

Alexander Nguyen

Subsidiaritätsrüge

Der Bundesrat hat am 29. März 2012 Subsidiaritätsrüge gegen den Vorschlag der Kommission für eine Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) erhoben.¹ Dieser Vorstoß wurde nicht durchweg positiv aufgenommen. Insbesondere in der Kommission wurde die Rüge als nicht zielführend empfunden.² Tatsächlich ist die Subsidiaritätsrüge, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, als rein destruktives Mittel ausgestaltet. Sie wird auch als „gelbe Karte“ bezeichnet,³ welche die mitgliedstaatlichen Parlamente der EU zeigen können, falls sie sich in ihren Gesetzgebungskompetenzen beeinträchtigt fühlen. Die Rechtsfolgen sind allerdings begrenzt. Nur falls ein bestimmtes Quorum⁴ an nationalen Parlamenten erreicht wird, muss die Kommission ihren Vorschlag „überprüfen“. Sie kann sich allerdings in jedem Fall über die geäußerten Bedenken hinwegsetzen (Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll).⁵

Prinzipien

Die Subsidiaritätsrüge dient ausschließlich der Überprüfung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und hat drei Facetten: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV), das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne (Art. 5 Abs. 3 EUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Beim Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung steht die Frage im Mittelpunkt, ob die EU überhaupt zum Erlass eines Rechtsaktes auf diesem Gebiet berechtigt ist, ihr also eine Kompetenzgrundlage zur Verfügung steht.⁶ Im Hinblick auf die DS-GVO kann dies kaum bezweifelt werden, da mit dem Vertrag von Lissabon mit Art. 16 Abs. 2 AEUV eine ausdrückliche Kompetenzgrundlage für das Datenschutzrecht in das Primärrecht aufgenommen wurde,⁷ zumal die Richtlinie 95/46/EG diese Materie seit fast 20 Jahren regelt.⁸

Das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne hat zwei Kriterien: Zum einen darf der Regelungsgegenstand nicht ausreichend auf nationaler Ebene regelbar sein (sog. Negativkriterium) und zum anderen muss die Materie auf europäischer Ebene besser zu regeln sein (sog. Positivkriterium).⁹

1 BR-Drs. 52/12, Beschl. v. 30.3.2012.

2 Die EU-Justizkommissarin Viviane Reding hat in einem Interview der Wirtschaftswoche v. 26.5.2012, S. 40, die Rüge des Bundesrats als „Nebensächlichkeit“ bezeichnet, mit der man nicht seine Zeit verschwenden solle, anstatt sich konstruktiv einzubringen.

3 Z. B. Koch/Kullas, *cepStuDie* 3/2010, S. 21.

4 Benötigt wird mindestens ein Drittel der mitgliedstaatlichen Parlamente, wobei Parlamenten in Mitgliedstaaten mit Zweikammersystemen jeweils eine und ansonsten zwei Stimmen erhalten (Art. 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll).

5 König/Nguyen, *ZJS* 2008, S. 140 (145); Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (280 f.).

6 Streinz, in: Streinz, *EUV/AEUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 5 EUV, Rn. 8 f.; Langguth, in: Lenz/Borchardt, *EU-Verträge*, 5. Aufl. 2010, Art. 5 EUV, Rn. 3.

7 Herrmann, in: Streinz (Fn. 6), Art. 16 AEUV, Rn. 8.

8 Reding (Fn. 2); ausführlich bei Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (285 ff.).

9 Aufgrund der zunehmenden Internationalisierung der Datenverarbeitung ist höchst zweifelhaft, ob der Datenschutz auf lange Sicht durch einzelne Staaten isoliert regelbar ist, insbesondere wenn es um die grenzüberschreitende Ausübung von Auskunfts-, Lösungs- und Berichtigungsansprüchen geht. Ausführlich dazu Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (289ff.).

Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip muss die EU unter gleich geeigneten Maßnahmen diejenige ergreifen, die die Souveränitätsinteressen der Mitgliedstaaten am wenigsten beeinträchtigt.¹⁰ Zusätzlich sollen finanzielle Belastungen und zusätzlicher Verwaltungsaufwand möglichst vermieden werden (Art. 5 Satz 3 Subsidiaritätsprotokoll). In Bezug auf die DS-GVO wurde u. a. vorgeschlagen,¹¹ statt einer Verordnung die bisherige Richtlinie 95/46/EG zu reformieren, da so den Mitgliedstaaten ein Umsetzungsspielraum für nationale Gesetzgebung verbleibt.¹²

Möglichkeiten des Bundesrates

Werden im Fall der DS-GVO die einzelnen Argumente des Bundesrats genauer betrachtet, ist festzustellen, dass sich viele nicht auf Fragen der Gesetzgebungskompetenz beziehen, sondern auf die materielle Ausgestaltung des Verordnungsvorschlags.¹³ Daran wird die eingangs erläuterte Schwachstelle der Subsidiaritätsrüge deutlich, die nach ihrer primärrechtlichen Ausgestaltung als destruktives Mittel einzig auf das Verhindern einer Gesetzgebungsinitiative abzielt. Dennoch stellt sie die einzige¹⁴ formelle Beteiligungsmöglichkeit der Bundesländer im europäischen Gesetzgebungsverfahren dar. Während der Bundestag die Möglichkeit hat, über die Bundesregierung Impulse im Rat zu setzen (vgl. § 9 EUZBBG),¹⁵ stehen dem Bundesrat eingeschränktere Möglichkeiten der Mitwirkung zur Verfügung (vgl. §§ 4 ff. EUZBLG).

Fazit

Es erscheint in Zusammenhang mit der DS-GVO daher nur folgerichtig, dass der Bundesrat die Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge genutzt hat, auch wenn die gegen die Gesetzgebungskompetenz der EU vorgebrachten Argumente nicht besonders stichhaltig sind.¹⁶ Ohnehin haben sich der Subsidiaritätsrüge nur vier nationale Parlamente angeschlossen, so dass das erforderliche Quorum weit verfehlt wurde.¹⁷ Jedenfalls ist es dem Bundesrat so gelungen, seine Bedenken frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, was für das demokratische Klima der europäischen Gesetzgebung förderlicher ist, als ein bloßes „Abnicken“ durch die nationalen Parlamente.¹⁸

10 Streinz (Fn. 6), Art. 5 EUV, Rn. 46; Langguth (Fn. 6), Art. 5 EUV, Rn. 36 ff.

11 BR-Drs. 52/12, Beschl. v. 30.3.2012, Ziff. 2, 3; Masing, *SZ* v. 9.1.2012.

12 Allerdings hat die bisherige Richtlinie nicht dazu geführt, dass innerhalb der EU ein vergleichbares Datenschutzniveau existiert. Ausführlich dazu Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (292 ff.).

13 Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (279, 299).

14 Die Klage beim EuGH nach Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll ist ebenfalls auf Kompetenzfragen beschränkt. Der Ausschuss der Regionen, in welchem die Länder auf EU-Ebene vertreten sind, besitzt lediglich Anhörungsrechte.

15 Zudem stellt die Mehrheit im Bundestag die Regierung, so dass ihm eine informelle Einflussnahme erleichtert wird.

16 Ausführlich dazu Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (282 – 297).

17 Schweden, Italien, Frankreich, Belgien, vgl. www.ipex.eu (19.8.2013).

18 Nguyen, *ZEuS* 2012, S. 277 (300).