
Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon – Plädoyer für ein politisches Instrument

Jörg Semmler*

Erstmals in der Geschichte der europäischen Integration werden die nationalen Parlamente durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon in einem eigenen Vertragsartikel explizit als Akteure genannt¹ und mit eigenen Rechten gegenüber den Organen der Europäischen Union ausgestattet.² Im Mittelpunkt dieser Mitwirkungsrechte steht ihr Beitrag zur Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität. Die nationalen Parlamente können danach zum einen *ex ante* bei noch nicht verabschiedeten EU-Rechtsakten in einer begründeten Stellungnahme gegenüber den EU-Organen die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen (Subsidiaritätsrüge). Sie können zum anderen im Wege einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bei bereits in Kraft getretenen EU-Rechtsakten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips *ex post* überprüfen lassen (Subsidiaritätsklage).³ Der Lissabonner Vertrag wertet damit die nationalen Parlamente ausdrücklich auf und weist ihnen eine unmittelbarere demokratische Legitimationsfunktion gegenüber der EU zu, als dies in der Vergangenheit der Fall war.⁴

* Regierungsdirektor Dr. Jörg Semmler, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Europakoordinierung, Büro des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers Peter Altmaier MdB.

- 1 Grundsätzliche Berücksichtigung im Primärrecht fanden die einzelstaatlichen Parlamente indes schon früher: Der Vertrag von Maastricht erwähnte sie 1992 in einer Erklärung. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde ihre Rolle im „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ beschrieben. Siehe insgesamt *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand 7/2010, Bd. I, Art. 12 EUV, Rdnrn. 1 und 19 m.w.N.
- 2 Zentral Art. 12 lit. a) EUV i.V.m. Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sowie Art. 12 lit. b) i.V.m. Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden Protokoll Nr. 1/Protokoll Nr. 2).
- 3 Siehe grundsätzlich auch zum Verfahren und mit weiteren Nachweisen *Calliess*, Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 56, 2009, S. 7 ff.; sowie *Hölscheidt*, (Fn. 1), Art. 12 EUV, Rdn. 18 ff. Speziell zur Subsidiaritätsklage *Shirvani*, Die europäische Subsidiaritätsklage und ihre Umsetzung ins deutsche Recht, JZ 2010, S. 753 ff.
- 4 Siehe insgesamt *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010, Art. 12 EUV, insb. Rdn. 10 ff. So auch *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2. Aufl. 2010, S. 14; *König*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl. 2010, § 2, Rdn. 79.

Der Deutsche Bundestag hat auf Initiative der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 7. Oktober 2010 zum ersten Mal von seinem neuen Recht Gebrauch gemacht: Er hat in einer begründeten Stellungnahme⁵ die Unvereinbarkeit des EU-Richtlinienvorschlags des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme⁶ mit dem Subsidiaritätsprinzip gerügt. Der Deutsche Bundestag hat damit ein politisches Verständnis der Subsidiaritätsrüge offenbart, das nicht nur europarechtlich geboten, sondern vor allem auch europapolitisch erforderlich ist und das – so die hier vertretene Position – Schule machen sollte. Für eine aktive, effektive und selbstbewusste Wahrnehmung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente gibt es gute Gründe:

Die Europäische Union beruht auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV). Artikel 12 EUV konkretisiert Art. 10 Abs. 2 EUV, indem er die demokratische Legitimationsfunktion der nationalen Parlamente als Komplement zu der unmittelbaren demokratischen Legitimation durch das Europäische Parlament hervorhebt.⁷ Während die demokratische Legitimation durch die nationalen Parlamente grundsätzlich eine mittelbare ist, die über die nationalen Regierungen in den (Europäischen) Rat wirkt, weist Art. 12 EUV insoweit besonderen Gehalt auf, als er den nationalen Parlamenten unmittelbar gegenüber den EU-Organen wirkende Rechte zuweist. Dazu gehört – neben dem absoluten Vetorecht nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV – die Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge, die gemäß Art. 12 lit. b) in Verbindung mit Art. 6 Protokoll Nr. 2 direkt gegenüber der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament einzulegen ist. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der europäischen Rechtsetzung über die Subsidiaritätsrüge erfolgt somit unabhängig von den nationalen Regierungen – ein Novum.

Nach Art. 12 EUV sollen die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen“. Der englische Wortlaut stellt die aktive, dynamische, auf „Leistung“ bezogene Ermächtigung dieser Regelung noch stärker heraus, indem er den Funktionsbegriff aufnimmt: „contribute actively to the good functioning of the Union“. Zentraler Bestandteil dieser Aufforderung an die nationalen Parlamente zu aktiver Einmischung, Mitwirkung und Gestaltung an der europäischen Integration ist die Subsidiaritätskontrolle.⁸ Im Gegensatz zur „ex post“-Kontrolle durch die Subsi-

5 BT-Drs. 17/3239.

6 Vorschlag für eine Richtlinie .../.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung], KOM (2010) 368 endg. v. 12.7.2010; Ratsdok. 12386/10.

7 Kaufmann-Bühler, (Fn. 4), Art. 10 EUV, Rdnr. 2, Art. 12 EUV, Rdnr. 1; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 1), Art. 10 EUV, Rdnr. 29; sowie Calliess, (Fn. 3), S. 3 ff. Siehe zum Meinungsstand vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Schröder, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, S. 314 f.

8 CEPS/EGMONT/EPC Study, The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, 2010, S. 111.

diaritätsklage, die in manchen Mitgliedstaaten, wie in Deutschland, als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, ist die Subsidiaritätsrüge ein Recht der parlamentarischen Mehrheit.⁹ Dies ist folgerichtig, da sie präventiv auf den EU-Rechtsetzungsprozess Einfluss nimmt. Die Einwirkung auf den Gesetzgebungsprozess ist in parlamentarischen Demokratien das vornehmste Gestaltungsrecht der politischen Mehrheit. Die parlamentarischen Mehrheitsfraktionen haben vom Wähler das Mandat zur aktiven Wahrnehmung politischer Gestaltungsrechte erhalten. Daraus folgt *per se* der europapolitische wie demokratische Auftrag an die Mehrheitsfraktionen in den nationalen Parlamenten, aktiv von der Subsidiaritätskontrolle, und damit auch der Rüge, Gebrauch zu machen.

Eine effektive und selbstbewusste Handhabe der Subsidiaritätsrüge durch den Deutschen Bundestag korrespondiert auch mit dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009¹⁰ neu geprägten Leitbegriff der „Integrationsverantwortung“.¹¹ Hiernach obliege neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG – und damit auch explizit dem Grundsatz der Subsidiarität nach Abs. 1 Satz 1 – genügen müsse.¹² Zwar entwickelt das Bundesverfassungsgericht sein Verständnis der Integrationsverantwortung vor allem im Hinblick auf die parlamentarische Beteiligung im Falle dynamischer Vertragsgestaltung („eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der EU“¹³). Dieses defensive Verständnis der Integrationsverantwortung erfährt aber im Zusammenhang mit dem Grundsatz der „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes sowie mit der aus Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur aktiven Mitwirkung an der europäischen Integration eine offensive, pro-aktive und konstruktive Ergänzung.¹⁴ Über die Subsidiaritätskontrolle und hier insbesondere das Instrument der Subsidiaritätsrüge kann der Bundestag – ebenso wie der Bundesrat – diese offensive Seite der Integrationsverantwortung realisieren. Denn er kann sich bei allen EU-Rechtsetzungsvorhaben, die nicht in die ausschließliche

⁹ Subsidiaritätsklage: Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG, § 12 Abs. 1 IntVG; Subsidiaritätsrüge: § 93a GO-BT i.V.m. Art. 42 Abs. 2 GG.

¹⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, *Vertrag von Lissabon*.

¹¹ Zutreffend und ausführlich *Calliess*, (Fn. 3), S. 2 f.

¹² BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, *Vertrag von Lissabon*, Leitsatz 2, Rdnr. 236.

¹³ Ibid.; vor allem: vereinfachte und besondere Vertragsänderungsverfahren, Brückenklauseln, Kompetenzerweiterungsklauseln, Flexibilitätsklausel.

¹⁴ *Calliess*, (Fn. 3), S. 3. Siehe insgesamt auch *Nettesheim*, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177.

Zuständigkeit der EU fallen, ein „Einmischungsgebot“ unter dem Aspekt der Subsidiarität zu Nutzen machen.

Mit der Integrationsverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht letztlich eine enge parlamentarische Rückkoppelung bei Kompetenzübertragungen an die EU angemahnt. In diesem Sinne ist die effektive Ausübung der Subsidiaritätskontrolle durch Bundestag und Bundesrat wahrgenommene Integrationsverantwortung, weil sie Kompetenzüberschreitungen verhindern hilft. Diesen Zusammenhang hat auch der Gesetzgeber selbst gesehen, indem er die Subsidiaritätsrüge und -klage in das Integrationsverantwortungsgesetz aufgenommen hat.¹⁵ Die Subsidiaritätsprüfung ist indes keine Einbahnstraße. Ihre Prüfung nach Art. 5 Abs. 3 EUV kann auch ergeben, dass gerade die Europäische Union tätig werden muss, weil die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Subsidiaritätskontrolle muss also wahrgenommen werden als ein Instrument konstruktiver Mitgestaltung europäischer Integration.

Die Subsidiaritätsrüge ist nach ihrer verfahrensmäßigen Ausgestaltung in Art. 7 des Protokolls Nr. 2 grundsätzlich kein „scharfes Schwert“.¹⁶ Die nationalen Parlamente können mit ihrer Hilfe lediglich Überprüfungen des Entwurfs eines EU-Gesetzgebungsaktes initiieren. Entscheidungen über den Akt treffen letztlich allein die Co-Legislatoren Rat und Europäisches Parlament. Die Rüge gibt also den nationalen Parlamenten kein Vetorecht gegen europäische Rechtsakte. Dies gilt selbst für den Fall der Erreichung des Quorums der einfachen Mehrheit der Gesamtzahl der Stimmen der nationalen Parlamente.¹⁷ Gleichwohl wird man davon ausgehen können, dass die Erhebung der Subsidiaritätsrüge durch eine Vielzahl nationaler Parlamente derartigen politischen Druck erzeugen kann, dass der Urheber des gerügten Entwurfs faktisch zur Rückziehung oder Abänderung veranlasst wird.¹⁸

In jedem Fall gewinnt das „Schwert“ der Subsidiaritätsrüge an politischer Schärfe nur, wenn sich eine „kritische Masse“ von nationalen Parlamenten zusammenschließt, die damit ihren Stimmen in Brüssel Gehör verschaffen. Hierfür ist es schlussendlich von nachrangiger Bedeutung, ob dabei formale Quoren erreicht werden, zumal die EU-Organe gehalten sind, die begründete Stellungnahme jedes nationalen Parlaments zu berücksichtigen.¹⁹ Denn die „de facto“-Wirkung von kritischen Subsidiaritätsstellungnahmen auf die EU-Organe, insbesondere unter Beteiligung großer Mitgliedstaaten, dürfte unstreitig sein. Auch im Fall der eingangs er-

¹⁵ §§ 11, 12 IntVG.

¹⁶ Siehe insgesamt Koch/Kullas, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, CEP Studie, 2010, m.w.N.

¹⁷ Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 lit. b) Protokoll Nr. 2.

¹⁸ Calliess, (Fn. 3), S. 9.

¹⁹ Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 Protokoll Nr. 2; im einzelnen Kaufmann-Bübler, (Fn. 4), Art. 12 EUV, Rdnr. 11.

wähnten Rüge gegen den EU-Richtlinievorschlag über Einlagensicherungssysteme, in dem neben dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat nur das schwedische und das dänische Parlament formell eine Subsidiaritätsrüge beschlossen haben,²⁰ hat die Europäische Kommission zugesichert, ihrerseits mit einer schriftlichen Stellungnahme zu antworten.

Der Dreh- und Angelpunkt für die Stärkung der politischen Bedeutung der Subsidiaritätsrüge ist daher die Abstimmung zwischen den nationalen Parlamenten. Dieser Aspekt ist auch elementar für eine neue Definition der Rolle der nationalen Parlamente in der EU-Rechtssetzung auf dem Weg zu einem „europäischen Parlamentarismus“.²¹ Diese Abstimmung vollzieht sich auf zwei Ebenen: zum einen durch formal-institutionelle Koordination und zum anderen durch parteipolitische Netzwerkbildung.

Die erste, formal-institutionelle Ebene findet ihren Anknüpfungspunkt in Art. 12 lit. f) EUV,²² der die interparlamentarische Zusammenarbeit der nationalen Parlamente unter Einschluss des Europäischen Parlaments betrifft. Diese schon über Jahrzehnte zurückreichende Zusammenarbeit²³ manifestiert sich heute in einer ganzen Reihe von Konferenzformaten (Konferenz der Parlamentspräsidenten, gemeinsame Treffen von Fachausschüssen sowie vor allem der „Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union“ – COSAC), von Gremien (Generalsekretariat der Konferenz der Parlamentspräsidenten, COSAC-Generalsekretariat, Treffen der Vertreter der nationalen Parlamente in Brüssel, „European Centre for Parliamentary Research and Documentation“ – ECPRD²⁴) und von technischen Instrumenten („Interparliamentary EU Information Exchange“ – die IPEX-Datenbank mit einem Netzwerk von IPEX-Korrespondenten jedes Parlaments in der EU).²⁵ Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit der EU-Parlamente steht vor allem die im Rahmen der COSAC koordinierte

20 BR-Drs. 437/10; Stellungnahme des Finanzausschusses des schwedischen Riksdagen, 2009/10: FiU42 v. 6.10.2010; Stellungnahme des internationalen Sekretariats des dänischen Folketinget, Ref. 09-000927-43 v. 14.10.2010.

21 Vgl. *Papastamkos/Schwab*, Der Vertrag von Lissabon – Stärkung der parlamentarischen Dimension der EU, EuZW 2008, S. 161.

22 In Verbindung mit Art. 9 und 10 Protokoll Nr. 1; siehe auch *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 4), Art. 12 EUV, Rdnr. 20 ff.

23 Siehe insgesamt den historischen Abriss der interparlamentarischen Zusammenarbeit vor dem 1.12.2009 in CEPS/EGMONT/EPC Study, (Fn. 8), S. 109 ff.

24 Dieses sogar unter Einbeziehung aller Parlamente des Europarats.

25 Siehe hierzu insgesamt den Überblick in der Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, ABl. Nr. C 200 v. 30.6.1997, S. 153; sowie in den Präsidentschafts-Schlussfolgerungen der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU v. 3.7.2004 in Den Haag mit den dazugehörigen Guidelines: Interparliamentary Cooperation in the European Union. Darüber hinaus die Darstellungen auf der COSAC-Website, <http://www.cosac.eu/en/cosac/> (6.12.2010).

Subsidiaritätskontrolle. Zwischen 2005 und 2009 hat die COSAC acht Testläufe der Subsidiaritätskontrolle durchgeführt, um die Kapazitäten und Verfahrensmechanismen der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Handhabung des neuen Rügeverfahrens innerhalb der 8-Wochen-Frist nach dem Lissabonner Vertrag zu testen und um die Parlamentarier damit vertraut zu machen.²⁶

Die Testverfahren zielten aber nicht in erster Linie auf einen interparlamentarischen Informationsaustausch und dialogischen Wissenstransfer über die Anwendung des Subsidiaritätsgundsatzes durch die einzelnen Parlamente in bestimmten Einzelfällen, sondern eher auf die technisch-organisatorische Erfassung der teilnehmenden Parlamente und ihrer fristgerechten Voten und Stellungnahmen durch das COSAC-Generalsekretariat. Gerade der stetige und kurzfristige inhaltliche Austausch unter den nationalen Parlamenten über Sachpositionen zur Subsidiaritätskontrolle mit dem Ziel der Mehrheits- bzw. Quorenbildung ist es aber, der nötig wäre, um das Instrument der Subsidiaritätsrüge zu effektivieren. Dies wird ein zweimal jährlich tagendes Gremium wie die COSAC nur sehr begrenzt leisten können. Hinzu kommt, dass die COSAC unter einer formalen Inflexibilität leidet, da sie sich parteiübergreifend aus jeweils sechs Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzt – also konsensorientiert, *per se* aber kein „politisches“ Gremium ist.²⁷ Nicht zuletzt wird eine politische Willensbildung im Hinblick auf die Subsidiaritätsrüge im Rahmen der COSAC auch dadurch erschwert, dass diese unter Einschluss von sechs Mitgliedern des Europäischen Parlaments tagt, die Subsidiaritätsrüge aber ein ausschließliches Recht der nationalen Parlamente gerade auch gegenüber dem Europäischen Parlament ist.²⁸

Ungleich wichtiger und effektiver ist demgegenüber daher die Netzwerkbildung innerhalb der europäischen Parteien- und Fraktionsfamilien. In parlamentarischen Demokratien sind die Parteien die zentralen Akteure des politischen Prozesses. Sie ringen um die politische Meinungsführerschaft, dynamisieren damit die politische Auseinandersetzung und beeinflussen darüber die politische Entwicklung. Die Subsidiaritätsprüfung mitsamt der Rügemöglichkeit bietet ihnen bzw. ihren Parlaments(mehrheits)fraktionen einen Ansatzpunkt zur direkten politischen Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung mit dem Ziel der europäischen Meinungsbildung. Das „Einzuschungsgebot“ der Subsidiaritätsprüfung gibt den europäischen Parteien- und Fraktionsfamilien einen starken Anreiz, ihre Europafähigkeit zu verbessern. Dafür ist es einerseits inhaltlich wichtig, dass innerhalb der Parteien- und Fraktionsfamilien ein reger inhaltlicher Austausch über Subsidiaritätsfragen stattfindet, mit dem Ziel, darüber gemeinsame europapolitische Positionen zu ent-

²⁶ CEPS/EGMONT/EPC Study, (Fn. 8), S. 114 ff.

²⁷ Zur Zusammensetzung der COSAC im Einzelnen siehe *Hölscheidt*, (Fn. 1), Art. 12 EUV, Rdnr. 56. In Deutschland benennt der Europaausschuss des Bundestages vier, der des Bundesrates zwei Teilnehmer.

²⁸ Kritisch auch *Hölscheidt*, (Fn. 1), Art. 12 EUV, Rdnr. 60.

wickeln und die gemeinsame (partei)politische Identität zu stärken. Andererseits ist es organisatorisch wichtig, dass die Parteien- und Fraktionsfamilien ihre Binnenorganisation so gestalten, dass ein schneller Informationsaustausch im Hinblick etwa auf die 8-Wochen-Frist für die Subsidiaritätsrüge gewährleistet ist. Dazu ist die Schaffung eines operativen Netzwerkes erforderlich, das die nationalen Fraktionen einer Parteifamilie verbindet. Dieses Netzwerk muss sich zum einen auf der politischen Ebene etablieren (Entscheidungsebene), zum anderen muss es auf der Mitarbeiterebene (Vorbereitungsebene) unterstützt werden. In diesem Zusammenhang wird sich die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag beispielsweise für die Schaffung eines Netzwerks von Subsidiaritätskoordinatoren und einer entsprechenden Datenbank innerhalb der Europäischen Volkspartei einsetzen. Die bessere Koordination innerhalb der europäischen Parteien- und Fraktionsfamilien ist notwendige Voraussetzung für eine Mehrheits- und Quorenbildung und damit für eine Stärkung der politischen Aussagekraft einer Subsidiaritätsrüge.

Ein entscheidender Aspekt bei der Zusammenarbeit von nationalen Parlamenten bzw. befreundeten nationalen Fraktionen im Hinblick auf das Erreichen einer Vielzahl von Subsidiaritätsrügen ist letztlich eine politische Flexibilität im Umgang mit der Subsidiaritätsprüfung selbst. Eine juristisch-dogmatische Enge in der Auslegung des Prüfungsmaßstabes verstellt politische Kompromisse und verhindert letztlich die politischen Möglichkeiten einer europäischen Meinungsbildung, die das Instrument der Subsidiaritätsrüge bietet. Indem der Lissabonner Vertrag den nationalen Parlamenten das Recht der Subsidiaritätsrüge zugewiesen hat, hat er diese als politisches – nicht judizielles – Instrument qualifiziert. Denn Parlamente sind und handeln *genuin* politisch. Parlamente sind keine Gerichte. Sie sollten selbstbewusst einen weiten Prüfungsumfang bei der Subsidiaritätskontrolle, insbesondere auch unter Einschluss der Kompetenz- und der Verhältnismäßigkeitsprüfung, anlegen, um sich ein breites argumentatives Einfallstor in der Europapolitik zu sichern. Dies gilt umso mehr, als derzeit weder im Deutschen Bundestag noch in der Rechtswissenschaft und schon gar nicht auf europäischer Ebene ein einheitliches Verständnis von Umfang und Inhalt der Subsidiaritätsprüfung besteht.²⁹ Selbst die Europäische Kommission geht hier von einem Einschätzungsspielraum der nationalen Parlamente aus.³⁰ Solange der Europäische Gerichtshof nicht einen konkreten Subsidiaritätsfall entschieden hat und damit einen verbindlichen Prüfungsmaßstab setzt, sind die nationalen Parlamente gut beraten, sich mutig voranzutasten. Die Quoren-

²⁹ Stellvertretend sei hier auf das öffentliche Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages v. 16.6.2010 zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ sowie auf den Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM (2010) 547 endg. v. 8.10.2010, S. 12, verwiesen.

³⁰ So die Einlassung einer Vertreterin des Generalsekretariats der Europäischen Kommission beim „Forum Subsidiaritätskontrolle“ der Deutschen Hochschule für Veraltungswissenschaften Speyer im Bundesrat in Berlin am 18./19.10.2010.

bildung beim Rügeverfahren mit dem Ziel größerer politischer Resonanz in Brüssel wird auf lange Sicht den nationalen Parlamenten und Fraktionen ohnehin ein hohes Maß an Flexibilität in der Subsidiaritätsprüfung abverlangen. Die politische Realität wird die Subsidiaritätsrüge zum Gegenstand eines „synallagmatischen“ Verhältnisses der nationalen Parlamente machen, sie wird Teil des „political bargaining“ werden. Die Tatsache, dass die begründeten Stellungnahmen der Subsidiaritätsprüfung für die Quorenbildung nur im politischen Ergebnis, nicht aber in der Begründung übereinstimmen müssen,³¹ wird dieser Entwicklung Vorschub leisten.

Ein weiteres nicht zu vernachlässigendes Argument für eine aktive politische Instrumentalisierung der Subsidiaritätsrüge ist ihr Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Europäische öffentliche Meinungsbildung muss sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ansetzen. Beide Ebenen müssen verzahnt sein, und die europäische Ebene muss dabei von der nationalen Ebene, den bestehenden nationalen Öffentlichkeiten, den Parlamenten, den Regierungen und Parteien stimuliert werden. Diese Kommunikationsverflechtung fördert die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente. Sie ermöglicht es, nationale Ansatzpunkte für europaweite Diskussionen in die Öffentlichkeit zu tragen und trägt damit zu einer „Europäisierung der Debatten der nationalen Parlamente“ bei.³² Insoweit ist die aktive Wahrnehmung der Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Parlamente Ausdruck ihrer demokratischen Legitimationsfunktion gegenüber der EU.

Nicht zuletzt geht mit der Aktivierung des Rügemechanismusses auch ein beträchtlicher „Lerneffekt“ für die nationalen Parlamente einher. So war die Subsidiaritätsrüge im Fall der Einlagensicherungssysteme der erste echte parlamentarische Belastungstest des Deutschen Bundestages für die im vergangenen Jahr verabschiedeten Begleitgesetze und Geschäftsordnungsänderungen im Gefolge der Vorgaben des „Lissabon“-Urteils des Bundesverfassungsgerichts.³³ Die Initiierung einer Subsidiaritätsrüge erwies sich sowohl im Hinblick auf die zu beachtenden Verfahrensregeln als auch im Hinblick auf die Vielzahl der involvierten Akteure als komplex. Es sind im Zuge des Verfahrens einige offene Fragen zutage getreten, die künftig noch einer eingehenden juristischen Prüfung bedürfen, wie etwa das Verhältnis der

³¹ Koch/Kullas, (Fn. 16), S. 9.

³² Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 244.

³³ Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) v. 8.10.2008, BGBI. 2008 I, 1926; Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) v. 22.9. 2009, BGBI. 2009 I, 3022; Änderungsgesetz zum Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) v. 22.9.2009, BGBI. 2009 I, 3026; Änderungsgesetz zum Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) v. 22. September 2009, BGBI. 2009 I, 3031. Die Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestag v. 8.7.2010 bestrafen maßgeblich die §§ 93 ff. GO-BT, BT-Drs. 17/2394.

Subsidiaritätsrüge zur Stellungnahme des Bundestages nach Art. 23 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 9 Abs. 4 EUZBBG im Hinblick auf die Bindungswirkung der Bundesregierung im Außenverhältnis. Daneben stellt sich die parlamentsrechtliche Frage, ob und inwieweit die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses zu einer Subsidiaritätsrüge eine spätere inhaltliche Befassung des mitberatenden Europaausschusses präkludiert. Somit liegt ein eigenständiger Wert auch in der „Übung“ des Verfahrens selbst, weil sie alle beteiligten Akteure im Umgang mit dem Instrument der Subsidiaritätsrüge – technisch, rechtlich wie politisch – vertrauter macht. Dies ist im Hinblick auf die für Parlamente eng bemessene 8-Wochen-Frist der Entscheidungsfindung bezüglich einer Rügeerhebung ein nicht zu unterschätzender Aspekt.

Das nicht zustande gekommene Drittelquorum im eingangs erwähnten Fall der Subsidiaritätsrüge gegen den Richtlinienvorschlag zu den Einlagensicherungssystemen lässt sich auch mit Unsicherheiten in anderen nationalen Parlamenten im Umgang mit dem neuen Recht der Subsidiaritätsrüge erklären. Das britische Unterhaus hatte durchaus Subsidiaritätsbedenken und das tschechische Abgeordnetenhaus hegte Einwände in der Sache, nur haben diese eben nicht die formelle Stufe der Subsidiaritätsrüge erreicht. Mithin ist festzustellen, dass die nationalen Parlamente im Hinblick auf den Umgang mit der Subsidiaritätsrüge noch am Anfang einer Entwicklung stehen. Gleiches ist zutreffend für den Umgang anderer Institutionen mit einer selbstbewussten Wahrnehmung des neuen Rügerechts durch die nationalen Parlamente. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament werden zur Kenntnis nehmen müssen, dass es sich um ein autonomes Recht der nationalen Parlamente handelt. Die Europäische Kommission sieht die neue Rolle der nationalen Parlamente grundsätzlich als Bereicherung der Diskussion über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Sie engagiert sich im Rahmen des seit 2006 entwickelten politischen Dialogs für die Stärkung der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, deren Kernelement das Kontrollsyste zur Wahrung der Subsidiarität ist.³⁴

Die nationalen Parlamente haben also gute Gründe für eine selbstbewusste, effektive und aktive Wahrnehmung der Subsidiaritätsrüge. Sie ermöglicht es ihnen, ihre Rolle in der europäischen Politik und im europäischen Rechtsetzungsprozess neu und eigenständig zu definieren.³⁵ Die Parlamente fördern damit einen europaweiten

³⁴ Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM (2010) 547 endg. v. 8.10.2010, S. 12. Siehe auch Eine bürgernahe Agenda – Konkrete Ergebnisse für Europa, KOM (2006) 211 endg. v. 10.5.2006; sowie den Brief von EU-Kommissionspräsident Barroso v. 1.12.2009 an die Präsidenten der 40 Kammern der nationalen Parlamente der EU bezüglich der neuen Bestimmungen, die der Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die nationalen Parlamente vorsieht.

³⁵ Altmaier, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra (Hrsg), Freiheit, Sicherheit und Recht, Fs. Meyer, 2006, S. 322 f.

Kommunikationszusammenhang, der geeignet ist, die Akzeptanz und Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse insgesamt zu erhöhen.³⁶ Sie erfüllen damit zudem ihre demokratische Legitimationsfunktion gegenüber der Europäischen Union. Letztlich kann die Nutzung und Entfaltung des Instruments der Subsidiaritätsrüge als ein Indikator des politischen Willens gelten, den Vertrag von Lissabon mit Leben zu füllen.

³⁶ Calliess, (Fn. 3), S. 22; Schoo, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR Beiheft 1/2009, S. 57.