



Sachstand

Frage- und Informationsrechte von Abgeordneten des Deutschen Bundestages gegenüber Organen und Institutionen der Europäischen Union

Frage- und Informationsrechte von Abgeordneten des Deutschen Bundestages gegenüber Organen und Institutionen der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 005/19
Abschluss der Arbeit: 23. Januar 2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	Frage- und Informationsrechte der nationalen Parlamente	4
2.1.	Primärrecht	4
2.2.	Sekundärrecht	6
3.	Frage- und Informationsrechte der Unionsbürger	6
4.	Reformvorschläge	8

1. Fragestellung und Einleitung

Der Fachbereich ist beauftragt worden, die Frage- und Informationsrechte von Abgeordneten des Deutschen Bundestages gegenüber Organen und Institutionen der Europäischen Union (EU) darzulegen. Hierbei sollen insbesondere die maßgeblichen Rechtsgrundlagen und zusätzlich auch etwaige Reformvorschläge betrachtet werden.

Soweit ersichtlich, sind im europäischen Primär- wie Sekundärrecht *keine* Frage- und Informationsrechte zu finden, die an die Stellung als Abgeordneter eines nationalen Parlaments und damit auch des Deutschen Bundestages anknüpfen.

Demgegenüber gewährt das Unionsrecht derartige Rechte den nationalen Parlamenten, wie bspw. dem Deutschen Bundestag (2.). Nach Darstellung dieser Rechte¹ werden diejenigen Frage- und Informationsrechte veranschaulicht, welche den Bundestagsabgeordneten als Unionsbürger i. S. d. Art. 9 S. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und Art. 20 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gegenüber Unionsorganen und Institutionen der EU zustehen (3.). Der Sachstand schließt mit einem kurzen Überblick über die Reformvorschläge auf diesem Gebiet (4.).

2. Frage- und Informationsrechte der nationalen Parlamente

Frage- und Informationsrechte der nationalen Parlamente, wie bspw. des *Deutschen Bundestages*, finden sich sowohl im europäischen Primär- als auch im Sekundärrecht.

2.1. Primärrecht

Neben den Verträgen gewähren ebenfalls das Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (im Folgenden: Protokoll Nr. 1) sowie das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: Protokoll Nr. 2) den Parlamenten der Mitgliedstaaten derartige Rechte.

Nachstehend werden solche Rechte, die zwar nicht dem einzelnen Bundestagsabgeordneten, jedoch dem Organ Deutscher Bundestag zustehen, unter Nennung der jeweiligen Rechtsgrundlagen sowie des jeweils verpflichteten Unionsorgans beispielhaft tabellarisch aufgelistet.

Gegenstand des Rechts	Verpflichtetes Unionsorgan	Rechtsgrundlagen
Unterrichtung über die Arbeiten des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)	Rat	Art. 12 lit. a EUV, Art. 71 AEUV

1 Über die Art und Weise wie die Informations- und Fragerechte nationaler Parlamente ausgeübt werden, enthält das Unionsrecht keine Vorgaben. Hierüber haben die Mitgliedstaaten in Umsetzung dieser Rechte zu entscheiden.

Gegenstand des Rechts	Verpflichtetes Unionsorgan	Rechtsgrundlagen
Zuleitung der Vorschläge der Europäischen Kommission (KOM) nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV	KOM	Art. 12 lit. a EUV, Art. 81 Abs. 3 AEUV
Zuleitung der Konsultationsdokumente, des jährlichen Rechtsetzungsprogramms und aller Dokumente zur Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme sowie der politischen Strategien der KOM	KOM	Art. 12 lit. a EUV, Art. 1 Protokoll Nr. 1
Zuleitung der Gesetzgebungsentwürfe der KOM	KOM	Art. 12 lit. a EUV, Art. 2 Abs. 1 bis 3 Protokoll Nr. 1, Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Protokoll Nr. 2
Zuleitung der Gesetzgebungsentwürfe des Europäischen Parlaments (EP)	EP	Art. 12 lit. a EUV, Art. 2 Abs. 1, 2 und 4 Protokoll Nr. 1, Art. 4 Abs. 2 i. V. m. Art. 3 Protokoll Nr. 2
Zuleitung der Gesetzesentwürfe einer Gruppe von Mitgliedstaaten, des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Europäischen Investitionsbank (EIB)	Rat	Art. 12 lit. a EUV, Art. 2 Abs. 1, 2 und 5 Protokoll Nr. 1, Art. 4 Abs. 3 i. V. m. Art. 3 Protokoll Nr. 2
Zuleitung der angenommenen legislativen Entschlüssen des EP und der festgelegten Standpunkte des Rates	EP, Rat	Art. 12 lit. a EUV, Art. 4 Abs. 4 Protokoll Nr. 2
Zuleitung der Tagesordnungen der Ratstagungen und der Tagungsergebnisse sowie der Protokolle der Tagungen, auf denen über Gesetzgebungsentwürfe beraten wurde	Rat	Art. 12 lit. a EUV, Art. 5 Protokoll Nr. 1
Zuleitung des Jahresberichts des Rechnungshofes	Rechnungshof	Art. 12 lit. a EUV, Art. 7 Protokoll Nr. 1
Zuleitung der Gesetzgebungsvorschläge der KOM auf der Grundlage von Art. 352 AEUV	KOM	Art. 12 lit. b EUV, Art. 352 AEUV
Zuleitung eines Vermerks zu jedem Rechtsetzungsentwurf mit genauen Angaben zur Begründung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	KOM	Art. 12 lit. b EUV, Art. 5 Protokoll Nr. 2
Zuleitung des jährlichen Berichts über die Anwendung des Art. 5 EUV	KOM	Art. 12 lit. b EUV, Art. 9 S. 1 Protokoll Nr. 2
Unterrichtung über die Inhalte und Ergebnisse der Bewertungen der nationalen Durchführung der Regelungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	Rat	Art. 12 lit. c EUV, Art. 70 AEUV

Gegenstand des Rechts	Verpflichtetes Unionsorgan	Rechtsgrundlagen
Zuleitung der Entwürfe zur Änderung des Primärrechts	Rat	Art. 12 lit. d EUV, Art. 48 Abs. 2 EUV
Unterrichtung über Initiativen des Europäischen Rates auf der Grundlage von Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV	Europäische Rat	Art. 12 lit. d EUV, Art. 48 Abs. 7 EUV, Art. 6 Protokoll Nr. 1
Unterrichtung über die Anträge auf Beitritt zur EU	Rat	Art. 12 lit. e EUV, Art. 49 Abs. 1 EUV

2.2. Sekundärrecht

Sekundärrechtlich geregelte Frage- und Informationsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente und damit auch des Deutsche Bundestages finden sich u. a. in Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2017/1939² gegenüber der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), in Art. 21 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013³ gegenüber der EZB sowie in Art. 46 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014⁴ gegenüber dem einheitlichen Abwicklungsausschuss (*Single Resolution Board* – SRB). Daneben ist z. B. auch die Europäische Polizeibehörde (Europol) gemäß Art. 51 der Verordnung (EU) 2016/794⁵ gegenüber dem Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss, der auch von den nationalen Parlamenten eingesetzt wird, berichtspflichtig.

3. Frage- und Informationsrechte der Unionsbürger

Den Bundestagsabgeordneten stehen als *Unionsbürger* i. S. d. Art. 9 S. 2 EUV und Art. 20 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 AEUV bestimmte Frage- und Informationsrechte zu.

² [Verordnung \(EU\) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft \(EUSTa\)](#), ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1.

³ [Verordnung \(EU\) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank](#), ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63, konsolidierte Fassung.

⁴ [Verordnung \(EU\) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung \(EU\) Nr. 1093/2010](#), ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1, konsolidierte Fassung.

⁵ [Verordnung \(EU\) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung \(Europol\) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates](#), ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53, [ohne nachfolgende Änderungen](#).

Gemäß Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV hat jeder Unionsbürger und jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz bzw. satzungsmäßigem Sitz innerhalb der EU, unter dem Vorbehalt der nach Art. 15 Abs. 3 AEUV festzulegenden Grundsätze und Bedingungen, das – auch in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) verankerte – Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, unabhängig von der Form des Dokumententrägers.

Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV bestimmt jedoch, dass Art. 15 Abs. 3 AEUV für den EuGH, die EZB und die EIB nur insofern gilt, als dass diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Auf der Grundlage von Art. 255 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, dessen Nachfolger die Verordnungsermächtigung des Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ist, wurde die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁶ geschaffen, in welcher für das EP, die KOM und den Rat die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen des Zugangsrechts geregelt sind.

Gegenstand des, in Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auch sekundärrechtlich geregelten, Zugangsrechts sind danach alle Dokumente, die von einem Unionsorgan erstellt wurden oder bei einem solchen eingegangen sind, soweit sie einen Tätigkeitsbereich der EU betreffen und sich im Besitz des jeweiligen Organs befinden (Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

Der Zugang kann lediglich unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 sowie 7 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigert werden. Sensible Dokumente gemäß Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unterliegen der besonderen Behandlung nach diesem Artikel (Art. 2 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

Hinsichtlich solcher Dokumente, die von Dritten – insbesondere den Mitgliedstaaten – erstellt wurden, bestehen nach Art. 4 Abs. 4 und 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Besonderheiten. Befinden sich die Dokumente im Besitz eines Mitgliedstaates gelten die besonderen Vorschriften des Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

Gewährt wird der Zugang auf Antrag (vgl. Art. 6 ff. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001). Er kann durch Einsichtnahme vor Ort, Bereitstellung einer Kopie (gegebenenfalls in elektronischer Form) oder Information des Antragstellers darüber, wie er das beantragte Dokument problemlos erhalten kann, erfolgen (Art. 10 Abs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

Einige Dokumente werden allerdings bereits im Amtsblatt der Europäischen Union antragsunabhängig veröffentlicht, bspw. Gesetzgebungsakte nach Art. 297 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 AEUV und Rechtsakte ohne Gesetzescharakter gemäß Art. 297 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 AEUV sowie die in Art. 13 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannten und unter Umständen die in dessen Absatz 2 aufgezählten Dokumente. Zudem werden viele Dokumente gemäß Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – z. B. über ein Register i. S. d. Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – der Öffentlichkeit direkt zugänglich gemacht.

6 [Verordnung \(EG\) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission](#), ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Art. 15 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV bestimmt, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU in ihren Geschäftsordnungen Sonderbestimmungen in Bezug auf den Dokumentenzugang festlegen, welche mit etwaigen Verordnungen auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV übereinstimmen müssen. Solche Sondervorschriften finden sich bspw. im Anhang II der Geschäftsordnung des Rates („Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates“).⁷

4. Reformvorschläge

Bestrebungen, Frage- und Informationsrechte gegenüber Organen und Institutionen der EU einzuführen, welche an den Status als Abgeordneter eines nationalen Parlaments anknüpfen, sind nicht ersichtlich.

Ebenso wenig ersichtlich sind Reformvorschläge hinsichtlich der Frage- und Informationsrechte der nationalen Parlamente gegenüber Unionsorganen und EU-Institutionen.

Was die, an die Unionsbürgerschaft anknüpfenden, Frage- und Informationsrechte betrifft, liegen bereits zwei Vorlagen der KOM zur Neufassung bzw. Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vor: der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁸ sowie der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁹. Es bleibt abzuwarten, wie sich die jeweiligen Rechtsetzungsverfahren entwickeln.

– Fachbereich Europa –

7 [Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Rates, Geschäftsordnung des Europäischen Rates und des Rates](#), S. 116 ff.

8 [KOM\(2008\) 229 endg. vom 30.4.2008](#). Vgl. zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens [Verfahren 2008/0090/COD](#) (zul. abgerufen am 22. Januar 2019).

9 [KOM\(2011\) 137 endg. vom 21.2.2011](#). Vgl. zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens [Verfahren 2011/0073/OLP](#) (zul. abgerufen am 22. Januar 2019).