 6

Schließlich monierte auch der Justiziar im Deutschen Hochschulverband, Herr Noack, die Unbestimmtheit der Norm und gab insofern zu Protokoll:

Auch bei der Bereichsausnahme – so will ich es jetzt beim Thema „öffentliche Belange“ nennen – wird für uns auch nicht klar, was genau transparentpflichtig ist. Ist es der einzelne Drittmittelvertrag? Sind es möglicherweise darüber hinaus Kooperationsverträge? Das bleibt leider unbestimmt.

Seite 26 des Protokolls der 57. Sitzung des Innenausschusses am 10.09.2015,

Anlage VB 6

Auf Nachfrage des Abgeordneten Heinisch führte der Justiziar im Deutschen Hochschulverband zudem aus:

Klassischerweise ist durch die Rechtsprechung bereits alles normiert, was wissenschaftsrelevant ist und was sogenannte staatliche Aufgaben sind. Es gibt – allerdings je nach Bundesland auch verschiedene – Aufgabenkataloge. Das ist eine Systematik, die bei diesem Landestransparenzgesetz wohl nicht ganz ins Auge gefasst wurde, um es einmal ganz vorsichtig auszudrücken.

Seite 37 f. des Protokolls der 57. Sitzung des Innenausschusses am 10.09.2015,

Anlage VB 6

Insofern enthält die in § 16 Abs. 3 geregelte Begrenzung bezüglich des Anwendungsbereichs des Landestransparenzgesetzes eine viel zu weitreichende und undifferenzierte Rechtsfolge für den Bereich von Forschung und Lehre, nämlich die eines vollständigen Ausschlusses vom Prinzip des freien und voraussetzungslosen Informationszugangs.

Insofern legen wir als **Anlage VB 7** die Resolution des 65. Deutscher-Hochschul-Verband-Tages in Mainz zum Transparenzgebot bei Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft vor, in der es heißt:

1. *Universitäre Forschung ist grundsätzlich öffentliche Forschung. Geheime Forschung an Universitäten ist ein prinzipieller Widerspruch. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind begründungs- und rechtfertigungspflichtig.*
2. *Ausnahmen vom Transparenzgebot sind insbesondere angezeigt, wenn der Schutz öffentlicher Belange oder die Gefahr der Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Raum stehen.*
 - a) *Mit dem Transparenzgebot konkurrierende öffentliche Interessen können insbesondere tangiert sein, wenn das Bekanntwerden des Drittmittelauftrages geeignet ist, Interessen der inneren und äußeren Sicherheit, der Landesverteidigung oder internationale Beziehungen zu beschädigen.*
 - b) *Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“ Im Zusammenhang mit Forschungsvorhaben können im Einzelfall geplante Patentanmeldungen, Marktstrategien und Investitionsentscheidungen des Drittmittelgebers zum Bereich der Geschäftsgeheimnisse gerechnet werden. Allein der Umstand, dass ein Forschungsauftrag zu einem bestimmten Thema, mit einer bestimmten Fragestellung und in einem bestimmten finanziellen Umfang zum Gegenstand eines Drittmittelauftrages geworden ist, kann geeignet sein, dem Drittmittelgeber im Falle der Veröffentlichung des Drittmittelprojektes wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Allerdings darf diese Gefahr nicht nur rituell behauptet werden, sondern muss vom Drittmittelgeber im Einzelnen gegenüber der Universität belegt werden.*

Der deutsche Hochschulverband kann im Hinblick auf die von ihm vertretene Klientel als unverdächtig bezeichnet werden, aus sachfremden Erwägungen heraus eine Lanze für mehr Transparenz in der Forschung zu brechen. Mit der Resolution wird jedoch ein Weg aufgezeigt, wie tatsächlich eine interessengerechte gesetzliche Lösung hätte aus-

sehen können. Es ist nämlich nicht einzusehen, wie die Freiheit der Forschung und Wissenschaft dadurch Schaden nehmen könnte, dass Kooperationen staatlicher Universitäten mit der Privatwirtschaft dem Transparenzgebot unterliegen.

In dieselbe Richtung geht auch die EntschlieÙung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland „Mehr Transparenz bei der Wissenschaft - Offenlegung von Kooperationsverträgen“ vom 12. Juni 2012. Sie zeigt sich darin besorgt über die verborgenen Einflussnahmen auf die Gegenstände und Ergebnisse von Forschungen. Zahlreiche Lehrstühle würden direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert; auch die unternehmensfinanzierte Forschung selbst nehme zu. Die Konferenz spricht sich daher zum Schutz der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Forschung für eine regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten aus. Sie verlangt zudem konsequente Transparenzregelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.¹⁴¹ Wörtlich heißt es wie folgt:¹⁴²

Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft hat eine lange Tradition. Dies gilt für gemeinsame Institute ebenso wie für Stiftungsprofessuren und sonstige Formen der Zusammenarbeit. Unternehmensfinanzierte Forschung nimmt einen immer größeren Anteil an der Wissenschaft ein. Deutschlandweit sollen inzwischen 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert sein. Oft sind Motivation und Umfang der Förderung für Außenstehende nicht erkennbar. Für eine Beurteilung der Forschungsergebnisse und deren Bewertung ist die Kenntnis dieser Hintergründe jedoch Voraussetzung. Die Freiheit von Forschung und Wissenschaft lebt von einer offenen Diskussion; Geheimhaltung engt diese Freiheiten ein. Einer verborgenen Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und auf deren Veröffentlichung kann nur durch eine konsequente Politik der Offenheit begegnet werden. Kooperationsverträge zwischen Wissenschaft und Unternehmen sind grundsätzlich offenzulegen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte mindestens die Identität der Drittmittelgeber, die Laufzeit der Projekte, den Förderumfang und die Einflussmöglichkeiten der Drittmittelgeber auf Forschungsziele und -ergebnisse umfassen. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Verträge darf nur zurücktreten, soweit und solange die Bekanntgabe gesetzlich geschützte Interessen beeinträchtigt. Die regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von For-

¹⁴¹ BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 55.

¹⁴² BfDI, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 105, Anlage 3.

schungsprojekten ist nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten ein geeignetes Instrument, um die Freiheit der Forschung zu schützen, indem einseitige Abhängigkeiten oder auch nur deren Anschein vermieden wird. Eine reine Selbstverpflichtung der Universitäten und Forschungseinrichtungen ist hierfür nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr konsequenter Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.“

Im Gesetzgebungsverfahren hat sich der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit des Landes Rheinland-Pfalz entsprechend geäußert:¹⁴³

„Es ist zu begrüßen, dass § 16 Abs. 3 Transp-GE eine Regelung zum Schutz von Wissenschaft, Forschung und Lehre enthält. Denn dadurch wird zukünftig für die Universitäten, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Schulen rechtsverbindlich geregelt, dass das Gesetz auf diese Einrichtungen anwendbar ist. Ich vertrete bereits heute die Auffassung, dass das LIFG bei den Universitäten, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Schulen anwendbar ist. Denn nach dem Wortlaut des LIFG sind diese Einrichtungen im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit vollumfänglich dem Gesetz unterworfen. Der gegenteiligen Annahme der Gesetzesbegründung zum LIFG kommt in diesem Zusammenhang keine rechtserhebliche Bedeutung, da sie keine Grundlage im Gesetzeswortlaut findet.

Der Wortlaut des § 16 Abs. 3 Transp-GE ist jedoch regelungstechnisch verfehlt. § 16 Abs. 3, 1. HS Transp-GE ist in einem Landesgesetz über staatliche Transparenz sachlich nicht angebracht. Es ist nicht notwendig zu normieren, dass die Freiheit von Forschung und Lehre gewährleistet wird, da dies bereits Art. 5 Abs. 3 GG enthält.

*Wenn § 16 Abs. 3, 2. HS Transp-GE so zu verstehen ist, dass nur die dort genannten Informationen über die Drittmittelforschung der Transparenz- und Informationszugangspflicht unterliegen und alle sonstigen Dokumente der Hochschulen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs herausfallen, wäre dies regelungssystematisch verfehlt und sachlich nicht angemessen. Ist dies Deutung der Regelung gewollt, würde eine **neue Bereichsausnahme** geschaf-*

¹⁴³ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes im Beteiligungsverfahren vom 08.04.2015, S. 6 ff., lit. d) Universitäten.

fen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten ist. Die Hochschulen und Universitäten üben ungeachtet ihres Grundrechtsschutzes Verwaltungstätigkeit aus. Ich schlage daher vor, die unten stehende Regelung an die Regelungen der anderen Länder (§ 2 Abs. 5 IFG-Thüringen, § 2 Abs.3 IFG-NRW, § 1 Satz 4 IFG-Saarland) anzugleichen.

Auch im Bereich der Drittmittelforschung enthält die Regelung des § 16 Abs. 3, 2. HS eine Beschränkung. Danach soll sich die Transparenzpflicht nur auf abgeschlossene Forschungsvorhaben erstrecken. Dies kann nicht mitgetragen werden. Die Regelungen anderer Länder dazu sind transparenzfreundlicher (z.B. § 75 Abs. 7 HochschG-Bremen, § 75 HochschG-Hamburg). Es ist nicht einsichtig, warum nur die Informationen über abgeschlossene Forschungsvorhaben der Transparenzpflicht unterliegen und im Einzelfall nicht über die im Gesetzentwurf normierten Informationen hinausgehende Informationen herausgegeben werden können.

Außerdem ist nicht nachvollziehbar, warum und in welchem Umfang Rahmenvereinbarungen, die regelmäßig im Vorfeld konkreter kooperativer Forschungsvorhaben liegen, nicht zugänglich sein sollen. Diese Verträge, die i.d.R. Beschränkungen von Forschung und Lehre enthalten, können nicht unter Berufung auf den abwehrrechtlichen Gehalt von Art. 5 Abs. 3 GG zurückgehalten werden. Es würde Forschung und Lehre gerade stärken, wenn hier für mehr Transparenz gesorgt würde.

Ich schlage daher, auch in Anlehnung an die Regelung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insgesamt folgende Regelung vor:

„Für Hochschulen, Universitäten, Forschungseinrichtungen, Prüfungseinrichtungen und Schulen gilt dieses Gesetz, soweit die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre nicht entgegensteht. Das Recht auf Informationszugang und die Transparenzpflicht im Bereich der Drittmittelforschung beziehen sich zumindest auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmittel finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben.“

(Hervorhebung übernommen)

Insofern kann kein Zweifel daran bestehen, dass Kooperationen staatlicher Universitäten mit der Privatwirtschaft im Grundsatz dem Transparenzgebot unterliegen müssen. Die Freiheit der Forschung und Wissenschaft wird hierdurch nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil vielmehr gerade gestärkt. Dabei verkennen die Beschwerdeführer nicht, dass natürlich auch Fälle denkbar sind, in denen Forschungsergebnisse, die im Rahmen solcher Kooperationen erzielt worden sind, der Geheimhaltung unterliegen müssen. Dies wäre aber mit der Bereichsausnahme nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 LTranspG, nämlich dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausreichend zu gewährleisten gewesen.

Warum aber der Inhalt von Vereinbarungen, sofern hier nicht bereits die Forschungsergebnisse selbst betroffen sind bzw. sich Rückschlüsse hierauf ziehen lassen, einer ausnahmslosen Geheimhaltung unterliegen sollen, erschließt sich den Beschwerdeführern nicht. Hält man sich jedoch vor Augen, dass Drittmittelforschung immer auch staatliche Forschung ist, weil die Mittel haushaltsrechtlich als staatliche Gelder anzusehen sind, muss es immer Aufgabe der fördernden Unternehmen sein, im Einvernehmen mit der Universität darzustellen, warum bestimmte Informationen nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen.

Im Gegenteil besteht bei der drittmittelfinanzierten Forschung die auf der Hand liegende Gefahr, die grundrechtlich verbrieft Freiheit von Forschung und Lehre durch die Abhängigkeiten der Wissenschaft von industriellen Auftraggebern einzuengen und zu verletzen.

Abschließend bleibt damit festzuhalten, dass der Zweck der in Rede stehenden Vorschrift, nämlich die Freiheit der Forschung und Wissenschaft zu gewährleisten, nicht nur nicht erfüllt, sondern tatsächlich das gegenläufige Ergebnis erzielt wird, da eine intransparente drittmittelfinanzierte Forschung Gefahr läuft, ihre Entscheidungsfreiheit über das eigentliche Ob und Wie der Forschung zu verlieren.

II. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, informationelle Selbstbestimmung

1.) Schutzbereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis jedes einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu ent-

scheiden. Geschützt wird die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Gesetze persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wurde vom Bundesverfassungsgericht in Auseinandersetzung mit den Gefahren der automatischen Datenverarbeitung im Volkszählungsurteil aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet.¹⁴⁴ Freie Entfaltung der Persönlichkeit setze unter den modernen Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Das Grundgesetz gewährleiste insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Grund und Ursache der Schutzbedürftigkeit liegen jedoch nicht allein in den Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt viel mehr generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, sofern hierfür keine normklare, bestimmte und verhältnismäßige gesetzliche Grundlage besteht. Das folgt schon daraus, dass das Bundesverfassungsgericht dieses Recht als eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelt und in Fortführung der bisherigen Konkretisierung dieses Rechts – Schutz der Privatsphäre, Recht auf Gegendarstellung, auf Resozialisierung oder Schutz vor Selbstbeichtigung – ganz allgemein definiert als die aus dem „Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalt offenbart werden“.¹⁴⁵

Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen je-

¹⁴⁴ BVerfGE, 65, 1, 41 ff.; seither ständige Rechtspr., vgl. z. B. BVerfGE, 100, 313, 358 f.

¹⁴⁵ BVerfGE, 65, 1, 41 f. mit Bezugnahme auf die einschlägigen früheren Entscheidungen; BVerfGE 80, 367, 373.

derzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird – entsprechend dem Wirkungsprinzip des Panoptismus – versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen.¹⁴⁶

2.) Eingriff in den Schutzbereich durch § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG

§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG, nämlich die gesetzliche Pflicht, bei Anträgen auf Informationszugang seine Identität erkennen zu lassen, greift in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ein.¹⁴⁷ Der Eingriff in das Grundrecht entfällt insbesondere nicht dadurch, dass lediglich Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben wurden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung.¹⁴⁸

Das Recht soll insbesondere einem Einschüchterungseffekt vorbeugen.¹⁴⁹ Sich frei informieren kann nur derjenige, der nicht befürchten muss, dass die von ihm hierbei hinterlassenen Datenspuren Rückschlüsse auf seine Interessen zulassen oder sonstige Sanktionen zu befürchten stehen. Wer unsicher ist, ob seine Kommunikation, gleich ob er sich nur informiert oder aber auch äußert, überwacht wird, wie sie gespeichert, verwendet oder weitergegeben wird, wird versuchen, sein Kommunikationsverhalten hieran auszurichten.¹⁵⁰ Denn wer ständig damit rechnen muss, sein Kommunikationsverhalten, hier der Antrag auf Informationszugang, könnte in Zukunft einmal gegen ihn verwendet werden, wird im Zweifel den Antrag nicht stellen. Insbesondere im Hinblick auf begehrte Informationen, die Anlass zu staatskritischer Kritik geben können, ist ein solcher Effekt zu befürchten. Gerade deren freier Austausch in einer Demokratie ist jedoch von besonders hohem Wert. Denn diese lebt von der Meinungsfreude und dem Engagement der Bürger und setzt daher Furchtlosigkeit voraus.¹⁵¹ Dort, wo ein Klima der Überwachung herrscht, kann ein freier und offener demokratischer Prozess nicht

¹⁴⁶ BVerfGE, 65, 1, 41 ff.

¹⁴⁷ BVerfGE 92, 191 (197) = NJW 1995, 3110.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 11.08.2009 - 2 BvR 941/08, Rn. 1-32; vgl. BVerfGE 65, 1, 45; 120, 378, 398 f.; BVerfGK 10, 330, 336.

¹⁴⁹ Jarass/Pieroth, GG, Art. 2, Rn. 42, m. w. N.

¹⁵⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, Volkszählung.

¹⁵¹ Limbach: Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit? 10.5.2002, abgerufen unter http://www.zeit.de/reden/deutsche_innenpolitik/200221_limbach_sicherheit, am 6.12.2016.

stattfinden. Insofern ist nicht nur die individuelle Entfaltungschancen des Einzelnen betroffen, sondern auch und gerade das Gemeinwohl, weil gerade die freie Meinungsäußerung ebenso wie die Informationsfreiheit seiner Bürger Wesensgehalt eines freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist. So können Beschränkungen von Seiten des Staates in diesem Zusammenhang die Grundrechtspositionen der Beschwerdeführer insbesondere dann beeinträchtigen und verletzen, wenn sie darauf zielten oder wegen ihrer Art und Ausgestaltung objektiv dazu geeignet wären, nutzungswillige Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten.¹⁵² Genau dies ist mit Blick auf § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG und die darin vorgesehene zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers, der Fall; insbesondere können entsprechende Einschüchterungs- und Abschreckungseffekte, die mit einer solchen obligatorischen kategorischen und ausnahmslos geltenden Vorgabe verbunden sind, nicht von der Hand gewiesen werden.

3.) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in das Grundrecht der Beschwerdeführer auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht gerechtfertigt. Zwar ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Diese bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist.¹⁵³

Wie bereits oben dargelegt wurde, ist die zwingende kategorische und ausnahmslose Preisgabe der Identität des Antragstellers für den damit verfolgten Zweck, nämlich die Möglichkeit der Bekanntgabe eines dem Antrag stattgebenden oder ablehnenden Verwaltungsakts,¹⁵⁴ weder erforderlich noch angemessen. Dies stellt ebenso wie in Ansehung der Informationsfreiheit auch mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen das Übermaßverbot dar. Die Identifizierbarkeit des Informationssuchenden ist vielmehr – wenn überhaupt – nur in Einzel- bzw.

¹⁵² BVerfG-K, NJW 2000, 649.

¹⁵³ vgl. BVerfGE 65, 1, 43 f.; 120, 378, 401 ff.; BVerfGK, 10, 330, 337; BVerfGE 65, 1, 44 ff.; 100, 313, 359 f.; BVerfGK 10, 330, 337 f.; BVerfG-K, NJW 2009, 3293 und NJW 2010, 2717.

¹⁵⁴ Landestransparenzgesetz, Gesetzentwurf der Landesregierung, Stand: 22.06.2015, Begründung zu § 11 Abs. 2, S. 96, abrufbar unter: https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/112/name/150625_Gesetzentwurf.pdf.

Ausnahmefällen erforderlich. Dies kann eine generelle obligatorische Preisgabe der Identität im vorliegenden Zusammenhang von vornherein nicht rechtfertigen.¹⁵⁵

Schließlich genügt die solchermaßen vorgesehene Preisgabe der Identität auch weder dem allgemeinen noch dem speziell auf den Bereich des Rechts der informationellen Selbstbestimmung bezogenen Bestimmtheitsgebot.

Danach muss sichergestellt sein, dass das Handeln der Verwaltung messbar und für den Bürger in gewissem Ausmaße voraussehbar und berechenbar ist, sowie eine Gerichtskontrolle ermöglicht werden.¹⁵⁶ Darüber hinaus verlangt das Bundesverfassungsgericht sowohl aus dem Gebot der Normenklarheit als auch aus Verhältnismäßigkeitsüberlegungen weiterhin, dass der legitimierende Zweck in hinreichender Bestimmtheit gesetzlich fixiert sein muss.¹⁵⁷ Das Bestimmtheitsgebot schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor pauschalen und unspezifischen Eingriffen. Nur wenn die Datenerhebung und -verarbeitung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, welche die Eingriffszwecke genau bestimmt, kann der Eingriff gerechtfertigt sein. Für die Bestimmtheit soll dabei die gesetzliche Fixierung von Eingriffszweck und -umfang genügen.¹⁵⁸ Richtigerweise ist zu verlangen, dass das „überwiegende Allgemeininteresse“¹⁵⁹ in spezifische, genau nachvollziehbare sowie exakt eingrenzbar Informationserwartungen konkretisiert wird.¹⁶⁰

Auch das Bestimmtheitsgebot unterliegt dabei einem Verhältnismäßigkeitsprinzip: Je schwerwiegender ein Eingriff ist, desto konkreter muss er normativ definiert werden.¹⁶¹ Je nach Eingriffstiefe sind also höhere Anforderungen an die Bestimmtheit von Verwendungszweck, Datenverarbeitungsphasen, Form der automatisierten Verarbeitung,

¹⁵⁵ Zur weiteren Begründung, dass die vorgesehene Preisgabe der Identität im vorliegenden Zusammenhang weder erforderlich noch angemessen ist, wird auf die vorstehenden Ausführungen zur Informationsfreiheit, die insoweit entsprechend gelten.

¹⁵⁶ BVerfGE 110, 33 (53 ff.) = NJW 2004, 2213.

¹⁵⁷ Brink, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Syst. C, Rz. 96 mit Hinweis auf BVerfGE 65, 1, 46; LVerfG M.-V. DVBl 2000, 262, 266 f.; SächsVerfGH SächsVBl 1996, 160, 177; BVerwG JZ 1991, 471, 474; Jarass NJW 1989, 857, 861; Maunz/Dürig/Di Fabio GG Art. 2 Abs. 1 Rn. 182.

¹⁵⁸ Brink, a.a.O. mit Hinweis auf BVerfGE 92, 191, 198 zu § 163b Abs. 1 StPO; BVerfGE 92, 191, 197 f. zu § 111 O-WiG.

¹⁵⁹ BVerfGE 61, 1, 43 f., 103, 21, 33.

¹⁶⁰ Brink, a.a.O. mit Hinweis auf Simitis/Simitis BDSG § 1 Rn. 88.

¹⁶¹ Brink, a.a.O. mit Hinweis auf Sachs/Murawiek GG Art. 2 Rn. 121.

berechtigten Personen bzw. Stellen und verfahrensrechtlichen Sicherungen zu stellen.¹⁶²

Nach diesen Maßstäben erweist sich die Norm des § 11 Abs. 2 S. 1 LTranspG auch insoweit als verfassungswidrig und stellt eine Verletzung der Beschwerdeführer in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. So verlangt die Vorschrift, dass der Antrag die Identität des Antragstellers „erkennen lassen“ muss. Somit wird nicht der Terminus der „Identitätsfeststellung“ verwendet, sondern stattdessen auf eine bloße „Erkennbarkeit“ abgestellt, deren tatbestandliche Konturen völlig nebulös sind. Auf diese Weise ist nicht hinreichend klargestellt, ob und inwieweit der Bürger sich auszuweisen hat. Dies kann mithin zu einer uneinheitlichen oder sogar willkürlichen Verwaltungspraxis führen und genügt damit nicht den Anforderungen des speziellen Bestimmtheitsgebots bei gesetzgeberischen Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung.¹⁶³

Zudem fehlt es der angegriffenen Norm bzw. dem Landestransparenzgesetz insgesamt an einer gesetzlichen Fixierung des legitimierenden Zwecks. Insofern wird durch die ohne eine entsprechende Flankierung vorgesehene zwingende Preisgabe der Identität des Antragstellers pauschal und unspezifisch in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Damit fehlt es der damit verbundenen Datenerhebung und -verarbeitung an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Von einer Konkretisierung des hier ohnehin nicht ersichtlichen überwiegenden Allgemeininteresses in spezifische, genau nachvollziehbare sowie exakt eingrenzbar Informationserwartungen kann daher von vornherein keine Rede sein. Damit ist für den Informationssuchenden völlig unklar, was mit den von ihm offengelegten seine Identität preisgebenden personenbezogenen Daten gerade auch in Verbindung und Verknüpfung mit dem Inhalt seines Informationsbegehrens geschieht, was wiederum dazu geeignet ist, die bereits benannten Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte wechselwirkend zu verstärken.

¹⁶² Brink a.a.O. mit Hinweis auf Rosenbaum Jura 1988, 183; Kilian/Heussen/Weichert/Kilian, Computerrecht, 28. EL 2010, 1. Abschnitt, Teil 13, Rn. 11.

¹⁶³ In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausführungen zum Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot im Rahmen der Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verwiesen, die ergänzend in Bezug genommen werden.

D. Ergebnis

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass § 11 Abs. 2 Satz 1 sowie § 16 Abs. 3 Hs. 2 LTranspG die Bewerberführer in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung verletzen. Sie sind mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. sowie Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar.

Der Verfassungsbeschwerde ist daher stattzugeben.

Carl Christian Müller, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht

Sören Rößner, LL.M.
Rechtsanwalt