



Prof. Dr. Jelena von Achenbach | Licher Str. 64 | 35394 Gießen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache
19-G-19

28. Januar 2019

**Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M.
(NYU)**

Jun.-Professur für Öffentliches Recht

Licher Str. 64

D-35394 Gießen | Germany

Tel.: +49 641 99 21430

Fax: +49 641 99 21439

E-Mail: jelena.v.achenbach@recht.uni-giessen.de

Gießen/Berlin, 27. Januar 2019

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
– Regelung der Regierungsbefragung –
am Mittwoch, 30. Januar 2019**

Inhaltsübersicht

A.	Vorbemerkung.....	2
B.	Thesen der Stellungnahme.....	3
C.	Stellungnahme.....	5
I.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regierungsbefragung.....	5
1.	Die Regierungsbefragung als Ausgestaltung des Zitierrechts aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie	5
2.	Materielle Bindung der Geschäftsordnungsautonomie an die Verfassung.....	6
II.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelung der Regierungsbefragung.....	7
1.	Die Wirksamkeit der parlamentarischen Regierungskontrolle als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung	7
2.	Die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung	7
3.	Der Grundsatz der effektiven Opposition als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung.....	10
4.	Die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung	11
III.	Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung	12
1.	Persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder nach Art. 43 Abs. 1 GG ..	13
2.	Verfehlung der parlamentarischen Öffentlichkeitsfunktion bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre.....	14
3.	Verfehlung des Grundsatzes der effektiven Opposition bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre.....	15
IV.	Weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung.....	16
1.	(Vorab-)Festlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder.....	16
2.	Einleitung der Regierungsbefragung durch Ausführungen der Bundesregierung	16
3.	Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten.....	17

A. Vorbemerkung

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ist mit verschiedenen Vorschlägen für eine Reform der Regierungsbefragung befasst. Zu dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD haben die Oppositionsfraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP jeweils Alternativvorschläge unterbreitet.

Der gemeinsame Vorschlag der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD (Ausschuss-Drs. 19-G-15) sieht unter anderem eine Änderung der Geschäftsordnung dahingehend vor, dass im Rahmen der Regierungsbefragung lediglich ein Regierungsmitglied anwesend sein muss. Dazu soll vorab festgelegt werden, welches Regierungsmitglied die Mindestanwesenheit von Regierungsmitgliedern gewährleistet. Die übrigen Regierungsmitglieder können durch Parlamentarische Staatssekretäre des jeweiligen Ministeriums vertreten werden.

Die Fraktionen DIE LINKE (BT-Drs. 19/7), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/240) und FDP (Ausschuss-Drs. 19-G-13 und -14) lehnen eine Änderung der Geschäftsordnung im Sinne der Mindestanwesenheitsregelung ab, einschließlich der Vorabfestlegung des mindestens anwesenden Regierungsmitglieds. Ihre Vorschläge verzichten auf eine Regelung, nach der anstelle der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung Parlamentarische Staatssekretäre auftreten können.

Daneben stehen weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung zur Debatte. Dazu zählt auch die Einführung einer europapolitischen Regierungsbefragung vor Tagungen des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union.

Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Regierungsbefragung und ihrer Regelung in der parlamentarischen Geschäftsordnung zu klären. Höchststrichterliche Entscheidungen zur Ausgestaltung der Regierungsbefragung durch den Bundestag liegen nicht vor. Daher behandelt die vorliegende Stellungnahme die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Regierungsbefragung und legt die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an ihre Regelung dar.

Die Regierungsbefragung ist eine Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG. Deswegen arbeitet die Stellungnahme insbesondere die Grundsätze des Zitierrechts auf. Dabei werden die Maßstäbe entfaltet, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip und zum Parlamentarismus, zur parlamentarischen Regierungskontrolle und zur Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages ergeben. Daraus ergeben sich verfassungsrechtliche Maßgaben für die Ausgestaltung der Regierungsbefragung.

B. Thesen der Stellungnahme

1. Als Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag mit der Geschäftsordnung vorsehen, dass die Regierung sich regelmäßig einer parlamentarischen Befragung stellt.
2. Für die Regelung der Regierungsbefragung dabei gelten verfassungsrechtliche Maßgaben. Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Bindung muss der Bundestag insbesondere die Gewährleistung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 GG und den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 GG beachten.
3. Art. 20 Abs. 2 GG verpflichtet den Bundestag dazu, die Kontrollrechte so zu konkretisieren, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung in der Praxis insgesamt wirksam werden kann (Gebot der Effektivierung).
4. Die Regelungen, mit denen der Bundestag das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG näher ausgestaltet, dürfen daher der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Bundesregierung nicht zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnung darf diese nicht beeinträchtigen. Sie muss insbesondere den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 beachten.
5. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG bezweckt nicht primär die Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit. Vielmehr liegt seine verfassungsrechtliche Funktion maßgeblich darin, die persönliche Verantwortlichkeit zu verwirklichen, in der die Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Allgemeinheit stehen.
6. Aus dem parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes folgt eine persönliche politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber dem Bundestag und – vermittelt durch die Parlamentsöffentlichkeit gem. Art. 42 Abs. 1 GG – dem Volk.
7. Dafür stehen neben dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG auch das Anwesenheits- und Anhörungsrecht der Regierungsmitglieder im Parlament gem. Art. 43 Abs. 2 GG und das Ressortprinzip nach Art. 65 S. 2 GG.
8. Das Zitierrecht dient auch der parlamentarischen Opposition. Die parlamentarische Regierungskontrolle wird, wie das Bundesverfassungsgericht betont, gerade durch die Opposition wirksam. Das Zitierrecht wirkt als effektives Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung maßgeblich dadurch, dass die Regierungsmitglieder sich auf oppositionelle Fragen zu ihrer Amtsführung erklären müssen und sich der politischen Kritik und den Alternativvorschlägen der Opposition stellen.
9. Die direkte politische Interaktion zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition ist ein wichtiger Aspekt des offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, den das Demokratieprinzip fordert.
10. In der direkten parlamentarischen Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern kann sich die Opposition sinnfällig und öffentlichkeitswirksam als Alternative zur politischen Regierungsmehrheit zeigen. Mit Blick darauf ist das öffentliche Ereignis einer persönlichen Interaktion zwischen Regierung und Opposition im Parlament besonders wirkmächtig.

11. Eine Regelung, nach der die Bundesregierung sich in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre vertreten lässt, verfehlt daher die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle in der Geschäftsordnung stellt.
12. Die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit, der Art. 43 Abs. 1 GG dient, ist eine höchstpersönliche. Die Regierungsmitglieder sind darin nicht vertretbar.
13. Treten im Bundestag Parlamentarische Staatssekretäre auf, können sie Sach- und Fachauskünfte erteilen. Sie leisten dabei regelmäßig eine administrative Vermittlung von Informationen, die auf der fachlich-inhaltlichen Zuarbeit des Ministerialapparats beruht. Sie können damit die informationelle Funktion der parlamentarischen Regierungskontrolle erfüllen.
14. Parlamentarische Staatssekretäre können jedoch die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Regierungsmitglieder grundsätzlich nicht vergegenwärtigen und verwirklichen. Die Regierungsmitglieder sind auch mit Blick auf die Wirkung der Regierungsbefragung in der Öffentlichkeit nicht vertretbar.
15. Eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, verfehlt daher das verfassungsrechtliche Gebot, die politische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren.
16. Im politischen Wettbewerb ist die parlamentarische Opposition in besonderem Maße auf die Möglichkeit angewiesen, vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar in eine politische Auseinandersetzung mit Ministerinnen und Ministern und dem Kanzler treten zu können. In der Öffentlichkeit wird das Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit praktisch besser greifbar, wenn es sich in politischen Führungspersönlichkeiten und ihrer direkten Interaktion abbildet.
17. Auch aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot der Effektuierung der parlamentarischen Regierungskontrolle.
18. An der Regierungsbefragung müssen grundsätzlich alle Regierungsmitglieder teilnehmen, damit sie zur Verfügung stehen, um die an sie gerichteten Fragen der Mitglieder des Bundestages persönlich zu beantworten. Die Funktionsfähigkeit der Regierung lässt sich im Einzelfall durch sachlich begründete Entschuldigung von der Teilnahme gewährleisten.
19. Unbeschadet der Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder entspricht eine längerfristige Vorabfestlegung der Regierungsmitglieder, die an der Regierungsbefragung teilnehmen, nicht dem Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren. Regelmäßig ergeben sich die politischen Anliegen der Abgeordneten gegenüber der Regierung auch aus aktuellen Geschehnissen.
20. Eine Regierungsbefragung zu europäischen Angelegenheiten ist geeignet, die politische Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Handeln im Zusammenhang der Europäischen Union zu effektuieren. Dies kann auch zu einer stärkeren Einbettung der EU in einen breiten, sachlich informierten politischen Diskurs in der Öffentlichkeit beitragen.

C. Stellungnahme

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regierungsbefragung

1. Die Regierungsbefragung als Ausgestaltung des Zitierrechts aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie

Verfassungsrechtliche Grundlage der Regierungsbefragung ist das parlamentarische Zitierrecht (Interpellationsrecht) gem. Art. 43 Abs. 1 GG. Die Vorschrift begründet ein Recht des Bundestages darauf, dass die Regierungsmitglieder auf Verlangen persönlich im Plenum und in den Ausschüssen erscheinen und dort Rede und Antwort stehen.

BVerfGE 57, 1 (NPD/Werturteil), juris Rn. 17.

Das Recht zur Regierungsbefragung nach Art. 43 Abs. 1 GG zählt zu den Rechten des Bundestages, die das parlamentarische Regierungssystem verfassungsrechtlich verwirklichen. Es ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung. Das Zitierrecht ergänzt als Recht der parlamentarischen Regierungskontrolle das Fragerecht gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG und die Informationsrechte des Bundestages in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG. Die parlamentarischen Kontrollrechte verpflichten die Bundesregierung, sich im Bundestag vor den Augen der Öffentlichkeit über ihr Handeln und ihre Vorhaben zu erklären.

Der Bundestag hat die Befugnis, die Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG durch die Geschäftsordnung regeln. Das Grundgesetz regelt nicht im Einzelnen, auf welche Weise der Bundestag die Rechte der parlamentarischen Regierungskontrolle ausübt. Aufgrund der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG) ist die nähere Ausgestaltung der parlamentarischen Selbstorganisation überlassen.

Die Geschäftsordnung des Bundestages selbst kann als parlamentarisches Binnenrecht keinen Anspruch darauf begründen, dass die Regierungsmitglieder sich im Bundestag befragen lassen. Ein solcher Anspruch ergibt sich allein aus Art. 43 Abs. 1 GG.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG hingegen vermittelt keinen Anspruch darauf, dass die Regierungsmitglieder sich persönlich der parlamentarischen Debatte stellen. Er begründet ein parlamentarisches Frage- und Informationsrecht, dem eine Auskunftspflicht der Bundesregierung entspricht. Auskünfte können schriftlich oder mündlich erteilt werden. Dabei kann die Regierung sich Beauftragter bedienen, etwa (parlamentarischer) Staatssekretäre. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG begründet aber kein Recht der einzelnen Abgeordneten darauf, dass die Regierungsmitglieder persönlich im Bundestag Rede und Antwort stehen.

Zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und der korrespondierenden Antwortpflicht der Regierung etwa BVerfGE 124, 161 (Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz), juris Rn. 123, mit Nachweis der ständigen Rechtsprechung.

Als Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag mit der Geschäftsordnung vorsehen, dass die Regierung sich regelmäßig einer parlamentarischen Befragung stellt, für die das Verfahren im Einzelnen vorab festgelegt ist. Bei der Regelung der Regierungsbefragung sind aber verfassungsrechtliche Maßgaben zu beachten.

2. Materielle Bindung der Geschäftsordnungsautonomie an die Verfassung

Die Geschäftsordnungsautonomie gilt nicht unbegrenzt, sondern steht unter dem Vorrang der Verfassung. Sie eröffnet Gestaltungsräume der parlamentarischen Selbstorganisation. Aber der Bundestag ist in seiner Selbstorganisation durch die Verfassungsprinzipien und -gewährleistungen gebunden. Daher ist die Gestaltungsfreiheit, über die der Bundestag in seiner Selbstorganisation verfügt, verfassungsrechtlich vorgeprägt.

S. etwa BVerfGE 130, 318 (Neunergremium), juris Rn 119 ff., wo das Gericht die Freiheit und Gleichheit des Mandates gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Maßstab der internen Organisation des Bundestages entfaltet. Ausdruck der verfassungsrechtlichen Bindung der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages ist auch, dass Art. 20 Abs. 2 GG die Spiegelbildlichkeit der Besetzung von Ausschüssen vorgibt, ebd. Zur Bindung der Selbstorganisation von Verfassungsorganen an die Verfassung weiter *Jelena von Achenbach*, Verfassungswandel durch Selbstorganisation, Der Staat 2016, 1 ff.

Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Bindung muss der Bundestag bei der Regelung der Regierungsbefragung in der Geschäftsordnung insbesondere die Gewährleistung des Demokratieprinzips und den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 GG beachten.

Das Grundgesetz stellt damit inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Regierungsbefragung.

II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelung der Regierungsbefragung

1. Die Wirksamkeit der parlamentarischen Regierungskontrolle als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Bei der Ausgestaltung der Regierungsbefragung durch die Geschäftsordnung ist der Bundestag aufgrund des Demokratieprinzips an das Gebot der wirksamen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gebunden.

Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zählt zu den Mechanismen, die den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und Staatsgewalt herstellen. Diesen gebietet das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG. Dabei fordert das Bundesverfassungsgericht gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk muss, so das Gericht, für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein.

Mit weiteren Nachweisen der ständigen Rechtsprechung BVerfGE 147, 50 (Fragerecht Bahn/Banken), juris Rn. 196 ff. (198) und BVerfGE 137, 185 (Fragerecht Rüstungsexporte), juris Rn. 130 ff. (132).

Das gilt auch als Maßgabe dafür, wie der Bundestag die parlamentarische Regierungskontrolle ausgestaltet. **Art. 20 Abs. 2 GG verpflichtet den Bundestag dazu, die Kontrollrechte so zu konkretisieren, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung in der Praxis insgesamt wirksam werden kann (Gebot der Effektivierung).**

Der Bundestag verfügt dabei über Gestaltungsspielraum. **Aber die Regelungen, mit denen er das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG näher ausgestaltet, dürfen der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit nicht zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnung darf diese nicht beeinträchtigen.**

2. Die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Bei der Regelung der Regierungsbefragung muss der Bundestag den Sinn und Zweck des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG beachten, wie ihn das Grundgesetz bestimmt. Die Funktion des Zitierrechts ergibt sich aus dem Grundsatz der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung, die Art. 20 Abs. 2 GG gewährleistet.

Die verschiedenen Rechte, mit denen der Bundestag Regierungskontrolle ausüben kann, haben im Einzelnen unterscheidbare konkrete Zwecke. Das Zitierrecht dient vorrangig der politischen

Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Volk, nicht der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit.

a. Kontrollrechte des Bundestages zur Informationsgewinnung

Konkret dienen die Kontrollrechte *zum einen* dazu, dass der Bundestag von der Regierung Auskünfte über ihre Tätigkeit und das Verwaltungshandeln in ihrem Verantwortungsbereich erhält und am Fachwissen der Exekutive teilhat. Dies vermittelt dem Bundestag Sach- und Fachinformationen für seine Willensbildung in allen Bereichen seiner Arbeit (Gesetzgebung, Haushalt, Regierungskontrolle, allgemeinpolitische Willensbildung). Das dient auch der Allgemeinheit: Mittels der Informationsrechte kann das Parlament durchsetzen, dass das Regierungshandeln transparent und nachvollziehbar ist.

Die Funktion der Informationsgewinnung kennzeichnet vor allem das Frage- und das Untersuchungsrecht.

Diese Rechte ermöglichen auch, Rechtsverstöße der Exekutive und andere Missstände aufzuklären und sollen insofern schon präventiv zu wirken, s. BVerfGE 137, 185, juris Rn. 131; BVerfGE 124, 78 (Aussagegenehmigung BND-UA), juris Rn. 127; BVerfGE 110, 199 (Aktenvorlageverlangen), juris Rn. 70.

b. Kontrollrechte des Bundestages zur Effektuierung der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung

Zum anderen dienen die Rechte der parlamentarischen Regierungskontrolle dazu, die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Bundestag und dem Volk herzustellen. Mit den Kontrollrechten kann der Bundestag eine politische Auseinandersetzung mit der Bundesregierung eröffnen. Dies dient der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns, die sich vom Parlament ableitet.

Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG bezweckt *nicht* primär die Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit. Vielmehr liegt seine verfassungsrechtliche Funktion maßgeblich darin, die persönliche Verantwortlichkeit zu verwirklichen, in der die Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Allgemeinheit stehen. Diese Funktion muss der Bundestag bei der Regelung der Regierungsbefragung beachten.

Das Zitierrecht dient dazu, dass die Abgeordneten sich in Rede und Gegenrede direkt mit den Ministerinnen und Ministern auseinandersetzen können. Es erlaubt dem Bundestag, einen unmittelbaren politischen Austausch mit den Ministerinnen und Ministern und der Kanzlerin oder dem Kanzler zu eröffnen. Denn es verpflichtet diese individuell, den Abgeordneten persönlich Rede und Antwort zu stehen.

BVerfGE 57, 1, juris Rn. 17.

Die individuelle Pflicht der Regierungsmitglieder, sich der Debatte im Bundestag zu stellen, eröffnet die diskursive Auseinandersetzung zwischen Abgeordneten und den einzelnen Regierungsmitgliedern. Dies ist Teil der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Bundesregierung.

In diesem Sinne auch *Klein* in Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, 84. EL August 2018, Art. 43 GG, Rn. 36, der die kontrollierende Funktion des Zitierrechts im Vordergrund gegenüber dem Zweck der Informationsgewinnung sieht. Das Zitierrecht sei Ausdruck des weit ausgreifenden Anspruchs des Bundestages auf Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess auf Bundesebene. S. gleichfalls und mit direktem Bezug auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regierungsbefragung *Christoph Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, 486, 492 ff. zur kommunikativ-diskursiven Präsenz und aktiven Mitwirkung der Regierung an den parlamentarischen Erörterungen als Teil der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung.

Zwar wird nur der Kanzler vom Bundestag gewählt, nicht aber die Minister (Art. 63). Diese können auch nicht individuell Adressat eines Misstrauensvotums sein (Art. 67 GG). Aber aus dem parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes folgt eine persönliche politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber dem Bundestag.

Im Besonderen ergibt sich die persönliche Verantwortlichkeit unter anderem aus dem Ressortprinzip gem. Art. 65 S. 2 GG. Danach leiten die Minister im Rahmen der politischen Leitlinien des Kanzlers ihren Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Nicht zuletzt folgt die individuelle politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Ministerinnen und Minister zudem aus Art. 43 GG.

Dies zeigt sich einerseits in Art. 43 Abs. 2 GG, wonach die Regierungsmitglieder ein Recht darauf haben, im Parlament anwesend zu sein und sich an der parlamentarischen Debatte zu beteiligen. Die Ministerinnen und Minister und der Kanzler haben hieraus einen Anspruch darauf, im Parlament ihr Handeln erklären, verteidigen und für Zustimmung werben zu können. Auch damit realisieren die Regierungsmitglieder ihre persönliche politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag.

Umgekehrt hat der Bundestag andererseits nach Art. 43 Abs. 1 GG einen Anspruch darauf, dass die Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte persönlich Rede und Antwort stehen. Damit ermöglicht das Zitierrecht – und folglich die Regierungsbefragung – einerseits der Regierungsmehrheit, die anwesende Regierung direkt des Rückhalts zu versichern und in ihrer Politik zu unterstützen. Ebenso aber können die Fraktionen, die die Regierung tragen, öffentlich wahrnehmbar Kritik an der Regierungspolitik üben – selbst, wenn sie dies fein dosieren. Darin dient das Zitierrecht der parlamentarischen Mehrheit, die die Regierung trägt. Andererseits kann die parlamentarische Minderheit die Regierungsmitglieder unmittelbar politisch konfrontieren und damit herausfordern.

3. Der Grundsatz der effektiven Opposition als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Allgemein dienen die Instrumente der Regierungskontrolle auch und gerade dazu, eine effektive Oppositionsarbeit zu ermöglichen. Dem steht nicht entgegen, dass sie ebenso der parlamentarischen Mehrheit zugutekommen.

Das Grundgesetz enthält einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der effektiven Opposition. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt die Funktion parlamentarischer Kontrolle wesentlich der Opposition zu. Parlamentarische Kontrollrechte sind strukturell maßgeblich von Ausübungsmöglichkeiten der Opposition abhängig. Effektivität und Intensität der vom Bundestag ausgeübten Kontrolle hängen von der Ausgestaltung der parlamentarischen Minderheitsrechte im Hinblick auf die Kontrolle von Regierung und regierungstragender Mehrheit ab.

BVerfGE 142, 25, juris Rn 85, 69, s. auch BVerfGE 137, 185, juris Rn. 202, wo das Gericht darauf abstellt, dass das Fragerecht in seiner Kontrolldimension ganz überwiegend ein Mittel der Opposition ist.

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung wird, wie das Bundesverfassungsgericht betont, gerade durch die Opposition wirksam. Das Zitierrecht wirkt als effektives Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle gerade dadurch, dass die Regierungsmitglieder sich auf oppositionelle Fragen zu ihrer Amtsführung erklären müssen und sich der politischen Kritik und den Alternativvorschlägen der Opposition stellen.

Aus diesem Grund dient das Zitierrecht auch und gerade der parlamentarischen Opposition. Dem steht nicht entgegen, dass das Zitierrecht kein Minderheitenrecht, sondern ein Recht des Bundestages ist. Denn ein Recht des Bundestages kann zugleich die Regierungskontrolle durch das Gesamtorgan und die politische Mehrheit ermöglichen *und* der Verwirklichung effektiver Opposition dienen.

Zur Möglichkeit einer prozessstandschaftlichen Geltendmachung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG als Recht des Bundestages durch die Opposition *Christoph Schönberger* JZ 2016, 486 ff., 494 mit Hinweis auf eine vergleichbare Konstellation in BVerfGE 90, 286 (AWACS I).

Das Grundgesetz gewährleistet einen offenen Wettbewerb der politischen Kräfte. Diesen Wettbewerb macht die Regierungsbefragung besonders deutlich sichtbar und erfahrbar. Das gilt für Regierungsmehrheit und parlamentarische Minderheit wie für die Öffentlichkeit.

Zum offenen Wettbewerb der politischen Kräfte zwischen Regierung und Opposition als konstitutives Element der freiheitlich demokratischen Grundordnung BVerfGE 142, 25, juris Rn 86, und BVerfGE 123, 267 (Lissabon), juris Rn. 213.

Die direkte politische Interaktion zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition ist ein wichtiger Aspekt des offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, den das Demokratieprinzip fordert.

In der direkten parlamentarischen Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern kann sich die Opposition sinnfällig und öffentlichkeitswirksam als Alternative zur politischen Regierungsmehrheit zeigen. Abgeordnete der Oppositionsfractionen können sich der Wählerschaft mit Kritik und Alternativvorschlägen als potientiell Regierungspersonal präsentieren. Mit Blick darauf ist das öffentliche Ereignis einer persönlichen Interaktion zwischen Regierung und Opposition im Parlament besonders wirkmächtig. Dazu trägt nicht zuletzt bei, dass ein solches Ereignis für die mediale Berichterstattung besonders geeignet ist.

4. Die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Das Zitierrecht leistet einen Beitrag dazu, die Ausübung der Regierungsgewalt an das Volk zurückzubinden. Dies tut es maßgeblich, indem es eine Wirkung in der Öffentlichkeit erzielt.

Art. 43 Abs. 1 GG ermöglicht es dem Bundestag, eine direkte Debatte zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern herbeizuführen: Der Bundestag hat einen Anspruch darauf, dass die Ministerinnen und Minister und der Kanzler persönlich anwesend sind und an der diskursiv-politischen Verhandlung im Parlament teilnehmen. Die unmittelbare politische Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung trägt entscheidend dazu bei, nicht nur für Bundesregierung und Bundestag, sondern besonders für das Volk *erfahrbar* und *praktisch wirksam* werden zu lassen, dass die Regierung gegenüber dem Parlament und – vermittelt durch dieses – gegenüber dem Volk für ihr Handeln politisch verantwortlich ist.

Denn über die Parlamentsöffentlichkeit, die Art. 42 Abs. 1 GG gewährleistet, stellt das Zitierrecht die Regierung in ein politisches Erklärungs- und Rechenschaftsverhältnis und einen politischen Diskurs auch mit dem Volk: Die Ministerinnen und Minister sind aus Art. 43 Abs. 1 GG verpflichtet, sich *vor den Augen der Öffentlichkeit* über ihr Handeln zu erklären und sich der *öffentlichen* parlamentarischen Debatte zu stellen. Das Bundesverfassungsgericht betont die demokratische Bedeutung der öffentlichen Parlamentsdebatte auch und gerade im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle der Regierung.

Zur Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit und des öffentlichen Handelns von Argument und Gegenargument, der öffentlichen Debatte und öffentlichen Diskussion als wesentliche Elemente des

demokratischen Parlamentarismus und als Voraussetzung der Kontrolle durch die Bürger BVerfGE 131, 152 (Unterrichtungspflicht ESM/Fiskalpakt), juris Rn. 113, im Kontext der Unterrichtung des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG. Dies betrifft – wie der vorliegende Gegenstand – die Funktion des Parlaments, durch öffentliche Debatte über das Regierungshandeln den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und Regierungstätigkeit (auf europäischer Ebene) zu herzustellen.

Dass vor den Augen der Öffentlichkeit eine politische Debatte zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern stattfindet, befördert die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes über die Amtsführung der Regierung. Dies schafft die Grundlagen für zukünftige Wahlentscheidungen. Es trägt zudem dazu bei, die Regierung und ihr Handeln in den öffentlichen Diskurs einzubetten.

Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns. Es zählt maßgeblich zum Sinn und Zweck des Zitierrechts, die demokratische Legitimation des Regierungshandelns gerade zwischen den Wahlen dadurch zu fördern, dass wirksame parlamentarische Regierungskontrolle stattfindet. Dies leistet vorrangig die Opposition. Erst die Kontrolle durch die Opposition schafft regelmäßig öffentliche Aufmerksamkeit und damit eine Einbettung des Handelns der Regierung in die öffentliche Meinungs- und Willensbildung. Dem muss auch die Regelung der Regierungsbefragung gerecht werden.

III. Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung

Eine Regelung, nach der die Bundesregierung sich in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre vertreten lässt, verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle in der Geschäftsordnung stellt.

Die Regierungsbefragung verwirklicht wirksame parlamentarische Regierungskontrolle, indem die Regierungsmitglieder vor den Augen der Öffentlichkeit persönlich Rechenschaft für ihre Amtsführung ablegen und sich unmittelbar der politischen Debatte im Parlament stellen. Dadurch kommen insbesondere der Grundsatz der effektiven Opposition und die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages zur Geltung.

Nur wenn die Kanzlerin und die Ministerinnen und Ministern persönlich erscheinen, erfüllt die Regierungsbefragung die in Art. 43 Abs. 1 GG verankerte Funktion, die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Öffentlichkeit zu verwirklichen.

Die politisch-diskursive Verantwortlichkeit, der Art. 43 Abs. 1 GG dient, ist eine höchstpersönliche. Sie lässt sich nicht delegieren. Anders als in der Funktion, dem Parlament Sach- und Fachauskünfte zu geben, sind die Regierungsmitglieder in ihrer persönlichen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nicht vertretbar.

1. **Persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder nach Art. 43 Abs. 1 GG**

Die Pflicht nach Art. 43 Abs. 1 GG, auf Verlangen im Bundestag zu erscheinen, richtet sich an die Mitglieder der Bundesregierung, was nach Art. 62 GG den Bundeskanzler und die Bundesminister umfasst.

Die Regierungsmitglieder können die Erfüllung der Pflicht, im Bundestag zu erscheinen, nicht einseitig delegieren. Ohne Zustimmung des Bundestages kann die Regierung auf ein Verlangen nach Art. 43 Abs. 1 GG nur Personen in den Bundestag schicken, die gemäß Art. 62 GG Regierungsmitglieder sind – also nicht Staatssekretäre oder andere Beauftragte. Das ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut, der die *Pflicht* allein an die Regierungsmitglieder richtet. Absatz 1 des Art. 43 GG unterscheidet sich insofern von Absatz 2, der als Normadressaten (des Anwesenheits- und Anhörungsrechts) auch die Beauftragten benennt.

In der Praxis lässt sich die Bundesregierung im Rahmen der Regierungsbefragung, die Art. 43 GG konkretisiert, ganz überwiegend durch (parlamentarische) Staatssekretäre vertreten. Eine solche Übung kann die verfassungsrechtliche Pflicht nach Art. 43 Abs. 1 GG, die an die Regierungsmitglieder adressiert ist, wegen des Vorrangs der Verfassung nicht abändern. Daher ist unerheblich, ob der Bundestag der Praxis widerspricht, Staatssekretäre in die Regierungsbefragung zu schicken.

Die Anwesenheit und Anhörung von Staatssekretären während der Regierungsbefragung kann sich (soweit sie beauftragt sind) nur auf das Anwesenheits- und Anhörungsrecht nach Art. 43 Abs. 2 GG stützen.

Das Anwesenheits- und Anhörungsrecht aus Art. 43 Abs. 2 GG begründet ein Recht der Regierung, im Bundestag ihren Standpunkt darzulegen und zu verteidigen (vgl. BVerfGE 10, 4 ff. juris Rn 52). Dazu kann sie dem Wortlaut nach auch Beauftragte einsetzen. Das Anwesenheits- und Anhörungsrecht ermöglicht es der Regierung, ihre parlamentarische Verantwortlichkeit proaktiv wahrzunehmen, indem sie sich direkt über die parlamentarische Willensbildung informiert (Abs. 2 S. 1), ihre Politik unmittelbar gegenüber dem Parlament vertritt und sich der direkten Diskussion stellt (Abs. 2 S. 2), auch um für den andauernden politischen Rückhalt des Parlaments zu werben.

Selbst wenn der Bundestag geschäftsordnungsrechtlich vorsieht, dass an der Regierungsbefragung Staatssekretäre teilnehmen, bleibt die verfassungsrechtliche Pflicht der Regierungsmitglieder, auf Verlangen nach Art. 43 Abs. 1 GG persönlich im Bundestag zu erscheinen, unverändert bestehen.

2. Verfehlung der parlamentarischen Öffentlichkeitsfunktion bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre

Die demokratische Bedeutung der Regierungsbefragung lässt sich nicht realisieren, wenn die Ministerinnen und Minister und der Kanzler, die persönlich in der Regierungsverantwortung stehen und in dieser Funktion von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, vertreten werden.

Treten im Parlament Parlamentarische Staatssekretäre auf, können sie Sach- und Fachauskünfte erteilen. Sie leisten dabei regelmäßig eine administrative Vermittlung von Informationen, die auf der fachlich-inhaltlichen Zuarbeit des Ministerialapparats beruht, insbesondere auf Vorlagen und Stellungnahmen des zuständigen Fachreferats. Sie können damit die informationelle Funktion der parlamentarischen Regierungskontrolle erfüllen, also zur parlamentarischen Informationsgewinnung von der Regierung beitragen.

Zu den Funktionen und zum Status der Parlamentarischen Staatssekretäre eingehend *Steffi Menzenbach*, Die Parlamentarischen, 2015. *Menzenbach* hebt „Frage und Antwort im Parlament“ als eine der Funktionen der Parlamentarischen Staatssekretäre hervor (S. 311 ff.). Sie stellt heraus, dass dies auf der inhaltlichen Zuarbeit der Fachbürokratie des Ministeriums (und ggfs. der nachgeordneten Behörden) beruht.

Ein Auftreten der Staatssekretäre kann aber die politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Regierungsmitglieder grundsätzlich nicht vergegenwärtigen und verwirklichen.

Eine öffentliche Debatte zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern schafft ein politisches Ereignis, an dem sich die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes über die Amtsführung der Ministerinnen und Minister und der Kanzlerin entzünden, vertiefen und fortentwickeln kann. Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns, der das Zitierrecht und folglich die Regierungsbefragung dient.

Dazu trägt die Medienberichterstattung maßgeblich bei, die eine breite öffentliche Wahrnehmung ermöglicht und befördert. Die Medien können mit einer Regierungsbefragung an dem Ereignis einer direkten Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung ansetzen. Sie können daran auch die Konfliktlinien zwischen politischer Mehrheit und Minderheit besonders sinnfällig abbilden.

Eine parlamentarische Befragung der Regierungsmitglieder ermöglicht, das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspolitik und den Positionen der Opposition *personalisiert* und *unmittelbar* darzustellen – anhand der Ministerinnen, Ministern und des Kanzlers und oppositioneller Abgeordneter, insbesondere der Leitfiguren der Opposition, sowie der direkten Interaktion beider Seiten. Die Regierungsmitglieder sind daher mit Blick auf die Wirkung der Regierungsbefragung in der Öffentlichkeit nicht vertretbar.

Aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren.

3. Verfehlung des Grundsatzes der effektiven Opposition bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre

Effektive parlamentarische Regierungskontrolle erfordert nicht nur die Information des Parlaments über das Regierungshandeln, sondern auch die Möglichkeit der Abgeordneten, die Regierungsmitglieder direkt mit inhaltlicher und persönlicher Kritik konfrontieren zu können. Der offene politische Wettbewerb wird auch und gerade dadurch praktisch erfahrbar und wirksam, dass sich die parlamentarische Opposition in eine öffentliche Debatte mit den Ministerinnen und Ministern und der Kanzlerin begeben kann. Dies trägt auch dazu bei, der parlamentarischen Minderheit eine realistische Chance zu erhalten, zur Mehrheit zu werden und die Regierung zu übernehmen.

Sind die Regierungsmitglieder persönlich im Bundestag anwesend, können die Abgeordneten der parlamentarischen Minderheit sie vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar zur ihrer Amtswahrnehmung befragen und politisch herausfordern. Dabei verkörpern der Ministerinnen und Minister aufgrund ihrer Führungsfunktion die Regierungsverantwortung und die politische Mehrheit unmittelbar. Das befördert die öffentliche Wahrnehmung.

Im politischen Wettbewerb ist die parlamentarische Opposition in besonderem Maße auf die Möglichkeit angewiesen, vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar in eine politische Auseinandersetzung mit Ministerinnen und Ministern und dem Kanzler treten zu können. In der Öffentlichkeit wird das Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit praktisch besser greifbar, wenn es sich in politischen Führungspersönlichkeiten und ihrer direkten Interaktion abbildet.

Vgl. BVerfGE 137, 185, juris Rn. 202, wo das Gericht darauf verweist, dass die Opposition zur wirksamen Regierungskontrolle auf die Öffentlichkeit angewiesen ist.

Auch aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot der Effektuierung der parlamentarischen Regierungskontrolle.

IV. Weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung

1. (Vorab-)Festlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder

An der Regierungsbefragung müssen grundsätzlich alle Regierungsmitglieder teilnehmen, damit sie zur Verfügung stehen, um die an sie gerichteten Fragen der Mitglieder des Bundestages persönlich zu beantworten. Die Funktionsfähigkeit der Regierung lässt sich im Einzelfall durch sachlich begründete Entschuldigung von der Teilnahme und Vertretung gewährleisten.

Regelmäßig ergeben sich die politischen Anliegen der Abgeordneten gegenüber der Regierung *zumindest auch* aus aktuellen Geschehnissen. Daher ist eine längerfristige Vorabfestlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder nicht sachgerecht. Dies könnte unter Umständen ausschließen, dass aus gegebenem Anlass die zuständigen Ministerinnen und Minister befragt werden können.

Unbeschadet der Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder entspricht eine längerfristige Vorabfestlegung der Regierungsmitglieder, die an der Regierungsbefragung teilnehmen, daher nicht dem Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der effektiven Opposition und die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages (dazu oben II. 3. - 4. und III. 2. - 3.).

2. Einleitung der Regierungsbefragung durch Ausführungen der Bundesregierung

Die Regierungsbefragung erfüllt ihren Zweck maßgeblich dadurch, dass die Ministerinnen und Minister und der Kanzler sich auf die frei gewählten, nicht thematisch determinierten Fragen der Abgeordneten, insbesondere der Opposition, zu ihrer Amtsführung erklären und mit Kritik und Alternativvorschlägen auseinandersetzen (dazu oben II. 2. - 4. und III. 2. - 3.).

Einseitige Erklärungen der Regierung, die nicht auf parlamentarische Anliegen reagieren, verfehlen damit grundsätzlich die Funktion der Regierungsbefragung. Allenfalls kann ein knapper Bericht über aktuelle Hauptpunkte der Beratung und Beschlussfassung im Kabinett dazu beitragen, dass die Abgeordneten mit den Regierungsmitgliedern in eine politische Auseinandersetzung zu aktuellen, in Vorbereitung befindlichen Vorhaben der Regierung treten können. Auch für nicht abgeschlossene Vorgänge besteht eine politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, unbeschadet des Schutzes der regierungsinternen Willensbildung.

Dazu mit weiteren Nachweisen *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2017, 491, 507 ff.

3. Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten

Die Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, eine spezielle europapolitische Regierungsbefragung insbesondere vor Sitzungen des Europäischen Rates einzuführen.

Für die Information des Bundestages in europäischen Angelegenheiten hat das Bundesverfassungsgericht detaillierte Vorgaben entwickelt. Dabei dient die Pflicht der Bundesregierung, den Bundestag nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG über Vorhaben und Vorgänge im Kontext der Europäischen Union zu unterrichten, nach der Rechtsprechung auch der parlamentarischen Öffentlichkeit.

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer (!) Bedeutung für die Spielräume künftiger Gesetzgebung grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen muss, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.

Im europäischen Kontext stärkt, so das Gericht, die öffentliche parlamentarische Willensbildung gleichzeitig die Responsivität von europäischen Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürger. Erst die Öffentlichkeit der Beratung schafft die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger. Dies gilt auch, wo die parlamentarische Beratung sich, sei es mitwirkend oder kontrollierend, auf das Entscheidungsverhalten bezieht – wie es im Kontext der Europäischen Union der Fall ist.

BVerfGE 131, 152, juris Rn. 112-114.

Vor diesem Hintergrund ist eine Regierungsbefragung zu europäischen Angelegenheiten geeignet, die politische Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Handeln im Kontext der Europäischen Union praktisch wirksam und erfahrbar zu machen. Wiederum kommt hierbei der Möglichkeit der Opposition, in eine direkte Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern zu treten, eine besondere Bedeutung zu (dazu bereits oben II. 3. und III. 2.-3.).

Eine Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten schafft das Ereignis einer direkten, persönlichen Auseinandersetzung zwischen Ministerinnen und Ministern und Abgeordneten über europapolitische Themen. Dies ist besonders geeignet für die mediale Vermittlung und die öffentliche Wahrnehmung der Europäischen Union und der Mitwirkung des Bundestages an der Europapolitik.

Eine europapolitische Regierungsbefragung kann damit die Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit der Europapolitik und der Europäischen Union stärken. Dies kann auch zu einer stärkeren Einbettung der EU in einen breiten, sachlich informierten politischen Diskurs in der Öffentlichkeit beitragen.