

Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

Von Dr. *Tilman Hoppe*, LL.M., Berlin*

Zum ersten Mal in ihrer Geschichte haben Bundestag und Bundesregierung eine Vereinbarung über ihre aus dem Grundgesetz folgenden Rechte und Pflichten geschlossen. Diese Ende 2006 unterzeichnete Vereinbarung bewegt sich auf staatsrechtlich wenig erschlossenem Gebiet, den verfassungsrechtlichen Verträgen. Bislang unbeantwortet sind vor allem folgende Fragen: Ist die Vereinbarung verbindlich und durchsetzbar? Gelten besondere Auslegungsregeln? Kann sich die Bundesregierung gegenüber dem Parlament über die Verfassungsvorgaben hinaus verpflichten?

I. Ausgangssituation

Nach dem 1992 neu gefassten Art. 23 GG¹ wirkt der Bundestag über die Bundesregierung an der Entstehung europäischer Rechtsakte mit. Hierzu informiert die Bundesregierung den Bundestag über alle Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Informationen nutzt der Bundestag, um auf die Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Aus dieser Zusammenarbeit ergeben sich in der Praxis zahlreiche technische Detailfragen, die auf Geschäftsordnungsebene anzusiedeln sind. Gleichwohl weist Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG die Einzelheiten einer gesetzlichen Regelung zu, dem 1993 in Kraft getretenen EUZBBG². Das Gesetz greift überwiegend den Wortlaut des Art. 23 GG auf und bringt wenig Neues. Der Grund liegt auf der Hand, denn für die erforderliche Detaillierung ist ein Gesetz als Handlungsform kaum geeignet. Im Übrigen ist ein Gesetz für eine allein zwischen Verfassungsorganen wirkende Regelung nicht notwendig und auch systematisch bedenklich, da der Bundesrat an einer Bundestag und Bundesregierung autonom betreffenden Regelung beteiligt wird.³

Demgegenüber hatten einzelne Parlamente der Länder schon Ende der 80er Jahre begonnen, ihre Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in einer Vereinbarung mit der Landesexekutive festzuschreiben.⁴ Gleiches

gilt für die umfangreiche Vereinbarung der Länder mit der Bundesregierung aus dem Jahr 1993.⁵ In Anlehnung hieran hat schließlich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesregierung und der Fraktionen des Bundestages eine »Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union« ausgehandelt.⁶ Am 28. 9. 2006 haben der Präsident des Deutschen Bundestages und die Bundeskanzlerin diese Vereinbarung – mit Zustimmung des Kabinetts⁷ und des Bundestages⁸ – unterzeichnet.⁹

II. Verbindlichkeit und Justiziabilität der Vereinbarung

Als verfassungsrechtlicher Vertrag zwischen Staatsorganen bedarf die Vereinbarung keiner gesetzlichen Grundlage¹⁰, die der Gesetzgeber aber gleichwohl mit dem neuen § 6 EUZBBG¹¹ geschaffen hat. Die Vereinbarung ist unbefristet geschlossen, eine bei Dauervertragsverhältnissen übliche Anpassungs- oder Kündigungsklausel¹² fehlt. Daher kann der Bundestag die Vereinbarung zwar nur mit Zustimmung der Bundesregierung ändern, ohne deren Zustimmung aber jederzeit durch ein vorrangig geltendes Gesetz ersetzen. Seine Kooperationspflicht gegenüber der Bundesregierung würde der Bundestag durch diesen

(Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, 1998, S. 177 (178).

5 Vereinbarung vom 17. 12. 1987, abgedruckt bei *Magiera/Merten*, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 263; abgelöst durch die »Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union« vom 29. 10. 1993, Bundesanzeiger Nr. 226 vom 2. 12. 1993, S. 10425, ergänzt durch Vereinbarung vom 8. 6. 1998, Bundesanzeiger Nr. 123 vom 8. 7. 1998, S. 9433.

6 *Schäfer/Roth/Thum*, Integration 2007, 44 (46).

7 *Schäfer/Roth/Thum* (Fußn. 6).

8 Plenarprotokoll 16/52 vom 22. 9. 2006, S. 5068 (D), Annahme des Antrags der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 20. 9. 2006, BT-Drucks. 16/2620.

9 BGBl. I S. 2177.

10 Vgl. *H. Friauf*, AöR 88 (1963), 267 f., der die grundsätzliche Zulässigkeit verfassungsrechtlicher Verträge u. a. aus Art. 91b GG ableitet; erste Vereinbarungen zwischen Exekutive und Parlament finden sich schon im 19. Jahrhundert, aaO (270).

11 Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. 11. 2005 (Fußn. 2).

12 Zum Beispiel eine Kündigungsklausel in einem Staatsvertrag: BVerwG, Urteil vom 28. 5. 1980 – 7 A 2/79 –, BVerwGE 60, 162 = DVBl. 1980, 845.

* Der Verf. ist für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages tätig. Der Beitrag gibt allein seine persönliche Auffassung wieder.

1 38. ÄnderungsGesetz zum Grundgesetz vom 21. 12. 1992, BGBl. I S. 2086.

2 »Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union« vom 12. 3. 1993, BGBl. I S. 311, geändert durch Art. 2 Abs. 1 des »Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union« vom 17. 11. 2005, BGBl. I S. 3178.

3 *K.-E. Gebauer*, Verfassungsergänzende Verfahrensregelungen als Instrumente des Regierens, zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Blanke/Jann/Mühlenkamp* (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, 2007, unter Hinweis auf BVerfGE 70, 324 (361).

4 Zur Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung vom 16. 3. 1987: *W. Stächele*, Die europapolitische Rolle der deutschen Landtage aus der Sicht Baden-Württembergs, in: *Straub/Hrbek*

»Bruch« der Vereinbarung nicht verletzen. Zwar sind die aus Art. 23 GG folgenden »Kompetenzen [...] von Bundesregierung und Bundestag im Sinne der Organstreue wahrzunehmen.«¹³ Der Grundsatz der Verfassungsorganstreue¹⁴ steht jedoch nicht über dem – in Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG ausdrücklich vorgesehenen – Regelungsvorbehalt und lässt es dem Bundestag unbenommen, ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen.

Diese Möglichkeit macht die Vereinbarung nicht per se unverbindlich. Die Vereinbarung konkretisiert Rechte und Pflichten der Verfassungsorgane unabhängig von politischen Konstellationen und fixiert nicht nur unverbindliche politische Absichtserklärungen, wie das bei Koalitionsvereinbarungen¹⁵ der Fall ist. Die Frage nach der Verbindlichkeit der Vereinbarung bleibt jedoch theoretisch, solange sie sich nicht gerichtlich durchsetzen lässt.¹⁶

Prüfungsgegenstand einer Organklage des Bundestages nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG ist die Auslegung des Grundgesetzes¹⁷, nicht aber die Auslegung einfacher Gesetze¹⁸ oder untergesetzlicher Regelungen, wie der Vereinbarung. Die Vereinbarung könnte jedoch den Inhalt des Art. 23 GG konkretisieren. Hierfür ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts »ein hohes Maß an Übereinstimmung in der verfassungsrechtlichen wie verfassungspolitischen Beurteilung und Bewertung der in Rede stehenden Sachverhalte zwischen den möglichen betroffenen obersten Verfassungsorganen unabdingbar und eine auf Dauer angelegte, stetige Handhabung unerlässlich. [...] Eine politisch umkämpfte und rechtlich umstrittene Praxis von Parlaments- und Regierungsmehrheiten reicht [...] nicht aus.«¹⁹ Die Vereinbarung ist zeitlich unbefristet und schriftlich geschlossen, vor allem aber haben alle Fraktionen des Bundestages ihrem Abschluss einstimmig zugestimmt.²⁰ Die Vereinbarung ist daher »für die Auslegung der Verfassung von Gewicht«²¹. Unmittelbar justiziabel ist sie damit nicht, aber sie konkretisiert den gerichtlich durchsetzbaren Gehalt des Art. 23 GG.

III. Einzelne Auslegungsfragen

In den nicht protokollierten Verhandlungen haben die Teilnehmer der Arbeitsgruppe²² die Vereinbarung in einem bestimmten Sinn verstanden, der im objektiven Wortlaut nicht immer eindeutigen Niederschlag gefunden hat²³. Es widerspräche aber dem Prinzip parlamentarischer Willensbildung, subjektive Vorstellungen der Verhandlungsvertreter dem Plenum zuzurechnen.²⁴ Entscheidend für den »Vertragsschluss« ist auf Seiten des Bundestages die Vorstellung des gesamten beschließenden Gremiums, das Plenum. Ob die übereinstimmenden Vorstellungen der Arbeitsgruppe alle Mitglieder des Plenums erreicht haben, ist letztlich Spekulation. Der Bundestag jedenfalls hat die Vereinbarung im Wesentlichen ohne nähere inhaltliche Begründung und Aussprache beschlossen.²⁵ Damit ist auf den objektiven Inhalt der Vereinbarung abzustellen. Dieser hat schon in folgenden Fällen Anlass zu unterschiedlichen Auslegungen gegeben:

1. Einflussgrad der Stellungnahme des Bundestages

Nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG muss die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen »berücksichtigen«. Die weitergehende Formulierung des § 5 S. 3 EUZBBG spricht demgegenüber davon, dass die Bundesregierung die Stellungnahme »ihren Verhandlungen zugrunde« legt. Diese über die Verfassungsvorgabe hinausgehende Bindung der Bundesregierung im Wege eines Gesetzes ist unzulässig. Andernfalls würde die Legislative den durch die Verfassung vorgegebene Freiraum der Exekutive ohne deren Einwilligung beschneiden.²⁶

Anders stellt es sich dar, wenn sich die Bundesregierung im Wege einer Vereinbarung über den Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG hinaus an die Stellungnahme des Bundestages bindet. Dies steht der Bundesregierung frei, solange sie sich innerhalb des Gestaltungsspielraums der Verfassung und der Unionsverträge bewegt und durch die relative Bindung an die Stellungnahme des Bundestages das Integrationsziel des Art. 23 GG und das Gebot der Zusammenarbeit nach Art. 10 EGV nicht gefährdet. Hierfür ist lediglich erforderlich, dass den Regierungsvertretern im Rat auch bei Zugrundelegung der Stellungnahme des Bundestages noch Verhandlungsspielraum bleibt.²⁷

2. Abstimmung des Primär- und Sekundärrechts

Die Vereinbarung führt eine gegenüber dem Grundgesetz und dem EUZBBG neue Form der Einflussnahme auf die

13 BVerfG, Urteil vom 12. 10. 1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 –, BVerfGE 89, 155 (191) = DVBl. 1993, 1254.

14 Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. 2. 1961 – 2 BvG 1, 2/60 –, BVerfGE 12, 205 (254): Gebot der Rücksichtnahme.

15 W.-R. Schenke in: Bonner Kommentar, Art. 63, Rdnr. 25 f. (Loseblatt, Stand: November 1977).

16 Für Koalitionsvereinbarungen vgl.: R. Herzog in: Maunz/Dürig, GG, Art. 93 Rdnr. 15 (Loseblatt, Stand: Juni 2006); W.-R. Schenke (Fußn. 15); K. Stern, Staatsrecht, Bd. 1, 1977, S. 772.

17 T. Maunz in: Maunz/Dürig (Fußn. 16) Art. 93 Rdnr. 15.

18 H. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 13 Rdnr. 56 k (Loseblatt, Stand: März 2006).

19 Urteil vom 16. 2. 1983 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 –, BVerfGE 62, 1, 38 = DVBl. 1983, 321, zu Art. 68 GG; siehe auch Beschluss vom 11. 10. 1994 – 1 BvR 337/92 –, BVerfGE 9, 148 = DVBl. 1995, 96.

20 Plenarprotokoll 16/52, S. 5068 (D), siehe oben Fußn. 8.

21 BVerfG, Urteil vom 16. 2. 1983 (Fußn. 19) zu Art. 68 GG.

22 Siehe oben im Text bei Fußn. 6.

23 Siehe unten im Text bei Fußn. 37.

24 Anders aber die Auslegung öffentlich-rechtlicher Verträge, vgl. Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, Rdnr. 31, zu § 166 BGB.

25 Siehe aber unten Fußn. 39.

26 So mit zum Teil anderer Begründung: I. Pernice in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rdnr. 105; R. Streinz in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 23 Rdnr. 101.

27 So zum EUZBBG: J. Kokott, DVBl. 1996, 937 (942); I. Pernice (Fußn. 26) Art. 23 Rdnr. 105; R. Streinz in: Sachs (Fußn. 26) Art. 23 Rdnr. 101.

Bundesregierung ein. Bei Rechtssetzungsakten (Nr. II 4 der Vereinbarung) und bei Änderungen des Primärrechts (Nr. VI der Vereinbarung) »bemüht sich die Bundesregierung, vor der [auf europäischer Ebene] abschließenden Entscheidung Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herzustellen«.

a. »Einvernehmen«

Der Begriff des Einvernehmens ist in der Vereinbarung, dem ihr zu Grunde liegenden EUZBBG oder dem damit verwandten EUZBLG²⁸ nicht definiert. Das Grundgesetz spricht an verschiedenen Stellen von »Einvernehmen«, das als Zustimmung des zu Beteiligten auszulegen ist.²⁹ Gleiches gilt für die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.³⁰ Die Zustimmung erklärt der Bundestag durch Beschluss.³¹ Mangels spezieller Vorgaben in der Geschäftsordnung des Bundestages erfolgt die Beschlussfassung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG.

b. »Bemühen«

Nr. VI Abs. 2 Satz 1 der Vereinbarung hätte auch in einer verbindlicheren Fassung formuliert werden können, z. B.: »Vor der abschließenden Entscheidung im Rat hat die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herzustellen.« Demgegenüber führt die – in öffentlichrechtlichen³² und staatsrechtlichen³³ Verträgen nicht unübliche – Verwendung des Tatbestandsmerkmals »bemühen« zu einer weichen Regelung. Die Bundesregierung muss sich um Zustimmung bemühen, schuldet aber nicht den Erfolg, das Einvernehmen. Dieses »Bemühen« ist keine selbständige Rechtspflicht, sondern eine

nicht einklagbare »Obliegenheit«³⁴. Denn das Einvernehmen kann auch ohne Bemühen der Bundesregierung zustande kommen, weil es der Bundestag z. B. schon von sich aus erklärt.³⁵

c. »Vor der abschließenden Entscheidung«

Für das Einvernehmen im Bereich des Sekundärrechts (Nr. II 4 der Vereinbarung) ist relativ klar, welche Entscheidung die »abschließende« ist: der Beschluss im europäischen Gremium, insbesondere dem Rat, über den Rechtssetzungsakt (z. B. eine Richtlinie). Für primärrechtliche Rechtsakte wie Beitritte und Vertragsverhandlungen (Nr. VI der Vereinbarung) sind demgegenüber zwei Zeitpunkte denkbar: Die Einberufung der Regierungskonferenz oder die Vereinbarung der Vertragsänderungen als Abschluss der Konferenz. Mittlerweile strittig ist im politischen Raum, auf welchen der beiden Zeitpunkte abzustellen ist.³⁶

Unter den Teilnehmer der Arbeitsgruppe, die die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung aushandelte, herrschte Konsens, dass schon vor Einberufung der Regierungskonferenz Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen sei.³⁷ Im Wortlaut von Nr. VI der Vereinbarung findet sich dieser Konsens jedoch nicht hinreichend eindeutig wieder und ist damit nur Indiz für die Auslegung³⁸. Allerdings sind die Äußerungen zweier Abgeordneter in der Plenardebatte über die Vereinbarung dokumentiert, die die Vereinbarung so auslegen, dass der Bundestag vor der Einberufung der Regierungskonferenz zu befassen ist.³⁹ Ob diese Äußerungen – wie auch die Auffassung der Arbeitsgruppe – für die Auffassung des Ple-

28 »Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union« vom 12. 3. 1993, BGBl. I S. 313, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 5. 9. 2006, BGBl. I S. 2098.
 29 BVerfG, Beschluss vom 7. 7. 1955 – 1 BvR 455/54 –, BVerfGE 4, 193 (203) zu Art. 129 Abs. 1 Satz 2 GG; ebenso T. Maunz (Fußn. 17) Art. 108 Rdnr. 40, zum Einvernehmen nach Art. 108 Abs. 2 Satz 3 GG: »ausdrückliche Zustimmung«; T. Maunz (Fußn. 17) Art. 89 Rdnr. 64, zum Einvernehmen nach Art. 89 Abs. 3 GG: »Zustimmung«; P. Lerche in: Maunz/Dürig (Fußn. 16) Art. 85 Rdnr. 48/Fußn. 58, zum Einvernehmen nach Art. 85 Abs. 2 Satz 3 GG: »Zustimmung«.
 30 Vgl. für das Einvernehmen mit dem betreffenden Ausschuss per Zustimmung über die Berichtigung von Druckfehlern: Ritzel/Bücker/Schreiner, GO-BT, Bd. 2, § 122 lit. f und g (Loseblatt, Stand: Dezember 2003).
 31 Vgl. M. Morlok in: Dreier (Fußn. 26) Art. 40 Rdnr. 32; siehe auch § 5 Abs. 2 Satz 5 EUZBLG, das von einem Einvernehmen bzw. einer Zustimmung im Wege der Beschlussfassung ausgeht.
 32 A. Vulpius, NVwZ 1996, 759 (764); OVG Münster, Urteil vom 3. 1. 1992 – 23 A 949/89 –, NVwZ 1993, 588: »Bemühensklausel« in Vertrag zwischen einer Gemeinde und dem Bund.
 33 Vgl. Art. 33 »Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik« vom 18. 5. 1990, BGBl. II S. 537, geändert durch Art. 9 § 3 Gesetz vom 9. 6. 1998, BGBl. I S. 1242: »Die Vertragsparteien werden sich bemühen, [...] Schwierigkeiten [...] bei Abgaben [...] im gegenseitigen Einvernehmen zu beseitigen.«

34 Vgl. zur Verwendung des Begriffs der »Obliegenheit« im verfassungsrechtlichen Kontext BVerfG, Beschluss vom 26. 1. 2007 – 2 BvR 2408/06 –, EuGRZ 2007, 231; BVerfG, 15. 2. 2006 – 1 BvR 357/05 –, BVerfGE 115, 118 = DVBl. 2006, 433.
 35 Vgl. z. B. die als Zustimmung nach Nr. VI der Vereinbarung zu wertende Annahme des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD »Die Verfasstheit der Europäischen Union zügig klären – Für ein klares und enges Mandat einer Regierungskonferenz«, BT-Drucks. 16/5601 vom 13. 6. 2007, 103. Sitzung am 14. 6. 2007, Plenarprotokoll 16/103, S. 10584 (D).
 36 Vgl. die streitige Beratung des Antrags der Fraktionen CDU/CSU und SPD »Regierungskonferenz zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und Unterrichtung der Bundesregierung entsprechend Ziffer VI der Vereinbarung zwischen Deutschem Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union« BT-Drucks. 16/6399, 21. 9. 2007, Plenarprotokoll 16/115, S. 11941–11949; vgl. ferner Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 7. 2007, S. 4: »EU-Ausschuss will mehr Mitsprache«.
 37 So die übereinstimmende Auskunft von Mitgliedern der Arbeitsgruppe unterschiedlicher politischer Richtung; vgl. auch den Hinweis in der Debatte am 21. 9. 2007, Plenarprotokoll 16/115, S. 11944 (D).
 38 Siehe oben im Text bei Fußn. 25.
 39 16. Wahlperiode, 52. Sitzung, 22. 9. 2006, Plenarprotokoll 16/52 S. 5057 A, MdB Stübgen (CDU/CSU): »Hierzu wird geregelt, dass die Bundesregierung in Zukunft vor Beginn von Beitritts- oder Vertragsveränderungsverhandlungen versucht, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen.«; S. 5058 C, MdB Ulrich (DIE LINKE.): »Die Bundesregierung ist nun verpflichtet, sich

nums und im Übrigen auch für die Position der Bundesregierung als Partner der Vereinbarung stehen, bleibt letztlich ungeklärt.

Den Ausschlag für die Auslegung der Vereinbarung dürften Sinn und Zweck der Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag geben. Zu den Änderungen der Unionsverträge gehören auch Beitritte neuer Mitgliedstaaten.⁴⁰ Sind Beitrittsverhandlungen erst einmal eröffnet, kann der Bundestag dem Beitritt nach Abschluss der Verhandlungen nur widersprechen, wenn er einen erheblichen außenpolitischen Schaden für die Bundesrepublik in Kauf nimmt.⁴¹ Der Bundesregierung obliegt es daher, sich schon vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit dem Bundestag um Einvernehmen zu bemühen.

Ein Blick auf die verfassungsrechtliche Grundlage der Vereinbarung zeigt zwar, dass Art. 23 Abs. 3 GG eine Einflussnahme des Bundestages auf die Bundesregierung nur für Rechtssetzungsakte der Union vorsieht, zu denen die Unionsverträge nicht gehören.⁴² Die Vereinbarung bewegt sich mit der weitergehenden Fassung gleichwohl im verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltungsspielraum, da sie die Bundesregierung bloß zu einem im Ergebnis unverbindlichen »Bemühen« um Einvernehmen verpflichtet.

vor der Eröffnung von Vertragsänderungsverfahren oder Beitritten um Einvernehmen mit dem Parlament zu bemühen.«

40 C. Vedder in: Grabitz/Hilf (Fußn. 36) Art. 49 Rdnr. 36 und 38.

41 Vgl. S. Hölscheidt, APuZ 2000, 31 (38); zum erforderlichen Quorum: Hölscheidt/Schotten, DÖV 1995, 187 (192).

42 So ausdrücklich O. Rojahn in: von Münch, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rdnr. 56; I. Pernice (Fußn. 26) Art. 23 Rdnr. 100; U. Günther, Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 23 GG, Köln, 1998, S. 78: Rechtssetzungsakte sind »Rechtsakte [...], die auf die Schaffung von Rechtsnormen in der Bundesrepublik Deutschland gerichtet sind.«; vgl. auch C. Classen in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 23 Rdnr. 75: »Akte mit einem normativen Gehalt«; offen R. Scholz in: Maunz/Dürig (Fußn. 16) Art. 23 Rdnr. 111; siehe aber die vereinzelt gebliebene, abweichende Auffassung des Sonderausschusses »Europäische Union«, wonach ursprünglich auch Vertragsänderungen und Beitritte zu den Rechtssetzungsakten der Union im Sinne des § 5 EUZBBG gehören, BT-Drucks. 12/3896, S. 24.

3. Informationsrechte des Bundestages

Im Bereich der Informationsrechte ergeben sich kleinere Auslegungsfragen, die jedoch regelmäßig unproblematisch zu lösen sind. Z. B. hat die Bundesregierung nach Nr. 12 c der Vereinbarung die »Berichte der Ständigen Vertretung über Arbeitsgruppen des Rates« zu übersenden. Es hat sich herausgestellt, dass die Ständige Vertretung nicht zu jeder Sitzung der Arbeitsgruppen einen Bericht verfasst. Im Hinblick auf ihre umfassende Informationspflicht⁴³ dürfte die Bundesregierung in diesen Fällen verpflichtet sein, Berichte der Ressorts über die Arbeitsgruppen an den Bundestag zu übersenden, auch wenn diese dem Wortlaut der Vereinbarung nach keine »Berichte der Ständigen Vertretung« sind.

IV. Ergebnis und Ausblick

Die Vereinbarung konkretisiert als verfassungsrechtlicher Vertrag den Inhalt des Art. 23 GG und ist auf dieser Ebene mittelbar justiziabel. An einzelnen Stellen der Vereinbarung verpflichtet sich die Bundesregierung über die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 23 GG hinaus. Diese freiwillige Selbstverpflichtung ist zulässig. Da die Vereinbarung der Zustimmung des Plenums bedarf, sind für die Auslegung subjektive Vorstellungen der Verhandlungsvertreter grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Mit dem künftigen Vertrag über eine Verfassung für Europa werden Bundesregierung und Bundestag neu zusammenarbeiten.⁴⁴ Das zum 1. 1. 2009 geplante Inkrafttreten⁴⁵ des überarbeiteten Verfassungsvertrages gibt Anlass⁴⁶, die Vereinbarung insgesamt nachzuverhandeln und Streitige Auslegungsfragen klarzustellen. Unabhängig davon ist es dem Bundestag unbenommen, die Vereinbarung jederzeit durch ein Gesetz zu ersetzen.

43 H. Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Rdnr. 50.

44 Vgl. das Gesetz vom 17. 11. 2005 (Fußn. 2), das nach seinem Art. 3 mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft treten sollte.

45 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 10. 2007, S. 1, »Eini-gung auf einen neuen EU-Vertrag«.

46 Vgl. § 6 des Gesetzes vom 17. 11. 2005 (Fußn. 2), der – wie auch § 6 EUZBBG – vorsieht, die Einzelheiten in der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag zu regeln.