



Sachstand

Zur Einsetzung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung und eines Nachhaltigkeitskontrollrats
Übersicht zu den (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen

Zur Einsetzung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung und eines Nachhaltigkeitskontrollrats

Übersicht zu den (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen

| | |
|-----------------------|--|
| Aktenzeichen: | WD 3 - 3000 - 016/23 |
| Abschluss der Arbeit: | 23.02.2023 |
| Fachbereich: | WD 3: Verfassung und Verwaltung PD 2: Parlamentsrecht |

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung (WD 3) | 4 |
| 2. | Allgemeine Anforderungen an die Bildung von Ausschüssen (PD 2) | 5 |
| 2.1. | Rechtliche Voraussetzungen | 5 |
| 2.2. | Ständige Ausschüsse mit Bestandskraft | 5 |
| 2.3. | Konstituierung | 6 |
| 2.4. | Vor- und Nachteile sog. Querschnittsausschüsse | 6 |
| 3. | Zur Bildung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung (WD 3) | 6 |
| 3.1. | Abstimmung zwischen Bundesregierung und Ausschuss für nachhaltige Entwicklung | 7 |
| 3.2. | Anforderungen an einen Einsetzungsbeschluss | 10 |
| 4. | Bildung eines Nachhaltigkeitskontrollrats (WD 3) | 10 |

1. Einleitung (WD 3)

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) hat sich im Bundestag seit der ersten Einsetzung in der 15. Wahlperiode im Jahr 2004 etabliert. Er begleitet die nationale und europäische Nachhaltigkeitsstrategie auf parlamentarischer Ebene. Zu seinen Aufgaben gehört seit 2009 die Prüfung der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung von Gesetzen.¹

Die Hauptzuständigkeit für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie liegt auf der exekutiven Ebene beim Bundeskanzleramt, weil Nachhaltigkeit als Thema alle Aufgabenbereiche der Politik betrifft und daher von übergreifender Bedeutung ist.² Unberührt bleibt davon die Zuständigkeit aller Ressorts für die konkrete Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, wobei von einer gemeinsamen Verantwortung aller Ressorts bei der Erfüllung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausgegangen wird.³ Zur Umsetzung und Fortentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist im Zuständigkeitsbereich der Exekutive ein Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung eingerichtet worden. Zusätzlich werden seit 2017 in jedem Ministerium Ressortkoordinatoren und -koordinatorinnen benannt, die abteilungsübergreifend bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren eingebunden werden.⁴

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages wurden in Bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten des PBnE und seiner Befugnisse zum einen gefragt, welche Anforderungen generell an die Bildung von Ausschüssen, insbesondere solcher mit Querschnittszuständigkeiten, zu stellen sind (2.), zum anderen, ob und gegebenenfalls unter welchen rechtlichen Voraussetzungen ein „Ausschuss für nachhaltige Entwicklung“ gebildet werden könnte (3.). Des Weiteren wurde gefragt, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Nachhaltigkeitskontrollrat (in Entsprechung zum Normenkontrollrat) eingerichtet werden könnte (4.).

1 Vgl. zum Einsetzungsantrag in der 20. Wahlperiode, [BT-Drs. 20/696](#). Zum Einsetzungsbeschluss, [Plenarprotokoll 20/17](#) vom 17. Februar 2022, S. 1157 (A).

2 Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8c8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf>, S. 18.

3 Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8c8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf>, S. 18.

4 Siehe dazu die Übersicht zu den aktuellen Ressortkoordinatoren und -koordinatorinnen, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/staatssekretaersausschuss-nachhaltigkeit/ressortkoordinatoren-innen-2079408>.

2. Allgemeine Anforderungen an die Bildung von Ausschüssen (PD 2)

2.1. Rechtliche Voraussetzungen

Nach § 54 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestags (GO-BT)⁵ setzt der Bundestag zur Vorbereitung seiner Verhandlungen ständige Ausschüsse ein. Ständige Ausschüsse werden für die Dauer der Wahlperiode und in der Regel zu Beginn einer Wahlperiode eingesetzt. Ein neuer ständiger Ausschuss könnte aber auch in der laufenden Wahlperiode eingesetzt werden.

Rechtliche Voraussetzung für einen neuen ständigen Ausschuss ist zunächst ein entsprechender Einsetzungsbeschluss des Bundestages, in dem der einzurichtende Ausschuss benannt und seine Mitgliederzahl festgelegt werden, §§ 54, 57 Abs. 1 GO-BT.⁶ Soweit es für den einzusetzenden Ausschuss keine weiteren gesetzlichen Vorgaben – wie etwa für den Ausschuss für Wahlprüfung (§ 3 Wahlprüfungsgesetz) – gibt, ist der Bundestag bei der Bestimmung des fachlichen Zuschnitts und der Größe frei. Für die Zusammensetzung des Ausschusses ist das Stärkeverhältnis zwischen den Fraktionen maßgeblich, §§ 12, 57 Abs. 1 GO-BT.

Darüber hinaus muss festgelegt werden, welche Fraktion das Vorschlagsrecht für den Ausschussvorsitz und den stellvertretenden Vorsitz erhalten soll.

2.2. Ständige Ausschüsse mit Bestandskraft

Für eine über den Einsetzungsbeschluss und damit über die jeweilige Wahlperiode hinausgehende Bestandskraft von ständigen Ausschüssen bedarf es ihrer Verankerung im Gesetz. Dabei geht die stärkste Bestandskraft von einer grundgesetzlichen Verankerung aus, denn die im Grundgesetz geregelten ständigen Ausschüsse (vgl. Art. 45, 45a, 45c des Grundgesetzes [GG]⁷) können nur mit jeweils einer Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) verändert bzw. abgeschafft werden. Bloß einfacher Mehrheiten bedarf es hingegen für solche Ausschüsse, die einfach-gesetzlich normiert sind, wie etwa der o.g. Wahlprüfungsausschuss.⁸

In Betracht kommt ferner die Regelung eines ständigen Ausschusses in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Die Geschäftsordnung gilt zwar nur für den jeweiligen Bundestag und damit grundsätzlich nur bis zum Ende der Wahlperiode. In der Regel wird sie jedoch von dem neu gewählten Bundestag zunächst unverändert übernommen, sodass auch von Geschäftsordnungsregelungen zumindest faktisch eine gewisse Bestandskraft ausgeht.

5 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 23. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2598).

6 Vgl. hierzu den Beschluss des Bundestages zur Einsetzung von 25 Fachausschüssen für die 20. Wahlperiode, BT-Plenarprotokoll 20/6, 267, BT-Drs. 20/228.

7 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

8 Zur Regelung von Geschäftsordnungsfragen durch Gesetz siehe aber auch BVerfGE 130, 318 (348 f.).

2.3. Konstituierung

Soweit die unter 2.1. dargestellten rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, können die Ausschussmitglieder und deren Stellvertretungen durch die Fraktionen benannt (§ 57 Abs. 2 GO-BT) und anschließend die konstituierende Sitzung mit der Bestimmung des Vorsitzes und des stellvertretenden Vorsitzes durchgeführt werden. Abgesehen von der verwaltungsseitigen Einrichtung eines Ausschussesekretariats sowie der Vorbereitung der konstituierenden Sitzung sind keine weiteren Maßnahmen erforderlich, sodass die Konstituierung eines neuen ständigen Ausschusses zügig – vergleichbar der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses⁹ – erfolgen kann, wenngleich die abschließende Ausstattung eines neuen ständigen Ausschusses (Räume, Verwaltungspersonal) durchaus noch eine längere Zeit in Anspruch nehmen kann.

2.4. Vor- und Nachteile sog. Querschnittsausschüsse

Die Ausschüsse sind nach § 62 Abs. 1 GO-BT in erster Linie zur baldigen Erledigung der ihnen vom Plenum überwiesenen Vorlagen verpflichtet. Darüber hinaus können sie sich mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen, wobei in diesen Selbstbefassungsangelegenheiten eine Beschlussfassung unzulässig ist.

Für ständige Ausschüsse mit einem fachübergreifenden (Querschnitts)Geschäftsbereich ergeben sich in Bezug auf diese Aufgaben gegenüber „normalen“ ständigen Ausschüssen keine spezifischen Vor- und Nachteile. In der Praxis dürfte sich die Querschnittszuständigkeit allerdings darin zeigen, dass Vorlagen an solche Querschnittsausschüsse häufiger zur Mitberatung als zur federführenden Beratung überwiesen werden. Dieser Umstand ist gleichwohl kein spezifischer Vor-/Nachteil eines Querschnittsausschusses, sondern trifft auch auf einige „normale“ ständige Ausschüsse, wie etwa dem Sport- oder den Tourismusausschuss, zu.

Entscheidend für die Beurteilung von Vor- und Nachteilen ist vielmehr, ob und inwieweit dem jeweiligen Querschnittsausschuss über die allgemeinen Regelungen hinaus besondere Rechte oder Pflichten durch das Grundgesetz, durch Bundesgesetz, die Geschäftsordnung oder durch Beschluss des Bundestages übertragen werden, § 62 Abs. 1 Satz 4 GO-BT. So zeichnet sich beispielsweise die Arbeitsweise des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union insbesondere dadurch aus, dass er gemäß Art. 45 GG ermächtigt werden kann, die Rechte des Bundestages wahrzunehmen, und ihm gemäß den §§ 93, 93a und 93b GO-BT besondere Rechte zustehen. Als weiteres Beispiel sei auf den Haushaltsausschuss verwiesen, dem bestimmte Vorlagen aufgrund besonderer geschäftsordnungsrechtlicher Regelungen zu überweisen sind, vgl. §§ 94 ff. GO-BT. Ebenso könnten einem ständigen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung besondere Rechte und Pflichten, gegebenenfalls in Anlehnung an die bisher im Einsetzungsbeschluss vorgesehenen Regelungen, übertragen werden.

3. Zur Bildung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung (WD 3)

In Bezug auf die Bildung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung werden im Folgenden die rechtlichen Möglichkeiten einer Abstimmung zwischen der Bundesregierung und einem Ausschuss

⁹ Z.B. Einsetzung des 3. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode am 1. Oktober 2020 und konstituierende Sitzung am 8. Oktober 2020.

für nachhaltige Entwicklung erläutert (3.1.) sowie die Anforderungen an einen Einsetzungsbeschluss dargestellt (3.2.).

3.1. Abstimmung zwischen Bundesregierung und Ausschuss für nachhaltige Entwicklung

Ob und inwieweit eine Abstimmung zwischen der Bundesregierung und einem parlamentarischen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung bereits in der Erarbeitungsphase von Gesetzen und anderen Vorhaben der Bundesregierung vorgeschrieben werden kann, hängt von der (verfassungs-)rechtlichen Aufgabenverteilung ab. Abstimmung wird nach einem allgemeinen Wortverständnis als Einigung über Inhalte verstanden.

Die Ausschüsse nehmen einen wesentlichen Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wahr und sind so „in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen“.¹⁰ Sie sind nach § 62 Abs. 1 Satz 1 GO-BT „zu baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet“ und haben nach § 62 Abs. 1 Satz 2 GO-BT „als vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages [...] die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen“. Darüber hinaus steht es Ausschüssen nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO-BT frei, sich mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu befassen, auch wenn es sich nicht um eine überwiesene Vorlage handelt. Diese sog. Selbstbefassung hat sich zu einem parlamentarischen Instrument der laufenden Kontrolle gegenüber der Regierung und den entsprechenden Ressorts entwickelt.¹¹ So findet im Rahmen der Beratungssitzungen der Ausschüsse ein regelmäßiger Meinungs- und Informationsaustausch mit den anwesenden Vertretern der Bundesregierung statt.¹² Die Selbstbefassung begründet allerdings keine Befugnis zur „Mitregierung“.¹³ Unberührt bleiben nach § 62 Abs. 1 Satz 4 GO-BT weitergehende Rechte, die einzelnen Ausschüssen vor allem durch das Grundgesetz und Bundesgesetz übertragen sind.

Das Grundgesetz sieht insoweit vor allem nach Art. 43 Abs. 1 GG ein Zitierrecht der Ausschüsse gegenüber Mitgliedern der Bundesregierung und nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG eine besondere Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat vor. Das Zitierrecht umfasst eine mündliche Antwortpflicht der Mitglieder der Bundesregierung.¹⁴ Weitere Frage- und Informationsrechte, die nicht ausdrücklich in der Verfassung geregelt sind, sind z.B. Große und

10 Vgl. BVerfGE 84, 304, (323). Zur Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, Zeh, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 39 Rn. 12.

11 Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 26; vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu § 54 GO-BT (6. EL Dezember 1988), S. 5 f.; § 62 GO-BT (19. EL Juni 2004), S. 4; Dach, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 40 Rn. 39.

12 Vgl. Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 58, der darauf hinweist, dass die Ausschüsse auch auf informellen Wege Informationen beschaffen können, etwa über Kontakte zu Verbänden.

13 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu § 54 GO-BT (6. EL Dezember 1988), S. 5 f.

14 BVerfGE Band 121, 135 (159): Die Bundesregierung hat bereits aufgrund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte nach Art. 43 Abs. 1 GG für ihr Handeln [...] Rede und Antwort zu stehen.

Kleine Anfragen nach §§ 100 ff. GO-BT. Deren verfassungsrechtliche Fundierung ergibt sich jedoch nicht aus Art. 43 Abs. 1 GG oder Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern aus dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG und dem Abgeordnetenstatus nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁵ Sie wenden sich an die Regierung als Kollegialorgan und setzen nicht die persönliche Anwesenheit voraus.¹⁶

Die erläuterten Regelungen zu Informations- und Unterrichtsrechten bzw. -pflichten enthalten keine Pflichten der Bundesregierung, sich mit dem Bundestag oder den Ausschüssen des Bundestages zwingend abzustimmen. Nur ausnahmsweise sieht das Grundgesetz mit Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG bei Angelegenheiten der Europäischen Union vor, dass die Bundesregierung bereits vor der Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss. Diese hat die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG bei den Verhandlungen auch zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung von Stellungnahmen bedeutet allerdings, dass die Bundesregierung diese lediglich ohne Bindungswirkung in ihre Entscheidungsbildung einbeziehen und sich mit ihr auseinandersetzen soll.¹⁷ Eine Abstimmung im Sinne einer inhaltlichen Einigung umfasst eine Berücksichtigungspflicht noch nicht. Insoweit kann der Bundestag nach Art. 45 Satz 2 GG den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Wahrnehmung dieser Rechte ermächtigen. Einfachgesetzlich wird dies mit § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)¹⁸ und binnenrechtlich mit § 93b GO-BT konkretisiert. Vor allem nach § 93b Abs. 2 Satz 3 GO-BT kann der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union Rechte des Bundestages nach Art. 23 GG auch ohne besonderen Antrag wahrnehmen, jedenfalls sofern nicht einer der beteiligten Ausschüsse dagegen widerspricht. Die rechtliche Gestaltung spricht insoweit für den besonderen Ausnahmecharakter der genannten Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag bzw. dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.¹⁹

Eine bereits die Erarbeitungsphase betreffende Abstimmungspflicht der Bundesregierung von Referentenentwürfen, Programmen oder Aktionsplänen betrifft außerdem einen Bereich, der der parlamentarischen Befassung grundsätzlich vorgelagert ist. Eine verpflichtende Abstimmung über Referentenentwürfe würde vor allem das Initiativrecht der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 1 GG

15 Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 43 Rn. 18.

16 Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 43 Rn. 18.

17 Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 23 Rn. 58; Streinz, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 23 Rn. 114.

18 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170).

19 Vgl. zum Grundsatz der Fremdinformation, Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 58.

berühren. Zu berücksichtigen sind außerdem die allgemeinen Grundsätze der Gewaltenteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag.²⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit entschieden, dass eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung notwendige Voraussetzung für den demokratischen Rechtsstaat im Sinne des Grundgesetzes sei.²¹ Gewaltenverschränkungen sind zwar nicht ausgeschlossen, jedoch müsse „der Regierung die Befugnis erhalten bleiben, die erforderlich sind, damit sie selbstständig und in eigener Verantwortung gegenüber Volk und Parlament ihre ‚Regierungs‘-Funktion erfüllen“ könne.²² In Anlehnung an eine Entscheidung des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus, dass Verantwortung jedenfalls nicht getragen werden könne, wenn die Person in ihren Entscheidungen „inhaltlich in vollem Umfang an die Willensentscheidung anderer gebunden“ sei.²³ Demnach setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einschließlich eines grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs voraus, der die Frage- und Informationsrechte des Bundestages begrenzt.²⁴ Dazu zählt das Bundesverfassungsgericht exemplarisch die Willensbildung der Regierung selbst, „sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett aber auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“.²⁵ Regelmäßig bestehe danach keine

Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, [...] wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.²⁶

Allerdings sei ein parlamentarischer Zugriff auf „Informationen aus dem regierungsinternen Bereich“ nicht per se ausgeschlossen, sondern richte sich vielmehr nach der Schutzwürdigkeit der

20 Vgl. zum Grundsatz der Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkungen, Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 20 (V. Gewaltenteilung) Rn. 1 ff. (97. EL Januar 2022).

21 BVerfGE 9, 268 (281).

22 BVerfGE 9, 268 (281 f.) mit Hinweis auf Kaufmann, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 1952, S. 7: „Die Regierung hat die Aufgabe, in Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung und von ihr getragen, der gesamten Staatstätigkeit eine bestimmte Richtung zu geben und für die Einhaltung dieser Linie durch die ihr unterstellten Instanzen zu sorgen“.

23 Bayrischer Verfassungsgerichtshof, N. F. Bd. 4, Teil II, S. 30 ff., 47, zitiert durch BVerfGE 9, 268 (281 f.). Vgl. ferner zur Verantwortung der Bundesregierung, BVerfGE 135, 317 (430).

24 BVerfGE 147, 50 (138 Rn. 229).

25 BVerfGE 147, 50 (138 f. Rn. 229).

26 BVerfGE 147, 50 (139 Rn. 229).

Informationen im Einzelfall.²⁷ Informationen seien „umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen“, wie Erörterungen innerhalb des Kabinetts.²⁸ Vorgelagerte Beratungs- und Entscheidungsabläufe seien einer parlamentarischen Kontrolle allerdings in einem geringeren Maße entzogen.²⁹ Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine Verpflichtung der Bundesregierung, sich mit einem Ausschuss des Bundestages über bestimmte Angelegenheiten abzustimmen, im Grundgesetz in dem Umfang noch nicht vorgesehen ist und selbst die Berücksichtigungspflicht von Stellungnahmen im Sinne des Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG die Ausnahme darstellt. Vor allem sind insoweit die Grenzen des Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung zu berücksichtigen. Nicht ausgeschlossen wäre allerdings eine freiwillige Abstimmung und Zusammenarbeit der Bundesregierung mit dem Bundestag bzw. einem Ausschuss für nachhaltige Entwicklung auch im Vorbereitungsstadium der Einbringung von Gesetzentwürfen der Regierung.

3.2. Anforderungen an einen Einsetzungsbeschluss

Der Einsetzungsbeschluss eines parlamentarischen Ausschusses ist ein Parlamentsbeschluss, der zumindest drei Elemente enthalten sollte. Erstens die Einsetzungsanordnung, zweitens die Benennung des Ausschusses und drittens die Festsetzung der Mitgliederzahl.³⁰ Üblich sind interfraktionelle Anträge auf Einsetzung der jeweiligen Ausschüsse, die in der Regel ohne gesonderte Aussprache einstimmig ergehen.³¹

4. Bildung eines Nachhaltigkeitskontrollrats (WD 3)

Neben der Einrichtung eines Ausschusses für nachhaltige Entwicklung als parlamentarisches Gremium könnte in Anlehnung an den Normenkontrollrat ein Nachhaltigkeitskontrollrat gebildet und eingerichtet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Normenkontrollrat anders als ein Bundestagsausschuss kein parlamentarisches Gremium ist, sondern bei der Regierung zugeordnet wird.

Der Normenkontrollrat wurde durch das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRG)³² eingerichtet. Die Einrichtung durch Gesetz ist jedoch nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts in der Regel nur erforderlich, wenn es sich um eine wesentliche Angelegenheit mit Grundrechtsrelevanz handelt.³³ Ausnahmsweise können Parlamentsgesetze auch bei Tätigkei-

27 BVerfGE 124, 78 (122).

28 BVerfGE 124, 78 (122 f.).

29 BVerfGE 124, 78 (122 f.).

30 Vgl. dazu exemplarisch zur Einsetzung der 25 Fachausschüssen in der 20. Wahlperiode, BT-Plenarprotokoll 20/6, 267, BT-Drs. 20/228

31 Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 147.

32 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), zuletzt geändert am 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920).

33 Vgl. BVerfGE 98, 218 (251).

ten ohne Grundrechtsrelevanz erforderlich sein, beispielsweise wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht (organisatorische Gesetzesvorbehalte)³⁴ oder sie Fragen betreffen, „die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind“³⁵. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Gesetzgebung ist insoweit zwar für Staat und Gesellschaft von Bedeutung, betrifft aber vorrangig einen innerstaatlichen Prozess, ohne dabei unmittelbar Grundrechte zu berühren. In der Begründung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates wurde die Einrichtung durch Gesetz entsprechend nicht mit dem Parlamentsvorbehalt begründet, sondern mit der Verbesserung der Qualität von Gesetzen als wichtiges Anliegen des Gesetzgebers.³⁶ Dadurch werde allerdings „dem Eindruck einer Entparlamentarisierung bei wichtigen Vorhaben vorgebeugt“.³⁷ Je nach Gestaltung der entsprechenden Regelungen im Einzelfall ist also die Einsetzung durch Gesetz nicht zwingend. Der Nationale Normenkontrollrat wurde ursprünglich § 1 Abs. 1 Satz 1 NKRg a.F. beim Bundeskanzleramt eingerichtet, um die politische Bedeutung des Gremiums zu unterstreichen.³⁸ Mittlerweile wurden die Zuständigkeiten für die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau, für bessere Rechtsetzung und für den Nationalen Normenkontrollrat dem Bundesministerium der Justiz übertragen.³⁹ Die wesentliche Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrates ist nach § 1 Abs. 2 NKRg die Unterstützung der Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Nach § 3 Abs. 2 und Abs. 3 NKRg soll der Kontrollrat mit unabhängigen, sachverständigen Experten besetzt werden, die zwar Erfahrung mit legislativen Prozessen haben sollen, jedoch „weder einer gesetzgebenden Körperschaft noch einer Bundesbehörde noch einer Landesbehörde angehören noch zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen“ dürfen. Außerdem ist nach § 3 Abs. 5 NKRg die Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat ehrenamtlich.

Sollte ein Nachhaltigkeitskontrollrat, etwa mit der Kompetenz die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Wirksamkeit aller Gesetze zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele zu überprüfen, analog zum Normenkontrollrat durch ein entsprechendes Gesetz eingesetzt werden, wären die Anforderungen an die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit eines parlamentarischen Gesetzes zu wahren. Die Verfassungsmäßigkeit hinge maßgeblich von der rechtlichen Gestaltung und den konkret übertragenen Befugnissen im Einzelfall ab. Zu beachten wären etwa die unter 2.2. bereits erläuterten Kernbereiche der Staatsgewalten. Solange die Bundesregierung oder die Bundesministerien nicht an die Stellungnahmen und Initiativen eines Nachhaltigkeitskontrollrates gebunden sind, sondern frei über die Verarbeitung entscheiden dürfen, liegt jedenfalls kein

34 Siehe Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 76.

35 BVerfGE 150, 1 (97 Rn. 194).

36 Vgl. [BT-Drs. 16/1406](#), S. 5; dazu auch Schröder: Der Nationale Normenkontrollrat, DÖV 2007, 45 (48).

37 [BT-Drs. 16/1406](#), S. 5.

38 Siehe [BT-Drs. 16/1406](#), S. 3, 5; BGBl. 2006 I S. 1866. Vereinzelt wurde argumentiert, dass der Nationale Normenkontrollrat beim Deutschen Bundestag einzusetzen sei, um die Stellung des Normenkontrollrats als unabhängiges Beratungsgremium für Legislative und Exekutive zu stärken, vgl. [BT-Drs. 16/1665](#), S. 8 f.

39 Entsprechend dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176) und umgesetzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920). Siehe zur Gesetzesbegründung, [BT-Drs. 20/737](#).

Eingriff in die Organisationsgewalt bzw. in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung vor.⁴⁰ Außerdem darf nicht durch einfaches Gesetz das grundgesetzlich geregelte Gesetzgebungsverfahren geändert werden oder anderen als den in den Art. 76 Abs. 1 GG genannten Gesetzesinitiativrechte übertragen werden. Dies wäre nur mit einer Verfassungsänderung möglich.⁴¹

* * *

40 Vgl. vergleichbar zum Nationalen Normenkontrollrat, Schröder: Der Nationale Normenkontrollrat, DÖV 2007, 45 (49).

41 Vgl. dazu Kau, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 43 Gesetzgebungsverfahren Rn. 157.