

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung
Ausschussdrucksache
20(26)72

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.
Boltzmannstr. 3
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-51456
Fax +49 30 838-53012
E-Mail europarecht@fu-berlin.de

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess¹

**zur Öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung
des Deutschen Bundestages**

am Mittwoch, den 21. Juni 2023

zum Thema

„Weiterentwicklung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung“

¹ Die hier gemachten Vorschläge gehen zum Teil zurück auf meine Mitarbeit als Wissenschaftlicher Experte im Rahmen des vom Bundeskanzleramt organisierten Dialogs über die Zukunft Deutschlands ein (vgl. *Ergebnisbericht des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012*, AG Nachhaltigen Wirtschaften und Wachstum, S. 84 ff.) sowie meiner Mitarbeit im Sachverständigenrat für Umweltfragen (vgl. *SRU*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Juni 2019). Die Vorschläge basieren auf: Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, Tübingen 2001 sowie meinen Beiträgen *Nachhaltigkeit im Recht*, in: *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*, Politik nachhaltig gestalten, 2012, S. 110-144 sowie *Nachhaltigkeitsräte – Stand und Perspektiven*, in: *Wolfgang Kahl (Hrsg.)*, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, Tübingen 2016, S. 275-296.

I. Ergebnis

Die vorab übersandte Diskussionsgrundlage zur Weiterentwicklung des Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) vom 23.03.2023 weist in die richtige Richtung, könnte angesichts der bestehenden Herausforderungen beim Thema Nachhaltigkeit aber noch ambitionierter sein. Es könnten zumindest Überlegungen aus der Ausschussdrucksache 19(26)72 übernommen werden.

II. Überlegungen zur Fortentwicklung des PBnE

1. Der PBnE hat bereits jetzt die Nachhaltigkeitsbewertungen in Gesetzesentwürfen der Bundesregierung (§ 44 Absatz 1 i.V.m. § 62 der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), sog. Nachhaltigkeitsprüfung) zu überprüfen. In diesem Zusammenhang kann er Gesetzesvorlagen, die aus seiner Sicht einer unzureichenden Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen wurden, jedoch nur rügen, verfügt aber über keinerlei Möglichkeiten, diese Vorlagen an die Bundesregierung mit der Aufforderung einer Nachbesserung zurückzuweisen.

2. Auch ist seine Kontrolle rein formaler Art dahingehend, ob die Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt und plausibel dargestellt ist. Eine materielle Überprüfung im Hinblick auf die Auswirkungen eines Gesetzes auf Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie findet nicht statt. Dies ist auch den begrenzten personellen Kapazitäten geschuldet.

3. Der PBnE ist überdies bislang kein ständiger Ausschuss des Bundestages, sondern wird seit seinem Bestehen (2004) in jeder Legislaturperiode auf Beschluss des Bundestages eingesetzt. In den vergangenen Legislaturperioden erfolgte dieser Beschluss erst zeitverzögert. Dies erschwert die kontinuierliche Begleitung der Nachhaltigkeitspolitik. Die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist jedoch eine beständige Daueraufgabe, die alle Fachpolitiken und Ressorts betrifft. Dies spricht dafür, dass der PBnE als ständiger Ausschuss des Bundestages in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) verankert sein sollte, so dass er zeitgleich mit den übrigen Bundestagsausschüssen eingesetzt werden kann.

4. Überdies sollten die parlamentarischen Beratungsrechte des PBnE durch eine Ergänzung der GO-BT gestärkt werden. Insoweit könnte der PBnE in einem neuen § 93e GO-BT bei der

parlamentarischen Beratung der nationalen und europäischen Nachhaltigkeitsstrategie mit der Federführung der Ausschussberatungen zu beauftragt werden. Vergleichbar dem Europaausschuss des Bundestages, der ebenfalls Querschnittsthemen behandelt, sollte der PBnE für grundsätzliche Fragen zuständig sein, die die Nachhaltigkeitsstrategie als Ganzes betreffen. In diesem Rahmen sollte der PBnE insbesondere auch mit dem Monitoring und Initiativen zur Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie befasst sein.

5. Die Bundesregierung könnte künftig zu allen Berichten des PBnE Stellung nehmen müssen. Auf Basis einer Selbstverpflichtung könnte sie sich zu den Empfehlungen des PBnE positionieren und Aussagen zu treffen, inwieweit sie diesen folgt bzw. diese künftig umsetzen wird.

6. In Zukunft sollte der PBnE aber vor allem auf eigenen Entschluss die Nachhaltigkeitsprüfung einzelner Gesetze, denen er eine besondere Bedeutung für die zukünftigen Generationen zuschreibt, auch substantiell überprüfen und gegebenenfalls auf Korrekturen drängen können. Sinnvoll wäre darüber hinaus ein mit aufschiebender Wirkung ausgestatteter Vorbehalt, im Zuge dessen der Gesetzgebungsprozess angehalten werden und das federführende Bundesministerium zu einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung im Lichte der Bedenken des PBnE verpflichtet werden kann. Dies setzt eine deutlich verbesserte Ausstattung des PBnE voraus, so dass dieser die ihm erteilte Aufgabe zur Förderung der Nachhaltigkeitspolitik auf parlamentarischer Ebene tatsächlich erfüllen kann. In diesem Zusammenhang kann man darüber nachdenken, externen Sachverstand in die Prüfung gutachterlich einzubinden. Insoweit könnte z.B. der bestehende Rat für Nachhaltige Entwicklung (der RNE), aber auch andere die Bundesregierung beratende Räte eingebunden werden.

III. Weitergehende Überlegungen zur Nachhaltigkeitsprüfung

1. Ganz im Sinne der Ausschussdrucksache 19(26)72 muss die Wirksamkeit des Nachhaltigkeitsmanagements in zentralen Punkten erhöht werden.²

² Vgl. dazu bereits meine Stellungnahme im Kurzprotokoll Nr.19/19 der 19. Sitzung Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung Berlin, den 20. März 2019 sowie im Rahmen der Wissenschaftsplattform

- Ein **unabhängiges Gremium sollte regelmäßig überprüfen**, ob Zielfestlegungen und Indikatoren noch angemessen sind und wie beide ggf. anzupassen wären, um veränderte Bedingungen und Zielvorstellungen abbilden zu können.
- Derzeit hat die Nachhaltigkeitsstrategie zu wenig Einfluss auf politisches Handeln der Ressorts. Die Bundesregierung sollte dem Bundestag daher **einmal jährlich über den Stand des Nachhaltigkeitsmanagements berichten** und diesen politisch interpretieren.
- Nur wenn **konkrete Ziele mit konkreten Maßnahmen und konkreter Verantwortung** verbunden sind, wird Nachhaltigkeitsmanagement effektiv gelingen. Bei der Festlegung von Zielen und Indikatoren sollten daher ressortübergreifend wichtige Akteure und Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung auf Indikatorebene benannt werden.
- Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Aufgabe, die nicht nur vom Bund, sondern im föderalen Staat der Bundesrepublik Deutschland mit Blick auf den Vollzug von Ländern und Kommunen (Art. 30, 83 ff. GG) wahrgenommen werden muss. Die fachliche Zusammenarbeit in etablierten Bund-Länder-Gremien (v.a. im Rahmen der Ministerkonferenzen der Länder) sollte daher mit Blick auf die Vollzugsebene ausgebaut und stärker auf die übergreifenden und strategischen Fragen der Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips fokussiert werden.
- Solange nicht Verfahren definiert werden, durch die bei **Zielverfehlung** eine Kurskorrektur sichergestellt werden kann, wird das **Monitoring** für das Nachhaltigkeitsmanagement kein wirksames Steuerungsinstrument sein, rein deskriptiv bleiben und weder verwaltungstechnische noch politische Konsequenzen haben. Daher sollte das Monitoring der Zielerreichung verbessert werden. Es sollte klar geregelt werden, welches Vorgehen bei Zielverfehlung befolgt wird.
- Darüber hinaus sollte im **Gesetzgebungsprozess** künftig stärker als bisher darauf geachtet werden, dass Gesetzesfolgen hinsichtlich ihrer **Wirkungen** auf eine nachhaltige

Entwicklung geprüft werden. Die derzeit geltende Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung sollte besser dokumentiert und kommuniziert werden, damit auch diese Prüfung (z.B. durch den Bundestag / Parlamentarischen Beirat) überprüft werden kann. Zudem sollte die Transparenz hinsichtlich der Prüfkriterien und des Ergebnisses der Prüfung verbessert werden.

2. Wenn die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis Defizite aufweist, dann liegt das maßgeblich daran, dass die Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie komplex sind und ihre Umsetzung nur querschnittsorientiert zwischen den Ressorts zu verwirklichen ist. Deshalb sollte diese Querschnittsorientierung **früh - und damit bereits vor Befassung des PBnE - im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen und organisatorisch verankert werden.**

Vor diesem Hintergrund könnten auf den verschiedenen Stufen des Gesetzgebungsprozesses eigenständige Institutionen etabliert werden, die den von Bundesregierung und Bundestag beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategien im Gesetzgebungsprozess mehr Geltung verschaffen, insoweit auf Vollzugsdefizite hinweisen und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt überwachen (Monitoring):

- Zunächst müssten auf **Ebene der Exekutive** die in den Bundesministerien bereits eingeführten Nachhaltigkeitskoordinatoren gestärkt werden. Diese sollten in der Lage sein, alle sektoralen Maßnahmen politikübergreifend am Maßstab der Nachhaltigkeitsstrategie auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz zu überprüfen, diese zu bewerten und bei einem möglichen Verstoß gegen die Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips ihr suspensives Veto einlegen zu können. Der notwendige koordinierende Interessenausgleich innerhalb des jeweiligen Ministeriums ist durch den jeweils zuständigen Minister und im Falle von Ressortkonflikten zwischen den kollidierenden Belangen durch die Staatssekretärsrunde und sodann - als Ultima Ration - im Bundeskabinett unter der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zu bewirken.
- Ergänzend könnte **auf Ebene der Exekutive** ein von der Bundesregierung einzusetzendes Gremium zur Prüfung von Gesetzesfolgen unter Nachhaltigkeitsaspekten etabliert werden. Dies könnte aufbauend auf dem Normenkontrollrat ein **Nachhaltigkeitskontrollrat** sein. Dessen Aufgabenbereich wäre auf die Umsetzung der beschlossenen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu

fokussieren. Dieser würde die Umsetzung der vorstehend beschriebenen Nachhaltigkeitsprüfung in den Bundesministerien kontrollieren und überprüfen.

3. Die Belange künftiger Generationen haben keine „Lobby“. Vierjährige Wahlperioden laufen mit dem Gebot der Langzeitverantwortung nicht immer konform.³ Daher ist zu überlegen, wie das Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung gestärkt werden könnte. Es könnte zum einen in Form des Auftrags einer **Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung** explizit im Grundgesetz verankert werden.

Angelehnt an die erwähnte Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV⁴ könnte diese in einem neuen **Art. 20b Abs. 1 GG** wie folgt formuliert werden:

„Die Erfordernisse des Nachhaltigkeitsprinzips werden, insbesondere im Interesse künftiger Generationen, in einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Sie müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden. Insoweit haben der Bund und die Länder geeignete organisatorische und institutionelle Vorkehrungen zu treffen.“

Im Hinblick auf die Unbestimmtheit und Komplexität eines so formulierten Nachhaltigkeitsprinzips haben verfahrensmäßige, organisatorische und institutionelle Vorkehrungen eine besondere Bedeutung. Die diesbezüglichen einfachgesetzlichen Überlegungen sollten im Interesse ihrer Wirksamkeit verfassungsrechtlich abgesichert werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Länder, auf deren Verwaltungsverfahren und -organisation der Bund nur einen sehr begrenzten Einfluss hat (vgl. Art. 83, 84 GG). Über den vorgeschlagenen Art. 20b GG würden auch die Länder verpflichtet, ihre Verwaltung, die für den Vollzug der Bundesgesetze von maßgeblicher Bedeutung ist, entsprechend auf die Erfordernisse des Nachhaltigkeitsprinzips auszurichten.

Aus einem neuen Art. 20b GG würde die verfassungsrechtliche Verpflichtung von Gesetzgeber und Verwaltung folgen, der komplexen Aufgabe der Nachhaltigkeit durch deren Verständnis als problembezogene Querschnittsaufgabe Rechnung zu tragen und alle Politiken und Maßnahmen so frühzeitig wie möglich auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips zu überprüfen. Mit dieser Norm würde in geradezu idealer Weise den

³ Gethmann/Kloepfer/Nutzinger, Langzeitverantwortung im Umweltstaat, 1994, S. 37 f.

⁴ Dazu Calliess, DVBl. 1998, S. 559 ff.

Vorgaben von Nachhaltigkeit (Ressourcenschonung, Generationengerechtigkeit etc.) Rechnung getragen. Gleichwohl bleibt das Nachhaltigkeitsprinzip ein Relationsbegriff, der einzelfallbezogener und – mit Blick auf seine materielle Unbestimmtheit – auch prozeduraler Umsetzung bedarf.

4. **Optimalerweise** wäre zur effektiven Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips eine auf Dauer angelegte (Langzeitpräsenz), sowie auf Integration, Objektivität und Akzeptanz (Legitimation durch Vertrauen) ausgerichtete Institution einzurichten. Insoweit hat der die Bundesregierung beratende Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2019 in seinem Sondergutachten "Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen":

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html

einen **Rat für Generationengerechtigkeit** vorgeschlagen, der vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages in einem Gutachten vom 3. Juli 2019:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/658142/7cae78360b9d9c247af3932b9f4c7a4a/WD-3-170-19-pdf-data.pdf>

als für vereinbar mit dem Grundgesetz, insbesondere dem Demokratieprinzip, gewürdigt wurde.

5. In seinem mit Blick auf die Herstellung der deutschen Einheit vorgelegten Verfassungsentwurf, der sich an den Regelungen des Grundgesetzes orientiert, sah das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder in Art. 53b einen Ökologischen Rat vor.⁵ In der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurde der Vorschlag zwar beraten, im Ergebnis aber abgelehnt.⁶ Ebenso erging es dem im brandenburgischen Verfassungsausschuss diskutierten Vorschlag eines Ökologischen Senats, der sich im Wesentlichen an den Verfassungsentwurf des Kuratoriums anlehnt, ihn

⁵ Vgl. Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder, Verfassungsentwurf, S. 45, 121.

⁶ Vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 96.

jedoch, etwa mit Blick auf die Mitglieder, sinnvoll präzisiert und hinsichtlich der Exekutive ergänzt: Bei Maßnahmen, die ökologische Auswirkungen haben, soll der Ökologische Senat von der Regierung gehört werden, gegenüber der Verwaltung soll er Empfehlungen abgeben können.⁷

Auch für die europäische Ebene wurden mit Blick auf die Vertragsrevision von Amsterdam verschiedentlich Vorschläge für die Etablierung eines Ökologischen Rats/Senats bzw. eines an die Stelle des Wirtschafts- und Sozialausschusses tretenden Ausschusses für nachhaltige Entwicklung gemacht⁸, die sich im Ergebnis freilich nicht durchsetzen konnten. Gleiches gilt für einen Konventionentwurf des Europarates, den sog. *Model Act on the Protection of the Environment* von 1994⁹, in dessen Art. 16 Abs. 2 lit. a) und Abs. 3 lit. b) die beratende Mitwirkung eines zu schaffenden Umweltrates vorgesehen war. Auch manche Staaten kennen zumindest Ansätze einer solchen Institution.

Berlin, den 19.06.2023

Prof. Dr. Christian Calliess

⁷ Hierzu Brönneke, Umweltverfassungsrecht, S. 97 f., bei dem in Fn. 355 der vorgeschlagene Text zum Ökologischen Senat abgedruckt ist.

⁸ Arbeitskreis Europäische Umweltunion (Mitglieder sind die Prof. Binswanger, Funk, Häberle, Kloepfer, Müller, Nutzinger, Pernthaler, Rehbinder, Saladin, Schleicher, R. Schmidt), NuR 1994, S. 346 ff.; Pernice, EuZW 1995, S. 385; Calliess, DVBl. 1998, S. 559 (567); vgl. zu den Vorschlägen auch Rengeling, in: Festschrift zum 180 jährigen Bestehen des Heymanns Verlag, 1996, S. 469 ff.

⁹ Abgedruckt in UTR 35, Jahrbuch 1995, S. 337 ff.