

Die UN-Sustainable Development Goals (SDGs) im transnationalen Mehrebenensystem

Winfried Huck*/Claudia Kurkin**

Abstract	376
I. Globale Agenda 2030: SDGs der UN	379
II. Zum Rechtscharakter der Resolution über die Globale Agenda 2030	383
1. Inhalte der UN-Resolution als eigener völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut?	384
2. Differenzierung im Völkergewohnheitsrecht	386
3. Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut	388
4. UN-Resolution über die Globale Agenda 2030 als soft law?	391
III. Horizontale und vertikale Wirkungen der Nachhaltigkeitsziele	392
1. Horizontale Wirkung innerhalb des Völkerrechts	393
2. Vertikale Wirkung im Europarecht	394
3. Transformation der Nachhaltigkeitsziele im Völker- und Europarecht	397
a) Aufnahme der SDGs in megaregionale Freihandels- und Investitionsabkommen	398
aa) EU-Abkommen mit Kolumbien, Peru und Ecuador	399
bb) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)	400
cc) Trans-Pacific Partnership (TPP)	401
dd) Japan-EU Free Trade Agreement (JEFTA)	402
b) Zusammenfassende Bewertung	403
IV. Integration der SDGs in nationale Rechtsordnungen	404
1. Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland	405
a) Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland	405
b) Die Integration im deutschen Umwelt- und Vergaberecht	406
c) Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen	407
2. Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in Italien	408
a) Nachhaltigkeitsstrategie in Italien	408
b) Die nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung (SNSvS) und die Zustimmung der Regionen und autonomen Provinzen	409
c) Die Zivilgesellschaft (la società civile)	409
3. Zusammenfassung und Vergleich	410
V. SDG-Monitoring im Mehrebenensystem	411

* Prof. Dr. iur., Inhaber einer Professur für Wirtschaftsrecht mit den Vertiefungsgebieten internationales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union an der Brunswick European Law School (BELS) der Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel und zugleich Professor am Chinesisch-Deutschen Hochschulkolleg (CDHK) der Tongji-Universität in Shanghai und Miembro corresponsal de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

** Ass. iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der erstbenannten Professur und Doktorandin an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover. Der Beitrag ist auf dem Stand vom 26.1.2018.

ZaöRV 78 (2018), 375-424

1. Die Stärkung der SDGs durch UN-Vorgaben zur Weiterverfolgung anhand eines Kataloges globaler Indikatoren	413
a) Zum Governance-Ansatz in den SDGs	415
b) Das Monitoring von Governance	416
2. Zur Entwicklung eines EU-SDG Indikatoren-Rahmens zur Fortschrittüberwachung in Europa	417
3. Fehlende Legitimität bei der Auswahl und Anwendung von Indikatoren?	419
4. Zum Monitoring in nationalen Rechtsordnungen: Deutschland und Italien	421
VI. Schlussbemerkungen	423

Abstract

Die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) über die Globale Agenda 2030 berührt die von *Graľ-Peter Calliess* und *Andreas Maurer* zutreffend als eine der “drängendsten Fragen”¹ bezeichnete Problematik, wie das Politische in Gestalt einer am Gemeinwohl ausgerichteten Zielsetzung in den transnationalen Rechtsraum übertragen werden kann. Der Bereich Sustainable Development wird von *Marie-Claire Cordonier Segger* und *C. G. Weeramantry* als eines der am schwächsten entwickelten Gebiete des internationalen Rechts herausgestellt.² Obwohl sich die Vertreter der UN-Mitgliedstaaten über die weitgehend politischen Inhalte, wie den Schutz von Menschenwürde, Umwelt und Arbeitsbedingungen, überwiegend einig sind, bildet die Resolution nach Art. 10 der UN-Charta (nur) eine allgemeine Empfehlung. *Frank Biermann* und *Norichika Kanie* stellen zwar heraus, dass die Resolution nicht die Intention verfolge, den Zielen rechtliche Durchsetzbarkeit einzuräumen, zumal bei formaler Betrachtung kein weiterer Ratifikationsprozess vorgesehen sei und Regierungen rechtlich nicht dazu verpflichtet seien, die Ziele in ihr nationales Rechtssystem aufzunehmen.³ Seit geraumer Zeit ist aber zu beobachten, dass die tatsächlichen und rechtlichen Wirkungen der Nachhaltigkeitsziele weitreichender sind: Zutreffend betrachtet daher *Michael Wrase* das Politikziel der Nachhaltigkeit “als Strukturvorgabe auf staatlicher Ebene [und als]

¹ *G.-P. Calliess/A. Maurer*, Transnationales Recht – eine Einleitung, in: *G.-P. Calliess* (Hrsg.), Transnationales Recht, Stand und Perspektiven, 2014, 1 ff. (33).

² *M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry*, Introduction, in: *M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry* (Hrsg.), Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals, 2017, 14.

³ *N. Kanie/F. Biermann*, Conclusion: Key Challenges for Global Governance Through Goals, in: *N. Kanie/F. Biermann*, Governing Through Goals, Sustainable Development Goals as Governance Innovation, 2017, 295 ff. (296).

rechtebasierte[n] Ansatz".⁴ Und nach der Wahrnehmung von *Cástor Miguel Díaz Barrado* bilden die SDGs nicht nur ein politisches Prinzip, sondern ein solches mit rechtlichen Effekten und konkreten Auswirkungen auf die internationale Rechtsordnung.⁵

Der seit langem gehegte Streit um die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit sich Resolutionen der Generalversammlung in den Rechtsquellenkatalog des Art. 38 Statut des Internationalen Gerichtshofes (IGH) fügen,⁶ wird durch den Anspruch der Globalen Agenda 2030, sich an alle zu richten und unmittelbar zu gelten,⁷ erneut virulent.⁸ Die befürwortenden Bestrebungen gründen sich darauf, dass es keinen *numerus clausus* an Völkerrechtsquellen gebe.⁹ Zwar haben sich in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut aufgelistete formalisierte Verfahren der Rechtsschöpfung herausgebildet. Sie hindern aber nach der Wahrnehmung von *Bruno Simma* die Staaten als Herren des positiven Völkerrechts nicht daran, diese einvernehmlich weiterzuentwickeln.¹⁰ Zudem halte sich der Internationale Gerichtshof nicht streng an den Katalog des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut, sondern ziehe in seinen Urteilen auch Grundsätze heran, die sich nicht unmittelbar in den Quellenkatalog fügen.¹¹

⁴ M. Wrase, Nachhaltigkeit braucht Menschenrechte, Die Umsetzung der UNO-Ziele ist auch eine juristische Aufgabe, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 150, Dezember 2015, 43, abrufbar unter: <<https://www.wzb.eu>>.

⁵ C. M. Díaz Barrado, Sustainable Development Goals: A Principle and Several Dimensions, in: C. R. F. Liesa/C. M. Díaz Barrado/P. Durán y Lalaguna (Hrsg.), International Society and Sustainable Development Goals, 2016, 49 ff. (49, 51).

⁶ Nach der Wahrnehmung von *Sonja Bocek* mehren sich in den vergangenen Jahren von der praktischen Bedeutung getragene Bestrebungen Resolutionen der Generalversammlung in den Rechtsquellenkatalog des Art. 38 IGH-Statut einzuordnen, S. Bocek, Die völkerrechtlichen Wirkungen einseitiger Erklärungen der UN-Generalversammlung, 2011, 20 m. w. N., siehe auch 36 und 39 ff. Zu den Schwierigkeiten im Einzelnen, siehe S. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 10. Aufl. 2014, 226 f.; unter Bezugnahme auf den Streitstand eine Völkerrechtsquelle ablehnend, aber ein Hilfsmittel zur Feststellung einer *opinio iuris* bejahend, W. Graf Vitzthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: W. Graf Vitzthum/A. Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2016, 57 f., Rn. 150.

⁷ UN, Resolution der Generalversammlung vom 25.9.2015, A/RES/70/1, 1.

⁸ Zutreffend stellen *Frank Biermann* und *Norichika Kanie* heraus, dass die UN-Resolution zu den Nachhaltigkeitszielen noch recht neu ist, sodass es sich bei den derzeitigen Forschungen zu dem Thema um erste Analysen und Bewertungen der Entwicklung, Erkenntnisse und künftigen Perspektiven handelt, N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 295.

⁹ Siehe hierzu nur W. Graf Vitzthum (Anm. 6), 56 f., Rn. 148, m. w. N.

¹⁰ Siehe Nachweis bei S. Bocek (Anm. 6), 36. Der IGH könne seine Aufgabe nur sinnvoll erfüllen, wenn er nicht am Zugriff auf "zusätzliche Rechtsquellen" gehindert werde, W. Graf Vitzthum (Anm. 6), 57, Rn. 148.

¹¹ W. Graf Vitzthum (Anm. 6), 56 f., Rn. 148 m. w. N. Mit den aktuellen Entwicklungen um die Fortbildung der klassischen Rechtsquellenlehre befasst sich eingehend H. Thirlway, The Sources of International Law, 2014, 143 ff.

Indem die Inhalte der UN-Resolution sowohl von Staaten auf internationaler und nationaler Ebene als auch von diversen Organisationen, Institutionen und weiteren Einheiten aufgegriffen und bisweilen in rechtlich relevante Formate, beispielsweise Freihandels- und Investitionsabkommen,¹² überführt werden, entfaltet die Resolution horizontale und vertikale Wirkungen. Diese Entwicklung im europäischen Rechtssystem, insbesondere in Deutschland und Italien wird skizziert, um die vertikale Verwurzelung des nicht erst seit den SDGs bestehenden Konzepts der sustainable development im Gesamtsystem hinreichend deutlich auszuleuchten.

Den SDGs ist zudem ein neuer Governance-Mechanismus immanent, in dessen Zentrum die Messbarkeit der SDGs insgesamt steht.¹³ Obgleich ein koordiniertes Vorgehen zur Entwicklung der Indikatoren für die Messung der Zielerreichung angestrebt wird, bleiben die Indikatoren auf verschiedenen Ebenen heterogen, sei es in quantitativer Hinsicht, sei es wegen eines fehlenden Konsenses der Methodik oder wegen fehlender Daten, die dazu verhelfen, Indikatoren als Messpunkte zu fixieren. Die Genauigkeit zur Feststellung von Zielen und die daraus ggf. auch normativ abzuleitenden Maßnahmen im Mehrebenensystem stehen insoweit auf einem wenig gesicherten Fundament. Es werden daher sowohl die zur Umsetzung der Indikatoren ergriffenen Maßnahmen als auch die hiermit verbundenen Schwierigkeiten analysiert und die Frage beleuchtet, inwiefern die SDGs die Verwaltungs- und Managementpraxis der internationalen Zusammenarbeit über einheitliche Ziele und Indikatoren geschärft haben.¹⁴

¹² Siehe hierzu unten II. 1. und IV. 1. a)-d). Und zu den National Sustainable Development Strategies, insbesondere der in Deutschland stattfindenden Folgenabschätzung für die Vereinbarkeit von Gesetzen und Verordnungen mit den Nachhaltigkeitszielen, siehe IV. 1. e). Zur Integration von Sustainable Development in Internationale Handelsabkommen vgl. *J. Anthony van Duzer*, Sustainable Development Provisions in International Trade Treaties: What Lessons for International Investment Agreements?, in: S. Hindelang/M. Krajewski (Hrsg.), *Shifting Paradigms in International Investment Law*, 2016, 142, 144 ff.; zu den Abkommen der EU vgl. *F. Hoffmeister*, The Contribution of EU Trade Agreements to the Development of International Investment Law, in: S. Hindelang/M. Krajewski (Anm. 12), 357, 359 ff.; *M. Chi*, Integrating Sustainable Development Goals in International Investment Law, 2018.

¹³ *N. Kanie/F. Biermann* (Anm. 3), 307.

¹⁴ Es wird hierbei berücksichtigt, dass die MDGs keine expliziten Governance-Zielvorgaben enthielten. In der Vergangenheit wurde deshalb vorgebracht, dass dieser Mangel die weltweiten Bemühungen zur Verringerung von Armut erheblich eingeschränkt habe und sich der u. a. die Bereiche Gleichheit und Menschenrechte umfassende weite Fokus der Millennium-Erklärung verengt habe. Der Gesichtspunkt einer Governance-Agenda wurde von Regierungen erst mit den Verhandlungen über die SDGs in den Vordergrund gerückt, indem auf der UN Konferenz 2012 zur Nachhaltigen Entwicklung beschlossen wurde, dass "good governance and the rule of law at the national and international levels are essential for sustained, inclusive and equitable economic growth, sustainable development and the eradication of

Vor dem aufgezeigten Hintergrund werden in diesem Beitrag sowohl die Rechtswirkungen der SDGs als auch die aktuellen Bemühungen zur Messbarkeit der Ziele und Zielvorgaben mit Indikatoren an der Schnittstelle zwischen Governance und Recht einer aktuellen und kritischen Überprüfung unterzogen.

I. Globale Agenda 2030: SDGs der UN

Die UN-Generalversammlung hat die Globale Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung am 25.9.2015 als Resolution beschlossen.¹⁵ Sie trat am 1.1.2016 in Kraft.¹⁶ Ihre Reichweite, Ziele und Zielvorgaben gelten als universell. Sie richtet sich an Entwicklungs- und an Schwellenländer gleichermaßen wie an Industrieländer.¹⁷ Inhaltlich erstrecken sich die 17 Ziele und 169 konkretisierenden Zielvorgaben auf eine jeweils nachhaltige ökonomische, soziale sowie ökologische Entwicklung.¹⁸ Die Ziele sind von der Open Working Group in einem *bottom up* Prozess innerhalb von zwei Jahren anhand der Ergebnisse der Rio+20 Konferenz entwickelt worden. Um nachhaltige Entwicklung im internationalen Recht zu fördern, wird seit den 1980er Jahren der Versuch unternommen, die zwischen entwickelten und unterentwickelten Staaten bestehende Diskrepanz zu überwinden.¹⁹ Im Jahr 2002 wurde hierzu von der International Law Association (ILA) die "New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable

poverty and hunger", *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie*, *Global Goal Setting for Improving National Governance and Policy*, in: N. Kanie/F. Biermann, *Governing through Goals* (Anm. 3), 75 ff. (78) m. w. N.

¹⁵ Sie ist am 1.1.2016 in Kraft getreten und gilt bis zum Jahr 2030, siehe UNGA Res. A/RES/70/1, 7, Nr. 21, abrufbar unter: <<http://www.un.org>>. Zur Entwicklung der 3,5 Jahre dauernden Verhandlungen der Globalen Agenda und der SDGs siehe *M. Kamau/P. Chasek/D. O'Connor*, *Transforming Multilateral Diplomacy, The Inside Story of the SDGs*, 2018.

¹⁶ UN, A/RES/70/1, 7, Nr. 21.

¹⁷ UN, A/RES/70/1, 3, Nr. 5. Konzeptionell kehre dieser Ansatz Staaten in Nordamerika, Europa, Ostasien und Ozeanien in Entwicklungsländer um, die sich damit befassen müssen, wie sie ihre Gesellschaft in dem Bereich nachhaltiger Entwicklung lenken, *N. Kanie/F. Biermann* (Anm. 3), 297. In praktischer Hinsicht liege der größte Handlungsbedarf aber bei den Entwicklungsländern, *A. Ziai*, *Development Discourse and Global History, From Colonialism to the Sustainable Development Goals*, 2016, 204.

¹⁸ General Assembly Economic and Social Council, A/72/75-E/2017/56, 5.4.2017: *Mainstreaming of the Three Dimensions of Sustainable Development Throughout the United Nations System*, Report of the Secretary-General Nr. 6.

¹⁹ *M.-C. Cordonier Segger*, *Commitments to Sustainable Development Through International Law and Policy*, in: *M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry* (Anm. 2), 29, 34.

ZaöRV 78 (2018)

Development” beschlossen.²⁰ Die hierauf verweisenden “Sofia Guiding Statements on Sustainable Development Principles”²¹ der ILA sollen Gerichten dazu dienen, methodisch sicher auf Prinzipien und homogene Auslegungskriterien zurückzugreifen.²² Die Sofia Guiding Statements wirken daran mit, dass mit der Globalen Agenda und den SDGs ein “need to build peaceful, just and inclusive societies that provide equal access to justice [...] on effective rule of law and good governance at all levels and on transparent, effective and accountable institutions”²³ konkreten Ausdruck in der gerichtlichen Praxis finden kann. Die Integration von gerichtlichen Interpretationsstandards im internationalen und nationalen Recht greift den Inhalt der Resolution zumindest insoweit auf, als betont wird, “that the Agenda is to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of States under international law”.²⁴ Die historisch auf den Millennium Development Goals (MDGs)²⁵ aufbauenden SDGs sind darauf gerichtet, Ungleichheit zu überwinden, Menschenrechte für alle zu verwirklichen und die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen zu erreichen.²⁶ Zur finanziellen Absicherung der SDGs wurde auf der Dritten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die vom 13.-16.7.2015 in Addis Abeba stattfand, eine weiterentwickelte internationale Architektur der Entwicklungsfinan-

²⁰ N. Schrijver, *Advancements In the Principles of International Law*, in: M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry (Anm. 2), 99 ff.; N. Schrijver, *ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*. NILR 49 (2002), 299 ff.; M.-C. Cordonier Segger (Anm. 19), 86.

²¹ 2012 Sofia Guiding Statements on the Judicial Elaboration of the 2002 New Delhi Declaration of Principles of International Law relating the Sustainable Development sind abgedruckt bei: French, Duncan (2017) *The Sofia Guiding Statements on Sustainable Development Principles in the Decisions of International Tribunals*, in: M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry (Hrsg.), *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals 1992-2012*, 239 ff.

²² Zum Sustainable Development in der Rspr. internationaler Gerichte, siehe u. a. die IGH-Entscheidung *Gabčíkovo-Nagymaros* in der die Notwendigkeit “to reconcile economic development with protection of the environment” herausgestellt wurde, vgl. French, Duncan (Anm. 21), 177 ff. (177); L. Trevisan, *The International Court of Justice’s Treatment of “Sustainable Development” and Implications for Argentina v. Uruguay*, in: *Sustainable Development Law & Policy*, Fall 2009, 40, 85, 15.

²³ UN, A/RES/70/1, 9, Nr. 35.

²⁴ UN, A/RES/70/1, 6, Nr. 18; 18, SDG5.a: “Undertake reforms to give women equal rights to economic resources ... in accordance with national laws.”; SDG 16.3: “... ensure access to justice for all”.

²⁵ BT-Drs. 18/7361, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung – 2030-Agenda konsequent umsetzen v. 26.1.2016, 1; zur Open Working Group siehe auch F. Dodds/Ambassador D. Donoghue/J. L. Roesch, *Negotiating the Sustainable Development Goals: A Transformational Agenda for an Insecure World*, 2017, 31 ff.

²⁶ BT-Drs. 18/7361 (Anm. 25).

zierung erarbeitet,²⁷ die als Addis Abeba Action Agenda (AAAA) ausdrücklich in die UN-Resolution integriert wurde.²⁸

Die SDGs sollen vor allem intermediäre Verknüpfungen in der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung umsetzen.²⁹ Neben den nach wie vor bestehenden Entwicklungsprioritäten wie Armutsbeseitigung, Gesundheit, Bildung und Ernährungssicherheit gibt die Agenda ein breites Spektrum wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele für friedlichere und inklusivere Gesellschaften vor.³⁰ Insoweit werden Verwirklichungschancen eingeräumt, die von *Amartya Sen* und *Joseph Stiglitz* als eine wesentliche Voraussetzung für Wohlstand in dauerhaftem, inklusivem und nachhaltigerem Wirtschaftswachstum angesehen werden,³¹ was dem SDG 8 zur "Förderung von kontinuierlichem, inklusivem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum, produktiver Vollbeschäftigung sowie menschenwürdiger Arbeit" entspricht. Die SDGs sind mehrdimensional angelegt und keineswegs als eine bloße Aufzählung von Zielvorgaben zu verstehen. Sie berücksichtigen damit den dringenden Bedarf eines insoweit fehlenden Ordnungsrahmens für die globale Wirtschaft. Der geforderte globale Ordnungsrahmen entsteht vor allem im Bereich der Menschenrechte durch eine rechtlich sukzessive Verdichtung von Corporate Social Responsibility.³² Die Guiding Principles on Business and Human Rights

²⁷ BT-Drs. 18/7361 (Anm. 25).

²⁸ UNGA Res. A/RES/70/1, Nr. 40; The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13.-16.6.2015) and endorsed by the General Assembly in its Resolution 69/313 of 27.7.2015, abrufbar unter: <<https://sustainabledevelopment.un.org>>.

²⁹ Bericht der Bundesregierung: Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post 2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter: <<https://www.bmz.de>>. Im Folgenden wird der Begriff Resolution der Generalversammlung mit dem politischen Begriff Globale Agenda 2030 synonym verwendet. Ebenso wird die englische Bezeichnung SDGs mit dem Begriff Nachhaltigkeitsziele synonym verwendet.

³⁰ UN, A/RES/70/1, 6, Nr. 17.

³¹ A. Sen, *Ökonomie für den Menschen*, 5. Aufl. 2011, 110 f., 134, 143, 148, siehe auch zur Reform der Welthandelsordnung J. Stiglitz, *Die Chancen der Globalisierung*, 2008, 33 ff. D. F. Frey, *Economic Growth, Full Employment and Decent Work, the Means and Ends in SDG 8*, *The International Journal of Human Rights* 21 (2017), 1164 ff.

³² Vgl. etwa EU-Kommission, *Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen*, ABl. 2017/C 215/01 zur RL 2014/95/EU; hierzu etwa K. Sopp/J. Baumüller, *Die Leitlinien der EU-Kommission für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen: Orientierungshilfe ohne Orientierung*, *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung* 12 (2017), 377; Zur Konzeption der UN B. Spießhofer, *Unternehmerische Verantwortung*, 2017, 61 ff.; B. Spießhofer, *Wirtschaft und Menschenrechte – rechtliche Aspekte der Corporate Social Responsibility*, *NJW* 67 (2014), 2479 und in Deutschland: *Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz [CSRRUmsG]) vom 11.4.2017*, BGBl. I, 802.

von *John G. Ruggie*³³ bilden einen wesentlichen Referenzpunkt für die Verwirklichung der SDGs.³⁴ Ob das Verhältnis zwischen Menschenrechten und SDGs metaphorisch zutreffend noch als “Ships passing in the night”³⁵ beschrieben werden kann, dürfte zumindest als fraglich bezeichnet werden, zumal die Agenda 2030 die Beseitigung von Ungleichheit unter Einschluss von Diskriminierung betont³⁶ und ausdrücklich auf der uneingeschränkten Achtung des Völkerrechts, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den internationalen Menschenrechtsverträgen gegründet wurde.³⁷ So betont die Arbeitsgruppe für Unternehmen und Menschenrechte des Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), dass Menschenrechte in Politik und Praxis eingebettet werden müssen, sobald Staaten damit beginnen, die SDGs in konkrete Maßnahmen umzusetzen.³⁸ Die zu meist innerhalb des öffentlichen Rechts geführte Diskussion kann zudem leicht den Blick auf das Phänomen der Privatisierung³⁹ und die kontextuale zivilrechtliche Dimension zu Fragen von Vertrag und Haftung verstellen.⁴⁰ Die Dimension der Menschenrechte und in der Folge auch diejenige der SDGs dringt zunehmend auch in das Zivilrecht vor, insbesondere in die Be-

³³ A/HRC/17/31, Annex: Report of the Special Representative of the Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises; *J. Ruggie*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.

³⁴ UN, A/RES/70/1, 29, Nr. 67 footnote; hierzu *N. Schönherr/E. Findler/A. Martinuzzi*, Exploring the Interface of CSR and the Sustainable Development Goals, in: *Transnational Corporations (UNCTAD)*, Bd. 24, Nr. 3, 2017, 33 ff.

³⁵ *P. Alston*, Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals, HRQ 27 (2005), 755 ff.

³⁶ Key Message OHCHR: Human Rights and the 2030 Agenda, abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org>>. *I. Saiz/K. Donald*, Tackling Inequality Through the Sustainable Development Goals: Human Rights in Practice, *The International Journal of Human Rights*, 21 (2017), 1029 ff.

³⁷ UN, A/RES/70/1, 4, Nr. 10. *I. T. Winkler/C. Williams*, The Sustainable Development Goals and Human Rights: A Critical Early Review, *The International Journal of Human Rights* 21 (2017), 1023 ff.

³⁸ Hierzu hat das OHCHR ein 10 Punkte-Programm entwickelt, siehe OHCHR, *The Business and Human Rights Dimension of Sustainable Development: Embedding “Protect, Respect and Remedy” in SDGs implementation Geneva, 30.6.2017*, abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org>>.

³⁹ *C. R. F. Liesa*, Sustainable Development in International Law: General Issues, in: *C. R. F. Liesa/C. M. Díaz Barrado/P. Durán y Lalaguna (Anm. 5)*, 86 f.

⁴⁰ Explizit zur vertragsrechtlichen Bindung, *B. Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung (Anm. 32), 419 ff. und zur zivilrechtlichen Haftung 425 f. m. w. N.

reiche Handel,⁴¹ Investition,⁴² Arbeitsrecht,⁴³ Gleichstellung von Mann und Frau,⁴⁴ transnationale Unternehmen⁴⁵ sowie in das allgemeine Privatrecht.⁴⁶ Durch die Bezugnahme der SDGs auf den privaten Sektor wird der transnationale Ansatz⁴⁷ unmittelbar erkennbar.⁴⁸ Im globalen Kontext von Supply Chains⁴⁹ und der eher in einem Entwicklungszusammenhang verwandten Global Value Chain⁵⁰ wird auf der Basis der 10 Principles von *John G. Ruggie*⁵¹ das Privatrecht mit dem nationalen und internationalen öffentlichen Recht verbunden. Auf diese Weise erzeugen hybride rechtliche Strukturen ein soft law mit hard sanctions⁵² oder bilden metaphorisch eher “ships in a convoy”.

II. Zum Rechtscharakter der Resolution über die Globale Agenda 2030

Die Generalversammlung kann nach Art. 10 der UN-Charta, insbesondere zu Fragen und Angelegenheiten, die in den Rahmen der Charta fallen, Empfehlungen an die derzeit 193 Mitglieder richten, sodass ihre Resolutionen grundsätzlich unter Ausnahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten

⁴¹ UN, A/RES/70/1, 29, Nr. 68, 1: “International trade is an engine for inclusive economic growth and poverty reduction, and contributes to the promotion of sustainable development.”

⁴² SDG 8.7, 8.8; UN, A/RES/70/1, 29, Nr. 67, 3: “Private business activity, investment and innovation are major drivers of productivity, inclusive economic growth and job creation.”

⁴³ UN, A/RES/70/1, 29, Nr. 67, 1: “... protecting labour rights ...”.

⁴⁴ SDG 5.2; 5.4; 5.5.

⁴⁵ A. Kolke/A. Kourula/N. Pisani, *Multinational Enterprises and the Sustainable Development Goals: What Do We Know and How to Proceed?*, in: *Transnational Corporations (UNCTAD)*, Bd. 24, Nr. 3, 2017, 9 ff.

⁴⁶ Etwa notwendig für SDG 10.4 “equality”; 12.6 “Encourage companies, especially large and transnational companies, to adopt sustainable practices and to integrate sustainability information into their reporting cycle” und SDG 16 B “Promote and enforce non-discriminatory laws and policies for sustainable development”.

⁴⁷ O. Dilling/T. Markus, *Transnationalisierung des Umweltrechts*, *Zeitschrift für Umweltrecht* 27 (2016), 3, 4.

⁴⁸ UN, A/RES/70/1, etwa 10, Nr. 39; 30, Nr. 70.

⁴⁹ B. Spießhofer, *Unternehmerische Verantwortung* (Anm. 32), 416.

⁵⁰ G. Gereffi/F. Stacey, *The Global Apparel Value Chain, Trade and the Crisis: Challenges and Opportunities for Developing Countries* (1.4.2010). World Bank Policy Research Working Paper No. 5281. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=1596491>>.

⁵¹ Hierzu B. Spießhofer, *Unternehmerische Verantwortung* (Anm. 32), 87, 91 ff.

⁵² So B. Spießhofer, *Wirtschaft und Menschenrechte* (Anm. 32), 2479.

nicht rechtlich bindend sind.⁵³ Dass der UN-Generalversammlung regelmäßig nur eine allgemeine Empfehlungsbefugnis zukommt, entsprach dem mehrheitlichen Willen der Staaten bei der Gründung der UN.⁵⁴ Indes treffen ihre Resolutionen inzwischen oft weitreichende Aussagen zu völkerrechtlichen Fragen. So nimmt die Generalversammlung die Aufgabe wahr, die internationale Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Bereichen zu fördern und die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen.⁵⁵ Die von der Resolution ausgehende Wirkung entfaltet zunehmend rechtliche Relevanz. Insoweit gründet sich das daraus mindestens entstehende soft law auf ein koordiniertes und zielorientiertes Verhalten von Personen und Institutionen, deren "Mindset" mit dem objektiven Ziel einer Verwirklichung der SDGs einhergeht und so zu einer rechtlich relevanten Umsetzung im Mehrebenensystem führen kann.⁵⁶ Der Empfehlungscharakter darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach oftmals langwieriger Aushandlung auch kleinster Details zahlreiche Resolutionen der Generalversammlung die Bildung künftigen Völkerrechts beeinflussen, zumal die Texterarbeitung durchaus an komplexe Vertragsverhandlungen erinnert.⁵⁷

1. Inhalte der UN-Resolution als eigener völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut?

Da Resolutionen das Ergebnis einer zwischenstaatlichen Übereinkunft sind und Staaten bei der Rechtsetzung im Völkerrecht eine zentrale Rolle einnehmen, wird erwogen, Resolutionen als eine "*autorité juridique plus élevée*" zu verstehen, wonach sich die Staaten über die beschlossenen politi-

⁵³ E. Klein/S. Schmahl, Article 10, in: B. Simma/D.-E. Khan/G. Nolte/A. Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 3. Aufl. 2012, Bd. 1, 479, Rn. 46. Zu den Mitgliedern im Einzelnen mit Aufnahmedatum siehe: Mitteilung des Regionalen Informationszentrums der Vereinten Nationen für Westeuropa, abrufbar unter: <<http://www.unric.org>>. C. R. F. Liesa (Anm. 39), 94, der die SDGs zwischen soft law und hard law ansiedelt.

⁵⁴ Ein von den Philippinen auf der Konferenz von San Francisco gestellter Antrag, der darauf zielte, der Generalversammlung Rechtsetzungskompetenzen zu verleihen wurde mit 26 zu 1 Stimme eindeutig abgelehnt, S. Bocek (Anm. 6), 19 f. m. w. N.

⁵⁵ Art. 13 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 i. V. m. Art. 55 ff. UN-Charta, Art. 13 Abs. 1 lit. a UN-Charta.

⁵⁶ M. Kaltenborn/H. Kuhn, *SDGs, Acceptance not Enforcement*, D+C e-paper, April 2017, 17.

⁵⁷ W. Graf Vitzthum (Anm. 6), 57 f., Rn. 150.

schen Inhalte hinaus sogar rechtlich binden wollen.⁵⁸ Eine zusätzlich rechtliche Bindung im Forum der Generalversammlung bleibt den Staaten grundsätzlich unbenommen.⁵⁹ Indem die Resolution von der Bundesregierung und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als “Zukunftsvertrag [sic!] für die Welt”⁶⁰ bezeichnet wird, der “alle dazu auffordert, zur Erfüllung beizutragen”⁶¹ wird deutlich, dass die Globale Agenda 2030 in Gestalt eines völkerrechtlichen Vertrages oder vielmehr eines multi-partnerschaftlichen Vertrages *sui generis* als vertragsrechtlich bindend, zumindest als wünschenswertes Zukunftsprojekt angesehen wird.⁶² Die vorgenommene Interpretation entspricht dem bezeichneten Protostand, sie reicht aber bei Lichte besehen noch nicht an eine rechtlich relevante *hard law*-Kategorie heran. Der Annahme eines multilateralen völkerrechtlich bindenden Vertrages steht entgegen, dass der politisch geprägten Resolution vertragstypische Merkmale wie z. B. die Verwendung von Rechtsbegriffen fehlen. Es mangelt daher vor dem Hintergrund der Vertragsrechtslehre an begründeten Anhaltspunkten für einen über den Konsens der Resolution hinausreichenden völkerrechtlich relevanten zusätzlichen Vertragsschluss.⁶³ Indes gehen einzelne Staaten und vor allem die Europäische Union (EU) als Staatenverbund⁶⁴ zunehmend dazu über, die Inhalte der SDGs in bi- und multilaterale Freihandels- und Investitionsabkommen aufzunehmen,⁶⁵ die sich jeweils als völkerrechtliche Verträge kategorisieren lassen.⁶⁶

⁵⁸ S. Bocek (Anm. 6), 39 und 41 m. w. N.; einen generellen Vertragsschluss bejahend G. Arangio-Ruiz, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, in: The Hague Academy of International Law, RdC 137 (1972 III), 419 ff. (457).

⁵⁹ Die Resolution an sich begründet aber selbst dann keinen Vertrag, wenn die Stimmabgabe der einzelnen Mitglieder der Generalversammlung auf vertraglichen Vereinbarungen beruht, weil die Resolution stets eine Willensäußerung der Generalversammlung ist, S. Hobe (Anm. 6), 226.

⁶⁰ <<https://www.bundesregierung.de>>. Harald Ginzky bezeichnet die SDGs als “neue[n] Gesellschaftsvertrag” und als “erste[n] Ansatz für die vorgeschlagene Transformation”, die aber noch einer effektiven Umsetzung bedürfen, um einen faktischen Beitrag leisten zu können; H. Ginzky, Erfordernisse eines Umweltrechts im Anthropozän – Rechtskonzepte für eine Große Transformation, Zeitschrift für Umweltrecht 28 (2017), 58 ff. (59).

⁶¹ Der neue Zukunftsvertrag für die Welt, Die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg), 7, abrufbar unter: <<http://www.bmz.de>>.

⁶² Siehe zu den Rechtswirkungen im Einzelnen in diesem Beitrag unten IV. 2.

⁶³ W. Heintschel von Heinegg, Die völkerrechtlichen Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, 390 ff.

⁶⁴ BVerfGE 123, 267 (Lissabon) Ls. 1 = NJW 62 (2009), 2267.

⁶⁵ Betrifft vor allem die EU Handelsabkommen mit folgenden Ländern: Kanada, Mittelamerika, Kolumbien, Peru und Equador, Georgien, Moldavien, Singapur, Südkorea, Ukraine

2. Differenzierung im Völkergewohnheitsrecht

Nach den auf die Institutionen von *Justinian* zurück reichenden Voraussetzungen zur Begründung von Gewohnheitsrecht bedarf es der Feststellung einer Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) und einer gleichmäßigen dauerhaften Übung innerhalb der Staatenpraxis (*longa consuetudo*),⁶⁷ von der auch die International Law Commission nicht abweicht, indem sie konsequent als konstitutive Elemente “a general practice and its acceptance as law (also referred to as *opinio juris*)” benennt.⁶⁸ Die genaue Feststellung der Existenz und des Inhalts von Völkergewohnheitsrecht erweist sich als aufwendig und bleibt nicht frei von Unsicherheiten.⁶⁹ Die International Law Commission befasst sich derzeit intensiv mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen Völkergewohnheitsrecht im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut entsteht, wobei “the outcome should be a set of practical conclusions with commentaries, aiming at assisting practitioners and others in the identification of rules of customary international law”.⁷⁰ Resolutionen der Generalversammlung können u. U. den Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Gewohnheitsrechtssatzes bilden oder entstehendes Gewohnheitsrecht herauskristallisieren,⁷¹ sodass auch auf diese Weise eine rechtliche Verbindlichkeit erzeugt werden kann. Eine Bestimmung in einer Resolution kann folglich eine Regel des Völkergewohnheitsrechts widerspiegeln, wenn festgestellt wird, dass die Bestimmung einer allgemeinen Praxis entspricht, die als Recht akzeptiert wird (*opinio juris* [im Sinne der

und Vietnam: <<http://ec.europa.eu>>; zur nachhaltigen Entwicklung zwischen der EU und Kuba siehe W. Huck, EU und Kuba: Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsdimensionen im ersten Political Dialogue and Cooperation Agreement, EuZW 28 (2017), 249 ff.

⁶⁶ Siehe hierzu in diesem Beitrag IV. 1. a)-e).

⁶⁷ Vgl. etwa O. Behrends/R. Knütel/B. Kupisch/H. H. Seiler (Hrsg.), *Corpus Iuris Civilis*, 2. Aufl. 1997, Bd. I, 5 zu Inst. I 1.9.

⁶⁸ UN, International Law Commission, A/71/10, Chapter V Identification of Customary International Law, Commentary on the Text of the Draft Conclusions on Identification of Customary International Law adopted by the Commission, 80, 82 ff.

⁶⁹ UN, International Law Commission, A/CN.4/691, Identification of Customary International Law, 9.2.2016.

⁷⁰ UN A/CN.4/695. Nr. 5, 8.3.2016, International Law Commission, Fourth Report on Identification of Customary International Law by *Michael Wood*, Special Rapporteur.

⁷¹ S. Bocek (Anm. 6), 46; Soweit Resolutionen nur bestehendes Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, entfalten sie von vornherein nur deklaratorische Wirkung, S. Hobe (Anm. 6), 226. Ian Brownlie betrachtet Resolutionen der Generalversammlung als “potential evidence of international customs”, J. Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8. Aufl. 2012, 166 ff.

ZaöRV 78 (2018)

Definition der International Law Commission])⁷². Insoweit ist für die SDGs eine differenzierte Betrachtung geboten, bei der der Faktor Zeit eine erhebliche Funktion übernimmt: Da die Resolution insbesondere Defizite aus der globalen auf Ungleichheit basierenden Entwicklung anmahnt, ist sie bei einer *ex post*-Betrachtung nicht auf eine deklaratorische Wiedergabe von bestehendem Völkergewohnheitsrecht gerichtet,⁷³ sodass sie aus diesem Gesichtspunkt nicht verbindlich ist. Sie kann aber im Hinblick auf die mit den MDGs erzielten Fortschritte entstehendes Gewohnheitsrecht herauskristallisieren. Unter Betonung des im Vergleich zu den MDGs neu aufgenommenen Nachhaltigkeitsgedankens bildet sie den Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Gewohnheitsrechtssatzes.⁷⁴ Im Sinne einer *ex ante*-Betrachtung stellt *Stephan Hobe* zutreffend heraus, dass multilaterale Verhandlungsformen im Gremium der UN-Generalversammlung bei der Aufindung eines zwischenstaatlichen Konsenses durchaus prägend wirken können, sodass es unter besonderen Voraussetzungen, beispielsweise einer überwältigenden Mehrheit oder mehrfacher Debatten und Beschlussfassungen, über essenzielle Bestandteile möglich erscheint, einer Resolution indizielle Bedeutung für den Nachweis einer Staatenüberzeugung beizumessen, wodurch sie zur Begründung oder Fortentwicklung einer Norm des Gewohnheitsrechts beiträgt.⁷⁵ Die Bindungswirkung folgt jedenfalls nicht aus der Resolution der Generalversammlung, sondern sie beruht auf dem der Resolution zugleich innewohnenden Konsens der Staatengemeinschaft. Sowohl dem Nachhaltigkeitsaspekt als auch dem Gewohnheitsrecht ist das Kriterium der Dauer als temporärer Faktor immanent, sodass der Nachhaltigkeitsbegriff schon jetzt in einer spezifischen und stärker formelleren Lesart erscheint, die den Begriff und seine Inhalte in die semantische Nähe zu Prädikaten wie Stabilität oder verlässliche Dauerhaftigkeit bringt.⁷⁶ Angesichts der sich gegenwärtig abzeichnenden Rezeption der SDGs in einem vertikalen und horizontalen Rechtsrahmen dürfte absehbar sein, dass sie künftig einen von den Völkerrechtssubjekten bewusst getragenen Verwirkli-

⁷² UN, International Law Commission, A/71/10, Chapter V Identification of Customary International Law, Text of the Draft Conclusions on Identification of Customary International Law adopted by the Commission, Conclusion 12, 3, 78 und Commentary auf 106 f.

⁷³ So gelten die Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts bisweilen als Wiedergabe von Völkergewohnheitsrecht, *S. Bocek* (Anm. 6), 46.

⁷⁴ Dass aus der Resolution über die SDGs nach nur einem Jahr schon völkerrechtliches Gewohnheitsrecht entstanden ist, muss gegenwärtig noch bezweifelt werden, *E. Bürgi Bonanomi*, Sustainable Development in International Law Making and Trade, 2015, 192.

⁷⁵ *S. Hobe* (Anm. 6), 227 m. w. N.

⁷⁶ *I. Augsberg*, Nachhaltigkeit durch Netzwerke, in: W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, 389 ff. (389).

chungscharakter erlangen werden.⁷⁷ Dieser spezifische und zugleich außergewöhnliche Charakter der SDGs dürfte die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht begünstigen. Hinzutreten dürfte als verstärkendes Moment, ein vom “Mindset” der Nachhaltigkeit getragener Impuls, der nicht nur von Staaten, Internationalen Organisationen, sondern auch von den Akteuren im transnationalen Raum,⁷⁸ z. B. im Global Compact oder den bei der UN angesiedelten Principles for Responsible Management Education (PRME),⁷⁹ aufgenommen und in den staats- sowie institutionengebundenen Rechtsraum des klassischen Völkerrechts rückgekoppelt wird.

3. Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut

Sofern die Resolution über die Globale Agenda 2030 inhaltlich einem allgemeinen Rechtsgrundsatz entspricht, ist auf diese Weise eine rechtliche Bindungswirkung begründbar. Unter allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut versteht *Hugh Thirlway* “General principles whether or not common to municipal systems, must represent a shared approach to a general need of a strictly legal nature”.⁸⁰ Der Aussagegehalt des Nachhaltigkeitskonzeptes besteht nach der Auffassung von *Katja Gehne* in einem Gestaltungsgebot, das verlangt, soziale Prozesse so zu steuern, dass normative Ziele und Leitlinien des ökologischen, ökonomischen und sozialen Steuerungskontextes mit Blick auf die Lebenssituation heutiger und künftiger Generationen möglichst effizient und im jeweiligen gesellschaftlichen Kontext angemessen umgesetzt wird.⁸¹ Das Gebot orientiert sich dabei zum einen an den internationalen Standards, die sich unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung herausgebildet haben, und zum anderen an den normativen Inhalten, die sich in diesem Zusammenhang aus dem jeweils einschlägigen Rechts- und Wertekontext eines Gesell-

⁷⁷ S. u. unter III.

⁷⁸ C. Toppel/J. D. Donovan/E. K. Masli/T. Borgert, Corporate Sustainability Assessments: MNE Engagement With Sustainable Development and the SDGs, in: *Transnational Corporations* (UNCTAD), Bd. 24, Nr. 3, 2017, 61 ff., zu ASEAN etwa 64.

⁷⁹ <<http://www.unprme.org/index.php>>.

⁸⁰ H. Thirlway (Anm. 11), 104 m. w. N.

⁸¹ K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, Normativer Aussagegehalt, rechtstheoretische Einordnung, Funktionen im Recht, 2011, 9. Siehe auch C. Kurkin, Risiko und Nachhaltigkeit im internationalen Wirtschaftsrecht, in: A. Michalke/M. Rambke/S. Zeranski (Hrsg.), *Vernetztes Risiko- und Nachhaltigkeitsmanagement, erfolgreiche Navigation durch die Komplexität und Dynamik des Risikos*, 2018, 97 ff.

schaftskreises ergeben. Ob die Inhalte der UN-Resolution einen allgemeinen Rechtsgrundsatz in diesem Sinne bilden, muss einer gesonderten und eingehenden Untersuchung vorbehalten bleiben.⁸² So wird betont, dass es an einem etablierten grundlegenden Nachhaltigkeitsprinzip mangelt: Eine solche “sustainability *Grundnorm* [Hervorhebung im Original]” soll sich auf das Recht künftiger Generationen gründen und dazu dienen, die für die Integrität der Ökosysteme drohenden Schäden abzuwenden, indem sie Strategien zur nachhaltigen Entwicklung anleitet und sie als fundamentales Rechtsprinzip in Anlehnung an Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit und Freiheit absichert.⁸³ Im Bereich von Multilateral Development Banks (MDBs) wird nachhaltige Entwicklung nunmehr als Prinzip bezeichnet,

“whether normative or directing, which regulates the actions of MDBs. This transformation is due not only to international law, civil society pressure or international adjustments, but also to an emulation phenomenon between the international effort made by international conferences and commissions and the development effort made by MDBs.”⁸⁴

Sofern sich aber die Inhalte der Resolution zu den völkerrechtlich anerkannten Rechtsgrundsätzen zählen ließen, wäre durch die Zuordnung zum Rechtsquellenkatalog des Art. 38 IGH-Statut zwar ihre Verbindlichkeit hergestellt. Indes bleibt die Durchsetzbarkeit fraglich. Zumindest nach der Wahrnehmung von *Hugh Thirlway* hat bislang weder der Ständige Internationaler Gerichtshof (StIGH) noch der IGH eine Entscheidung vollständig und unmittelbar auf solch generelle Prinzipien gegründet.⁸⁵ Als einzig mögliche Ausnahme betrachtet *Thirlway* die auf allgemein anerkannte Prinzipien, einschließlich der grundlegenden Berücksichtigung von Humanität,

⁸² *Cástor Miguel Díaz Barrado* betrachtet zunächst die vielfältigen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung als begünstigend, um sie als fundamentales Prinzip aufzufassen und letztlich seien die SDGs der letzte ausstehende Schritt in Richtung einer Durchsetzung und Einhegung von nachhaltiger Entwicklung als ein “structural principle of current international law”, *C. M. Díaz Barrado* (Anm. 5), 49 und 69.

⁸³ *O. R. Young/A. Underdal/N. Kanie/R. E. Kim*, Goal Setting In the Anthropocene: The Ultimate Challenge of Planetary Stewardship, in: *N. Kanie/F. Bierman*, Governing Through (Anm. 3). Siehe zur Herausbildung einer dem Nachhaltigkeitskonzept entsprechenden Norm aus der Disziplin internationaler Beziehungen, *N. Shawki*, Norm Evolution and Change: Analyzing the Negotiation of the Sustainable Development Goals, in: *N. Shawki* (Hrsg.), *International Norms, Normative Change, and the UN Sustainable Development Goals*, 2016, 1 ff. (3 ff.).

⁸⁴ *M. M. Mbengue/S. de Moerloose*, Multilateral Development Banks and Sustainable Development: On Emulation, Fragmentation and a Common Law of Sustainable Development, in: *Law and Development Review* 10 (2017), 389 ff. (391), abrufbar unter: <<https://papers.ssrn.com>>.

⁸⁵ *H. Thirlway* (Anm. 11), 93.

Bezug nehmende StIGH-Entscheidung *Corfu Channel*.⁸⁶ Hervorzuheben aus den Fällen internationaler Gerichte, die einen Bezug zum Sustainable Development aufweisen, sind noch die *Gabčíkovo-Nagymaros* Entscheidung aus dem Jahr 1997 sowie die Rechtssache *Argentinien gegen Uruguay* “*Pulp Mills*” des IGH.⁸⁷ Die *Gabčíkovo-Nagymaros* Entscheidung des IGH aus dem Jahr 1997 gründet sich auf das Nachhaltigkeitskonzept zur umweltgerechten Vertragsanpassung.⁸⁸ Hiernach besteht eine Verpflichtung, “to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty [...] as well as the norms of international environmental law”.⁸⁹ Neue ökologische Standards seien zu berücksichtigen und es sei eine Aussöhnung widerstreitender⁹⁰ Interessen notwendig, bei dem “*Sustainable development*” als ein Konzept und nicht als Prinzip zu berücksichtigen sei.⁹¹ Der im Jahr 2010 entschiedene Fall “*Pulp Mills*”⁹² in der Rechtssache *Argentinien gegen Uruguay* betrifft die Errichtung von zwei großen Zellstofffabriken und etwaige, sich aus dem Betrieb ergebende Umweltschäden⁹³. Es soll auch hier eine Balance zwischen der ökonomischen Entwicklung und dem Schutz der Umwelt, als Essenz von “*sustainable development*”, gefunden werden.⁹⁴ Das Gericht erkennt das Konzept an, vermeidet es aber, dieses zur Entscheidungsgrundlage zu machen und die rechtliche Natur nachhaltiger Entwicklung zu spezifizieren,⁹⁵ was Richter *Cançado Trindade* in einer

⁸⁶ ICJ Rep. 1949, 22; *H. Thirlway* (Anm. 11), 93, m. w. N.

⁸⁷ Zu weiteren Fällen internationaler Gerichte vgl. *M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry*, *Sustainable Development Principles* (Anm. 2), 173 ff.

⁸⁸ ICJ, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, 1997; *D. Tladi*, *The Principles of Sustainable Development in the Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, in: *M.-C. Cordonier Segger/H.E. Judge C. G. Weeramantry*, *Sustainable Development Principles* (Anm. 2), 224, 246; *J. Rauber*, *Verhältnismäßigkeit und völkerrechtliche Systembildung*, *ZaöRV* 75 (2015), 259, 291; *U. Mager*, *Die Entwicklung des Wasserwirtschaftsrechts – Referenzgebiet für ein materiell-rechtlich fundiertes internationales Verwaltungsrecht*, *ZaöRV* 70 (2010), 789, 813 f.

⁸⁹ IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Anm. 88), 77, Rn. 141; *J. Rauber* (Anm. 88).

⁹⁰ Vgl. *C. I. Teske*, *Sustainable Development Goals der UN im Spiegel der europäischen Handelspolitik und megaregionaler Handelsabkommen*, 2018, 57 ff.; *Ph. Sands*, *International Courts and the Application of the Concept of “Sustainable Development”*, *Max Planck UN-YB* 3 (1999), 389 (392 ff.); *E. Bürgi Bonanomi* (Anm. 74), 104 ff.; *C. Voigt*, *Sustainable Development*, 2009, 173 f.

⁹¹ Vgl. *Ph. Sands* (Anm. 90), 393; *Ph. Sands/J. Peel/A. Fabra/R. MacKenzie*, *Principles of International Environmental Law*, 3. Aufl. 2012, 206.

⁹² Siehe hierzu ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 2006.

⁹³ Hierzu *U. Mager* (Anm. 88), 789 ff., 813 f.

⁹⁴ *D. Tladi* (Anm. 88), 242, 246; *N. Schrijver*, *The Evolution of Sustainable Development*, 2008, 143; *E. Bürgi Bonanomi* (Anm. 74), 108 f.

⁹⁵ *D. Tladi* (Anm. 88), 254; auch *C. I. Teske* (Anm. 90), 61.

“*separate opinion*”⁹⁶ kritisiert.⁹⁷ Ob die SDGs als anerkannte Rechtsgrundsätze behandelt werden können, bleibt zumindest zweifelhaft. Die International Law Commission hat in ihrer jüngsten eingehenden Analyse zur Interpretation der “anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze” in Art. 38 Abs. 1 lit. c) IGH-Statut keinerlei Ausführungen zu zentralen Begriffen der Globalen Agenda, zur Nachhaltigkeit oder zu den SDGs gemacht.⁹⁸

4. UN-Resolution über die Globale Agenda 2030 als soft law?

Resolutionen der Generalversammlung fügen sich nicht so recht in das konventionelle Rechtsquellensystem, sodass sie bisweilen als “politisch-moralische Absichtserklärungen” in Gestalt von soft law gewertet werden.⁹⁹ Katja Gehne betrachtet soft law-Normen als “eine neue Kategorie des Völkerrechts, als deklarierte Werte, die auf den Inhalt völkerrechtlicher Bestimmungen einwirken, ohne selbst Recht zu sein”,¹⁰⁰ wobei sich dieser Einfluss vor allem bei der Auslegung der für das Völkerrecht typischen unbestimmten Rechtsbegriffe manifestiere. Dabei können soft law-Standards bei Vertragsverhandlungen als Element oder Leitlinie für den Abschluss internationaler Abkommen relevant sein¹⁰¹ oder die Herausbildung von internationalem Gewohnheitsrecht beeinflussen.¹⁰² Carlos R. Fernández Liesa bezeichnet nachhaltige Entwicklung als geradezu prädestiniert für den Bereich des soft law, was aber nicht bedeute, dass hard law irrelevant sei.¹⁰³ Indes ist für soft law kennzeichnend, dass seine Akte in objektiver Form zwar konkrete Verhaltenserwartungen ausdrücken, sie aber insgesamt rechtlich unverbindlich sind und deshalb von Gerichten nicht berücksichtigt werden

⁹⁶ ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 20.4.2010, ICJ Reports (2010); Separate Opinion of Judge Cançado Trindade: ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, EuZW 29 (2018), 14. D. Tladi (Anm. 88), 253; C. I. Teske (Anm. 90), 61 f.

⁹⁷ D. Tladi (Anm. 88), 242, 246; N. Schrijver (Anm. 94), 143, 253.

⁹⁸ UN, A/72/0, General Assembly, *M. Vázquez-Bermúdez*, Annex A. General Principles of Law, Report of the International Law Commission, Sixty-ninth session (1.5.-2.6. und 3.7.-4.8.2017).

⁹⁹ S. Bocek (Anm. 6), 99 f. m. w. N.

¹⁰⁰ K. Gehne (Anm. 81), 48 m. w. N.

¹⁰¹ Siehe hierzu unten IV. 1.

¹⁰² Siehe hierzu oben II. 2.

¹⁰³ *Soft law* ist bedeutsam für die Interpretation des positiven Rechts, die graduelle Transformation seines Inhalts und die *opinio iuris* sowie für das Verhalten von Subjekten. In der graduellen Entwicklung von *international sustainable law* ist die Transformation des *soft law* in das *hard law* bedeutsam, C. R. F. Liesa (Anm. 39), 73 ff. (94 m. w. N.).

müssen,¹⁰⁴ sodass der Resolution in Gestalt des soft law keine Verbindlichkeit zukäme.

III. Horizontale und vertikale Wirkungen der Nachhaltigkeitsziele

Die UN-Resolution zur Globalen Agenda 2030 kann unter dem aus Art. 38 IGH-Statut folgenden Rechtsquellensystem bislang nicht ohne weiteres subsumiert werden, sodass sie vor dem von den Vereinten Nationen geschaffenen IGH nicht justiziabel ist. Es ist aber zu beobachten, dass sich die transformative Wirkung der SDGs¹⁰⁵ sowohl im horizontal gegliederten Rechtsraum des Völkerrechts durch eine Integration in die jeweiligen Arbeitsschwerpunkte von internationalen Organisationen und durch die Aufnahme in Freihandels- und Investitionsabkommen,¹⁰⁶ als auch innerhalb der vertikalen Struktur der EU-Rechtsordnung sowie der nationalen Rechtsordnungen entfaltet.¹⁰⁷ *Katja Gehne* stellt zutreffend heraus, dass nachhaltige Entwicklung die "Integration sozialer, ökonomischer, finanzpolitischer, ökologischer und menschenrechtlicher Regeln und Prinzipien des Völkerrechts" ebenso verlange, wie "einen integrativen Politikeinsatz auf allen [...] Ebenen".¹⁰⁸ Die insbesondere von der Globalen Agenda 2030 ausgehende erhebliche politische transformative Wirkung führt dazu, dass ihre Inhalte von zahlreichen Organisationen, Institutionen und Völkerrechtssubjekten

¹⁰⁴ *S. Bocek* (Anm. 6), 100 f.

¹⁰⁵ *C. Stevens/N. Kanie*, *The Transformative Potential of the SDGs*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (2016): 393-396.

¹⁰⁶ Siehe hierzu unten IV.

¹⁰⁷ Zur Integration der SDGs in den Rohstoffsektor, vgl. *W. Huck*, *Die Integration der Sustainable Development Goals (SDGs) in den Rohstoffsektor*, *EuZW* 29 (2018), 266 ff.; Schon mit der von der UN im Jahr 1987 eingesetzten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zum zentralen Leitbild der UN, Regierungen, privaten Institutionen, Organisationen und Unternehmen erklärt, sodass die eingeschlagene Strategie nunmehr fortgesetzt wird, *M. Wrase* (Anm. 4), 42 f.

¹⁰⁸ *K. Gehne* (Anm. 81), 51 f. Das sich mit der Umsetzung der Globalen Agenda 2030 neu abzeichnende "new policy framework" wird bisweilen sogar als Ausgangspunkt für eine Strukturreform der UN angesehen, *F. Dodds/Ambassador D. Donoghue/J. L. Roesch* (Anm. 25), 138.

koordiniert aufgegriffen,¹⁰⁹ und wie am Beispiel der EU zu zeigen sein wird, bisweilen in rechtlich relevante Formate überführt werden.¹¹⁰

1. Horizontale Wirkung innerhalb des Völkerrechts

Die SDGs werden ebenso wie schon die MDGs auf der horizontalen Ebene des internationalen öffentlichen Rechts übernommen und in die jeweiligen Arbeitsschwerpunkte der verschiedenen internationalen Organisationen, Agenturen innerhalb der UN-Familie und in weitere autonome internationale Organisationen integriert.¹¹¹ Dazu dient unter anderem ein dem Economic and Social Council (ECOSOC) zugeordnetes UN-System Task Team, das weltweit Vorbereitungen trifft, um die Nachhaltigkeitsziele im Rahmen einer Konsultation mit allen Mitgliedstaaten, den Zivilgesellschaften, dem akademischen Bereich sowie dem privaten Sektor zu erörtern und dabei assistiert, die Ziele zu implementieren. Das Team führt darüber hinaus mehr als 50 UN-Institutionen sowie weitere Einheiten und internationale Organisationen zusammen.¹¹² Zu den Organisationen mit einem Schwerpunkt auf den UN-Nachhaltigkeitszielen gehören ohne Anspruch

¹⁰⁹ General Assembly, Economic and Social Council, A/72/75–E/2017/56 (Anm. 18); zum Bekenntnis der WTO zu den SDGs siehe: <<https://www.wto.org>>; zur Weltbank <<http://www.worldbank.org>>.

¹¹⁰ Zur Aufnahme der Nachhaltigkeitsziele in Freihandels- und Investitionsabkommen siehe unten IV. 1.

¹¹¹ Diese Entwicklung korrespondiert mit den zur Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen errichteten nationalen Kontaktstellen (NKS). Ihre Aufgabe besteht mitunter darin, den Bekanntheitsgrad der OECD-Leitsätze bei Arbeitgebern und -nehmern aber auch bei der Zivilgesellschaft zu erhöhen und insbesondere ihre Anwendung zu fördern sowie mit anderen NKS und Regierungen zusammenzuarbeiten und Verfahren zu begleiten, die in die Zuständigkeit der Kontaktstellen anderer Mitgliedstaaten fallen. Die Kontaktstellen bilden bei Beschwerden und Hinweisen auf Verstöße gegen die Leitsätze ein Forum zur Vermittlung zwischen den Parteien und verfolgen zudem das Ziel, den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte aus Dezember 2016 umzusetzen. Hiernach sollen bis 2020 mindestens 50 % aller in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern die im nationalen Aktionsplan beschriebenen Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben und Verfahren zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen ihrer internationalen Geschäftstätigkeit auf die Menschenrechte entwickeln und Maßnahmen zu deren Abwendung ergreifen, wobei die Weiterentwicklung des Aktionsplanes durch ein Monitoring begleitet und überwacht werden soll. Die nationale Kontaktstelle für Deutschland ist beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelt, siehe hierzu <<http://www.horizont2020.de>> und <<http://www.bmwi.de>>; M. Krajewski/M. Bozorgzad/R. Heß, Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking Human Rights More Seriously? ZaöRV 76 (2016), 309.

¹¹² UN, DESA, UN System Task Team, <<http://www.un.org>>, M. Krajewski/M. Bozorgzad/R. Heß (Anm. 111), 309.

auf Vollständigkeit neben dem ECOSOC¹¹³ die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD),¹¹⁴ die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO),¹¹⁵ die Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD),¹¹⁶ die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO)¹¹⁷ sowie das Entwicklungsprogramm (UNDP)¹¹⁸. Als Sonderorganisationen sind hingegen die Internationale Arbeitsorganisation (ILO),¹¹⁹ die Weltbank-Gruppe¹²⁰ sowie die Welthandelsorganisation (WTO)¹²¹ zwar mit der UN vertraglich verbunden, im Übrigen sind sie aber rechtlich selbständige und unabhängige internationale Organisationen.

2. Vertikale Wirkung im Europarecht

Die EU ist nach Art. 3 Abs. 5 Vertrag über die Europäische Union (EUV) primärrechtlich an das Ziel gebunden, eine globale nachhaltige Entwicklung zu erreichen sowie einen Beitrag zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung von Armut und zum Schutz der Menschenrechte sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts zu leisten. Im Unterschied zu ihren Mitgliedstaaten, die in der UN-Generalversammlung sämtlich stimmberechtigt sind, hat die EU nur einen erweiterten Beobachterstatus.¹²² Sie erfüllt die Aufgabe, die nationalen Strategien ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren.¹²³ So sollen Menschenrechtserwägungen im Zusammenhang mit dem Handel stärker in den Vordergrund gestellt werden. Mit einer neuen Handels- und Investitionspolitik versucht die Kommission faire und ethische Handelssysteme sowie ein verantwortungs-

¹¹³ The Economic and Social Council (ECOSOC), <<https://www.un.org>>.

¹¹⁴ Commission on Sustainable Development (CSD), <<https://sustainabledevelopment.un.org>>.

¹¹⁵ Food and Agriculture Organization (FAO), <<http://www.fao.org>>.

¹¹⁶ UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), <<http://unctad.org>>.

¹¹⁷ UN Industrial Development Organization (UNIDO), <<http://www.unido.org>>.

¹¹⁸ UN Development Program, (UNDP), <<http://www.undp.org>>.

¹¹⁹ International Labour Organization, (ILO), <<http://www.ilo.org>>.

¹²⁰ World Bank Group, <<http://www.worldbank.org>>.

¹²¹ World Trade Organization (WTO), <<https://www.wto.org>>.

¹²² G.-P. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), 5. Aufl. 2016, EUV/AEUV, Art. 220 Rn. 15-16. Die EU übernimmt die Koordination unter den Mitgliedstaaten, um eine gemeinsame Position zu entwickeln und sie ist selbständige Beitragszahlerin. Da nur Staaten in der UN Mitglied werden können, wird die EU durch denjenigen Staat vertreten, der die Ratspräsidentschaft ausübt.

¹²³ Siehe zu der von der EU für ihre Mitgliedstaaten entwickelten Strategie auch A. Mandal, Sustainable Development: Goals and Strategies, 2015, 8.

volles Lieferkettenmanagement zu entwickeln.¹²⁴ Ob die neuen Handlungsformen der EU diese Ziele tatsächlich erreichen, ist Gegenstand eines europäischen und modernisierten Sustainability Impact Assessment (SIA).¹²⁵ Die europäische Nachhaltigkeitspolitik lässt sich insgesamt auf den Ebenen Global, Entwicklung und Handel betrachten. In der Mitteilung der Kommission “Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft – Europäische Nachhaltigkeitspolitik”¹²⁶ werden zehn ihrer politischen Prioritäten zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 umrissen, die zur nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen. Es sind hierbei zwei Arbeitsbereiche zu unterscheiden. Zum einen sollen die Ziele für nachhaltige Entwicklung in den europäischen politischen Rahmen und die derzeitigen Prioritäten der Kommission integriert werden¹²⁷ und zum anderen werden Überlegungen zur Weiterentwicklung einer längerfristigen Politik und zum Schwerpunkt der sektorbezogenen politischen Maßnahmen für den Zeitraum nach 2020 angestellt.¹²⁸ Die SDGs entfalten ihre Wirkung auch in der Entwicklungspolitik der EU. In einer zweiten Mitteilung zu einem neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Einklang mit der Agenda 2030 vorgeschlagen, der mit einer Gemeinsamen Erklärung als “Neuer Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik” in eine unmittelbare Form überführt wurde.¹²⁹ Der neue Konsens und die SDGs sollen eine Querschnittsaufgabe für die Umsetzung der globalen Strategie der EU sein, die von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen wird. In einer dritten Mitteilung “Auf dem Weg zu einer

¹²⁴ EU Kommission, Fact Sheet, Fragen und Antworten zu “Handel für alle”, der neuen Handels- und Investitionsstrategie der Kommission, 14.10.2015, abrufbar unter: <<http://europa.eu>>.

¹²⁵ Für anstehende Evaluationen hat die EU Kommission ein aktualisiertes “Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment (SIA)” entwickelt, 2. Aufl. 2016, abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹²⁶ European Commission, Fact Sheet, Next Steps for a Sustainable European Future – European Action for Sustainability: Questions & Answers, Strasbourg, 22.11.2016, MEMO/16/3886.

¹²⁷ EU Commission, Sustainable Development: EU Sets Out Its Priorities, Strasbourg, 22.11.2016, IP/16/3883.

¹²⁸ EU Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Regions, Next Steps for a Sustainable European Future, European Action for Sustainability, Strasbourg, 22.11.2016, COM(2016) 739 final.

¹²⁹ Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission (2017/C 210/01), ABl. C 210/1 v. 30.6.2017; in allen Sprachen der EU sowie auf Arabisch, Chinesisch, Swahili <<https://ec.europa.eu>>.

erneuerten Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean" (AKP-Staaten) werden mögliche Komponenten einer neuen, nachhaltigen Phase der Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten in der Zeit nach dem Auslaufen des Partnerschaftsabkommens von Cotonou im Jahr 2020 dargelegt.¹³⁰ Die EU Kommission hat jüngst eine Verhandlungsrichtlinie für eine modernisierte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean vorgeschlagen.¹³¹ Unter der Bezeichnung "Trade for all" hat die EU am 14.10.2015 unmittelbar nach der Resolution zu den SDGs in der UN in Übereinstimmung mit Art. 207 AEUV substantielle Änderungen ihrer gemeinsamen Handelspolitik bekannt gegeben,¹³² die später konkretisiert worden sind. Insgesamt ist der Prozess noch nicht abgeschlossen, sondern mit der Entwicklungspolitik der EU zu verzahnen, insbesondere im Hinblick auf das neue Abkommen mit den AKP-Staaten ab 2020. Es ist offenkundig, dass nicht alle Nachhaltigkeitsthemen in neuen Freihandelsabkommen (FTAs) der EU adressiert werden können, wie ebenfalls auf der Hand liegt, dass die Handelspolitik nicht das alleinige Vehikel der EU im europäischen Recht zur Adressierung der SDGs sein kann.¹³³ Gleichwohl werden neuere signifikante Handelsströmungen erfasst und die bisherige Handels- und Investitionspolitik nachjustiert. Der neue Ansatz "Trade for all" kann auch als unmittelbare Reaktion auf die Diskussion um Transparenz, Inhalt und Partizipation bei den Verhandlungen zwischen der EU und den USA über die derzeit "auf Eis" liegende Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)¹³⁴ verstanden werden, bei der in besonderer Weise das demokratische Grundverständnis für die Integrationsverantwortung herausgefordert wurde.¹³⁵ Die EU-Kommission strebt nicht nur an, die SDGs in die europäische Handels- und Investitionspolitik zu integrieren, sondern sie

¹³⁰ EU Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council, A Renewed Partnership with the Countries of Africa, the Caribbean and the Pacific, Strasbourg, 22.11.2016, JOIN(2016) 52 final.

¹³¹ Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and Countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States, Europäische Kommission – Strasbourg, 12.12.2017 COM(2017) 763 final; and Fact Sheet, MEMO/17/5225 v.12.122017.

¹³² <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹³³ Non-paper of the Commission services, Trade and Sustainable Development (TSD), chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), 11.7.2017 <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹³⁴ EU Kommission, Fact Sheet Fragen und Antworten zu "Handel für alle" (Anm. 124).

¹³⁵ BVerfG, Verfassungsrecht: EuGH-Vorlage zur Vereinbarkeit des Ankaufs von Staatsanleihen durch die EZB mit EU-Recht, EuZW 25 (2014), 194, Rn. 47 ff. m. w. N. aus der Rspr.; zutreffend auch *W. Weiß*, Verfassungsanforderungen und Integrationsverantwortung bei beschließenden Vertragsorganen in Freihandelsabkommen, EuZW 27 (2016), 286, 291: "erhebliche demokratische Probleme und unzureichende primärrechtliche Grundlagen".

beabsichtigt auch, sich weltweit für die Umsetzung der UN-Strategie einzusetzen, beispielsweise indem die Nachhaltigkeitsziele zum Bestandteil von aktuellen Freihandels- und Investitionsabkommen werden,¹³⁶ sodass die EU hierdurch auf die Einhaltung der SDGs in Drittstaaten hinwirkt. Die EU verfolgt mit ihrer Handelspolitik eine harmonische Entwicklung des Welthandels, wofür ihr nach Art. 3 Abs. 1 lit. e Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die ausschließliche Zuständigkeit zukommt.¹³⁷ Insoweit ergibt sich eine Übereinstimmung zwischen den Verpflichtungen der EU und den Nachhaltigkeitszielen. Es ist daher nur konsequent, wenn die 2030-Agenda in der Innen- und Außenpolitik mit den ihr zur Verfügung stehenden Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele umgesetzt wird.¹³⁸

3. Transformation der Nachhaltigkeitsziele im Völker- und Europarecht

Unter dem Eindruck der Nachhaltigkeitsziele und ihrer aktuellen Investitions- und Handelspolitik geht die EU dazu über, die Inhalte der Resolution in aktuell verhandelte völkerrechtliche Verträge in Gestalt von Freihandels- und Investitionsabkommen aufzunehmen.¹³⁹ Diese Entwicklung lässt sich als eine von Art. 13 Abs. 1 lit. a UN-Charta ausgehende Wirkung betrachten, wonach die Generalversammlung Empfehlungen abgibt, um die Kodifizierung des Völkerrechts zu begünstigen.¹⁴⁰ Auch insoweit wird erkennbar, dass mit dem globalen Ansatz der SDGs eine rechtlich relevante Integrationswirkung erreicht wird, die sich auf die Erkenntnis zur notwendigen Veränderung gründet und objektiv in einem evolutionären Prozess über verschiedene Stufen in vorhandene Rechtsordnungen eindringt.

¹³⁶ <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹³⁷ Zur Abgrenzung bei der ausschließlichen Zuständigkeit im Investitionsrecht EuGH Gutachten 2/15, RIW 2017, 435.

¹³⁸ EU Kommission, Fact Sheet, Sustainable Development Goals and the Agenda 2030, Brüssel, 25.9.2015, <<http://europa.eu>>.

¹³⁹ Hieraus entsteht eine neue Governance-Strategie. Das Regieren unter Einschluss der SDGs unterscheidet sich in seinem Charakter fundamental von anderen Formen der sogenannten Global Governance, N. Kanie/F. Biermann, Introduction (Anm. 3), ix.

¹⁴⁰ Siehe hierzu bereits oben II.

a) Aufnahme der SDGs in megaregionale Freihandels- und Investitionsabkommen

Obwohl sich die UN-Resolution über die Globale Agenda 2030 nicht als völkerrechtlicher Vertrag einstufen lässt,¹⁴¹ bleibt es den Mitgliedstaaten sowie der zumeist das Verhandlungsmandat ausübenden EU unbenommen, die Inhalte der Resolution in völkerrechtliche Verträge zu integrieren. Diese Vorgehensweise zeichnet sich bei dem modernen Zuschnitt zahlreicher bi- und multilateraler Freihandelsabkommen ab. Die Verbindlichkeit folgt dann aus dem jeweiligen Vertrag selbst und nicht aus der Resolution. Hieran zeigt sich, dass die EU als Verhandlungsführerin ebenso wie die USA als Mitglied der UN den beschlossenen politischen Inhalten rechtliche Bedeutung beimessen, und es ist bemerkenswert, dass die Inhalte, wenn auch nur vereinzelt, in mit Entwicklungsländern geschlossene Vereinbarungen eingehen.¹⁴² Die globale Pluralisierung von Handelsabkommen gründet sich auf die seit 2001 durch die Doha Development Agenda blockierte WTO. Die nunmehr anstelle des WTO-Forums in völkerrechtlichen Verträgen verhandelten Inhalte bilden zu den WTO-Bestimmungen, vor allem zum Warenhandel nach Art. XXIV Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), eine Ausnahme.¹⁴³ Die von der EU-Kommission vorgelegten Ziele befassen sich damit, wie und in welchem Umfang Arbeitnehmerbedingungen, Umweltschutz und weitere Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsziele etwa in das Abkommen über die Transatlantic-Trade and Investment Partnership (TTIP) einbezogen werden sollen.¹⁴⁴ Damit schreitet die Ethisierung des Rechts¹⁴⁵ nicht nur europäisch, sondern insbesondere auch global voran. Der Vorschlag lässt sich als Fortführung der MDGs und als neue Grundlage für die Aufnahme der Nachhaltigkeitsziele in Handels- und Investitionsabkommen der EU, beispielsweise mit Kolumbien, Peru und Ecuador¹⁴⁶ sowie

¹⁴¹ Siehe hierzu oben II. 1.

¹⁴² C. F. Germelmann, Perspektiven bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen im Welthandelsrecht, *EuZW* 27 (2016), 207 ff. (207).

¹⁴³ Vgl. A. Zimmermann, Die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU: WTO-Konformität versus Entwicklungsorientierung?, *EuZW* 20 (2009), S. 1-6 (1).

¹⁴⁴ EU Kommission, Press Release, EU to Pursue the Most Ambitious Sustainable Development, Labour and Environment Provisions in TTIP (2015), <<http://europa.eu>>.

¹⁴⁵ Vgl. S. Vöneky, Grundlagen und Grenzen der Ethisierung des Völkerrechts, in: S. Vöneky/B. Beylage-Haarmann/A. Höfelmeier/A. K. Hübler (Hrsg.), *Ethik und Recht – Die Ethisierung des Rechts/Ethics and Law – The Ethicalization of Law*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 240, 2013, 129; C. G. Paulus/F. B. Schneider, Über die Ethisierung des Rechts, in: *JURA* 31 (2013), 1197 ff. (1197 ff.).

¹⁴⁶ EU Kommission, Trade Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and Columbia and Peru, of the Other Part (2010), 321 ff.; Ecuador ist

dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada¹⁴⁷ und dem jüngst mit Japan ausgehandelten Japan Economic Partnership Agreement ausmachen, die jeweils ein Kapitel zum Thema der nachhaltigen Entwicklung enthalten. Hierin wird der weitreichende Einfluss der Nachhaltigkeitsziele auf die Handelspolitik deutlich.

aa) EU-Abkommen mit Kolumbien, Peru und Ecuador

Das Handelsübereinkommen zwischen der EU und den Andenstaaten aus dem Jahr 2012/2016 untersteht dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung und stellt die Achtung von Arbeitnehmerrechten sowie den Umweltschutz heraus (Präambel).¹⁴⁸ Indem die Vertragsparteien im Abschnitt zur nachhaltigen Entwicklung (Titel IX, Art. 267) einleitend Bezug nehmen auf die Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung, die Agenda 21, die Erklärung von Johannesburg nebst Aktionsplan, die Ministererklärung über produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit sowie die den SDGs vorausgehenden MDGs, ist die mit der Globalen Agenda 2030 verfolgte Thematik in dem Abkommen breitflächig angelegt.¹⁴⁹ Obwohl die Nachhaltigkeitsziele erst nach dem Abkommen beschlossen wurden, erweist sich das Abkommen für die sich nunmehr an der Globalen Agenda ausrichtende Handelspolitik als besonders aufnahmefähig. In den die Vertragsinhalte maßgeblich prägenden Bereichen Arbeit und Umwelt lassen sich nahezu alle Nachhaltigkeitsziele kumulativ zur Verwirklichung bringen.¹⁵⁰ Dies lässt sich veranschaulichen anhand der Art. 269 und 270, wonach die Staaten internationalen Handel, produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle als Schlüsselemente für die Steuerung des Globalisierungsprozesses und für eine verantwortungsvolle internationale Umweltpolitik als Antwort der internationalen Gemeinschaft auf globale und regionale Umweltprobleme anerkennen. Der Einsatz jener Schlüsselemente bewirkt beispielsweise den Abbau von Armut (Goal 1) und

dem Abkommen am 11.11.2016 beigetreten, das Protokoll zum Übereinkommen ist zum 1.1.2017 in Kraft getreten; PM EU Kommission vom 11.11.2016: <<http://europa.eu>>; R. Zimmer, Das Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru, Gutachten (2011), 4 ff., <<http://www.fdel.org>>.

¹⁴⁷ EU Kommission, Consolidated CETA Text (2014), abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁴⁸ Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Union (21.12.2012), abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁴⁹ Die Idee von den SDGs wurde bereits im September 2011 auf dem Workshop Hakone Vision Factory in Japan vorgestellt und auf der UN Conference on Sustainable Development im Jahr 2012 weiterentwickelt, N. Kanie/F. Biermann, Introduction (Anm. 3), ix.

¹⁵⁰ Für den Bereich Arbeit (Goal 1-5 und 8-10, 12 und 16) und Umwelt (Goal 6, 7, 13-15).

Hunger (Goal 2), wodurch vor allem in den Entwicklungsländern Kolumbien und Peru¹⁵¹ brisante Lebensbereiche beeinflusst werden. Eine die SDGs befolgende Rechtspolitik ist daher mit den aus dem Abkommen folgenden Umsetzungspflichten durchaus vereinbar.

bb) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)

Im CETA Abkommen aus dem Jahr 2014 bekräftigen die Vertragsstaaten EU und Kanada nachhaltige Entwicklung ebenso zu fördern wie internationalen Handel, und zwar in einer Weise, die hierzu in ihrer ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Dimension beiträgt.¹⁵² Das CETA ist vorläufig zum Provisional am 21.09.2017 in Kraft getreten (Art. 30.7 CETA). Nach dem Abschluss des Ratifizierungsverfahrens erlangt das Abkommen seine völkerrechtliche Verbindlichkeit.¹⁵³ In Anlehnung an das Abkommen mit Kolumbien und Peru sind auch im CETA die Bereiche Handel und Arbeit sowie Umweltbelange in den gemeinsamen Rahmen nachhaltiger Entwicklung integriert und ambitionierte Regeln für arbeits- und umweltbezogene Aspekte aufgestellt worden,¹⁵⁴ sodass sich auch dieses Abkommen für die verfolgte Nachhaltigkeits-Strategie als aufnahmefähig erweist. Denn es enthält im Bereich der Arbeitnehmerrechte substantielle Bestimmungen zum Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz.¹⁵⁵ Im Umweltbereich geht es mitunter um Verpflichtungen zur wirksamen Umsetzung multilateraler Umweltabkommen sowie um den nachhaltigen Einsatz von Naturressourcen vor allem für Wälder und Fischerzeugnisse.¹⁵⁶ Insbesondere sollen nachhaltige Handels- und Investitionspraktiken gefördert werden, zu denen mitunter Konzepte über Umweltzeichen und fairen Handel, aber auch über die soziale Verantwortung von multinationalen Unternehmen unter besonderem Verweis auf die entsprechenden Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zäh-

¹⁵¹ Siehe DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete (gültig für die Berichtsjahre 2014-2016), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), abrufbar unter: <<https://www.bmz.de>>.

¹⁵² Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada and the European Union, 3; abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.pdf, siehe auch <<http://eur-lex.europa.eu>>.

¹⁵³ EU-Kommission, Im Blickpunkt: Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA), Mitteilung abrufbar unter: <<http://ec.europa.eu>>.

¹⁵⁴ EU-Kommission, CETA-Zusammenfassung der abschließenden Verhandlungsergebnisse, Stand: Februar 2016, 19, abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁵⁵ Kapitel 23, Art. 23.3 Ziff. 2 lit. a, abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁵⁶ Kapitel 24, Art. 24.4 Ziff. 1 und Art. 24.10 f., abrufbar unter siehe Anm. 155.

len.¹⁵⁷ Integriert ist zudem jeweils eine genaue Kontrolle, um ein hohes Maß an Transparenz zu gewährleisten. Da für die Umsetzung des Abkommens eine Beteiligung der Zivilgesellschaft vorgesehen ist, korrespondieren die Bestimmungen aus dem CETA-Abkommen nicht nur im Allgemeinen mit den Nachhaltigkeitszielen, sondern vor allem mit den Umsetzungsvorgaben aus Goal 17 der Resolution.¹⁵⁸

cc) Trans-Pacific Partnership (TPP)

Das im November 2015 veröffentlichte und im Februar 2016 von den Vertretern der USA und elf Pazifikanrainernstaaten¹⁵⁹ unterzeichnete, jedoch nicht ratifizierte Trans-Pacific Partnership (TPP)-Abkommen beruht aus europäischer Sicht auf dem Vorbild des CETA,¹⁶⁰ das faktisch, jedoch nicht rechtlich, präjudiziell wirkt. In dem Abkommen fehlt eine Bezugnahme auf die im September 2015, und damit noch vor der Veröffentlichung des Vertragstextes beschlossenen, Nachhaltigkeitsziele der UN. Indes spiegeln sich die Ziele in einzelnen Bestimmungen wider. So wird die Förderung nachhaltigen Wachstums als Schlüsselmerkmal betrachtet¹⁶¹ und entspricht damit dem Goal 8, wonach *inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all* gefördert werden soll.¹⁶² Vor dem Hintergrund des Memorandums des US-Präsidenten *Trump*, versandte das Büro des US-Handelsbeauftragten (USTR)¹⁶³ einen Brief an die Unterzeichnerstaaten des Transpazifischen Partnerschaftsabkommens mit dem der Rücktritt von dem Abkommen erklärt und zugleich das Engagement der Vereinigten Staaten für einen freien und fairen Handel hervorgehoben wurde und Diskussionen über “Maßnahmen zur Förderung effizienterer Märkte und höherem Wirtschaftswachstum” gefordert wurden.¹⁶⁴

¹⁵⁷ EU-Kommission, CETA – Zusammenfassung der abschließenden Verhandlungsergebnisse, Februar 2016, 19, abrufbar unter: <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁵⁸ Siehe hierzu unten IV. 2.

¹⁵⁹ Hierzu zählen Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam.

¹⁶⁰ Vgl. etwa *P. S. Stöbener de Mora*, Investitionsschutzrecht: Änderungen an CETA zur Einführung eines Investitionsgerichtshofs, *EuZW* 27 (2016), 203.

¹⁶¹ Office of the United States Trade Representative, *Outlines of TPP, Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, abrufbar unter: <<https://ustr.gov>>.

¹⁶² UN Goals, abrufbar unter: <<http://www.un.org>>.

¹⁶³ United States Trade Representative.

¹⁶⁴ Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, 23.1.2017, <<https://www.whitehouse.gov>>.

dd) Japan-EU Free Trade Agreement (JEFTA)

Die herausragende Bedeutung der SDGs wird als Grundlage für nachhaltige Entwicklung in der politischen Vereinbarung des Japan-EU Free Trade Agreement (JEFTA)¹⁶⁵ deutlich. Die Parteien verfolgen hierin mitunter das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung als ein das Abkommen überragendes Ziel anzuerkennen (B 1 No. 7) und die vielfältigen Aspekte von Handel und Investition mit der nachhaltigen Entwicklung in Verbindung zu bringen (B 9 No. 40 ff.).¹⁶⁶ Das Kapitel zum Thema Handel und nachhaltige Entwicklung im JEFTA umfasst unter anderem eine ausdrückliche Berücksichtigung der SDGs (Art. 1), das Recht auf Regulierung (Art. 2), die Anerkennung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle als Schlüsselemente zur Bewältigung vielfältiger Herausforderungen (Art. 3), Anerkennung der Bedeutung, den Beitrag von Handel und Investitionen zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht zu erhöhen (Art. 5), dass die Vertragsparteien die soziale Verantwortung der Unternehmen fördern (Art. 5 lit. e), eine Kontaktstelle für jede Vertragspartei: die Einsetzung eines Fachausschusses für Handel und nachhaltige Entwicklung (Art. 13), jede Vertragspartei sollte ihrer eigenen neuen oder bestehenden inländischen Beratungsgruppe oder Gruppen zu wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen einberufen (Art. 14). Ein gemeinsamer Dialog mit der Zivilgesellschaft beinhaltet inländische beratende Gruppen (Art. 15). Zivilgesellschaft bedeutet im JEFTA-Abkommen unabhängige ökonomische, soziale und umweltbezogene Interessengruppen, einschließlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und Umweltgruppen, ein Verfahren zur ausschließlichen Beilegung von Meinungsverschiedenheiten mit Konsultationen (Art. 16) und ein Expertengremium (Art. 17) und schließlich ein Überprüfungsverfahren (Art. 18) für Änderungen.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Council of Europe, 14.9.2017, 15864/12, Directives for the Negotiation of a Free Trade Agreement with Japan <<http://trade.ec.europa.eu>>.

¹⁶⁶ Hierzu vor allem: UNCTAD, Investment Policy Framework for Sustainable Development, 2015, 125 ff.

¹⁶⁷ <<http://trade.ec.europa.eu>>. P. Muchlinski, Negotiating New Generation International Investment Agreements: New Sustainable Development Orientated Initiatives, in: S. Hindelang/M. Krajewski (Anm. 12), 41, 46 ff.

b) Zusammenfassende Bewertung

Indem die Nachhaltigkeitsziele zunehmend in von der EU verhandelte Freihandels- und Investitionsabkommen aufgenommen werden, wird deutlich, dass Handelspolitik heute klarer als je zuvor als wertgebundene ökonomische Politik interpretiert wird und die EU damit einen neuen Ansatz jenseits des bei Unternehmen verbreiteten Opportunitätsprinzips verfolgt. In Anlehnung an SDG 8, das sich mit inklusivem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum befasst, basiert das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung auch auf der Idee wirtschaftlicher Freiheit, wie sie den internationalen Freihandelsabkommen zugrunde liegt.¹⁶⁸ Das Prinzip fordert aber damit zugleich ihre Begrenzung und Einhegung in soziale und ökologische Prozesse, wie die vorrangige Beachtung menschenrechtlicher Standards, sodass internationale Handelsübereinkommen, beispielsweise das CETA, dem entsprechen müssen. Die Abkommen der EU zeugen von einem evolutionären Prozess, in dem Intensität und Wirkungsverflochtenheit des Begriffs nachhaltiger Entwicklung in jüngerer Zeit an Deutlichkeit und rechtlich-programmatischer Widerspiegelung in den Handels- und Investitionsabkommen wie auch im Political Dialogue and Cooperation Agreement¹⁶⁹ zunehmen. Zwar liegt darin eine wesentliche Herausforderung, die aber, wie im vorstehenden Abschnitt aufgezeigt, von der EU und ihren Vertragspartnern bewältigt wird. Die Aufnahme der Nachhaltigkeitsziele in Handelsabkommen bildet einen bedeutsamen Schritt im Transformationsprozess, der von einem Protostand über ein eher im subjektiv verhafteten *memorandum of understanding* in rechtlich relevante Formate überführt wird. Hierdurch wird die den SDGs immanente Konzeption unter Einschluss des geforderten Ordnungsrahmens zum Bestandteil völkerrechtlicher Verträge, die zwischen den Staaten bindend und als völkerrechtliche Rechtsquelle nach Art. 38 Abs. 1 lit. a) IGH-Statut vor dem Internationalen Gerichtshof justiziabel sind. Auf diesem Weg können sie darüber hinaus auch in den Bereich internationaler Schiedsgerichte und damit letztlich in ein Streitverfahren zwischen einem Investor und dem Gaststaat vordringen. Grundsätzlich kann aber wegen der Wirkung *inter partes* eine Vertragsverletzung von Investitionsabkommen nur von den Vertragsparteien und insbesondere nicht

¹⁶⁸ M. Wrase (Anm. 4), 43 f. Hingegen sieht F. Ekarde in dem Nebeneinander von Umweltzielen und klassischer Wachstumsausrichtung einen Widerspruch, F. Ekarde, Menschenrechte und Umweltschutz in Zeiten von TTIP, in: F. Ekarde/H. Unnerstall/B. Garske (Hrsg.), Globalisierung, Freihandel und Umweltschutz in Zeiten von TTIP, Ökonomische, rechtliche und politische Perspektiven, 2016, 253 ff. (254).

¹⁶⁹ Hierzu W. Huck (Anm. 65), 249 ff.

von Individuen geltend gemacht werden.¹⁷⁰ Den Abschluss von Verträgen betrachtet *Herdegen* als wichtiges Element in der Staatenpraxis, das als Ausdruck einer bestimmten Rechtsüberzeugung gedeutet werden kann.¹⁷¹ Eine unmittelbare Anwendbarkeit rechtlicher Inhalte ist die Ausnahme, nicht die Regel.¹⁷² Sobald die Inhalte in nationales Recht transformiert sind, werden sie für Individuen vor nationalen Gerichten durchsetzbar, sofern die Verträge nach ihrer Rechtsnatur nicht ausnahmsweise bereits *self executing* sind.¹⁷³

IV. Integration der SDGs in nationale Rechtsordnungen

Nach der Beschlussfassung über die Nachhaltigkeitsziele obliegt es den Mitgliedstaaten, sogenannte National Sustainable Development Strategies (NSDSs) zu entwickeln und hierdurch einen Beitrag zur Transformation der Nachhaltigkeitsziele in nationale Rechtsordnungen zu leisten.¹⁷⁴ Unter einer NSDS ist nach der UN ein koordinierter, auf Teilhabe ausgerichteter und sich wiederholender Prozess von Überlegungen und Handlungen zu verstehen, um ökonomische, umweltbezogene und soziale Ziele in einer

¹⁷⁰ In der Völkerrechtslehre wird wegen der vielfach existierenden Mischformen bisweilen nur noch zwischen dem rechtsetzenden Vertrag (*law-making treaty*) und dem bloßen Austauschvertrag (*contractual treaty*) unterschieden, *M. Herdegen*, Völkerrecht 13. Aufl. 2014, § 15, Rn. 7, 118 f. Demnach wäre der die Nachhaltigkeitsziele betreffende Bereich, sofern er einer isolierten Betrachtung überhaupt zugänglich ist, derzeit kaum rechtsetzender Natur. Denn “[a] treaty may of course re-enact, as it were, an existing rule of customary law, and thus make it applicable to the parties to the treaty as a conventional rule, this is a common phenomenon in the case of multilateral, so called ‘law making’ conventions”, *H. Thirlway* (Anm. 11), 136.

¹⁷¹ *M. Herdegen* (Anm. 170), § 16, Rn.11, 150 f.

¹⁷² *C. Wohlfahrt*, Veränderungen des Lissabon-Vertrages im Hinblick auf die Doktrin der unmittelbaren Wirkung, ZaöRV 70 (2010), 523, 540; BVerfG, 2 BvR 450/11, Straflosigkeit der unrechtmäßigen Einreise eines Asylsuchenden, NVwZ 34 (2015), 361, 364 Rn. 35 “Da die Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, sind die Normen auch unmittelbar anwendbar”; a. a. High Court of Justice London BeckRS 2016, 82583: “Treaties, as it is sometimes expressed, are not self-executing. Quite simply, a treaty is not part of English law unless and until it has been incorporated into the law by legislation; zur Rechtsschutzwirkung bei der Verfassungsbeschwerde etwa *T. Maunz/B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein/H. Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 51. EL Mai 2017, BVerfGG § 90 Rn. 373-373b.

¹⁷³ So sind z. B. Art. 64-70 des Europäischen Patentübereinkommens “self executing”; vgl. Legal Advice by the European Patent Office No. 2/1979 “Self-Executing Nature of EPC”, International Review of Intellectual Property and Competition Law 10 (1979), 343.

¹⁷⁴ *F. Dodds/Ambassador D. Donoghue/J. L. Roesch* (Anm. 25), 139. “but not all those who committed have done so”. Siehe auch *A. Mandal* (Anm. 123), 1.

ausgeglichenen und integrativen Weise zu erreichen.¹⁷⁵ Da sich die SDGs an alle Staaten, insbesondere auch an Industriestaaten, richten, wird ihre Integration im Folgenden am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik (Italien) betrachtet.

1. Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland

a) Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland

Zur Umsetzung der am 11.1.2017 vom Bundeskabinett verabschiedeten Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie sind in Deutschland Gesetze und Verordnungen im Rahmen der Folgenabschätzung auf ihre Vereinbarkeit mit den Nachhaltigkeitszielen geprüft worden.¹⁷⁶ Im föderativen Staat sind auch die Länder aufgerufen, Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln. Vorreiter waren das Land Niedersachsen und das Land Bayern.¹⁷⁷ Zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zählen Maßnahmen zur Umsetzung der 17 SDGs auf drei Ebenen: nationale, globale und bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Ländern.¹⁷⁸ Im Zentrum der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie steht ein Nachhaltigkeitsmanagementsystem. Hierzu werden Ziele mit einem Zeitrahmen verbunden, die ein kontinuierliches Monitoring ermöglichen sollen.¹⁷⁹ Insgesamt ist die Nachhaltigkeitsstrategie mit 63 sogenannten Schlüsselindikatoren verbunden, die auf quantifizierbare Ziele verweisen. Zu jedem der 17 SDGs wurde zumindest ein indikatoren-gestütztes Ziel definiert.¹⁸⁰ Die neue Strategie konkretisiert die 17 SDGs für Deutschland und benennt hierfür spezifische Maßnahmen, wie z. B. das Ziel für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion (SDG 12), das an-

¹⁷⁵ Five principles that distinguish a national sustainable development strategy have been derived (1) country ownership and commitment (2) integrated economic, social and environmental policy across sectors, territories and generations (3) broad participation and effective partnerships (4) development of the necessary capacity and enabling environment, and (5) focus on outcomes and means of implementation, <<http://www.un.org>>.

¹⁷⁶ M. Wrase (Anm. 4), 42; Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Berlin, <<https://www.bundesregierung.de>>.

¹⁷⁷ "Umsetzung der Agenda 21 in Niedersachsen", Landtagsdrucksache 13/3679 und Bayern "Bayern Agenda 21" in den 1990er Jahren; vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (Hrsg.), Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen, Juni 2017, 8; <<https://www.umwelt.niedersachsen.de>>.

¹⁷⁸ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Stand: 28.4.2017, 12.

¹⁷⁹ Bundesregierung (Anm. 178), 242.

¹⁸⁰ Bundesregierung (Anm. 178), 242.

hand von drei Messgrößen überprüft werden soll: Mit dem Marktanteil von Produkten mit staatlichem Umweltzeichen, dem CO₂-Verbrauch und der Anzahl von Unternehmen im Umweltmanagementsystem EMAS (Eco-Management and Audit Scheme).¹⁸¹ Auch das Thema Verteilungsgerechtigkeit (SDG 10) wurde erstmals festgeschrieben und führt mit einem Indikator auf Basis des Gini-Koeffizienten einen anerkannten Maßstab ein. Gute Regierungsführung (SDG 16) wird an dem Transparency's Corruption Perception Index als Indikator festgemacht.¹⁸²

b) Die Integration im deutschen Umwelt- und Vergaberecht

Das Konzept der Nachhaltigkeit wurde in Deutschland schon frühzeitig vor allem im Umweltrecht integriert, motiviert vor allem durch das Vorsorgeprinzip und die 1972 in Stockholm abgehaltene Konferenz der UN über die Umwelt des Menschen.¹⁸³ Mit der in 1992 in Rio abgehaltenen Konferenz der UN über Umwelt und Entwicklung wurde dieser Prozess fortgesetzt und das weitreichende Konzept einer "nachhaltigen Entwicklung" geprägt.¹⁸⁴ Als ein Meilenstein des Konzepts der Nachhaltigkeit ist das 1994 im Zuge des Einigungsvertrags verankerte Staatsziel und die Staatsaufgabe Umweltschutz nach Art. 20a GG¹⁸⁵ zu nennen, mit der umweltrelevante Zielvorstellungen der SDGs vorweggenommen wurden, wie etwa SDGs 6, 7, 14 und 15. Verstärkend kommen die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in st. Rspr. abgeleiteten grundrechtlichen Schutzpflichten hinzu.¹⁸⁶ Weitere konkrete Umsetzungen der SDGs finden sich etwa in der Reform des Vergaberechts in 2016, durch die neue EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht umgesetzt wurden. Danach sind bei der Vergabe soziale und umweltbezogene Aspekte nach § 97 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbs-

¹⁸¹ Bundesregierung (Anm. 178), 242.

¹⁸² Bundesregierung (Anm. 178).

¹⁸³ W. Durner, in: R. von Landmann/E. Rohmer, Umweltrecht, Umweltvölkerrecht, 84. EL Juli 2017, Rn. 12, 13.

¹⁸⁴ G. Witzsch, Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), NJW 46 (1993), 2161 f.

¹⁸⁵ T. Maunz/G. Dürig/R. Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 81. EL September 2017, GG Art. 20a, Rn. 1.; BVerfG, 1BvR 1456/12, Vereinbarkeit der Dreizehnten Novelle des Atomgesetzes mit dem Grundgesetz, NJW 70 (2017), 217, Rn. 303 c, 363 c, 366.

¹⁸⁶ T. Maunz/G. Dürig/R. Scholz (Anm. 185), GG Art. 20a, Rn. 9; BVerfG, 1 BvR 1502/08, Unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen des Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 30 (2011), 991.

beschränkungen (GWB) zu berücksichtigen,¹⁸⁷ in die soziale und umweltbezogene SDGs als transformative Normen ohne Bindungswirkung einfließen können.

c) Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen

Die konzeptionellen Erwägungen der SDGs fließen auch in das am 19.4.2017 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen ein (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz).¹⁸⁸ Der Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung richtet sich nach § 289 c Handelsgesetzbuch (HGB). Danach ist die jeweilige Kapitalgesellschaft verpflichtet, in der nichtfinanziellen Erklärung ihr Geschäftsmodell zu beschreiben (§ 289 I HGB) und nach § 289 c II HGB zumindest auf folgende Aspekte einzugehen: (1) Umweltbelange, (2) Arbeitnehmerbelange, (3) Sozialbelange, (4) Achtung der Menschenrechte, (5) Bekämpfung von Korruption.¹⁸⁹ Dabei wird nur ein Mindestrahmen beschrieben. Zur Orientierung darüber, was Gegenstand einer solchen Berichterstattung sein sollte, wird etwa auf die Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen, den UN Global Compact und die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verwiesen.¹⁹⁰ Die Guiding Principles on Business and Human Rights von *John G. Ruggie*¹⁹¹ sind in den SDGs erwähnt und bilden einen wesentlichen Referenzpunkt für deren Verwirklichung durch die Privatwirtschaft.¹⁹²

¹⁸⁷ Hierzu etwa *M. Burgi*, Ökologische und soziale Beschaffung im künftigen Vergaberecht: Kompetenzen, Inhalte, Verhältnismäßigkeit, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht* 16 (2015), 597, 599.

¹⁸⁸ BGBl. 2017, 802.

¹⁸⁹ *D. Rubner/D. Leuering*, Das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz, *NJW-Spezial* 13 (2017), 719.

¹⁹⁰ Gesetz Entwurf BT-Drs. 18/9982, 46.

¹⁹¹ OHCHR, A/HRC/17/31 (Anm. 33).

¹⁹² UN, A/RES/70/1, 29, Nr. 67 und Fn. 18; Leitsätze OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011, 36 ff.; <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264122352-deS>>.

2. Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in Italien

a) Nachhaltigkeitsstrategie in Italien

In Italien wurde 2016 begonnen, eine nationale Strategie zur nachhaltigen Entwicklung (La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile [SNSvS]) mit dem Ziel einer Umsetzung der SDGs zu definieren. Der Ausgangspunkt für die Erarbeitung der SNSvS war zunächst die "Umweltaktionsstrategie für nachhaltige Entwicklung in Italien 2002-2010" (Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile),¹⁹³ deren Inhalte durch das Gesetz Nr. 221 vom 28.12.2015¹⁹⁴ in das Umweltrecht übernommen wurde. Die SDGs greifen aber weit über das Umweltrecht hinaus. Die SNSvS nimmt insofern eine erheblich breitere Perspektive ein und wird zu einem strategischen Bezugsrahmen für sektorale und territoriale Politiken in Italien. Aufgrund des Art. 3 des Gesetzes 221/2015 und seiner späteren Änderungen ist die Regierung der Republik Italiens auf Vorschlag des Umweltministeriums verpflichtet, alle 3 Jahre einen aktualisierten Bericht zur nationalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung vorzulegen, die mit den SDGs übereinstimmen müssen.¹⁹⁵ In einem ersten Versuch zur Entwicklung des SNSvS wurde eine Positionierung Italiens (Posizionamento dell'Italia rispetto all'Agenda 2030) ausgearbeitet, mit dem Ziel, die erkennbare Distanz des Landes zu den von der Agenda 2030 und den SDGs beschriebenen Zielen zu vermes-
sen¹⁹⁶ und die Stärken und Schwächen des Landes zu analysieren.¹⁹⁷ In einem mehrstufigen und aufwendigen Konsultationspfad wurden die Zentralregierung, die Konferenz der Regionen und Autonomen Provinzen, zentrale Verwaltungen (le amministrazioni centrali), die Welt der Forschung und des Wissens (il mondo della ricerca e della conoscenza) sowie die Zivilgesellschaft beteiligt.¹⁹⁸ Die Vorlage der Voluntary National Review Italy, Na-

¹⁹³ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, SvS 15.7.2002/Rev38, <<http://www.minambiente.it>>.

¹⁹⁴ Legge del 28.12.2015, n. 221: Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. (16G00006) (GU Serie Generale n. 13 del 18.1.2016) note: Entrata in vigore del provvedimento: 2.2.2016; <www.gazzettaufficiale.it>.

¹⁹⁵ F. Eboli, SDGs in Italy: Current Status and the Process Towards, 16.2.2017, Rome, University Tor Vergata, <<https://www.iaere.org>>.

¹⁹⁶ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Il Processo di Definizione della SNSvS, <<http://www.minambiente.it>>.

¹⁹⁷ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roadmap Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, <<http://www.minambiente.it>>.

¹⁹⁸ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Il Percorso di Consultazione Multilivello, <<http://www.minambiente.it>>.

tional Sustainable Development Strategy gegenüber der UN erfolgte dann in 2017. Bemerkenswert ist ferner, dass es in Italien bisher nicht gelungen ist, das Prinzip der Nachhaltigkeit in die italienische Verfassung (Costituzione della Repubblica Italiana)¹⁹⁹ einzufügen²⁰⁰.

b) Die nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung (SNSvS) und die Zustimmung der Regionen und autonomen Provinzen

Die SNSvS umfasst 61 Seiten und ist in fünf Bereiche gegliedert, entsprechend den sogenannten "5P" der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Agenda 2030: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership). Ein sechster Bereich ist den sogenannten Trägern der Nachhaltigkeit gewidmet, die als wesentliche Elemente für die Erreichung nationaler strategischer Ziele gelten.²⁰¹ Dem Entwurf des SNSvS stimmten der Ministerrat (il Consiglio dei Ministri) am 2.10.2017 und am 22.12.2017²⁰² auch das Comitato interministeriale per la Programmazione economica (CIPE)²⁰³ zu, nachdem zuvor am 3.8.2017 die Konferenz der Regionen und autonomen Provinzen ebenfalls zugestimmt und dabei weitere Vorschläge unterbreitet hatte.²⁰⁴

c) Die Zivilgesellschaft (la società civile)

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier einige Vertreter der italienischen Zivilgesellschaft genannt, deren Ziel ausdrücklich auf Förderung und Erreichung der SDGs gerichtet ist. Ein umfangreiches Portal mit In-

¹⁹⁹ Zweisprachige Fassung (ital./deutsch) in: Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, <<http://www.regione.taa.it>>.

²⁰⁰ Senato della Repubblica, XVII Legislatura, N. 2951, Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile <<http://www.senato.it>>; zu den Hintergründen des Scheiterns, C. M. Martin, La prossima legislatura deve mettere lo sviluppo sostenibile nella Costituzione, 3.1.2018, ASviS, <<http://asvis.it>>.

²⁰¹ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile – SNSvS, Oktober 2017, <<http://www.minambiente.it>>.

²⁰² Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Anm. 201).

²⁰³ Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) è un organo collegiale del Governo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica, <<http://www.programmazioneeconomica.gov.it>>.

²⁰⁴ Conferenza Delle Regioni e Delle Province Autonome, 17/108/SR05/C5, vom 3.8.2017, <<http://www.regioni.it>>.

formationen wird von der am 3.2.2016 gegründeten Allianz für nachhaltige Entwicklung (L'Alleanza per lo sviluppo sostenibile [ASviS]) bereitgestellt, an dem über 180 Institutionen der italienischen Zivilgesellschaft teilnehmen. Die ASviS hat in ihrem ersten Report "L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"²⁰⁵ aus 2016 die Situation in Italien transparent analysiert. Der ASviS-Bericht 2017²⁰⁶ formuliert anhand statistischer und analytischer Instrumente konkrete Vorschläge zur Umsetzung von politischen Maßnahmen, die gleichzeitig dazu verhelfen sollen, die Lebensbedingungen der Bevölkerung sowie die Qualität der Umwelt zu verbessern und Ungleichheiten abzubauen.²⁰⁷

Es ist in der Gegenüberstellung zu Deutschland immerhin bemerkenswert, dass sich in Italien bis heute 55 Universitäten²⁰⁸ über ein offenes Netzwerk für nachhaltige Entwicklung (Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile [RUS]) zusammengeschlossen haben, um u. a. die SDGs zu fördern und einen Beitrag zu deren Erreichung zu leisten.²⁰⁹ Gefördert wird RUS von der Konferenz der Rektoren der italienischen Universitäten (La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane [CRUI]).²¹⁰ In diesem Kontext ist exemplarisch die Università di Bologna u. a. mit ihrem strategischen Plan von 2016-2018 einzuordnen.²¹¹

3. Zusammenfassung und Vergleich

Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen in Italien und in Deutschland sowie die unterschiedlichen Schwerpunkte in beiden Ländern verweisen auf erhebliche Unterschiede in der Herangehensweise und in der Wahrnehmung der SDGs im politischen Raum und in der Zivilgesellschaft. Der Bereitschaft der Universitäten in Italien, sich durch strategische Planungen und durch konkrete zahlreiche Projekte dem Gelingen der SDGs anzunehmen, kann in Deutschland nichts Vergleichbares entgegengesetzt werden. Kritische Stimmen verweisen allerdings auch darauf, dass in Italien

²⁰⁵ Rapporto ASviS, September 2016, <<http://asvis.it>>.

²⁰⁶ Rapporto ASviS, September 2017, <<http://asvis.it>>.

²⁰⁷ ASviS, Il Rapporto ASviS, <<http://asvis.it>>. M. Allena/E. Fracchia, Globalization, Environment and Sustainable Development, in: Global, European and Italian Perspectives, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 3-4 (2011), 781 ff.

²⁰⁸ RUS, Lista degli aderenti alla RUS aggiornata al: 9.2.2018, <<https://drive.google.com>>.

²⁰⁹ RUS – Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile, <<https://sites.google.com>>.

²¹⁰ CRUI, <<https://www.crui.it>>.

²¹¹ UNIBO per gli SDGs, <<https://site.unibo.it>> und Piano strategico 2016-2018 <<http://www.unibo.it>>.

der konkrete Erfolg durch die Bemühungen einer nationalen Strategie außerordentlich gering sei,²¹² die Zahl der Armen eher zu- als abnehme und der Unterschied in der Bevölkerung zwischen einem niedrigen und hohem Einkommen kontinuierlich wachse.²¹³

V. SDG-Monitoring im Mehrebenensystem

Global definierte Ziele wie die SDGs können ihrerseits leistungsstarke Governance-Tools sein, mit einer bedeutsamen Wirkung auf das Verhalten von Regierungen, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren.²¹⁴ Ohne den Terminus Governance ausdrücklich zu verwenden, fordert SDG 16 dazu auf “[to] promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels”.²¹⁵ Diese Zielvorgabe betrifft Themen wie die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Verringerung von Korruption, Erhöhung der Partizipation und Rechenschaftspflicht von Institutionen sowie Transparenz bei der Entscheidungsfindung. Zum Thema Politik und institutionelle Kohärenz beinhaltet zudem SDG 17 im Unterabschnitt zu systemischen Fragen drei Zielvorgaben, wonach (1) durch Politikkoordinierung und Politikkohärenz die globale makroökonomische Stabilität verbessert werden soll, (2) die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung verbessert werden soll und (3) der politische Spielraum und die Führungsrolle eines jeden Staates bei der Festlegung und Umset-

²¹² Il Fatto Quotidiano, 28.9.2017, Crescita, “Italia lontana da sviluppo sostenibile. Performance economiche, sociali e ambientali tra le peggiori in Ue”, <<https://www.ilfattoquotidiano.it>>.

²¹³ R. Amato, La Repubblica.it, Sviluppo sostenibile, per l’ASviS l’Italia sta arretrando: “In crescita povertà e disuguaglianze”, 21.2.2018, <<http://www.repubblica.it>>.

²¹⁴ F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie (Anm. 14), 75.

²¹⁵ Transforming Our World – the 2030 Agenda for Sustainable Development, UNGA A/RES/70/1, 21.10.2015. Diese Forderungen beruhen auf den Bemühungen um spezifische Governance-Ziele auf der internationalen Ebene, die inmitten einer Vielzahl von Akteuren insbesondere von Nichtregierungs-Organisationen aber auch von Einzelpersonen erhoben wurden. So argumentierte der UN-High-Level Panel of Eminent Persons, dass Governance zum Bestandteil der unterstützend wirkenden SDGs werden sollte, um zu vollenden “a fundamental shift – to recognize peace and good governance, a score elements of wellbeing, not optional extras” und das Sustainable Development Solutions Network erhob eine ähnliche Forderung in einem Statement, das im Jahr 2014 von 50 zivilgesellschaftlichen Organisationen abgegeben wurde. Andere Organisationen forderten eine Integration von Governance in problemspezifische Ziele beispielsweise Wasser und Nahrung, F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie (Anm. 14), 79.

zung von Politiken zur Armutsbekämpfung und zugunsten nachhaltiger Entwicklung respektiert werden soll.²¹⁶ In Ziff. 9 statuiert die Globale Agenda 2030, dass “we envisage a world in which [...] democracy, good governance and the rule of law [...] are essential for sustainable development [...].”²¹⁷ Anstelle von Rechtssystemen²¹⁸ steht Messbarkeit im Mittelpunkt des neuen *governing through goals*-Ansatzes.²¹⁹ Die Produktion von Indikatoren ist ein politischer Prozess, der geprägt wird von der Fähigkeit, ein Wissenssystem zu analysieren, zu fördern und zu kategorisieren, das über seine Produzenten hinaus Wirkungen entfaltet.²²⁰ In dieser Hinsicht sind Indikatoren mit dem Gesetz vergleichbar. Hiernach kann Recht als eine Technik von Governance verstanden werden und wesentliche Auswirkungen auf das Wissen haben.²²¹ So werden im Rahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung eine Reihe von globalen Indikatoren zur Überwachung und Bewertung der Fortschritte in Bezug auf die Gesamtziele und die spezifischen Ziele verfolgt.²²² Die von der UN Statistical Commission (UNSC) eingesetzte Inter Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) entwickelt in Zusammenarbeit mit der UNSC den globalen Indikatoren-Rahmen.²²³ Dieser neue, im Folgenden noch näher zu beleuchtende

²¹⁶ Siehe UN-Res. A/70/L.1, 30 (Ziff. 17.13-17.15).

²¹⁷ Transforming Our World (Anm. 215), 4/35.

²¹⁸ Siehe hierzu oben II. und unten IV. und V.

²¹⁹ N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 296. Die Messbarkeit hat sich zu einem der wichtigsten Elemente für die Umsetzung entwickelt, L. Pintér/M. Kok/D. Almassy, Measuring Progress in Achieving the Sustainable Development Goals, in: N. Kanie/F. Bierman, *Governing Through* (Anm. 3), 99 ff.

²²⁰ S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury, Introduction: The Local-Global Life of Indicators: Law, Power, and Resistance, in: S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Hrsg.), *The Quiet Power of Indicators, Measuring Governance, Corruption, and the Rule of Law*, 2015, 1 ff. (2).

²²¹ Rechtliche Prozesse in Gestalt von Gerichtsverhandlungen, legislativen Anhörungen, Statuten und Verträge können wichtige Informationsquellen sein, die ein breiteres Verständnis von globalen Vorgängen ermöglichen. Ebenso wie das Recht ordnen Indikatoren das facettenreiche Spektrum tatsächlichen Verhaltens in Kategorien ein, die universalistisch verstanden werden können und so wie das Gesetz sind Indikatoren nicht nur sinnvoll für die unordentliche soziale Welt, sondern sie verhelfen auch dazu, sie zu verwalten und zu regieren, S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Anm. 220), 2 ff. Siehe hierzu auch unten V. 1.-3.

²²² W. Rickels/J. Dovern/J. Hoffmann/M. Quaas/J. Schmidt/M. Visbeck, Indicators for Monitoring Sustainable Development Goals: An Application to Oceanic Development in the EU, Kiel Institute for the World Economy, Working Paper No. 2019, Dezember 2015, abrufbar unter: <<https://www.ifw-members.ifw-kiel.de>>.

²²³ Hierfür hat sie vielfach Eingaben erhalten: So hat das Sustainable Development Solutions Network (SDSN) einen Bericht vorgelegt, der 100 globale Überwachungsindikatoren zusammen mit Vorschlägen für ergänzende nationale Indikatoren enthielt. Zudem wurde eine vorläufige Liste von 300 Indikatoren erstellt, etwa zwei Indikatoren pro Ziel. Die vorgeschlagenen Indikatoren wurden einem offenen Forum für umfassende Konsultationen unterzogen,

Ansatz, zielt auf globale Inklusion und Vollständigkeit des globalen Zielsetzungsprozesses.²²⁴ Indes stellen die benannten Zielvorgaben sowohl die Wissenschaft als auch die sich mit ihrer spezifischen Umsetzung befassende Praxis vor signifikante, insbesondere messtechnische Herausforderungen.²²⁵ Zu den größten praktischen Herausforderungen zählt neben dem vor allem in Entwicklungsländern vorherrschenden Mangel an Datensätzen²²⁶ insbesondere die Herausbildung von stabilen Indikatoren.

1. Die Stärkung der SDGs durch UN-Vorgaben zur Weiterverfolgung anhand eines Kataloges globaler Indikatoren

Obwohl die 17 SDGs von nicht weniger als 169 konkretisierenden Zielen unterstützt werden, bleiben viele dieser Ziele zunächst vergleichsweise vage. Die meisten Ziele sind rein qualitativ und lassen viel Raum für eine weite Interpretation und eine damit einhergehende schwache Umsetzung.²²⁷ Aus diesem Grund wird es zunehmend bedeutsam, die SDGs so weit wie möglich durch geeignete Indikatoren zu konkretisieren und sie mit formalisierten Verpflichtungen, die von Regierungen auf nationaler Ebene zu erfüllen sind, zu verbinden.²²⁸ Die Bemühungen um ein anspruchsvolles Governance-System werden untersetzt von Indikatoren, die eine praktische Unterstützung darin leisten sollen, die in den SDGs zum Ausdruck gelangende

in dem Staaten, regionale und internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft sowie die Wissenschaft und der Privatsektor dazu eingeladen waren, ihre Sichtweisen darzulegen. Die aus diesem Diskurs hervorgegangenen Anregungen und Kommentare bildeten bei der zweiten Sitzung der IAEG-SDGs die Grundlage für die Weiterentwicklung des globalen Indikatorenrahmens. Siehe auch den eine Analyse von Indikatoren enthaltenden Bericht *Ziele für nachhaltige Entwicklung, Bericht 2016*, UN, abrufbar unter: <<http://www.un.org>>. Eine detaillierte Analyse der im Kontext von SDG 14 *Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources for Sustainable Development* diskutierten Indikatoren unternehmen W. Rickels/J. Dovern/J. Hoffmann/M. Quaas/J. Schmidt/M. Visbeck (Anm. 222), 2 ff.

²²⁴ N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 297.

²²⁵ F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie (Anm. 14), 89.

²²⁶ L. Pintér/M. Kok/D. Almassy (Anm. 219), 99. Siehe zum Problem der mangelnden Datensätze unten V. 2.

²²⁷ L. O. Gostin/E. A. Friedman, *The Sustainable Development Goals: One-Health in the World's Development Agenda*, Georgetown University Law Center, abrufbar unter: <<https://papers.ssrn.com>>.

²²⁸ N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 300. Zu den nationalen Verpflichtungen siehe unten VI.

weitgehende Ambition möglichst effektiv zu unterstützen.²²⁹ Für die Regulierung von Governance werden Indikatoren zunehmend bedeutsam.²³⁰ Unter der Voraussetzung, dass sie effektiv eingesetzt werden, können sie eine Reihe von Vorteilen bieten.²³¹ So sind sie dazu imstande, die sich aus Standards und Normen ergebende Rechenschaftspflicht zu messen, sie können die Einhaltung von politischen Strategien sowie von spezifischen Zielen bewerten und sie sind ferner dazu imstande, die Leistung in Bezug auf die statuierten Zielvorgaben zu evaluieren.²³² Sie können zudem horizontale Verantwortlichkeiten zwischen Regierungen fördern, indem sie die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene im Umgang mit transnationalen Problemen wie Gesundheitsbedürfnissen oder der Wasserversorgung unterstützen.²³³ Und sie sind insbesondere dort nützlich, wo internationale Verpflichtungen schwer durchzusetzen sind. Im Schrifttum wird zunehmend die Wichtigkeit betont, Governance-Ziele in internationale Institutionen und Vereinbarungen einzubeziehen, um nachhaltige Entwicklung zu operationalisieren.²³⁴

²²⁹ An der Entwicklung eines Messsystems speziell für die SDGs wird im Rahmen der aktuellen wissenschaftspolitischen Herausforderung kritisiert, dass die Messung der auf der hohen internationalen Ebene entwickelten Ziele Risiken erhöht und damit eine engere politische Kontrolle sowohl des Prozesses als auch der Ergebnisse einhergehen könnte. Indes wird von den Befürwortern zutreffend betont, dass die Entwicklung von Indikatoren mit Blick auf die Konzeptualisierung, das Prozessdesign und die Verwendung von Indikatoren strategisch auf zwei Jahrzehnte an Erfahrungen mit bestehenden Indikatoren für nachhaltige Entwicklung sowie den mit der Umsetzung der MDGs gemachten Erfahrungen aufbauen kann, *L. Pintér/M. Kok/D. Almasy* (Anm. 219), 125.

²³⁰ *G. A. Sarfaty*, Measuring Corporate Accountability through Global Indicators, in: S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury, *The Quiet Power* (Anm. 220), 103 ff. (104) m. w. N.

²³¹ Zu den Schwierigkeiten siehe unten V. 2. und 3.

²³² Zu den weiteren Vorteilen lässt sich zählen, dass sie eine effiziente Verarbeitung von Informationen erleichtern und die Kosten und Ressourcen für die Entscheidungsfindung reduzieren. Die Attraktivität von Indikatoren liegt in ihrer Fähigkeit, Phänomene wie die Achtung der Rechtstaatlichkeit in numerische Darstellungen zu übersetzen, die einfach zu verstehen und über Akteure hinweg vergleichbar sind. Ihre Simplizität ermöglicht darüber hinaus eine effektivere Kommunikation mit denjenigen, die regiert werden aber auch mit der Öffentlichkeit und fördert damit Ideale von Transparenz und Rechenschaftspflicht. Die Indikatoren könnten in der Praxis zunehmend auf Interesse stoßen, sofern ihre Kosten angemessen berücksichtigt werden.

²³³ *D. Nelken*, Conclusion, Contesting Global Indicators, in: S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury, *The Quiet Power* (Anm. 220), 319 ff. (321).

²³⁴ *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie* (Anm. 14), 91. Während die Vorteile für neue Governance-Mechanismen in anderen Wissenschaften erkannt wurden, sei man in den Rechtswissenschaften zur Implikation von Indikatoren für Governance noch weitgehend zurückhaltend, *G. A. Sarfaty* (Anm. 230), 104 m. w. N.

a) Zum Governance-Ansatz in den SDGs

Die SDGs beinhalten Ziele und Zielvorgaben, die sich an die Qualität von Governance richten vor allem im Hinblick auf die Förderung einer verantwortungsvollen Regierungsführung, der Problem-Lösungs-Effektivität und der Wirksamkeit von Governance in Gestalt einer Stärkung von Governance-Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene und die distributiven Ergebnisse der Regierungsführung, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung extremer Formen der Ungleichheit und die Förderung der Interessen der Armen. Obwohl die SDGs Elemente aller drei Governance-Dimensionen *good governance*, *effective governance* und *equitable governance*²³⁵ enthalten, ist die Art und Weise, wie sie aufgegriffen werden, unterschiedlich: Während *good governance*-Aspekte meist auf Ziel 16 beschränkt sind, erscheint *effective governance* sowohl in themenspezifischen Zielen als auch in SDG 16, und *equitable governance* wird aufgegriffen in spezifischen SDGs sowie in SDG 10. Das unsichere Verhältnis zwischen guter, effektiver und gerechter Governance verdeutlicht die Wichtigkeit, Indikatoren zu überwachen, die mit diesen Konzepten auf verschiedenen Aggregationsstufen verknüpft sind, sowohl in Bezug auf bestimmte Ziele als auch auf nationale oder sogar lokale Kontexte. In dieser Hinsicht wird deutlich, dass Governance erkannt werden muss als wichtiges Thema der eigenen Überprüfung, um gemeinsame Erfahrungen zu generieren in Bezug auf die Beziehungen und Erfordernisse der drei benannten Governance-Aspekte und sie in Kapazitäten und technische Bedürfnisse zur Verbesserung der Governance für nachhaltige Entwicklung einfließen zu lassen.²³⁶ Indes fehlt es beispielsweise an allgemein akzeptierten Maßnahmen der staatlichen Verwaltung zur Einhaltung und Überprüfung von Zielvorgaben.²³⁷ Die Informati-

²³⁵ Siehe hierzu jeweils *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie* (Anm. 14), 80 (Good Governance), 85 (Effective Governance), 87 (Equitable Governance). Als möglicher Weg für die Integration einer effektiven Governance in ein eigenständiges Ziel wurden selbständige Governance-Bewertungsindikatoren vorgebracht, beispielsweise ein Indikator, der sich mit dem Problem von Lösungskapazitäten befasst. Dieses Verfahren wurde beispielsweise von der Mongolei verfolgt, mit der Initiative für ein Millenniums-Entwicklungsziel für demokratische Regierungsführung. Die Initiative begann mit einem Bewertungsverfahren, in dem die Qualität der Demokratie offen bewertet wurde. Es wird zudem das Risiko betont, wonach umfassende, eigenständige Governance-Ziele die Eigenkapitalaspekte von Governance-Ergebnissen vor allem bei der Entwicklung von Indikatoren herunterspielen, *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie* (Anm. 14), 90.

²³⁶ *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie* (Anm. 14), 91 f.

²³⁷ *F. Biermann/C. Stevens/S. Bernstein/A. Gupta/N. Kanie/M. Nilsson/M. Scobie* (Anm. 14), 89 f.

onsanforderungen der SDGs sind zudem enorm.²³⁸ Und ihr Erfolg hängt maßgeblich von den Möglichkeiten ab, die Umsetzung der Zielvorgaben zu prüfen und zu messen.

b) Das Monitoring von Governance

So stellt sich beispielsweise die Frage, wie sich Fortschritte in der dem SDG 16 jeweils zugrunde liegenden verbesserten Regierungsführung oder eine bessere Rechtstaatlichkeit messen lassen, ohne weitere Bemühungen zur Verbesserung der den entsprechenden Indikatoren zugrunde liegenden Methoden gemeinsam mit einer zunehmenden zwischenstaatlichen Einigung darüber, welche Indikatoren bei der Bewertung von Prozessen am aussagekräftigsten sind. Indikatoren für die SDGs folgen dem Ziel- und Vorgabensetzungsprozess mit der klaren Erwartungshaltung, dass die Ziele konsequent umgesetzt werden.²³⁹ Unter solchen Bedingungen sind die Indikatoren nicht länger marginal und rein technisch. Sie sind vielmehr zentral und politisch. Beobachtung, Messung und Bewertung sind integrale Bestandteile des strategischen Managements sowie der Steuerung und sie sind wesentlich für das Verständnis und die Behandlung von Nachhaltigkeitsproblemen.²⁴⁰ Durch die Messung der Fortschritte anhand von Indikatoren können Staaten und Akteure einer vergleichenden Betrachtung unterzogen werden.²⁴¹ Dass den Akteuren die Freiheit gewährt wird, die Ziele einzeln oder durch Nutzung von Netzwerken zu erreichen, während sie die Fortschritte messen und vergleichen, wird als einzigartiges Merkmal des *governance through goals* herausgestellt. In der Globalen Agenda 2030 wurde ein Mechanismus für die systematische Weiterverfolgung und Überprüfung der SDGs festgelegt,²⁴² der u. a. den Grundsätzen folgt, wonach der Prozess u. a. freiwillig und ländergesteuert sein soll und die Menschen offen, inklusiv, partizipatorisch und transparent an der Berichterstattung teilhaben sollen.²⁴³ Die Weiterverfolgung und Überprüfung der SDGs erfolgt anhand globaler, europäischer, nationaler sowie regionaler Indikatoren.²⁴⁴ Die Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, sollen Unterstützung bei der Stär-

²³⁸ N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 307.

²³⁹ L. Pintér/M. Kok/D. Almassy (Anm. 219), 99 ff. (124).

²⁴⁰ L. Pintér/M. Kok/D. Almassy (Anm. 219), 99.

²⁴¹ N. Kanie/F. Biermann (Anm. 3), 296.

²⁴² UN, A/RES/70/1, Rn. 72, 33.

²⁴³ UN, A/RES/70/1, Rn. 74 a) und c), 34.

²⁴⁴ UN, A/RES/70/1, Rn. 75, 34.

kung ihrer statistischen Ämter erhalten.²⁴⁵ Die nationalen und regionalen Ebenen werden einbezogen sowie die Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor gefördert, um valide Daten zu erlangen,²⁴⁶ die qualitative Aussagen zum Entwicklungsfortschritt ermöglichen.²⁴⁷

2. Zur Entwicklung eines EU-SDG Indikatoren-Rahmens zur Fortschrittüberwachung in Europa

Die EU hat sich uneingeschränkt dazu verpflichtet, bei der Umsetzung der Agenda 2030 und den SDGs unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) eine Vorreiterrolle zu spielen. Die SDGs werden zudem einen gemeinsamen Ansatz zwischen dem außenpolitischen Handeln der EU und ihren anderen Politiken herstellen sowie Kohärenz zwischen den Finanzierungsinstrumenten der EU fördern.²⁴⁸ Die Entwicklung eines Indikatorenrahmens zur Überwachung der Fortschritte in Richtung auf die SDGs ist ein technischer Prozess, der von der United Nations Statistical Commission (UNSC) geleitet wird.²⁴⁹ Zur Messung der EU-weiten Zielerreichung der SDGs wurde ein EU-SDG-Indikatorenset unter Federführung von Eurostat erarbeitet.²⁵⁰ Es basiert auf bereits bestehenden Nachhaltigkeitsindikatoren auf europäischer Ebene wie der Europa 2020 Strategie, der bisherigen Nachhaltigkeitsstrategie der EU und den zehn Kommissionsprioritäten.²⁵¹ Das Indikatorenset ist auf sechs Indikatoren pro SDG-Ziel begrenzt, um insgesamt die Anzahl von 100 Indikatoren nicht zu überschreiten.²⁵² Eine aktualisierte statistische Übersicht zum Status der SDGs in der EU und ihren Mitgliedstaaten bietet die zuletzt in 2017 aktualisierte Eurostat-Publikation an: "Sustainable Development in the European Union – A Statistical Glance from the Viewpoint of the UN Sustainable Development Goals".²⁵³ Eurostat plant eine regelmäßige Be-

²⁴⁵ UN, A/RES/70/1, Rn. 76, 35.

²⁴⁶ UN, A/RES/70/1, Rn. 78 (nationale Ebene), Rn. 80 (regionale Ebene), 35.

²⁴⁷ S. C. Kaumanns / M. Blumers / G. Junglewitz, Sustainable Development Goals – Indikatoren für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Wirtschaft und Statistik 2016, 20 ff.

²⁴⁸ EU Commission, Communication from the Commission (Anm. 128), 3.

²⁴⁹ EU, Eurostat, Sustainable Development in the European Union – A Statistical Glance from the Viewpoint of the UN Sustainable Development Goals, 2016, 11.

²⁵⁰ EU Commission, EU SDG Indicator Set, 31.5.2017, <<http://ec.europa.eu>>.

²⁵¹ Siehe oben III. 2.

²⁵² <<https://www.destatis.de>>.

²⁵³ EU, Eurostat, Sustainable development in the European Union, Sustainable Development in the European Union – A Statistical Glance from the Viewpoint of the UN Sustainable Development Goals, November 2017.

richterstattung sowie ein Monitoring des EU-SDG-Indikatorensets um die Fortschritte bei der Verwirklichung der SDG-Zielerreichung im EU-Kontext zu messen. Im November 2017 wurde die erste Version des “monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context” veröffentlicht.²⁵⁴ Das Indikatorenset in der EU umfasst 100 Indikatoren, die entlang der 17 SDGs strukturiert sind. Jedem Ziel sind sechs Indikatoren zugeordnet, mit Ausnahme der Ziele 14 und 17, die nur fünf aufweisen. Einundvierzig der 100 Indikatoren sind multifunktional, d. h. sie werden verwendet, um mehr als ein SDG zu überwachen. Der SDG-Indikator der EU wird im Einklang mit künftigen politischen Entwicklungen regelmäßigen Überprüfungen offenstehen und neue Indikatoren berücksichtigen, sobald diese mit neuen Methoden, Technologien und Datenquellen verfügbar werden.²⁵⁵ Die Auswahl der Indikatoren in der EU folgt einem dreistufigen Auswahlverfahren (“tier 1-3”). Die Gesamtlage zur Bestimmung von Indikatoren erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig gesichert. Zu den 241 globalen SDG-Indikatoren der UN liegen gegenwärtig ca. 35 % reguläre Datensätze vor. Für etwa 27 % der 244 globalen Indikatoren²⁵⁶ der UN gibt es eine Methode der Datenerhebung, aber, so ist einschränkend hinzuzufügen, liegen bisher nur unzureichende Datensätze vor. Für 36 % der globalen Indikatoren fehlt es an einer übereinstimmenden Methodik, wie überhaupt Datensätze gewonnen werden können oder es fehlen Datensätze völlig.²⁵⁷ Eine Zielerfassung durch die global gesetzten Indikatoren ist derzeit nur in einer Größenordnung von ca. 40 % möglich. Bei mehr als der Hälfte der SDGs sind Aussagen in Bezug auf Zielerreichung der SDGs nur sehr eingeschränkt, wenn überhaupt möglich. Bei der Ergebnisauswertung in den letzten fünf Jahren hat die EU einen lediglich moderaten Stand erreicht. Fortschritte wurden gemacht bei 8 von 17 SDGs (SDG 4, 17, 9, 5, 8, 1, 2 und 10). Bei vier Zielen – SDG 6 “sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen”, SDG 13 “Klimaaktion”, SDG 14 “Leben unter Wasser” und SDG 16 “Frieden, Gerechtigkeit und Stärke” können Trends nicht berechnet werden, da es zu wenige Daten aus den letzten fünf Jahren gibt, die eine Bewer-

²⁵⁴ <<https://www.destatis.de>>.

²⁵⁵ EU, Eurostat, Sustainable Development in the European Union Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context, November 2017, 9 f.

²⁵⁶ EU, Eurostat, Sustainable Development in the European Union – A Statistical Glance from the Viewpoint of the UN Sustainable Development Goals, November 2017, 18, “232 different indicators covering all the 169 targets of the 2030 Agenda (as some indicators are used to monitor more than one target, the set overall includes 244 indicators)”.

²⁵⁷ M. de Smedt, SDG Indicators In an EU Context, 2017, 5, <<https://www.unece.org>>.

tung ermöglichen würden.²⁵⁸ Insgesamt kann zusammengefasst werden, dass im Mehrebenensystem folgende Aspekte hervortreten, die eine gewisse Inkonsistenz erkennen lassen: Auf der globalen UN-Ebene wird eine Liste von 244 Indikatoren verwandt, die auch nicht verfügbare Indikatoren enthalten. Die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) entwickelt zwar einen Ratgeber für Mitgliedstaaten, stellt aber kein Monitoring an. Die EU hat als Ausgangspunkt die “SDGs in an EU Context”²⁵⁹ gewählt und hat dazu ein eigenes Indikatorenset entwickelt, das auf 100 verschiedenen Indikatoren und 41 Mehrzweckindikatoren beruht. In Deutschland gibt es unterschiedliche Strategien zur Entwicklung von nationalen SDGs – Indikatorensets. Nicht in allen Mitgliedstaaten der EU liegen derzeit verfügbare Indikatorensets vor.²⁶⁰ Aus den für Deutschland verfügbaren Indikatoren der globalen UN-Agenda 2030²⁶¹ wurden in der jüngsten Auflage des Indikatorenberichts “nur” 63 Indikatoren ausgewählt.²⁶² Der Befund ist in rein formaler Hinsicht erstaunlich. Von den 241 UN-Indikatoren verwendet die EU 100 und Deutschland 63. Offen bleibt, ob auf dieser Grundlage Messungen der Zielerreichung erfolgen und in einem europäischen und globalen Kontext zu validen Handlungsempfehlungen verdichtet werden können.

3. Fehlende Legitimität bei der Auswahl und Anwendung von Indikatoren?

Problematisch ist allerdings nicht nur die Methode, Auswahl und Bestimmung von Indikatoren, sondern die Ziele der SDGs leiden mitunter an einer spezifischen Unschärfe. Allein die Vorgabe nach SDG 16.3, wonach die Rechtstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern und ein gleichberechtigter Zugang aller zur Justiz zu gewährleisten ist, wirft die Frage nach dem Inhalt eines globalen Rechtsstaatsprinzips auf, das bis

²⁵⁸ EU, Eurostat, Sustainable Development in the European Union Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context, November 2017, 10.

²⁵⁹ EU Commission, Communication from the Commission (Anm. 128).

²⁶⁰ Ein guter Überblick verschafft die Linksammlung von Eurostat zu den Webseiten der Mitgliedstaaten (inkl. Norwegen und Schweiz) und ihren SDG-Programmen: <<http://ec.europa.eu>>.

²⁶¹ Destatis, Indikatoren der UN-Nachhaltigkeitsziele, für Deutschland verfügbare Indikatoren der globalen UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, 30.10.2017, <<https://www.destatis.de>>.

²⁶² Destatis, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2016, Stand: 21.3.2017, 5, <<https://www.destatis.de>>.

heute nicht vorliegt und dessen Inhalte weder allein mit einem “Good Governance-Konzept” noch einer Global Rule of Law,²⁶³ dem europäischen (Art. 2 EUV) oder nationalstaatlichen unterschiedlichen Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips²⁶⁴ definiert werden kann. Besteht insofern bereits eine Unschärfe des zu überprüfenden Inhalts eines Rechtsbegriffes und die ihn in dem jeweiligen Verfassungsgefüge umgebenden normativen Wertungen, sei es mit hohem oder eher restriktivem humanitären Anspruch, und einer strikt unabhängigen oder politisch abhängigen Justiz, so bleibt umso mehr fraglich, welche Indikatoren von welcher Interessengruppe mit welcher Metatheorie ausgewählt werden. Es verwundert daher nicht, wenn schon 1987 von *Judith Shklar* formuliert wurde, “it would not be very difficult to show that the phrase ‘the rule of law’ has become meaningless thanks to ideological abuse and general over-use”.²⁶⁵ Gleichwohl besteht offenbar Einigkeit, dass Indikatoren keine exakte Realität abbilden und dass sie kein physikalisches Instrumentarium sind, das ähnlich wie ein Thermometer eine exakte Temperatur messen kann.²⁶⁶ Indikatoren können keine objektive Realität messen. Vielmehr wird mit einem Indikator eine “normative Analyse” der Realität hinzugefügt, die gemessen wird.²⁶⁷ Insoweit stellt sich die Frage auch nach der Legitimität des Auswahlverfahrens und der Festlegung von Indikatoren. Die demokratische Legitimierung ist insoweit erforderlich als dass “richtige” oder “falsche” Ergebnisse aus bestimmten Ergebnissen abgeleitet werden und daraus politische und ggf. auch rechtliche Erwägungen und Entscheidungen anschließen, die z. B. in Deutschland als wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte qualifiziert werden können.²⁶⁸ Für die politische Entscheidung, ob ein Gesetz geändert oder gar in das parlamentarische System eingebracht werden muss, ist relevant, ob etwas Signifikantes gemessen wurde oder nicht.²⁶⁹ Indikatoren enthalten normative Wertungen,

²⁶³ P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2018, Rn. 253 ff.; P. Rijpkema, *The Concept of a Global Rule of Law*, *Transnational Legal Theory*, Vol. 4, 2013, Issue 2, 167, 196, <<https://doi.org/10.5235/20414005.4.2.167>>.

²⁶⁴ C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EU-Vertrag (Lissabon)*, 5. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 25 f. m. w. N.

²⁶⁵ R. Urueña, *Indicators and the Law, A Case Study of the Rule of Law Index*, in: S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury, *The Quiet Power* (Anm. 220), 75, 89.

²⁶⁶ R. Urueña (Anm. 265).

²⁶⁷ R. Urueña (Anm. 265).

²⁶⁸ A. von Bogdandy/M. Goldmann, *Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD’s Programme for International Students Assessment (PISA)*, in: K. E. Davis/A. Fisher/B. Kingsbury/S. Engle Merry (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2015, 52, 54, 85: “Pisa thus need to be framed by public law – more precisely, by international law – in order to ensure its legitimacy and address any conflicts and contestations ...”

²⁶⁹ S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Anm. 220), 17, f.

die auf eine Anpassung der Wirklichkeit durch ein normatives Gebot oder mit einem Ergebnis aufwarten, das zu einem positiven Tun oder Unterlassen zwingt. Die Übereinstimmung ist daher verblüffend: “in these respects global indicators are comparable to international legal norms”.²⁷⁰ Das Ergebnis einer kritischen Überprüfung von Indikatoren kann sein, dass es einen Bedarf für die Regulierung von indikatorgestützten Prozessen und Ergebnissen gibt.²⁷¹ Ihre Similiarität endet allerdings bei ihrem Entstehungsprozess. Indikatoren entstehen in einem in der Regel wesentlich weniger formalisierten Verfahren. Die Entstehung und ihre Wirkung verdient Beachtung, zumal Zusammenhänge zwischen Recht und Indikatoren dann offen zu Tage treten, wenn Rechtsnormen auf Indikatoren verweisen und sie insoweit dazu beitragen, gesetzliche Ziele zu erfüllen.²⁷² Die Vergleichbarkeit zeigt sich auch in der Methode: die Anwendung des Indikators auf eine Datenlage, mit der ein Ziel erreicht oder nicht erreicht worden ist, besteht im Wesentlichen als eine Zusammenstellung von Tatsachen und Ereignissen. Diese Ansammlung spezifischer Daten wird mit dem Indikator in Beziehung gesetzt, einer Subsumtion im ursprünglichen Wortsinne nicht unähnlich, um zu einer Entscheidung zu gelangen.

4. Zum Monitoring in nationalen Rechtsordnungen: Deutschland und Italien

Es ist bemerkenswert, dass normativ wirkende außerrechtliche Vorgaben nicht mit dem im klassischen Rechtssystem verfügbaren justiziellen gerichtlichen System überprüfbar sind. Die mit der normativen Wirkung durchaus vergleichbare faktische Wirkung im Rahmen der Überprüfung der Zielerreichung zwingt zu einer besonderen, außerhalb des juristischen Systems stehenden, Überprüfung, die sich eher an Zielerreichungsmethoden im Ma-

²⁷⁰ S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Anm. 220), 19. Sowohl Indikatoren als auch das Recht verkörpern Standards, sodass sie deshalb jeweils als Ausdruck von Werten und politischen Verpflichtungen dienen. Einige der Pfade, auf denen Indikatoren Erwartungen, soziale Kategorien, Statusbeziehungen, Verhalten und sogar Identitäten beeinflussen können ähneln denen, die für internationale Rechtsinstrumente gelten. Dies beinhaltet das sogenannte naming & shaming, Nachahmung, informationsverändernde Überzeugungen oder strategische Berechnungen, Verhaltens- oder Identitätsanpassungen, Ermächtigung oder Neudefinition des Indikators, Veränderung externer Machtstrukturen sowie Veränderung von Machtverteilungen innerhalb einer Entität und Aufbau oder Intensivierung von Netzwerken, S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Anm. 220), 18 f.

²⁷¹ K. E. Davis/B. Kingsbury/S. Engle Merry, Introduction: Governance by Indicators, in: K. E. Davis/A. Fisher/B. Kingsbury/S. Engle Merry (Anm. 268), 20.

²⁷² S. Engle Merry/K. E. Davis/B. Kingsbury (Anm. 220), 20.

nagement orientieren, als an dem juristischen Methodeninstrumentarium. Es überrascht daher nicht, dass das Bundesamt für Statistik auf der Basis von UNSC mit einem neu entwickelten, ersten globalen Indikatorenset überprüft, ob die SDGs in Deutschland erreicht werden.²⁷³ Im politischen Raum organisiert der Rat für Nachhaltige Entwicklung ein Peer Review zur deutschen Nachhaltigkeitspolitik.²⁷⁴ Die Zusammenstellung der für Deutschland grundsätzlich verfügbaren circa 100 Indikatoren basiert sowohl auf Daten der amtlichen Statistik als auch auf anderen Quellen. Die Statistische Kommission der Vereinten Nationen wurde beauftragt, gemeinsam mit den nationalen Statistischen Ämtern globale Indikatoren für die Unterziele zu entwickeln.²⁷⁵ Tatsächlich werden in der Nachhaltigkeitstrategie in Deutschland 63 Schlüsselindikatoren verwendet, die zu jedem der SDGs ein indikatorengestütztes Ziel definieren.²⁷⁶ Das Indikatorenset bildet eine wichtige Grundlage des sogenannten Reviewprozesses. Dieser wird sich bis 2030 erstrecken und beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Für die Steuerung des globalen Review Prozesses ist das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (HLPF) zuständig.

Es erweist sich insgesamt auch in Italien als schwierig, die Ziele und Unterziele der SDGs mit Indikatoren in Verbindung zu bringen, zumal weitere Indikatoren aus dem außerhalb der SDGs angesiedelten Programm "Bes" (Benessere equo e sostenibile) in Form von 30 Indikatoren eingeflossen sind.²⁷⁷ Das Istat hat vor dem Hintergrund der Arbeiten der UN und von Eurostat nach Aktualisierungen und Erweiterungen zuletzt im Mai 2017 insgesamt 201 Indikatoren für 109 Messpunkte der SDGs verfügbar gemacht. Für 72 % der Indikatoren sind territoriale Aufschlüsselungen verfügbar.²⁷⁸

²⁷³ M. Blumers/S. C. Kaumanns, Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Wirtschaft und Statistik 2017, 96 ff.

²⁷⁴ <<https://www.nachhaltigkeitsrat.de>>.

²⁷⁵ Destatis, Indikatoren der UN-Nachhaltigkeitsziele, Oktober 2017, 5, SDG Indicators Global Database: <<https://unstats.un.org>>.

²⁷⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, 12, <<https://www.bundesregierung.de>>.

²⁷⁷ Istat, Gli Indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs – Sustainable Development Goals) delle Nazioni Unite, 15.12.2017, 7, <<https://www.istat.it>>. M. Zupi, L'avvio dell'agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Osservatore di Politica Internazionale, No. 67, 2016, <<http://www.parlamento.it>>.

²⁷⁸ Istat (Anm. 277), 6.

VI. Schlussbemerkungen

Die Nachhaltigkeitsidee ist seit Anbeginn durch die Vorstellung eines Interdependenzzusammenhanges der zu bewältigenden Probleme im politischen Raum gekennzeichnet.²⁷⁹ Die Verwirklichung der SDGs kann daher nur durch multipel verknüpfte Lösungsansätze erreicht werden. Die in ihrem Ursprung politische und nach Art. 10 UN-Charta auf eine Empfehlung ausgerichtete Resolution der Generalversammlung wird auf internationaler Ebene z. B. von der EU als Staatenverbund sowie von diversen Staaten durch bi- und multilateral verhandelte Freihandels- und Investitionsabkommen in völkerrechtliche Verträge integriert, die nach Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut rechtlich bindend sind. Die SDGs an sich entfalten jedenfalls gegenwärtig noch keine unmittelbar rechtlich bindende Wirkung. Das nimmt ihnen aber nicht ihre Wirkungsmächtigkeit, die auf Zustimmung der Beteiligten durch Überzeugung ausgerichtet ist. Ansätze zur Herausbildung von Rechtsprinzipien und Rechtsgrundsätzen im Sinne von Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut sind vorhanden. Inhalt und Umfang der Prinzipien (z. B. Sofia Guidelines der ILA) entfalten bereits in der Rspr. nachweisbare Wirkungen im Rahmen von Abwägungsprozessen, die weiterer Verdichtung bedürfen. Die in der UN-Resolution beschlossenen 17 SDGs nebst 169 Unterzielen sind transformativ und universell. Sie gelten für Entwicklungs- und Schwellenländer gleichermaßen wie für Industrieländer. Inhaltlich erstrecken sich die Ziele vor allem auf den Schutz von Menschenrechten, insbesondere auf den Erhalt von Menschenwürde, aber auch auf Rechtstaatlichkeit, Gerechtigkeit und Gleichheit sowie den Umweltschutz und die Einhaltung von Arbeitsnormen sowie auf eine jeweils nachhaltige ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung in den benannten Bereichen. Die Generalversammlung nimmt die Aufgabe wahr, die Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Bereichen zu fördern sowie zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen (Art. 13 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 i. V. m. Art. 55 ff. UN-Charta). Da ihre Resolutionen nach Art. 10 UN-Charta nicht rechtlich bindend sind, sie aber oftmals weitreichende Aussagen zu völkerrechtlichen Fragen treffen, mehrten sich von der enormen praktischen Bedeutung getragene Bestrebungen, sie in den Rechtsquellenkatalog des Art. 38 IGH-Statut einzuordnen. Für das Völkergewohnheitsrecht ist eine differenzierte Betrachtung geboten: Unter Fortführung der mit den MDGs erzielten Fortschritte kristallisiert die Resolution entstehendes Gewohnheitsrecht heraus und im Hinblick auf den neu aufgenommenen

²⁷⁹ I. Augsberg (Anm. 76), 402.

Nachhaltigkeitsgedanken bildet sie den Ausgangspunkt für die Entwicklung von Gewohnheitsrecht. Zu verzeichnen sind mittelbare diverse Wirkungen im internationalen, europäischen, nationalen und transnationalen Raum, die eine Grundierung durch die SDGs erhalten. Im transnationalen Rechtsraum sind über Richtlinien der EU Verschränkungen erkennbar, die in das private Recht hineinreichen. Die Wirkung der SDGs und dem mit ihnen verbundenen Corporate Social Responsibility (CSR) kann auch im Zivilrecht etwa im Bereich der Haftung gemessen werden. Auf nationaler Ebene werden die Nachhaltigkeitsziele durch die Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge in die jeweiligen Rechtsordnungen integriert und parallel zu diesem Prozess werden nach der von der UN angestoßenen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie regelmäßig Gesetze und Verordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen überprüft und angepasst. Obwohl die Resolution erst vor zwei Jahren beschlossen wurde, werden bereits jetzt die hiervon ausgehenden weitreichenden und sich voraussichtlich verstetigenden Rechtswirkungen erkennbar. Freilich bedarf die sich im Anfangsstadium befindende Entwicklung einer weiteren Beobachtung und Analyse. Ob sich die Inhalte der UN-Resolution zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zählen lassen, bleibt zweifelhaft; die International Law Commission zählt sie nicht dazu. Ihre Verbindlichkeit wäre durch die Zuordnung zum Rechtsquellenkatalog des Art. 38 IGH-Statut zwar hergestellt, indes wären die Inhalte nicht ohne weiteres durchsetzbar, weil weder der StIGH noch der IGH eine Entscheidung auf solch generelle Prinzipien gegründet haben. Da eine nur moralische und politische Bedeutung von Resolutionen Bedenken hervorruft, sie als unverbindlich zu bezeichnen, wird erwohnen, sie als sogenanntes soft law zu qualifizieren, das aber seinerseits ebenfalls nicht rechtsverbindlich ist. In der Eigenschaft als soft law dient die Globale Agenda 2030 als Leitlinie beim Abschluss internationaler Freihandels- und Investitionsabkommen. Die Resolution entfaltet horizontale Wirkungen innerhalb des Völkerrechts und vertikale Wirkungen im Recht der Europäischen Union, weil ihre Inhalte von diversen Institutionen und Völkerrechtssubjekten aufgegriffen und bisweilen in rechtlich relevante Formate überführt werden. Indem sich die Inhalte der UN-Resolution in vor allem von der Europäischen Union auch mit Entwicklungsländern verhandelten Freihandelsabkommen widerspiegeln, oder nach ihrer Verkündung explizit aufgenommen wurden, werden sie zum Bestandteil völkerrechtlicher Verträge.