

I. Praxis-Impuls: Nachhaltigkeitsziele und Gesetzgebung

*Timo Vogler**

I. Die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als Referenzrahmen für gute Gesetzgebung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wurde im Jahr 2015 einstimmig von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.¹ Sie beschreibt mit deutlichen Worten existenzielle soziale, ökologische und ökonomische Krisen, die „das Überleben vieler Gesellschaften und der biologischen Unterstützungssysteme der Erde“ gefährden, falls die Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung scheitert.² Die Botschaft der Agenda 2030 ist klar: „Wir können die erste Generation sein, der es gelingt, Armut zu beseitigen, und gleichzeitig vielleicht die letzte Generation, die noch die Chance hat, unseren Planeten zu retten.“³

Aus dieser Situationsbeschreibung leiten sich 17 Ziele und 169 Zielvorgaben ab, die als integriert und unteilbar verstanden und binnen einer kurzen Frist, nämlich bis zum Jahr 2030, umgesetzt werden sollen.⁴ Mit diesen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) stellt die Agenda 2030 Wegmarken auf, an denen sich entscheidet, ob ihr Anspruch erfüllt werden kann – nämlich „die Welt auf den Pfad der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit zu bringen“ und auf dieser gemeinsamen Reise niemanden zurückzulassen.⁵

Ihr Anspruch auf Erreichung konkreter Ziele binnen einer kurzen Frist sowie die möglicherweise existenziellen Folgen ihres Scheiterns machen die Agenda 2030 und die SDGs zum entscheidenden Prüfstein der Nachhaltigkeitspolitik. Politisches Handeln muss sich aus nachhaltigkeitspolitischer

* Der Verfasser ist Referent im Bundesministerium der Justiz. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 Generalversammlung der Vereinte Nationen, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/70/L.1 (<https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>).

2 Agenda 2030 (Fn. 1), S. 5.

3 Agenda 2030 (Fn. 1), S. 13.

4 Agenda 2030 (Fn. 1), S. 3.

5 Agenda 2030 (Fn. 1), S. 1.

Perspektive der Frage stellen, welchen Beitrag es zur fristgemäßen Zielerreichung leistet – und ob dieser Beitrag hinreichend ist, um die multiplen Nachhaltigkeitskrisen zu bewältigen und das Mensch-Erde-System zu stabilisieren.

Dieser Frage richtet sich auch und gerade an die Gesetzgebung – also an den Prozess der Gestaltung von Recht als einem zentralen Steuerungsinstrument in einem demokratischen Rechtsstaat. Sowohl die Organisations- und Verfahrensregeln, die diesen Prozess prägen, als auch einzelne Rechtssetzungsvorhaben, die an seinem Ende stehen, sind aus Perspektive der Nachhaltigkeit am Maßstab der Erreichung der SDGs zu messen. Eine Orientierung an diesem Maßstab stellt zugleich einen Beitrag zu guter Gesetzgebung dar.

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der Frage, was dieser Anspruch für den Prozess der Rechtssetzung bedeutet – angefangen bei der Vorbereitung von Regelungsentwürfen innerhalb der Bundesregierung. Zunächst beleuchtet er den Status quo der Einbeziehung von Nachhaltigkeitsfragen in den Gesetzgebungsprozess (II). Aus einer Perspektive der Zielerreichung lassen sich gewisse Schwachstellen dieses Ansatzes identifizieren (III). Daher sollen Ideen vorgestellt werden, wie der Gesetzgebungsprozess noch stärker als Hebel zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen wirken kann (IV).

II. Status quo

1. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) bildet den konzeptionellen Kern der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung. Eine erste Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die Managementregeln, Ziele und Indikatoren definierte, legte die Bundesregierung bereits im Jahr 2002 vor.⁶ Im Jahr 2016 wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umfassend weiterentwickelt

6 Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/418646/a9a177234880a228ae90b08106175dce/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung-data.pdf?download=1>).

und an die zuvor verabschiedete Agenda 2030 angepasst.⁷ In ihrer aktuellen Fassung, der Weiterentwicklung 2021, umfasst die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt 391 Seiten, auf denen die Strukturen der Nachhaltigkeitspolitik und der deutsche Beitrag zu den 17 SDGs umfassend berichtet werden.⁸

In ihren Nachhaltigkeitsprinzipien legt die DNS unter anderem fest, dass die Ressorts „Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“ sollen.⁹ Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch für die Erarbeitung von Regelungsentwürfen, wird aber in der DNS selbst nicht weiter konkretisiert.

2. Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung gem. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO

Hinsichtlich der Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen in die Gesetzgebungsarbeit ist die „Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung“ oder „Gesetzesfolgenabschätzung für nachhaltige Entwicklung“ für die DNS das Instrument der Wahl. Die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO verlangt, dass unter den Gesetzesfolgen, die in der Begründung jedes Gesetzentwurfs enthalten sind, auch darzustellen ist, „ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat“.

Maßstab für die Prüfung sind laut DNS die darin enthaltenen Ziele und Indikatoren die Prinzipien für nachhaltige Entwicklung sowie sonstige Bezüge zu den einzelnen SDGs.¹⁰ Darüber hinaus wird auf die Nutzung eines IT-gestützten Prüftools verwiesen, der sog. „elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung“ (eNAP).¹¹

7 Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/318676/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie-data.pdf?download=1>).

8 Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>).

9 DNS 2021 (Fn. 8), S. 15.

10 DNS 2021 (Fn. 8), S. 19.

11 DNS 2021 (Fn. 8), S. 19.

3. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Im parlamentarischen Verfahren wird die Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Gesetzgebung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) begleitet. Der Bundestag hat dieses Gremium seit dem Jahr 2004 regelmäßig in jeder Legislaturperiode neu eingesetzt, um die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu begleiten.¹²

Der PBnE hat nicht den Status eines Ausschusses und ist folglich auch nicht nach den Regeln der Geschäftsordnung des Bundestags in die Beratung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen eingebunden. Stattdessen hat der Bundestag dem PBnE im Einsetzungsbeschluss die Aufgabe übertragen, Beratungen in anderen Parlamentsgremien, die eine nachhaltige Entwicklung betreffen, durch gutachtliche Stellungnahmen und Empfehlungen zu begleiten.¹³ Insbesondere hat der PBnE die Aufgabe, die von der Bundesregierung durchgeführte Nachhaltigkeitsprüfung gem. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO zu bewerten und dem jeweils federführenden Ausschuss das Ergebnis als Stellungnahme vorzulegen.¹⁴ Für diese Bewertung hat sich der PBnE eine Verfahrensordnung gegeben.¹⁵

III. Schwachstellen

Aktuell bildet die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung gem. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO den normativen Kern der Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen in die Gesetzgebung. Aus einer Perspektive der Zielerreichung der Agenda 2030 betrachtet weist diese Regelung aber gewisse Schwachstellen auf, die für eine optimale Einbeziehung der SDGs kritisch beleuchtet werden sollten.

12 BT-Drs. 15/2441, 16/1131, 17/245, 18/559, 19/1837 und 20/696.

13 BT-Drs. 20/696, S. 1.

14 BT-Drs. 20/696, S. 2.

15 PBnE, Verfahrensordnung für die parlamentarische Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, A-Drs. 20(26)2 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/891724/282c449c2d96b534f962e58ebbe2af8c/verfahrensordnung-data.pdf>).

1. Wortlaut

§ 44 Absatz 1 Satz 4 GGO verlangt eine Darstellung, „ob“ die Wirkungen des jeweiligen Gesetzgebungsvorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Denklogisch kann eine Frage nach dem „ob“ nur binär mit ja oder nein beantwortet werden. Einige (wenige) Gesetzentwürfe beschränken sich dann auch darauf, die Frage schlicht zu bejahen.¹⁶

Praktisch betrachtet ist in dieser Formulierung von § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO ein gewisser Leerlauf der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung angelegt. Denn eine Bundesregierung, die ihrer eigenen Nachhaltigkeitsstrategie zufolge nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent anwenden will, wird kaum zum Ergebnis kommen können, dass einer ihrer Vorschläge nicht einer nachhaltigen Entwicklung entspricht. Andernfalls dürfte sie ihn in dieser Form nicht vorlegen.

In der Praxis verlangt § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO also vor allem eine Darstellung, aus welchen Gründen die Wirkungen eines Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen.

2. Systematik

Bemerkenswert ist auch, dass die Nachhaltigkeitsprüfung systematisch als Bestandteil der Gesetzesfolgendarstellung in § 44 GGO angesiedelt ist.

Dass die Gesetzesfolgen in der Begründung eines Gesetzentwurfes darzustellen sind, ergibt sich aus § 43 Absatz 1 Nummer 5 GGO. § 44 GGO enthält eine Legaldefinition des Begriffs der Gesetzesfolgen und spezifiziert einzelne Bestandteile, die in diesem Rahmen darzustellen sind – namentlich die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, der Erfüllungsaufwand, die sonstigen Kosten für die Wirtschaft sowie Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau. Diese Darstellung erfolgt regelmäßig – zusammen mit der gem. § 43 Absatz 1 Nummer 7 GGO erforderlichen Darstellung zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen – in Abschnitt VI. „Gesetzesfolgen“ des Allgemeinen Teils der Begründung eines Gesetzentwurfs.

Im Vergleich zu den übrigen in § 44 GGO genannten Gesetzesfolgen fällt auf, dass der Beitrag eines Vorhabens zur Erreichung von Nachhaltigkeits-

16 So der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, BT-Drs. 20/737, S. 3.

zielen nur schwer zu quantifizieren und durch standardisierte Methoden zu ermitteln ist. Anders als der Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten für die Wirtschaft unterliegt die Nachhaltigkeitsprüfung auch nicht dem in §§ 1 Absatz 3, 4 Absatz 2 NKRG geregelten Prüfungsrecht des Normenkontrollrats.

Aus Sicht der Agenda 2030 – also aus der Perspektive der Zielerreichung innerhalb einer eng bemessenen Frist – ist die systematische Stellung der Nachhaltigkeitsprüfung aber vor allem aus einem anderen Grund unbefriedigend: Durch die Einordnung der Nachhaltigkeitsprüfung als Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung wird die Frage, welchen Beitrag der Entwurf zur fristgemäßen Erreichung der SDGs leistet, von den Zielen und der Notwendigkeit des Entwurfs abgekoppelt, die gemäß § 43 Absatz 1 Nr. 1 GGO ebenfalls in der Begründung darzustellen sind.

Nachhaltigkeit wird durch diese systematische Trennung nicht als integrierter Bestandteil der Zieldefinition von Gesetzesentwürfen behandelt, sondern als Annex, der von den „eigentlichen“ Zielen des jeweiligen Vorhabens getrennt werden kann. Das fördert ein Silodenken, bei dem nachhaltigkeitspolitische und fachliche Erwägungen unverbunden nebeneinander stehen.

3. Entstehungsgeschichte

Warum die GGO diesem Ansatz folgt, erschließt sich mit einem Blick auf die Entstehung der aktuellen Regelung.

§ 44 Absatz 1 Satz 4 ist im Jahr 2009 in die GGO eingefügt worden. Zuvor hatte sich der PBnE für eine entsprechende Ergänzung der Gesetzesfolgenabschätzung ausgesprochen.¹⁷ Die Vorgeschichte der Änderung hat Dr. Günter Krings, MdB, damals Vorsitzender des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und später Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, in einem Aufsatz für die Zeitschrift für Gesetzgebung nachgezeichnet.¹⁸

Aus einer SDG-Perspektive ist zentral, dass die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung mehrere Jahre vor Verabschiedung der Agenda 2030 im Jahr 2015

17 Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Beschlussvorlage Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO (http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/gremien/beirat_nachhaltigkeit/berichte/beschlussvorlage.pdf).

18 G. Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG 2009, 237.

konzipiert wurde. Die Nachhaltigkeitsprüfung folgt damit einem anderen Konzept von Nachhaltigkeit. Ihr Fokus liegt auf langfristigen Auswirkungen eines bestimmten Vorhabens – nicht, wie bei der Agenda 2030, auf der Erreichung konkreter Ziele, die Voraussetzung für die Bewältigung multipler Nachhaltigkeitskrisen und den Erhalt des Mensch-Planeten-Systems sind.

4. Sinn und Zweck

Die Zielvorstellung, die hinter § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO steht, wird im Fazit des erwähnten Aufsatzes von Dr. Günter Krings, MdB besonders deutlich. Er schreibt: „Verfahrenshürden im Gesetzgebungsverfahren sollen den Bürger (...) im Idealfall von nicht-zielführenden bzw. „un-nachhaltigen“, unnötigen oder auch zu bürokratischen Gesetzen bewahren. Nachhaltigkeitsprüfungen sollen die langfristige Folgenbetrachtung von Gesetzen sichern und dadurch die Bürger und den Gesetzgeber vor kurzfristigen Dummheiten sowie langfristigen „Zeitbomben“ in Gesetzesform schützen.“¹⁹

Die Nachhaltigkeitsprüfung wird also nicht als Element der Zieldefinition, sondern als Verfahrenshürde verstanden. Zeitbomben zu entschärfen, die nicht in Gesetzesform auftreten, sondern – wie die Abmilderung und die Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel, der dramatische Rückgang der biologischen Vielfalt oder die destabilisierenden globalen Ungleichheitsentwicklungen – zu ihrer Bewältigung aktive gesetzliche Maßnahmen erfordern, ist gerade nicht das Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung in ihrer gegenwärtigen Form.

Darin liegt ein grundlegender Unterschied zum Konzept der Agenda 2030, die durch die Erreichung konkreter Ziele, eine „Transformation unserer Welt“ erreichen will, um sie auf den Pfad einer nachhaltigen Entwicklung zu bewegen.

IV. Verbesserungspotential

Angesichts der erörterten Schwachstellen stellt sich die Frage, welche Optionen bestehen, um Gesetzgebung als Hebel zur Erreichung der SDGs noch effektiver einzusetzen und die Nachhaltigkeitskonzeption der Agenda 2030 zu integrieren.

¹⁹ Krings, Nachhaltigkeitsprüfung (Fn. 18), 244.

1. Nachhaltigkeitsziele und Gesetzesziele verknüpfen

Insbesondere wäre zu prüfen, ob die Nachhaltigkeitsprüfung von der Gesetzesfolgenabschätzung getrennt und Nachhaltigkeitsziele bereits bei der Bestimmung von Ziel und Notwendigkeit eines konkreten Vorhabens integrieren werden sollten. Durch eine solche systematische Anbindung könnten die Gesetzesziele stärker als bisher auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet und die Kohärenz durch einen gemeinsamen Bezugsrahmen gesteigert werden.

In der Praxis würde dies bedeuten, die Nachhaltigkeitsprüfung vom Ende an den Anfang des Allgemeinen Teils der Begründung zu ziehen – nämlich von Abschnitt IV. „Gesetzesfolgen“ zu Abschnitt I. „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“.

Im Bundesministerium der Justiz wird seit einiger Zeit ein Ansatz erprobt, um den Zusammenhang eines Vorhabens mit den SDGs auch über die verbindlichen Vorgaben von § 44 GGO hinaus darzustellen. Die internen Leitlinien zur Umsetzung der Agenda 2030 im BMJ sehen vor, dass die 17 SDGs bei der Konzeption und Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen in der Federführung des BMJ in allen Prozessschritten zu Grunde gelegt werden und diese umfassende Berücksichtigung der SDGs angemessen dargestellt wird – insbesondere im Vorblatt unter der Überschrift „Problem und Ziel“ und im Allgemeinen Teil der Begründung. In mehreren Gesetzentwürfen, die im BMJ federführend erarbeitet wurden, sind daher auf den ersten Seiten Verweise auf relevante SDGs enthalten.²⁰

20 Vgl. etwa Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – effektivere Bekämpfung von Nachstellungen und bessere Erfassung des Cyberstalkings, BT-Drs. 19/28679, S. 1; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änderung des Heilmittelwerbegesetzes und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch, BT-Drs. 20/1635, S. 3; Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Haager Übereinkommens vom 2. Juli 2019 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen sowie zur Änderung der Zivilprozessordnung, BT-Drs. 20/2164, S. 2; Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz – Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Ueberarbeitung_Sanktionenrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2), S. 2; Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz – Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (<https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebung>

Unter Verweis auf die Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode, die Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitszielen im konkreten Regierungshandeln und insbesondere bei der Erstellung von Gesetzen zu erhöhen, haben Bundeskanzleramt und Bundesministerium der Justiz diesen Ansatz in gemeinsamen Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen aufgenommen.²¹ Es bleibt abzuwarten, in welcher Form diese Empfehlungen in der praktischen Arbeit in den Bundesministerien umgesetzt werden.

2. Nachhaltigkeit strategisch denken

Ein einzelnes Gesetzgebungsvorhaben hat naturgemäß nur begrenzte Wirkung und kann nicht allein die notwendige Transformation bewirken, um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen. Umso wichtiger ist es, die Verbindung zwischen dem Wirkungskreis des einzelnen Vorhabens und der Erreichung der SDGs darzulegen und in ein strategisches Konzept einzubetten.

Vorhaben und Zielerreichung können durch eine ganze Reihe von Zwischenschritten und aufeinander aufbauenden Zwischenzielen miteinander verbunden sein. So könnte zum Beispiel die Einführung lauterkeitsrechtlicher Regelungen zur Nutzung von Nachhaltigkeitslabeln, wie sie jüngst von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde²², grundsätzlich einen Beitrag dazu leisten, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Aussagekraft von Nachhaltigkeitslabeln besser einschätzen können und nachhaltige Produkte leichter erkennen. Dies könnte dazu führen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher entsprechende Produkte häufiger kaufen und Hersteller aufgrund der steigenden Nachfrage ihre Produktion so anpassen, dass diese Nachhaltigkeitsstandards gerecht werden, was wiederum Auswirkungen auf

sverfahren/Dokumente/RefE_Beschl_Verfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 1.

21 Bundeskanzleramt/Bundesministerium der Justiz, Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2153864/31146f-b668d4df2c935768055e0f4855/2022-12-14-empfehlung-einbeziehung-nachhaltigkeitsziele-data.pdf?download=1>).

22 EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, COM (2022) 143 final.

soziale und umweltbezogene Auswirkungen der Produktionsmuster hätte und damit zur Erreichung der betroffenen Nachhaltigkeitsziele beitragen könnte.

Wie diese – stark vereinfachte – Aufschlüsselung der Wirkungskette eines einzelnen Vorhabens zeigt, stellt die konkret angestrebte Regelung mit ihren unmittelbaren Auswirkungen nur einen ersten Schritt auf dem Weg zur Erreichung des angestrebten Nachhaltigkeitsziels dar – in diesem Fall SDG 10 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“. Um ihren Beitrag zur Zielerreichung einzuschätzen, ist es aber erforderlich, die Regelung in Verbindung mit den anderen notwendigen Zwischenschritten und möglicherweise relevanten anderen Einflussfaktoren betrachtet werden. Bezogen auf das oben genannte Beispiel: Falls der Nachfragedruck ausbleibt oder die gewünschte Anpassung auf Angebotsseite nicht erfolgen, kann die lauterkeitsrechtliche Regelung den gewünschten Beitrag zu Zielerreichung nicht leisten.

Nachhaltige Gesetzgebung müsste an dieser Stelle den Anspruch erheben, die Kontextbedingungen eines Vorhabens transparent zu machen und seine Ziele und voraussichtlichen Wirkungen in einem Gesamtkonzept zu verorten, das zur Zielerreichung führen kann. Bildlich gesprochen sollte nachhaltige Gesetzgebung eine „Roadmap“ zeichnen, auf der nachvollziehbar wird, durch welche Schritte die Ziele der Agenda 2030 erreicht werden können – und welche Gefahren oder andere relevante Faktoren auf dem Weg zur Zielerreichung lauern.

Indem nachhaltige Gesetzgebung in diesem Sinne die Erfolgsbedingungen eines Vorhabens beschreibt, ermöglicht sie es auch, ergänzenden Handlungsbedarf zu ermitteln und es rechtzeitig zu erkennen, falls das bei der Konzeption des Gesetzes angenommene Szenario nicht eintritt. Dies gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, nachzusteuern oder alternative Instrumente zur Kompensation der drohenden Zielverfehlung zu erwägen.

Das strategische Denken in Roadmaps zeigt zugleich, dass es auf die Frage nach der Nachhaltigkeit eines Vorhabens nicht die eine richtige Antwort gibt: In aller Regel führen mehrere Wege zum Ziel. Abhängig von den begleitenden Maßnahmen können zwei gegensätzliche Konzeptionen zum Erfolg führen – oder eben nicht zum Erfolg führen, wenn die begleitenden Maßnahmen ausbleiben.

Für nachhaltige Gesetzgebung ist es deshalb wesentlich, den Kontext und die Bedingungen für den Erfolg eines Vorhabens transparent zu machen. So können verschiedene Wege zum Ziel, ihre Erfolgsbedingungen und Nebenfolgen gegeneinander abgewogen werden. Die Auswahl

zwischen verschiedenen möglichen Wegen und die dabei erforderliche Abwägung und Priorisierung von Interessen ist dabei eine genuin politische Aufgabe. Organisations- und Verfahrensregeln für eine nachhaltige Gesetzgebung können hier im Zweifel keine klaren Antworten geben – aber sie können helfen, gute Fragen zu formulieren.

3. Nachhaltigkeit in die Verwaltungskultur integrieren

Nachhaltige Gesetzgebung wird sich nicht allein durch Verfahrensregeln erreichen lassen, sondern sie muss praktisch gelebt werden. Eine Art „Nachhaltigkeits-Check“, der bei der Ausarbeitung von Entwürfen schematisch abgearbeitet werden muss, wäre vermutlich kein Gewinn für nachhaltige Gesetzgebung, sondern primär eine zusätzliche Belastung für die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien – und damit im Ergebnis ein Hindernis bei der anspruchsvollen Aufgabe, einen Gesetzentwurf unter den Bedingungen der Komplexität, Unsicherheit und Volatilität so zu gestalten, dass er die intendierten Folgen bewirken kann.

Damit die 17 SDGs von Beginn an Eingang in die Konzeption und Ausarbeitung von Regelungsentwürfen finden und Gesetzgebung zu einem wirksamen Hebel für die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 wird, bietet es sich vielmehr an, Nachhaltigkeit als notwendigen Bestandteil einer modernen Verwaltungskultur zu verstehen und entsprechend zu fördern. Dazu können Verfahrensregeln, Leitfäden und Empfehlungen ebenso wie Fortbildungen einen Beitrag leisten. Mindestens genauso wichtig ist es aber, „hearts and minds“ zu gewinnen und die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der systemischen Denkweise der Agenda 2030 zu überzeugen.

V. Ausblick

Mit ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung den Anspruch formuliert, ein „Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ zu sein.²³ Im Koalitionsvertrag werden die SDGs als „Richtschnur unserer Politik“

23 Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/kompaktkoalition/koalitionsvertrag>)

bezeichnet und das Ziel formuliert, die Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitszielen im Regierungshandeln und bei der Erstellung von Gesetzen zu erhöhen.²⁴ Ähnliche Überlegungen hatte der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung bereits in der vergangenen Wahlperiode angestoßen.²⁵

Um dies zu erreichen und den Gesetzgebungsprozess stärker darauf auszurichten, einen Beitrag zur fristgemäßen Erreichung der Ziele der Agenda 2030 zu leisten, bietet es sich an, auch über die aktuelle Struktur der Nachhaltigkeitsprüfung gem. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO hinauszudenken. Aus Nachhaltigkeitssicht empfiehlt es sich, gegenüber der bisherigen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung den Gedanken der fristgemäßen Zielerreichung und die strategische Einbettung von Nachhaltigkeitszielen stärker in den Fokus zu rücken.

Eine solche strategische Ausrichtung an der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen kann zugleich dazu dienen, die Qualität der Gesetzgebung zu erhöhen. Auch dieses Ziel hat sich die Koalition gesetzt und die Errichtung eines Zentrums für Legistik im Koalitionsvertrag verankert.²⁶ Nachhaltige Gesetzgebung und eine höhere Qualität der Gesetzgebung hängen gleichermaßen davon ab, inwiefern systemisches Denken und der methodische Umgang mit Komplexität in der legistischen Arbeit verankert werden kann.²⁷ Dazu ist eine gute legistische Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ministerialverwaltung ebenso erforderlich wie eine Verwaltungskultur, die das Denken in zuständigkeitsbezogenen Silos überwindet. Auf diesem Weg können sich die bessere Integration von Nachhaltigkeitszielen in den Gesetzgebungsprozess und die Bemühungen für eine gute Rechtssetzungspraxis gegenseitig unterstützen.

www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1).

24 Koalitionsvertrag 2021–2025 (Fn. 22), S. 36.

25 Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Transformation erreichen – Perspektiven für die Deutsche Nachhaltigkeitspolitik (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1929114/ca92930c559b0c86789b8380bfad6bd4/2021-06-14-perspektivenbeschluss-data.pdf?download=1>), S. 4.

26 Koalitionsvertrag 2021–2025 (Fn. 22), S. 9.

27 Vgl. im Zusammenhang mit der Qualität der Rechtssetzung etwa M. Schmid, Auf dem Weg zu verständlichem, vollziehbarem Recht. Hindernisse und Potentiale – Beobachtungen aus der Praxis der Normentwicklung, in: T. Brönneke/A. Willburger/S. Bietz (Hrsg.), Verbraucherrechtsvollzug, Baden-Baden 2020, S. 365 (367).