Sekretariat Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse"

Geschäftsordnungsrechtliche Hinweise für das Verfahren der Enquete-Kommissionen (Stand 11/2025)

Die nachfolgende Darstellung soll Hinweise zu geschäftsordnungsrechtlichen Fragen von Enquete-Kommissionen geben. Dabei wurde auch die Reform der Geschäftsordnung, die am 1. November 2025 in Kraft tritt, berücksichtigt und etwaige Neuerungen dargestellt. Die Hinweise beziehen neben § 56 GO-BT die für die Ausschüsse geltenden Geschäftsordnungsbestimmungen ein, die auch auf Enquete-Kommissionen anwendbar sind. Grundlage dieser Darstellung sind neben den Auslegungsentscheidungen[1] des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) die Kommentierungen der Geschäftsordnung und Abhandlungen über das Verfahren von Ausschüssen und Enquete-Kommissionen.[2]

1. Einsetzung und Funktion einer Enquete-Kommission

Nach § 56 Abs. 1 GO-BT kann der Bundestag „zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" eine Enquete-Kommission einsetzen, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er hierzu verpflichtet. Der 1. Ausschuss hat betont, dass Enquete-Kommissionen vorhandenes Wissen für die Beratungen und Entscheidungen des Bundestages aufbereiten sollen, aber keine Forschungseinrichtungen des Parlaments seien (vgl. *Auslegung 12/5 Nr. 4).*

Die in § 56 Abs. 1 Satz 3 GO-BT statuierte Forderung, dass der Einsetzungsantrag den Auftrag der Kommission bezeichnen muss, wurde vom 1. Ausschuss durch die Empfehlung unterstrichen, den Auftrag „genau zu umreißen und eindeutig zu bestimmen" (vgl. *Auslegung 12/5 Nr.* 2).

[1] Im Intranet hier abrufbar: https://www.bundestag.btg/abgeo/auslegungsentscheidungen.pdf und als Anhang beigefügt.

[2] Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Loseblattausgabe); Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1. Aufl. 2002; Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, sowie Trossmann/Roll, Ergänzungsband, 1981; Kretschmer, Zum Recht und Verfahren von Enquete-Kommissionen, DVB1. 1986, 923ff.; Hoffmann-Riem/Ramcke, Enquete-Kommissionen, sowie Dach, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, beides abgedr. in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989; Winkelmann, Parlamentarische Ausschussarbeit, sowie Schmidt-Jortzig, Enquetekommissionen, beide abgedr. in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, S. 754ff. bzw. S. 988ff

2. Zusammensetzung der Kommission

Zum **Erwerb der Mitgliedschaft** vgl. § 56 Absätze 2 und 3 GO-BT: Sachverständige Mitglieder werden vom Präsidenten berufen, Abgeordnete von ihrer Fraktion benannt *(vgl. Auslegung 13/1 Nr. 1).* Die Mitgliederzahl richtet sich nach dem Einsetzungsbeschluss; für Sachverständige Mitglieder gibt es keine **Stellvertreter**. Eine gemeinsame Benennung von Mitgliedern durch zwei Fraktionen ist im Ergebnis zulässig.

Die von den Fraktionen benannten Abgeordneten können im Bedarfsfall kurzfristig und auch nur für einen bestimmten Sitzungstag, möglicherweise sogar nur für einen bestimmten Tagesordnungspunkt, durch ein anderes Fraktionsmitglied ausgetauscht werden.

Eine **Abberufung von Sachverständigen Mitgliedern** durch die Präsidentin/den Präsidenten des Deutschen Bundestages kommt bei Wegfall der Berufungsvoraussetzungen in Betracht *(Auslegung 12/6*). So wurde zum Beispiel in der 20. Wahlperiode das sachverständige Mitglied, das von der Fraktion Die Linke benannt wurde, abberufen, da diese ihren Fraktionsstatus verloren hatte und der Bundestag in der Folge auch die Zahl der Mitglieder der Enquete-Kommission durch einen Beschluss reduziert hatte.

Innerhalb der Kommission besitzen alle Mitglieder die **gleiche Rechtsstellung**, gleichgültig, ob sie Abgeordnete oder Sachverständige Mitglieder sind *(Auslegung 14/3 Nr. 1).* Dies bedeutet, dass es beim Antrags-, Rede- und Stimmrecht keine Differenzierungen gibt. Sachverständige Kommissionsmitglieder haben jedoch wie Abgeordnete auch nicht allein das Recht, ihre Anträge als Tagesordnungspunkt aufsetzen zu lassen. Dies steht nur einer Fraktion bzw. einem Drittel der Kommissionsmitglieder zu (siehe unter 4.).

3. Vorsitz und Obleute

Grundsätzliches zur Stellung und Aufgabe des/der Vorsitzenden findet sich in §§ 59 bis 61 GO-BT sowie in einer Stellungnahme des 1. Ausschusses zur **Funktion und Rechtsstellung von Ausschussvorsitzenden** *(vgl. Auslegung 14/1).* Bei Verhinderung des/der Vorsitzenden und seines Stellvertreters übernimmt in entsprechender Anwendung der Regelungen der §§ 8 Abs. 2, 1 Abs. 2 i. V. m. § 74 GO-BT das am längsten dem Bundestag angehörende Mitglied den Vorsitz.

Im Zuge der Reform wurde die **Anzahl der möglichen Wahlgänge bei nicht erfolgreicher Wahl** des (stellvertretenden) Vorsitzes begrenzt, § 58 Abs. 4 GO-BT. Für jeden erfolglosen Wahlvor-

schlag kann ein zweiter Wahldurchgang beantragt werden. Auf Verlangen einer Fraktion ist der zweite Wahlgang auf die nächste Sitzung zu verschieben. Nach drei erfolglosen Wahlvorschlägen (mit je bis zu zwei Wahlgängen) benötigen weitere Wahlvorschläge die Zustimmung von mindestens einem Viertel der Kommissionsmitglieder. Dies bedeutet, dass das Quorum spätestens nach sechs Wahlgängen gilt.

Abgesehen von den in den folgenden Abschnitten noch darzustellenden Aufgaben zählt es zu den **Aufgaben** des/der **Vorsitzenden** gemäß § 59 GO-BT, die Beschlüsse der Kommission auszuführen, z. B. Anhörungen vorzubereiten oder die Genehmigung von Delegationsreisen zu beantragen. Stellungnahmen der Kommission, z. B. im Rahmen einer gutachtlichen Beteiligung, hat er/sie im beschlossenen Umfang und auf dem beschlossenen Weg zu veröffentlichen, auch wenn er/sie diese für unvereinbar mit der Geschäftsordnung oder sonstigem Recht hält; vor einer Beschlussfassung hat er/sie auf entsprechende Bedenken aufmerksam zu machen *(Auslegung 14/10 Nr. 6),* über die Arbeit der Kommission, insbesondere erzielte (Teil-) Ergebnisse, kann der/die Vorsitzende durch **Pressemitteilungen** informieren.

Die Funktion der **Obleute,** die üblicherweise Abgeordnete sind, wird in *Auslegung 14/3 Nr. 3 bis 4* sowie in der o. g. Stellungnahme des 1. Ausschusses *(vgl. Auslegung 14/1 Nrn. I. 3 - 6)* verdeutlicht. Der vorbereitende Charakter, der in Obleutebesprechungen getroffenen Vereinbarungen bzw. gefassten Beschlüsse, ist vom 1. Ausschuss in den beiden zuvor zitierten Auslegungsentscheidungen betont worden.

4. Einberufung von Sitzungen/Tagesordnung

Bezüglich der **Einberufung einer Sitzung** ist zwischen einer Sitzung innerhalb des vom Ältestenrat festgelegten sog. Zeitplans (§ 60 Abs. 1 und 2 GO-BT) für Sitzungen der Ausschüsse und einer **Sondersitzung** (§ 60 Abs. 3 GO-BT) zu unterscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fachausschüsse typischerweise ihre regulären Sitzungen am Mittwoch einer Sitzungswoche durchführen, Enquete-Kommissionen dagegen zumeist auf andere Termine – in der Regel auf den Montag – ausweichen (müssen).

Innerhalb des „Zeitplans" liegen Sitzungen am Mittwoch einer Sitzungswoche bis 14:00 Uhr und ab 15:30 Uhr sowie am Donnerstag und Freitag einer Sitzungswoche vor oder nach dem Plenum. Am Mittwoch einer Sitzungswoche darf parallel zur Fragestunde unter Rücksichtnahme auf diejenigen Mitglieder getagt werden, die an den genannten Plenartagesordnungspunkten als

Fragesteller zeitweise teilnehmen wollen. Ebenso darf während einer am Mittwochnachmittag angesetzten Aktuellen Stunde getagt werden, sofern ihr Thema nicht in die Zuständigkeit der Kommission fällt.

Eine Sondersitzung liegt vor, wenn der Termin außerhalb des genannten Zeitplans liegt oder die Sitzung nicht in Berlin stattfinden soll. Erforderlich ist eine Genehmigung durch den Präsidenten, die von einer Bundestagsfraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages zu beantragen oder nach einem einstimmigen Kommissionsbeschluss vom Vorsitzenden einzuholen ist (§ 60 Abs. 3 GO-BT). Mit Rücksicht auf die spezifischen Terminbelange der Kommission und ihrer Mitglieder können **Dauergenehmigungen** für regelmäßige Sitzungstermine beantragt werden.

Die **Tagesordnung** und der **Termin** der nächsten Sitzung werden gemäß § 61 Abs. 1 GO-BT durch den/die Vorsitzende/n – in der Praxis regelmäßig unter Beteiligung der Obleute – bestimmt, sofern nicht bereits die Kommission Festlegungen getroffen hat. Der/die Vorsitzende hat gemäß § 60 Abs. 2 GO-BT eine Sitzung im Rahmen des Zeitplans anzuberaumen, wenn dies von einer „Fraktion im Ausschuss oder mindestens ein Drittel der Mitglieder des Ausschusses" unter Angabe des Tagesordnungspunktes verlangt wird. Zudem muss er/sie die Tagesordnung einer bereits anberaumten Sitzung ergänzen, sofern dies rechtzeitig vor Sitzungsbeginn beantragt wird *(Auslegung 13/13 Nr.* 2). Das gleiche gilt bei Anträgen, die schon in einer Obleutebesprechung gestellt werden. Als Minus zur Einberufung eines Ausschusses ergibt sich aus § 60 Absatz 2 GO-BT das Minderheitenrecht von Fraktionen bzw. einem Drittel der Kommissionsmitglieder, Anträge auf die Tagesordnung setzen lassen zu können, wobei keine Beratungspflicht besteht (siehe folgender Absatz). Bei der Formulierung ist auf eine wertungsfreie und prägnante Formulierung des Titels zu achten. Er muss geeignet sein, als Tagesordnungspunkt auf einer amtlichen Tagesordnung zu erscheinen und so gestaltet sein, dass eine Bereitschaft aller Kommissionsmitglieder für eine Debatte unter dem besagten Titel erwartet werden kann.

Während der Sitzung kann die Kommission Tagesordnungspunkte streichen oder deren Reihenfolge verändern; eine Ergänzung um einen neuen Tagesordnungspunkt ist aber nicht gegen den Widerspruch einer Fraktion innerhalb der Kommission möglich (§ 61 Abs. 2 GO-BT; *Auslegung 14/1 Nr. II 5*).

Ob und inwieweit die Tagesordnung im Internet veröffentlicht wird, entscheidet die Kommission in eigener Verantwortung (vgl. Auslegung 14/7).

5. Ablauf von Sitzungen

Die Sitzungen finden grundsätzlich **nichtöffentlich** statt; für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben kann eine öffentliche Sitzung beschlossen werden (§ 69 Abs. 1 GO-BT). Anhörungen finden üblicherweise in öffentlicher Sitzung statt (§ 70 Abs. 1 GO-BT). Über Inhalte von nichtöffentlichen Sitzungen darf berichtet werden, da die Nichtöffentlichkeit nur Auswirkungen auf die Zutrittsberechtigung hat.

Dem/der Vorsitzenden obliegt gemäß § 59 Abs. 1 GO-BT die **Sitzungsleitung.** Es besteht – anders als für den Präsidenten im Plenum gemäß § 27 Abs. 1 GO-BT – keine Verpflichtung, den Vorsitz abzugeben, wenn er/sie sich an den Beratungen oder den Fragestellungen in einer Anhörung beteiligen möchte. Im Verhinderungsfalle ist der/die **stellvertretende Vorsitzende, hilfsweise das dienstälteste Kommissionsmitglied (entsprechend § 8 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 74 GO-BT)** zur Sitzungsleitung berufen.

Die **Teilnahme an Sitzungen** steht zunächst den Mitgliedern der Kommission offen; für andere Abgeordnete richten sich die Zutritts- und Teilnahmemöglichkeiten insbesondere nach § 69 Abs. 2 bis 4 GO-BT *(vgl. Auslegung 13/1),* **stellvertretende Mitglieder** können sich aktiv an den Beratungen beteiligen, auch wenn kein Vertretungsfall vorliegt; ein Stimmrecht besitzen sie aber nur im Vertretungsfall *(vgl. auch Auslegung 11/10 zu Ausschüssen).* Ob je Fraktion ein **Fraktionsmitarbeiter** an den nichtöffentlichen Sitzungen teilnehmen kann, steht gemäß § 57 Abs. 4 GO-BT in der Entscheidungsbefugnis der Kommission. Die im verfassungsrechtlichen Schrifttum umstrittene Frage, ob **Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat** sowie deren Beauftragte das in Art. 43 GG *auf Ausschüsse* bezogene Zutrittsrecht haben, wird in der Praxis - soweit ersichtlich - im Sinne einer Zutrittsgewährung beantwortet. Dies schließt Mitarbeiter der zuständigen Ministerien und von Landesvertretungen ein. Über die **Sitzordnung** befindet, falls es nicht zu einer Verständigung unter den Obleuten kommen sollte, die Kommission.

Für die **Redeordnung,** d. h. die Worterteilung, gibt § 59 Abs. 2 GO-BT vor, dass der/die Vorsitzende den Kommissionsmitgliedern das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen unter Berücksichtigung der sich aus § 28 Abs. 1 S. 2 GO-BT ergebenden Leitlinien (insbesondere Rede und Gegenrede) erteilt.

Anträge zur Geschäftsordnung sind gemäß § 74 i. V. m. § 29 GO-BT vorrangig zu behandeln und werden üblicherweise durch das Heben beider Hände signalisiert. Sie sind allgemeiner Natur

und beziehen sich auf das Verfahren. Dabei sind Ausführungen zur Sache unzulässig, allerdings darf zur Erläuterung des geschäftsordnungsrechtlichen Antrags auf das Sachthema Bezug genommen werden. Typische Geschäftsordnungsanträge sind bspw. Antrag auf Schluss der Aussprache, Änderung der Tagesordnung oder auf Ausschluss der Öffentlichkeit.

Die Steuerung einer Sitzung liegt im Geschick des/der Vorsitzenden. Die **Ordnungsmittel der/des Vorsitzenden** gehen weniger weit als diejenigen des amtierenden Präsidenten während einer Plenarsitzung, wurden aber im Zuge der Reform der Geschäftsordnung ausgeweitet. So ist der Vorsitz mittlerweile nicht nur weiterhin zu einer Unterbrechung der Sitzung berechtigt (§ 59 Abs. 2 GO-BT), sondern kann als milderes Mittel die Mitglieder zur Einhaltung der parlamentarischen Ordnung und zur Achtung der Würde des Bundestages auffordern (§ 59 Abs. 4 S. 1 GO-BT). Er kann zudem gemäß § 59 Abs. 4 S. 2 GO-BT die Sitzung unterbrechen oder sie im Einvernehmen mit den Fraktionen beenden, wenn der ordnungsgemäße Sitzungsablauf nicht mehr gewährleistet ist. Wurde die Sitzung aufgrund einer gröblichen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages durch ein Kommissionsmitglied unterbrochen, kann der Vorsitz mit Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder das störende Mitglied von der Sitzung ausschließen (§ 59 Abs. 4 S. 3 GO-BT). Gegen den Ausschluss kann Einspruch bei der Präsidentin eingelegt werden.

Die Kommission als Gremium besitzt hingegen eine gegenüber dem Vorsitzenden beschränktere Ordnungsgewalt (z.B. Ausschluss, Beendigung der Sitzung bei Störungen) gegenüber ihren Mitgliedern.

So darf eine Missbilligung des Verhaltens von Mitgliedern nicht beantragt und auch nicht zur Abstimmung gestellt werden *(vgl. Auslegung 11/11).*

Abstimmungen finden mit Handzeichen statt; das Institut der namentlichen Abstimmung (vgl. § 52 GO-BT) ist der Beschlussfassung in Ausschüssen und anderen Gremien fremd. Wird jedoch auf die Dokumentation des Stimmverhaltens der einzelnen Mitglieder Wert gelegt, bietet sich eine entsprechende Protokollführung an. Zum Abstimmungsgegenstand, insbesondere zur Frage, inwieweit Sachkomplexe en bloc oder schrittweise aufzurufen sind, empfiehlt sich eine vorherige Verständigung. Eine getrennte Abstimmung über bestimmte Teile ist auf Verlangen eines Kommissionsmitglieds durchzuführen. Änderungsanträge, die schriftlich oder mündlich von jedem einzelnen Mitglied gestellt werden können, werden vor ihrem Bezugspunkt – bzw. nach Absprache mit dem Antragsteller – vorab aufgerufen. Über den weitergehenden Antrag ist

zuerst abzustimmen; auch insoweit empfiehlt sich gegebenenfalls eine Verständigung über das Verfahren. Da die sachverständigen Mitglieder nicht Teil der Fraktionen sind, die sie für die Kommission benannt haben, werden sie bei den Abstimmungsergebnissen nicht zu den Fraktionen gezählt. Bei der Protokollierung der Abstimmungsergebnisse muss ihr Stimmverhalten nicht namentlich erwähnt werden.

Die **Beschlussfähigkeit** setzt voraus, dass die Mehrheit der Mitglieder (50 % + 1) anwesend ist, die Kommission gilt aber solange als beschlussfähig, wie nicht ihre Beschlussunfähigkeit im Zusammenhang mit einer Abstimmung festgestellt wird (§ 67 GO-BT). Jedes Mitglied kann die Feststellung der Beschlussfähigkeit verlangen – aber nur mit Blick auf eine anstehende *oder ggf. veranlasste* Sach- oder Verfahrensabstimmung. Die Folgen weichen von der Plenarregelung (§ 45 GO-BT) ab, um die Kommissionsarbeit nicht völlig zu blockieren. So kann der/die Vorsitzende in eigener Zuständigkeit die Abstimmung und die hiermit verbundene Auszählung auf bestimmte Zeit verschieben. Dies bietet sich bei absehbarer Beschlussunfähigkeit an. In der Zwischenzeit kann er/sie die Aussprache fortsetzen lassen oder einen anderen Tagesordnungspunkt aufrufen, sofern nicht ein Mitglied widerspricht. Bei Widerspruch wird die Sitzung bis zum festgelegten Abstimmungszeitpunkt unterbrochen. Sollte die dann folgende Abstimmung die Beschlussunfähigkeit ergeben, unterbricht der/die Vorsitzende die Sitzung erneut bis zu einem von ihm bestimmten Zeitpunkt und stellt bei Wiedereintritt in die Sitzung fest, ob die Kommission nunmehr beschlussfähig ist. Sollte dies nicht gegeben sein, kann das zuvor beschriebene Verfahren (Verschiebung der Abstimmung, Fortsetzung der Aussprache bzw. Aufruf eines anderen TOP, sofern kein Widerspruch) wiederholt werden. Alle vorgenannten Schritte finden innerhalb der ursprünglich einberufenen Sitzung statt. Diese wird nur jeweils unterbrochen; es ist also nicht zu einer weiteren Sitzung einzuberufen. Sollte trotz mehrfacher Bemühungen die Kommission nicht beschlussfähig werden, sollte der Vorsitzende, auch wenn dies nicht ausdrücklich ihm zugestanden ist, die Sitzung aufheben (beenden).

Eine Sitzung kann ganz oder teilweise als **Videokonferenz** durchgeführt werden, wenn die Kommission hierüber zuvor einen Beschluss gefasst hat. Dabei können die Mitglieder, die per Videokonferenz an der Sitzung teilnehmen, an Abstimmungen per Handzeichen teilnehmen. Eine Teilnahme an geheimen Wahlen ist jedoch nicht möglich.

Maßgaben für die Erstellung von **Protokollen** enthalten § 73 GO-BT sowie *Auslegung 13/3*. Im Einsetzungsbeschluss können abweichende Regelungen festgelegt werden (siehe Drucksache

21/805:“ In Abweichung von § 73 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird bestimmt, dass die Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ der 21. Wahlperiode die Protokolle ihrer nicht-öffentlichen Sitzungen nur auf Beschluss veröffentlicht.“). Für die Festlegung des Verteilers von Protokollen und Kommissionsdrucksachen bietet sich eine Orientierung am oben beschriebenen Kreis der Teilnahme- und Zutrittsberechtigten zu Sitzungen an. (Zur Abgabe von Protokollen an Dritte vgl. unten unter 10. Verschiedenes). Eine **Vorab-Veröffentlichung** geeigneter Kommissionsunterlagen für Dritte ist unter gewissen Voraussetzungen möglich (vgl. *Auslegung 12/7 Nr. 2).* Dies schließt entsprechende Internet-Angebote ein.

6. Anhörungen

Die Geschäftsordnungsbestimmung zur Anhörung (§ 70 GO-BT) ist durch mehrere Auslegungsentscheidungen ergänzt worden, die für die Ausschüsse Einzelfragen der Beschlussfassung, der Terminierung, der Benennung von Anhörpersonen einschließlich der zahlenmäßigen Begrenzung, das Verhältnis von federführendem und mitberatendem Ausschuss sowie den Verbrauch des Minderheitsrechts behandeln. Auf die Gegebenheiten einer Enquete-Kommission erscheint insbesondere übertragbar, dass eine vorgesehene Beschlussfassung über die Durchführung einer Anhörung in der Tagesordnung anzukündigen ist (§ 70 Abs. 1 Satz 3 und *Auslegung 13/13 Nr. 1),* innerhalb angemessener Frist über einen Antrag auf Durchführung einer Anhörung abzustimmen ist *(Auslegung 12/9) und* die Zahl der Anhörpersonen mit der Folge einer Aufteilung nach Stärkeverhältnis der Fraktionen begrenzt werden darf *(Auslegung 14/10* – Ein Berechnungsschlüssel nach dem Verfahren Sainte-Lague/Schepers ist im INTRANET unter *Berechnung der Sitzverteilung* AZUR abrufbar). Ziel einer Anhörung ist die Information der Kommissionsmitglieder durch die Sachverständigen Mitglieder; diese nehmen aber nicht an den eigentlichen Beratungen teil *(Auslegung 13/1 Nr. 2 c).*

Als Anhörpersonen können auch andere Mitglieder des Bundestages geladen werden *(Auslegung 13/1 Nr. 2c),* grundsätzlich aber nicht Regierungs- oder Bundesratsmitglieder, von berechtigten Ausnahmefällen abgesehen, *(Auslegung 14/5).* Kommissionsfremde Abgeordnete dürfen nur nach Gestattung Fragen an die Sachverständigen stellen *(Auslegung 14/2 Nr. 2 und 3).*

Nicht anwendbar auf Enquete-Kommissionen sind demgegenüber die Auslegungen zum Minderheitsrecht (§ 70 Abs. l Satz 2, Abs. 2 GO-BT) einschließlich eines möglichen Verbrauchs durch eine bereits durchgeführte Anhörung und zu den Voraussetzungen einer Anhörung durch

mitberatende Ausschüsse sowie die Vorschrift des § 70 Absatz 2 Satz 1 GO-BT, wonach die von einer Minderheit beantragte Anhörung innerhalb von zehn Sitzungswochen nach Beschlussfassung durchzuführen ist, da der Auftrag einer Enquete-Kommission nicht als überwiesene Vorlage i. S. d. § 70 Abs. 1 GO-BT eingeordnet werden kann.

Anhörungen bedürfen wegen der Kostenfolgen der Genehmigung des Präsidenten gemäß § 70 Abs. 7 GO-BT. Finden sie als Sondersitzung statt, ist zudem eine Genehmigung nach § 60 Abs. 3 GO-BT erforderlich, sofern der Termin nicht – im Anschluss an einen entsprechenden Beschluss des Ältestenrates vom 15. Oktober 1987 – auf den Montag jeder zweiten Sitzungswoche eines Monats gelegt wird. Andere Veranstaltungen, die eine Kommission im Rahmen der Selbstbefassung (vgl. hierzu Nr. 9) durchführt, sind regelmäßig keine Anhörungen i. S. d. § 70 GO-BT.

7. Einsetzung von Untergremien (Arbeitsgruppen)

§ 55 Abs. 1 GO-BT gestattet die Einsetzung von **Unterausschüssen** mit bestimmten Aufträgen, sofern nicht ein Drittel der Mitglieder widerspricht. Die in der Vergangenheit durch Enquete-Kommissionen mehrfach eingesetzten Arbeitsgruppen sind, wenn sie sich durch Arbeitsaufträge für die Kommission und Durchführung regulärer Sitzungen als formalisierte Einrichtung darstellen, geschäftsordnungsrechtlich als Unterausschuss zu behandeln. Jede Fraktion muss auf ihr Verlangen mit mindestens einem Mitglied vertreten sein (§ 55 Abs. 3). In einer – nicht veröffentlichten – Auslegung hat der 1. Ausschuss am 9. Mai 1995 festgelegt:

„Bei der Festlegung der Mitgliederzahl eines Unterausschusses sind zu berücksichtigen:

- erstens der Anspruch jeder Fraktion und parlamentarischen Gruppe auf mindestens einen Sitz mit Stimmrecht im Unterausschuss,
- zweitens der Anspruch der parlamentarischen Mehrheitsfraktionen auf mindestens einen Sitz mehr im Unterausschuss als die Mitglieder der Oppositionsfraktionen und -gruppen."

Unterausschüsse verstehen sich als vorbereitende Beratungsorgane ihres Ausschusses im Rahmen des ihnen erteilten Auftrags; sie können mit der Durchführung einer Anhörung beauftragt werden, sie sind im Rahmen ihres Aufgabenbereichs auch zur Selbstbefassung befugt, dürfen aber nur ihrem Ausschuss berichten und unterliegen den generellen Einschränkungen bei Selbstbefassungen *(Auslegung 11/7).*

8. Bericht / Zwischenbericht / Sondervotum

Der Bericht muss aus sich heraus verständlich sein und die vorgeschlagenen Empfehlungen müssen nachvollziehbar begründet sein; die der Kommission zugegangenen Informationen sind so aufzuarbeiten und zu bewerten, dass dem Bundestag i. S. d. § 56 Abs. 1 GO-BT eine Arbeitsgrundlage für Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe vorgelegt wird; eine derartige Arbeitsgrundlage wird allerdings durch eine nur „kommentierte Dokumentation" nicht erreicht *(vgl. Auslegungen 12/5 Nr. 1 Buchstabe C sowie 12/7 Nr. 1).* Zulässig erscheint es demgegenüber, einem Bericht eine frühere gutachtliche Stellungnahme eines Kommissionsmitglieds als Anlage beizufügen, auf die im Bericht eine Fußnote verweist.

Zu Teilen des Auftrags kann vorab in **Zwischenberichten** Stellung genommen werden. Ob ein Thema nach Anlass, Art und Umfang für eine gesonderte Behandlung in einem Zwischenbericht geeignet ist, hat die Kommission in eigener Verantwortung zu entscheiden *(Auslegung 14/10 Nr.* 5).

Die Formulierung eines **Sondervotums** unterliegt den allgemein für parlamentarische Vorlagen geltenden Regeln; gegen Rechtsvorschriften oder solche des parlamentarischen Ordnungsrechts darf nicht verstoßen werden *(Auslegung 13/17 Nr. 2).* Damit ist Bezug genommen *auf Auslegung 11/1* vom 8.12.1988:

> „*Formulierungen in Vorlagen gemäß § 75 GO-BT sind unzulässig, falls sie als Ordnungsverletzung anzusehen wären, würden sie im Plenum des Bundestages vorgetragen. Der Präsident muss deshalb unparlamentarische Ausdrücke ebenso zurückweisen wie Formulierungen, die beispielsweise gegen Strafgesetze, das Ordnungswidrigkeitenrecht sowie das Recht der unerlaubten Handlungen oder des Persönlichkeitsschutzes verstoßen*."

Zur Feststellung des Gesamtberichts und zur Verantwortung für Sondervoten bei Untersuchungsausschüssen äußern sich auch *Auslegung 11/25,* die auf Enquete-Kommissionen grundsätzlich übertragbar sein dürfte, sowie die Begründung zu § 33 Untersuchungsausschussgesetz (Drucksache 14/5790, Seite 20).

Inhaltlich kann durch ein Sondervotum eine abweichende Auffassung zum gesamten Bericht, zu Begründungsbestandteilen, zu einzelnen Empfehlungen oder zur Zusammenfassung eines Berichts dargestellt werden. Es kann auch ausgeführt werden, dass ein Arbeitsergebnis geteilt, aber eine andere Begründung als maßgeblich erachtet wird. Enthält ein Sondervotum nach

Ansicht anderer Kommissionsmitglieder unzutreffende Darstellungen, können diese ihrerseits ein Sondervotum abgeben (so *Auslegung 11/25* für Untersuchungsausschüsse).

Sondervoten können auch von einem **beratenden Mitglied,** das von einer Gruppe gemäß § 10a GO-BT benannt ist, abgegeben werden *(Auslegung 13/17 Nr. 1).* Das Gleiche muss für ein **stellvertretendes Mitglied** gelten (bei Untersuchungsausschüssen bei Beratung des § 33 Untersuchungsausschussgesetz ausdrücklich anerkannt - vgl. Drucksache 14/5790, Seite 20).

Sondervoten sind auch bei Zwischenberichten zulässig *(vgl. Auslegungen 14/10 Nr. 5 und 13/17 Nr. 7*).

Die Gestaltung des Berichts bzw. Zwischenberichts, insbesondere die **Platzierung von Sondervoten,** ist bei fehlendem Konsens mit Mehrheit zu entscheiden. Sachwidrig dürfte eine mehrheitlich beschlossene Gestaltung z. B. sein, wenn sie die Wahrnehmbarkeit des Sondervotums durch dessen Adressaten verhindern könnte. Somit entscheidet grundsätzlich die Kommission nach Zweckmäßigkeit, ob ein Sondervotum zu einem bestimmten Berichtsaspekt an der betreffenden Stelle eingeordnet oder am Ende des Berichts wiedergegeben wird. Ebenso erscheint es zulässig, in den Bericht namentliche Beiträge einzelner Mitglieder aufzunehmen bzw. die Unterstützung bestimmter Positionen durch die einzelnen Mitglieder mit Hilfe einer Dokumentation des Abstimmverhaltens zu verdeutlichen.

Bindende Termine für die Abgabe von Sondervoten, bei deren Nichteinhaltung das Recht erlöschen sollte, kann die Kommission grundsätzlich nicht beschließen. (Zu berücksichtigen sind jedoch etwaige, im Einsetzungsbeschluss vorgegebene Termine zur Abgabe des Berichts.) Ebenso wenig kann bindend z. B. in Seitenzahlen ausgedrückt der **Umfang eines Sondervotums** begrenzt werden.

9. Sonstige Beteiligungs- und Äußerungsformen

Eine **gutachtliche Beteiligung** einer Kommission an der Beratung eines Gesetzentwurfs, der einem Ausschuss federführend und einem oder mehreren weiteren Ausschüssen mitberatend überwiesen ist, ist möglich, eine Überweisung zur Mitberatung dagegen ausgeschlossen *(Auslegung 14/6 Nr. 1 und 2).* Die Entscheidung und das Vorgehen bei einer gutachtlichen Beteiligung, insbesondere das Ergreifen der Initiative durch den federführenden Ausschuss bzw. die Kommission, sind von der Formulierung des Einsetzungsbeschlusses abhängig. So liegt eine „Bringschuld" der Kommission gegenüber dem federführenden Ausschuss vor, wenn die

Kommission zur gutachtlichen Beratung ausdrücklich aufgefordert ist; ist sie laut Einsetzungsbeschluss an laufenden Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, hat der federführende Ausschuss ihr rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben *(Auslegung 14/6 Nr. 3 und 4).* Die Prüfung, ob ein Gesetzentwurf Anlass zu einer gutachtlichen Beteiligung gibt, insbesondere ob er den Auftrag einer Enquete-Kommission berührt, fällt in die Zuständigkeit der Enquete-Kommission bzw. des federführenden Ausschusses.

Es besteht jedoch weder ein Anspruch auf Übernahme der Stellungnahme in die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses, noch ist der federführende Ausschuss gehindert, bei nicht rechtzeitig angeforderter oder eingegangener gutachtlicher Stellungnahme seine Beschlussempfehlung und seinen Bericht dem Plenum vorzulegen *(Auslegung 14/6 Nrn. 5 und 6).* Ebenso wenig besteht ein Anspruch auf eine gleichberechtigte Beteiligung an einer Anhörung *(Auslegung 14/6 Nr. 5).* Zeitlich kann gutachtlich erst nach Überweisung des Gesetzentwurfs gegenüber dem federführenden Ausschuss und - nachrichtlich - gegenüber den mitberatenden Ausschüssen Stellung genommen werden, eine Selbstbefassung ist allerdings unbenommen *(Auslegung 14/10).* Bei gutachtlicher Beteiligung entscheidet die Kommission über den Inhalt des Votums und auch die Frage, ob Minderheitsauffassungen wiedergegeben werden, wenngleich sich Letzteres anbieten wird *(Auslegung 14/10 Nr. 4).* Die Kommission ist somit frei in der Entscheidung, ob und insbesondere auch wie sie sich zu einer Gesetzesinitiative äußert, die das Thema des Kommissionsauftrags betrifft. Dem Einsetzungsbeschluss ist auch zu entnehmen, ob eine gutachtliche Beteiligung nur bei der Beratung eines Gesetzentwurfs oder auch bei der Behandlung anderer Vorlagen, insbesondere eines Antrags, in Betracht zu ziehen ist.

Die bei Kommissionen wie bei Ausschüssen mögliche **Selbstbefassung** gemäß § 62 Abs. 2 GO-BT gestattet nicht die Abgabe von Stellungnahmen, die den Eindruck einer offiziellen Äußerung der Kommission zu einem bestimmten Thema zum Ausdruck bringen will *(Auslegung 14/10 Nr. 2 - ebenso darf laut Ältestenrat [59. Sitzung v. 29. März 2000] eine Kommission nicht anlässlich einer internationalen Konferenz ein Memorandum übergeben.).*

Die für Selbstbefassungen geltenden Schranken (Verbot von Sachbeschlüssen; kein Eingriff in die Zuständigkeit des Plenums zu Entscheidungen; Vermeidung des Eindrucks einer den Bundestag oder die Bundesregierung verpflichtenden Festlegung - *vgl. Auslegungen 10/3, 11/7, 11/11)* sind auch bei der Entscheidung für sonstige Äußerungen oder öffentliches Auftreten, z. B. **Podiumsdiskussionen und Foren,** Gestaltung von **Internetauftritten,** zu berücksichtigen.

Bei Petitionen, die das Thema einer Enquete-Kommission betreffen, steht es in entsprechender Anwendung von § 109 Abs. 1 Satz 2 GO-BT im Ermessen des Petitionsausschusses, ob eine Stellungnahme der Kommission eingeholt wird.

10. Verschiedenes

Das Ende der Kommissionstätigkeit wird in der *Praxis* nicht mit Abgabe des Berichts, sondern erst mit dessen Plenarbehandlung (Ausschussüberweisung oder Kenntnisnahme), hilfsweise mit Ende der Wahlperiode, angenommen.

Berichte unterliegen nicht der **Diskontinuität** gemäß § 125 GO-BT *(vgl. Auslegung 9/2).* Wurde ein Bericht zwar überwiesen, aber nicht abschließend – aufgrund einer Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses – beraten, kommt eine erneute Behandlung in der folgenden Wahlperiode über den am Beginn einer Wahlperiode üblichen interfraktionellen Antrag auf erneute Überweisung von Vorlagen aus der vergangenen Wahlperiode in Betracht. Hat das Plenum dagegen die Beratung z. B. durch *Kenntnisnahme* bereits abgeschlossen, ist nur ein *indirektes* Wiederaufgreifen möglich (Beispiel: Antrag „Fortführung der Beratungen zum Endbericht der Enquete-Kommission "Sog. Sekten und Psychogruppen" - Drucksachen 14/2465 und 14/5262).

Bei Rechtsstreitigkeiten, die sich für Kommissionsmitglieder in Folge ihrer Zugehörigkeit zu einer Enquete-Kommission z.B. bei Angriffen in Medien ergeben, wird seitens des Bundestages grundsätzlich kein Rechtsschutz gewährt *(vgl. Auslegung 13/1-0).*