



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 67

28.07.2011

Silvia Delgado del Saz:

### **Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon – ein Vergleich zwischen spanischem und deutschem Recht**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



## **Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon – ein Vergleich zwischen spanischem und deutschem Recht**

### **Inhaltsverzeichnis**

A. Einleitung.....	3
B. Mechanismen zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips in EU-Recht (Art. 12 Abs. b EUV und das Protokoll Nr. 2) .....	5
I. Einführung.....	5
II. Frühwarnsystem.....	6
1. Pflichten der EU-Organe.....	6
a. Informations- und Übermittlungspflicht.....	7
b. Begründungspflicht .....	7
2. Das Verfahren zur Abgabe der Stellungnahme .....	7
3. Umfang der Subsidiaritätsrüge .....	8
4. Wirkung der Stellungnahmen .....	9
5. Bewertung.....	11
III. Subsidiaritätsklage.....	12
1. Einführung .....	12
2. Klageberechtigung .....	12
3. Umfang der Subsidiaritätsklage.....	13
4. Bewertung.....	13
C. Spanisches und Deutsches Recht .....	14
I. Grundlegendes zur Mitwirkung des Parlaments in EU-Angelegenheiten .....	14
1. Spanien.....	14
a. Die Beteiligung der Cortes Generales an EU-Angelegenheiten.....	14
b. Die Regelungen zur Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an EU- Angelegenheiten.....	16
2. Deutschland .....	19

---

\* Die Verfasserin ist Doktorandin am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin bei Prof. Dr. Christian Calliess.

a. Einführung .....	19
b. Die Beteiligung des Bundestages an EU-Angelegenheiten .....	20
c. Die Beteiligung des Bundesrats an EU-Angelegenheiten .....	20
II. Ausführliche Analyse der Regelung zur Anwendung des Art. 12 Abs. b EUV und des Protokolls Nr. 2 .....	22
1. Subsidiaritätsrüge im spanischen Recht .....	22
a. Einführung .....	22
b. Unterrichtungspflicht .....	22
c. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.....	23
d. Einleitung des Verfahrens für die Erstellung und Abgabe einer begründeten Stellungnahme .....	24
e. Ausarbeitung und Zustimmung der begründeten Stellungnahme .....	24
f. Die Autonomen Gemeinschaften .....	25
aa. Beteiligung der regionalen Parlamente: Möglichkeit oder Pflicht?.....	25
bb. Das Verfahren .....	26
cc. Wirkung der Stellungnahmen der Autonomen Gemeinschaften.....	26
g. Umfang der Subsidiaritätsrüge .....	27
h. Die Wirkung der Stellungnahme .....	28
2. Subsidiaritätsrüge im deutschen Recht .....	29
a. Einführung .....	29
b. Bundestag .....	30
aa. Unterrichtungspflicht .....	30
bb. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	31
cc. Der Beschluss über das Vorlage einer Subsidiaritätsrüge.....	32
dd. Umfang der Subsidiaritätsrüge .....	32
c. Bundesrat .....	32
aa. Unterrichtungspflicht .....	32
bb. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	33
cc. Der Beschluss über die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge.....	33
dd. Umfang der Subsidiaritätsrüge .....	33
3. Subsidiaritätsklage im spanischen Recht .....	33
a. Einführung .....	33
b. Das Verfahren.....	34
c. Umfang der Subsidiaritätsklage.....	35
4. Subsidiaritätsklage im deutschen Recht .....	35
a. Einführung .....	35
b. Das Verfahren.....	35
c. Umfang der Subsidiaritätsklage.....	36
D. Schlussfolgerungen .....	37
Literaturverzeichnis .....	41

## A. Einleitung

Die nationalen Parlamente spielen eine Hauptrolle in der Europäischen Union, indem sie eine Legitimationsfunktion für die Ausübung von Hoheitsgewalt durch deren Organe erfüllen.<sup>1</sup> Einerseits leitet sich die Legitimation der EU-Organe aus der Zustimmung der nationalen Parlamente oder durch Referenden zu Verträgen ab. Andererseits beruht das Handeln der EU nach den Verträgen auf zwei Legitimationssträngen: unmittelbar auf dem Europäischen Parlament und mittelbar auf dem Rat, der sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die von den nationalen Parlamenten gewählt werden.<sup>2</sup>

Dieses Legitimationsmodell birgt allerdings einige Mängel in sich, aufgrund derer in der Forschung vorherrschend die Meinung vertreten wird, dass die EU ein nicht unerhebliches Demokratiedefizit aufweist.<sup>3</sup> Mit dem Ziel dieses Demokratiedefizit abzubauen, hat der Vertrag von Lissabon die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gestärkt. Dabei sind die einzelstaatlichen Parlamente erstmals direkt in die Geschichte des europäischen Aufbauwerks einbezogen worden.<sup>4</sup> Nun können diese nicht nur das Handeln der eigenen Regierung beeinflussen, sondern verfügen darüber hinaus über eigene Beteiligungsrechte,<sup>5</sup> was als ein „neuartiges Legitimationsphänomen“ beschrieben wird.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *De la Fuente Cabrero*, El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, in: Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 11, 2004, S. 98.

<sup>2</sup> Vgl. *Baach*, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2008, S. 5 ff; nun ausdrücklich in Art. 10 Abs. 2 EUV.

<sup>3</sup> Beispielsweise die unzureichende indirekte Legitimation der bisherigen Hauptrechtsetzungsorgane (der Rat), das Fehlen eines europäischen Volkes, das einen gemeinsamen Willen bilden und in die Tat umsetzen kann, und andere Mängel. Das Demokratiedefizit der EU lässt sich außerdem auf andere Faktoren zurückführen; ausführlicher dazu bei *Tiedtke*, Demokratie in der Europäischen Union, 2005, S. 29 ff; *Baach*, a.a.O., S. 8; *Maurer*, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, 2001, S. 16 f.

<sup>4</sup> Vgl. *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, 2007, S. 64.

<sup>5</sup> Vgl. *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010 (a), S. 218.

<sup>6</sup> Zit. n. *Mellein*, Deutscher Landesbericht Thema 1: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Rodríguez Iglesias/Ortiz Blanco (Hrsg.), Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010, VOLUME I: "The Role of National Parliaments in the European Union", 2010, S. 249.

Art. 12 EUV stellt fest, dass die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen, und führt daran anschließend eine Aufzählung ihrer Beteiligungsformen ein.<sup>7</sup> Die wichtigste Neuerung hinsichtlich dieser Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente stellen die Subsidiaritätskontrollrechte dar.<sup>8</sup> Indem die nationalen Parlamente hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips fortlaufend an der Kontrolle der europäischen Rechtsakte beteiligt sind, leisten die Mechanismen einen Beitrag zur Erhöhung der Legitimation europäischer Rechtsakte und gleichzeitig zu einer verbesserten Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Ihre tatsächliche Effektivität hängt allerdings maßgeblich von ihrer Umsetzung in nationales Recht ab.<sup>9</sup>

Letzteres bildet den Gegenstand dieser Arbeit, die nach einer kurzen Darstellung des Europäischen Rechts eine Untersuchung der Umsetzung der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage in die nationalen Rechtsordnungen Deutschlands und Spaniens durchführt. Die hier angestrebte Analyse und der abschließende Vergleich zwischen dem deutschen und dem spanischen Recht ist aus verschiedenen Gründen interessant: Der unterschiedliche historische und politische Hintergrund, der Zeitpunkt des EU-Beitritts<sup>10</sup> sowie die Eigenschaften des jeweiligen parlamentarischen Systems und der spezifischen territorialen Gliederung haben dazu geführt, dass Deutschland und Spanien die Beteiligung ihrer Parlamente an EU-Angelegenheiten auf verschiedene Weise ausgestaltet haben. Von diesen unterschiedlichen Rechtslagen ausgehend musste das nationale Recht an die europäischen Vorschriften angepasst werden. Ziel dieser Arbeit ist ein Vergleich der Lösungsansätze der beiden Mitgliedstaaten.

---

<sup>7</sup> Nach Art. 12 werden sie von den Organen der Union unterrichtet. Zudem werden ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten zugeleitet (Abs. a). Sie sind an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken im Rahmen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sowie an der politischen Kontrolle von Europol und der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust beteiligt (Abs. c). Die nationalen Parlamente beteiligen sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Art. 48 EUV (Abs. d). Sie werden über Anträge zum Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrages unterrichtet (Abs. e). Sie beteiligen sich an der parlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten (Abs. f).

<sup>8</sup> Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 2. Auflage, 2008, S. 73; *Chardon*, Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, 2008, S. 180.

<sup>9</sup> Vgl. *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 204.

<sup>10</sup> Deutschland 1957, Spanien 1986.

## **B. Mechanismen zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips in EU-Recht (Art. 12 Abs. b EUV und das Protokoll Nr. 2)**

### **I. Einführung**

Die nationalen Parlamente sorgen nun dafür, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß Art. 12 Abs. b EUV und dem Protokoll Nr. 2 Beachtung findet. Der VvL hat die Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle des Verfassungsvertrages im Wesentlichen übernommen.<sup>11</sup> Für die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips sieht das Protokoll zwei Mechanismen vor: Einerseits können sich die einzelstaatlichen Parlamente innerhalb von acht Wochen, nachdem sie den Entwurf unmittelbar von den jeweiligen europäischen Organen erhalten haben, in einer begründeten Stellungnahme über die Vereinbarkeit eines EU-Gesetzgebungsentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip äußern. Diese Stellungnahmen werden den europäischen Einrichtungen direkt zugeleitet, und in bestimmten Fällen muss der Entwurf anschließend überprüft werden (Frühwarnsystem oder Subsidiaritätsrüge). Andererseits sieht das Protokoll vor, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten im Namen der nationalen Parlamente Nichtigkeitsklage aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben können (Subsidiaritätsklage).

Dem Protokoll liegen zwei Fragen zugrunde, mit denen sich zwei Gruppen im Europäischen Konvent beschäftigt hatten: Wie kann die Anwendung und Überwachung des Subsidiaritätsprinzips verbessert werden? Und welche Rolle könnten die nationalen Parlamente innerhalb der EU spielen, damit in Zukunft ein höherer Legitimationsgrad der supranationalen Organisation gewährleistet werden kann?<sup>12</sup>

„What in the end happened was that the desire to overcome the peripheral position of the national parliaments in the EU and the desire to strengthen the principle of subsidiarity, merged into one new idea: the national parliaments would receive a role in the EU legislative process as the new guardians of subsidiarity.“<sup>13</sup>

Die Verbesserung der Anwendung und der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips wurde als ein zentraler Punkt angesehen, eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten herstellen zu können.<sup>14</sup> Das Subsidiaritätsprinzip stellt eine Kompetenzausübungsregel dar. Es legt fest, dass die

---

<sup>11</sup> Siehe B. II. 2 und B. II. 4.

<sup>12</sup> Die Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza zur Zukunft der Union hatte diese zwei Fragen bereits angesprochen.

<sup>13</sup> *Kiiver*, *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitution- Building*, 2006, S. 154.

<sup>14</sup> Vgl. *Eilmansberger*, a.a.O., S. 191.

Union in Bereichen, die nicht einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterliegen, nur dann tätig werden sollte, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Das Subsidiaritätsprinzip gilt für diejenigen Fälle, in denen eine „geteilte Zuständigkeit“ besteht. In Bereichen geteilter Zuständigkeiten können sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten rechtsetzend tätig werden. Wenn aber die EU rechtsetzend tätig geworden ist, tritt eine Sperrwirkung für die Kompetenzausübung durch die Mitgliedstaaten ein. Aus diesen Gründen führen die Mechanismen für die Subsidiaritätskontrolle nach Calliess „zu einer geradezu genialen Koppelung“ beider Fragen:

„Indem den nationalen Parlamenten die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle zugesprochen wird, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und damit ein Stück weit die Demokratie auf nationaler Ebene“.<sup>15</sup>

## **II. Frühwarnsystem**

### **1. Pflichten der EU-Organe**

In erster Linie sieht das Protokoll vor, dass jedes Organ die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat (Art. 1 Protokoll Nr. 2). Deren Einhaltung ist eine von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und den einzelstaatlichen Parlamenten geteilte Verantwortung.

Die direkte Funktion der einzelstaatlichen Parlamente sollte den Mitgliedstaaten eine weitere Garantie für die Einhaltung dieser Prinzipien vermitteln, da aus mitgliedstaatlicher Sicht die Möglichkeit besteht, dass europäische Verfahren von Eigeninteressen überlagert sind, obwohl sich die Subsidiaritätskontrolle auf europäischer Ebene kontinuierlich verbessert hat.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Vgl. Calliess, a.a.O., 2010 (a), S. 185 ff.

<sup>16</sup> Dies zeigt sich an der Tätigkeit der Europäischen Kommission, die vor der Einlegung eines Vorschlags umfassende Anhörungen durchführt, eine detaillierte Begründung verfassen muss und eine präventive Subsidiaritätskontrolle im Rahmen der kommissionsinternen Folgenabschätzung durchführt (vgl. Mayer, Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, S. 2).

### **a. Informations- und Übermittlungspflicht**

Die Einführung der unmittelbaren Zuleitungspflicht der Gesetzgebungsentwürfe (Art. 289 Abs. 3 AEUV) sowie der Konsultationsdokumente – Grün-, Weißbücher und Mitteilungen – von den europäischen Einrichtungen an die nationalen Parlamente (Art. 12 Abs. a EUV, Art. 1-4 Protokoll Nr. 1, Art. 4 Protokoll Nr. 2) stellt eine wichtige Neuerung dar. In dieser Hinsicht bedeutet die direkte Zuleitung eine Garantie für die Ausübung der Kontrollrechte durch die nationalen Parlamente. Insbesondere die Zuleitung von Konsultationsdokumenten ermöglicht eine umfassende Kontrolle von EU-Vorhaben.

### **b. Begründungspflicht**

Art. 5 des Protokolls Nr. 2 sieht vor, dass die Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet werden müssen. Damit wird die Überprüfung durch die einzelstaatlichen Parlamente erleichtert,<sup>17</sup> die zusammen mit dem Gesetzgebungsentwurf einen „Subsidiaritätsbogen“ mit detaillierten Angaben erhalten.<sup>18</sup>

## **2. Das Verfahren zur Abgabe der Stellungnahme**

Innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes können die nationalen Parlamente beziehungsweise eine oder beide ihrer Kammern in einer begründeten Stellungnahme die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend machen (Art. 6 Protokoll Nr. 2).

In diesem Punkt hat der VvL durch die Verlängerung der sechs-Wochen-Frist des Verfassungsvertrages auf acht Wochen eine Neuerung eingeführt. Die sechs-Wochen-Frist hatte Kritik ausgelöst, da der gesetzte Untersuchungszeitraum zu kurz gewesen wäre

---

<sup>17</sup> Vgl. *Calliess*, Schriftliche Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips am 16. Juni 2010 (c), S. 6; siehe dazu auch *Álvarez Conde*, Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana, in: *Revista de Derecho Político*, 2006, S. 173.

<sup>18</sup> Nach Art. 5 Protokoll Nr. 2 sollte dieser die Beurteilung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips ermöglichen können, indem er Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen macht, sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten erlassenen Vorschriften enthält. Zudem muss die Feststellung, dass ein Ziel auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann, sowohl von qualitativen als auch von quantitativen Kriterien unterstützt werden. Schließlich müssen die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten werden.

und deshalb die Aufgaben der Parlamente maßgeblich erschwert hätte.<sup>19</sup> Dennoch schätzen manche Autoren auch die acht-Wochen-Frist weiterhin als eine zu kurze Zeitspanne ein.<sup>20</sup>

### 3. Umfang der Subsidiaritätsrüge

Nach Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 S. 1 des Protokolls Nr. 2 dürfen die nationalen Parlamente lediglich die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überprüfen. Aber die Frage, ob die Kontrolle im Rahmen des Frühwarnsystems sich sowohl auf die Kompetenzgrundlage der EU als auch auf die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ausdehnen könnte, ist sehr umstritten.

Für die Ausweitung des Protokolls Nr. 2 auf die Einhaltung der Unionszuständigkeit und der Verhältnismäßigkeit sind unter anderem systematische und teleologische Argumente hervorgebracht worden. Da Art. 5 EUV eine Schranke für die Kompetenzzusübung der EU enthält,<sup>21</sup> kann die Union nur nach den Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips handeln. Deshalb stellt sich die Frage, ob eine getrennte Prüfung dieser Grundsätze überhaupt möglich und sinnvoll ist.<sup>22</sup> Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Kompetenzzusübungsregel, die das Bestehen einer Kompetenzgrundlage voraussetzt. Deshalb kann eine Subsidiaritätsprüfung nur erfolgen, wenn eine Kompetenzgrundlage existiert.<sup>23</sup> Zwischen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip bestehen zahlreiche Überschneidungen, die die Abgrenzung zwischen den beiden Grundsätzen erschweren.<sup>24</sup> Ein weiteres Argument betrifft den Sinn des Frühwarnsystems, der die unzulässigen Kompetenzüberschreitungen seitens der Unionsorgane verhindern soll.<sup>25</sup> Angesichts dieses Ziels wäre es nachvollziehbar, wenn sich die Subsidiaritätskontrolle auf die Überprüfung der Kompetenzgrundlage ausdehnen würde, da das Handeln der Union ohne Kom-

---

<sup>19</sup> Vgl. *Calliess*, a.a.O., 2010 (c), S. 6; siehe auch *Álvarez Conde*, a.a.O., S. 182.

<sup>20</sup> Vgl. *Puttler*, Stellungnahme zum Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ des Unterausschusses Europarecht am 16. Juni 2006, S. 3 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Calliess*, Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Auflage 1999, S. 65 ff.

<sup>22</sup> Vgl. ebd., a.a.O., 2010 (c), S. 13.

<sup>23</sup> Vgl. *Lorz*, Wissenschaftliche Stellungnahme für den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages – Unterausschuß Europarecht – zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“, S. 4; siehe auch *Streinz et al.*, a.a.O., S. 62 und *Eichenhofer*, Anhörung Deutscher Bundestag, Unterausschuss Europarecht „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ am 16. Juni 2010, S. 2.

<sup>24</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2007, S. 199.

<sup>25</sup> Vgl. *Lorz*, a.a.O., S. 6 ff. und Mayer, a.a.O., S. 16.

petenzgrundlage mindestens genauso intensiv in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten eingreifen würde wie eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.<sup>26</sup>

Dagegen deuten manche Autoren darauf hin, dass sich die Prüfungskompetenz der nationalen Parlamente nur auf den Subsidiaritätsgrundsatz beziehe, obwohl der Titel des Protokolls auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit einschließe.<sup>27</sup> Entsprechend behaupten sie, dass sich die Subsidiaritätsrüge nicht auf die Beanstandung einer Rechtsgrundlage und auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip erstrecke. Dafür spricht einerseits der Wortlaut des Artikels 5. Abs. 3. UAbs. 2. EUV. und die Art. 5, 6 und 8 des Protokolls Nr. 2 sowie andererseits die Tatsache, dass die Arbeitsgruppen dies im Rahmen des Europäischen Konvents aufgrund der unterschiedlichen Natur des Subsidiaritätsprinzips (politisch) und des Verhältnismäßigkeitsprinzips (rechtlich) ablehnten.<sup>28</sup> Zudem wird ein systematisches Argument hervorgebracht: Das Frühwarnsystem wird im VvL nur in dem Absatz genannt, der sich mit dem Subsidiaritätsprinzip befasst (Abs. 3 UAbs. 2 S. 2), und weder in Abs. 2 im Zusammenhang mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung noch in Abs. 4 im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>29</sup>

Die Frage des Umfangs der Subsidiaritätsrüge ist allein auf europäischer Ebene zu beantworten.<sup>30</sup> Bis dann bleibt die Frage nach der Wirkung von Stellungnahmen, die eine fehlende Kompetenzgrundlage oder eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips rügen, ungeklärt.

#### **4. Wirkung der Stellungnahmen**

Die Stellungnahmen der nationalen Parlamente oder einer ihrer Kammern werden in allen Fällen vom Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission sowie gegebenenfalls von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, dem Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank oder der Europäischen Investitionsbank berücksichtigt (Art. 7 Protokoll Nr. 2). Ferner besteht eine Überprüfungspflicht, falls die Zahl der begründeten Stellungnahmen ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht. Wenn der Entwurf seine Grundlage in Artikel 76 AEUV – Raum der Freiheit,

---

<sup>26</sup> Vgl. Mayer, a.a.O., S. 16.

<sup>27</sup> Vgl. Schoo, Das institutionelle Gefüge der EU, in: Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, Beiheft 1 2009 EuR Europarecht, S. 56.

<sup>28</sup> Vgl. Mayer, a.a.O., S. 16 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Puttler, a.a.O., S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. Lorz, a.a.O., S. 6.

Sicherheit und Recht – hat, reicht ein Viertel der Gesamtzahl der Stimmen aus, um die Überprüfungspflicht der Europäischen Kommission zu veranlassen. In diesem Fall kann das jeweilige Organ durch einen begründeten Beschluss an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder zurückziehen.

Wenn im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Anzahl der begründeten Stellungnahmen die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der Stimmen erreicht, wird ein „verstärkter Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle“<sup>31</sup> angewendet. Falls die Europäische Kommission nach der Überprüfung des Vorschlags entscheidet, an diesem festzuhalten, muss sie eine Stellungnahme erlassen, in der sie erklärt, weshalb der Entwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Der Unionsgesetzgeber prüft vor Abschluss der ersten Lesung die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und berücksichtigt dabei sowohl die begründeten Stellungnahmen der einzelstaatlichen Parlamente als auch die der EU-Kommission. Sollten 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Meinung sein, dass der Entwurf das Subsidiaritätsprinzip verletzt, wird der Entwurf abgelehnt. Dieses letzte Verfahren stellt eine Neuerung im Vergleich zum Verfassungsvertrag dar (Art. 7 des Protokolls Nr. 2).

Im Rahmen des Europäischen Konvents wurde überlegt, welchen Wert den Stellungnahmen der einzelstaatlichen Parlamente beigemessen werden sollte. Letztlich entschied man sich dafür, einen „Gelbe-Karten“-Mechanismus zu installieren und lehnte ein System der „Rote-Karten“ oder des Vetos ab. Auf diese Weise können die einzelstaatlichen Parlamente in die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips einbezogen werden und damit eine Kontrolle gewährleisten, ohne dass dabei die Initiativ-Befugnis der Europäischen Kommission eingeschränkt wird.<sup>32</sup>

Nach Meinung zahlreicher Autoren dürfen die Auswirkungen des Frühwarnsystems jedoch nicht unterschätzt werden, da die Erhebung der Subsidiaritätsrüge einen derartigen politischen Druck erzeugen kann, dass das europäische Organ faktisch zur Rückzie-

---

<sup>31</sup> Ferrer Martín de Vidales, Los Parlamentos nacionales en la UE tras el Tratado de Lisboa, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 2008, S. 13 [Übersetzung S.D.].

<sup>32</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CM über die Anwendung durch die *Cortes Generales* des im Protokoll Nr. 2 des VvL eingeführten Frühwarnsystems, S. 1212.

hung und Abänderung gezwungen wird.<sup>33</sup> Außerdem könnten Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen.<sup>34</sup>

Jedenfalls wäre zu überlegen, ob angesichts der Reduzierung der entsprechenden Verfahren und des Bürokratieabbaus<sup>35</sup> sowie der Tatsache, dass der politische Dialog zu einer festen Einrichtung der institutionellen Praxis der Union geworden ist,<sup>36</sup> ähnliche Ergebnisse im Rahmen des politischen Dialogs zwischen der EU-Kommission und den nationalen Parlamenten erreicht werden könnten.

## 5. Bewertung

Die Frage, inwieweit das Protokoll seine zwei Ziele – die Erhöhung der Legitimation und eine effizientere Subsidiaritätskontrolle – erreicht hat, wird man erst im Laufe der Zeit bewerten können. Dennoch lassen sich bereits ein paar Einwände hervorbringen. Obwohl die einzelstaatlichen Parlamente erstmals eine unmittelbare Rolle bei der politischen Willensbildung in der EU übernehmen,<sup>37</sup> konstituiert die neue Subsidiaritätsrüge keinen allgemeinen Rahmen für die Beteiligung der Parlamente an der europäischen Gesetzgebung. Die Subsidiaritätsrüge ist auf die Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips und gegebenenfalls der Kompetenzgrundlage und des Verhältnismäßigkeitsprinzips beschränkt: Aus diesem Grund ist der Beitrag des Protokolls zur Erhöhung der Legitimation der EU nur sehr punktuell.<sup>38</sup>

Bezüglich der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips bietet das Protokoll neue Verfahren, welche ermöglichen, dass nicht nur die europäischen Einrichtungen bei den Vorbereitungsakten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen, sondern auch in direkter Weise die einzelstaatlichen Parlamente. Letztlich führt das Protokoll neue Mechanismen für die Überprüfung dieses Prinzips ein, enthält allerdings keine materiellen Kriterien, um diese Prüfung durchzuführen. Die Kriterien des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrags von Amsterdam sind nicht in den VvL übernommen worden, weshalb

---

<sup>33</sup> Vgl. *Calliess*, a.a.O., 2010 (c), S. 6.

<sup>34</sup> Vgl. *Fisahn*, Zentralisation und Dezentralisation – das kleine Gespenst Subsidiarität. Stellungnahme für den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages – Unterausschuss Europarecht – zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“, S. 5.

<sup>35</sup> Vgl. Ebd.

<sup>36</sup> Vgl. *Mayer*, a.a.O., S. 5.

<sup>37</sup> Vgl. *Streinz et al.*, S. 6, und der Bericht des Vorsitzenden der Gruppe I „Subsidiaritätsprinzip“ für die Mitglieder des Konvents. Betreff: Schlussfolgerung der Gruppe I „Subsidiaritätsprinzip“. CONV 286/02 WG I 15. 23. September 2002.

<sup>38</sup> Vgl. *Spoerr*, Thesen zur Expertenanhörungen des Unterausschusses Europarecht „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ am 16. Juni 2010, S. 2.

manche Autoren die Schwächung des Subsidiaritätsprinzips durch den VvL betonen und in diesem Zusammenhang sogar von einer „Entmaterialisierung“ des Prinzips sprechen.<sup>39</sup> Da die materiellen Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung nicht ausreichend konkretisiert worden sind, stellt sich zudem die Frage nach der Effektivität und Justizibilität des Prinzips.<sup>40</sup>

### **III. Subsidiaritätsklage**

#### **1. Einführung**

Art. 8 des Protokolls Nr. 2 sieht vor, dass im Rahmen der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) der EuGH für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig ist. Die Neuerung dieses Artikels besteht darin, dass das europäische Recht erstmals die Möglichkeit bietet, dass in einem Verfahren auf Antrag eines nationalen Parlaments ein EU-Rechtsakt verworfen werden kann.<sup>41</sup> Die Subsidiaritätsklage trägt erheblich zum Zugewinn an Relevanz der nationalen Parlamente bei, allerdings stellt sich die Frage der praktischen Wirksamkeit dieser Prüfung. Obwohl der EuGH die gerichtliche Überprüfbarkeit des Subsidiaritätsprinzips anerkannt hat, hat er noch nie einen Rechtsakt der Gemeinschaft unter Berufung auf dieses Prinzip aufgehoben.<sup>42</sup>

#### **2. Klageberechtigung**

Den nationalen Parlamenten wird keine Klageberechtigung eingeräumt, da allein die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vor dem EuGH klageberechtigt bleiben.<sup>43</sup> Im Unterschied dazu hatten sich Gruppe I und Gruppe IV im Rahmen des Europäischen Konvents für die Klageberechtigung der einzelstaatlichen Parlamente geäußert ausgesprochen. Dennoch wollte Gruppe I nur denjenigen einzelstaatlichen Parlamenten diese Möglichkeit offen lassen, die eine begründete Stellungnahme im Frühwarnsystem abgegeben hatten.

Klageberechtigt in Bezug auf Art. 8 des Protokolls Nr. 2 ist erstmalig auch der Ausschuss der Regionen, dessen Rolle durch den VvL gestärkt worden ist. Die Ausweitung

---

<sup>39</sup> Calliess, a.a.O., 2010 (c), S. 13.

<sup>40</sup> Vgl. Puttler, a.a.O., S. 3.

<sup>41</sup> Vgl. Fisahn, a.a.O., S. 6.

<sup>42</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>43</sup> Vgl. Streinz et al., a.a.O., S. 62.

der obligatorischen Konsultation (Art. 307 AEUV) ergänzt sich mit der Möglichkeit in solchen Fällen eine Nichtigkeitsklage aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu erheben.<sup>44</sup>

### **3. Umfang der Subsidiaritätsklage**

Hinsichtlich des Umfangs der Subsidiaritätsklage besteht dieselbe Ungewissheit wie in Bezug auf den Umfang der Subsidiaritätsrüge. Laut Art. 8 Abs. 1 des Protokolls ist lediglich die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Maßstab der gerichtlichen Kontrolle. Auch in diesem Fall stellt sich die Frage, ob auch die Überprüfung der Kompetenzgrundlage und die Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Gegenstand der Kontrolle sind. Dafür und dagegen können dieselben Argumente hervorgebracht werden wie hinsichtlich des Umfangs der Subsidiaritätsrüge, weshalb hier auf Teil II.3. der Arbeit verwiesen werden kann (Umfang der Subsidiaritätsrüge).

Allerdings wird diese Klage im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erhoben, weshalb im Prinzip sowohl eine fehlende Kompetenzgrundlage als auch die Unvereinbarkeit des europäischen Akts mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip geltend gemacht werden kann.

### **4. Bewertung**

Calliess hat darauf hingewiesen, dass die Tatsache, dass die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten bzw. ihren Kammern und den jeweiligen Regierungen dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt, die „Schwachstelle“ des Klagerechts darstellt, weil dessen Bestand vom Erlass nationaler Regelungen abhängig gemacht wird.<sup>45</sup> Dies zeigt sich deutlich am Beispiel Spaniens, wo der Wille des Parlaments, eine Subsidiaritätsklage zu erheben, für die Regierung nicht bindend ist, weshalb die Regelung des Protokolls nur eine begrenzte Wirkung entfalten kann.

---

<sup>44</sup> Vgl. *Mayer*, a.a.O., S. 5 ff.

<sup>45</sup> *Calliess*, a.a.O., 2010 (c), S. 10.

## C. Spanisches und Deutsches Recht

### I. Grundlegendes zur Mitwirkung des Parlaments in EU-Angelegenheiten

#### 1. Spanien

##### a. Die Beteiligung der Cortes Generales an EU-Angelegenheiten

Das spanische Parlament wird als *Cortes Generales* bezeichnet und besteht aus zwei Kammern, dem *Senado* (Senat, obere Kammer) und dem *Congreso de los Diputados* (Kongress der Abgeordneten, untere Kammer). „Der Senat ist gegenüber dem Abgeordnetenhaus von deutlich nachrangiger Bedeutung“,<sup>46</sup> sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Regierungskontrolle. Aus diesem Grund wird das spanische Zweikammersystem als „unvollkommener Bikameralismus“ bezeichnet.<sup>47</sup> Im Schrifttum wird die Meinung vertreten, dass die Beteiligung der *Cortes Generales* an EU-Angelegenheiten sich aus den verfassungsrechtlichen Prinzipien ableitet, die die Beziehungen zwischen dem Parlament und den Regierungen regeln, und insbesondere aus dem Prinzip der politischen Verantwortung der Regierung.<sup>48</sup> Allerdings sieht die Verfassung lediglich vor, dass die *Cortes Generales* durch ein Organgesetz den Abschluss von Verträgen genehmigen können, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen zugestanden wird (Art. 93 CE).<sup>49</sup> Bezüglich anderer Beteiligungsformen des Parlaments an den alltäglichen EU-Angelegenheiten, wie die Kontrolle oder die Einflussnahme auf die Tätigkeit der Regierung im Rat oder die Analyse von europäischen Gesetzgebungsentwürfen und anderen Dokumenten, besteht nur eine einfachgesetzliche Regelung. Das spanische Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*, TC) hat sich zur Frage über die verfassungsrechtliche Grundlage für die Mitwirkung der *Cortes Generales* sowie ihre konkrete Ausgestaltung nicht geäußert.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Barrios, Das politische System Spaniens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auf., 2009, S. 717.

<sup>47</sup> Peña González, Derecho y Constitución, 2003, S. 403 [Übersetzung S.D.].

<sup>48</sup> Vgl. Laso Pérez, Spain. The Role of National Parliaments in the European Union, Parliamentary Control of European Union Affairs: from a slow adapter to a national player?, in: Rodríguez Iglesias/Ortiz Blanco (Hrsg.), Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010, VOLUME I: “The Role of National Parliaments in the European Union”, 2010, S. 430.

<sup>49</sup> Nach dem TC stellt Art. 93 die „implizite verfassungsrechtliche Grundlage der europäischen Integration“. Siehe mehr dazu in López Castillo, La Unión Europea “en Constitución” y la Constitución estatal en (espera de) reformas, in: Constitución española y Constitución Europea, López Castillo/Saiz Arnaiz/Ferreres Comella (Hrsg.), 2005, S.13-49.

<sup>50</sup> Vgl. Laso Pérez, a.a.O., S. 433.

Die Beteiligung des spanischen Parlaments an EU-Angelegenheiten erfolgt in erster Linie durch einen spezialisierten Ausschuss, die *Comisión Mixta para las Comunidades Europeas* (Gemischter Ausschuss für die europäischen Gemeinschaften, CMUE). Die Kontrollfunktion der Regierung durch das Parlament sowie die Einflussnahme auf die Regierung in europäischen Angelegenheiten erfolgen im Wesentlichen durch die CMUE. Aufgrund dessen werden die Mitwirkungsrechte des Parlaments in dem Gesetz festgelegt, das die CMUE regelt.<sup>51</sup> Mit der Bildung eines EU-Ausschusses blieb Spanien damals auf der Linie der anderen Mitgliedstaaten, die sich angesichts des zunehmenden Verlusts von Parlamentszuständigkeiten durch die europäische Integration vorwiegend dafür entschieden hatten, die Beteiligung ihrer nationalen Parlamente durch die Errichtung von spezialisierten Ausschüssen zu verstärken.<sup>52</sup> Die CMUE ist ein gemischter Ausschuss, der sich aus Mitgliedern des *Senado* und des *Congreso de los Diputados* zusammensetzt. Spanien und Irland sind die einzigen Mitgliedstaaten der EU, die über einen gemischten Ausschuss für EU-Angelegenheiten verfügen. In der Forschung wird betont, dass es angesichts der unterschiedlichen Interessen, die in beiden Kammern vertreten werden, fragwürdig ist, ob ein gemischter Ausschuss sinnvoll und geeignet erscheint.<sup>53</sup>

Die CMUE ist ein ständiger Ausschuss ohne legislative Befugnisse und dient als Organ für die Debatte und das Nachdenken über europäische Angelegenheiten. Dabei soll sie die *Cortes Generales* über die Tätigkeit der EU informieren, so dass die europäischen Gesetzgebungsentwürfe diskutiert werden können. Obwohl sie immer größere Zuständigkeiten übernommen hat, bemängelt man in der Forschung kontinuierlich die geringe Auswirkung der Arbeit der CMUE.<sup>54</sup> Das liegt in erster Linie an ihren eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten und ihrer Arbeitsweise in der Praxis. Im Vergleich zu den parlamentarischen Ausschüssen anderer Mitgliedstaaten sind die Zuständigkeiten der

---

<sup>51</sup> Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

<sup>52</sup> 1986 hatten acht von zehn Mitgliedstaaten parlamentarische Ausschüsse für europäische Angelegenheiten eingerichtet (vgl. *Bueno y Vicente*, El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del Derecho europeo: la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de 1986 a 2003, 2005, S. 52).

<sup>53</sup> „In Zweikammersystemen gibt es ein doppeltes Vertretungsprinzip (Volksvertretung und territoriale Vertretung). Ein gemischtes Organ vermischt beide Legitimitäten“ (vgl. *Pérez Tremps*, La débil parlamentarización de la integración en España, in: García de Enterría (Hrsg.), La encrucijada constitucional de la UE, 2002, S. 405 [Übersetzung S.D.]).

<sup>54</sup> Vgl. *Martín Martínez*, El control parlamentario de la política comunitaria, in: Revista de Instituciones Europeas, n° 2, 1995, S.472.

CMUE sehr begrenzt. Ihr Zuständigkeitsbereich besteht lediglich in der Kenntnisnahme und dem Informieren.<sup>55</sup>

Manche Autoren erklären die geringe Bedeutung ihrer Arbeit mit den Spezifika des parlamentarischen Systems Spaniens:

„Die Lücken und Defizite der parlamentarischen Kontrolle durch die CMUE [...] spiegeln die generell geringe Konsistenz des spanischen Parlaments und die Unfähigkeit bei der Kontrolle und Beeinflussung der Regierung wieder. Die CMUE ist schwach, da das spanische Parlament ebenfalls schwach ist [...]“.<sup>56</sup>

Gemäß Maurer herrscht in Spanien und in anderen Staaten der sogenannten „Süderweiterung“ ein Mangel für das Bewusstsein der Notwendigkeit einer parlamentarischen Beteiligung an europäischen Angelegenheiten. Entscheidend dafür seien einerseits der Zeitpunkt des EU-Beitritts sein und andererseits der historische, politische und wirtschaftliche Hintergrund. Als Spanien, Griechenland und Portugal der EU beitraten war die Regelungsdichte der Integration noch auf die Politikfelder der Römischen Verträge begrenzt. Die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des EG-Beitritts führten zu einer allgemeinen Akzeptanz der europäischen Integration, und die weiteren Kompetenzübertragungen an die EU wurden als Zeichen der Konsolidierung ihrer Mitgliedschaft gesehen. Ferner fungierte die EU in den jungen Demokratien dieser Staaten als ein Impulsgeber für die weitere Demokratisierung.<sup>57</sup> Folglich wurde Spanien in die Kategorie der Mitgliedstaaten eingereiht, dessen Parlament eine geringe Bedeutung hat.<sup>58</sup>

## **b. Die Regelungen zur Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an EU-Angelegenheiten**

Nach Art. 137 der spanischen Verfassung wird das Staatsgebiet in Gemeinden, Provinzen und Autonome Gemeinschaften gegliedert. Diese Gebietskörperschaften sind gemäß einer vertikalen Machtverteilung an der Machtausübung beteiligt. Die Autonomen Gemeinschaften besitzen eigene Parlamente und Regierungen mit einem umfangreichen administrativen Unterbau. Zwischen dem deutschen föderalistischen Staat und dem spanischen Autonomiestaat bestehen u.a. zwei Hauptunterschiede: Erstens verfügen die

---

<sup>55</sup> Vgl. *Pérez Tremps*, a.a.O., S. 409.

<sup>56</sup> „Die Lücken und Defizite der parlamentarischen Kontrolle durch die CMUE [...] spiegeln die generell geringe Konsistenz des spanischen Parlaments und die Unfähigkeit bei der Kontrolle und Beeinflussung der Regierung wieder. Die CMUE ist schwach, da das spanische Parlament ebenfalls schwach ist [...]. Es herrscht ein Mangel für das Bewusstsein der Notwendigkeit einer parlamentarischen Beteiligung an europäischen Angelegenheiten“ (*Martín Martínez*, *El control parlamentario de la política comunitaria*, *Revista de Instituciones Europeas*, n° 2, 1995, S. 471 ff. [Übersetzung S.D.]).

<sup>57</sup> Vgl. *Maurer*, a.a.O., S. 379ff.

<sup>58</sup> Vgl. ebd., *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-calibration and Europeanisation by process*, Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC. April 8-9 2001, S. 21.

Autonomen Gemeinschaften über keine eigene Verfassungsautonomie, sondern nur über eine vom Zentralstaat abgeleitete Souveränität.<sup>59</sup> Zweitens verfügen die Autonomen Gemeinschaften über unterschiedliche Kompetenzniveaus,<sup>60</sup> während die deutschen Länder gemäß dem Gleichheitsprinzip als Gliedstaat gleichgestellt sind.

Nach Art. 69 Abs.1 der spanischen Verfassung ist die obere Kammer des Parlaments, der Senat die Kammer, welche die territoriale Vertretung übernimmt. Allerdings ist der Senat aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung, seiner hybriden Zusammensetzung und seiner Funktionen nicht in der Lage, diese Rolle auszufüllen.<sup>61</sup> Die Mehrheit der Senatoren wird von den Provinzen und nicht von den Autonomen Gemeinschaften gewählt. Somit stellen die Provinzen sowohl die Legitimationsbasis des *Congreso de los Diputados* als auch die des Senats dar. Die untergeordnete Rolle des Senats gegenüber dem Kongress verhindert eine effektive Vertretung der Interessen der Autonomen Gemeinschaften, sogar in Angelegenheiten, die sie direkt betreffen.<sup>62</sup>

Die Verfassung enthält keine Vorschriften über die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der Europäischen Union, sieht allerdings vor, dass der Staat die ausschließliche Zuständigkeit für die internationalen Beziehungen besitzt (Art. 149.3). Im Gegensatz zu seiner bisherigen Rechtsprechung erkannte das *Tribunal Constitucional* (spanische Verfassungsgericht) in der Entscheidung 165/94 die Fähigkeit der Autonomen Gemeinschaften an, an auswärtigen und insbesondere an europäischen Angelegenheiten mitzuwirken.<sup>63</sup>

Während das *ius ad tractatum*, die Ausrichtung der auswärtigen Politik, das *ius legationis* und die völkerrechtliche Verantwortung ausschließliche Kompetenz des Staates sind, können die Autonomen Gemeinschaften u.a. an den Willensbildungsprozessen des Staates und bei der internen Umsetzung von völkerrechtlichen Pflichten mitwirken.

---

<sup>59</sup> Vgl. Kurz, Die Stellung der deutschen Länder und der spanischen Autonomen Gemeinschaften im Gesamtstaat, 2010, S. 205.

<sup>60</sup> Vgl. ebd., S. 49.

<sup>61</sup> Vgl. Aja Fernández, La Reforma del Senado, in: Rubio Llorente/Álvarez Junco (Hrsg.), El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, 2006, S. 710; Alberti Rovira, La representación territorial [Territoriale Vertretung], in: Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, n° 3, 2004, S. 39.

<sup>62</sup> Vgl. Alberti Rovira, La representación territorial, in: Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, n° 3, 2004, S. 39.

<sup>63</sup> Urteil von Tribunal Constitucional (spanisches Verfassungsgericht) 165/94 vom 26. 5. 1994.

Die Autonomiestatute<sup>64</sup> (Grundnormen der Autonomen Gemeinschaften) enthalten mittlerweile Vorschriften über die Beteiligung an der EU.<sup>65</sup>

Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an EU-Angelegenheiten erfolgt hauptsächlich im Rahmen von Sektor-bezogenen Konferenzen zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften, die seit 1983 als Kooperationsinstrument Staat-Regionen für die Entwicklung der territorialen Modelle fungieren.<sup>66</sup> Die Sektor-bezogenen Konferenzen setzen sich aus den Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaften (*consejeros*) und dem jeweiligen Minister für ein bestimmtes Sachgebiet zusammen. Neben diesen Konferenzen wurde 1988 die CARCE (*Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas*) errichtet, die als Organ für die Kooperation, Konsultation und Zustimmung zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften in EU-Angelegenheiten fungiert. Sie ist als eine horizontale Konferenz ausgestaltet, die für den Antrieb und die Befolgung der Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an europäischen Angelegenheiten zuständig ist. Innerhalb dieser Konferenz sind mehrere Vereinbarungen getroffen worden, etwa die Vereinbarung für die innerstaatliche Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an EU-Angelegenheiten durch die Sektor-bezogenen Konferenzen. Diese Vereinbarung regelt die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der nationalen Willensbildung. Ihre Beteiligungsrechte werden entsprechend ihrer Zuständigkeit bei der innerstaatlichen Gesetzgebung abgestuft ausgestaltet. Wenn eine ausschließliche Zuständigkeit des Staates betroffen ist, besteht für den Staat lediglich eine Informationspflicht gegenüber der Autonomen Gemeinschaften. In Fällen, in denen eine ausschließliche Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften vorliegt, müssen diese eine gemeinsame Position erreichen, welche die nationale Regierung berücksichtigt, für diese aber nicht bindend ist. Wenn eine vom Staat und den Autonomen Gemeinschaften geteilte Kompetenz betroffen wird, müssen sich zuerst die Autonomen Gemeinschaften einigen und anschließend mit dem Staat eine gemeinsame Position erreichen. Immer wenn die Autonomen Gemeinschaften keine Einigung erzielen können, kann der Staat einseitig eine Entscheidung treffen. Eine

---

<sup>64</sup> Art.152 der spanischen Verfassung.

<sup>65</sup> Beispielsweise das Autonomiestatut von Katalonien. Kapitel III. Auswärtige Tätigkeit der *Generalitat* [http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut\\_alemany\\_080207.pdf](http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_alemany_080207.pdf).

<sup>66</sup> Vgl. *Jáuregui Bereciartu*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, in: *Revista catalana de dret públic*, n° 31, 2005, S. 154; siehe auch *De la Fuente Cabrero*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, in: *Revista jurídica de Castilla y León*, N° 7, 2005, S. 91.

weitere Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften erfolgt im Rahmen von bilateralen Kooperationsmechanismen mit dem Staat, in den Fällen, in denen ein europäisches Vorhaben eine besondere Bedeutung für eine bestimmte Autonome Gemeinschaft hat.<sup>67</sup> Seit 2004 können die Autonomen Gemeinschaften einen Vertreter in die spanische Delegation im Rat entsenden,<sup>68</sup> deren Vorsitz allerdings ein staatlicher Vertreter führt.<sup>69</sup>

## 2. Deutschland

### a. Einführung

Der Bundestag und der Bundesrat sind als nationales Parlament im Sinne des europäischen Rechts zu verstehen, obwohl der Bundesrat kein Parlament im eigentlichen Sinne ist. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 Abs.1 GG) und ist somit keine echte zweite parlamentarische Kammer.<sup>70</sup>

Das deutsche Recht sah seit von Beginn des Integrations-Prozesses die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an Angelegenheiten der EU vor. Schon Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen setzte eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der EWG und der EAG fest.<sup>71</sup>

Im Rahmen der Ratifikation des Vertrags von Maastricht führte das Gesetz zu einer Änderung des GG, als mit Art. 23 – dem sogenannten „Europaartikel“ – ein neuer Artikel eingeführt wurde. Dieser sieht in EU-Angelegenheiten die Mitwirkung des Bundestages und der Länder, die durch den Bundesrat vertreten werden, vor. Während der Bundesrat schon immer eine stärkere Beteiligung an europäischen Angelegenheiten im Ausgleich für den zunehmenden Kompetenzverlust forderte, hat der Bundestag eine lange Zeit „eine gewisse Lethargie und ein mangelndes Problembewusstsein“ gezeigt.<sup>72</sup> Im Folgenden wird eine getrennte Untersuchung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats durchgeführt.

---

<sup>67</sup> Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997.

<sup>68</sup> Beschluss des Staatssekretariats für die territoriale Zusammenarbeit vom 28. Februar 2005 (BOE n°64), S. 9372 ff.

<sup>69</sup> Vgl. *Jáuregui Bereciartu*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, in: *Revista catalana de dret públic*, n° 31, 2005, S. 159.

<sup>70</sup> Vgl. *Ismayr*, Das politische System Deutschlands, in: ders. (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4. Auf., 2009, S. 525 ff.

<sup>71</sup> Vgl. *Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, Frankfurt am Main, 1997, S. 67.

<sup>72</sup> *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 225.

## **b. Die Beteiligung des Bundestages an EU-Angelegenheiten**

Die Mitwirkungsrechte des Bundestags sind im Grundgesetz geregelt. Nach Art. 23 Abs. 3 muss die Bundesregierung dem Bundestag vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der EU Gelegenheit zur Stellungnahme geben, die sie anschließend bei den Verhandlungen berücksichtigen muss. Ferner werden die Rechte des Bundestags im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) ausführlicher geregelt. In September 2006 trafen der Bundestag und die Bundesregierung eine Vereinbarung,<sup>73</sup> in der die Regelung des EUZBBG weiter konkretisiert wurde. In dieser Vereinbarung wurde erstmals eine Pflicht der Bundesregierung festgesetzt, einen Parlamentsvorbehalt im Rat einzulegen, wenn der Bundestag eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3. S. 1 GG abgegeben hat.<sup>74</sup> Das BVerfG deutete in seinem Lissabon-Urteil darauf hin, dass die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung aufgrund ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur und ihres Inhalts nicht ausreichend sei.<sup>75</sup> Daraufhin ist die Regelung der Vereinbarung in das EUZBBG eingeführt worden.

Der Bundestag verfügt über einen spezialisierten Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Dieser Ausschuss ist nach Art. 45 GG ein Pflichtausschuss, der in jeder Legislaturperiode eingerichtet werden muss. Obwohl alle Fachausschüsse des Bundestags für die Beratung von EU-Dokumenten zuständig sind, kommt dem EU-Ausschuss eine zentrale Rolle zu, da er als Integrations- und Querschnittsausschuss fungiert. Als solcher ist er für Grundsatzfragen der europäischen Integration und für Vorhaben, die verschiedene Politikfelder betreffen, zuständig.<sup>76</sup> Der Bundestag kann den EU-Ausschuss ermächtigen, die Rechte des Bundestages nach Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen (Art. 45 GG).

## **c. Die Beteiligung des Bundesrats an EU-Angelegenheiten**

Bereits zu Beginn der europäischen Integration äußerten die deutschen Länder beim ersten Durchgang des Zustimmungsgesetzes zum Montanvertrag vom 18.4.1951 ihre Besorgnis um einen Kompetenzverlust und warnten davor, dass die Länder zu reinen

---

<sup>73</sup> BT-Drs. 16/2620.

<sup>74</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 237.

<sup>75</sup> BVerfG, Urteil v. 30.06.2009, R. 410.

<sup>76</sup> Siehe dazu: [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/aufgaben\\_und\\_arbeit/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/aufgaben_und_arbeit/index.html), abgerufen am 28. Januar 2011.

Verwaltungseinheiten herabgedrückt werden könnten.<sup>77</sup> Die deutschen Bundesländer haben anhand des europäischen Integrationsprozess versucht, den Verlust von Zuständigkeiten durch die europäische Integration auszugleichen, indem sie stärkere Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten und die Revision der Mechanismen zur vertikalen Kompetenzverteilung gefördert haben.<sup>78</sup>

Art. 23 Abs. 2 GG sieht die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat in EU-Angelegenheiten vor und regelt in den Absätzen 4 bis 7 die konkrete Weite seiner Rechte, je nachdem welche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Grundlage der Beteiligung des Bundesrates in EU-Angelegenheiten ist die föderale Struktur des deutschen Staates (Art. 79 Abs. 3 GG), die erfordert, dass den Ländern eigene Kompetenzen und eigenständiger politischer Gestaltungsspielraum bleibt.<sup>79</sup> Aus diesem Grund ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes in EU-Angelegenheiten zu beteiligen, sofern er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder innerstaatlich zuständig wären (Art. 23 Abs. 4 GG).

Die Intensität seiner Beteiligung an EU-Angelegenheiten ist abhängig von dem betroffenen materiellen Bereich. Sind ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen, sieht Art. 23 Abs. 6 GG vor, dass ein vom Bundesrat benannter Vertreter der Länder die Rechte wahrnimmt, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen. Ferner sind die Beteiligungsrechte an einfachen Gesetzen und Vereinbarungen geregelt worden, wie beispielsweise das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

Das Grundgesetz (Art. 52 Abs. 3.a) sieht die Möglichkeit der Bildung einer Europakammer vor, deren Beschlüsse als solche des Bundesratsplenums gelten. In den Fällen, die eine schnelle Reaktion des Bundesrates erfordern, oder falls die Gegenständen vertraulich beraten werden müssen, ist die Europakammer für die Behandlung von EU-Gegenständen zuständig. Ferner verfügt der Bundesrat über einen spezialisierten Aus-

---

<sup>77</sup> *Pernice*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: DVBl 1993, S. 920.

<sup>78</sup> Vgl. *Hinojosa Martínez*, La regulación del principio de subsidiariedad en el tratado constitucional: espejismos y realidades, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2004, S. 788.

<sup>79</sup> Vgl. *Donoth*, Die Bundesländer in der Europäischen Union. Die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland bei der Verwirklichung der Europäischen Union: eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des neugefassten Art. 23 GG, Frankfurt am Main, 1996, S. 32.

schuss für Fragen der Europäischen Union, der federführend all jene Dokumente der EU berät, die für die Länder von Bedeutung sind (§ 45 a GOBR).<sup>80</sup>

## **II. Ausführliche Analyse der Regelung zur Anwendung des Art. 12 Abs. b EUV und des Protokolls Nr. 2**

### **1. Subsidiaritätsrüge im spanischen Recht**

#### **a. Einführung**

Die neue Regelung zur Subsidiaritätsrüge und zur Subsidiaritätsklage ist im spanischen Recht durch das Gesetz 24/2009 vom 22. Dezember eingeführt worden. Grundlage dieses Gesetz bilden die finalen Empfehlungen eines Berichts der CMUE.<sup>81</sup> Dieses Gesetz modifizierte das Gesetz 8/1994, das die CMUE regelte, und bewirkte dadurch eine Ausweitung ihres Kompetenzbereichs. Allein die Tatsache, dass die Umsetzung des Protokolls im spanischen Recht durch Gesetz 24/2009 erfolgte, deutet auf die Rolle der CMUE bei der Subsidiaritätskontrolle hin. Die Präsidien des *Congreso* und des *Senado* fassten am 27. Mai 2010 einen Beschluss, welcher die Ausführungsregelung zum Gesetz 24/2009 darstellt.<sup>82</sup>

#### **b. Unterrichtungspflicht**

Die im VvL vorgesehene direkte Zuleitung von Gesetzgebungsentwürfen und anderen Unionsdokumenten stellt für Spanien eine fundamentale Veränderung bei der Ausübung von Kontrollrechten des Parlaments in EU-Angelegenheiten dar. In der Forschung wird betont, dass einer der Gründe für eine beschränkte Kontrolle der CMUE in europäischen Angelegenheiten bislang darin zu sehen ist, dass die Regierung generell nicht für eine schnelle Übermittlung an das Parlament gesorgt hat – und das, trotz einer gesetzlichen verankerten Pflicht zur Zuleitung von EU-Dokumenten.<sup>83</sup> Damit hat sie eine effektive

---

<sup>80</sup> Siehe dazu: [http://www.bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_9028/DE/organe-mitglieder/ausschuesse/eu/eu-node.html\\_\\_nn=true](http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_9028/DE/organe-mitglieder/ausschuesse/eu/eu-node.html__nn=true), abgerufen am 28. Januar 2011.

<sup>81</sup> In Spanien errichtete die CMUE am 27. September 2005 eine Arbeitsgruppe, die einen Bericht ausarbeiten und die parlamentarischen Auswirkungen des durch den Verfassungsvertrag eingeführten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit untersuchen sollte (Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des in Protokoll Nr. 2 des VvL eingeführten Frühwarnsystems durch die *Cortes Generales*, S. 1171).

<sup>82</sup> Vgl. Beschluss der Präsidien des *Congreso de los Diputados* und des *Senado* vom 27. Mai 2010, der den Beschluss der Präsidien vom 21. September 1995 über die Ausführung des Gesetzes 8/1994 der CMUE modifiziert, um ihn an die Regelung des VvL und an das Gesetz 24/2009 anzupassen.

<sup>83</sup> Diese Pflicht der Regierung wurde in Anlehnung an das Amsterdamer Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in das nationale Recht eingeführt.

parlamentarische Kontrolle verhindert.<sup>84</sup> In dieser Hinsicht bedeutet die direkte Zuleitung eine Garantie für die Ausübung der Kontrollrechte durch die *Cortes Generales*.

Ferner kann die CMUE von der Regierung zusätzliche Informationen und/oder die Ausfertigung eines Berichts anfordern, wenn sie dies für notwendig erachtet (Art. 3 Abs. b Gesetz 24/2009). Die Regierung muss diesen Bericht innerhalb von zwei Wochen ausfertigen. Dieser sollte sich auf den wesentlichen Inhalt des europäischen Gesetzgebungsentwurfs beziehen und die erforderlichen Angaben enthalten, die für die Beurteilung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gemäß dem europäischen Recht erforderlich sind.

### c. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Die bisherige Behandlung von EU-Dokumenten in den *Cortes Generales* wird von Lazo Pérez mit folgenden Worten deutlich beschrieben:

„[T]here are no bodies to filter and systematically scrutinise the documents produced by EU Institutions. Instead the model relies on relatively vague criteria presented by MPs interested in certain proposals or documents produced by EU Institutions. As a result, the factors involved in parliamentary scrutiny are completely random and depend on the initiative of specific MPs or political parties“.<sup>85</sup>

Durch die Gesetzesänderung ist nun die CMUE für die Überprüfung der Unionsdokumente zuständig. Der Beschluss der Präsidien des *Congreso de los Diputados* und des *Senado* vom 27. Mai 2010, der dieses Verfahren mit größerem Detail reguliert, sieht vor, dass das Präsidium und die CMUE-Sprecher die relevanten Dokumente der EU permanent überprüfen müssen.

Dabei muss sich das Präsidium mindestens zwei Mal monatlich versammeln, um eine Vor-Überprüfung der Entwürfe und anderer Dokumente (Berichte der Regierung oder Stellungnahmen der autonomen Parlamente) durchzuführen. Wegen der Vielzahl der ihnen zugeleiteten EU-Dokumente und ihrer begrenzten Arbeitskapazität ist es sehr wahrscheinlich, dass sie nicht alle Dokumente umfassend untersuchen können und sich auf wenige, „besonders kontroverse“ Gesetzgebungsvorschläge konzentrieren müssen.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. *Viciano Pastor*, La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario, in: *Parlamento y Constitución*, 1999, S. 87.

<sup>85</sup> *Laso Pérez*, a.a.O., S. 441.

<sup>86</sup> *Puttler*, a.a.O., S. 5.

#### **d. Einleitung des Verfahrens für die Erstellung und Abgabe einer begründeten Stellungnahme**

Die Einleitung des Verfahrens erfolgt in der Regel durch Bestimmung des CMUE-Präsidiums, da es für die systematische Überprüfung von EU-Dokumenten zuständig ist. Allerdings kann das Verfahren auch von zwei Fraktionen oder von zwei Fünfteln der Mitglieder der CMUE initiiert werden. Im ersten Fall ernennt das CMUE-Präsidium eine Arbeitsgruppe, die innerhalb einer bestimmten Frist einen Vorschlag einreichen muss. Für den anderen Fall ist ein begleitender Vorschlag zur Stellungnahme einzureichen. Außerdem kann die Verfahrensinitiative von einem Antrag begleitet werden, der das Erscheinen eines Regierungsvertreters oder eines Beamten erfordert, welcher die Position der Regierung für diesen Fall erklärt. Die CMUE muss diesen Antrag bewilligen und anschließend entscheiden, ob der Vertreter vor der Arbeitsgruppe oder vor der CMUE selbst erscheinen muss.

Im Prinzip können die Plenen der Kammern jederzeit jegliche von einem parlamentarischen Ausschuss ausgeübte Tätigkeit übernehmen. Das liegt daran, dass die parlamentarische Ausschüsse Kompetenzen ausüben, welche ihnen von den Kammern übertragen worden sind. Allerdings ist weder im Gesetz 24/2009 noch im Beschluss vom 27. Mai 2010 die Möglichkeit der Einleitung des Verfahrens durch die Plenen der Kammern vorgesehen. Nach den allgemeinen Bestimmungen ihrer Geschäftsordnungen sollte dies entsprechend dem Verfahren für die *proposiciones no de ley* erfolgen.

#### **e. Ausarbeitung und Zustimmung der begründeten Stellungnahme**

Wenn die beauftragte Arbeitsgruppe ihre Stellungnahme einreicht, wird diese von der CMUE an ihre Mitglieder verteilt, und es schließt sich eine Frist von mindestens fünf Tagen an, innerhalb derer alternative und Änderungsvorschläge eingereicht werden können. Nach Ablauf der Frist beruft der CMUE-Präsident eine Sitzung für die Debatte und die sich anschließende Abstimmung ein, die nach den Regeln der *proposiciones no de ley*<sup>87</sup> – also für Entscheidungen, die keinen Gesetzescharakter haben – stattfinden.

Wie bereits dargestellt, erfolgt die Ausarbeitung und Zustimmung der begründeten Stellungnahme in der Regel durch die CMUE. Dennoch wurde im Rahmen der Debatten diskutiert, ob dieses Verfahren innerhalb der CMUE oder getrennt in der jeweiligen Kammer des Parlaments erfolgen müsste. Einerseits ist die Meinung vertreten worden,

---

<sup>87</sup> Art. 193 der Geschäftsordnung des *Congreso de los Diputados*.

dass das Protokoll eine eigenständige Position beider Kammern erforderlich machen würde. Andererseits ist argumentiert worden, dass ein einziger gemeinsamer Bericht durch die CMUE vom Protokoll gedeckt wäre. Zudem wurde betont, dass die Subsidiaritätskontrolle eine höhere Effizienz erzielen könnte, wenn sie durch ein spezialisiertes Organ erfolgen würde, das sich mit europäischen Themen auskennt und eher eine technische und juristische Diskussion zustande bringen könnte. Dafür sprach auch die kurze Frist für die Abgabe der Stellungnahme.<sup>88</sup>

Das Gesetz 24/2009 sieht dennoch die Möglichkeit vor, dass die Plenen des *Congreso de los Diputados* und des *Senado* die Diskussion und Abstimmung der vom gemischten Ausschuss ausgearbeiteten begründeten Stellungnahme selbst übernehmen. In diesem Fall setzen die Präsidien beider Kammern eine Frist von mindestens zwei Tagen, um alternative und Änderungsvorschläge einzureichen. Über diese wird zusammen mit der Stellungnahme der CMUE durch die Plenen beider Kammern in zwei getrennten Verfahren abgestimmt.

## **f. Die Autonomen Gemeinschaften**

### **aa. Beteiligung der regionalen Parlamente: Möglichkeit oder Pflicht?**

Laut Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder jeder seiner Kammern bei der Erarbeitung einer Stellungnahme gegebenenfalls die regionalen Parlamente zu konsultieren. In diesem Aspekt bestand bei den Vorbereitungsarbeiten zum Gesetz 24/2009 keine Einigkeit über die Frage, ob Artikel 6 ein Gebot festsetzt, oder ob die Ausgestaltung der Beteiligung der regionalen Parlamente ausschließlich unter die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten fällt.<sup>89</sup>

Ferner wurde im Rahmen der Vorbereitungsakte des Gesetzes 24/2009 die genaue Ausgestaltung der Beteiligung diskutiert. Die Möglichkeit, die Subsidiaritätsrüge im Rahmen des aktuellen Systems für die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften durchzuführen, wurde nicht in Betracht gezogen. Vermutlich liegen die Gründe sowohl in der Schwierigkeit, die Ministerkonferenzen kurzfristig und permanent zu konstituieren, als auch in ihrer Zusammensetzung. Lediglich die regionalen Regierungen sind an

---

<sup>88</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des Protokolls Nr. 2 des VvL im spanischen Recht vom 18. Dezember 2007, S. 1209 ff.

<sup>89</sup> Alberti Rovira betont, dass die EU eine Pflicht festsetze und diese Regelung dadurch eine Verletzung des Prinzips der Verfassungsautonomie darstelle (vgl. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas*, n° 67, 2006, S. 3).

diesen Konferenzen vertreten, Abgeordnete der regionalen Parlamente sind davon ausgeschlossen.<sup>90</sup> Für den Senat stellt sich die Frage nach der Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften aus den bereits erläuterten Gründen erst gar nicht. Schließlich wurde mit dem Gesetz 24/2009 ein neuartiges Verfahren eingeführt.

#### **bb. Das Verfahren**

Die *Cortes Generales* leiten die Gesetzgebungsentwürfe an die autonomen Parlamente weiter, sobald sie diese von der EU erhalten hat. Ab diesem Moment beginnt eine 4-Wochen-Frist, die parallel zu der 8-Wochen-Frist der *Cortes Generales* läuft, und innerhalb derer die regionalen Parlamente die Möglichkeit haben, die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in einer Stellungnahme zu rügen. Angesichts der kurzen Frist für den Versand der Stellungnahmen der nationalen Parlamente an die europäischen Einrichtungen setzt eine effektive Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften einen ständigen Informationsfluss voraus. Dabei wird nicht unterschieden, ob der Entwurf eine staatliche oder eine autonome Kompetenz betrifft.

#### **cc. Wirkung der Stellungnahmen der Autonomen Gemeinschaften**

Während der Vorbereitungsarbeiten wurde überlegt, welchen Wert man den autonomen Stellungnahmen beimessen könnte. Ein Vorschlag sah vor, dass sie ab einer bestimmten Anzahl für die CMUE bindend sein sollten.<sup>91</sup> Gegen diese Möglichkeit wurde der Einwand vorgebracht, dass die endgültige Entscheidung aus Gründen des nationalen Interesses bei der CMUE liegen müsste. Da nicht alle Autonomen Gemeinschaften dieselben Zuständigkeiten besäßen (asymmetrisches Kompetenzmodell), könnte nicht jeder Stellungnahme derselbe Wert beigemessen werden.<sup>92</sup>

Einerseits wurde die Meinung vertreten, dass die regionalen Stellungnahmen keine bindende Wirkung haben sollten. Ein Grund dafür sei die kurze Abgabefrist der begründeten Stellungnahme, welche das Erzielen einer gemeinsamen Position aller regionalen Parlamente praktisch unmöglich mache.<sup>93</sup>

Das Gesetz 24/2009 setzt fest, dass die Stellungnahmen der autonomen Parlamente weder für die CMUE noch für die beiden Kammern der *Cortes Generales* bindend sind.

---

<sup>90</sup> Vgl. *Kurz*, a.a.O., S. 208.

<sup>91</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des Protokolls Nr. 2 des VvL im spanischen Recht vom 18. Dezember 2007, S. 1216.

<sup>92</sup> Vgl. ebd.

<sup>93</sup> Vgl. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas*, n° 68, 2006, S. 15.

Dennoch sind sie von der CMUE zu berücksichtigen. Falls diese entscheiden sollte, eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu rügen, sollte sie ihrer Stellungnahme eine Liste mit den Stellungnahmen der regionalen Parlamente und die erforderlichen Referenzen beifügen, so dass die Stellungnahmen gegebenenfalls konsultiert werden können.

An diesem Verfahren ist sehr positiv zu bewerten, dass in jedem Parlament die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips diskutiert werden kann. Damit kann das Ziel erreicht werden, die Debatte über europäische Angelegenheiten den innerstaatlichen Themen anzunähern, und so den Bürgern die europäischen Vorschriften und Entwürfe näher zu bringen.<sup>94</sup>

### **g. Umfang der Subsidiaritätsrüge**

Als die CMUE-Arbeitsgruppe die Möglichkeiten für eine Anwendung des Protokolls im spanischen Recht analysierte, wurde die Frage nach einer Ausdehnung der Subsidiaritätsrüge diskutiert, obwohl ihr keine allzu große Bedeutung beigemessen wurde. Wenngleich die CMUE in ihrem Bericht feststellte, dass die Subsidiaritätsprüfung sowohl einen juristischen (Überprüfung der Kompetenzgrundlage) als auch – und das insbesondere – einen politischen Bestandteil hat,<sup>95</sup> kam sie schließlich zu dem Schluss, dass die Kontrolle sich im Rahmen des Frühwarnsystems ausschließlich auf das Subsidiaritätsprinzip beschränkt:

„Wenn das Protokoll sich auf das Subsidiaritäts- und auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip bezieht, geschieht dies nur angesichts der Begründung des Gesetzgebungsentwurfs durch die Europäische Kommission. Das Ziel des Frühwarnsystems ist lediglich die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Dennoch könnte die Abgrenzung beider Prinzipien in bestimmten Fällen Schwierigkeiten bereiten.“<sup>96</sup>

Das Gesetz 24/2009 weist im Prinzip auf die europäische Regelung hin, indem es ausdrücklich vorsieht, dass eine Überprüfung gemäß den europäischen Vorschriften durchgeführt wird (Art. 3 und 5). Schließlich bezieht sich der Gesetzeswortlaut lediglich auf eine Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips.

In der Praxis haben die bislang angefertigten Stellungnahmen aber gezeigt, dass die CMUE lediglich die Einhaltung der Subsidiaritätsprüfung überwacht. In einem Fall etwa war die beauftragte Arbeitsgruppe der Meinung, dass der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar war. Dennoch wies sie darauf hin, dass die Einhaltung des

---

<sup>94</sup> Vgl. Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas, n° 67, 2006, S. 9.

<sup>95</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des Protokolls Nr. 2 des VvL im spanischen Recht vom 18. Dezember 2007, S. 1175.

<sup>96</sup> Ebd., S. 1176.

Verhältnismäßigkeitsprinzips zu bezweifeln wäre. Die Arbeitsgruppe betonte, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip kein Kontrollmaßstab im Rahmen des Frühwarnsystems wäre, weshalb die mögliche Verletzung des Prinzips im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission diskutiert werden müsste.<sup>97</sup>

#### **h. Die Wirkung der Stellungnahme**

Gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 2 stehen jedem nationalen Parlament zwei Stimmen zu. Für Zweikammersysteme ist eine Stimme für jede der beiden Kammern vorgesehen. Damit soll jeder Kammer die Möglichkeit eingeräumt werden, eine eigenständige Subsidiaritätsprüfung und -rüge durchzuführen. Schließlich repräsentieren beide Kammern in der Regel eigene Interessen, und es wäre möglich, dass sie aufgrund dessen unterschiedlicher Meinungen vertreten.<sup>98</sup> Das wird besonders in Zweikammersystemen deutlich, in denen eine der Kammern die Interessen der Regionen vertritt, und das von einem Gesetzgebungsentwurf betroffene Gebiet unter die Zuständigkeit einer Region mit legislativen Befugnissen fällt.

Prinzipiell scheint diese Regelung im Einklang mit dem Pluralismus der EU zu stehen.<sup>99</sup> Dennoch könnte man behaupten, dass das Protokoll zu weit gehe, indem es für Zweikammersysteme die Aufspaltung der Stimmen auf die beiden Kammern vorsieht (Art. 7 Abs.1 Satz 2 des Protokolls).<sup>100</sup>

Vor diesem Hintergrund betont Alberti Roviras, dass das Protokoll in die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten eingreife, da es vorsehe, dass beide Stellungnahmen exakt dieselbe Bedeutung gegenüber der Europäischen Kommission haben.<sup>101</sup> Das stelle kein Problem in Zweikammersystemen mit gleichgewichtigen Kammern dar, aber in Mitgliedstaaten wie Spanien würde dem Senat eine höhere Bedeutung vor der EU zugestanden, als ihm die Verfassung beimesse.

Das Gesetz 24/2009 schreibt keinen Modus für die Verteilung der beiden Stimmen vor, aber es dürfte einleuchten, dass es davon abhängen wird, ob die CMUE oder die Plenen

---

<sup>97</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (gemäß Art. 293 Abs. 2 des AEUV); Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. N° 127, 15. 06. 2010, S. 22.

<sup>98</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2007, S. 205.

<sup>99</sup> Vgl. *Hinojosa Martínez*, a.a.O., S. 813.

<sup>100</sup> Vgl. ebd.

<sup>101</sup> Vgl. Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas, n° 67, 2006, S. 9. Ferner behauptet Alberti Rovira: „Es ist eine Paradoxie, dass im Vertrag von Lissabon und in den beiden Protokollen zum Schutz mitgliedstaatlicher Gestaltung ein unionsrechtlicher institutioneller Durchgriff auf die innerstaatliche Zuständigkeits- und Verfahrensordnung stattfindet“; siehe dazu ähnlich bei *Spoerr*, a.a.O., S. 1.

der beiden Kammern einer Stellungnahme zustimmen. Im ersten Fall wären beide Stimmen vereint, während im zweiten Fall der *Congreso* und der *Senado* jeweils eine Stimme erhalten würde.

Sollte die CMUE für die Zustimmung der Stellungnahme zuständig sein, wäre dem in der Verfassung festgesetzten Modell eines „unvollkommener Bikameralismus“ Rechnung getragen.<sup>102</sup> Im Endeffekt spiegelt sich die Ungleichgewichtigkeit beider Kammern in der Satzung der CMUE wieder.<sup>103</sup> Das Problem käme jedoch erst dann zum Vorschein, wenn der *Congreso* und der *Senado* unabhängige Stellungnahmen ausfertigen würden.

## 2. Subsidiaritätsrüge im deutschen Recht

### a. Einführung

Die Anpassung des nationalen Rechts an die im VvL neu eingeführten Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente erfolgte zuerst durch das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU. Allerdings erklärte das BVerfG in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon Teile des Gesetzes für verfassungswidrig,<sup>104</sup> aufgrund dessen neue Vorschriften erlassen werden mussten. Die Vorschriften zu den Subsidiaritätskontrollrechten wurden vom BVerfG nicht beanstandet, weshalb sie größtenteils in die neue Begleitgesetzgebung übernommen worden sind.<sup>105</sup>

Die Regelung zur Subsidiaritätsrüge ist in §11 des neuen IntVG festgesetzt worden, nachdem der Bundestag und der Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln können, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme herbeizuführen ist. Während der Bundestag bereits 2008 im Rahmen der Anpassung seiner Geschäftsordnung an die Bundestag-Bundesregierung-Vereinbarung<sup>106</sup> Regeln über die Subsidiaritätsprüfung eingeführt hatte, enthält die Geschäftsordnung des Bundesrates bis heute keine Vorschriften zur Subsidiaritätsrüge.

---

<sup>102</sup> Unvollkommener Bikameralismus [Übersetzung S.D.]; El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, 2006, S. 6.

<sup>103</sup> Vgl. *Matía Portillo*, Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea, *Revista de estudios políticos*, 2003, S. 202.

<sup>104</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

<sup>105</sup> Vgl. *Calliess*, a.a.O., 2010 (a), S. 228 und *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 255.

<sup>106</sup> BT Drs. 16/120 vom 20.09.2006 (Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union).

In folgenden wird die Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates in der Subsidiaritätsrüge getrennt dargestellt. Wie bereits erklärt worden ist, sieht Art. 7 Abs. 1. S. 2 des Protokolls Nr. 2 vor, dass in einem Zweikammersystem jeder Kammer eine Stimme zusteht. Dementsprechend kommt dem Bundesrat eine Stimme zu und folglich auch die Möglichkeit, eine vom Bundestag unabhängige Stellungnahme zu verfassen. Auch wenn der Bundesrat verfassungsrechtlich kein „Parlament“ und keine „zweite Kammer“ im eigentlichen Sinne darstellt,<sup>107</sup> lässt sich seine Beteiligung an der Subsidiaritätsrüge aus seinen im Grundgesetz verankerten Mitwirkungsrechten an europäischen Angelegenheiten herleiten.<sup>108</sup> Im Gegensatz dazu ist im Grundgesetz keine Mitwirkung der Landesparlamente vorgesehen, weshalb diese im Rahmen der Subsidiaritätsrüge nicht konsultiert werden.

## **b. Bundestag**

### **aa. Unterrichtungspflicht**

Die Bundesregierung hat den Bundestag in EU-Angelegenheiten zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten (§13 IntVG). Nach § 7 EUZBBG übermittelt die Bundesregierung binnen zwei Wochen nach förmlicher Zuleitung eines Vorhabens einen Berichtsbogen, in dem dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet wird. Zudem ist die Bundesregierung laut § 13 Abs. 6 IntVG dazu verpflichtet, zu Vorschlägen zu Gesetzgebungsakten der EU binnen 14 Tagen nach Überweisung an die Ausschüsse des Bundestages, spätestens aber zu Beginn der Beratungen in den Ratsgremien, eine umfassende Bewertung zu übermitteln. In dieser sollte neben Angaben zur Zuständigkeit der EU zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes und zu dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine umfassende Abschätzung der Folgen für die Bundesrepublik enthalten sein.

Die Regelung, dass die Bundesregierung mit der Übermittlung ihrer Bewertung bis zum Beginn der Beratungen in den Ratsgremien warten kann, stellt eine Schwachstelle dar. Denn dann ist auch die Rügefrist verstrichen, so dass bei einer späten Übermittlung die

---

<sup>107</sup> Mellein, a.a.O., 2010, S. 219.

<sup>108</sup> Vgl. Streinz et al., a.a.O., S. 76.

Einschätzung der Bundesregierung für die Subsidiaritätsprüfung des Bundestages nicht mehr von diesem berücksichtigt werden kann.<sup>109</sup>

### **bb. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips**

Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht für bestimmte Unionsdokumente die Überweisung an Ausschüsse vor (§ 93). Zu den Unionsdokumenten, die grundsätzlich für eine Überweisung in Betracht kommen, zählen die im Rahmen der Subsidiaritätsrüge geprüften Gesetzgebungsentwürfe. Bei der Entscheidung der Überweisung spielt der EU-Ausschuss eine wichtige Rolle, da dessen Vorsitzender in Abstimmung mit den anderen Ausschüssen einen Überweisungsvorschlag vorlegen kann. Dieser Vorschlag wird daran anschließend vom Bundestagspräsidenten berücksichtigt, der letztlich über die Überweisung an die Fachausschüsse entscheidet. Da der Vorgang der Zuweisung in der Regel etwa vier Wochen dauert, scheint es äußerst schwierig, die achtwöchige Frist für eine Subsidiaritätsrüge einhalten zu können.<sup>110</sup>

Der federführende Ausschuss sowie die gegebenenfalls mitberatenden Ausschüsse sind für die Beratung von EU-Dokumenten zuständig und überprüfen diese auf die Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hin (§ 93a Abs. 1).

Dabei wird dem federführenden Ausschuss eine größere Bedeutung als dem EU-Ausschuss beigemessen. Falls der federführende Ausschuss eine Rüge aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritäts- oder des Verhältnismäßigkeitsprinzips beabsichtigt, muss er den EU-Ausschuss informieren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Dennoch ist der Ausschuss nicht an das Votum des EU-Ausschusses gebunden. Nach der Beschlussempfehlung und dem Bericht zur Änderung der Geschäftsordnung sollte dem EU-Ausschuss eine koordinierende Funktion zukommen, womit auf eine bundestags-einheitliche Interpretation des Grundsatzes hingewirkt wird.<sup>111</sup> Sollte der federführende Ausschuss keinen Anlass zur Rüge finden, muss er dennoch dem Bundestag Bericht erstatten, falls der EU-Ausschuss eine Verletzung der Grundsätze geltend macht. Nach § 93b Abs. 7 GOBT könnte der EU-Ausschuss in diesem Fall zusätzlich einen Ände-

---

<sup>109</sup> Vgl. *Koch/Kullas*, Subsidiarität nach Lissabon- Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, Zentrum für Europäische Politik (CEP), 2010, S. 11.

<sup>110</sup> Ebd. S.11.

<sup>111</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 30.05.2008 (BT-Drs. 16/9400), S. 8.

rungsantrag zur Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses stellen.<sup>112</sup> Dabei sind die mitberatenden Ausschüsse zu unterrichten und erhalten Gelegenheit, innerhalb einer vom federführenden Ausschuss festgesetzten Frist, eine bereits abgegebene Stellungnahme zu ergänzen oder erneut eine Stellungnahme abzugeben (§ 93a Abs. 2). Ferner können die Ausschüsse auch ohne erneute Überweisung die aktualisierten Beratungsunterlagen und Folgedokumente der Beschlussfassung zugrundelegen. Abgesehen davon besteht stets die Möglichkeit, dass per Fraktionsantrag eine Plenarberatung zur Subsidiarität eingeleitet wird.<sup>113</sup>

### **cc. Der Beschluss über das Vorlage einer Subsidiaritätsrüge**

Grundsätzlich wird die Entscheidung über die Einreichung einer Subsidiaritätsrüge vom Bundestag getroffen (§ 93c). Nach Art. 45 S. 3 GG kann der EU-Ausschuss durch Ermächtigung des Bundestages die Rechte ausüben, die diesem in den vertraglichen Grundlagen der EU eingeräumt werden.<sup>114</sup>

### **dd. Umfang der Subsidiaritätsrüge**

Am 7. Oktober 2010 machte der Bundestag erstmals Gebrauch von der Subsidiaritätsrüge. Der Bundestag stellte eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch die EU-Richtlinie über Einlagensicherungssysteme fest, äußerte sich allerdings nicht zur Frage der Zuständigkeit und der Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.<sup>115</sup> Es bleibt abzuwarten, ob der Bundestag in Zukunft auch die Rüge auf beide Fragen ausdehnen wird.

## **c. Bundesrat**

### **aa. Unterrichtungspflicht**

Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Länder von Interesse sein könnten (§13 IntVG, §2 EUZBLG).

---

<sup>112</sup> Ebd.

<sup>113</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 255.

<sup>114</sup> Da sich Art. 45. S. 2 lediglich auf die Wahrnehmung von den in Art. 23 GG vorgesehenen Mitwirkungsrechten bezieht, ist der dritte Satz eingeführt worden.

<sup>115</sup> BT-Drs.17/3239. Siehe dazu auch: Semmler, Jörg, Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon, in: ZEuS, Heft 4, 210, S. 529-538.

## **bb. Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips**

In der Geschäftsordnung des Bundesrats ist die Subsidiaritätsrüge zwar nicht geregelt worden, aber es existierte bereits vor dem Vertrag von Lissabon die Prozedur einer systematischen Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat.<sup>116</sup> Bei der Beratung von EU-Vorlagen im Bundesrat kommt dem „Ausschuss für Fragen der Europäischen Union“ eine besondere Funktion zu. Er berät federführend auf der Grundlage der Empfehlungen der Fachausschüsse. Im Gegensatz zum System im Bundestag sind im Bundesrat alle beratenden Ausschüsse gleichberechtigt, so dass das Plenum alle Stellungnahmen berücksichtigen muss.

## **cc. Der Beschluss über die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge**

Die Entscheidung über die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge treffen entweder das Plenum oder die Europakammer (Art. 52 Abs. 3a GG).

## **dd. Umfang der Subsidiaritätsrüge**

Nach Wortlaut des IntVG erstreckt sich der Umfang der Subsidiaritätsrüge auch auf die Kontrolle der Vereinbarkeit eines Rechtsaktes mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Innerhalb des Bundesrats herrscht die Meinung, dass die Subsidiaritätsrüge die Überprüfung der Zuständigkeit der EU umfasst. Vergangenes Jahr beanstandete der Bundesrat eine fehlende Kompetenz der EU bezüglich der Richtlinie über die Schutzanordnung und stellte dabei fest, dass die Subsidiaritätsprüfung die Frage nach der Rechtsgrundlage umfasst.<sup>117</sup>

## **3. Subsidiaritätsklage im spanischen Recht**

### **a. Einführung**

In Spanien sollten nach Art. 8 des Protokolls Nr. 2 im innerstaatlichen Recht Mechanismen vorgesehen werden, so dass die Regierung im Namen des Parlaments oder einer der beiden Kammern Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch einen Rechtsakt erheben kann. Im spanischen Recht werden die Vorschriften zur Subsidiaritätsklage in Art. 7 Gesetz 24/2009 geregelt, und ausführlicher im Beschluss der Präsidien des *Congreso de los Diputados* und des *Senado* von 27. Mai 2010.

---

<sup>116</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 256 ff.

<sup>117</sup> Vgl. *Mayer*, a.a.O., S.16. Siehe BR-Drs. 43/10.

## b. Das Verfahren

Die CMUE oder die beiden Parlamentskammern können bei der Regierung die Erhebung einer Subsidiaritätsklage beantragen. Dabei wird die Initiative, Klageerhebung zu beantragen, beiden Kammern zugestanden. Dafür müssen zwei Fraktionen oder 1/5 der Mitglieder einer Kammer innerhalb von zwei Wochen nach der Veröffentlichung des Rechtsaktes einen Antrag stellen. Die Initiative ist so zu begründen, dass mit einer kurzen Erklärung gerechtfertigt wird, warum eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips besteht.

Falls eine Initiative vorgelegt worden ist, ist in der Regel die CMUE für die Diskussion und die Entscheidung zuständig. Dennoch können die Plenen der Kammern (zwei Fraktionen oder 1/5 der Mitglieder einer Kammer) innerhalb der ersten vier Wochen die Debatte und die Entscheidung übernehmen.

Die CMUE hatte dieses Verfahren in ihrem Bericht vorgeschlagen, indem sie argumentierte, dass die Diskussion und Zustimmung innerhalb des gemischten Ausschusses mehrere Vorteile aufweisen würde: beispielsweise eine Spezialisierung ihrer Mitglieder, die im Wesentlichen mit der Analyse der europäischen Akten beauftragt wären, sowie eine schnellere Entscheidungsfindung innerhalb der CMUE binnen der kurzen Frist für die Klageerhebung.<sup>118</sup>

Die Regierung kann den Antrag einer Klageerhebung ablehnen, muss dies allerdings begründen. Innerhalb des Prozesses können das CMUE-Präsidium, zwei parlamentarische Fraktionen oder 1/5 der Mitglieder einer der beiden Parlamentskammern das Erscheinen der Regierung beantragen, die dann ihre Entscheidung ausführlicher rechtfertigen muss.

In der Reformdiskussion war besonders umstritten, ob das Subsidiaritätsprotokoll eine Verpflichtung der mitgliedstaatlichen Regierungen gegenüber ihren Parlamenten zur Klageerhebung festsetzt.<sup>119</sup> Die CMUE kam in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass aus dem Protokoll deutlich hervorgehe, dass jeder Mitgliedstaat bestimmen könne, inwieweit die Regierung der parlamentarischen Entscheidung verpflichtet sei.<sup>120</sup> Manche Experten schlugen vor, dass dies nicht per Gesetz, sondern durch politische

---

<sup>118</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des in Protokoll Nr. 2 des VvL eingeführten Frühwarnsystems durch die *Cortes Generales*, S. 1211.

<sup>119</sup> Überwiegend wird die Meinung vertreten, dass das Protokoll keine Verpflichtung festsetze (siehe *Streinz et al.*, a.a.O., S. 62, und *Ferrer Martín de Vidales*, a.a.O., S. 25).

<sup>120</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe der CMUE über die Anwendung des in Protokoll Nr. 2 des VvL eingeführten Frühwarnsystems durch die *Cortes Generales*, S. 1211.

Vereinbarungen geregelt werden sollte. Auf diese Weise sollte die Regierung einer Parlamentsentscheidung lediglich politisch verpflichtet sein. Das Gesetz hat in dieser Hinsicht den Vorschlag des CMUE-Berichts angenommen, der sich auf die folgenden Argumente stützt: Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten vor dem EuGH ist sehr eng mit der Tätigkeit im Rat der Europäischen Union verbunden. Nicht selten überschneiden sich dabei die Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten über einen Gesetzgebungsentwurf mit ihrer gerichtlichen Politik in ihren Beziehungen mit den europäischen Einrichtungen. Angesichts dessen wäre es angemessen, wenn die Regierung über einen weiten Spielraum verfügen würde.<sup>121</sup>

### **c. Umfang der Subsidiaritätsklage**

Im spanischen Recht wird die Möglichkeit der Klageerhebung aufgrund einer fehlenden Kompetenzgrundlage oder der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht ausgeschlossen. Dennoch ist der gemischte Ausschuss der Meinung, dass durch die Klage lediglich die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend gemacht werden könne.<sup>122</sup> Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die CMUE die Erhebung einer Subsidiaritätsklage nur aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes beantragen wird.

## **4. Subsidiaritätsklage im deutschen Recht**

### **a. Einführung**

Mit der Einführung von Art. 23 Abs. 1 a in das Grundgesetz ist das Recht des Bundestags und des Bundesrats verankert worden, vor dem EuGH Klage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erheben.

### **b. Das Verfahren**

Die Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundestag ist grundsätzlich als Minderheitsrecht ausgestaltet worden.<sup>123</sup> Dementsprechend ist der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder zur Klageerhebung verpflichtet. In dieser Hinsicht hat sich die Frage gestellt,

---

<sup>121</sup> Vgl. ebd., S. 1214.

<sup>122</sup> Vgl. ebd., S. 1221.

<sup>123</sup> Vgl. *Fisahn*, a.a.O., S. 6.

„ob ein so ausgeprägtes Minderheitsrecht noch mit Sinn und Zweck der gerichtlichen Subsidiaritätskontrolle übereinstimmt oder aber als innenpolitisches Druckmittel einer parlamentarischen Minderheit nicht einen Missbrauch des Kontrollrechts darstellt“.<sup>124</sup>

Andere Autoren sind der Meinung, dass die Möglichkeit einer wahren Kontrolldurchführung nur dann bestehe, wenn die Minderheit die Erhebung der Klage veranlassen könne.<sup>125</sup> Dennoch könnte eine übermäßige und nicht zielgerichtete Anwendung dieses Mechanismus seine Effektivität abschwächen.<sup>126</sup> Falls sich ein Viertel der Abgeordneten des Bundestags gegen die Erhebung der Klage ausspricht, ist deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen (§12 Abs. 1 S. 2 IntVG).

Nach § 12 IntVG kann der Bundesrat in seiner Geschäftsordnung regeln, wie ein Beschluss über eine Klageerhebung herbeizuführen ist. Allerdings sind die dafür erforderlichen Anpassungen noch nicht unternommen worden. Es besteht dennoch eine politische Vereinbarung der Länder, die 2005 im Rahmen einer Ministerpräsidentenkonferenz getroffen wurde, und nach der die Länder sich dazu verpflichten, die Initiative eines Landes zur Erhebung der Subsidiaritätsklage zu unterstützen. Aus dieser Vereinbarung ergibt sich in der Praxis ein Klagerecht der einzelnen Bundesländer.<sup>127</sup>

Der Beschluss über die Klageerhebung kann auch durch die Europakammer im Einklang mit Art. 52 Abs. 3a GG getroffen werden.

Für den Fall, dass im Bundestag oder Bundesrat Antrag zur Klageerhebung gestellt wird, kann das andere Organ eine Stellungnahme abgeben (§ 12 Abs. 5 IntVG). Die Bundesregierung übermittelt die Klage im Namen des Organs, welches ihre Erhebung beschlossen hat, unverzüglich an den EuGH (§ 12 Abs. 3 IntVG). Nach § 12 Abs. 4 IntVG übernimmt das für die Klageerhebung zuständige Organ die Prozessführung vor dem EuGH – im Falle des Bundestags erfüllt der EU-Ausschuss diese Kompetenz.<sup>128</sup>

### **c. Umfang der Subsidiaritätsklage**

Im Hinblick auf den Umfang der Subsidiaritätsklage bezieht sich Artikel 23. Abs. 1a GG lediglich auf den Verstoß eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip. Gemäß der Vereinbarung der Länder erstreckt sich der Gegenstand der Klage auf die

---

<sup>124</sup> Vgl. *Schoo*, a.a.O., S.56.

<sup>125</sup> Vgl. *Alberti Rovira*, El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo, in: Gómez Fernández (Hrsg.), *Constitución Europea y constituciones nacionales*, 2005, S. 465.

<sup>126</sup> Vgl. *Mayer*, a.a.O., S. 1.

<sup>127</sup> Vgl. *Schoo*, a.a.O., S. 57 und *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 258.

<sup>128</sup> Dies schließt auch die Formulierung der Klageschrift und die Benennung eines Prozessbevollmächtigten mit ein, falls dies nicht bereits durch den Bundestag beschlossen wurde (§ 93d GOBT).

Vereinbarkeit des Rechtsaktes mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und auf die Überprüfung der Kompetenzgrundlage.<sup>129</sup>

#### **D. Schlussfolgerungen**

Die hier vorliegende Untersuchung über die Anwendung der Kontrollmechanismen des Subsidiaritätsprinzips in Deutschland und Spanien kommt zu folgenden Ergebnissen:

- **Die Überprüfung von Unionsdokumenten**

Eine kontinuierliche Überprüfung der Unionsdokumente erfordert eine effizientere Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. In Deutschland wird die Vereinbarkeit eines Rechtsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip durch mehrere Ausschüsse überprüft, was eine umfassende Kontrolle gewährleistet. Im Rahmen dieser Kontrolle muss gegebenenfalls in kurzer Zeit die Einlegung einer Subsidiaritätsrüge veranlasst werden können. Dabei stellt die lange Frist für die Zuweisung der Unionsdokumente allerdings einen nicht unerheblichen Nachteil dar. Dagegen ist die Kontrolle im spanischen Recht durch das Präsidium und die Sprecher des gemischten Ausschusses zentralisiert. Einerseits wird dadurch die Berücksichtigung vieler Dokumente ausgeschlossen, andererseits aber wird eine schnelle Bearbeitung ermöglicht. Dabei wird das Verfahren durch die schnelle Entscheidungsmöglichkeit der CMUE dynamisiert. Auch das deutsche Recht hat das Ziel eines dynamischen Prozesses erreicht, indem der Beschluss über die Einlegung einer Subsidiaritätsrüge vom EU-Ausschuss des Bundestages wahrgenommen werden kann.

- **Getrennte Erarbeitung einer Stellungnahme jeder Kammer und Aufspaltung der Stimmen in Zweikammersystemen**

Im Prinzip scheint eine getrennte Beschlussfassung über die Einlegung einer Subsidiaritätsrüge in Zweikammersystemen logisch zu sein, da jede Kammer eigene Interessen vertritt. Das europäische Recht schreibt die Aufspaltung der Stimmen in Zweikammersystemen vor, was eine Störung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften oder Bund und Ländern zur Folge hat. Durch die Aufspaltung der Stimmen auf den *Congreso de los Diputados* und auf den *Senado* würde dem letzteren eine Gleichgewichtigkeit zukommen, der mit der Verfassungsordnung nicht vereinbar ist. Dieses Problem wird allerdings insofern vermieden, da die CMUE, deren Zusammensetzung die Ungleichgewichtigkeit der beiden Häuser widerspiegelt,

---

<sup>129</sup> Vgl. *Mellein*, a.a.O., 2010, S. 258.

im Namen beider Kammern einen Beschluss trifft. Eine Aufspaltung der zwei Stimmen wird auch im deutschen Recht vorgenommen: In allen Fällen verfügen Bundestag und Bundesrat jeweils über eine Stimme, unabhängig davon welche ihrer Kompetenzen betroffen werden. Aufgrund dessen ist eine enge Kooperation zwischen den beiden Kammern erforderlich.

- **Die Beteiligung der Regionen**

Das europäische Recht fördert die Mitwirkung der regionalen Parlamente in den Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle. Erstens erwähnt Protokoll Nr. 2 die Beteiligung der regionalen Parlamente an der Subsidiaritätsrüge, und zweitens wird dem Ausschuss der Regionen die Möglichkeit eröffnet, vor dem EuGH eine Klage wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu erheben. Im spanischen Fall ist vor dem Hintergrund der Struktur des Autonomiestaates positiv zu bewerten, dass jedes regionale Parlament eine eigene Stellungnahme für die Beratungen der CMUE anfertigen kann, da dadurch die Öffentlichkeit des europäischen Gesetzgebungsverfahrens gefördert wird. Dennoch werden die Stellungnahmen der regionalen Parlamente lediglich berücksichtigt. Die deutschen Länder wirken in der Subsidiaritätsrüge durch den Bundesrat mit. Eine direkte Beteiligung der Landesparlamente wäre im Prinzip nicht möglich, da das Grundgesetz die Mitwirkung der Länder an EU-Angelegenheiten durch den Bundesrat vorsieht. Somit ist die vom Bundesrat vermittelte Legitimation nur indirekter Natur. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob das Demokratiedefizit, welches auf der europäischen Ebene mühsam abgebaut wird, auf der unteren Ebene wieder nachwächst.<sup>130</sup>

- **Umfang der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage**

Im spanischen Recht wurde dem Umfang der Mechanismen der Subsidiaritätsrüge und -klage keine allzu große Bedeutung beigemessen. Für die Beantwortung dieser Frage hat die CMUE lediglich den Wortlaut des Protokolls berücksichtigt und beschränkt die Kontrolle auf das Subsidiaritätsprinzip. Im deutschen Recht ist diese Frage ausgiebiger diskutiert worden. Dennoch hat sich in Deutschland kein einheitliches Verständnis für den Umfang der beiden Mechanismen entwickelt. Der Bundesrat hat sich für eine Ausdehnung der parlamentarischen Kontrollrechte auf die Frage der Kompetenzgrundlage

---

<sup>130</sup> Vgl. *Pernice*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: DVBl 1993, S. 920.

und des Verhältnismäßigkeitsprinzips ausgesprochen, was im Einklang mit dem Ziel von Art. 12 Abs. b und des Protokolls Nr. 2 steht.

- **Subsidiaritätsklage**

In diesem Punkt stellen Spanien und Deutschland zwei unterschiedlich Modelle dar. Die Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage schließt im spanischen Recht die Möglichkeit aus, dass das Parlament Klageerhebung veranlassen kann. Damit wird das Ziel des Protokolls nicht erreicht, das Handeln der eigenen Regierung in der EU kontrollieren zu können und den bestehenden Pluralismus innerhalb des nationalen Parlaments widerzuspiegeln. In Spanien besteht wie in Deutschland die Möglichkeit einer Minderheitsregierung, die mit einfacher Mehrheit gewählt wird und auf die Unterstützung oder Toleranz anderer Fraktionen angewiesen ist.<sup>131</sup> Dennoch wäre es möglich, dass alle Fraktionen im Parlament (außer der Fraktion der Regierung) – also die Mehrheit der Abgeordneten im Parlament – die Erhebung einer Klage als notwendig erachten. Trotzdem ist es das alleinige Recht der Regierung, eine Entscheidung zu treffen. Damit verwehrt der rechtliche Rahmen nicht nur den Minderheiten die Möglichkeit, Klageerhebung zu veranlassen, sondern gewährt der Regierung ebenfalls das Recht, die Klageerhebung einer parlamentarischen Mehrheit abzulehnen. Die Ablehnung eines Antrages durch die Regierung kann nur politische Auswirkungen und Verantwortlichkeiten im Parlament zur Folge haben. Im Gegensatz dazu ist die Subsidiaritätsklage im deutschen Recht als Minderheitsrecht ausgestaltet, womit den Zielen des Protokolls weitaus mehr Rechnung getragen worden ist.

- **Verankerung der Beteiligungsrechte in der Verfassung**

Während in Deutschland die Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats im Grundgesetz verankert sind, ist dies im spanischen Fall nicht gegeben. Da die Beteiligungsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung sowie der Autonomen Gemeinschaften gegenüber dem Zentralstaat nicht in der Verfassung gewährleistet sind, konnte das spanische Recht das volle Potential des europäischen Rechts zum Abbau des Demokratiedefizits nicht nutzen. In Spanien ist allerdings eine Verfassungsreform vorgesehen, die große Auswirkungen auf die Beteiligung des Parlaments an EU-

---

<sup>131</sup> Zapatero, den das Parlament erst im zweiten Anlauf bestätigt hatte, steht in dieser Legislaturperiode einer Minderheitsregierung vor: Seine Sozialistische Partei hat die Wahl am 9. März 2008 zwar gewonnen, die absolute Mehrheit jedoch um sieben Mandate verpasst. Der Ministerpräsident muss daher von Fall zu Fall die Unterstützung kleinerer Parteien gewinnen.

Angelegenheiten haben könnte. Eines der Ziele dieser Reform ist die Einführung eines europäischen Integrationshebels mit einer möglichen Regelung der Mitwirkung des Parlaments und der Autonomen Gemeinschaften. Zum anderen wird eine Reform des *Senado* und der Vorschriften zu den Autonomen Gemeinschaften beabsichtigt.

## Literaturverzeichnis

### 1. Monographien

Areilza Carvajal, José María, El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea, Madrid, 1996. [Das Subsidiaritätsprinzip bei dem Aufbau der Europäischen Union]

Baach, Florian, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union, Tübingen, 2008.

Bueno y Vicente, José Miguel, El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del Derecho europeo: la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de 1986 a 2003, Madrid, 2005. [Die Kontrolle der *Cortes Generales* über die Gemeinschaftspolitik und ihre Beteiligung an der Entstehung des europäischen Rechts: Der Gemischte Ausschuss Kongress-Senat für die Europäische Union zwischen 1986 und 2003]

Calliess, Christian, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden- Baden, 1999.

Calliess, Christian, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen, 2010 (a).

Donoth, Hans-Peter, Die Bundesländer in der Europäischen Union die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland bei der Verwirklichung der Europäischen Union: eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des neugefassten Art. 23 GG, Frankfurt am Main 1996.

Chalmers, Demian/Davies, Gareth/Monti, Giorgi, European Union Law, 2. Auflage, Cambridge, 2010, S. 125-141.

Daranas Pélaez, Mariano, Los Parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el parlamento europeo, Madrid, 1985. [Die nationalen Parlamente in den Europäischen Gemeinschaften und das Europäische Parlament]

Fernández Esteban, María Luisa, El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo, Madrid, 1996. [Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Recht]

Frenz, Walter, Handbuch Europa-Recht (Band. 5 Wirkungen und Rechtsschutz), Berlin, 2010.

Kamann, Hans-Georg, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, Frankfurt am Main, 1997.

Kiiver, Philip, The national Parliaments in the European Union. A critical View on EU Constitution- Building, The Hague, 2006, S. 153-167.

Kövel, Svea, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union – Unter besonderer Berücksichtigung der Mitwirkung am und der Veränderung durch den Vertrag von Amsterdam-, Berlin, 2000.

Kurz, Verena, Die Stellung der deutschen Länder und der spanischen Autonomen Gemeinschaften im Gesamtstaat, Hamburg, 2010.

Hansmeyer, Sandra, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung, Berlin, 2001.

Maurer, Andreas, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Gießen, 2001.

Mellein, Christine, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, 2007.

Morawitz, Rudolf/ Kaiser, Wilhelm, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn, 1994.

Peña González, José, Derecho y Constitución, Madrid 2003.

Piñol i Rull, Joan Lluís/Pi i Suñer, Montserrat/Cienfuegos Mateos, Manuel, El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees, 1. Auflage, Barcelona, 1991. [Das Subsidiaritätsprinzip und seine Anwendung auf die territorialen Entitäten bei der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften]

Schmalenbach, Kirsten, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission. Motive einer Verfassungsänderung, Berlin, 1996.

Storini, Claudia, Parlamentos nacionales y la Unión Europea, Madrid, 2005. [Nationale Parlamente und die Europäische Union]

Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Herrmann, Christoph, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 2. Auflage, München, 2008.

Tiedtke, Andreas, Demokratie in der Europäischen Union. Eine Untersuchung der demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses vom Vertrag von Amsterdam bis zum Entwurf einer Europäischen Verfassung, Berlin, 2005.

## **2. Sammelbände**

Aja Fernández, Eliseo, La Reforma del Senado [Die Reform des *Senado*], in: Rubio Llorente/Álvarez Junco (Hrsg.), El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Madrid, 2006, S. 709-731 [Der Bericht des *Consejo de Estado* über die Verfassungsreform. Informationstexte und die akademischen Debatten].

Albertí Rovira, Enoch, El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo [Die neue Rolle der nationalen Parlamente zwischen nationalem Verfassungsrecht und europäisches Verfassungsrecht], in: Gómez Fernández, Itziar (Hrsg.), Constitución Europea y constituciones nacionales, 2005, S.449-500. [Die Europäische Verfassung und die nationalen Verfassungen]

Alberti Rovira, Enoch, Las Regiones en el debate sobre la nueva arquitectura de la Union Europea [Die Regionen in der Debatte über den neuen europäische institutionelle Aufbau], in: Eduardo García de Enterría (Hrsg.), La encrucijada constitucional de la UE, 2002, S.351-364. [Die Europäische Verfassung am Scheideweg]

Basabe Lloréns, Felipe/González Escudero, María Teresa, The Parliament of Spain: Slowly Moving onto the European Direction?, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001, S. 199-222. (13/11/10)

Seite

aufrufbar:

[http://aei.pitt.edu/1476/01/National\\_Parliaments\\_Losers\\_or\\_Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf)

Barrios, Harald, Das politische System Spaniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auf., Wiesbaden 2009.

Carmona Contreras, Ana, Las Comunidades Autónomas [Die Autonomen Gemeinschaften], in: Pedro Cruz Villalón (Hrsg.), Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea, 2006, S.175- 216. [Europäisierung der spanischen Verfassung. Die Anpassung der spanischen Verfassung an den Verfassungsrahmen der EU]

Chardon, Matthias, Mehr Transparenz und Demokratie- Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, 2008, S. 171-185.

Cruz Villalón, Pedro, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea, 2006, S.23-50. [Europäisierung der spanischen Verfassung. Die Anpassung der spanischen Verfassung an den Verfassungsrahmen der EU]

Cygan, Adam, in: Tridimas/Nebbia (Hrsg.), European Union Law for the Twenty- First Century. Rethinking the new legal order, Oxford, 2004, S. 153- 170.

Delgado-Iribarren García-Campero, María Dolores, La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea [Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Aufbau], in: Eduardo García de Enterría (Hrsg.), La encrucijada constitucional de la UE, Madrid, 2002, S. 365-400 [Die Europäische Verfassung am Scheideweg]

Dieringer, Jürgen, Föderalismus in Europa- Europäischer Föderalismus, in: Gabriel, Oskar/Kropp, Sabine, Die EU-Staaten im Vergleich, 3. Auflage, Wiesbaden, 2008, S. 550-578.

Eilmansberger, Thomas, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 190-207.

Hailbronner, Michaela, Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der Subsidiaritätsprotokolle, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, Baden-Baden, 2008, S. 135-145.

Hölscheidt, Sven, The German Bundestag: From Benevolent „Weakness“ towards Supportive Scrutiny, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden- Baden 2001, S. 117- 146. (13/11/10)

Seite aufrufbar:

[http://aei.pitt.edu/1476/01/National\\_Parliaments\\_Losers\\_or\\_Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf)

Hrbek, Rudolf, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU- Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Band 1, Tübingen, 2000.

Ismayr, Wolfgang, Das politische System Deutschlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Auf., Wiesbaden 2009.

Koch, Jessica/Kullas, Matthias, Subsidiarität nach Lissabon- Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, Centrum für Europäische Politik (CEP), 2010, (29/06/2010). Seite aufrufbar: <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/institutionelles-recht/subsidiaritaet-nach-lissabon/>

Laso Pérez, Javier, Spain. The Role of National Parliaments in the European Union, Parliamentary Control of European Union Affairs: from a slow adapter to a national player? , in: Rodriguez Iglesias, Gil Carlos/ Ortiz Blanco, Luis (Hrsg.), Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010, VOLUME I: “The Role of National Parliaments in the European Union”, Madrid 2010, S. 427-453.

López Castillo, Antonio, La incorporación de la cláusula europea a la Constitución nacional [Die Einführung eines europäischen Integrationshebels in der nationalen Verfassung], in: Ana M. Carmonas (Hrsg.), La Unión Europea en Perspectiva constitucional, Pamplona, 2008, S. 15-34. [Die Europäische Union aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive]

López Castillo, La Unión Europea “en Constitución” y la Constitución estatal en (espera de) reformas, in: López Castillo/Saiz Arnaiz/Ferreres Comella (Hrsg.), Constitución española y Constitución Europea, Madrid 2005, S. 13-50.

Matía Portillo, Francisco Javier, Democracia y representación en la Unión Europea [Demokratie und Repräsentation in der Union], in: Ana M. Carmonas (Hrsg.), La Unión Europea en Perspectiva constitucional, Pamplona 2008, S. 127-148. [Die Europäische Union aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive]

Mellein, Christine, Deutscher Landesbericht Thema 1: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Rodríguez Iglesias, Gil Carlos/ Ortiz Blanco, Luis (Hrsg.), Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010, VOLUME I: "The Role of National Parliaments in the European Union", Madrid 2010, S. 215-261.

Pérez Tremps, Pablo, La débil parlamentarización de la integración en España [Die schwache Parlamentarisierung der Integration in Spanien], in: Eduardo García de Enterría (Hrsg.), La encrucijada constitucional de la UE, Pamplona, 2002, S. 401- 416. [Europäische Verfassung am Scheideweg].

Ridau, Joël, El papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea [Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Aufbau], in: Eduardo García de Enterría (Hrsg.), La encrucijada constitucional de la UE, Pamplona, 2002, S. 327-350 [Europäische Verfassung am Scheideweg].

Schoo, Johann, Die institutionelle Gefüge der EU, in: Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon Beiheft 1 2009 EuR Europarecht, Baden-Baden, 2009, S. 50- 68.

Informe del Consejo de Estado [Text des Berichts des *Consejo de Estado* über die Verfassungsreform], in: Rubio Llorente, Francisco/Álvarez Junco, José (Hrsg.), El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Madrid, 2006, S. 709- 731. [Bericht des *Consejo de Estado* über die Verfassungsreformen. Informationstexte und die akademischen Debatten]

### **3. Zeitschriftenartikel**

Alberti Rovira, Enoch, La representación territorial [Territoriale Vertretung], in: Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, nº 3, 2004.

Álvarez Conde, Enrique, Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana [Die nationalen Parlamente und die Europäische Union: der Mechanismus des Frühwarnsystems], in: Revista de Derecho Político, nº 65, 2006, S. 149-188. [Die nationale Parlamente und die Europäische Union: das Frühwarnsystem]

Aranda Álvarez, Elvira, El fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del *early warning system*, UNED, in: Teoría y Realidad Constitucional, núm. 15, 2004, S. 271-293. [Die Verstärkung der Parlamente in der Europäischen Union: Die Einführung des Frühwarnsystems]

Astola Madariaga, Jasone, De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de constitu-

ción europea, in: Teoría y realidad constitucional, 2005, nº 15, S.201-234. [Über die demokratische Legitimation der EU und ihre Entscheidungen: eine Reflexion über den Entwurf einer europäischen Verfassung]

Calliess, Christian, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2010 (b), S. 1-34.

Cortés Martín, José Manuel, El Tratado de Lisboa y las regiones, Revista de Estudios regionales, nº 86, 2009, S. 261-279. [Der VvL und die Regionen]

De la Fuente Cabrero, Inmaculada, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, in: Revista jurídica de Castilla y León, Nº 7, 2005, S. 81- 128. [Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der EU]

De la Fuente Cabrero, Inmaculada, El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, in: Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº 11, 2004, S. 97-124. [Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union]

Ferrer Martín de Vidales, Covadonga, Los Parlamentos nacionales en la UE tras el Tratado de Lisboa, in: Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 8, nº 16, August 2008. [Die nationalen Parlamente in der EU nach dem VvL]

Hinojosa Martínez, Luis Miguel, La regulación del principio de subsidiariedad en el tratado constitucional: espejismos y realidades, in: Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 8, nº 19, 2004, S. 787-826. [Die Regelung über das Subsidiaritätsprinzip in dem Verfassungsvertrag: Illusionen und Realitäten]

Jáuregui Bereciartu, Gurutz, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, in: Revista catalana de dret públic, nº 31, 2005, S. 137-172. [Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften in der EU]

Lutz Herrera, Olga, La función de los parlamentos nacionales, in: Revista de Derecho de la Unión Europea, nº3, 2002, S. 395-412. [Die Rolle der nationalen Parlamente]

Martín Martínez, Magdalena, El control parlamentario de la política comunitaria, in: Revista de Instituciones Europeas, nº 2, 1995, S.445-474. [Die parlamentarische Kontrolle der Gemeinschaftspolitik]

Martín Pecis, Ángel, Los Parlamentos nacionales en la futura Unión Europea, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 3, 2002, S. 413-423. [Die nationalen Parlamente in der zukünftigen EU]

Martín y Pérez de Nanclares, José, El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención, in: Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, 2003, S. 527-572. [Entwurf einer europäischen Verfassung: Überlegungen über die Arbeiten des Konvents]

Maurer, Andreas, National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-calibration and Europeanisation by process, Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC. (21/01/2011). Seite aufrufbar: [www.cosac.eu/en/meetings/24/working\\_group/paper.pdf/](http://www.cosac.eu/en/meetings/24/working_group/paper.pdf/)

Matía Portillo, Francisco Javier, Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión europea, in: Revista de estudios políticos, n° 119, 2003, S. 191-220. [Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente. Doppelte Legitimität im Rahmen der EU]

Pernice, Ingolf, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: DVBl 1993, S. 909- 924.

Pueyo Loaysa, Jorge, Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con las comunidades europeas, in: Revista de derecho político, n° 71-72, 2008, S.479- 513. [Über das Kooperationsprinzip und seine Mechanismen zwischen der Zentralregierung und den Autonomen Gemeinschaften in europäischen Angelegenheiten]

Semmler, Jörg, Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 4, 210, S. 529-538.

Suszycka-Jasch, Magdalena/Jasch, Hans- Christian, The Participation of the German Länder in Formulating German EU-policy, in: The German Law Journal, Vol. 10, n° 9, S.1215-1256.

Viciano Pastor, Roberto, La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario, in: Parlamento y Constitución, n° 3, 1999, S.69-96. [Die gemischte Kommission für die Europäische Union: etwas mehr als nur ein parlamentarisches Kontrollinstrument]

#### **4. Kommentare**

Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen, München, 2006, Art. I-1, Rn. 53-79.

Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union. Kommentar I, München, 2010, Art. 12 EUV, Rn. 1-39.

#### **5. Stellungnahmen**

Calliess, Christian, Schriftliche Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Prüfung des unionrechtlichen Subsidiaritätsprinzips am 16. Juni 2010 (c).

Eichenhofer, Eberhard, Anhörung Deutscher Bundestag, Unterausschuss Europarecht „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ am 16. Juni 2010.

Fisahn, Andreas, Zentralisation und Dezentralisation – das kleine Gespenst Subsidiarität. Stellungnahme für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages – Unteraus-

schuss Europarecht – zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“.

Lorz, Ralf Alexander, Wissenschaftliche Stellungnahme für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages – Kulturausschuss Europarecht – zum Thema „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“.

Mayer, Franz C., Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010.

Puttler, Adelheid, Stellungnahme zum Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ des Unterausschusses Europarecht am 16. Juni 2006.

Spoerr, Wolfgang, Thesen zur Expertenanhörungen des Unterausschusses Europarecht „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ am 16. Juni 2010.

Suhr, Oliver, Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das öffentliche Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“.

Wuermeling, Joachim, 10 Thesen zur Subsidiaritätsrüge, Expertenanhörung des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“.