

Sebastian Hünermund

# Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag

Eine empirische Untersuchung ihrer Funktionen  
im politischen Prozess



Nomos

Herausgeber der Reihe:

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Dresden

Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Halle/Berlin

Sebastian Hünermund

# **Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag**

Eine empirische Untersuchung ihrer Funktionen  
im politischen Prozess



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss., 2024

ISBN 978-3-7560-0812-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-1566-9 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Zwischen den öffentlichen Anhörungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag und der Umsetzung eines Dissertationsvorhabens existiert eine wesentliche Gemeinsamkeit: Dass sie zustande kommen und erfolgreich sind, verdankt sich in beiden Fällen immer auch den Ratschlägen, der Expertise und der Unterstützung einer Vielzahl von Personen, die daran mitgewirkt haben.

Mein ganz besonderer Dank gilt Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, die mich von Beginn an in meinem Forschungsvorhaben bestärkt und damit maßgeblich zur Vollendung der vorliegenden Arbeit beigetragen hat. Die von ihr stets eingeforderte analytische Klarheit war für mein parlamentarismustheoretisches wie auch -praktisches Verständnis von enormer Bedeutung und hat die Dissertation an den entscheidenden Stellen vorangebracht und verbessert. Für ihre motivierenden Ratschläge sowie für ihr Vertrauen möchte ich ihr von Herzen danken.

Großer Dank gebührt auch Prof. Dr. Petra Dobner, die das Zweitgutachten übernahm sowie Prof. Dr. Andreas Petrik als Wahlmitglied im Promotionsverfahren.

Gleichfalls zu Dank verpflichtet bin ich Prof. Dr. Philipp Austermann für seine Hilfestellungen zu den rechtlichen Grundlagen des Anhörungsinstruments. Durch seine Tätigkeit im Sekretariat des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung gewährte er mir direkt zu Beginn meiner Untersuchung wertvolle Einblicke in die parlamentarische Praxis.

Ein besonderer Dank geht auch an meine Kolleginnen und Kollegen Michael J. Kolkmann, Paul Rundquist, Daniel Hellmann, Juliane Scholz, Torben Fischer, Andreas Müller, Steffen Fiebrig und Kerstin Völkl, von deren Erfahrungen, Einschätzungen und wissenschaftlichen Denkanstößen der Forschungsprozess in ganz unterschiedlicher Art und Weise profitiert hat.

Sehr verbunden bin ich zudem André Kahl für den regen fachlichen Austausch sowie für die zahlreichen Gespräche über die kleineren und größeren Hindernisse des Dissertationsalltags. Gregor Ritschel und Daniel Watermann haben das Manuskript umfassend kommentiert und geholfen, einen klareren Blick zu bekommen. Überdies hat Sven T. Siefken das Manuskript in seinen verschiedenen Stadien hilfreich kommentiert und

vielfach verbessert. Er war während des gesamten Arbeitsprozesses ein außerordentlich wichtiger Gesprächspartner, dem das vorliegende Buch viel zu verdanken hat.

Ganz besonders danke ich zudem meiner Mutter sowie meiner Schwester, ohne deren Vertrauen und fortwährende Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Der größte Dank aber gilt – um im Bild der öffentlichen Anhörungen zu bleiben – meiner einflussreichsten Sachverständigen Marie Dorow, die alle Höhen und Tiefen sowie gelegentliche Selbstzweifel mit durchlebt hat und mir stets mit sehr viel Geduld zur Seite stand. Ihr und unserer Tochter Valentina Carlotta ist dieses Buch gewidmet.

Leipzig, März 2024

*Sebastian Hünermund*

# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildungsverzeichnis   | 13 |
| Tabellenverzeichnis   | 15 |
| Abkürzungsverzeichnis   | 19 |
| 1. Der verspätete Erfolg eines amerikanischen „Exportschlagers“?<br>– Zwei Perspektiven auf die öffentlichen Anhörungen im<br>Bundestag | 21 |
| 2. Untersuchungsrahmen  | 29 |
| 2.1 Rechtliche Grundlagen öffentlicher Anhörungen in der GO BT  | 29 |
| 2.2 Die Entwicklung öffentlicher Anhörungen seit 1951   | 34 |
| 2.3 Stand der Forschung   | 39 |
| 2.3.1 Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag   | 39 |
| 2.3.2 Hearings im U.S.-Kongress   | 52 |
| 2.3.3 Anhörungen und verwandte Einrichtungen in anderen<br>Ländern  | 61 |
| 2.3.4 Zwischenfazit, Forschungsfrage und Anlage der Arbeit  | 69 |
| 3. Theoretischer Rahmen: Funktionale Analyse des<br>Anhörungsinstrumentes und Leitfragen  | 75 |
| 3.1 Kataloge von Parlamentsfunktionen   | 75 |
| 3.1.1 Ideengeschichtliche Vorbilder von Parlamentsfunktionen  | 76 |
| 3.1.2 Moderne Erweiterungen und ihre Bedeutung für die<br>öffentlichen Anhörungen   | 79 |
| 3.2 Soziologische Betrachtungen einer funktionalen Analyse  | 83 |
| 3.3 Theoretisches Modell der Anhörungsfunktionen  | 86 |
| 3.3.1 Informationsfunktion  | 92 |
| a) Externer Sachverstand für die Gesetzesberatung   | 92 |
| b) Expertenwissen in nicht-legislativen Anhörungen  | 96 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 3.3.2 | Parlamentarische Kontrollfunktion  | 98  |
| a)    | Begleitende Kontrolle des Gesetzentwurfs                                 | 100 |
| b)    | Anhörungen zu Anträgen – Ausweis parlamentarischer Kontrolle?            | 101 |
| c)    | Kontrolle durch Anhörungen im Wege der Selbstbefassung                   | 103 |
| 3.3.3 | Kommunikationsfunktion   | 104 |
| a)    | Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit                               | 106 |
| b)    | Aufnahme und Berücksichtigung von gesellschaftlichen Präferenzen         | 109 |
| 3.4   | Übersicht: Leitfragen der Arbeit   | 112 |
| 4.    | Methodische Vorgehensweise der Untersuchung                              | 115 |
| 5.    | Methodik der Vollerhebung öffentlicher Anhörungen                        | 117 |
| 5.1   | Untersuchungszeitraum  | 117 |
| 5.2   | Untersuchungsgegenstände und Quellen                                     | 119 |
| 5.2.1 | Nutzungszahlen und zeitlicher Umfang                                     | 119 |
| 5.2.2 | Typen von eingeladenen Sachverständigen                                  | 120 |
| 5.2.3 | Beratungsgegenstände   | 132 |
| 6.    | Empirische Analyse Teil I: Vollerhebung öffentlicher Anhörungen          | 135 |
| 6.1   | Die Ausgestaltung öffentlicher Anhörungen in der Praxis                  | 135 |
| 6.1.1 | Der Regelfall: Öffentliche Anhörungen                                    | 135 |
| 6.1.2 | Öffentliche Fach- und Expertengespräche                                  | 137 |
| 6.1.3 | Notwendigkeit eines funktionalen Anhörungsbegriffs                       | 141 |
| 6.2   | Die Nutzung öffentlicher Anhörungen                                      | 143 |
| 6.3   | Entwicklung des Zeitvolumens öffentlicher Anhörungen                     | 150 |
| 6.4   | Typen von Sachverständigen in öffentlichen Anhörungen                    | 159 |
| 6.4.1 | Entwicklungen im Zeitverlauf   | 159 |
| 6.4.2 | Externer Sachverständiger in einzelnen Ausschüssen                       | 161 |
| 6.4.3 | Rückschlüsse und Erkenntnisse für die Funktionen öffentlicher Anhörungen | 168 |



|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 6.5   | Legislativ-Anhörungen und nicht-legislative Anhörungen im Zeitverlauf | 170 |
| 6.6   | Nicht-legislative Anhörungen im Überblick                             | 177 |
| 6.6.1 | Anhörungen zu Oppositionsanträgen                                     | 186 |
| 6.6.2 | Anhörungen und Selbstbefassungsrecht                                  | 191 |
| 6.6.3 | Anhörungen zu Berichten der Bundesregierung                           | 199 |
| 6.7   | Zwischenbilanz  | 201 |
| 6.7.1 | Merkmale einer veränderten Anhörungspraxis                            | 201 |
| 6.7.2 | Bedeutung der Ergebnisse für die Anhörungsfunktionen                  | 203 |
| 6.7.3 | Fokus für die weitere Untersuchung                                    | 204 |
| 7.    | Methodik für die Fallstudien  | 205 |
| 7.1   | Vergleichende Einzelfallstudien                                       | 205 |
| 7.2   | Auswahlverfahren für die Fallstudien                                  | 208 |
| 7.2.1 | Auswahl von Fachausschüssen   | 208 |
| 7.2.2 | Maximale Varianz der Einzelfälle                                      | 213 |
| 7.2.3 | Fokus auf öffentliche Anhörungen in der 19. WP                        | 214 |
| 7.3   | Kriterien für die Auswahl der Fallstudien                             | 216 |
| 7.3.1 | Auswahlkriterien  | 216 |
| 7.3.2 | Zugang zu relevanten Dokumenten                                       | 218 |
| 7.4   | Ausgewählte Vorlagen und Themen öffentlicher Anhörungen               | 222 |
| 7.5   | Analyseschritte der Fallstudien und Operationalisierung               | 223 |
| 7.6   | Triangulation der Datenerhebung und Methoden der Datenanalyse         | 226 |
| 7.6.1 | Parlamentaria und Sekundärquellen                                     | 226 |
| 7.6.2 | Experteninterviews  | 231 |
|       | a) Entwicklung eines Gesprächsleitfadens                              | 232 |
|       | b) Auswahl von Gesprächspartnern                                      | 234 |
|       | c) Vorbereitung und Durchführung der Befragungen                      | 237 |
|       | d) Auswertung der Interviews  | 239 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 8.    | Empirische Analyse Teil II: Fallstudien  | 243 |
| 8.1   | Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär<br>Schutzberechtigten                            | 243 |
| 8.1.1 | Vorparlamentarische Phase und erste Beratung im<br>Bundestag                                   | 243 |
| 8.1.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung  | 247 |
|       | a) Vorbereitung  | 247 |
|       | b) Durchführung  | 249 |
|       | c) Nachbereitung und Beschlussempfehlung an das<br>Plenum                                      | 256 |
| 8.1.3 | Beschlussphase   | 258 |
| 8.1.4 | Kaum Zugewinn an Informationen – Die Anhörung als<br>Kontrollinstrument der Opposition         | 260 |
| 8.2   | Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen   | 263 |
| 8.2.1 | Vorparlamentarische Phase und erste Beratung im<br>Bundestag                                   | 263 |
| 8.2.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung  | 266 |
|       | a) Vorbereitung  | 266 |
|       | b) Durchführung  | 267 |
|       | c) Nachbereitung und Beschlussempfehlung an das<br>Plenum                                      | 276 |
| 8.2.3 | Beschlussphase   | 277 |
| 8.2.4 | Die Anhörung als Impulsgeber und zur Dokumentation<br>von Reformbedarf im Energiebereich       | 279 |
| 8.3   | Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-,<br>Express- und Paketbranche           | 282 |
| 8.3.1 | Vorparlamentarische Phase und erste Beratung im<br>Bundestag                                   | 282 |
| 8.3.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung  | 286 |
|       | a) Vorbereitung  | 286 |
|       | b) Durchführung  | 287 |
|       | c) Nachbereitung und Beschlussempfehlung an das<br>Plenum                                      | 298 |
| 8.3.3 | Beschlussphase   | 301 |
| 8.3.4 | Die Anhörung als Ort aktiver Darstellungspolitik und<br>zur Offenlegung von Gesetzesänderungen | 302 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 8.4   | Die Neuregelung zum erleichterten Abschuss von Wölfen                                 | 305 |
| 8.4.1 | Vorparlamentarische Phase und erste Beratung im Bundestag                             | 305 |
| 8.4.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung   | 309 |
| a)    | Vorbereitung  | 309 |
| b)    | Durchführung  | 311 |
| c)    | Nachbereitung und Beschlussempfehlung an das Plenum                                   | 318 |
| 8.4.3 | Beschlussphase  | 321 |
| 8.4.4 | Die Anhörung als Auslöser von Gesetzesänderungen und als Forum oppositioneller Kritik | 323 |
| 8.5   | Anträge zur Abschaffung von Sanktionen im Hartz-IV-System                             | 326 |
| 8.5.1 | Erste Beratung im Bundestag   | 326 |
| 8.5.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung   | 328 |
| a)    | Vorbereitung  | 328 |
| b)    | Durchführung  | 330 |
| b)    | Nachbereitung und Beschlussempfehlung an das Plenum                                   | 336 |
| 8.5.3 | Beschlussphase  | 337 |
| 8.5.4 | Die Anhörung zur öffentlichen Dokumentation hartnäckiger Oppositionsarbeit            | 338 |
| 8.6   | Die Anhörung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung                              | 340 |
| 8.6.1 | Ziele der Agenda 2030 und ihre politische Bedeutung                                   | 340 |
| 8.6.2 | Ausschussphase und öffentliche Anhörung   | 342 |
| a)    | Vorbereitung  | 342 |
| b)    | Durchführung  | 344 |
| c)    | Nachbereitung   | 351 |
| 8.6.3 | Die Anhörung als Ort aktiver Darstellungspolitik und begleitender Regierungskontrolle | 352 |
| 9.    | Fallstudien im Vergleich und Hypothesen zu den Anhörungsfunktionen                    | 355 |
| 9.1   | Informationsfunktion  | 356 |
| 9.1.1 | Die Anhörung als Lieferant zusätzlicher Informationen                                 | 356 |
| 9.1.2 | Zum Effekt von Ausschuss-Anhörungen auf den Gesetzentwurf                             | 358 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 9.1.3 | Die Anhörung zur Bestätigung bereits bekannter Positionen und Präferenzen                              | 359 |
| 9.2   | Kontrollfunktion   | 361 |
| 9.2.1 | Kontrolle des Regierungsentwurfs durch die Opposition  | 361 |
| 9.2.2 | Koalitionsinterne Kontrolle  | 363 |
| 9.2.3 | Nicht-legislative Anhörungen – Potenziale für oppositionelle Regierungskontrolle                       | 363 |
| 9.3   | Kommunikationsfunktion   | 365 |
| 9.3.1 | Argumentative Unterstützung für Inhalte und Positionen   | 365 |
| 9.3.2 | Politikvermittlung und Profilierung in Ausschuss-Anhörungen  | 367 |
| 9.3.3 | Zusätzliche Befunde für Darstellungspolitik mittels öffentlicher Anhörungen                            | 368 |
| 9.4   | Zusammenfassende Gesamtschätzungen   | 370 |
| 10.   | Öffentliche Anhörungen im Verständnis der Abgeordneten – Evidenzen aus der Praxis                      | 373 |
| 10.1  | Vorbereitung von öffentlichen Anhörungen   | 373 |
| 10.2  | Durchführung von öffentlichen Anhörungen   | 375 |
| 10.3  | Nachbereitung von öffentlichen Anhörungen  | 381 |
| 10.4  | Zufriedenheit mit dem Anhörungsinstrument und Reformperspektiven                                       | 384 |
| 11.   | Kernbefunde zu den Funktionen öffentlicher Anhörungen im politischen Prozess                           | 389 |
| 12.   | Ausblick: Parlamente vor neuen Herausforderungen in unruhigen Zeiten für die repräsentative Demokratie | 407 |
|       | Anhang   | 411 |
|       | Interviews   | 411 |
|       | Gesprächsleitfaden   | 412 |
|       | Literaturverzeichnis   | 417 |

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag<br>1949 bis 2017      | 35  |
| Abbildung 2:  | Anteil von Gesetzesinitiativen an öffentlichen<br>Anhörungen        | 38  |
| Abbildung 3:  | Theoretisches Modell von Anhörungsfunktionen                        | 111 |
| Abbildung 4:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen<br>2002 bis 2005    | 151 |
| Abbildung 5:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen<br>2005 bis 2009    | 152 |
| Abbildung 6:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen<br>2009 bis 2013    | 153 |
| Abbildung 7:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen<br>2013 bis 2017    | 155 |
| Abbildung 8:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen<br>2017 bis 2019    | 156 |
| Abbildung 9:  | Antragstitel der Opposition nach Inhalten 2002<br>bis 2019 (Teil 1) | 187 |
| Abbildung 10: | Antragstitel der Opposition nach Inhalten 2002<br>bis 2019 (Teil 2) | 187 |
| Abbildung 11: | Themen im Wege der Selbstbefassung 2002 bis 2019<br>(Teil 1)        | 191 |
| Abbildung 12: | Themen im Wege der Selbstbefassung 2002 bis 2019<br>(Teil 2)        | 193 |

*Abbildungsverzeichnis*

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 13: Themen im Wege der Selbstbefassung 2002 bis 2019<br>(Teil 3) | 195 |
| Abbildung 14: Nutzungsmotive taktischer Natur                              | 376 |
| Abbildung 15: Zufriedenheit mit öffentlichen Anhörungen                    | 385 |

## Tabellenverzeichnis

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1:  | Synopse ausgewählter Kataloge von Parlamentsfunktionen              | 80  |
| Tabelle 2:  | Typen von Sachverständigen  | 123 |
| Tabelle 3:  | Bezeichnung von öffentlichen Anhörungen durch die Ausschüsse        | 136 |
| Tabelle 4:  | Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag 2002 bis 2021         | 144 |
| Tabelle 5:  | Durchschnittliche Dauer öffentlicher Anhörungen 2002 bis 2019       | 150 |
| Tabelle 6:  | Typen von Sachverständigen in öffentlichen Anhörungen 2002 bis 2019 | 159 |
| Tabelle 7:  | Anhörungsstypen 2002 bis 2013                                       | 172 |
| Tabelle 8:  | Anhörungsstypen 2013 bis 2019                                       | 174 |
| Tabelle 9:  | Beratungsgegenstände in nicht-legislativen Anhörungen 2002 bis 2005 | 178 |
| Tabelle 10: | Beratungsgegenstände in nicht-legislativen Anhörungen 2005 bis 2009 | 179 |
| Tabelle 11: | Beratungsgegenstände in nicht-legislativen Anhörungen 2009 bis 2013 | 181 |
| Tabelle 12: | Beratungsgegenstände in nicht-legislativen Anhörungen 2013 bis 2017 | 183 |

## *Tabellenverzeichnis*

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 13: Beratungsgegenstände in nicht-legislativen Anhörungen 2017 bis 2019 | 184 |
| Tabelle 14: Fallstudien pro Ausschuss   | 215 |
| Tabelle 15: Fallauswahl   | 220 |
| Tabelle 16: Fallstudienanalyse - Zusammenführung der Leitfragen                 | 225 |
| Tabelle 17: Auswahl der Interviewpartner  | 235 |
| Tabelle 18: Fallstudie Familiennachzug - Schriftliche Stellungnahmen            | 248 |
| Tabelle 19: Fallstudie Familiennachzug - Zusammenführung der Leitfragen         | 262 |
| Tabelle 20: Fallstudie Stromsteuerbefreiungen - Schriftliche Stellungnahmen     | 267 |
| Tabelle 21: Fallstudie Stromsteuerbefreiungen - Zusammenführung der Leitfragen  | 281 |
| Tabelle 22: Fallstudie Nachunternehmerhaftung - Schriftliche Stellungnahmen     | 286 |
| Tabelle 23: Fallstudie Nachunternehmerhaftung - Zusammenführung der Leitfragen  | 304 |
| Tabelle 24: Fallstudie Änderung des BNatSchG - Schriftliche Stellungnahmen      | 309 |
| Tabelle 25: Fallstudie Änderung des BNatSchG - Zusammenführung der Leitfragen   | 325 |
| Tabelle 26: Fallstudie Sanktionen und Hartz IV - Schriftliche Stellungnahmen    | 329 |



|  |     |
|--|-----|
| Tabelle 27: Fallstudie Sanktionen und Hartz IV -<br>Zusammenführung der Leitfragen         | 340 |
| Tabelle 28: Fallstudie Agenda 2030 - Schriftliche Stellungnahmen                           | 343 |
| Tabelle 29: Fallstudie Agenda 2030 - Zusammenführung der<br>Leitfragen                     | 354 |
| Tabelle 30: Überblick ausgewählte Fallstudien  | 355 |
| Tabelle 31: Begünstigende Kontextfaktoren für Effekte von<br>Anhörungen auf Gesetzentwürfe | 380 |



## Abkürzungsverzeichnis

|          |   |
|----------|---|
| Abs.     | Absatz  |
| AG       | Aktiengesellschaft / Arbeitsgruppe                                      |
| AfD      | Alternative für Deutschland   |
| Art.     | Artikel   |
| BDA      | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände                     |
| BMVEL    | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft   |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz   |
| bzw.     | beziehungsweise   |
| CDU      | Christlich Demokratische Union Deutschlands                             |
| CETA     | Comprehensive Economic and Trade Agreement                              |
| Co. KG   | Compagnie Kommanditgesellschaft   |
| CSU      | Christliche Soziale Union   |
| D.C.     | District of Columbia  |
| ders.    | derselbe  |
| DGAP     | Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik                            |
| DHL      | Dalsey, Hilblom, Lynn (Paket- und Expressbriefdienst)                   |
| ebd.     | ebenda  |
| EU       | Europäische Union   |
| FAZ      | Frankfurter Allgemeine Zeitung  |
| FDP      | Freie Demokratische Partei  |
| Fn.      | Fußnote   |
| GG       | Grundgesetz   |
| GKV      | Gesetzliche Krankenversicherung   |
| GmbH     | Gesellschaft mit beschränkter Haftung                                   |
| GO BT    | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (i.d.F. vom 15. August 2022) |
| Grüne    | Bündnis90/Die Grünen  |
| i.d.F.   | in der Fassung  |

## *Abkürzungsverzeichnis*

|        |  |
|--------|--|
| i.d.R. | in der Regel   |
| i.V.m. | in Verbindung mit                                      |
| LINKE  | Die LINKE  |
| MdB    | Mitglied des Deutschen Bundestages                     |
| Min.   | Minute   |
| NGO    | Non-Governmental Organization                          |
| N.N.   | nomen nominandum                                       |
| OECD   | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PAC    | Political Action Committee                             |
| SDG    | Sustainable Development Goals                          |
| SPD    | Sozialdemokratische Partei Deutschlands                |
| SWP    | Stiftung Wissenschaft und Politik                      |
| SZ     | Süddeutsche Zeitung                                    |
| TTIP   | Transatlantic Trade and Investment Partnership         |
| u.a.   | und andere   |
| UA     | Unterausschuss   |
| UN     | United Nations   |
| UNHCR  | United Nations High Commissioner for Refugees          |
| USA    | United States of America                               |
| ver.di | Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft                   |
| vgl.   | vergleiche   |
| WP     | Wahlperiode  |
| zit.   | zitiert  |

## 1. Der verspätete Erfolg eines amerikanischen „Exportschlagers“? – Zwei Perspektiven auf die öffentlichen Anhörungen im Bundestag

Im September 1949 nahm der Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunität des Deutschen Bundestages seine Arbeit auf.<sup>1</sup> Ziel war die Ausarbeitung einer neuen und dauerhaften Geschäftsordnung. Bis es so weit sein sollte, diente die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages in der Fassung vom Dezember 1922 mit einigen kleineren Änderungen als Grundlage für die Verfahrensabläufe im Ersten Deutschen Bundestag. Die vorläufige Geschäftsordnung wurde in der fünften Sitzung nahezu einstimmig von den Fraktionen beschlossen.<sup>2</sup>

Etwa zeitgleich wurde der SPD-Bundestagsabgeordnete Karl Mommer (1910 bis 1990) von den Mitgliedern des sogenannten Organisationsausschusses zu ihrem Vorsitzenden gewählt. Der Organisationsausschuss wurde als Beratungsgremium beschrieben, dessen Aufgabe darin bestand, Anregungen und Vorschläge zur Organisation der Bundestagsverwaltung sowie zur Verfahrensweise des Bundestages zu unterbreiten und zu prüfen. Allerdings war es ihm nicht gestattet, Beschlussempfehlungen an das Plenum zu richten. Direkt zu Beginn der Arbeit des Organisationsausschusses betonte Mommer gegenüber den übrigen Mitgliedern das Ziel, möglichst viele Erfahrungen und Berichte über die Arbeit ausländischer Parlamente einzuholen. Am 9. Januar 1950 berichtete Mommer dem Gremium ausführlich über den US-amerikanischen Kongress, den er ein Jahr zuvor besucht hatte. Nachhaltig beeindruckt von der Arbeitsweise der Kongressausschüsse und der Verfahrensweise der Public Hearings, plädierte er für die Einrichtung einer vergleichbaren Institution für den Deutschen Bundestag.<sup>3</sup> Die Hearings im U.S.-Kongress kämen unter anderem der Gesetzgebungsarbeit

---

1 Zur besseren Lesbarkeit verwende ich im Weiteren das generische Maskulinum, das alle Personen unabhängig von ihrer sexuellen Identität einschließt.

2 Vgl. Sieberer, Ulrich: Lehren aus Weimar? Die erste Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1951 zwischen Kontinuität und Reform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 47, 1/2016, S. 3-25, S. 8.

3 Vgl. Feldkamp, Michael: Karl Mommer und die Anfänge des Deutschen Bundestages, in: Helmar Schöne und Julia von Blumenthal (Hrsg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland: Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard

## 1. Der verspätete Erfolg eines amerikanischen „Exportschlagers“?

zugute, die auf diese Weise „sehr gründlich“ werde.<sup>4</sup> Mindestens genauso stark wie die dadurch erhoffte verbesserte Unterrichtung der Abgeordneten durch externen Sachverstand, wog für Mommer das Prinzip der Öffentlichkeit des Verfahrens, da die eigentliche Arbeit moderner Parlamente in den Ausschüssen stattfindet. Von diesen Sitzungen sei die Öffentlichkeit jedoch in der Regel ausgeschlossen.<sup>5</sup> Der Organisationsausschuss legte daraufhin einen fünf Paragraphen umfassenden Entwurf für die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vor und begründete diesen wie folgt:

„Die Feststellung des einem Gesetzentwurf zu Grunde liegendem Sachverhalts, einschließlich Einschätzungen der voraussichtlichen Folgen, geschieht in öffentlichen ‚Ausschussuntersuchungen‘. In ihnen können alle am vorliegenden Entwurf irgendwie interessierten Gruppen, Verwaltungen und Einzelbürger ihre Meinungen zu Protokoll geben; die Mitglieder des Ausschusses stellen nach Belieben zusätzliche Fragen, führen aber unter sich keine Diskussion. Nach Anhörung der Zeugen beginnt der Ausschuss mit seinen nicht-öffentlichen beratenden Sitzungen, in denen er seine Entschlüsse frei vom Druck der Öffentlichkeit, aber in vollständiger Kenntnis der öffentlichen Meinung fasst. Dieses Verfahren erlaubt nicht nur, die Öffentlichkeit vollständig über die entstehenden Gesetze zu unterrichten; die „Hearings“ – und nur sie – erlauben eine gründlichere Unterrichtung der Abgeordneten über Bedürfnisse und Meinungen der Öffentlichkeit in ihren verschiedenen Komponenten. Ein Übersehen und Übergehen von betroffenen Gruppen wird unmöglich. [...] Es können bessere, gründlichere, gerechtere Gesetze gemacht werden. Öffentliche Ausschussuntersuchungen würden so direkt und indirekt der Festigung der Demokratie in Deutschland dienen. Ein Versuch sollte gemacht werden“<sup>6</sup>.

Sowohl anhand des Zitats als auch mit Blick auf den Beratungsverlauf zur Einführung von Hearings in den Bundestag werden die hohen Erwartungen und Hoffnungen deutlich, die Mommer in das neue Instrument setzte. Zudem spiegelt sich in seinen Äußerungen ein realistisches Parlamentsverständnis wider, wonach nicht das Plenum, sondern die Ausschüsse als Orte der Sacharbeit zu verstehen sind. Um also die Aufmerksamkeit und das Verständnis der Öffentlichkeit für den Parlamentarismus zu wecken, so

---

Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag, Baden-Baden 2009, S. 231-258, S. 236-239.

4 Ebd., S. 251.

5 Vgl. ebd., S. 239.

6 Zit. nach ebd.

Mommer, seien nicht nur das Plenum, sondern auch die Hearings der Fachausschüsse ein geeignetes Mittel.

Mommers Entwurf stieß beim Geschäftsordnungsausschuss auf reges Interesse, sodass er am 2. und 3. Februar 1950 eingeladen wurde, die von ihm vorgeschlagene Vorgehensweise zur Durchführung von Hearings zu präsentieren. Der später vom Geschäftsordnungsausschuss angefertigte Entwurf orientierte sich im Kern an den Empfehlungen Mommers, war aber insgesamt restriktiver. Während Heinrich Ritzel als Vorsitzender des Geschäftsordnungsausschusses noch im Februar 1951 eine vollständige Übernahme des amerikanischen Systems der „public hearings“ plante, sprach er wenige Monate später lediglich von Hearings „nach dem Muster des amerikanischen Parlaments“<sup>7</sup>.

In der Plenardebatte über die neue Geschäftsordnung wurde nicht näher auf die öffentlichen Anhörungen eingegangen. Die am 6. Dezember 1951 vom Plenum mehrheitlich angenommene Geschäftsordnung enthielt im § 73 Abs. 2 fortan folgende Regelung:

„Der nichtöffentlichen Sitzung können auf Beschluß des Ausschusses öffentliche Informationssitzungen vorangehen. Zu diesen sind nach Bedarf Interessenvertreter, Auskunftspersonen und Sachverständige, die Presse sowie sonstige Zuhörer zugelassen, soweit es die Raumverhältnisse gestatten“<sup>8</sup>.

Auch wenn die Bestimmungen recht knapp und allgemein ausfielen, ist festzuhalten, dass der von Mommer initiierte Institutionentransfer vom U.S.-Kongress zum Deutschen Bundestag zunächst geglückt war.

Auf eine zaghafte Nutzung des Instruments in den ersten vier Wahlperioden folgte zwischen 1965 und 1972 ein bemerkenswerter Anstieg. Den Durchbruch markierten in den Augen vieler Beobachter die öffentlichen Anhörungen zur Notstandsgesetzgebung in den Jahren 1967/1968.<sup>9</sup> Im Verlauf der fünf Sitzungen wurden 42 Sachverständige angehört. Die Hearings stießen auf ein großes mediales Interesse, wurden in voller Länge im Fern-

---

7 Zit. nach Tenhaef, Rainer: Öffentliche Anhörungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Entscheidungsprozeß bis zur 10. Wahlperiode, Bonn 1992, S. 38.

8 Zit. nach ebd., S. 39.

9 Vgl. Loewenberg, Gerhard: The Influence of U.S. Congressional Hearings on Committee Procedure in the German Bundestag, in: Timothy J. Power und Nicol C. Rae (Hrsg.): Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on world legislatures, Pittsburgh 2006, S. 102-118, S. 108. Oberreuter, Heinrich: Notstandsverfassung 1968: Die Kompetenz des Parlaments und die Blamage seiner Gegner, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 49, 4/2018, S. 855-870, S. 859. Tenhaef, Rainer 1992, S. 99.

sehen übertragen und erreichten eine beachtliche öffentliche Aufmerksamkeit. So resümierte der CDU-Abgeordnete Ernst Majonica ein Jahr später:

„Durch diese Hearings geschieht etwas sehr Wichtiges: Die öffentliche Debatte wird auch in den Detailfragen dort angesiedelt, wo sie eigentlich hingehört, nämlich beim Parlament“<sup>10</sup>.

Allerdings setzte bereits zu Beginn der 1970er Jahre eine gewisse Ernüchterung ein, und auf die anfängliche Euphorie folgte ein deutlich kritischerer Blick auf das Instrument – sowohl von Seiten der Presse als auch von anderen zeitgenössischen und späteren Beobachtern.<sup>11</sup> Obschon ein Gutteil der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit öffentlichen Anhörungen in den Folgejahren und in der jüngeren Vergangenheit zu durchaus differenzierten Befunden gelangte<sup>12</sup>, scheint sich bis heute überwiegend das Bild von Anhörungen als Alibiveranstaltung oder Schaukampf zwischen Regierung und Opposition festgesetzt zu haben, in denen lediglich ohnehin bekannte Auffassungen präsentiert werden.<sup>13</sup> In neueren Werken, die sich vertieft mit dem Bundestag auseinandersetzen oder ihn als Teil des politischen Systems Deutschlands eingehend untersuchen, finden Ausschuss-Anhörungen mitunter überhaupt keine Berücksichtigung mehr oder werden allenfalls beiläufig erwähnt.<sup>14</sup>

---

10 Majonica, Ernst: Ein Parlament im Geheimen? Zur Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse, in: Emil Hübner, Heinrich Oberreuter und Heinz Rausch (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 114-126, S. 123.

11 Vgl. Tenhaef, Rainer 1992, S. 123. Hauck, Rudolf: Der Wasserträger. Erinnerungen und Erkenntnisse eines Bundestagsabgeordneten 1965-1987, Marburg 1989, S. 56. Recker, Marie-Luise: Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949 - 1969, Düsseldorf 2018, S. 641-642.

12 Vgl. Schüttemeyer, Suzanne S.: Öffentliche Anhörungen, in: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S. 1145-1159, S. 1159. Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 408-413.

13 Vgl. Oertzen, Jürgen von: Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2006, S. 238. Sebaldt, Martin: Parlamentarische Demokratie und gesellschaftliche Modernisierung: Der Deutsche Bundestag im Gefüge organisierter Interessen seit Mitte der siebziger Jahre, in: Heinrich Oberreuter, Uwe Kranenpohl und Martin Sebaldt (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel: Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2002, S. 280-302, S. 291-292. Steinberg, Rudolf: Parlament und organisierte Interessen, in: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland Berlin 1989, S. 217-259, S. 224-226.

14 Vgl. für diese Beobachtung das Kapitel zu den Bundestagsausschüssen in Recker, Marie-Luise: Parlamentarismus in der Bewährung. Der Deutsche Bundestag 1949-2020,



Dies verwundert umso mehr, als die Ausschuss-Anhörungen seit der 10. WP (1983 bis 1987) einen nahezu ungebremsten Anstieg verzeichneten. Zum Teil werden mittlerweile (Stand 2024) mehr Anhörungen in einer Sitzungswoche durchgeführt als in den ersten vier Wahlperioden des Deutschen Bundestages zusammen. Wenn es stimmt, dass Anhörungen lediglich ritualisierenden Charakter ohne nennenswerten politischen Mehrwert besitzen, dann drängt sich die Frage auf, warum das Interesse am Instrument seitens der Fraktionen so hoch ist wie noch zu keiner Zeit in der Geschichte des bundesdeutschen Parlamentarismus? Zumal es plausibel erscheint anzunehmen, dass die Abgeordneten angesichts ständiger Zeitknappheit eine möglichst effiziente – das heißt auch politisch lohnenswerte – Allokation der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen anstreben. Es gibt für die Fraktionen daher offenkundig eine Reihe von guten Gründen, regelmäßig auf dieses Instrument zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang stellt sich außerdem die Frage, ob die bislang in Teilen der Parlamentarismusforschung gemachten Beobachtungen tatsächlich zutreffen, wonach Ausschuss-Anhörungen ohne nennenswerten Zugewinn an Informationen mehr oder weniger Zeitverschwendung darstellen. Oder wurde in der Literatur sowie in den Augen einiger politischer Beobachter – ausgehend von den hohen Erwartungen an das Instrument zu Beginn der 1950er Jahre – schlichtweg eine überhöhte Vorstellung davon entwickelt, was die öffentlichen Anhörungen realistischere leisten können?<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund dieser kontrastierenden Perspektiven auf das Anhörungsinstrument widmet sich die vorliegende Arbeit einer detaillierten Auseinandersetzung mit ihren Funktionen im politischen Prozess.

Diese berührt zugleich die grundsätzliche Bedeutung von Öffentlichkeit für den demokratischen Parlamentarismus im Allgemeinen und für den Deutschen Bundestag im Besonderen. Er steht als das einzige direkt von der Bevölkerung gewählte Verfassungsorgan des Bundes im Zentrum des politischen Wettbewerbs und ist gemäß Artikel 42 des Grundgesetzes in

---

Düsseldorf 2021, S. 105-124. Öffentliche Anhörungen als Randnotiz in Grotz, Florian und Schröder, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung., Wiesbaden 2021, S. 255. Sieberer, Ulrich: Der Bundestag als Arena: Institutionelle Macht, Akteursanreize und selektive Nutzungsmuster, in: Lisa H. Anders und Dorothee Riese (Hrsg.): Politische Akteure und Institutionen in Deutschland. Eine forschungsorientierte Einführung in das politische System, Wiesbaden 2022, S. 135-154, S. 142.

15 Vgl. Troy, Tevi: Reclaiming the Congressional Hearing, in: National Affairs, Jg. 25, 3/2015, S. 63-77, S. 64.

besonderer Weise dazu verpflichtet, dem Öffentlichkeitsprinzip Geltung zu verschaffen. Nur wenn politisch relevante Lösungsalternativen, gegensätzliche Standpunkte und Entscheidungsfindungsprozesse offengelegt und somit für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubar und nachvollziehbar werden, sind sie zu einem angemessenen Urteil über die von ihnen gewählten Vertreter fähig. Das Öffentlichkeitsprinzip ist folglich ein wichtiger Baustein, um die demokratische Legitimität der politischen Entscheidungen herzustellen.<sup>16</sup>

In diesem Zusammenhang wurde dem Bundestag bereits in den 1970er Jahren ein Kommunikationsdefizit attestiert. Der Fokus seiner Mitglieder auf die detaillierte Mitwirkung an der Gesetzgebung, so der Befund von Hennis, führe zur Vernachlässigung von Begründungs- und Vermittlungsleistungen, wodurch die Außenwirkung des Parlaments verloren gehe.<sup>17</sup> Der Bundestag hat hierauf mit vielen Schritten reagiert und sich stärker öffentlichkeitsorientierten Instrumenten zugewandt. Zu beobachten ist jedoch auch, dass sich die Rahmenbedingungen für die Vermittlung von Politik allein in den vergangenen 20 Jahren massiv verändert haben. Dies betrifft beispielsweise die verstärkte Orientierung medialer Berichterstattung an publikumsorientierten Aufmerksamkeitskriterien wie Sensation, Sieg und Niederlage, Emotionalität und Konflikt.<sup>18</sup> Zugleich befördert die Dominanz der elektronischen Medien gegenüber den Printmedien eine Reihe von Effekten, die insbesondere für den Parlamentarismus mit seinen zeitintensiven Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen als problematisch beschrieben worden ist. Diese Effekte zeigen sich unter anderem am Vorrang der Unterhaltung gegenüber der Information, am Vorrang von Schnelligkeit gegenüber Gründlichkeit oder am Vorrang von „Klickzahlen“

---

16 Vgl. Steffani, Winfried: *Parlamentarische Demokratie - Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, in: Winfried Steffani (Hrsg.): *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1971, S. 17-47, S. 38.

17 Vgl. Hennis, Wilhelm: *Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie*, in: Wilhelm Hennis (Hrsg.): *Die missverstandene Demokratie*, Freiburg im Breisgau 1973, S. 75-120, S. 102-105. Rausch, Heinz und Oberreuter, Heinrich: *Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten*, in: Winfried Steffani (Hrsg.): *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1971, S. 141-164, S. 150-151.

18 Vgl. Oberreuter, Heinrich: *Die Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages. Generell, sektoral, individuell*, in: Uwe Andersen (Hrsg.): *Der Deutsche Bundestag*, Schwalbach 2015, S. 187-213, S. 196-197.

generierenden Schlagzeilen gegenüber Differenzierungen.<sup>19</sup> Hinzu treten grundlegende Veränderungen in der Ausweitung des Medienangebots, die das Fernsehen als Leitmedium zum Teil abgelöst haben.<sup>20</sup> Durch Netzwerke wie X (vormals Twitter) oder Facebook hat sich der öffentliche Diskurs deutlich verändert. So genügte während des Europawahlkampfes 2019 ein einziges Youtube-Video, um die Ohnmacht einer ganzen Volkspartei zu demonstrieren.<sup>21</sup>

Die hier nur in Ansätzen beschriebenen Entwicklungen haben in Summe dazu beigetragen, dass politische Öffentlichkeit kaum noch in den dafür zuständigen Institutionen wie dem Bundestag hergestellt wird und heutzutage vielfach andernorts stattfindet. Auch wenn der Deutsche Bundestag schon immer in Konkurrenz mit weiteren Teilöffentlichkeiten stand und die Chancen außerparlamentarischer Öffentlichkeit zu berücksichtigen sind, fällt es ihm und seinen Arbeitsgremien gegenwärtig zunehmend schwerer, Aufmerksamkeit für politische Botschaften zu schaffen.<sup>22</sup> Hinzu treten Herausforderungen, die sich aus einer tendenziell exekutivorientierten Öffentlichkeit ergeben.<sup>23</sup>

Auffällig an den skizzierten Befunden ist, dass sich Einschätzungen und Bewertungen nach dem richtigen Maßstab zur Erfüllung des Öffentlichkeitsprinzips durch Abgeordnete und Bundestag überwiegend auf die Tätigkeiten im Plenum beziehen. Hingegen sind die Zusammenhänge zwischen Parlament und Öffentlichkeit auf der Ebene der Fachausschüsse des Bundestages bislang wenig empirisch beleuchtet. Die vorliegende Untersuchung erweitert die plenumszentrierten Einschätzungen auf die Binnenperspektive und damit auf die Arbeitsebene des Bundestages. Sie zeigt unter anderem, dass Ausschuss-Anhörungen einen wichtigen empirischen Baustein bei der Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips des Bundestages bilden.

---

19 Vgl. Lammert, Norbert: „Parteipolitik ist nicht schön, die Beschäftigung mit ihr aber eine Pflicht“ - Zehn Bemerkungen zur Parteiendemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 49, 4/2018, S. 933-939, S. 938-939.

20 Vgl. Oberreuter, Heinrich 2015, S. 195-198.

21 Hierbei handelt es sich um das Video mit dem Titel „Die Zerstörung der CDU“ des YouTubers Rezo. Das Video wurde wenige Tage vor der Europawahl 2019 veröffentlicht und zählte mit 16 Millionen Aufrufen zum meistgesehenen YouTube-Video des Jahres.

22 Vgl. Oberreuter, Heinrich 2015, S. 199, 201. Hierlemann, Dominik und Sieberer, Ulrich: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 2014, S. 8-12.

23 Vgl. Rausch, Heinz und Oberreuter, Heinrich 1971, S. 156.



## 2. Untersuchungsrahmen

### 2.1 Rechtliche Grundlagen öffentlicher Anhörungen in der GO BT

Im Zuge der sogenannten Kleinen Parlamentsreform im Jahr 1969 wurden erstmals wesentliche Änderungen und Ergänzungen am § 73 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) vorgenommen. Bei überwiesenen Vorlagen waren Ausschüsse fortan auf Verlangen eines Viertels ihrer Mitglieder zur Durchführung einer öffentlichen Anhörung verpflichtet. Dem Beschluss vorangegangen waren lange Diskussionen unter den Abgeordneten im Geschäftsordnungsausschuss. So wurde unter anderem befürchtet, dass das Viertel-Quorum als Mittel der Obstruktion missbraucht werden könnte.<sup>24</sup>

Eine zweite Anpassung des Anhörungsverfahrens resultierte aus dem ebenfalls 1969 eingeführten Selbstbefassungsrecht der Fachausschüsse. Sie konnten sich fortan auch mit nicht überwiesenen Beratungsgegenständen aus ihrem Fachbereich befassen. In diesem Fall erfolgt eine Anhörung nur auf Beschluss der Ausschussmehrheit. Dahinter stand die Überlegung, einer ausufernden Nutzung vorzubeugen und den Missbrauch des Instruments zu verhindern.<sup>25</sup> Auch dürfen in Folge einer Anhörung zu selbst gewählten Themen keine Sachbeschlüsse vom Ausschuss gefasst werden. Das Selbstbefassungsrecht soll vor allen Dingen der Meinungsbildung durch Information über Fragen aus dem Fachbereich der Ausschüsse und der parlamentarischen Kontrolle der zugehörigen Bundesministerien dienen.<sup>26</sup> Mit der im Jahr 1980 vorgenommenen Gesamtrevision der Geschäftsordnung gingen keine nennenswerten Veränderungen für die Ausschuss-Anhö-

---

24 Vgl. Tenhaef, Rainer 1992, S. 45. Im westeuropäischen Vergleich wurde das Recht eines Viertels der Ausschussmitglieder eine öffentliche Anhörung verlangen zu können als „einzigartige Besonderheit“ beschrieben. Döring, Herbert: Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 27/1996, S. 42-55, S. 51.

25 Vgl. Ritzel, Heinrich G. u.a.: *Handbuch für die parlamentarische Praxis. Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Köln 2013, S. 5.

26 Vgl. Bundestag: *Auslegungsentscheidungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2925&id=1223>, Stand: 01.02.2013a (abgerufen am 09.01.2018), S. 89-90.

## 2. Untersuchungsrahmen

rungen einher.<sup>27</sup> Allerdings sind die rechtlichen Grundlagen „öffentliche[r] Anhörungssitzungen“ seitdem im § 70 GO BT normiert:

„Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuß öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen“<sup>28</sup>.

Laut Geschäftsordnung<sup>29</sup> setzt die Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung einen entsprechenden Antrag auf der Tagesordnung voraus. Die hierzu ergangene Auslegungsentscheidung eröffnet den Fraktionen jedoch einen gewissen Spielraum. So kann der Beschluss, eine Anhörung durchzuführen, auch ohne einen konkreten Verweis auf der Tagesordnung mit Hilfe eines spontanen Antrags wirksam werden – zumindest solange der Beschlussfassung nicht widersprochen wurde.<sup>30</sup> Konkrete Fristen zwischen dem Beschluss und der Durchführung einer Anhörung schreibt die Geschäftsordnung nicht vor. In diesem Zusammenhang hat der Geschäftsausschuss einerseits auf § 62 Abs. 1 Satz 1 GO BT verwiesen, wonach die Ausschüsse „zu baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet“ sind.<sup>31</sup> Zudem würde sich die

---

27 Vgl. zu den einzelnen Änderungen Troßmann, Hans und Roll, Hans-Achim: Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Ergänzungsband, München 1981, S. 153-159.

28 Bundestag: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Berlin 2022, S. 51.

29 Am 15. Dezember 2022 stimmte der Bundestag für eine Änderung seiner Geschäftsordnung. Für die öffentlichen Anhörungen ergaben sich daraus wichtige Neuerungen. Zukünftig sollen die Befragungen grundsätzlich im Internet übertragen werden (§ 70 Abs. Satz 4). Des Weiteren soll es den Ausschussmitgliedern künftig unter zwei Bedingungen erlaubt sein, Bedienstete von obersten Bundes- oder Landesbehörden einzuladen: Die Exekutivvertreter haben den gesetzlichen Auftrag, den Bundestag zu beraten, oder sie können sich auf eine verfassungsrechtlich oder gesetzlich verankerte Unabhängigkeit berufen. In diesem Zusammenhang nimmt die Geschäftsordnung eine weitere Konkretisierung vor, indem Richterinnen und Richter explizit als mögliche Sachverständige erwähnt werden (§ 70 Abs. 4 Satz 1). Außerdem ist künftig auf den Tagesordnungen kenntlich zu machen, welche Sachverständigen von welchen Fraktionen benannt wurden (§ 70 Abs. 4 Satz 3). Schließlich müssen Sachverständige, die an öffentlichen Anhörungen teilnehmen, künftig im Vorfeld der Sitzung angeben, ob sie finanzielle Interessenverknüpfungen am jeweiligen Beratungsgegenstand haben (§ 70 Abs. 6 Satz 3). Aufgrund des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Studie (2002 bis 2019) sind diese Neuerungen allerdings nicht relevant. Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 20/4331 vom 08.11.2022, S. 3-4. Deutscher Bundestag, Drucksache 20/4808 vom 06.12.2022, S. 6.

30 Vgl. Ritzel, Heinrich G. u.a. 2013, S. 5-6.

31 Bundestag 2022, S. 46.