

**Zeitschriftenartikel**

Begutachtet

**Begutachtet:**

Dr. Lutz Gollan   
Landesbetrieb Verkehr  
Hamburg  
Deutschland

**Erhalten:** 13. Juni 2021**Akzeptiert:** 21. Juni 2021**Publiziert:** 30. Juni 2021**Copyright:**

© Prof. Dr. Ulrike Verch.  
Dieses Werk steht unter der Lizenz  
Creative Commons Namens-  
nennung 4.0 International (CC BY 4.0).

**Empfohlene Zitierung:**

VERCH, Ulrike, 2021: Die Tromsø-Konvention: Völkerrechtliches Abkommen zur Informationsfreiheit ohne deutsche Beteiligung in Kraft getreten. In: *API Magazin* 2(2) [Online] Verfügbar unter: [DOI 10.15460/apimagazin.2021.2.2.83](https://doi.org/10.15460/apimagazin.2021.2.2.83)

# Die Tromsø-Konvention Völkerrechtliches Abkommen zur Informationsfreiheit ohne deutsche Beteiligung in Kraft getreten

**Prof. Dr. Ulrike Verch<sup>1\*</sup>** 

<sup>1</sup> Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hamburg, Deutschland  
Professorin für Medienrecht

\* Korrespondenz: [redaktion-api@haw-hamburg.de](mailto:redaktion-api@haw-hamburg.de)

## Zusammenfassung

Welche Rechte haben europäische Bürger\*innen, kommunale Verwaltungsakten einzusehen, Zugang zu behördlichen Daten zu erhalten oder Auskunftsansprüche gegenüber Ministerien geltend zu machen? Die Tromsø-Konvention, die durch den Europarat initiiert wurde, garantiert als weltweit erstes internationales Abkommen zur Informationsfreiheit den grundsätzlich freien Zugang für jedermann zu amtlichen Dokumenten, indem sie internationale Mindeststandards festschreibt. Sie ist am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten ist. Im Beitrag wird beleuchtet, was genau durch die Tromsø-Konvention geregelt wird, beispielsweise die konkrete Gestaltung des Informationszugangs sowie die umfangreichen Ausnahmebestimmungen, und wo die Unterschiede zum deutschen Informationsfreiheitsrecht liegen. Abschließend werden Argumente aufgezeigt, weshalb auch Deutschland der Konvention des Europarats beitreten sollte.

**Schlagwörter:** Informationsfreiheit, Transparenz, Open Government, Europäisches Recht, Europarat

# The Tromsø Convention

## International Treaty on freedom of information entered into force without Germany taken part

### Abstract

What rights do European citizens have to inspect municipal administrative files, to get access to official data or to assert claims for information against ministries? The Tromsø Convention, which was initiated by the Council of Europe, is the world's first international agreement on freedom of information to guarantee general free access for everyone to official documents by stipulating minimum international standards. It came into force on December 1, 2020. The article examines what exactly is regulated by the Tromsø Convention, such as the specific design of information access and the extensive exception provisions, and where the differences to the German freedom of information act lie. Finally, arguments are presented as to why Germany should join the Council of Europe convention.

**Keywords:** Freedom of Information, Transparency, Open Government, European Law, Council of Europe

## 1 Was ist die Tromsø-Konvention?

Kurz vor Mittsommer im Juni 2009 wurde im hohen Norden in der nordnorwegischen Stadt Tromsø ein wichtiger völkerrechtlicher Vertrag beschlossen, der in den Medien und in der deutschen Politik bisher nur wenig öffentliche Beachtung gefunden hat: Die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (*The Council of Europe Convention on Access to Official Documents*), die nach dem Ort ihrer Ausarbeitung auch den Namen Tromsø-Konvention (*Tromsø Convention*) trägt.<sup>1</sup> Die Tromsø-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der erst vor wenigen Monaten am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, nachdem zehn Länder ihn ratifiziert haben.<sup>2</sup> Bisher haben die deutschsprachigen Länder Österreich, Schweiz und Deutschland den Vertrag nicht unterzeichnet.<sup>3</sup> Die Konvention ist das erste internationale Abkommen weltweit, das ein generelles Recht auf Informationsfreiheit garantiert, indem sie der Öffentlichkeit einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten staatlicher Stellen eröffnet ([Dix 2020](#)).

Die Tromsø-Konvention wurde vom Europarat initiiert, der häufig mit der Europäischen Union (EU) bzw. dem Europäischen Rat (ER) verwechselt wird.<sup>4</sup> Der Europarat ist jedoch eine von der Europäischen Union unabhängige internationale Organisation mit Sitz in Straßburg, die älter als die EU und mit derzeit insgesamt 47 Mitgliedsstaaten auch deutlich größer ist. Er wurde 1949 nach Ende des zweiten Weltkrieges gegründet, um Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa zu gewährleisten. Von besonderer Bedeutung hierfür ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die vom Europarat initiiert und 1950 unterzeichnet wurde.<sup>5</sup> Sie ist geltendes und bindendes Recht in allen Mitgliedsstaaten ([Bundeszentrale für politische Bildung 2019](#)). Jede\*r, deren/dessen in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte durch einen Mitgliedsstaat verletzt wurden, kann nach Art. 34 EMRK eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg einreichen. Dieser macht regelmäßig mit wegweisenden Urteilen auf sich aufmerksam, zum Beispiel aktuell zur Impfpflicht von Kindern<sup>6</sup>

1 Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18.06.2009, in Kraft getreten am 01.12.2020, SEV Nr. 205. Verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>.

2 Folgende elf Länder haben die Tromsø-Konvention in der Zwischenzeit mit Stand zum 01.06.2020 ratifiziert: Norwegen (2009), Ungarn (2010), Schweden (2010), Montenegro (2012), Bosnien und Herzegowina (2012), Litauen (2012), Finnland (2015), Estland (2016), Moldau (2016), Ukraine (2020) und Island (2021). Zusätzlich wurde die Tromsø-Konvention von folgenden Staaten unterzeichnet: Armenien, Belgien, Georgien, Nordmazedonien, San Marino, Serbien und Slowenien.

3 Der aktuelle Stand, welche Mitgliedsstaaten des Europarates die Tromsø-Konvention bereits unterzeichnet bzw. ratifiziert haben, lässt sich über die Website des Europarates unter folgendem Link einsehen: [https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=yhtE5sp3](https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=yhtE5sp3).

4 Der Europäische Rat ist ein EU-Gremium bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, die mehrmals im Jahr zum sog. EU-Gipfel zusammenkommen.

5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, in Kraft getreten am 03.09.1953, SEV Nr.005. Verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>.

6 EGMR, Urteil vom 08.04.2021 (VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC) - Az. 47621/13 [ECLI: CE:ECHR:2021:0408JUD004762113].

oder in Bezug auf die Meinungs- und Informationsfreiheit mit dem Fall der deutschen Whistleblowerin, die auf die Missstände in einem Berliner Pflegeheim, für das sie arbeitete, hingewiesen hat.<sup>7</sup>

Weniger bekannt ist, dass der Europarat auch die Gesetzgebung europäischer Staaten durch die Initiierung völkerrechtlicher Verträge insbesondere hinsichtlich der in der EMRK verankerten Menschenrechte und Grundfreiheiten gestaltet. Wenn die Mitgliedsstaaten diese Verträge unterzeichnen und im Anschluss auch ratifizieren, d.h. legislativ bestätigen,<sup>8</sup> dann müssen sie verpflichtend ins nationale Recht umgesetzt werden. Zwei Beispiele sind das Europäische Abkommen zum Schutze des audio-visuellen Erbes von 2001<sup>9</sup> und die Europäische Sozialcharta von 1961<sup>10</sup>, die soziale Sicherheit und angemessene Arbeitsbedingungen völkerrechtlich garantiert.

In der EMRK ist in Artikel 10 auch das Recht auf Informationsfreiheit garantiert: „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“<sup>11</sup> Anders als nach deutschem Verfassungsrecht, bei dem sich das Grundrecht auf Informationsfreiheit nach Art. 5 Grundgesetz ausschließlich auf allgemein zugängliche Quellen wie zum Beispiel Presseartikel oder Rundfunksendungen und gerade nicht auf amtliche Informationen bezieht, die traditionellerweise nicht allgemein zugänglich sind ([Schoch 2016](#), 2. Teil, Einleitung, Rn. 68 f.), vertritt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Ansicht, dass der Schutzbereich des Art. 10 EMRK auch staatliche Informationen erfasst, sofern die Informationen für eine öffentliche Debatte von Bedeutung sind und in den Behörden vorliegen.<sup>12</sup> Das Recht auf amtliche Informationen ist danach eine wichtige Voraussetzung für eine freie Meinungs- und Willensbildung in Demokratien, ermöglicht bürgerliche Partizipation und trägt zugleich zu mehr staatlicher Transparenz und Kontrolle des Verwaltungshandelns bei (vgl. [Schoch 2016](#), 2. Teil, Einleitung, Rn. 45 – 58). Allerdings stellt der

7 EGMR, Urteil vom 21.07.2011 (HEINISCH v. GERMANY) – Az. 28274/08.

8 In Deutschland erfolgt die Ratifikation durch den Bundespräsidenten, nachdem der Bundestag ein entsprechendes Zustimmungsgesetz zu dem völkerrechtlichen Abkommen verabschiedet hat, vgl. Art. 59 Grundgesetz.

9 Europäisches Abkommen zum Schutze des audio-visuellen Erbes vom 08.11.2001, in Kraft getreten am 01.01.2008, SEV-Nr. 183. Verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/183>.

10 Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961, in Kraft getreten am 26.02.1965, SEV Nr. 035. Verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/035>.

11 Die Informationsfreiheit gilt jedoch auch nach europäischem Recht nicht schrankenlos. In Art. 10 Abs. 2 EMRK werden die Einschränkungen benannt, denen die Informationsfreiheit unterliegt: „Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

12 EGMR, Urteil vom 14.04.2009 (TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY) – Az. 37374/05 [ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405] und EGMR, Urteil vom 08.11.2016 (MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY) – Az. 18030/11 [ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011].

EGMR in seiner Rechtsprechung auch klar, dass der Informationsanspruch nach Art. 10 EMRK nur dann zu bejahen ist, wenn mit der Antragsstellung bezweckt wird, mit den erlangten Informationen einen Beitrag zur politischen, gesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Meinungsbildung zu leisten, der dem öffentlichen Interesse dient. Damit wären beispielsweise Journalist\*innen, Wissenschaftler\*innen oder Nichtregierungsorganisationen im Gegensatz zu Auskunftersuchen aus rein kommerziellen oder persönlichen Zwecken privilegiert ([Thurnherr 2020](#), S. 10).

Umso wichtiger ist es, dass nun im Dezember 2020 nach einem langen, über zehn Jahre währenden Ratifikationsprozess die Tromsø-Konvention in Kraft getreten ist, die erstmals völkerrechtlich verbindliche Regelungen und Mindeststandards für einen generellen und voraussetzungslosen Zugangsanspruch zu staatlichen Informationen für jedermann festschreibt, mit der sich die unterzeichnenden Staaten verpflichten, ihre Aktenschranken weitgehend zu öffnen ([Semsrott 2020](#)).

## 2 Welche Inhalte regelt die Tromsø-Konvention?

Die Tromsø-Konvention umfasst neben einer Präambel insgesamt 22 Artikel in drei Abschnitten, von denen sich die zwei letzten Abschnitte ausschließlich mit formalen Fragen befassen und nur die ersten zehn Artikel inhaltliche Regelungen zur Informationsfreiheit enthalten. Offiziell liegt der Vertragstext in englischer und französischer Sprache vor.<sup>13</sup>

Die Kernaussage des Abkommens findet sich in Art. 2, nach dem die unterzeichnenden Staaten jedem/jeder auf Anfrage gleichberechtigten Zugang zu amtlichen staatlichen Dokumenten gewähren müssen. Dies gilt für Regierungs- und Verwaltungsbehörden gleichermaßen, und zwar auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, wenn sie in amtlicher Funktion tätig werden.<sup>14</sup> Beim Beitritt zur Tromsø-Konvention können die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten erklären, ob die staatlichen Stellen, die zur Informationsauskunft verpflichtet werden, auch die Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsorgane umfassen, und ob auch Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben übernehmen, zur Informationsauskunft verpflichtet werden sollen.<sup>15</sup>

Der Informationsanspruch umfasst alle amtlichen Dokumente, unabhängig von ihrer Form, die bei den staatlichen Stellen vorliegen.<sup>16</sup> Antragsberechtigt ist jede natürliche oder juristische Person. Sie muss keine Begründung angeben, weshalb

<sup>13</sup> Eine vom Europarat anerkannte deutschsprachige Übersetzung liegt bisher nicht vor, siehe: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/12624089>.

<sup>14</sup> Der Zugang muss spätestens mit Inkrafttreten der Konvention im Mitgliedsstaat legislativ gewährleistet sein, vgl. Art. 2 Abs. 3 der Tromsø-Konvention.

<sup>15</sup> Siehe Art. 2 a ii der Tromsø-Konvention.

<sup>16</sup> Im Originalwortlaut heißt es in Art. 1 Abs. 2 b: „*all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.*“

sie den Zugang zu den amtlichen Dokumenten beantragt und hat grundsätzlich das Recht, anonym zu bleiben, sofern ihre Identität nicht ausnahmsweise notwendig ist, um die Anfrage bearbeiten zu können.<sup>17</sup>

Die Behörden sind gemäß Art. 5 der Tromsø-Konvention verpflichtet, Informationsanfragen ohne unnötigen formalen Aufwand für die Antragssteller\*innen sowie unverzüglich („promptly“) zu bearbeiten, das heißt, entweder so schnell wie möglich oder in einem angemessenen Zeitrahmen, der im Vorweg zu bestimmen ist. Der/die Antragssteller\*in kann selbst bestimmen, wie der Zugang zu den Dokumenten erfolgen soll, beispielsweise in Form einer digitalen Kopie oder durch Akteneinsicht in die Originale, sofern der Zugangswunsch im Einzelfall nicht unangemessen ist. Die Behörde ist jedoch berechtigt, darauf zu verweisen, dass die Dokumente bereits an anderer Stelle öffentlich zugänglich sind.<sup>18</sup>

Wenn die Behörde nicht im Besitz der angefragten Dokumente ist, soll sie die Antragssteller\*innen so gut wie möglich dabei unterstützen, die richtige, zuständige Behörde ausfindig zu machen. Und bei zu unbestimmten Anfragen ist die Behörde ebenfalls zur Hilfestellung verpflichtet, um das gewünschte Dokument zu identifizieren. Nur wenn diese Bemühungen nicht zu einem Ergebnis führen, darf sie die Anfragen als zu unbestimmt ablehnen.<sup>19</sup>

Ansonsten darf der Zugang zu amtlichen Dokumenten nur aus folgenden Gründen, die zum Wohl einer demokratischen Gesellschaft erforderlich und notwendig sein müssen, eingeschränkt werden:

1. Nationale Sicherheit, Verteidigung und internationale Beziehungen
2. Öffentliche Sicherheit
3. Prävention, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten
4. Inspektion, Kontrolle und Überwachung durch öffentliche Behörden
5. Privatsphäre und andere legitime private Interessen
6. Kommerzielle und andere ökonomische Interessen
7. Staatliche Wirtschafts-, Finanz- und Wechselkurspolitik
8. Gleichbehandlung der Parteien in Gerichtsverfahren und die effiziente Justizverwaltung
9. Umwelt
10. Beratungen zwischen staatlichen Stellen bezüglich der Prüfung einer Angelegenheit

---

17 Art. 4 S. 2 der Tromsø-Konvention hebt die Rechtmäßigkeit anonymer Antragsstellungen hervor, indem er diese Möglichkeit den Vertragsstaaten explizit nahelegt („Parties may give applicants the right to remain anonymous except when disclosure of identity is essential in order to process the request“).

18 Siehe Art. 6 der Tromsø-Konvention.

19 Dies ist in Art. 5 der Tromsø-Konvention geregelt.

Diese Gründe müssen in den nationalen Gesetzen der Mitgliedsstaaten genau aufgeführt und beschrieben werden.<sup>20</sup> Wenn die Behörde Auskunftsersuchen zurückweist, muss sie zudem im Einzelfall eine Abwägung vornehmen, ob die Einschränkung verhältnismäßig ist oder ob ein übergeordnetes öffentliches Informationsinteresse besteht.<sup>21</sup>

Schließlich gibt es nach Art. 5 der Tromsø-Konvention noch einen weiteren Ablehnungsgrund: offensichtlich unangemessene bzw. unzumutbare Anfragen („*manifestly unreasonable*“). Als Beispiele wären hier zu nennen, dass die Arbeit der Behörde durch umfassende Anfragen blockiert werden soll oder aus anderen Gründen der Bearbeitungsaufwand in Bezug auf das konkrete Informationsinteresse in einem groben Missverhältnis steht.

Nach Art. 7 der Tromsø-Konvention sollen Auskünfte grundsätzlich kostenlos erfolgen, es dürfen allenfalls Entschädigungen für Kopien verlangt werden, die jedoch den tatsächlich verursachten Aufwand nicht übersteigen dürfen.

Wenn die Behörde eine Anfrage ganz oder teilweise ablehnt, soll sie gemäß Art. 5 der Tromsø-Konvention den genauen Grund hierfür angeben. Die Antragssteller\*innen haben darüber hinaus das Recht, eine schriftliche Erklärung für die Ablehnung des Antrags zu verlangen. Wenn nur bestimmte Inhalte eines Dokuments nicht herausgegeben werden können, ist der Zugang zu den anderen Teilen der Akte dennoch zu gewähren. Alle Auslassungen müssen dabei klar gekennzeichnet sein.<sup>22</sup>

Ferner muss für die Antragsteller\*innen die Möglichkeit bestehen, erstens behördliche Entscheidungen gerichtlich revidieren zu können und zweitens auf einem schnellen und kostengünstigen Weg eine staatliche Stelle um Überprüfung zu bitten.<sup>23</sup>

Abschließend werden die Vertragsstaaten in Art. 10 der Tromsø-Konvention aufgefordert, Dokumente von generellem Interesse proaktiv zu veröffentlichen, um die Verwaltungstransparenz und -effektivität zu steigern und bürgerliche Partizipation zu ermöglichen, im Wortlaut: „*in the interest of promoting the transparency and efficiency of public administration and to encourage informed participation by the public.*“

---

20 Nachzulesen in Art. 3 der Tromsø-Konvention. Dort ist außerdem festgehalten, dass die Nationalstaaten zeitliche Begrenzungen für die Ausnahmeregelungen in Betracht ziehen sollten, so dass diese perspektivisch hinfällig werden.

21 Im Originalwortlaut des Art. 3 Abs. 2 der Tromsø-Konvention heißt es: „*overriding public interest*“.

22 Geregelt in Art. 6 der Tromsø-Konvention, der auch besagt, dass Dokumente mit gelöschten und/oder geschwärzten Inhalten nur dann nicht herausgegeben werden sollen, wenn durch die Auslassungen der Inhalt entweder missverständlich oder bedeutungslos wird.

23 So geregelt in Art. 8 der Tromsø-Konvention.

### 3 Wieso sollte Deutschland der Tromsø-Konvention beitreten?

Bereits im Jahr 2013 haben alle Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes die Bundesregierung aufgefordert, die Informationsrechte der Bürger\*innen zu stärken und der Tromsø-Konvention beizutreten.<sup>24</sup> Ebenso wie die Schweiz und Österreich hat Deutschland die Tromsø-Konvention bisher nicht unterzeichnet und als Argument angeführt, dass ein Beitritt nicht notwendig sei, da in Deutschland die Informationsfreiheit bereits gesetzlich geregelt ist (Dix 2020). Im Juni 2020 stellte die Bundesregierung auf Anfrage des Bundestagsabgeordneten Konstantin von Notz nochmals klar, dass ein Beitritt zur Tromsø-Konvention derzeit nicht beabsichtigt sei, da „das Informationsfreiheitsgesetz seinen Zweck erfülle“.<sup>25</sup> Diese Begründung erstaunt, da zum einen Deutschland in vielen anderen Fällen, zum Beispiel im Bereich des Datenschutzes, den Verträgen des Europarats beigetreten ist, obgleich bereits hinreichende nationale Regelungen bestanden (Dix 2020). Zum anderen würde sich nach der Tromsø-Konvention das Recht auf Informationszugang in Deutschland deutlich verbessern, wie die folgenden Erwägungen aufzeigen:

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), das den Zugang zu amtlichen Informationen regelt, ist in Deutschland am 01.01.2006 in Kraft getreten.<sup>26</sup> Und auch wenn tatsächlich viele Regelungen im IFG denen der Tromsø-Konvention entsprechen, so sind die beiden Gesetzeswerke im Detail doch nicht deckungsgleich. So gibt es nicht nur bei den Ausnahmeregelungen Unterschiede, sondern insbesondere auch bezüglich der Gestaltung des Informationszugangs. Nach der Tromsø-Konvention ist es beispielsweise grundsätzlich möglich, Auskunftsansprüche anonym zu beantragen, was im deutschen IFG nicht geregelt ist und schon zu Prozessen vor Gericht geführt hat, nach denen eine anonyme Antragsstellung für unzulässig erachtet wurde.<sup>27</sup> Auch bei einem weiteren Punkt wären die Antragssteller\*innen nach der Tromsø-Konvention gegenüber dem IFG bessergestellt: So muss nach Art. 5 der Tromsø-Konvention die Ablehnung des Informationszugangs auf Wunsch der Antragssteller\*innen schriftlich begründet werden. Einen solchen Anspruch bietet das deutsche Recht nicht. Aber auch für die auskunftspflichtigen Behörden bietet die Tromsø-Konvention gegenüber der jetzigen Rechtslage Vorteile. So ist in Art. 5 der Tromsø-Konvention geregelt, dass offensichtlich missbräuchliche Anfragen nicht bearbeitet werden müssen. Auch wenn dies nur selten vorkommt, können gerade solche Informationersuchen viel Aufmerksamkeit erregen und unnötige Arbeitszeit binden. Außerdem steht den Behörden nach der Tromsø-Konvention ein

24 Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland. [Online] Stand: 28.11.2013. Verfügbar unter: [https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung\\_Informationenrechte\\_staerken\\_vom\\_28.11.2013.pdf](https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung_Informationenrechte_staerken_vom_28.11.2013.pdf).

25 Siehe Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 02.06.2020: Schriftliche Frage Monat Mai 2020, Arbeitsnummer 5/322. Verfügbar unter: <https://fragdenstaat.de/dokumente/4426/>.

26 Informationsfreiheitsgesetz vom 05.09.2005 (BGBl. I, S. 2722), zuletzt geändert am 19. Juni 2020.

27 Siehe aktuell: VG Köln, Urteil vom 18.03.2021, Az. 13 K 1190/20. Da Berufung eingelegt wurde, ist das Urteil noch nicht rechtskräftig.

größerer Ermessensspielraum zu, so dass sie auch beim Vorliegen eines einschlägigen Ablehnungsgrundes die Informationen dennoch herausgeben können, wenn das öffentliche Informationsinteresse überwiegt. Hinzu kommt, dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zukünftig in seiner Rechtsprechung zur Informationsfreiheit voraussichtlich eng an der Tromsø-Konvention orientieren wird ([Wiersma 2021](#)), so dass Deutschland seine Gesetzgebung entsprechend anpassen muss.

Aber das wichtigste Argument, weshalb Deutschland der Tromsø-Konvention beitreten sollte, ist die Tatsache, dass das IFG gar nicht allumfassend gilt, sondern nur Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden garantiert. Wer Informationen von Landes- oder Kommunalbehörden erhalten möchte, braucht dazu die entsprechende Gesetzgebung auf Landesebene. Und obgleich die Mehrzahl der Bundesländer ebenfalls Informationsfreiheitsgesetze oder wie die Freie und Hansestadt Hamburg weitreichendere Transparenzgesetze verabschiedet haben,<sup>28</sup> bleiben noch immer weiße Flecken, in denen Bürger\*innen keinen Zugang zu amtlichen Informationen beanspruchen können, namentlich in den Ländern Niedersachsen, Sachsen und Bayern ([Semsrott 2020](#)). Blickt man aus europäischer Sicht auf die Landkarte ist zu erkennen, dass sich zu diesen Bundesländern noch Österreich<sup>29</sup> und Weißrussland gesellen, alle anderen europäischen Staaten verfügen flächendeckend über Informationsfreiheitsgesetze ([Semsrott 2021](#)). Würde Deutschland der Tromsø-Konvention beitreten, wäre es völkerrechtlich verpflichtet, auch in den drei genannten Bundesländern das Recht auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten bei allen staatlichen Stellen umzusetzen.<sup>30</sup> Und die Verpflichtung würde ebenfalls beinhalten, dass bei Regierungswechseln die bereits bestehenden Gesetze in den anderen Bundesländern oder auf Bundesebene auch nicht wieder außer Kraft gesetzt oder verwässert werden dürfen.

Deshalb bleibt zu hoffen, dass die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ihrer wiederholten und berechtigten Forderung zum Beitritt Deutschlands zur Tromsø-Konvention<sup>31</sup> nach der Bundestagswahl im Herbst doch noch erhört werden und zudem zukünftig größere mediale Beachtung finden. Dazu ist es wichtig, dass auch weitere Interessensvertreter wie zum Beispiel die Hochschul- und Bibliotheksverbände, die allein schon aus fachlicher und wissenschaftlicher Sicht ein großes Interesse an einem einfachen und umfassenden Zugang zu Behördendaten haben sollten, sich des Themas verstärkt annehmen und für die Tromsø-Konvention einsetzen.

---

28 Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 444, 449), zuletzt geändert am 19.12.2019.

29 Die österreichische Regierung hat jedoch im Februar 2021 einen Gesetzesentwurf für ein neues Informationsfreiheitsgesetz vorgelegt.

30 Auch in anderen Bundesländern würden die Bürger\*innen davon profitieren, wie zum Beispiel in Hessen, wo die landesrechtlichen Bestimmungen zur Informationsfreiheit mit zahlreichen Ausnahmetatbeständen weit hinter den Regelungen der Tromsø-Konvention zurückbleiben.

31 Entschließung der 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland. [Online] Stand: 02.06.2021. Verfügbar unter: [https://datenschutz.hessen.de/sites/datenschutz.hessen.de/files/Entschlie%C3%9Fung%2040%20IFK%20BT-Wahl\\_0.pdf](https://datenschutz.hessen.de/sites/datenschutz.hessen.de/files/Entschlie%C3%9Fung%2040%20IFK%20BT-Wahl_0.pdf).

## Abkürzungsverzeichnis

Art. = Artikel

Az. = Aktenzeichen

BGBI. = Bundesgesetzblatt

ECLI = European Case Law Identifier

EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention

ER = Europäischer Rat

EU = Europäische Union

HmbGVBl. = Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt

IFG = Informationsfreiheitsgesetz

Rn. = Randnummer

SEV = Sammlung der Europaratsverträge

v. = versus

VG = Verwaltungsgericht

## Literatur

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, 2019. *70 Jahre Europarat* [online]. *Eine Stimme für die Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 03.06.2019 [Zugriff am: 06.06.2021]. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/290502/70-jahre-europarat>

DIX, Alexander, 2020. *Der erste internationale Vertrag zur Informationsfreiheit tritt in Kraft – wie lange will Deutschland noch abseits stehen?* [online]. Berlin: Europäische Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz e.V. (EAID), 08.09.2020 [Zugriff am: 06.06.2021]. Verfügbar unter: <https://www.eaid-berlin.de/der-erste-internationale-vertrag-zur-informationsfreiheit-tritt-in-kraft-wie-lange-will-deutschland-noch-abseits-steinen/>

SCHOCH, Friedrich, 2016. *Informationsfreiheitsgesetz*. Kommentar. 2. Aufl. München: Beck. ISBN 978 3 406 629 624.

SEMSROTT, Arne, 2020. *Informationsfreiheit im Völkerrecht: Bundesregierung will Tromsø-Konvention nicht beitreten* [online]. Berlin: netzpolitik.org e.V., 08.09.2020 [Zugriff am: 06.06.2021]. Verfügbar unter: <https://netzpolitik.org/2020/bundesregierung-will-tromsoe-konvention-nicht-beitreten/>

SEMSROTT, Arne, 2021. Informationsfreiheit – eine bequeme Notwendigkeit. In: *Ringvorlesung: „Vertrauen ist gut, Information ist besser“* [online]. HAW Hamburg, Department Information, 03.06.2021 [Zugriff am: 2021-06-16]. Verfügbar unter: <https://www.ringvorlesung.info/programm-informationsfreiheit/>

THURNHERR, Daniela, 2020. Öffentlichkeitsprinzip und Völkerrecht: Völkerrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeit der Verwaltung. In: SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR VERWALTUNGSORGANISATIONSRECHT, Hrsg. *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht: Jahrbuch 2019/20*. Bern: Stämpfli Verlag. ISBN 9783727227813.

WIERSMA, Chris, 2021. Met de jaren komt ..... openbaarheid? Tijd om het Tromsø-Verdrag te omarmen. In: *Mediaforum: Tijdschrift voor Media- en Communicatierecht* [online]. 1 (17-19). 08.09.2020, [Zugriff am: 06.06.2021]. ISSN 0924-5057. Verfügbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3792077](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3792077)