

Prof. Dr. Christoph Schönberger

Rechtsgutachten

**über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung
bei der Befragung der Bundesregierung
nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und dem Grundgesetz**

erstattet im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

März 2017

Das Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages sieht in Sitzungswochen eine Befragung der Bundesregierung vor, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung stellen können. Es ist zu klären, ob die Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet sind.

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rechtsrahmen	1
II. Entstehung und rechtlicher Charakter der Befragung im geltenden Geschäftsordnungsrecht.....	2
1. Die Entstehungsgeschichte der Befragung der Bundesregierung.....	2
a) Eigenheiten und Probleme der Fragestunde: Schwäche der mündlichen Interaktion und geringe Präsenz der Mitglieder der Bundesregierung	3
b) Die Entstehung der heutigen Befragung der Bundesregierung	5
aa) Der gescheiterte Anlauf zu einer „politischen Fragestunde“ im Jahr 1969	6
bb) Die probeweise praktizierte Kabinettsberichterstattung in den Jahren 1973/74...7	
cc) Die probeweise praktizierte Kabinettsberichterstattung im Jahr 1985	9
dd) Die Einführung der heutigen Befragung der Bundesregierung im Jahr 1990.....	11
2. Das Rechtsregime der Befragung der Bundesregierung nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht	14
a) Textbefund	14
b) Die rechtlichen Charakteristika der Befragung der Bundesregierung	15
III. Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung	17
1. Beantwortung von Fragen ausschließlich durch Bundeskanzler und Bundesminister	17
2. Keine Möglichkeit der Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretäre	17
3. Die Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung	21
a) Wortlaut: Befragung „der Bundesregierung“	22
b) Anwesenheitspflicht aufgrund des ausschließlich mündlichen Charakters der Befragung	23
c) Anwesenheitspflicht aufgrund des sachlich nicht eingegrenzten Themenfelds.....	23
4. Rechtsverbindlichkeit der Anwesenheitspflicht als Ausübung des Zitierrechts	26
a) Grundsätzlich fehlende Rechtsverbindlichkeit von Geschäftsordnungsrecht des Bundestages für die Mitglieder der Bundesregierung	26
b) Die Anwesenheitspflicht als Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG.....	27
aa) Möglichkeit der gleichzeitigen Herbeirufung aller Mitglieder der Bundesregierung	27

bb) Möglichkeit einer abstrakt-individuellen Zitierung aller Mitglieder der Bundesregierung	28
cc) Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen aus der Verfassungsorgantreue	31
5. Fortbestehende Rechtsverbindlichkeit trotz abweichender Staatspraxis	32
a) Die abweichende Praxis der Regierungsbefragung in der laufenden Wahlperiode	32
b) Fortbestehende Rechtsverbindlichkeit der Anwesenheitspflicht.....	34
aa) Keine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung.....	34
bb) Keine vollständige oder teilweise Aufhebung der Herbeirufung.....	35
IV. Ergebnis	37
V. Zusammenfassung in Thesen	38

I. Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rechtsrahmen

In der nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehenen Befragung der Bundesregierung befragen die Mitglieder des Bundestages die Mitglieder der Bundesregierung mündlich und erhalten von diesen unmittelbar eine mündliche Antwort. Das Grundgesetz kennt keine spezifischen Vorschriften über eine derartige mündliche Befragung der Mitglieder der Bundesregierung durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Der allgemeine verfassungsrechtliche Rechtsrahmen dafür ist indes durch drei rechtliche Positionen und Verpflichtungen gekennzeichnet: das Frage-recht des Abgeordneten, das in dessen Rechtsstellung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelt; das in Art. 43 Abs. 1 GG gewährleistete Recht des Bundestages, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen; schließlich die im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes vorausgesetzte verfassungsrechtliche Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen

Grundlegend zu dieser Verpflichtung schon BVerfGE 13, 123 (125) – Mündliche Frage an den Bundesminister des Innern in der Fragestunde. Das Bundesverfassungsgericht und die neuere Lehre sehen die verfassungsrechtliche Grundlage dafür inzwischen in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); 70, 324 (355); 80, 188 (218); 92, 130 (137); 124, 161 (188); *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Stand: 134. Aktualisierung Juni 2008, Rdnr. 6; vgl. für das Landesrecht auch VerfGH NW DVBl. 1994, 48 (50); SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 103 (107 ff.).

Die entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben aktualisieren die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und gewährleisten eine wirksame parlamentarische Kontrolle insbesondere durch die parlamentarische Opposition, die auf das Frage-recht in besonderer Weise angewiesen ist

Schröder, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Rdnr. 7; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Stand: 71. Lfg. März 2014, Rdnr. 84; *Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 142 ff.

Da das Fragerecht nur als Mitgliedschaftsrecht im Parlament in Anspruch genommen werden kann, bedarf dieses im Interesse einer geordneten Wahrnehmung einer Rege-

lung, welche die entsprechenden Rechte koordiniert und aufeinander abstimmt. Diese Aufgabe erfüllt das auf der Grundlage von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG erlassene parlamentarische Geschäftsordnungsrecht

BVerfGE 80, 188 (219).

Im Hinblick auf die Mitwirkung der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung kommt dem Geschäftsordnungsrecht des Bundestages dabei die Aufgabe zu, die grundsätzliche verfassungsrechtliche Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, den Mitgliedern des Bundestages auf Fragen Rede und Antwort zu stehen, unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gesamtrahmens, der eigenständigen Rechtsstellung der Bundesregierung nach Art. 62 ff. GG und der Verfassungsorgantreue zwischen Bundestag und Bundesregierung zu aktualisieren.

II. Entstehung und rechtlicher Charakter der Befragung im geltenden Geschäftsordnungsrecht

1. Die Entstehungsgeschichte der Befragung der Bundesregierung

Das geltende Geschäftsordnungsrecht unterscheidet zwischen *Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages an die Bundesregierung* in der sogenannten Fragestunde (§ 105 GOBT mit Anlage 4 GOBT) und der *Befragung der Bundesregierung* (§ 106 Abs. 2 GOBT mit Anlage 7 GOBT). Um das erstmals im Jahr 1990 in die Geschäftsordnung aufgenommene Institut der Befragung der Bundesregierung erfassen und rechtlich einordnen zu können, ist zunächst ein näherer Blick auf dessen Entstehungsgeschichte gerade in Abgrenzung zur Fragestunde nötig. Entscheidend ist dabei, dass die Befragung der Bundesregierung eingeführt wurde, weil der Bundestag die ihm durch die Fragestunde offenstehenden Möglichkeiten, Fragen an die Bundesregierung zu richten, für nicht ausreichend hielt. Es sind daher zunächst Eigenheiten und Probleme der Fragestunde zu betrachten (dazu unter a)), um danach die unmittelbare Entstehungsgeschichte der Regierungsbefragung in mehreren Anläufen seit Ende der sechziger Jahre in den Blick zu nehmen (dazu unter b)):

a) Eigenheiten und Probleme der Fragestunde: Schwäche der mündlichen Interaktion und geringe Präsenz der Mitglieder der Bundesregierung

Das traditionelle Institut des Bundestages, in dem Abgeordnete mündliche Fragen an die Bundesregierung richten können, ist die Fragestunde. Diese wurde bereits durch die erste Geschäftsordnung des Bundestages im Jahr 1951 eingeführt

Zu den Hintergründen der Einführung der Fragestunde durch § 111 GOBT 1951 und der zeitgenössischen Parlamentspraxis näher *Schindler*, Die Fragestunde des Deutschen Bundestages, PVS 7 (1966), 407 (407 ff., 414 ff.); *Ritzel/Koch*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, beschlossen am 6. Dezember 1951. Text und Kommentar, 1952, § 111 GOBT, S. 185 ff.

und danach mehrfach reformiert

Gesamtdarstellung bei *Geck*, Die Fragestunde im Bundestag, 1986.

Die Fragestunde bildet ein parlamentarisches Format, bei dem auf kurze mündliche Fragen einzelner Abgeordneter Vertreter der Bundesregierung im Plenum des Bundestages Rede und Antwort zu stehen haben. In wechselnden Formen werden damit seit 1951 dieselben Ziele verfolgt. Im Kern soll hier – im Kontrast zur ansonsten üblichen Parlamentspraxis des Bundestages, die durch die starke Verlagerung der Parlamentsarbeit in die Ausschüsse und schriftliche Anfragen an die Bundesregierung gekennzeichnet ist – *eine Form rascher, mündlicher, diskursiver und öffentlicher Regierungskontrolle geschaffen und dadurch zugleich das Plenum belebt werden*

Schindler, PVS 7 (1966), 407 (411 ff.); vgl. auch aus vergleichender britischer Perspektive *Johnson*, Questions in the Bundestag, Parliamentary Affairs 16 (1962), 22 ff.

Die Fragestunde erreicht die mit ihrer Einführung verfolgten Ziele freilich nach verbreteter Einschätzung nur beschränkt und leidet bereits seit vielen Jahrzehnten aufgrund mangelnder Aktualität und Spontaneität an der geringen Beteiligung der Abgeordneten und dem Desinteresse einer breiteren Öffentlichkeit

Zeh, Der Bundestag, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 53 Rdnr. 52; Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 64 f.; Geck, Die Fragestunde, S. 128 ff.; Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, 1972, S. 54 ff., 161 ff.; Kissler, Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, 1976, S. 193 ff.

Diese geringe Attraktivität der Fragestunde beruht vor allem auf dem weitgehenden Fehlen spontaner mündlicher Interaktion und der mangelnden Präsenz der Mitglieder der Bundesregierung:

Das *Element der Mündlichkeit* ist in der Fragestunde von vornherein dadurch *abgeschwächt*, dass die Fragen zuvor schriftlich eingereicht werden müssen und im Plenum nicht wiederholt werden. Mündliche Fragen in der Fragestunde sind der Sache nach schriftliche Fragen. Die geringe Bedeutung des mündlichen Elements zeigt sich auch daran, dass die Bundesregierung Fragen, die in den Fragestunden einer Woche aus Zeitmangel nicht mündlich beantwortet werden, schriftlich beantwortet (Anlage 4 Nr. 12 GOBT).

Zudem sind die *Mitglieder der Bundesregierung* in der Fragestunde *kaum präsent*. Das gilt zunächst in besonderer Weise für den Bundeskanzler. Das Geschäftsordnungsrecht zur Fragestunde sieht nicht einmal ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Fragen unmittelbar an den Bundeskanzler gerichtet werden. Als antwortendes Mitglied der Bundesregierung ist dort lediglich „der zuständige Bundesminister“ genannt (Anlage 4 Nr. 11 GOBT). Die Bundeskanzler haben denn auch nur in äußerst seltenen Einzelfällen Fragen in der Fragestunde persönlich beantwortet

Fausser, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, 1973, S. 124 ff.; zu dem hierin liegenden Verzicht auf eine stärkere Politisierung und Aktualisierung der Fragestunde siehe *Geck*, Die Fragestunde, S. 46 mit Fn. 132.

Die Beantwortung von Fragen in der Fragestunde ist nach dem Geschäftsordnungsrecht überdies nicht auf die Mitglieder der Bundesregierung beschränkt

Vgl. Anlage 4 Nr. 11 GOBT: „der zuständige Bundesminister oder sein Vertreter“; § 14 Abs. 2 Satz 1 GOBReg: Vertretung des Bundesministers

für Erklärungen vor dem Bundestag durch den Parlamentarischen Staatssekretär; § 14 Abs. 2 Satz 2 GOBReg: Anordnungsmöglichkeit des Ministers im Einzelfall, dass Erklärungen vor dem Bundestag durch den Staatssekretär abgegeben werden; § 29 Abs. 1 Satz 3 GGO: Mitteilung des Bundeskanzleramts an den Deutschen Bundestag, welche Person der Leitung des federführenden Bundesministeriums die mündliche Frage im Plenum beantwortet.

In der parlamentarischen Praxis werden mündliche Fragen in der Fragestunde denn auch regelmäßig von Parlamentarischen Staatssekretären beantwortet

Dazu mit statistischen Nachweisen *Menzenbach*, Die Parlamentarischen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, 2015, S. 312 f.; *Groß/Bohnefeld*, Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund, in: Festschrift Wolfgang Ismayr, 2010, S. 237 (246 f.).

Weitgehend fehlende mündliche Interaktion und die seltene Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung entwerfen im Ergebnis die politische und kommunikative Bedeutung der Fragestunde erheblich. So hat denn auch Bundestagspräsident Norbert Lammert in seiner Ansprache zu seiner Amtsübernahme am Beginn der laufenden Wahlperiode im Oktober 2013 im Bundestag unter Beifall aus vielen Fraktionen festgestellt, „dass weder die Regierungsbefragung noch die Fragestunde in ihrer bisherigen Struktur das Glanzstück des deutschen Parlamentarismus darstellen“

Präsident Dr. Norbert Lammert, BT-Plenarprotokoll 18/1 v. 22. Oktober 2013, S. 8 B.

b) Die Entstehung der heutigen Befragung der Bundesregierung

Aufgrund der Eigenheiten und Schwächen der Fragestunde wurden im Bundestag immer wieder Versuche unternommen, ein parlamentarisches Format zu entwickeln, in dem die Mitglieder des Bundestages im Plenum aktuelle mündliche Fragen an die anwesenden Mitglieder der Bundesregierung stellen konnten. Hierzu gab es seit dem Ende der sechziger Jahre mehrere An- und Probeläufe, die schließlich in die 1990 erst-

mals in die Geschäftsordnung aufgenommene heutige Befragung der Bundesregierung mündeten:

aa) Der gescheiterte Anlauf zu einer „politischen Fragestunde“ im Jahr 1969

Im Rahmen der Parlamentsreform des Jahres 1969 strebte die damals – während der Regierungszeit der ersten Großen Koalition – in der Opposition stehende FDP-Fraktion an, die politische Kontrollfunktion der Fragestunde durch eine regelmäßige Fragestunde mit Fragen von allgemeinem politischen Interesse unter Teilnahme aller Mitglieder der Bundesregierung zu erhöhen. Die FDP-Fraktion schlug damals vor, in die Richtlinien für die Fragestunde folgende Vorschrift aufzunehmen:

„In der ersten Fragestunde jeder Woche können Fragen von allgemeinem politischen Interesse ohne vorherige schriftliche Einreichung an die Mitglieder der Bundesregierung gestellt werden. An dieser Fragestunde nehmen alle Mitglieder der Bundesregierung teil“, Änderungsantrag vom 17. Juni 1969, BT-Plenarprotokoll 5/240 v. 18. Juni 1969, Anlage 2, Umdruck 4, S. 13406.

Sie berief sich dabei auf das Vorbild der Regierungsbefragung im kanadischen Parlament. Es war aus ihrer Sicht nicht hinnehmbar, dass die Mitglieder der Bundesregierung in der Bundespressekonferenz Rede und Antwort standen, nicht aber im Parlament. Insgesamt wollte sie durch die Regierungsbefragung eine stärkere politische Kontrolle des Kollegialorgans Bundesregierung durch den Bundestag erreichen

Vgl. dazu die eingehende Diskussion des Bundestages über den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung betr. Änderung der Geschäftsordnung, BT-Plenarprotokoll 5/240 v. 18. Juni 1969, S. 13314 D – 13323 D, in der für die FDP-Fraktion insbesondere der Abgeordnete *Moersch* (S. 13299 C, 13305 B, 13311 C, 13314 D) das Wort ergriff und die in eine Rücküberweisung des Antrags an den Geschäftsordnungsausschuss mündete; vgl. auch bereits den Redebeitrag *Genscher*, BT-Plenarprotokoll 5/225 v. 27. März 1969, S. 12366 B – 12367 B; siehe zur damaligen inhaltlichen Diskussion auch *Ertl*, Gutwillig, aber überfordert. Der Abgeordnete in Bonn, in: Hübner u.a. (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, 1969, S. 52-56 (54); *Witte-Wegmann*, *Recht und Kontrollfunktion*, S. 70, 73 ff.; *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, *Handbuch für die Parlamentarische*

Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106 GOBT, Stand: 21. Lfg Dezember 2004, Erl. VI, S. 31 f.

Der Geschäftsordnungsausschuss folgte diesem Ansinnen nicht. Die Mehrheit des Ausschusses vertrat die Auffassung, dass der Informationswert einer solchen Fragestunde gering sei, weil die zuständigen Fachminister nicht die Möglichkeit hätten, sich auf die Fragen einzurichten, und es außerdem einen Unterschied mache, ob Mitglieder der Bundesregierung vor dem Parlament oder auf einer Pressekonferenz Erklärungen abgäben. Die Ausschussmehrheit vertrat überdies die Auffassung, die vorhandene Möglichkeit von Dringlichkeitsfragen und einer Aktuellen Stunde gebe den Mitgliedern des Bundestages ausreichend Gelegenheit, Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung zu richten. Der Ausschuss sprach allerdings die Erwartung aus, dass der Antrag in der folgenden Wahlperiode wieder eingebracht werde und dann nochmals ausführlicher beraten werden könne

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung über den Antrag der Fraktion der FDP – Umdruck 704 Nr. 3 – betr. Änderung der Richtlinien für die Fragestunde, BT-Drs. 5/4524 v. 26. Juni 1969, S. 1.

bb) Die probeweise praktizierte Kabinettsberichterstattung in den Jahren 1973/74

Trotz des vorläufigen Scheiterns des Vorstoßes der FDP-Bundestagsfraktion gab es im Bundestag weiterhin fraktionsübergreifend den Wunsch nach einer besseren unmittelbaren Information des Bundestages durch die Bundesregierung. Hintergrund dafür war vor allem die Kritik vieler Abgeordneter daran, dass sie auch in Sitzungswochen aktuelle Beschlüsse oder Vorhaben der Bundesregierung nicht im Bundestag erfuhren, sondern die Bundesregierung vielmehr nach Kabinettsitzungen lediglich den Regierungssprecher der Bundespressekonferenz berichten ließ

Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, 1994, 11.3 Kabinettsberichterstattung/Regierungsbefragung, S. 984; *Kissler*, Öffentlichkeitsfunktion, S. 194 f.; *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 396.

In den Jahren 1973 und 1974 fand deshalb aufgrund von Vereinbarungen im Ältestenrat und einer entsprechenden Absprache mit der Bundesregierung in Plenarwochen probeweise ein *Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung* statt, in dem die Bundesregierung aus der vorangegangenen Kabinettsitzung berichtete.

Für den Bericht war zunächst folgendes Verfahren vorgesehen: Der Bericht durch einen oder mehrere Vertreter der Bundesregierung wurde auf Wunsch der Bundesregierung auf die Tagesordnung gesetzt. Er sollte zehn Minuten dauern. Der damalige Regierungssprecher Rüdiger von Wechmar bezeichnete ihn denn auch als „kleine Regierungserklärung“

Vgl. *Lerchbacher*, Bonns Presse braucht die neue Konkurrenz nicht zu fürchten. Im Bundestag blieb das Frage-und-Antwort-Spiel unbefriedigend. Mehr sagte Wechmar hinterher, Frankfurter Rundschau v. 15. März 1973, S. 3.

Auf den Bericht sollten Fragen der Abgeordneten und entsprechende Antworten folgen. Fragen, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Bericht oder den Antworten der Bundesregierung standen, waren unzulässig. Der gesamte Tagesordnungspunkt sollte 30 Minuten dauern.

Nach einer ersten Durchführung äußerte die oppositionelle CDU/CSU-Bundestagsfraktion grundlegende Kritik und verlangte insbesondere, dass ihr eine Gelegenheit zur Gegendarstellung eingeräumt werden sollte. Der Ältestenrat verständigte sich dann 1974 auf ein geändertes Verfahren. Nunmehr war vorgesehen, dass sich an einen einleitenden Bericht der Bundesregierung Fragen der Abgeordneten anschließen sollten und sodann Opposition (bis zu zehn Minuten) und Koalitionsfraktionen (bis zu je fünf Minuten) Stellungnahmen abgeben konnten. Anschließend hatte die Bundesregierung die Möglichkeit, hierzu nochmals bis zu fünf Minuten Stellung zu nehmen

Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, 3. Aufl. 1984, 11.3 Kabinett-Informationen, S. 759 f.; vgl. etwa den ersten Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung, BT-Plenarprotokoll 7/19 v. 14. März 1973, S. 878 B – 884 A (Bericht von Bundesminister der Finanzen Helmut Schmidt über die DM-Aufwertung mit anschließenden Fragen der Abgeordneten) und den letzten dieser Berichte: Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung betr. Errichtung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland und der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik, BT-

Plenarprotokoll 7/84 v. 13. März 1974, S. 5436 B – 5444 C (Bericht des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen Egon Franke mit anschließenden Fragen der Abgeordneten)

In der Praxis berichtete jeweils ein Bundesminister. Nachdem insgesamt acht Mittwochstermine stattgefunden hatten, wurde die Erprobungsphase nach dem Frühjahr 1974 nicht mehr fortgesetzt.

cc) Die probeweise praktizierte Kabinettsberichterstattung im Jahr 1985

In den achtziger Jahren wurde dann ein erneuter Anlauf unternommen. In der Selbstverständnisdebatte des Bundestages vom 20. September 1984 sprach sich insbesondere der damalige Bundestagspräsident Rainer Barzel für eine Wiedereinführung der Kabinettsberichterstattung im Bundestag aus. Die daraufhin eingesetzte Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform nahm in ihren Bericht vom 1. Juli 1985 insbesondere Empfehlungen zur probeweisen Einführung einer Berichterstattung der Bundesregierung aus Kabinettsitzungen auf

Bericht der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform, BT-Drs. 10/3600 v. 1. Juli 1985, Kapitel II: Berichterstattung aus Kabinettsitzungen, S. 9-10; vgl. zuvor die Aussprache über Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages, BT-Plenarprotokoll 10/85 v. 20. September 1984, S. 6202 B – 6263 C, mit Redebeiträgen Dr. Barzel (6203 A), Dr. Langner (6208 D - 6209 A).

Die Kommission begründete ihren Vorschlag mit der Notwendigkeit einer frühen und unmittelbaren Information des Bundestages über Vorhaben der Regierung, damit die Abgeordneten nicht länger gezwungen seien, auf Pressemeldungen, Kommentare oder Fernsehsendungen zu reagieren, um den jeweiligen Gegenstand in die parlamentarische Erörterung zu bringen.

Sie empfahl eine Durchführung der Berichterstattung nach folgenden Grundsätzen:

- „1. Eine Kabinettsberichterstattung findet nach Vereinbarung auf Vorschlag der Bundesregierung oder des Bundestages statt, im Regelfall am Mittwoch einer Sitzungswoche um 13.00 Uhr. Die regelmäßig am Mittwoch stattfindende Fragestunde bleibt davon rechtlich und sachlich unberührt. Sie wird gegebenenfalls nach der Kabi-

nettsberichterstattung aufgerufen. Eine Aktuelle Stunde kann aus der Kabinettsberichterstattung heraus nicht verlangt werden.

2. Die Kabinettsberichterstattung ist auf eine Dauer von 60 Minuten begrenzt. Sie besteht aus einem Bericht der Regierung von höchstens 10 Minuten Dauer und daran anschließenden Fragen der Abgeordneten zur Beantwortung durch den Berichterstatter der Regierung. Die einzelnen Fragen und die dazu erteilten Antworten dürfen jeweils höchstens 2 Minuten dauern. Nach Ablauf von 40 Minuten können die Fraktionen – unter der Voraussetzung, dass dies sich in der ersten dreimonatigen Erprobungsphase bewährt – Erklärungen von jeweils höchstens 5 Minuten Dauer abgeben.
3. Ein Mitglied der Bundesregierung gibt den Bericht aus der Kabinettsitzung und beantwortet die Fragen.
4. Die Fragen müssen sich auf den von der Regierung berichteten Gegenstand der Kabinettsitzung beziehen. Fragen, die damit keinen Zusammenhang aufweisen, kann der Präsident zurückweisen. Ein Abgeordneter kann nur jeweils eine Frage stellen. Zusatzfragen nach dem Muster der Fragestunde sind nicht zulässig. Der Präsident ruft die Fragesteller nach Maßgabe des § 28 Abs. 1 GO-BT auf, wobei er insbesondere auf einen regelmäßigen Wechsel zwischen den Fraktionen achten soll.“

Bei ihren Vorschlägen zur konkreten Durchführung ließ sich die Kommission „von Erkenntnissen aus einem ähnlichen früheren Versuch leiten, denen zufolge ein fehlender Konsens über Reichweite und Regeln des Verfahrens Konflikte auslösen kann, die positive Erfahrungen verhinderten“. Bei der vorgesehenen Verfahrensregelung waren der Kommission vor allem folgende Gesichtspunkte wichtig: Die Regierung sollte nicht die Möglichkeit einer ausführlichen Regierungserklärung erhalten. Sie sollte indes frei entscheiden können, welches ihrer Mitglieder für die Berichterstattung zu Verfügung stand, gegebenenfalls entsprechend dem Schwerpunkt der jeweiligen Kabinettsitzung. Damit war aus Sicht der Kommission ausgeschlossen, dass die Berichterstattung parlamentarischen oder beamteten Staatssekretären oder sonstigen Beauftragten übertragen wurde. Die Fragen wurden auf zwei Minuten beschränkt und Zusatzfragen ausgeschlossen, damit sich keine Debatte entwickeln konnte. In der Sache versuchte die Kommission damit, die Kabinettsberichterstattung klar von den Instituten der Fragestunde und der Aktuellen Stunde zu trennen.

Nach diesen Grundsätzen wurden im September und Oktober 1985 drei Kabinettsberichterstattungen durchgeführt. Dabei berichteten ein oder zwei Minister über Beschlüsse aus ihrem Verantwortungsbereich und ließen Fragen zu anderen – nicht selten aktuelleren oder politisch wichtigeren – Themen unter Hinweis auf ihre Ressortzu-

ständigkeit unbeantwortet. Obwohl die Kommission von einer sechsmonatigen Erprobungszeit ausgegangen war, kam der Ältestenrat bereits Mitte Oktober 1985 zu der Einschätzung, dass der Versuch nicht fortgeführt werden sollte. Zu diesem Fehlschlag trug das Ablesen vorbereiteter Erklärungen und die Möglichkeit der Zurückweisung von Fragen ohne Zusammenhang mit dem Bericht ebenso bei wie der Umstand, dass die Bundesregierung selbst bestimmte, welches ihrer Mitglieder über welchen Kabinettsbeschluss berichtete

Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, 1994, 11.3 Kabinetttberichterstattung/Regierungsbefragung, S. 984; *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 396 f.; vgl. rückblickend etwa die kritische Betrachtung der Abgeordneten Dr. Hamm-Brücher, BT-Plenarprotokoll 11/28 v. 18. September 1987, S. 1896 D – 1897 A: „Liebe Kollegen, daß wir uns hier in einer Kabinetttberichterstattung gefallen lassen, daß der offizielle Vertreter des Kabinetts nur dazu redet, was mit dem Führerschein auf Probe passieren soll, während im Kabinettt über Sanktionen gegen Südafrika gesprochen wurde, das ist eine Demütigung und Erniedrigung der Volksvertretung ... Ich habe bis heute noch nicht verkraftet, warum wir dann gleich sagen: Also machen wir es nicht; statt, dass wir sagen: Machen wir es, und lassen wir uns das nicht bieten. In England muß die Premierministerin jede Woche ins Parlament und Rede und Antwort stehen, ebenfalls jeder Minister. Die Fragen müssen bis zwei Stunden vor der Fragestunde nur mit Thema angegeben werden, während wir eine Woche vorher unsere Fragen wortwörtlich, und oft noch von der Verwaltung korrigiert, stellen müssen.“

dd) Die Einführung der heutigen Befragung der Bundesregierung im Jahr 1990

Nach diesem weiteren Scheitern der Kabinetttberichterstattung gab es in der folgenden Wahlperiode erneut Initiativen zu deren Wiedereinführung in einer anderen Form. So beantragte die „Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform“, eine Gruppe von 49 Abgeordneten von SPD, FDP und Grünen um die Abgeordnete Hildegard Hamm-Brücher, zunächst im Mai 1987 die Wiederaufnahme der Kabinetttberichterstattung mit folgendem Beschlussantrag (BT-Drs. 11/246 v. 7. Mai 1987):

„Der Bundestag wolle beschließen:

Nach der Sommerpause 1987 wird der abgebrochene Versuch der Kabinetttberichterstattung mit anschließender Fragestunde in neugestalteter Form wiederaufgenommen.

Hierbei ist sicherzustellen, daß vom Parlament alle Themen der jeweiligen Kabinettsitzung erörtert werden können und daß – analog zur Fragestunde des britischen Unterhauses – alle zuständigen Minister, in der Regel auch der Bundeskanzler, anwesend sind.

Die eigentliche Kabinettsberichterstattung soll kürzer gehalten werden als beim ersten Versuch. Die Zeit der Fragemöglichkeiten für Abgeordnete soll entsprechend verlängert werden.“

Die Gruppe konkretisierte ihr Anliegen zudem in einem Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom April 1988, in dem sie hinsichtlich der Regierungsbefragung folgende Neuregelung vorschlug (BT-Drs. 11/2206 v. 27. April 1988, S. 3 f.):

„§ 106 a Kabinettsberichterstattung

- (1) In jeder Sitzungswoche findet eine Kabinettsberichterstattung in Anwesenheit des Bundeskanzlers oder eines von ihm benannten Stellvertreters statt.
- (2) Die Kabinettsberichterstattung ist auf die Dauer von 60 Minuten begrenzt. Sie besteht aus einem Bericht der Bundesregierung von höchstens zehn Minuten über alle Beschlüsse des Kabinetts und daran anschließenden Fragen der Abgeordneten zu allen Teilen des Berichts. Die Fragen müssen kurz gefasst sein und eine kurze Beantwortung ermöglichen.“

Ein weiterer Antrag aus dieser Gruppe, der sich auf eine umfassende Parlamentsreform und entsprechende Änderung der Geschäftsordnung unter Einschluss der Kabinettsberichterstattung richtete, führte zu einer erneuten längeren Selbstverständnisdebatte des Bundestages am 18. September 1987, in deren Verlauf sich mehrere Abgeordnete aus Oppositions- wie Regierungsfractionen für die Einführung einer Kabinettsbefragung in neuer Form aussprachen

Antrag der Abgeordneten Frau Dr. Hamm-Brücher u.a.: Parlamentsreform/Änderung der Geschäftsordnung BT-Drs. 11/411 v. 3. Juni 1987 bzw. 11/411 (neu) v. 10. August 1987; Beratung des Antrags: BT-Plenarprotokoll 11/28 v. 18. September 1987, S. 1871 D – 1903 D; vgl. dort die Redebeiträge der Abgeordneten Reimann (1891 C – 1892 B), Hamm-Brücher (1896 D – 1897 A) und Bohl (1902 B).

Kurz zuvor hatte auch der damalige Bundestagspräsident Philipp Jenninger dem Ältestenrat – gemeinsam mit weiteren Überlegungen zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit – am 11. September 1987 einen Vorschlag zur veränderten Wiederaufnahme der Kabinettsberichterstattung vorgelegt. Der Bundestagspräsident schlug vor, bei einer Neuregelung des Verfahrens auf eine Reihe einschränkender Bestimmungen wie zum Beispiel die zeitliche Beschränkung von Fragen auf zwei Minuten zu verzichten. Weiter regte er an, jeweils am Ende einer Berichterstattung darüber abzustimmen, ob zu dem vorgetragenen Thema eine Debatte stattfinden sollte. Fragen zu den Geschäftsbereichen, über die seitens der Regierung nicht berichtet wurde, sollten nach seiner Vorstellung vom Chef des Bundeskanzleramtes beantwortet werden, damit auch zu solchen Themen gefragt werden konnte, die nicht Berichtsthema waren. Zusatzfragen wollte er nicht zugelassen sehen

Siehe dazu *Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, 1994, 11.3 Kabinettsberichterstattung/Regierungsbefragung, S. 985; *Baddenhausen-Lange*, Die „Question Period“ im kanadischen Unterhaus, die Befragung der Bundesregierung im Deutschen Bundestag und die „Questions au Gouvernement“ in der französischen Nationalversammlung, PVS 28 (1997), 29 (38 f.).

Nach diesen verschiedenen Initiativen kam es zu Vereinbarungen im Ältestenrat, die Befragung der Bundesregierung von Oktober 1988 bis Juni 1990 in neuer Form zu praktizieren. Die im Ältestenrat vereinbarten inhaltlichen Regelungen entsprachen dabei denjenigen, die heute in § 106 Abs. 2 GOBT und den Richtlinien in Anlage 7 zur Geschäftsordnung geregelt sind. Die erste probeweise durchgeführte Befragung der Bundesregierung in dieser neuen Form fand im Oktober 1988 statt. Sie wurde bei dieser Gelegenheit von Bundestagspräsident Jenninger als *„eine Mischung ... zwischen einer politischen Fragestunde und einer Berichterstattung aus dem Kabinett“* vorgestellt. In dieser ersten Regierungsbefragung neuer Form berichtete Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg aus den Kabinettsberatungen über die Verabschiedung eines Gesetzentwurfs über Finanzhilfen des Bundes. Aus der Bundesregierung nahmen neben Stoltenberg Bundesbauminister Schneider, Bundesaußenminister Genscher und der Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes Schäuble an der Befragung teil

Befragung der Bundesregierung, BT-Plenarprotokoll 11/99 v. 12. Oktober 1988, 6751 A – 6756 C; einführende Vorstellung der neuen Regie-

rungsbefragung durch Präsident Dr. Jenninger, BT-Plenarprotokoll 11/99 v. 12. Oktober 1988, S. 6751 A.

In seiner Sitzung vom 29. August 1990 sprach sich der Ältestenrat nach Durchführung der Erprobungsphase dafür aus, diese neue Verfahrensform dauerhaft in der Geschäftsordnung zu verankern. Dem folgte die Beschlussempfehlung des Geschäftsausschusses vom 27. September 1990 mit der Begründung, die Erprobung der Verfahrensregeln sei erfolgreich verlaufen. Der Bundestag nahm die neue Vorschrift des § 106 Abs. 2 GOBT und die Richtlinien in Anlage 7 dann mit Beschluss vom 31. Oktober 1990 erstmals in seine Geschäftsordnung auf

Beschluss vom 31. Oktober 1990, BT-Plenarprotokoll 11/234, S. 18797 A; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drs. 11/7987 v. 27. September 1990, S. 4, 5 f., 7; vgl. dazu *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, § 106 GOBT, Stand: 19. Lfg. Juni 2004, Erl. II a.

Für die laufende 18. Wahlperiode hat der Bundestag die Vorschrift als Teil der gesamten zuvor geltenden Geschäftsordnung durch Beschluss vom 22. Oktober 2013 übernommen

BT-Plenarprotokoll 18/1 v. 22. Oktober 2013, S. 9 C; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Weitergeltung von Geschäftsordnungsrecht, BT-Drs. 18/1 v. 22. Oktober 2013.

2. Das Rechtsregime der Befragung der Bundesregierung nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht

a) Textbefund

Die geschäftsordnungsrechtlichen Anforderungen an die Befragung der Bundesregierung sind in § 106 Abs. 2 GOBT geregelt. Die Vorschrift verweist ihrerseits zur näheren Konkretisierung auf die Richtlinien in Anlage 7 zur Geschäftsordnung (§ 106 Abs. 2 Satz 2 GOBT).

§ 106 Abs. 2 GOBT hat folgenden Wortlaut:

„In Sitzungswochen findet eine Befragung der Bundesregierung statt, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit, vorrangig jedoch zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung, stellen können. Das Nähere wird in Richtlinien geregelt (Anlage 7).“

In Anlage 7 wird zur Befragung der Bundesregierung näher Folgendes geregelt:

- „1. Eine Befragung der Bundesregierung findet in Sitzungswochen mittwochs um 13.00 Uhr statt.
2. Die Mitglieder des Bundestages können an die Bundesregierung Fragen von aktuellem Interesse im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit stellen, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung. Die Fragen können durch Bemerkungen eingeleitet werden. Sie müssen kurz gefasst sein und kurze Antworten ermöglichen.
3. Der Präsident erteilt das Wort unter Berücksichtigung der Regeln des § 28 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages.
4. Die Befragung dauert in der Regel 30 Minuten.
5. Zu Beginn der Befragung erhält ein Mitglied der Bundesregierung auf Verlangen bis zu fünf Minuten das Wort.
6. Der Präsident kann die Befragung über 30 Minuten hinaus verlängern. Dauert die Befragung länger als 30 Minuten, verkürzt sich die anschließende Fragestunde um die Verlängerungszeit.
7. Grundsätzlich antworten die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung; das Rederecht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung bleibt unberührt.“

b) Die rechtlichen Charakteristika der Befragung der Bundesregierung

Das Rechtsregime der seit 1990 vorgesehenen Befragung der Bundesregierung erschließt sich am besten durch die Kontrastierung mit den Regeln, die zuvor bei der im Jahr 1985 nach drei Versuchen gescheiterten Form der Regierungsbefragung angewendet wurden:

Die nunmehrige Befragung erfolgt nicht länger nach individueller Vereinbarung von Bundesregierung und Bundestag. Sie ist vielmehr eine regelmäßige Einrichtung in allen Sitzungswochen des Bundestages (Anlage 7 Nr. 1 GOBT). Es handelt sich bei der Befragung der Bundesregierung nicht mehr um eine Kabinettsberichterstattung mit nachfolgender Fragemöglichkeit. Vielmehr ist die Regierungsbefragung nunmehr ein parlamentarisches Format, bei dem die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse aus dem gesamten Verantwortungsbereich der Bundesregierung an die Mit-

glieder der Bundesregierung richten können (Anlage 7 Nr. 2 Satz 1 GOBT). Die zuvor zwingend erforderliche Eröffnung der Regierungsbefragung durch einen Bericht der Regierung ist entfallen. Lediglich fakultativ und in einer der hinteren Gliederungsziffern der Anlage 7 ist weiterhin vorgesehen, dass ein Mitglied der Bundesregierung auf Verlangen zu Beginn der Befragung bis zu fünf Minuten das Wort erhält (Anlage 7 Nr. 5 GOBT). Die Fragen müssen sich auch nicht länger ausschließlich auf Themen beschränken, die Gegenstand der vorhergegangenen Kabinettsitzung waren. Die Vorrangigkeit von Fragen zur vorangegangenen Kabinettsitzung (Anlage 7 Nr. 2 Satz 1 am Ende GOBT) stellt zwar noch einen Bezug der Regierungsbefragung zur vorangegangenen Kabinettsitzung her. Das hat aber lediglich die zeitliche Folge, dass in der Befragung zunächst die Fragen zur vorangegangenen Kabinettsitzung aufgerufen werden

Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, Anlage 7 Nr. 2 GOBT, Stand: 19. Lfg. Juni 2004, Erl. 1d.

Die Fragen werden nicht mehr wie vorher allein durch das berichterstattende Kabinettsmitglied beantwortet. Grundsätzlich antwortet vielmehr das jeweils angesprochene Mitglied der Bundesregierung (Anlage 7 Nr. 7). Die Fragen sind nicht länger strikt auf eine Dauer von zwei Minuten begrenzt, und Zusatzfragen sind grundsätzlich möglich

Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, GOBT, Anlage 7 Nr. 3 GOBT, Erl. c.

Die Regierungsbefragung ist auch nicht länger gegenüber der nachfolgenden Fragestunde vollständig isoliert. Vielmehr verkürzt sich bei Verlängerung der Regierungsbefragung über 30 Minuten hinaus die anschließende Fragestunde um die Verlängerungszeit (Anlage 7 Nr. 6). Allerdings ist bei der Regierungsbefragung anders als in der Fragestunde weiterhin nicht vorgesehen, dass eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages aus der Regierungsbefragung heraus die unmittelbar folgende Abhaltung einer Aktuellen Stunde verlangen können

Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, Anlage 7 Nr. 7 GOBT, Erl. d. Eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung hatte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Jahr 1999 beantragt, fand aber nicht die Zustimmung der damaligen Bundestagsmehrheit: BT-Drs. 14/542 v. 16. März 1999; Beschlussempfehlung des Geschäftsausschusses, BT-Drs.

14/2007 v. 8. November 1999; BT-Plenarprotokoll 14/179 v. 28. Juni 2001, 17662 D – 17668 D.

Insgesamt hat die Befragung der Bundesregierung nach geltendem Geschäftsordnungsrecht ihren rechtlichen Charakter gegenüber ihren 1973/74 und 1985 erprobten Vorläufern grundlegend verändert. Sie ist nach ihrer Anlage keine Kabinettsberichterstattung mehr, sondern bietet die Möglichkeit einer umfassenden mündlichen Befragung der Mitglieder der Bundesregierung zu aktuellen Fragen aus deren gesamtem Verantwortungsbereich.

III. Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung

§ 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG verlangt grundsätzlich die Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers in der Befragung der Bundesregierung. Die abweichende Staatspraxis vermag an dieser Rechtspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung nichts zu ändern.

Dazu im Einzelnen:

1. Beantwortung von Fragen ausschließlich durch Bundeskanzler und Bundesminister

Adressat der Fragen in der Regierungsbefragung ist die Bundesregierung (§ 106 Abs. 2 Satz 1 GOBT; Anlage 7 Nr. 1, Nr. 2 GOBT). Die Beantwortung der Fragen erfolgt jeweils durch ein Mitglied der Bundesregierung (Anlage 7 Nr. 7 GOBT). Mitglieder der Bundesregierung sind gemäß Art. 62 GG der Bundeskanzler und die Bundesminister. Der Wortlaut der Geschäftsordnung ist insoweit eindeutig. Fragen in der Regierungsbefragung können allein durch den Bundeskanzler und die Bundesminister beantwortet werden.

2. Keine Möglichkeit der Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretäre

Eine *Beantwortung von Fragen in der Regierungsbefragung durch Parlamentarische Staatssekretäre* ist hingegen *ausgeschlossen*. Die Parlamentarischen Staatssekretäre stehen zwar zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und unterstützen die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben (§ 1 Abs. 2, Abs. 3 ParlStG). Sie sind aber nicht selbst Mitglieder der Bundesregierung

Vgl. statt aller *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 62 GG, Stand: 52. Ergänzungslieferung Mai 2008, Rdnr. 40; zum Status der Parlamentarischen Staatssekretäre im Einzelnen *Menzenbach*, Die Parlamentarischen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, 2015.

Das Geschäftsordnungsrecht der Regierungsbefragung unterscheidet sich hier deutlich vom Geschäftsordnungsrecht der Fragestunde. Nach dem Geschäftsordnungsrecht der Fragestunde ist die Beantwortung von Fragen nicht auf die Mitglieder der Bundesregierung beschränkt und die Vertretung eines Bundesministers durch den ihm beigegebenen Parlamentarischen Staatssekretär für Erklärungen vor dem Bundestag ausdrücklich vorgesehen

Vgl. Anlage 4 Nr. 11 GOBT: „der zuständige Bundesminister oder sein Vertreter“; § 14 Abs. 2 Satz 1 GOBReg: Vertretung des Bundesministers für Erklärungen vor dem Bundestag durch den Parlamentarischen Staatssekretär; § 14 Abs. 2 Satz 2 GOBReg: Möglichkeit einer Anordnung des Bundesministers für Einzelfälle, dass Erklärungen vor dem Bundestag durch den Staatssekretär abgegeben werden; § 29 Abs. 1 Satz 3 GGO: Mitteilung des Bundeskanzleramts gegenüber dem Deutschen Bundestag, welche Person der Leitung des federführenden Bundesministeriums die mündliche Frage im Plenum beantwortet. Zur Beantwortung von Fragen in der Fragestunde durch Parlamentarische Staatssekretäre näher *Menzenbach*, Die Parlamentarischen, S. 311 ff.; vgl. auch *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Anlage 4 Nr. 11 GOBT, Stand: 19. Lfg. Juni 2004, Erl. a; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 62 GG, Rdnr. 43.

Eine derartige Vertretung der Mitglieder der Bundesregierung durch Parlamentarische Staatssekretäre ist hingegen in der Regierungsbefragung nach dem eindeutigen Wortlaut der Geschäftsordnung in Anlage 7 Nr. 7 ausgeschlossen

Übereinstimmend zur Parallelvorschrift in Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Sächs-Verf, welche die Beantwortung von Fragen einzelner Abgeordneter im Landtagsplenum durch die Staatsregierung oder ihre Mitglieder vorsieht: SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 103 (107 ff.).

Das entspricht dem systematischen Unterschied im rechtlichen Charakter von Fragestunde und Regierungsbefragung. Bei der Fragestunde steht die durch schriftliche vorherige Einreichung der Frage vorbereitete Informationsgewinnung von der Bundesregierung im Vordergrund. Welcher Vertreter der Bundesregierung die Frage im Plenum konkret beantwortet, ist auch in der Fragestunde zwar nicht völlig ohne Bedeutung (vgl. Anlage 4 Nr. 11 GOBT), spielt aber nur eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, zumal die Bundesregierung aus Zeitmangel nicht beantwortete Fragen nachträglich schriftlich beantwortet (Anlage 4 Nr. 12 GOBT).

Bei der Regierungsbefragung geht es hingegen um das Stellen nicht vorher schriftlich eingereicher mündlicher Fragen an die im Plenarsaal anwesenden Mitglieder der Bundesregierung, die von diesen wiederum sogleich mündlich beantwortet werden

Zu diesem zentralen Unterschied zwischen Fragestunde und Befragung der Bundesregierung vgl. auch *Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, 2001, § 106 GOBT, Rdnr. 14.

Der Vorteil dieser besonderen Form von mündlicher Informationsvermittlung unter Anwesenden liegt darin, dass das Parlament in einem wechselseitigen Frage- und Antwortspiel einen Tatbestand in effektiver Weise sofort aufklären und dabei zugleich auf die Regierung politisch einwirken kann. Hier steht die politische Kontrollfunktion des mündlichen Austauschs zwischen Parlamentariern und Regierungsmitgliedern im Vordergrund. Denn in der unmittelbaren persönlichen Beantwortung von Fragen durch ein Regierungsmitglied tritt dessen politische Verantwortung unmittelbar und im parlamentarischen Verfahren konkret sichtbar in Erscheinung

Vgl. dazu SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 103 (109); *Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, 486 (492 f.); *Linck*, Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, DÖV 1983, 957 (960); *Vogelgesang*, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, ZRP 1988, 5 (7); *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, 1973, S. 6 f.

Die Befragung der Bundesregierung beruht vollständig und ausschließlich auf der mündlichen und persönlichen Interaktion zwischen den Mitgliedern des Bundestages

und den Mitgliedern der Bundesregierung. Folgerichtig gibt es für die Regierungsbefragung auch nicht wie für die Fragestunde die Regelung, dass aus Zeitnot nicht beantwortete Fragen von der Bundesregierung nachträglich schriftlich zu beantworten sind. Das gesamte Geschehen der Regierungsbefragung erschöpft sich vielmehr im mündlichen Austausch von Frage und Antwort zwischen Parlamentariern und Regierungsmitgliedern. Dieser mündliche Austausch in der Regierungsbefragung ist Ausdruck der umfassenden politischen Verantwortlichkeit von Bundeskanzler und Ressortministern gegenüber dem Deutschen Bundestag, die nach dem Grundgesetz auch darin zum Ausdruck kommt, dass nur diese – und nicht die Parlamentarischen Staatssekretäre – als Mitglieder der Bundesregierung dem Zitierrecht aus Art. 43 Abs. 1 GG unterliegen

Zur Beschränkung des Zitierrechts auf die Mitglieder der Bundesregierung im Sinne von Art. 62 GG und der deshalb fehlenden Zitierbarkeit der Parlamentarischen Staatssekretäre *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 60; *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Rdnr. 24; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 43, Rdnr. 11; *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, S. 58 ff.

Gerade im Hinblick auf diese parlamentarische Verantwortlichkeit behält die Geschäftsordnung Antworten in der Regierungsbefragung den Mitgliedern der Bundesregierung vor.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht etwa im Hinblick darauf, dass ein Mitglied der Bundesregierung zu Beginn der Befragung auf Verlangen bis zu fünf Minuten das Wort erhalten kann (Anlage 7 Nr. 5 GOBT). Auch diese Möglichkeit steht nach dem eindeutigen Wortlaut der Geschäftsordnung nur einem Mitglied der Bundesregierung offen. Im Rahmen der Regierungsbefragung kann nicht etwa entgegen dem Wortlaut in Anlehnung an die abweichende Regelung für die Fragestunde (Anlage 4 Nr. 11 GOBT) auch Vertretern oder Beauftragten der Bundesregierung das Wort für einen Bericht zu Beginn der Befragung im Sinne von Anlage 7 Nr. 5 GOBT erteilt werden

So aber jeweils ohne Begründung *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Anlage 7 Nr. 5 GOBT, Erl. b, Nr. 7 Erl. b; *Menzenbach*, Die Parlamentarischen, S. 314, unter Hinweis auf die gelegentlich abweichende Staatspraxis.

Hier ist vielmehr klar zu unterscheiden zwischen dem von der Geschäftsordnung eingehend normierten Ablauf der Regierungsbefragung und dem verfassungsrechtlich nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleisteten Recht von Beauftragten der Bundesregierung, im Bundestag jederzeit gehört zu werden. Nach dem Geschäftsordnungsrecht ist eindeutig festgelegt, dass die Fragen in der Regierungsbefragung nur von Mitgliedern der Bundesregierung beantwortet werden können und auch den fakultativen einleitenden Bericht nur ein Mitglied der Bundesregierung erstatten kann. An einer Regierungsbefragung im Sinne des § 106 Abs. 2 GOBT können für die Bundesregierung also nur deren Mitglieder im Sinne von Art. 62 GG mitwirken. Davon zu unterscheiden ist das vom Geschäftsordnungsrecht nicht erfasste Recht von Beauftragten der Bundesregierung, in allen Sitzungen des Bundestages jederzeit gehört zu werden. Nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG können im Bundestag auch Beauftragte der Bundesregierung, zu denen auch die Parlamentarischen Staatssekretäre zählen können, jederzeit das Wort verlangen und sind dabei weder an die Tagesordnung noch an den jeweiligen Beratungsgegenstand gebunden

Statt aller *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 153; vgl. näher *Fausser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder, S. 29 ff.

Wenn ein Parlamentarischer Staatssekretär zu Beginn der Befragung der Bundesregierung als deren Beauftragter das Wort verlangt und erhält, so handelt es sich dabei also nicht um die auf Verlangen vorgesehene Worterteilung in der Regierungsbefragung nach Anlage 7 Nr. 5 GOBT, sondern um einen ausschließlich auf das Rederecht nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG gestützten Redebeitrag. Eine anschließende Beantwortung von Fragen in der Regierungsbefragung durch den Parlamentarischen Staatssekretär ist hingegen, wie bereits dargelegt, ohnehin geschäftsordnungsrechtlich ausgeschlossen, weil in der Regierungsbefragung ausschließlich die Mitglieder der Bundesregierung auf Fragen antworten dürfen.

3. Die Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung

Nach § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT sind *grundsätzlich alle Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Regierungsbefragung verpflichtet*.

Diese Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers ergibt sich bereits klar aus dem Wortlaut der Vorschrift (dazu unter a). Sie entspricht auch der Eigenart der Regierungsbefragung als ausschließlich mündlicher

Interaktion unter Anwesenden (dazu unter b) und dem sachlich nicht eingegrenzten Umfang der Fragemöglichkeiten (dazu unter c):

a) Wortlaut: Befragung „der Bundesregierung“

Die grundsätzliche Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung bei der Regierungsbefragung ergibt sich bereits klar aus dem Wortlaut von § 106 Abs. 2 GOBT und der Anlage 7 GOBT. Es handelt sich um eine Befragung „der Bundesregierung“. Die Bundesregierung besteht nach Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Dieses Kollegium kann der Bundestag nur befragen, wenn grundsätzlich alle Mitglieder des Kollegiums bei der Befragung anwesend sind. Der Wortlaut der Geschäftsordnung gestattet keine Unterscheidung zwischen Kabinettsmitgliedern im Hinblick auf die Anwesenheitspflicht bei der Regierungsbefragung. Die vom Geschäftsordnungsrecht vorgesehene Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung zeigt sich besonders deutlich auch in der Regelung in Anlage 7 Nr. 7 GOBT. Dort ist geregelt, dass in der Befragung der Bundesregierung grundsätzlich die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung antworten, wobei das Rederecht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung unberührt bleibt. Diese Regelung hat nur dann einen Sinn, wenn alle Mitglieder der Bundesregierung in der Regierungsbefragung anwesend sind. Der Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung steht auch nicht etwa entgegen, dass nach Anlage 7 Nr. 5 GOBT ein Mitglied der Bundesregierung zu Beginn der Befragung auf Verlangen das Wort erhält. Denn dieser Bericht eines Kabinettsmitglieds am Anfang der Befragung ist nach der Geschäftsordnung lediglich fakultativ. Diese Möglichkeit bedeutet keinesfalls, dass sich die Anwesenheitspflicht für den Fall eines derartigen Kurzberichts auf dieses Kabinettsmitglied beschränkte.

Die Anwesenheitspflicht schließt selbstverständlich auch den Bundeskanzler ein. Der Bundeskanzler ist nach Art. 62 GG ebenso Mitglied der Bundesregierung wie die Bundesminister. Hätte der Bundestag den Bundeskanzler von der Anwesenheitspflicht in der Regierungsbefragung ausnehmen wollen – was in einer „Befragung der Bundesregierung“ ohnehin befremdlich wäre –, so spräche die Geschäftsordnung insoweit statt von Mitgliedern der Bundesregierung von Bundesministern. So verfährt beispielsweise die Geschäftsordnung des sächsischen Landtags, die in § 54 SächsGOLT eine „Befragung der Staatsminister“ vorsieht, in deren Rahmen jeweils ein Staatsminister befragt werden kann, nicht dagegen der Ministerpräsident. In § 106 Abs. 2 mit Anlage 7 GOBT geht es hingegen um eine Befragung der Bundesregierung in der Form einer Befragung aller Mitglieder der Bundesregierung.

b) Anwesenheitspflicht aufgrund des ausschließlich mündlichen Charakters der Befragung

Die Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung ergibt sich weiterhin aus dem ausschließlich mündlichen Charakter der vom Geschäftsordnungsrecht eingerichteten Regierungsbefragung. In dieser Befragung stellen die Abgeordneten des Bundestages mündliche Fragen an die Mitglieder der Bundesregierung, die von diesen unmittelbar mündlich beantwortet werden. Es geht bei der Befragung der Bundesregierung nicht wie in der Fragestunde um Einzelfragen zur mündlichen Beantwortung an die Bundesregierung (vgl. § 105 GOBT). Die Befragung der Bundesregierung nach § 106 Abs. 2 GOBT zielt nicht auf die Informationsbeschaffung von der Bundesregierung als Kollegialorgan nach vorheriger schriftlicher Einreichung, regierungsinterner Koordination und schriftlicher Ausarbeitung der Antwort. Bei der Befragung der Bundesregierung geht es vielmehr um *Fragen an die Mitglieder der Bundesregierung*. Die mündlichen Fragen werden von den Mitgliedern der Bundesregierung selbst vor Ort ohne vorherige Vorbereitung unmittelbar beantwortet. Die Befragung der Bundesregierung ist mithin unentrinnbar auf die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung im Deutschen Bundestag angewiesen. Sie ist eine Kontrollmöglichkeit, die ausschließlich gegenüber anwesenden Regierungsmitgliedern wahrgenommen werden kann. Denn ein Kabinettsmitglied, das nicht anwesend ist, kann in der Regierungsbefragung weder befragt werden noch auf Fragen antworten. Die in § 106 Abs. 2 mit Anlage 7 GOBT vorgesehene Möglichkeit, die Mitglieder der Bundesregierung mündlich zu befragen, setzt daher zwingend voraus, dass die Mitglieder der Bundesregierung an der Befragung der Bundesregierung teilnehmen.

c) Anwesenheitspflicht aufgrund des sachlich nicht eingegrenzten Themenfelds

Dass § 106 Abs. 2 mit Anlage 7 GOBT alle Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme verpflichtet, folgt weiterhin aus dem sachlich nicht eingegrenzten Themenfeld für die Fragen der Abgeordneten. Gegenstand der Regierungsbefragung sind alle Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit. Dabei werden zwar zeitlich vorrangig Fragen zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung berücksichtigt (§ 106 Abs. 2, Anlage 7 Nr. 9 GOBT). Das Themenfeld der Fragen im Rahmen der Regierungsbefragung ist durch diese Vorschriften des Geschäftsordnungsrechts indes inhaltlich nicht beschränkt. Eine derartige Eingrenzung besteht auch nicht durch den vorrangigen Bezug der Fragen auf die vorangegangene Kabinettsitzung. Zum einen kann bereits dieser Bezug in Abhängigkeit von den im Kabinett behandelten Themen in der Sache eine Fülle unterschiedlicher Zuständigkeiten der Mitglieder der Bundesregierung berühren. Zum anderen begründet dieser Bezug ohnehin nur eine zeitliche Priorität bei der Beantwortung während der Befragung und hält die

Möglichkeit „freier“ Fragen ohne jeden inhaltlichen Bezug auf die vorangegangene Kabinettsitzung offen

Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, Anlage 7 Nr. 2 GOBT, Erl. 1d.

Insoweit unterscheidet sich das Rechtsregime der Regierungsbefragung im geltenden Geschäftsordnungsrecht grundlegend von demjenigen Verfahren, das zuvor im Jahr 1985 aufgrund des Berichts der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform kurzzeitig erprobt worden war. Damals handelte es sich noch ausschließlich um eine Kabinettsberichterstattung. Ein einzelnes Mitglied der Bundesregierung gab einen höchstens zehnminütigen Bericht aus dem Kabinett und beantwortete die Fragen. Die Fragen mussten sich ausschließlich auf den von der Regierung berichteten Gegenstand der Kabinettsitzung beziehen

Siehe dazu oben, S. 9 ff. In etwas modifizierter Form wird eine derartige Kabinettsberichterstattung mit ausschließlicher Befragung des berichtenden Kabinettsmitglieds noch heute in der „Befragung der Staatsminister“ im sächsischen Landtag praktiziert (§ 54 SächsGOLT).

Im Kontrast dazu handelt es sich im Rahmen von § 106 Abs. 2 GOBT um eine Befragung der Bundesregierung, in der nicht mehr ein einzelnes Mitglied der Bundesregierung aus dem Kabinett berichtet und Fragen dazu beantwortet. Vielmehr darf ein Regierungsmitglied nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht lediglich eingangs noch fakultativ bis zu fünf Minuten aus dem Kabinett berichten; danach dürfen die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an alle Mitglieder der Bundesregierung richten.

Anders als in der Fragestunde liegen der Bundesregierung die Fragen in der Regierungsbefragung überdies auch nicht vorher vor. Im Vorfeld der jeweiligen Regierungsbefragung ist daher nicht vorhersehbar, welches Mitglied der Bundesregierung nach seiner Zuständigkeit innerhalb des Kabinetts für die Beantwortung der Frage sachlich zuständig ist. Da die Beantwortung von Fragen in der Regierungsbefragung nur persönlich und mündlich durch ein Mitglied der Bundesregierung erfolgen kann, setzt der inhaltliche Umfang der in der Regierungsbefragung zulässigen Fragen somit die Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung in der Regierungsbefragung voraus.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, für die Beantwortung von Fragen, die sich nicht auf die vorangegangene Kabinettsitzung bezögen, sei es hinreichend, wenn der Chef des Bundeskanzleramts im Rang eines Bundesministers anwesend sei

In diese Richtung unter Bezug auf die zeitweilige parlamentarische Praxis *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Anlage 7 Nr. 7 GOBT, Erl. b, die freilich fehlerhaft von der regelmäßigen Anwesenheit des „Staatsministers beim Bundeskanzler“ sprechen. „Staatsminister beim Bundeskanzler“ ist die Amtsbezeichnung für einen Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundeskanzler (vgl. § 8 ParlStG).

Der Chef des Bundeskanzleramts hat auch dann, wenn er – wie gegenwärtig – den Rang eines Bundesministers für besondere Aufgaben innehat, keinerlei parlamentarische Gesamtverantwortlichkeit für alle Tätigkeitsbereiche der Bundesregierung. Diese trägt im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 65 Satz 1 GG allein der Bundeskanzler. Die Zuständigkeit der Mitglieder der Bundesregierung zur Beantwortung von Fragen in der Befragung der Bundesregierung folgt grundsätzlich insgesamt der in Art. 65 GG angelegten Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundeskanzler und den Bundesministern

Vgl. *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Rdnr. 23; *H. P. Schneider*, in: AK-GG, 3. Aufl., Stand: 2. AufbauL August 2002, Art. 43 GG, Rdnr. 5 am Ende.

Dies kommt auch in Anlage 7 Nr. 7 GOBT zum Ausdruck, wonach grundsätzlich das angesprochene Mitglied der Bundesregierung antwortet, das Rederecht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung aber davon unberührt bleibt. Durch das Wort „grundsätzlich“ ist hier klargestellt, dass die Geschäftsordnung nicht das zwar angesprochene, aber unzuständige Kabinettsmitglied zur Antwort verpflichtet, es sei denn, dem Fragesteller komme es gerade auf die politische Einschätzung des sachlich unzuständigen Ressortministers als Teil des nach dem Kollegialprinzip (Art. 65 Satz 3 GG) organisierten Verfassungsorgans Bundesregierung an

Zu dieser letztgenannten Konstellation vgl. *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 61.

Dass die Befragung der Bundesregierung die Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung voraussetzt, zeigt sich besonders deutlich auch in der geschäftsordnungswidrigen Praxis von Bundestag und Bundesregierung, dass Fragen in der Befragung der Bundesregierung, die nicht in den Geschäftsbereich des anwesenden Bundesministers fallen, regelmäßig durch den Parlamentarischen Staatssekretär des zuständigen Bundesministeriums beantwortet werden

Vgl. zur Staatspraxis unten S. 32 f.

Diese geschäftsordnungswidrige Praxis zeigt, dass die Fragen in der Befragung der Bundesregierung nur beantwortet werden können, wenn die Bundesregierung in der gesamten thematischen Breite ihrer Verantwortung in der Befragung vertreten ist. Für diese können in der Befragung der Bundesregierung aber nur der Bundeskanzler und die Bundesminister insgesamt einstehen.

Die Beantwortung von inhaltlich nicht eingegrenzten mündlichen Fragen in der Befragung der Bundesregierung kann daher nur durch die Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung sichergestellt werden.

4. Rechtsverbindlichkeit der Anwesenheitspflicht als Ausübung des Zitierrechts

Die in der Geschäftsordnung vorgesehene grundsätzliche Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung ist für die Regierungsmitglieder auch rechtsverbindlich, weil sie eine Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG darstellt:

a) Grundsätzlich fehlende Rechtsverbindlichkeit von Geschäftsordnungsrecht des Bundestages für die Mitglieder der Bundesregierung

Das Geschäftsordnungsrecht des Bundestages kann die Mitglieder der Bundesregierung zwar nicht aus sich heraus zur Anwesenheit in der Befragung der Bundesregierung verpflichten. Denn Geschäftsordnungsrecht ist lediglich parlamentarisches Innenrecht und kann als solches grundsätzlich allein den Bundestag selbst und seine Mitglieder binden, nicht aber andere Verfassungsorgane wie die Bundesregierung

BVerfGE 1, 144 (148); *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 64 ff., 110 ff.; *Schweirin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 75 ff.

Dabei kann hier offenbleiben, ob die Mitglieder der Bundesregierung jedenfalls insoweit der Geschäftsordnung des Bundestages unterliegen, als sie an Sitzungen des Bundestages teilnehmen

Näher dazu *Schmidt*, Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), S. 608 (614 ff.).

Denn die Verpflichtung der Regierungsmitglieder zur Anwesenheit in der Befragung der Bundesregierung knüpft nicht Verhaltenspflichten an die Präsenz der Regierungsmitglieder im Bundestag, sondern will diese Anwesenheit vielmehr überhaupt erst herbeiführen. Diese Verpflichtung kann aber durch das autonome Selbstorganisationsrecht des Bundestages als solches nicht begründet werden.

b) Die Anwesenheitspflicht als Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG

Die vom Geschäftsordnungsrecht vorgesehene Anwesenheitspflicht für die Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung ist indes für die Bundesregierung und deren Mitglieder deshalb rechtlich bindend, weil diese Anwesenheitspflicht eine Ausübung des Zitierrechts des Bundestages nach Art. 43 Abs. 1 GG darstellt.

Es steht dem Bundestag nämlich offen, alle Mitglieder der Bundesregierung gleichzeitig zu zitieren (dazu unter aa), und er kann das Zitierrecht auch abstrakt-individuell für die jeweilige Wahlperiode ausüben (dazu unter bb):

aa) Möglichkeit der gleichzeitigen Herbeirufung aller Mitglieder der Bundesregierung

Der Bundestag kann die gleichzeitige Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung verlangen. Nach Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Dieses Zitierrecht ist nach seinem klaren Wortlaut nicht auf die jeweils individuelle Herbeirufung eines einzelnen Mitglieds der

Bundesregierung beschränkt. Die individuelle Herbeirufung eines einzelnen Regierungsmitglieds ist zwar in der parlamentarischen Praxis der Regelfall

Vgl. dazu die Übersicht in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, mit Online-Aktualisierungen, Stand: 17.12.2013, Kapitel 6.16: Herbeirufung von Regierungsmitgliedern,

und nur dieser Fall ist auch in § 42 GOBT eigenständig geregelt. Art. 43 Abs. 1 GG ermöglicht es dem Bundestag aber ebenso, alle Regierungsmitglieder gleichzeitig zu zitieren. Wenn der Bundestag jedes Regierungsmitglied einzeln zitieren kann, dann kann er diese individuellen Zitiermöglichkeiten auch zu einer Gesamtherbeirufung aller Mitglieder der Bundesregierung kumulieren.

Auf die streitig diskutierte Frage, ob der Bundestag im Fall der individuellen Herbeirufung auch einen sachlich unzuständigen Minister zitieren darf

Dazu etwa *Fauser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder, S. 106 ff.; *Morlok*, in: Dreier, Art. 43 GG, Rdnr. 10 m.w.N.

kommt es insoweit nicht an. Denn durch die Herbeirufung in das besondere Format der Befragung der Bundesregierung stellt der Bundestag gerade sicher, dass alle zuständigen Mitglieder der Bundesregierung für die Befragung zur Verfügung stehen.

bb) Möglichkeit einer abstrakt-individuellen Zitierung aller Mitglieder der Bundesregierung

Es steht dem Bundestag nach Art. 43 Abs. 1 GG auch offen, das Zitierrecht für die jeweilige Wahlperiode abstrakt-individuell durch eine entsprechende Vorschrift in der Geschäftsordnung auszuüben. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG ist nicht auf individuelle Ad-hoc-Zitierungen aus konkretem Anlass beschränkt. Als eine der verfassungsrechtlichen Zentralnormen des Kontakts zwischen Parlament und Regierung

Vgl. *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 35; *Schönberger*, JZ 2016, 486 (493).

gibt das Zitierrecht vielmehr dem Bundestag die rechtliche Möglichkeit, die Kooperation zwischen Parlament und Regierung durch die Einforderung der persönlichen Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung rechtlich auszugestalten. Angesichts der weit ausgebauten Möglichkeiten des Bundestages zur Selbstinformation wie auch zur Fremdinformation durch schriftlich beantwortete Fragen steht bei der vom Bundestag verlangten persönlichen Anwesenheit der Regierungsmitglieder die kontrollierende Funktion im Vordergrund

H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 36.

Hier hat der Bundestag durch die Regelung in § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT die Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung in Sitzungswochen mittwochs um 13 Uhr verlangt. Die geschäftsordnungsrechtlich festgelegte Anwesenheitspflicht für die Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung stellt sich mithin als Ausübung des Zitierrechts in auf die Dauer der jeweiligen Wahlperiode begrenzter abstrakt-individueller Form dar. Die entsprechenden Vorschriften des Geschäftsordnungsrechts weisen rechtlich eine *Doppelnatur* auf. Sie wirken *innerhalb des Bundestages als parlamentarisches Innenrecht* und *zugleich gegenüber der Bundesregierung als nach außen wirksames Interorganrecht*.

Diese abstrakt-individuelle Herbeirufung der Mitglieder der Bundesregierung in die Befragungen der Bundesregierung der jeweiligen Wahlperiode ist auch *hinreichend bestimmt*. Insbesondere steht dieser Herbeirufung für eine Reihe von Terminen nicht entgegen, dass hier zum Zeitpunkt der Ausübung des Zitierrechts bei Übernahme der Geschäftsordnung am Beginn der Wahlperiode die jeweilige Tagesordnung des Bundestages noch nicht konkret beschlossen ist. Selbst die Ad-hoc-Herbeirufung eines einzelnen Regierungsmitglieds ist nicht in dem Sinne tagesordnungsbezogen, dass die Herbeirufung eines Regierungsmitglieds erst dann zulässig wäre, wenn der Gegenstand, zu dem das Regierungsmitglied zitiert wird, zuvor in die Tagesordnung aufgenommen worden ist

Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, § 42 GOBT, Stand: 10. Lfg. Dezember 1997, Erl. b.

Durch die Festlegung der Geschäftsordnung, dass die Befragung der Bundesregierung in Sitzungswochen mittwochs um 13 Uhr stattfindet, ist die abstrakte Herbeirufung der Mitglieder in hinreichend bestimmter Weise vorgenommen. Führt der Bundestag ausnahmsweise in Sitzungswochen keine Befragung der Bundesregierung durch

Dazu näher *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Anlage 7 Nr. 1 GOBT, Erl. a-d; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 94,

so erledigt sich insoweit die jeweilige Herbeirufung der Regierungsmitglieder in die Befragung der Bundesregierung.

Die entsprechende Ausgestaltung der Befragung der Bundesregierung im Geschäftsordnungsrecht ist auch nicht etwa deswegen verfassungsrechtlich unzulässig, weil sie das Mehrheitsrecht der Herbeirufung der Mitglieder der Bundesregierung in ein Minderheitenrecht verwandelt hätte

So die allgemeine Kritik an der Verankerung der Fragerechte aus §§ 100 ff. GOBT in Art. 43 Abs. 1 GG, die sich aber auf die Fragerechte ohne Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bezieht und die auf Präsenz beruhende Befragung der Bundesregierung nicht eigenständig behandelt ; vgl. etwa *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Rdnr. 4; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 80.

Das Verständnis von Art. 43 Abs. 1 GG als Mehrheitsrecht ist nämlich von vornherein verkürzt. Art. 43 Abs. 1 GG begründet kein Recht der Bundestagsmehrheit, sondern eine staatsrechtliche Kompetenz des Verfassungsorgans Bundestag gegenüber dem Verfassungsorgan Bundesregierung. Nach Art. 43 Abs. 1 GG bedarf es eines Mehrheitsbeschlusses nur, soweit es um die Herbeirufung des Regierungsmitglieds geht. Das Recht, den anwesenden Regierungsmitgliedern Fragen zu stellen, steht dann hingegen den einzelnen Abgeordneten nach Maßgabe von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und des Geschäftsordnungsrechts zu. Da die Ausübung des Fragerechts bei der persönlichen Befragung von Regierungsmitgliedern überhaupt erst möglich wird, wenn das Regierungsmitglied der Herbeirufung Folge geleistet hat, handelt es sich dabei um ein individuelles Abgeordnetenrecht, für dessen Ausübung aber ein vorheriger Mehrheitsbeschluss erforderlich ist

Vgl. *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, S. 105 f.

Indem der Bundestag zu Beginn der Wahlperiode die Geschäftsordnung mit der Vorschrift des § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT durch Mehrheitsbeschluss übernommen hat, hat er somit die Mitglieder der Bundesregierung für die Dauer der Wahlperiode in den Sitzungswochen in die Befragung der Bundesregierung zitiert.

cc) Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen aus der Verfassungsorgantreue

Es ist schließlich auch nicht ersichtlich, dass der Bundestag durch die Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung zur Anwesenheit in der Regierungsbefragung gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Verfassungsorgantreue gegenüber dem eigenständigen Verfassungsorgan Bundesregierung verstoßen hätte

Zu den Anforderungen der Verfassungsorgantreue allgemein *Schenke*, Die Verfassungsorgantreue, 1977; speziell zu den Anforderungen der Verfassungsorgantreue im Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung auch dort S. 96 ff.

Dass die Zitierung der Regierungsmitglieder in die Befragung der Bundesregierung die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundesregierung gefährden könnte, ist nicht erkennbar. Der Bundestag organisiert so eine Form der Kontrolle der ihm verantwortlichen Mitglieder der Bundesregierung. Auch in vielen anderen westlichen Demokratien – genannt seien nur Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien und Kanada – gehört eine regelmäßige persönliche Befragung des Ministerpräsidenten und der Minister im Parlamentsplenum in unterschiedlichen Ausprägungen zu den Selbstverständlichkeiten des Verfassungslebens

Siehe dazu etwa vergleichend *Baddenhausen-Lange*, PVS 28 (1997), S. 29 ff. (Kanada, Frankreich); *Hierlemann/Sieberer*, Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Bundestag, 2014 (Großbritannien); näher für Frankreich: *Avril/Gicquel/Gicquel*, Droit parlementaire, 5. Aufl. 2014, Rdnr. 439 ff.

Es handelt sich überdies um eine maximal einstündige Befragung in Sitzungswochen an Tagen, an denen ohnehin vormittags zuvor regelmäßig das Bundeskabinett tagt. Schon vor diesem Hintergrund erscheint es ausgeschlossen, dass das Verlangen des Bundestages nach regelmäßiger Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung gegen dessen Pflicht zur Verfassungsorgantreue verstößt. Die vorher festgelegte Anwesenheitspflicht an bestimmten, deutlich im Voraus bekannten Terminen bedeutet überdies eine geringere Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung als eine nicht vorhersehbare individuelle Ad-hoc-Zitierung von Regierungsmitgliedern. Für besondere Verhinderungssituationen einzelner Regierungsmitglieder – etwa im Fall der Erkrankung – greifen ohnehin die anerkannten Verhinderungsgründe in Anlehnung an § 51 Abs. 2 Satz 1 StPO ein

Überblick dazu bei *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Art. 43 GG, Rdnr. 30 f.; *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, S. 67 ff.; vgl. bereits *Jellinek*, Reichskanzler und Überwachungsausschuss, RVwBl. 53 (1932), 821 (823 ff.).

5. Fortbestehende Rechtsverbindlichkeit trotz abweichender Staatspraxis

Die Staatspraxis von Bundestag und Bundesregierung beachtet die durch § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG gebotene Anwesenheit aller Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung der Bundesregierung bisher nicht. Diese abweichende Staatspraxis vermag an der Rechtsverbindlichkeit der Pflicht aller Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung indes nichts zu ändern, da diese Praxis weder eine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung darstellt noch die abstrakt-individuelle Ausübung des Zitierrechts ganz oder teilweise aufzuheben in der Lage ist. Dazu im Einzelnen:

a) Die abweichende Praxis der Regierungsbefragung in der laufenden Wahlperiode

Die Praxis der Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung in der Regierungsbefragung war in der gegenwärtigen Wahlperiode uneinheitlich. So hat gelegentlich überhaupt kein Mitglied der Bundesregierung an der Befragung der Bundesregierung teilgenommen. An der Befragung der Bundesregierung am 24. September 2014 nahm etwa allein die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Iris Gleicke, teil, die einleitend einen fünfminütigen Bericht zum Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit erstattete und danach Fragen der Abgeordneten beantwortete

Befragung der Bundesregierung: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, BT-Plenarprotokoll 18/53 v. 24. September 2014, S. 4835 B – 4841 B.

Nach der öffentlichen Kritik des Bundestagspräsidenten und der Oppositionsfraktionen und dem Scheitern der Gespräche über eine grundsätzliche Reform der Regierungsbefragung 2014/15 hat sich dann in der zweiten Phase der laufenden Wahlperiode die folgende Praxis neu stabilisiert: An der Befragung nimmt ein einziger Bundesminister teil, der das Wort für einen einleitenden fünfminütigen Bericht ergreift. Danach können die Abgeordneten Fragen an den Minister stellen. Der amtierende Präsident ruft dabei zunächst Fragen zum Thema des Berichts auf, dann zu anderen Themen der vorangegangenen Kabinettsitzung und schließlich zu sonstigen Themen aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung

Zu dieser üblichen Abfolge des Aufrufs der Fragen *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Anlage 7 Nr. 3 GOBT, Erl. b.

Insoweit dem Minister Fragen gestellt werden, die über seine Ressortverantwortung hinausgehen, gibt er die Frage regelmäßig an den anwesenden Parlamentarischen Staatssekretär des zuständigen Bundesministeriums weiter, der diese dann beantwortet

Vgl. beispielhaft die Befragung der Bundesregierung: Die deutsche Luft- und Raumfahrt – Innovation und Hochtechnologie für eine Welt im Wandel, BT-Plenarprotokoll 18/224 v. 22. März 2017, S. 22445 C – 22453 C, mit einleitendem Bericht der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries. Beispielsweise gab die Bundesministerin eine Frage zur Außenpolitik an den Staatsminister im Auswärtigen Amt weiter: „Brigitte Zypries, Bundesministerin für Wirtschaft und Energie: Frau Präsidentin, Staatsminister Roth würde auf die Frage, welche Bemühungen das Auswärtige Amt unternimmt, antworten ... Vizepräsidentin Petra Pau: Dann hat der Herr Staatsminister Roth das Wort“ (S. 22450 C).

Die Befragung der Bundesregierung stellt sich also in der derzeit geübten Praxis als Befragung eines Bundesministers dar, die mit einer von diesem Bundesminister koordinierten Befragung Parlamentarischer Staatssekretäre verbunden wird.

Diese Staatspraxis entspricht nicht den dargestellten Anforderungen von § 106 Abs. 2 mit Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG. Grundsätzlich sind vielmehr alle Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet. Eine Beantwortung von Fragen durch Parlamentarische Staatssekretäre ist nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht in der Befragung der Bundesregierung gleichfalls ausgeschlossen.

b) Fortbestehende Rechtsverbindlichkeit der Anwesenheitspflicht

An der fortbestehenden Rechtsverbindlichkeit der grundsätzlichen Pflicht aller Mitglieder der Bundesregierung, an der Befragung der Bundesregierung teilzunehmen, vermag die abweichende Staatspraxis nichts zu ändern. Sie stellt weder bundestagsintern eine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung dar noch liegt darin eine vollständige oder teilweise Aufhebung der am Beginn der Wahlperiode vorgenommenen abstrakt-individuellen Herbeirufung der Mitglieder der Bundesregierung:

aa) Keine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung

In der abweichenden Staatspraxis liegt keine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung des Bundestages:

Die Geschäftsordnung ist während der jeweiligen Wahlperiode grundsätzlich rechtsverbindlich, solange der Bundestag die entsprechenden Bestimmungen nicht durch einen Beschluss des Plenums geändert oder aufgehoben hat

Zur entsprechenden Änderungskompetenz des Bundestages siehe
Schmidt, AöR 128 (2003), 608 (634 ff.).

Diese Rechtsverbindlichkeit besteht trotz der Besonderheit, dass hier Normgeber und Normunterwerfener zusammenfallen. Die vorausgesetzte Verbindlichkeit des Geschäftsordnungsrechts zeigt sich besonders deutlich in der dem Bundestag durch § 126 GOBT unter bestimmten Voraussetzungen eingeräumten Abweichungskompetenz im Einzelfall

Dazu *Canzik*, Rechtsquellen des Parlamentsrechts, in: Morlok/Wiefelspütz, Handbuch Parlamentsrecht, 2016, § 9, Rdnr. 35 m.w.N.

Der Bundestag kann gemäß § 126 GOBT im Einzelfall von den Vorschriften seiner Geschäftsordnung durch einen Beschluss mit Zweidrittelmehrheit seiner anwesenden Mitglieder abweichen, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen. Diese Vorschrift macht im Umkehrschluss deutlich, dass sich durch die Parlamentspraxis keine der Geschäftsordnung widersprechende Rechtsregel herausbilden kann, sondern es insoweit immer einer ausdrücklichen Textänderung der Geschäftsordnung bedarf.

bb) Keine vollständige oder teilweise Aufhebung der Herbeirufung

In der abweichenden Staatspraxis liegt auch keine vollständige oder teilweise Aufhebung der durch die Übernahme der Geschäftsordnung am Beginn der Wahlperiode ausgesprochenen abstrakt-individuellen Herbeirufung aller Regierungsmitglieder:

Nach allgemeinen Regeln bedarf die Aufhebung der entsprechenden abstrakt-individuellen Herbeirufung als *actus contrarius* derselben rechtlichen Form wie diese selbst. Die Aufhebung der Herbeirufung ist also nur durch einen entsprechenden Plenarbeschluss des Bundestages möglich. Wenn der Bundestag nicht zugleich eine entsprechende textliche Änderung seiner Geschäftsordnung vornähme, würde durch einen derartigen Plenarbeschluss allein im Interorganverhältnis zur Bundesregierung die Verbindlichkeit der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Anwesenheitspflicht beseitigt. Die Regierungsmitglieder wären dann nicht länger rechtlich verpflichtet, an der Befragung der Bundesregierung teilzunehmen. Einen derartigen Beschluss zur Aufhebung der durch die Inkraftsetzung von § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT gleichzeitig ausgesprochenen abstrakt-individuellen Herbeirufung hat der Bundestag in der laufenden Wahlperiode indes nicht gefasst.

An der rechtlichen Verbindlichkeit der Anwesenheitspflicht ändert sich auch nichts dadurch, dass der Bundestag den Verstoß der jeweils in der Regierungsbefragung abwesenden Mitglieder der Bundesregierung in der laufenden Wahlperiode hingenommen hat

Die Staatspraxis in früheren Wahlperioden kann insoweit ohnehin keine rechtliche Bedeutung mehr gewinnen, da die Geschäftsordnung des

Bundestages stets nur für die jeweilige Wahlperiode rechtsverbindlich ist; zu dieser beschränkten zeitlichen Geltung des Geschäftsordnungsrechts siehe BVerfGE 1, 144 (148 f.). So hat der Bundestag am Beginn der laufenden 18. Wahlperiode die vorherige Geschäftsordnung durch Beschluss vom 22. Oktober 2013 übernommen: BT-Plenarprotokoll 18/1 v. 22. Oktober 2013, S. 9 C; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Weitergeltung von Geschäftsordnungsrecht, BT-Drs. 18/1 v. 22. Oktober 2013.

In der Hinnahme des Verstoßes von Mitgliedern der Bundesregierung gegen ihre Anwesenheitspflicht in der Befragung der Bundesregierung liegt auf Seiten des Bundestages weder ein konkludenter Verzicht auf die Herbeirufung noch hat der Bundestag dadurch die Möglichkeit verwirkt, die Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung gegenüber der Bundesregierung geltend zu machen. Vielmehr hat sich lediglich die durch die Herbeirufung begründete Anwesenheitspflicht fehlender Kabinettsmitglieder jeweils dann erledigt, als der Bundestag an dem entsprechenden Sitzungstag den Tagesordnungspunkt Regierungsbefragung abschloss. Verzicht oder Verwirkung seitens des Bundestages liegen auch nicht etwa darin begründet, dass der Bundestag im Lauf der Wahlperiode keinen Versuch unternommen hat, die Pflicht der Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Regierungsbefragung zwangsweise durchzusetzen. Die Rechtspflicht der zitierten Regierungsmitglieder, im Bundestag zu erscheinen, ist mangels einer eigenständigen Sanktion rechtlich nicht selbständig durchsetzbar. Das einzige rechtliche Mittel, das einer Durchsetzung der Anwesenheitspflicht zumindest nahe kommt, wäre ein Organstreitverfahren des Bundestages gegen die Bundesregierung bzw. die betroffenen Kabinettsmitglieder vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Antrag auf Feststellung, dass die Bundesregierung bzw. die betroffenen Kabinettsmitglieder durch Nichterscheinen ihre Pflichten gegenüber dem Bundestag aus Art. 43 Abs. 1 GG verletzt haben

Vgl. dazu *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 103 ff.; *Morlok*, in: Dreier, Art. 43 GG, Rdnr. 16; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art. 43 GG, 6. Aufl. 2012, Rdnr. 31.

Die durch die abstrakt-individuelle Herbeirufung der Mitglieder der Bundesregierung begründete Anwesenheitspflicht in der Regierungsbefragung ist indes rechtlich nicht davon abhängig, dass der Bundestag bei in der Vergangenheit vorgekommenen Verstößen gegen diese Pflicht einen entsprechenden Antrag im Organstreitverfahren gestellt hat.

IV. Ergebnis

Nach § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG sind alle Mitglieder der Bundesregierung grundsätzlich zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet.

V. Zusammenfassung in Thesen

1. Das Grundgesetz kennt keine spezifischen Vorschriften für eine mündliche Befragung der Mitglieder der Bundesregierung durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Der allgemeine verfassungsrechtliche Rechtsrahmen dafür ist durch drei rechtliche Positionen und Verpflichtungen gekennzeichnet: das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelnde Fragerecht des Abgeordneten, das in Art. 43 Abs. 1 gewährleistete Zitierrecht und die im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes vorausgesetzte verfassungsrechtliche Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen.
2. Im Hinblick auf die Mitwirkung der Regierungsmitglieder bei der Befragung der Bundesregierung kommt dem Geschäftsordnungsrecht des Bundestages die Aufgabe zu, die grundsätzliche verfassungsrechtliche Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, den Mitgliedern des Bundestages auf Fragen Rede und Antwort zu stehen, unter Beachtung der eigenständigen Rechtsstellung der Bundesregierung aus Art. 62 ff. GG zu aktualisieren.
3. Die rechtliche Einordnung der in § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT vorgesehenen Befragung der Bundesregierung erschließt sich durch die Abgrenzung zur Fragestunde und zu den in den siebziger und achtziger Jahren erprobten Vorläufern in der Form der sogenannten Kabinettsberichterstattung.
4. Die Einrichtung der Befragung der Bundesregierung ist eine Reaktion des Bundestages darauf, dass er die ihm im Rahmen der Fragestunde offenstehenden Möglichkeiten, Fragen an die Bundesregierung zu richten, für nicht ausreichend hielt. Dies lag vor allem darin begründet, dass die Fragestunde nur eine schwache mündliche Interaktion mit den Vertretern der Bundesregierung ermöglicht und die Mitglieder der Bundesregierung sich dort regelmäßig durch Parlamentarische Staatssekretäre vertreten lassen.
5. Die Befragung der Bundesregierung hat als unmittelbaren Vorläufer die 1985 erprobte Kabinettsberichterstattung. Diese jeweils zwischen Bundesregierung und Bundestag vereinbarte Berichterstattung bestand aus einem zehnminütigen Kabinettsbericht durch ein Mitglied der Bundesregierung, das auch die daran anschließenden und ausschließlich auf den Bericht bezogenen Fragen der Abgeordneten beantwortete. Sie wurde nach drei durchgeführten Befragungen nicht fortgeführt.
6. Weitere Initiativen aus dem Bundestag und Vorschläge von dessen damaligem Präsidenten führten schließlich zur Erprobung der geltenden Regeln über die Befragung der Bundesregierung seit Herbst 1988 und zu deren Aufnahme in die Geschäftsordnung im Jahr 1990.
7. Die Befragung der Bundesregierung ist eine regelmäßige Einrichtung in den Sitzungswochen des Bundestages. Es handelt sich dabei rechtlich nicht länger um ei-

ne Kabinettsberichterstattung mit nachfolgender Fragemöglichkeit. Vielmehr ist die Befragung der Bundesregierung ein parlamentarisches Format, bei dem die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse aus dem gesamten Verantwortungsbereich der Bundesregierung an deren Mitglieder richten können. Ein einleitender Bericht eines Kabinettsmitglieds ist nur noch fakultativ vorgesehen. Es ist nicht länger vorgesehen, dass ausschließlich das berichterstattende Kabinettsmitglied die Fragen beantwortet. Grundsätzlich antwortet vielmehr das angesprochene Mitglied der Bundesregierung.

8. Die Beantwortung von Fragen in der Regierungsbefragung ist ausschließlich durch den Bundeskanzler und die Bundesminister als die Mitglieder der Bundesregierung im Sinne von Art. 62 GG möglich. Anders als in der Fragestunde ist bei der Befragung der Bundesregierung eine Beantwortung von Fragen durch Parlamentarische Staatssekretäre ausgeschlossen. Das entspricht der politischen Kontrollfunktion der ausschließlich mündlichen Regierungsbefragung als Form der Geltendmachung der persönlichen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag.
9. Grundsätzlich sind alle Mitglieder der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet. Das ergibt sich bereits klar aus dem Wortlaut von § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT und entspricht der Eigenart der Regierungsbefragung als ausschließlich mündlicher Befragung der anwesenden Regierungsmitglieder und dem sachlich nicht eingegrenzten Themenfeld für die Fragen der Abgeordneten.
10. Die geschäftsordnungsrechtlich vorgesehene grundsätzliche Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung bindet rechtlich auch die Bundesregierung, weil es sich dabei um eine Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG handelt.
11. Es steht dem Bundestag im Rahmen von Art. 43 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich offen, alle Mitglieder der Bundesregierung gleichzeitig zu zitieren und dieses Zitierrecht auch abstrakt-individuell für die jeweilige Wahlperiode auszuüben. Da er diese Verpflichtung in seiner Geschäftsordnung festgelegt hat, weisen die entsprechenden Vorschriften eine rechtliche Doppelnatur auf. Sie sind innerhalb des Bundestages parlamentarisches Innenrecht und wirken zugleich gegenüber der Bundesregierung als nach außen wirksames Interorganrecht.
12. Die vom Geschäftsordnungsrecht festgelegte grundsätzliche Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung bei der in Sitzungswochen stattfindenden maximal einstündigen Befragung der Bundesregierung verstößt nicht gegen die Anforderungen der Verfassungsorgantreue zwischen Bundestag und Bundesregierung. Für besondere Verhinderungssituationen einzelner Regierungsmitglieder

greifen die anerkannten Verhinderungsgründe in Anlehnung an § 51 Abs. 2 Satz 1 StPO ein.

13. Die in uneinheitlichen Formen abweichende Staatspraxis vermag an der Rechtsverbindlichkeit der grundsätzlichen Anwesenheitspflicht aller Regierungsmitglieder in der Befragung der Bundesregierung nichts zu ändern. Diese Praxis stellt weder eine rechtlich zulässige Abweichung von der Geschäftsordnung dar noch kann sie die abstrakt-individuelle Ausübung des Zitierrechts ganz oder teilweise aufheben. Der Bundestag hat auf die Anwesenheitspflicht auch nicht durch die Hinnahme der Abwesenheit von Kabinettsmitgliedern in der Regierungsbefragung konkludent verzichtet oder diese verwirkt. Verzicht oder Verwirkung liegen auch nicht etwa darin begründet, dass der Bundestag im Lauf der Wahlperiode nicht versucht hat, den Verstoß der betroffenen Kabinettsmitglieder gegen die Anwesenheitspflicht in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht feststellen zu lassen.
14. Nach § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG sind somit alle Mitglieder der Bundesregierung grundsätzlich zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet.