



Wortprotokoll der 43. Sitzung

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berlin, den 21. Juni 2023, im Anschluss an die
42. Sitzung
Paul-Löbe-Haus
E.700

Vorsitz: Helmut Kleebank, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 3

Fachgespräch zum Thema **„Weiterentwicklung des
Parlamentarischen Beirates für nachhaltige
Entwicklung“**



Mitglieder des Beirates

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Blankenburg, Jakob Echeverria, Axel Hagl-Kehl, Rita Kleebank, Helmut Rudolph, Tina Zorn, Armand	Abdi, Sanae Kersten, Dr. Franziska Mascheck, Franziska Nasr, Rasha Plobner, Jan Wagner, Dr. Carolin
CDU/CSU	Brinkhaus, Ralph Mayer-Lay, Volker Radomski, Kerstin Schreiner, Felix Stefinger, Dr. Wolfgang	Connemann, Gitta Grundmann, Oliver Heilmann, Thomas König, Anne Lenz, Dr. Andreas
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Aeffner, Stephanie Ganserer, Tessa Wagner, Johannes	Außendorf, Maik Beck, Katharina Michaelson, Swantje Henrike
FDP	Al-Halak, Muhanad Gründer, Nils Teutrine, Jens	Gerschau, Knut Skudelny, Judith Stockmeier, Konrad
AfD	Glaser, Albrecht Kraft, Dr. Rainer	Bleck, Andreas Kaufmann, Dr. Michael
DIE LINKE.	Riexinger, Bernd	



Einzigster Tagesordnungspunkt

Fachgespräch zum Thema „Weiterentwicklung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung“

dazu Sachverständiger

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin, Fachbereich
Rechtswissenschaft, öffentliches Recht und
Europarecht

dazu verteilt:

Stellungnahme Ausschussdrucksache 20(26)72

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie herzlich zur 43. Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung (PBnE). Insbesondere begrüße ich unseren Sachverständigen, Herrn Prof. Dr. Calliess. Herzlich Willkommen.

Herr Prof. Dr. Christian Calliess war bei uns des Öfteren zu Gast und hat sich zu den Fragen des PBnE geäußert. So war er bereits in der letzten Wahlperiode am 20. März 2019 als Sachverständiger im PBnE. Er lehrt Öffentliches Recht, Umweltrecht und Europarecht, an der Freien Universität Berlin. Von 2008 bis 2020 war er Mitglied im beratenden Sachverständigenrat für Umweltfragen. Von 2014 bis 2022 war er Mitglied der Jury zur Vergabe des Wissenschaftspreises des Deutschen Bundestages. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen des Europa-, Verfassungs- und Umweltrechts. Von Herrn Prof. Dr. Christian Calliess erhoffen wir uns wertvolle Anregungen. Einige davon hat er schon schriftlich kundgetan. Diese sind Ihnen zugesandt worden. Wir sind auf seine Ausführungen sehr gespannt.

Wir bedanken uns bei Ihnen, dass Sie sich die Zeit genommen haben, herzukommen sowie uns zur Verfügung zu stehen und freuen uns auf die anschließende Debatte.

Bevor wir in das Gespräch einsteigen, habe ich noch einige organisatorische Hinweise: Herr Prof. Dr. Calliess hat die Stellungnahme übermittelt. Sie ist als Ausschussdrucksache 20(26)72 an die Beiratsmitglieder verteilt und auf der Homepage veröffentlicht worden. Die Mitglieder des PBnE

haben beschlossen, dass das heutige Gespräch im Parlamentsfernsehen auf Kanal 4 übertragen und später in der Mediathek sowie auf der Website des Beirates eingestellt wird. Prof. Dr. Calliess hat sich mit der Übertragung einverstanden erklärt. Von unserem Fachgespräch wird zudem ein Wortprotokoll erstellt und die Sitzung zu diesem Zweck aufgezeichnet. Die Obleute haben sich darauf geeinigt, Herrn Prof. Dr. Calliess Zeit für ein 15-minütiges Eingangsstatement einzuräumen. Die anschließenden Fragerunden werden im üblichen Verfahren flexibel mit der Fünf-Minuten-Regel gehandhabt. Es stehen folglich fünf Minuten für die jeweiligen Fragen, Antworten und Rückfragen zur Verfügung. Ich sehe keinen Widerspruch. Damit haben wir das beschlossen.

Herr Prof. Dr. Calliess, ich darf Sie nun um Ihren Input bitten. Wir sind sehr gespannt. Bitteschön.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich freue mich über die Einladung sehr, da ich dieses Gremium in seiner Funktion, den Gedanken der Nachhaltigkeit, der Langfristigkeit, in den parlamentarischen Prozess einzubeziehen, als relevant erachte. Insofern finde ich die Themenstellung, die in Ihrer Diskussionsgrundlage aufgegriffen wird, ausgesprochen wichtig, nämlich die Weiterentwicklung des PBnE. Den momentanen Stand der Dinge habe ich in meiner Stellungnahme aufgegriffen, sodass ich mich nun einerseits der Diskussionsgrundlage, andererseits der Ausschuss-Drucksache 19(26)72 widmen möchte.

Mit Blick auf das Thema „Weiterentwicklung“ ist festzustellen, dass der Parlamentarische Beirat sich langsam, aber stetig weiterentwickelt und in diesem Sinne eine wichtige Funktion in Bezug auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung einnimmt. Dieses Zusammenspiel ist meiner Einschätzung nach von grundlegender Bedeutung. Das werde ich in meinen Ausführungen noch näher erläutern.

Vorab: Die übersandte Diskussionsgrundlage zur Weiterentwicklung des PBnE vom 23.03.2023 weist aus meiner Sicht in die richtige Richtung, könnte jedoch angesichts der bestehenden



Herausforderungen beim Thema „Nachhaltigkeit“ ambitionierter sein. Ich würde anregen, weitere Überlegungen aus der Ausschussdrucksache 19(26)72 zu übernehmen.

Nun zur Diskussionsgrundlage: Ich würde es begrüßen, wenn die Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung um eine materielle Komponente erweitert werden würde. Sowohl mir als auch Ihnen als Abgeordnete ist bewusst, dass eine materielle Bewertung Personal benötigt. Diese Vergrößerung der Ressourcen könnte durch eine Einbeziehung der externen Beratungsgremien der Bundesregierung limitiert werden. Wir haben den RNE und den Sachverständigenrat für Umweltfragen. Diese Räte könnten aufgrund ihrer Expertise in Teilaspekten einbezogen und dabei eine gewisse Kooperation etabliert werden.

Ebenso relevant ist die Berichtspflicht der Bundesregierung, wobei einerseits über die Ausdehnung auf Strategien und Programme nachgedacht werden sollte. Andererseits sollte die Bundesregierung pro Wahlperiode eine Plenarwoche zur Nachhaltigkeit abhalten, wie in der Ausschuss-Drucksache 19(26)72 angedacht wurde, in der die Nachhaltigkeit sichtbar für die Öffentlichkeit ins Zentrum gerückt wird. Problematisch ist nämlich, dass der Parlamentarische Beirat, der noch kein Ausschuss ist, nicht sichtbar genug ist. Für die Öffentlichkeit, für Ihre Wählerinnen und Wähler, ist von großer Bedeutung, dass der Bundestag dieses große Thema der Nachhaltigkeit in all seiner Komplexität, die die SDGs abfordern, behandelt und dass es ein entsprechendes Gremium gibt.

Sie werfen in der Diskussionsgrundlage die von mir angedeutete Frage auf: Sollte der Parlamentarische Beirat zu einem ständigen Ausschuss ausgebaut werden? Ich wäre dafür. Sowohl der Sachverständigenrat für Umweltfragen als auch ich selbst haben dies schon vorgeschlagen und näher begründet. Ich habe die Begründung in meiner Stellungnahme kurz aufgegriffen. Gegenstand ist, dass Sie direkt nach den Wahlen wie die anderen Ausschüsse Ihre Arbeit aufnehmen können. Das wäre ein großer Vorteil und würde zu einer besseren Sichtbarkeit führen. Letztere würde aus meiner Sicht dafürsprechen, hier einen ständigen Ausschuss zu etablieren. Sie haben

Formulierungsvorschläge gewählt – „Ausschuss für nachhaltige Entwicklung und Transformation“ oder „Ausschuss für zukünftige Generationen“ –, die ich für geeignet halte, die Sichtbarkeit zu erhöhen.

Die Einbindung der Öffentlichkeit in die Arbeit des Gremiums ist grundsätzlich ein guter Gedanke, gerade wenn sie mit den Dialogforen gekoppelt wird, die der Parlamentarische Beirat durchführen könnte. So wichtig die Einbeziehung der Öffentlichkeit ist, ist allerdings ebenso die Frage, ob ein solches Vorhaben den Fokus des Parlamentarischen Beirates nicht verändern würde. Denn es würden viele Ressourcen für diese Einbeziehung der Öffentlichkeit aufgewendet werden müssen. Das gilt insbesondere für die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und für die gemeinsamen Dialogforen. Darüber hinaus würde ich den Fokus nicht nur auf die Nachhaltigkeitsstrategie, Programme und diverse andere Strategien legen, sondern einen Schritt weitergehen und Gesetze, die einen starken Nachhaltigkeitsbezug haben und bei denen der EU-Ausschuss zumindest eine Mitzuständigkeit hat, in den Blick nehmen nach dem Vorbild des EU-Ausschusses, der für bestimmte Bereiche federführend ist. Zudem gibt es originäre Fragen bezüglich einer federführenden Zuständigkeit dieses Ausschusses. Jenes habe ich in meinem Papier näher ausgeführt. Dieser Fokus könnte stellenweise verloren gehen, wenn dieses Gremium primär als Ausschuss oder Forum gesehen wird, das Dialogforen/Bürgerdialoge organisiert.

Ich verstehe den PBnE als Kontrollgremium, das ein Monitoring mit Augenmerk auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung unternimmt. Es wäre ein Mehrwert, die ambitionierte Nachhaltigkeitsstrategie dergestalt mit Leben zu füllen, dass sie sich im Gesetzgebungsalltag spiegelt. Diese Aufgabe ist im Parlamentarischen Beirat mit Blick auf die demokratische Legitimation durch Wahlen gut angesiedelt. Entsprechend ist der Beirat als Ausschuss besonders dazu berufen, dieses Monitoring der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, das auch ein Nahziel darstellt, durchzuführen.

Da das Positionspapier aus der 19. Wahlperiode 19(26)72 hier ebenfalls eine Rolle spielt, könnte



ich bei Interesse auf einige Aspekte noch einmal Bezug nehmen, wobei ich in meinen schriftlichen Ausführungen schon einiges dazu gesagt habe. Zu den schriftlichen Ausführungen möchte ich ergänzen, dass mir bewusst ist, wie schwer sich die Integration des Nachhaltigkeitsthemas in den Gesetzgebungsalltag gestaltet. Und das, ohne Ihre anderen fordernden Aufgaben miteinzubeziehen. Allerdings haben Sie mich mitunter als Impulsgeber aus dem akademischen Bereich eingeladen, sodass ein Weiterdenken gerade Sinn und Zweck dieser Zusammenkunft ist. In diesem Sinne stellt sich die Frage, was darüber hinaus noch vorstellbar ist, wenn das Thema der Nachhaltigkeit ernster genommen wird als bisher. Wenn wir die Erfüllung der Nachhaltigkeitsstrategie betrachten – und das haben sowohl wir in unserem Gutachten im Sachverständigenrat für Umweltfragen als auch der Bundesrechnungshof getan –, ist festzustellen, dass viele Nachhaltigkeitsziele verfehlt werden. Die Themen „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ sind gerade für die jüngere Generation von allergrößter Bedeutung und könnten die Legitimation des Bundestages und der Politik insgesamt wesentlich erhöhen. Warum? Ich schaue mir den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts an, der mit dieser intertemporalen Freiheitssicherung bewusst ein Element aufnimmt, das in die Zukunft gerichtet die künftigen Generationen, wenn auch „nur“ mit Blick auf das Klimabudget und das korrespondierende Freiheitsbudget, einbezieht, aber eine faire Freiheitsverteilung über die Zeit hinweg fordert. Und es ist nicht von ungefähr. Ich bin da anderer Meinung. Ich glaube nicht, dass wir den Klimabeschluss ohne weiteres auf Staatsverschuldung oder Sozialversicherung übertragen können, aber diese Debatte läuft und sie kommt stark aus der Zivilgesellschaft, vor allem von der jüngeren Generation und von allen Parteien. Vor diesem Hintergrund ist es essenziell, die Nachhaltigkeit im Parlament derart zu stärken, dass die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Alltag umgesetzt wird. Zu diesem Zweck brauchen wir das Monitoring. So sind meine Vorschläge zu verstehen. Manches mag auf den ersten Blick überambitioniert wirken, aber ich habe auch gesehen, dass in den Positionspapieren und in Ihrer Diskussionsgrundlage einige Ideen, die damals

weit in der Zukunft lagen, sich in dieser Weiterentwicklung integrieren und aufnehmen lassen. Vor diesem Hintergrund habe ich mir erlaubt, weiter in die Zukunft zu schauen. Denn ich bin der Auffassung, dass das Nachhaltigkeitsthema von fundamentaler Bedeutung für die Legitimation der heutigen Politik ist. Das verdeutlicht ferner der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts.

Des Weiteren wollte ich an einen Punkt erinnern, der mir in lebhafter Erinnerung geblieben ist, nämlich eine Anhörung des Parlamentarischen Beirates aus dem Jahr 2008. Insbesondere eine Gruppe junger Abgeordneter hatte parteiübergreifend – damals war Günter Krings Vorsitzender – die Initiative ergriffen, ob die Generationengerechtigkeit nicht als Aspekt der Nachhaltigkeit in der Verfassung verankert werden könnte. An diesem Vorschlag eines Artikel 20b GG knüpfte ich mit meinen Vorschlägen bewusst an. Das ist ein wichtiger Gedanke, um diese Langfristigkeit, diese Zukunftsperspektive, die im Moment „nur“ in Artikel 20a GG zu finden ist, tiefer in unserer Verfassung zu verankern. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Klimabeschluss daran angeknüpft, die künftigen Generationen generell in unserer Verfassung zu stärken. Ich habe die Sorge, dass in der demokratischen Legitimation zunehmend eine Lücke entsteht, die aber auf diese Weise überbrückt werden könnte. Hier wäre die Chance, dieses Thema durch eine Grundgesetzänderung stärker in den Fokus zu rücken und damit die jüngere Generation zunehmend mit ihren Belangen im demokratischen Prozess zu hören und einzubinden. Das sollte nicht Symbolpolitik bleiben, in diesem Sinne habe ich auch einige Vorschläge eingebracht. Die Vorschläge zur Grundgesetzänderung sollten erneut in Erinnerung gerufen werden, auch wenn sie mit der heutigen Diskussionsgrundlage unmittelbar nichts zu tun haben.

Im Ergebnis ist Ihre Diskussionsgrundlage der Ausgangspunkt. Das Positionspapier ist allerdings weitreichender und ambitionierter gestaltet und enthält nur solche Anregungen, die gesetzlich und ohne Verfassungsänderung umgesetzt werden können. Nichtsdestotrotz kann zumindest mittelfristig darüber diskutiert werden, ob diese



parteiübergreifend angelegte Idee nicht erneut aufgegriffen werden sollte. Schließlich sind einige der Abgeordneten, die 2008 dabei waren, heute noch im Bundestag aktiv. Dankeschön.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Ein herzliches Dankeschön, Herr Prof. Calliess. Tatsächlich ist unsere Diskussionsgrundlage nicht im luftleeren Raum entstanden, sondern wir haben darauf zurückgegriffen, was dazu in den Wahlperioden zuvor gedacht und aufgeschrieben worden ist. Wir haben zwar nicht alles hierin aufgenommen, aber doch eine ganze Reihe an Punkten. Insofern setzen wir den Prozess nahtlos fort und werden schauen, was dieses Mal dabei herauskommt.

Wir können in die Aussprache einsteigen. Ich selbst habe zwar auch Punkte, die ich ansprechen möchte, lasse Ihnen in folgender Reihenfolge aber den Vortritt. Ich habe Frau Aeffner als erste gesehen, dann Herrn Brinkhaus, Herrn Dr. Kraft und zuletzt Frau Rudolph. Wir haben gerade das Problem, dass die fünf Minuten nicht im Würfel, sondern nur bei uns mitlaufen. Prof. Calliess und ich haben die Minuten folglich im Blick. Ich bitte um Nachsicht, dass wir es gerade nicht anders handhaben können. Bitte, Frau Aeffner.

Abg. **Stephanie Aeffner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich stelle mir ebenfalls die Uhr, um zu sehen, wie lange ich rede, denn sonst werde ich die Zeit völlig vergessen. Ich fange mit dem Punkt der materiellen Prüfbewertungen an, bei welchen für mich gedanklich ein Dilemma entsteht. Die Frage ist, wann materielle Prüfbewertungen in welchem Stadium des Verfahrens vorgenommen werden, um Einfluss auf konkrete Gesetzgebung zu nehmen. Es könnte an so mancher Stelle zu Konflikten mit der Gewaltenteilung kommen. Was fällt Ihnen dazu ein? Ferner erwähnten Sie, dass es dazu materieller Ressourcen bedürfe, wobei man sich externer materieller Ressourcen bedienen könne. Als Beispiel führten Sie u.a. den RNE an. Dieser ist ein unabhängiges Gremium, das die Bundesregierung berät. Wenn sie uns nachher in Prüfbewertungen zuarbeiten, in denen auch politisch-strategische Abwägungen bezüglich Formulierungen einfließen, könnte das möglicherweise den Blick auf seine Unabhängigkeit trüben, was für mich ein Dilemma darstellt. Haben Sie diesbezüglich eine Idee?

Mir hat sich zudem nicht gänzlich erschlossen, wie ein Legislativorgan das Monitoring der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung durchführen kann. Dafür müssten wir ausführlich Informationen anfordern und uns vorlegen lassen, welches wiederum Ressourcen erfordern würde. Müsste man nicht auch in die Diskussion gehen, was die Aufgaben der Exekutive sein könnten, an welchen Stellen Sie uns Rede und Antwort zu stehen hätten?

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank. Direkte Antwort?

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Gerne. Das „Wann“ ist mit Blick auf die materielle Prüfung eine äußerst wichtige Frage. Dazu habe ich in meiner Stellungnahme auf Seite 5 etwas geschrieben. Die Mehrzahl der Gesetzgebungsvorschläge kommt aus der Exekutive, weswegen der Beirat gelegentlich zeitlich hinterherhinkt. Das „Wann“ müsste bereits vor der Befassung des PBnE ansetzen, nämlich im Prozess der gesamten Gesetzgebung. Wenn ein Entwurf in einem Ministerium gefertigt wird, haben wir dort die Nachhaltigkeitskoordinatoren. Ich hatte vorgeschlagen, diese entsprechend zu stärken – an der Stelle kann man auch über den konkreten Umfang diskutieren. Es gibt viele Möglichkeiten, dass sie schon im Ministerium Bedenken im Lichte der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulieren. Das können folglich keine Bedenken aus dem Bauch heraus sein. Vielmehr muss es stets einen Referenzpunkt zur Nachhaltigkeitsstrategie und zu den Indikatoren geben. Gegebenenfalls ist dann eine Intervention durch den Nachhaltigkeitskoordinator im Ministerium bei Erarbeitung des Gesetzgebungsvorschlages notwendig, das Ganze jedoch unterfüttert mit der Nachhaltigkeitsstrategie. So könnte schon einiges im Ministerium mit gutem Willen geregelt werden. Wenn nicht, müsste man über den Gesetzgebungsprozess weiter nachdenken, wobei wir dann die Staatssekretärsrunde hätten, die eine wichtige Ebene ist, wenn es um Konflikte zwischen Ministerien geht. Man könnte aber ebenso an den Normenkontrollrat denken, der ein Gremium auf der Ebene der Exekutive ist. Eine Idee, die in verschiedenen Kontexten mitunter



von mir eingebracht und diskutiert worden ist, ist die Erweiterung des Normenkontrollrates um die Zuständigkeit, die Nachhaltigkeit neben den Bürokratiekosten zu prüfen. Die Bürokratiekosten sind ein Aspekt, der, wenn die Nachhaltigkeit ökonomisch, sozial und ökologisch betrachtet wird, als ökonomischer Faktor in den Nachhaltigkeitskontrollrat integriert werden könnte neben den anderen beiden Aspekten. Der Nachhaltigkeitskontrollrat würde dann auf der nächsten Stufe die Nachhaltigkeitsprüfung noch in der Exekutive vornehmen. Der Vorteil für den PBnE wäre, dass auf Vorarbeiten zurückgegriffen und auf Dokumente fokussiert werden könnte, die im exekutiven Prozess im Vorlauf des Gesetzgebungsverfahrens noch nicht entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie angepasst worden sind. Der Parlamentarische Beirat könnte somit seine Monitoring-Funktion übernehmen. Dankeschön.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank. Hier ein paar ergänzende Hinweise. Der Staatssekretärsausschuss hat beschlossen, dass Nachhaltigkeitsfragen von Anfang an in Gesetzgebungsverfahren mitberücksichtigt werden sollen. Wir kriegen nun den entsprechenden Bericht zum Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung. Nur sehen wir uns das nicht erneut inhaltlich an. Die Frage des Nachhaltigkeitskontrollrates wäre – soweit ich es richtig verstanden habe – auf der Ebene der Exekutive angesiedelt, nicht auf der Ebene des Parlaments. Unsere Fokussierung ist gemäß Auftrag jedoch, die Rolle des Parlaments bei diesen Fragen zu stärken. Aber auf Ebene der Exekutive gibt es zumindest eine Entwicklung in die Richtung, die Sie angemahnt haben.

Ich habe als nächstes Herrn Brinkhaus und dann Herrn Dr. Kraft.

Abg. **Ralph Brinkhaus (CDU/CSU):** Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind, Herr Prof. Calliess. Sie haben gesagt, Sie hätten einerseits Schwierigkeiten, die Nachhaltigkeitsprüfungsthemen in die Gesetzgebung zu integrieren. Andererseits bestünden Schwierigkeiten, das Nachhaltigkeitsthema im Haushalt – Stichwort „sustainable budgeting“ – zu integrieren. Jetzt die sehr provokante Frage: Denken Sie nicht zu klein? Geht es wirklich um die Integration der Nachhaltigkeitsziele in den Gesetzgebungsprozess

oder geht es nicht vielmehr darum, den Gesetzgebungsprozess anhand der Nachhaltigkeitskriterien aufzusetzen? Denn wir betreiben nur einen Reparaturbetrieb und versuchen, überall Nachhaltigkeit reinzubringen. Wir wissen doch, wie ein Gesetzgebungsprozess abläuft. Die Nachhaltigkeit ist nicht das Führungsprinzip. Und jetzt gehe ich einen Schritt weiter. Ist es richtig, wenn Nachhaltigkeit das vordringlichste Thema unserer Politik ist sowie dass die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie exekutiv festgelegt wird und dem Deutschen Bundestag nur zur Kenntnis gegeben wird? Wäre es nicht notwendig, dass die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wie der Bundeshaushalt vom Deutschen Bundestag verabschiedet wird? Von mir aus kann die Bundesregierung sie vorlegen, wie das auch beim Haushaltsprozess der Fall ist. Dann hätten wir auch eine parlamentarische Legitimation, die einzelnen Zielerreichungsgrade zu überprüfen. Insofern müssten wir die Sache völlig anders aufzäumen und sagen, der PBnE wäre der Haushaltsausschuss für Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe, der in Zusammenarbeit mit den Fachausschüssen die Nachhaltigkeitsziele überwacht und kontrolliert.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank. Herr Professor, direkte Antwort.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Vielen Dank. Der Aspekt ist ausgesprochen interessant. Ich empfinde den Schritt der Integration und damit die enge Verzahnung der Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Alltagsprozess der Gesetzgebung als ein erstrebenswertes Ziel. Aber Sie haben Recht – und das können Sie als Parlamentarier besser beurteilen als ich –, was diese Integration bedeutet. Es ist möglich, dass ich diese Integration idealistisch betrachte. Zudem habe ich in meinen Überlegungen stark an Institutionen, an die Nachhaltigkeitskoordinatoren, angeknüpft. Man sollte wahrscheinlich realistisch sein und ihren schwachen Stand innerhalb des Prozesses erkennen. Wenn Sie sagen, wir müssen den Nachhaltigkeitsprozess umfassender denken, wie das beim Haushaltsprozess der Fall ist, spricht vieles dafür, dass Nachhaltigkeit und Haushalt einige Parallelen zueinander aufweisen – das sparsame Wirtschaften, Ressourcen etc. Das sind



Gedanken, die in der Nachhaltigkeit eine große Rolle im Interesse der künftigen Generationen spielen. Ebenso eindeutig ist die gemeinsame Schnittmenge zwischen den beiden beim Thema der Staatsverschuldung. Ich meine auch, dass wir neben der Schuldenbremse eine Art ökologische Schuldenbremse brauchen. Die wäre hier möglicherweise integrierbar. Insofern habe ich Sympathie für diesen Vorschlag. Eng damit verbunden ist die Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie durch das Parlament, die ich mir wünschen würde, denn es fehlt an Verzahnung. Es entsteht das Gefühl, dem Parlament bleibt die Nachhaltigkeitsstrategie zu einem gewissen Grad fremd. Ich fände es besser, wenn die Ownership im Parlament erhöht werden würde, deswegen haben Sie auch diesbezüglich meine volle Zustimmung.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Wir hätten die Zeit für eine Nachfrage.

Abg. **Ralph Brinkhaus (CDU/CSU):** Geld soll den Zielen folgen. Wir haben momentan eine Dominanz des Geldes im parlamentarischen Prozess und versuchen, die Ziele dort einzufädeln. Das ist die falsche Reihenfolge. Wir müssten uns zuerst mit den Zielen beschäftigen und anhand von Kennzahlen die gewünschten Zielerreichungsgrade mit den Meilensteinen festlegen bevor wir über Gelder reden und überlegen, wie viel Geld die Bundesregierung dafür benötigt.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Ich kann Ihren Gedankengang nachvollziehen. Hätte ich das allerdings vorgeschlagen, wäre die Kritik, die ich aus dem Bundestag erwartet hätte, dass der gesamte politische Prozess durch die Nachhaltigkeitsstrategie mehr oder weniger determiniert werden würde. Das wäre wahrscheinlich der Einwand vieler Abgeordneter in der Debatte. Ich persönlich fände das allerdings nicht so schlimm, sollte der Bundestag zugestimmt haben. Sie haben einen interessanten Punkt angesprochen, der sich ferner im Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts spiegelt. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Finanzverfassung das „Maßstäbengesetz“ entwickelt, wobei mit diesem Gesetz auf parlamentarischer Ebene eine Art Leitgesetz

geschaffen wurde mit dem Willen, die Verfassung zu konkretisieren. Jene Idee könnte auf den Umweltschutz, auf Artikel 20a GG, übertragen werden und ein solches spiegelt sich auch im Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts wider. Wenn man sich das genauer anschaut, wird das Klimaschutzgesetz als Leitgesetz vom Bundesverfassungsgericht angesehen. Wir haben das im Sachverständigenrat für Umweltfragen für die Nachhaltigkeitsstrategie ebenso gefordert. Ich habe viel Kritik von Kollegen im Verfassungsrecht dafür bekommen – aber auch viel Zustimmung. Aus meiner Sicht würde nichts dagegensprechen, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf Vorschlag der Bundesregierung, dem Bundestag vorgelegt, in drei Lesungen diskutiert und entschieden, zu einem solchen Leitgesetz zu machen. Das würde dann alles funktionieren, wäre aber zugleich die Voraussetzung dafür. Insofern vielen Dank für Ihre Nachfrage. Sie haben mir damit die Gelegenheit gegeben, nachzutragen.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD):
Danke schön. Dann Herr Dr. Kraft.

Abg. **Dr. Rainer Kraft (AfD):** Danke, Herr Professor, für den Vortrag. Insbesondere bezogen auf die materielle Komponente der Nachhaltigkeitsprüfung. Das klingt für mich erstmal gut und der eine oder andere mag bestimmte Hebel sehen, wie in den parlamentarischen Betrieb eingegriffen werden kann, aber ist das nicht eine Illusion? Wenn aus dem Gesetzgebungsverfahren eine Regierung, die sich de facto zu den Nachhaltigkeitszielen bekennt, ein aus dem Ministerium stammendes Papier vorlegt, das in Abstimmung mit dem Koalitionsausschuss ist und mit den Koalitionsgruppen, die auf Arbeitskreis-/Arbeitsgruppenebene einen Einblick haben und diesen Entwurf schon ins Tiefste studiert haben, bevor er an die Opposition geht, ist es dann nicht naiv zu glauben, dass in einem Ausschuss, der das Recht hat, materiell darüber zu befinden, eine Minderheit – die Opposition, denn die Mehrheit der Koalition hat den Entwurf gelesen und als Arbeitspapier mit eingebracht –, über eine materielle Bewertung noch etwas ändern könnte, obwohl die anderen Institutionen schon in der Entwicklung des Papiers beteiligt waren? Woher stammt die Hoffnung, dass bei dieser materiellen Prüfung etwas anderes herauskommen sollte als



das bisher der Fall ist mit der immateriellen Prüfung?

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Vielen Dank. Das ist ein relevanter Aspekt, auch in der Reflektion aus der alltäglichen Praxis. Wir haben möglicherweise, wenn wir auf der exekutiven Ebene – im Gesetzgebungsverfahren bevor der Entwurf im Bundestag ankommt – schon Hinweise bekommen, wo Schwachstellen des Gesetzgebungsentwurfs mit Blick auf die Nachhaltigkeitsstrategie bestehen, einen starken Anknüpfungspunkt für die Opposition, der Regierung die Nichteinhaltung der eigenen Nachhaltigkeitsstrategie vorzuhalten. Das wäre ein gewichtiges Argument, wenn der PBnE sichtbar wäre und mehr Einfluss im Bundestag hätte. Wenn die Nachhaltigkeitsstrategie diesen Charakter eines Maßstäbe- oder Leitgesetzes hätte, könnten Sie dann hier als Opposition kritisieren, weil Sie einen konkreten Anknüpfungspunkt hätten, dass innerhalb eines Gesetzes oder Gesetzentwurfes von der Nachhaltigkeitsstrategie abgewichen wird. Das stärkt jedenfalls die Minderheitsposition. Mir ist bewusst, dass im PBnE die Gefahr besteht, überstimmt zu werden. In dem Fall hätten sie aber darüber diskutiert, dass das Gesetz im Widerspruch zur Nachhaltigkeitsstrategie steht. Und das hat einen Effekt – Öffentlichkeit. Wenn es ein gewichtiges Gesetz ist, wird darüber in den Medien reflektiert. Es gibt dann eine Debatte. So ist der demokratische Prozess auch angelegt. Ich sehe Debatten, die des Öfteren als „Streit“ in den Medien bezeichnet werden, positiv. Das gehört zur Demokratie dazu und wäre gerade der Fortschritt. Man spielt das der Öffentlichkeit zu und es gibt erneut eine Debatte. Natürlich hat man die Hoffnung, dass sich die Regierungskoalition bei gewichtigen Punkten in die Richtung anpasst. Am Ende kann die Nachhaltigkeit allerdings keine Mehrheitsverhältnisse im Bundestag verschieben. Den Punkt sehe ich.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank, Herr Prof. Callies. Jetzt ist Frau Rudolph an der Reihe und danach stehe ich auf der Redeliste. Ich schaue nochmal. Herrn Teutrine nehme ich mit auf. Frau Rudolph, bitteschön.

Abg. **Tina Rudolph** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich reihe mich ein und würde gerne etwas zur „Materiellen Nachhaltigkeitsprüfung“ fragen. Wir haben schon erörtert, wann sie im Gesetzgebungsprozess angelegt sein kann. Wer soll das allerdings mit welchen Ressourcen machen? Ich würde ein Stück vorher ansetzen und über das „wie“ sprechen wollen. Derzeit arbeiten wir mit einer Art „Prosa-Bewertung“. Dort wollen wir jedoch nicht hin, vielmehr muss es bessere Instrumente geben. Konkret würde ich wissen wollen, ob Sie Ansatzpunkte sehen, wie man mit Zielkonflikten innerhalb der SDGs umgehen soll. Um das zu illustrieren, nenne ich ein Beispiel, auch wenn es sich auf der falschen Ebene bewegt. Wenn ich einen Radweg baue, bewegen sich die Leute mehr und die Gesundheit wird gefördert. Damit ist das SDG 3 adressiert. In der Umgebung befindet sich jedoch eine bestimmte Lurch-Art, sodass das Vorhaben die Biodiversität beeinträchtigt und damit mit dem SDG 15 kollidiert. Natürlich wird im Inhaltlichen verhandelt und der Radweg zugunsten des Lurchs bspw. 50 m daneben gebaut. Wenn der Lurch hingegen ein gemeiner Lurch ist, wird vielleicht zugunsten des Radweges entschieden. Aber das passiert auch, ohne dass ich es an die SDGs rückbinde. Das löst diese Konflikte nicht. Ich stimme zu, es bedarf einer besseren Prüfung, einer materiellen Prüfung. Aber wie gehe ich mit solchen Zielkonflikten innerhalb der SDGs um? Denn es ist nichtsdestotrotz eine subjektive Bewertung, welches Ziel höher bewertet wird und wie innerhalb der Ziele argumentiert wird.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Die Zielkonflikte sind in den SDGs förmlich einprogrammiert. Sie gehören dazu und müssen demokratisch aufgelöst werden. Daran wird sich nichts ändern. Auch die Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung, wie ich sie genannt habe, die mit Blick auf ein Gesetz stattfinden soll, kann die Zielkonflikte nicht determinieren. Aber sie setzt ihnen einen Rahmen. Wichtig ist, dass die Nachhaltigkeitsstrategie, die von den Sachzwängen des Alltags losgelöst wird, versucht, die SDGs anhand der Nachhaltigkeitsindikatoren zu implementieren. Ebenso von Bedeutung ist, dass der Rahmen, der ein konkretisierender Rahmen eines sehr komplexen vielschichtigen



Begriffs ist und auf den man sich idealerweise politisch durch ein Gesetz des Bundestages verständigt hat, ein Referenzpunkt für die Auflösung des Zielkonfliktes ist. Der Gedanke eines Referenzpunktes, der nicht rein politischer Natur ist, sondern einen politischen Konsens spiegelt, insbesondere wenn der Bundestag die Nachhaltigkeitsstrategie als Gesetz beschlossen hätte, hat auch mit Ihrer Frage zu tun, Herr Kraft. Es ist dann kein rein politisches Argument, wenn ich kritisiere, dass der Zielkonflikt einseitig gelöst worden ist. Vielmehr ist es dann losgelöst von dem rein subjektiven politischen Kontext mit Blick auf einen allgemeinen im Parlament konzentrierten Referenzpunkt, nämlich die Nachhaltigkeitsstrategie. Das rationalisiert aus der politischen Debatte heraus die Abwägungen, die dieser Zielkonflikt erfordert. Ich hoffe, es ist nicht zu abstrakt, was ich versuche zu beschreiben. Aber dieser Referenzrahmen verändert die Argumentation über den Zielkonflikt. Echte Demokratietheoretiker würden möglicherweise kritisieren, ein solches Vorhaben sei schädlich im demokratischen Prozess. Wer die Demokratie als rein prozedurales Verfahren versteht, das materiell nicht determiniert ist, präferiert, dem Parlament und dem Entscheidungsprozess alles zu überlassen, während ich argumentiere, dass wir schon Vorgaben in der Verfassung, Staatsziele und Grundrechte, haben. Es gibt generationsübergreifende Themen, bei denen die Formulierung einer gesamthaften Strategie sinnvoll sein kann – dazu haben wir uns völkerrechtlich verpflichtet – und dass sich das im Alltagsprozess der Gesetzgebung spiegelt. Hier stehen sich zwei demokratie-theoretische Positionen gegenüber. Gegen die puristische Position, die die Demokratie als ein offenes Verfahren versteht, spricht allerdings unser materielles Verfassungsrecht. Wir binden uns im demokratischen Prozess an die Verfassung, weswegen wir uns mit Themen, die die Langfristigkeit, Generationengerechtigkeit und Zukunftsgerechtigkeit betreffen, freiwillig im Parlament binden können. Das ist dieses Maßstäbengesetz. Der Zielkonflikt würde dann nur noch in diesem Referenzrahmen gelöst werden. Das würde ich positiv bewerten.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank. Ich würde einen Aspekt vertiefen wollen. Wir haben viel über die Frage der Deutschen

Nachhaltigkeitsstrategie, und wie die Verbindlichkeit erhöht werden kann, gesprochen. Die Bundesregierung gibt eine Reihe von Strategiepapieren heraus, die wir zwar diskutieren können, auf die wir aber keinen Einfluss haben. Mich hatte das an der einen oder anderen Stelle schon maßlos geärgert, weil teilweise Dinge beinhaltet sind, die ein Parlament nicht haben kann. Wenn dort beispielsweise steht, dass über den Fortgang der Geschicke alle sechs Jahre berichtet wird, stellt mich das als Parlamentarier nicht zufrieden. Da der Zugriff fehlt, kann ich das jedoch nicht ändern. Man könnte zwar versuchen, aus der Nachhaltigkeitsstrategie ein Nachhaltigkeitsgesetz zu machen. Das ist allerdings nicht mit allen Strategiepapieren möglich. Trotzdem ist die Langfristigkeit der Ausrichtung ein wesentlicher Punkt für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen und befindet sich jenseits der Frage: „unverbindliches Strategiepapier oder gesetzliche Festlegung?“. Darüber hinaus sehe ich keinen anderen Weg, außer, dass das Parlament auf dem Wege von Entschließungsanträgen arbeiten könnte. Gibt es aus Ihrer Sicht eine weitere Möglichkeit, die im verfassungsrechtlichen Rahmen denkbar wäre? Auch für andere Strategiepapiere der Bundesregierung?

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Mit Strategiepapieren, Programmen und Plänen eine Art Verbindlichkeit zu schaffen, ist das Attraktive für die Bundesregierung. Allerdings ist das einseitig ohne den Gesetzgebungsprozess mit seinen drei Lesungen und der erforderlichen Debatte. Bevor das Klimaschutzgesetz kam, haben wir mit Plänen, Programmen und Strategien gearbeitet. Das hat sich jedoch als verantwortungsdifus herausgestellt. In diesem Sinne forderte der Sachverständigenrat für Umweltfragen, sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie als auch eine davon erfasste Klimaschutzstrategie in Gesetzesform zu gießen, versehen mit dem Charakter als Maßstäbe- und Leitgesetz. Aus meiner Sicht ist das hier der einzige Weg, auch wenn das nicht auf alle Strategien anwendbar ist. Es gibt jedoch bestimmte Themen, die zumindest in der Verfassung einen Ansatzpunkt finden. Der Artikel 20a ist bspw. eine ausgesprochen offene Norm, die mit Blick auf langfristige Themen, wie



normiert mit dem Schutz der künftigen Generationen, konkretisiert werden muss. Das ist eine Aufgabe, die nicht nur durch eine Strategie, sondern durch ein Leitgesetz des Bundestages angenommen werden muss. Der Artikel 20a GG richtet sich primär an den Gesetzgeber. Dieser soll das Staatsziel „Umweltschutz“ ausgestalten, während das der Exekutive und Judikative nur nachrangig zukommt. Dahingehend war das Klimaschutzgesetz ein wichtiger Fortschritt. Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts wäre aus meiner Sicht ohne Klimaschutzgesetz anders ausgefallen. Die kleine Kritik am Klimaschutzgesetz ist nicht das große Problem gewesen. Im Prinzip hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, dass es nicht weiter gerichtlich überprüft werden kann. Wenn das Leitgesetz nicht bestanden hätte, wäre die Kritik der Judikative intensiver ausgefallen als diese kleine Nachbesserung, die zwar für die Zeit nach 2030 gewichtig, aber im Verhältnis zum großen Ganzen eher kleiner Natur ist. Wenn wir ein generationenübergreifendes Thema haben, gibt es gute Gründe dafür, namentlich die Nachhaltigkeit, es in eine Gesetzesform zu gießen. Stärker wäre mein Argument noch, wenn wir damals entsprechend der Initiative der Abgeordneten im PBnE den Artikel 20b GG eingeführt hätten, die Initiative folglich die Mehrheit im Bundestag gefunden hätte. Es war genau die Idee, die Nachhaltigkeit oder auch Generationengerechtigkeit beizubehalten und durch ein Gesetz zu konkretisieren, welches diese Strategie verbindlich macht. Daran anknüpfend würde sich der Monitoringprozess gestalten lassen.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD): Vielen Dank. Ich habe noch Herrn Teurine und Herrn Dr. Kraft auf meiner Rednerliste. Mehr sehe ich im Moment nicht. Herr Teurine.

Abg. **Jens Teurine (FDP):** Vielen Dank für die einführenden Worte. Zunächst einmal finde ich Ihren Hinweis auf die damalige Initiative der Änderung des Grundgesetzes positiv. Ich habe mich letztens mit der Stiftung für Rechte zukünftiger Generationen ausgetauscht, denen das ein Anliegen ist. Dort sind einige Akteure aktiv, die das damals als Zivilgesellschaft begleitet haben. Darüber hinaus haben Sie auf die Frage der Öffentlichkeit hingewiesen. Ist das das Ziel?

Ebenso fand ich die Anmerkung sinnvoll, sich die Frage zu stellen, was das Ziel ist, das man mit der Veränderung der neuen Arbeitsweise des Beirates erreichen will. Denn ich habe das Gefühl, dass versucht wird, viele verschiedene Ziele auf einmal zu erreichen. Zwar lassen sich einige Dinge vereinbaren, nichtsdestotrotz bestehen viele Zielkonflikte. Wenn man zugibt, begrenzte Ressourcen als Abgeordneter zu haben und zudem auch anderes zu tun zu haben, sollte man sich stärker auf ein Ziel konzentrieren. Das sollten wir uns meines Erachtens vor Augen halten. In diesem Sinne bin ich Ihnen für Ihre Hinweise dankbar.

Sie meinten, es sei ein ambitioniertes Ziel, den Beirat zu einem Ausschuss aufzuwerten und haben zwei Argumente genannt. Das erste Argument war, der Ausschuss könnte direkt zu Beginn der Legislaturperiode tagen. Das wäre machbar, wenn man den Beirat in der Geschäftsordnung installieren würde. Das zweite Argument war, er würde allgemein aufgewertet werden. Mich würde interessieren, welche Zielkonflikte bestehen und welche negativen Argumente Sie noch sehen, wenn der Beirat zum Ausschuss aufgewertet wird.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Vielen Dank. Ich sehe in der Aufwertung zum Ausschuss nicht nur negative Aspekte, sondern eher positive. Sie haben auch keinen konkreten Aspekt genannt, zu dem ich jetzt Stellung beziehen sollte.

Abg. **Jens Teurine (FDP):** Ein Punkt ist die veränderte Kultur des Beirates für Nachhaltigkeit. Im Ausschuss habe ich schließlich verstärkt die Regierungs-/Oppositionsfrage. Ein zweiter Punkt ist die Frage, wie es sich mit den Zuständigkeiten verhalten würde. Das sind zwei Punkte, die negativ betrachtet werden könnten.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Auf die Zuständigkeiten wäre ich jetzt eingegangen. Das ist in der Tat ein Problem. Im Falle einer Aufwertung hätten Sie einen Querschnittsausschuss, der sich ähnlichen Herausforderungen wie denen des EU-Ausschusses stellen müsste, welcher für wenigstens federführend zuständig ist und sich damit



konfrontiert sieht, dass alle zentralen Themen in anderen Ausschüssen angesiedelt sind wie z.B. im Haushaltsausschuss, Finanzausschuss und Wirtschaftsausschuss. Das muss aber nicht unbedingt von Nachteil sein, wenn man – und das wäre auch für den EU-Ausschuss sinnvoll – im Ausschuss für nachhaltige Entwicklung gegenüber den anderen Ausschüssen Beteiligungspflichten oder Initiativrechte etablieren würde, um die Verzahnung der Themen und der Ausschüsse zu gewährleisten. Der Nachhaltigkeitsausschuss wäre damit nicht mehr nur für die Strategie und das Allgemeine zuständig, wie der EU-Ausschuss aktuell nur für die Vertragsänderungen der EU und allgemeinere Themen zuständig ist.

Ich finde sehr interessant, was sie angesprochen haben. Mir ist die starke parteiübergreifende Arbeit im PBnE aufgefallen. Sie sagen, diese würde im Ausschuss stärker verloren gehen. Wir müssten dann – wie Sie erwähnt haben – zwischen den Zielkonflikten abwägen. In der Abwägung gibt es innerhalb des Referenzrahmens der Nachhaltigkeitsstrategie unterschiedliche politische Perspektiven. Aber bei dem großen Thema der Nachhaltigkeit würde ich das nicht unbedingt erwarten. Es wäre jedenfalls in idealistischer Weise gesprochen schön, wenn man diese Kultur aus dem PBnE zum Teil in einem Ausschuss bewahren könnte.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD):

Dankeschön. Ich schaue in die Runde. Gibt es weitere Wortmeldungen? Das ist der Fall. Herr Dr. Kraft. Bitteschön.

Abg. **Dr. Rainer Kraft (AfD):** Es ist schon alles beantwortet worden, worauf ich hinauswollte. Sie haben die Sichtbarkeit des Ausschusses angesprochen, Kollege Teutrine hat die Probleme aufgedeckt. Sie haben das Beispiel gewählt, das ich sonst genannt hätte, nämlich den EU-Ausschuss. Dieser hat kaum Redezeit im Parlament und beschäftigt sich, wenn, dann nur mit der reinen theoretischen Lehre, da jede Form von materieller Zuordnung beim materiellen Sachausschuss liegt. Sollten Sie noch etwas zu dem Thema sagen wollen, würde ich Sie gerne einladen, das noch zu tun. Ansonsten sind meine Fragen beantwortet.

Sachverständiger **Prof. Dr. Christian Callies LL.M. Eur** (Freie Universität Berlin, Fachbereich

Rechtswissenschaft): Vielen Dank. Das ist in der Tat das Problem mit dem EU-Ausschuss. Dennoch könnte man ihn u.a. mit Redezeit im Parlament aufwerten, was ich als sinnvoll erachte. Das ist eine Forderung, die immer wieder erhoben worden ist. So auch von Peter Altmaier, der stark für Europathemen stand. Damit der EU-Ausschuss für Abgeordnete attraktiv wird und die Wahrnehmung stärker wird, brauchen sie mehr Redezeit im Plenum. Ich würde das zur Bedingung eines Ausschusses für Nachhaltigkeit machen. Trotzdem würde ich noch immer antworten wollen, lieber ein Ausschuss als nur ein Parlamentarischer Beirat. Aus meiner Außenperspektive heraus würde ich sagen, dass ein Ausschuss die Themen des PBnE sichtbarer machen würde und ihn in diesem Sinne aufwerten würde. Unabhängig davon, ob es erstmal so sein würde wie im EU-Ausschuss, wobei dieser durchaus bekannt ist und es oft geschickt verstanden hat, Themen auf die Agenda zu setzen, die dann in den Medien Aufmerksamkeit gefunden haben, auch wenn sie eher theoretischer Natur waren. Ich erinnere mich, nach dem PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat der Bundestag sich dem Thema angenommen – das war ein wichtiges Signal nach Brüssel – und dieses im Ausschuss intensiv diskutiert. Das hat für eine Riesenaufmerksamkeit in den Medien gesorgt. Insofern kann ein Ausschuss auch durch die Themen und das Agenda-Setting viel bewirken, selbst wenn er nur ein „Querschnittsausschuss“ ist. Aber das wissen Sie alles besser als ich. Das brauche ich hier in der Runde nicht zu sagen.

Vorsitzender Helmut Kleebank (SPD):

Nichtsdestotrotz ist die Außensicht für uns bedeutsam. In diesem Sinne holen wir uns externe Sachverständige ran. Auch, um die Außensicht neben der fachlichen Expertise gespiegelt zu bekommen. Insofern sind das wichtige Aspekte.

Ich schaue in die Runde. Gibt es weitere Wortmeldungen? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich Ihnen, Herr Professor Dr. Callies, herzlich für Ihren Input und dafür, dass Sie uns zur Diskussion zur Verfügung gestanden haben, danken.

Die Debatte wird weitergehen und Sie werden bestimmt aufmerksam verfolgen, wie sie ausgeht.



Wir haben den Auftrag vom Parlament, zur Mitte der Wahlperiode etwas vorzulegen. Die Mitte ist in wenigen Monaten. Wir sind, so hoffe ich, auf der Zielgeraden, etwas vorzulegen und das werden wir sicherlich bei der einen oder anderen Gelegenheit erneut miteinander diskutieren können. Ich bin jedenfalls sehr gespannt. Ich danke Ihnen allen für die angeregte Debatte und

wir werden sie so weiterführen, wie im Obleutegespräch besprochen. In diesem Sinne heute noch allseits einen schönen Tag und eine gute Sitzungswoche. Ich schließe die Sitzung hiermit.

Schluss der Sitzung: 18:23 Uhr

Helmut Kleebank, MdB

Vorsitzender

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 Konventionsentwurf 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.