



Sachstand

Fragen zur Tromsø-Konvention des Europarates sowie weitere Fragen zu Europaratsübereinkommen

**Fragen zur Tromsø-Konvention des Europarates sowie weitere Fragen zu
Europaratsübereinkommen**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 103/16
Abschluss der Arbeit: 27. Juli 2016 (inkl. Zugriff auf Onlinequellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Tromsø-Konvention	4
2.	Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation völkerrechtlicher Übereinkommen	5
3.	Zur Bindungswirkung von Europaratsübereinkommen in den Vertragsstaaten nach Inkrafttreten	6

1. Tromsø-Konvention

Die **Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention)**¹ enthält erstmalig ein allgemeines Recht auf Einsichtnahme in amtliche Dokumente und schreibt Mindeststandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu diesen Dokumenten vor.² Art. 16 Abs. 2 und 3 der Konvention setzen die Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch **zehn Mitgliedstaaten des Europarates** voraus, wobei das Abkommen am ersten Tag des Monats **in Kraft treten** soll, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem zehn Staaten ihre Urkunde hinterlegt haben. Bislang liegen **acht Ratifikationen** vor; sechs weitere Staaten haben das Übereinkommen gezeichnet.³ Damit ist das Übereinkommen zum Bearbeitungszeitpunkt noch nicht in Kraft getreten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen derzeit weder unterzeichnet noch ratifiziert. Ob die Ratifikation angestrebt ist, ließ sich mithilfe der hier verfügbaren Quellen innerhalb der Bearbeitungszeit nicht feststellen. Anlässlich der **8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC 2013)** forderten die teilnehmenden internationalen Informationsfreiheitsbeauftragten im Rahmen der „Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene“ („Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“) dazu auf, die Tromsø-Konvention zu ratifizieren.⁴ Dem schlossen sich die Beteiligten der **27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder (2013)** an.⁵

-
- 1 Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention) vom 18. Juni 2009, *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, Tromsø, 18.06.2009, *Council of Europe Treaty Series (CETS)*, Nr. 205, verbindlicher englischer Vertragstext erhältlich unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/0900001680084826>.
 - 2 Siehe neben dem Vertragstext die Zusammenfassung des Übereinkommens unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/205> sowie den Erläuternden Bericht in englischer Sprache, S. 1, I.1., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM-Content?documentId=09000016800d3836>.
 - 3 Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 205: Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Stand: 26.07.2016), http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=LQ2NN2aQ.
 - 4 Unterrichtung durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, Drs. 18/1200 vom 06.05.2014, <http://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/18/012/1801200.pdf>, S. 31 und Anlage 12; Erklärung ferner verfügbar unter http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/IFG/IFGEntschlie%C3%9Fungssammlung/AGID_IFK/ICIEntschliesung.pdf?__blob=publicationFile (S. 2 a. E.). Im aktuellen Tätigkeitsbericht der Bundesbeauftragten, abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/5TB06_16.pdf;jsessionid=E95854D86E8F5C0DEE5DE0EDA2775F97.1_cid319?__blob=publicationFile&v=2, ist diese Forderung nicht enthalten.
 - 5 Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland, Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!, http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/IFG/IFGEntschlie%C3%9Fungssammlung/AGID_IFK/Protokoll_27.pdf;jsessionid=55D8D16F07E259AF1AC79C345F860675.1_cid319?__blob=publicationFile&v=2, Text der Entschließung abrufbar unter https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/IFK-Entschliessung_Informationenrechte_staerken_vom_28.11.2013.pdf.

2. Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation völkerrechtlicher Übereinkommen

Die meisten völkerrechtlichen Abkommen sehen – wie die Tromsø-Konvention – ein mehrphasiges Verfahren vor und unterscheiden zwischen **Unterzeichnung** (Art. 16 Abs. 1 der Tromsø-Konvention) und **Ratifikation** (Art. 16 Abs. 2 und 3 der Tromsø-Konvention).⁶

Traditionell dient die **Unterzeichnung** der verbindlichen Festlegung des Vertragsinhalts nach Abschluss der Verhandlungen (**Authentifizierung**; vgl. Art. 10 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, WÜRV⁷). Die **Bindung an den Vertrag** erfolgt – grundsätzlich erst nach dem durch nationales Recht vorgeschriebenen innerstaatlichen Verfahren – durch die förmliche, empfangsbedürftige Zustimmungserklärung des Staatsoberhauptes (dann **Ratifikation**) oder eines anderen berechtigten Staatsorgans (sonstige Vertragserklärung) und die anschließende Hinterlegung der Urkunde, die diese Erklärung bekundet (Art. 11, 16 WÜRV).⁸ Voraussetzung für das Eintreten der **Vertragsbindung** ist ferner – soweit nicht anders vorgesehen (vgl. hierzu die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung, Art. 25 WÜRV) und unabhängig von Art. 18 WÜRV – das **Inkrafttreten** des Übereinkommens (Art. 24 WÜRV).⁹

Auf **EuroparatsEbene** erfolgt die verbindliche Festlegung des Übereinkommenstextes zunächst durch eine formelle **Entscheidung des Ministerkomitees**; danach wird nach den jeweiligen Schlussbestimmungen des Abkommens den Mitgliedstaaten und ggf. Drittstaaten die Zeichnung ermöglicht.¹⁰ In der Terminologie des Vertragsbüros des Europarates wird unter „**Unterzeichnung**“ der Akt verstanden, mit dem ein Staat (i. d. R. vor Ratifikation) seine Absicht anzeigt, Vertragspartei zu werden, unter „**Ratifikation**“ der Akt, mit dem ein Staat sein Einverständnis ausdrückt, an einen Vertrag gebunden zu sein.¹¹

6 Zur Möglichkeit eines einphasigen Verfahrens siehe Rudolf Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht: mit Europarecht, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2013, S. 95.

7 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜRV) vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff., abgedruckt im Sartorius II, Nr. 320; verbindliche Fassung: *Vienna Convention on the Law of Treaties*, UNTS Vol. 1155 S. 331, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf>.

8 Vgl. zum Ganzen Geiger, Fn. 6, S. 95 ff. Zu anderen Möglichkeiten der Bindung vgl. Art. 11–17 WÜRV.

9 Geiger, Fn. 6, S. 96. Vor Inkrafttreten gilt bereits das sog. **Frustrationsverbot**, Art. 18 b WÜRV, wonach der Staat Ziel und Zweck des Vertrages nicht vereiteln darf. Nach Art. 18 a WÜRV gilt ein ähnliches Verbot unter bestimmten Voraussetzungen bereits nach Unterzeichnung. Siehe hierzu Geiger, Fn. 6, S. 96.

10 Siehe dazu die Hinweise zu Europaratsverträgen (SEV) auf der Internetseite des Europarates, <http://www.coe.int/de/web/conventions/about-treaties>. Ausführlich zu Verhandlungen, Vertragsschluss- und Ratifikationsverfahren des Europarates siehe Jörg Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Straßburg: Council of Europe Publishing, 1999, S. 19 ff., <https://book.coe.int/img/cms/Treaty-making%20GRR%203899-6.pdf>.

11 Diese Definitionen entstammen der Europaratspublikation *The Treaty Office in a Nutshell*, S. 4, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f5aff>.

3. Zur Bindungswirkung von Europaratsübereinkommen in den Vertragsstaaten nach Inkrafttreten

Übereinkommen des Europarates entfalten auch nach ihrem Inkrafttreten **nur für diejenigen Mitgliedstaaten Rechtswirkungen, die sie ratifiziert haben**; der Europarat bietet insoweit nur den Rahmen für den Abschluss weiterer völkerrechtlicher Abkommen, zu deren Ratifikation die Mitgliedsstaaten nicht verpflichtet sind.¹²

Aus **völkerrechtlicher Sicht** ist ein Staat spätestens mit Ratifikation und Inkrafttreten des Übereinkommens gebunden. Er kann sich grundsätzlich nicht auf entgegenstehendes nationales Recht – gleich welchen Ranges – berufen (Art. 27 WÜRV).¹³ Wie andere völkerrechtliche Verträge schreiben Europaratsübereinkommen regelmäßig nur Grundsätze, Ziele und zu erreichende Ergebnisse fest, überlassen die Art der Umsetzung und das Verfahren aber den ratifizierenden Staaten.¹⁴ Dabei obliegt es den Vertragsstaaten, ihre Rechtslage vor Ratifikation des Übereinkommens in Einklang mit dessen Vorschriften zu bringen.¹⁵

Aus **innerstaatlicher Sicht** stellt die Unbeachtlichkeit nationaler Organisationsprinzipien und Zuständigkeiten gerade **Föderalstaaten** häufig vor Probleme, zumal die Vertragsabschlusskompetenz regelmäßig auf der Ebene des Gesamtstaates angesiedelt ist (vgl. für die Bundesrepublik Deutschland Art. 59 Abs. 1, 32 Abs. 1 Grundgesetz [GG]). Den Belangen der Gliedstaaten ist grundsätzlich durch die innerstaatliche Rechtsordnung, also in der Regel durch nationales Verfassungsrecht, Rechnung zu tragen.

Das Grundgesetz sieht hierfür verschiedene Regelungen vor. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83 GG grundsätzlich den Ländern obliegt, nach Art. 32 Abs. 1 GG aber grundsätzlich der Bund (ausschließlich) für die Repräsentanz gegenüber anderen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten zuständig ist.¹⁶ Zunächst ist für Deutschland **Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG** zu beachten.¹⁷ Danach ist für die Ratifikation bestimmter internationaler

12 Siehe dazu die Hinweise zu Europaratsverträgen (SEV), <http://www.coe.int/de/web/conventions/about-treaties>, sowie Art. 1 b der Satzung des Europarates, SEV Nr.001, London, 05.05.1949, amtliche Übersetzung Deutschlands verfügbar unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/0900001680306051>; *Statute of the Council of Europe*, verbindliche englische Fassung unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/0900001680306052>.

13 Siehe hierzu Geiger, Fn. 6, S. 96.

14 Polakiewicz, Fn. 10, Kapitel 9, S. 154.

15 Polakiewicz, Fn. 10, Kapitel 9, S. 154.

16 Siehe zum Ganzen ausführlich Geiger, Fn. 6, S. 116 f.

17 Siehe hierzu ausführlich den Kommentar von *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (Stand: 76. EL, Dezember 2015), Art. 59, Rn. 89–165.

Abkommen ein **Vertragsgesetz**¹⁸ in Form eines **Bundesgesetzes** erforderlich.¹⁹ Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG stellt damit die Beteiligung der Bundesländer – entsprechend der föderalen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen – über den **Bundesrat** sicher. Erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mit der Veröffentlichung des Vertragsgesetzes im Bundesgesetzblatt darf ein solches Übereinkommen nach **Abs. 1** durch den Bundespräsidenten ratifiziert werden.²⁰ Dadurch wird verhindert, dass völkerrechtliche und innerstaatliche Rechtslage auseinanderfallen.²¹

Zudem enthält **Art. 32 Abs. 2 GG** das Gebot der rechtzeitigen **Anhörung einzelner Bundesländer** durch den Bund vor, wenn die besonderen Verhältnisse des jeweiligen Bundeslandes (z. B. auf Grund seiner geographischen Lage) berührt sind.²² **Art. 32 Abs. 3 GG** sieht darüber hinaus – bei bestehender Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer – unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine **eigene Vertragsabschlusskompetenz** der Länder vor.²³ Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die sog. **Lindauer Absprache (Lindauer Abkommen)** zwischen Bund und Ländern.²⁴

Auf Ebene des **Europarates** ist die besondere **Situation von Bundesstaaten** durchaus bekannt, da eine Reihe langjähriger Mitgliedstaaten föderale Strukturen aufweist.²⁵ In der Praxis wird ihren Belangen auf vielfältige Art Rechnung getragen, u. a. durch Beteiligung der Gliedstaaten an Verhandlungsdelegationen, durch anderweitige Kooperation zwischen Gesamt- und Gliedstaat, durch föderale Vertragsklauseln sowie Erklärungen und Vorbehalte bei Vertragsschluss.²⁶

Ende der Bearbeitung

18 Zur Einordnung des Rechtscharakters und Funktionen dieses Vertragsgesetzes siehe Maunz/Dürig/*Nettesheim*, Fn. 17, Art. 59, Rn. 91–92.

19 Bei den anderen Abkommen richtet sich die Umwandlung in nationales Recht nach Abs. 2 S. 2 (i. d. R. Veröffentlichung im Bundesanzeiger), vgl. Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen: A. Francke, 10. Aufl. 2014, S. 246. Die Hintergründe der **Übernahme von Völkervertragsrecht in nationales Recht** sind komplex und umstritten, siehe hierzu mit zahlreichen weiteren Nachweisen, auch zur Rechtsprechung des BVerfG, vertiefend Geiger, Fn. 6, S. 163 ff., speziell zur Anwendung von Europaratsübereinkommen im nationalen Recht siehe Polakiewicz, Fn. 10, Kapitel 9, S. 153 ff.

20 Siehe dazu Hobe, Fn. 19, S. 246.

21 Hobe, Fn. 19, S. 246.

22 Siehe Geiger, Fn. 6, S. 118. Unterbleibt diese Anhörung, ist jedoch weder die völkerrechtliche Wirksamkeit noch die Wirksamkeit des Vertragsgesetzes betroffen, vgl. Maunz/Dürig/*Nettesheim*, Fn. 17, Art. 32, Rn. 93.

23 Dazu ausführlich Geiger, Fn. 6, S. 118 ff., 170.

24 Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschlussrecht des Bundes vom 14.11.1957, Bulletin 1957, S. 1966. Siehe dazu Geiger, Fn. 6, S. 121 f.

25 Polakiewicz, Fn. 10, Kapitel 5, S. 49.

26 Siehe dazu mit zahlreichen Beispielen Polakiewicz, Fn. 10, Kapitel 5, S. 49–55, zur deutschen Situation S. 49 f.