

**Konzeptionelle Weiterentwicklung
der CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren
zur Thematik internationaler Institutionen –
Kapitel 38 und 39 der AGENDA 21**

Endbericht, Dezember 1997

**Umweltbundesamt
F + E Vorhaben 201 03 211/03**

**Dr. Sebastian Oberthür
Matthias Buck, M.A.**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	ii
Kurzfassung	1
1. Einleitung	7
2. Internationale Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung	8
3. Die Indikatoren der CSD im Bereich internationaler Institutionen	12
3.1 Stand der Indikatorendiskussion im allgemeinen.....	12
3.2 Die von der CSD berücksichtigten internationalen Institutionen	14
3.3 Die CSD-Indikatoren im Bereich internationaler Institutionen	16
3.4 Schwachstellenanalyse der CSD-Indikatoren.....	18
4. Ein leistungsfähigeres Indikatorenset für den Bereich internationaler Institutionen	22
4.1 Mögliche ergänzende Indikatoren für den Bereich internationaler Abkommen	23
4.2 Aufzeigen von Trends.....	33
4.3 Ergebnis: Empfehlung einer praktikablen Ausweitung der Indikatorenliste der CSD.....	34
5. Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Indikatorenliste der CSD	37
5.1 Weitere Verbesserung der Indikatorenliste	37
5.2 Anwendung auf weitere internationale Institutionen/Organisationen.....	39
5.3 Indikatoren der Nachhaltigkeit internationaler Institutionen.....	42
Literatur	44

Abkürzungsverzeichnis

CSD	Commission on Sustainable Development
DSR	Driving Force, State, Response
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GEF	Global Environment Facility
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme

Kurzfassung

Auf Grundlage von Kapitel 40 der AGENDA 21 werden im Rahmen der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) Indikatoren zur Abbildung der Nachhaltigkeit gesellschaftlicher Zustände und Entwicklungen erarbeitet. Dabei werden ökonomische, ökologische, soziale und institutionelle Aspekte unterschieden. Um zu einem international konsensfähigen und nach Möglichkeit global anwendbaren Indikatorenset zu gelangen, sollen die Indikatoren möglichst leicht erhebbar sein und eindeutige Aussagen erlauben. Derzeit werden die CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren in mehreren Staaten, darunter auch in Deutschland, erprobt. Im Rahmen dieser Testphase hat die vorliegende Studie die CSD-Indikatoren im Bereich internationaler Institutionen (Kapitel 38 und 39 AGENDA 21) zum Gegenstand.

Unter den Begriff internationale Institutionen fallen sowohl internationale Organisationen als auch völkerrechtliche Vertragssysteme. Erst durch internationale Institutionen wird im internationalen Staatensystem, welches von der Abwesenheit einer zentralen Herrschaftsautorität („Weltregierung“) charakterisiert ist, eine strukturierte politische Zusammenarbeit von Staaten zur gemeinsamen Lösung von Nachhaltigkeitsproblemen möglich. Der Erfolg dieser freiwilligen Zusammenarbeit bleibt an die Wirksamkeit des Prinzips der Gegenseitigkeit (Reziprozität) gebunden: Die Übernahme von Verpflichtungen und deren Erfüllung sind davon abhängig, daß auch die anderen Beteiligten ihren Teil beitragen. Auf dieser Grundlage stellen internationale Institutionen ein wichtiges Handlungspotential zur Bearbeitung globaler Nachhaltigkeitsprobleme zur Verfügung.

Die im Rahmen der CSD für Kapitel 38 und 39 der AGENDA 21 entwickelten Indikatoren zielen darauf, staatliches Verhalten gegenüber relevanten internationalen Institutionen zu erfassen und zu bewerten. Daraus wird ablesbar, inwieweit die Staaten das im Rahmen dieser Institutionen zur Verfügung stehende Handlungspotential nutzen.

Die von der CSD für den Bereich internationaler Institutionen erarbeiteten Indikatoren werden auf sechs völkerrechtliche Vertragssysteme bezogen: (1) das Baseler Übereinkommen zur Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, (2) das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, (3) das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, (4) das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, (5) das Übereinkommen zur Bekämpfung der Desertifikation und (6) das Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Seerecht. Weitere internationale Übereinkommen aus dem Bereich einer nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen erscheint derzeit nicht vordringlich, da diese Auswahl die wichtigsten globalen Abkommen umfaßt und durchaus repräsentativ ist.

Mit Bezug auf diese sechs Abkommen sollen im Rahmen der CSD bisher zwei Indikatoren erhoben werden: die **Ratifikation** und die **Implementation** (d.h. im Sinne der CSD: *Implementationsgesetzgebung*). Die Ratifikation begründet die völkerrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung eines internationalen Vertrages. Ihr Vorliegen ist somit die Voraussetzung dafür, daß es in dem betreffenden Problemfeld zu Umsetzungsbemühungen der jeweiligen Regierung und anschließend zu entsprechenden Verhaltensänderungen kommen wird. Die Implementationsgesetzgebung ist Teil der staatlichen Umsetzungsbemühungen, ihr Vorhandensein ist somit ebenfalls ein wichtiger Indikator für die Wirksamkeit internationaler Institutionen. Die zur Bildung dieser Indikatoren erforder-

lichen Daten sind leicht erhebbar. Ratifikationsurkunden werden grundsätzlich bei einer zentralen Stelle hinterlegt. Angaben über Implementationsgesetzgebung sind entweder, soweit sie von Berichtspflichten erfaßt werden, bei den Vertragssekretariaten internationaler Abkommen oder bei den nationalen Regierungen vorhanden.

Die Aussagekraft der Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* ist allerdings beschränkt, da diese Indikatoren lediglich formale staatliche Akte zur Umsetzung internationaler Abkommen erfassen. Dabei bleiben verschiedene Aspekte des Handlungssystems internationaler Institutionen unberücksichtigt, die für den Fortbestand und die Wirksamkeit internationaler Institutionen erhebliche Bedeutung besitzen. Es gibt eine Reihe von ergänzenden Indikatoren, die geeignet wären, die Aussagekraft der bisherigen Indikatoren zu erhöhen. Unter Gesichtspunkten der Datenverfügbarkeit und der klaren konzeptionellen Fassung wird vorgeschlagen, für den Bereich internationaler Institutionen folgende Indikatoren zur Abbildung von Nachhaltigkeit ergänzend zu *Ratifikation* und *Implementation* zu erheben (s. auch Tabelle):

1. Indikator **Durchführungsbestimmungen**

Damit sich Implementationsgesetzgebung in entsprechendem Verhalten der mit dem Gesetzesvollzug betrauten Behörden niederschlägt, bedarf es in der Regel Durchführungsbestimmungen zur „Programmierung der Verwaltung“. Solche Durchführungsbestimmungen geben beispielsweise Verfahrensschritte oder Auslegungskriterien vor. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, daß internationale Verpflichtungen national auch beachtet werden. Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der betrachteten internationalen Abkommen, für die Durchführungsbestimmungen existieren, zur Gesamtzahl der ausgewählten ratifizierten Abkommen, die substantielle Verpflichtungen enthalten, ausgedrückt werden. Die zur Bildung des Indikators erforderlichen Daten müßten überwiegend von den nationalen Regierungen abgefragt werden. Durch eine knappe qualitative Erläuterung ließe sich Bewertungsschwierigkeiten Rechnung tragen, die aus unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungstraditionen der Staaten resultieren.

2. Indikator **Erfüllung substantieller Pflichten**

Der Indikator *Erfüllung substantieller Pflichten* (der inhaltlichen Vorgaben der Abkommen, z.B. Reduktionspflichten) erlaubt es, über formale staatliche Akte hinaus einzuschätzen, inwieweit es in der Folge internationaler Vereinbarungen zu Verhaltensänderungen in Richtung auf eine Lösung des Problems und eine Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung gekommen ist. Hierdurch wird die Verbindung zwischen internationalen Institutionen im Bereich nachhaltiger Entwicklung und dem problembezogenen gesellschaftlichen Verhalten hergestellt. Bei diesem Indikator sollten auch substantielle Pflichten berücksichtigt werden, die zunächst völkerrechtlich nicht bindende Form annehmen, anschließend aber Teil des völkerrechtlichen Vertrages werden. Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der Abkommen, deren substantielle Pflichten erfüllt wurden, zur Gesamtzahl der Abkommen, die solche Pflichten für den betreffenden Staat enthalten, ausgedrückt werden. Die zur Bildung des Indikators erforderlichen Daten liegen in der Regel bei den zuständigen Vertragssekretariaten vor. Zu beachten ist, daß nicht alle genannten Abkommen konkrete Pflichten (z.B. Minderungsziele, Verbote) enthalten und nicht in jedem Fall alle teilnehmenden Staaten den gleichen Verpflichtungen unterliegen. Zudem kann sich bei der Neueinführung oder Änderung von Verpflichtungen der Indikator im Zeitverlauf verändern, ohne daß sich das Verhalten verändert. Schließlich können Vertragsbrüche unterschiedliches Ausmaß besitzen, und es kann dafür „gute

Gründe“ geben, die bei einer Beurteilung zu berücksichtigen sind. Diesen Aspekten kann durch kurze qualitative Ergänzungen der Maßzahl Rechnung getragen werden.

3. Indikator **Erfüllung der Berichtspflichten**

Eine wichtige Grundlage für die Funktionsfähigkeit internationaler Institutionen ist die Übermittlung von vollständigen Berichten über staatliche Umsetzungsbemühungen entsprechend den international gemeinschaftlich, teilweise in völkerrechtlich nicht bindender Form gemachten Vorgaben. Werden Berichtspflichten mangelhaft erfüllt, so fehlt ein wichtiges Element, mit dessen Hilfe die Vertragspartner Sicherheit erlangen, daß ihre eigenen Bemühungen von den anderen nicht opportunistisch ausgenutzt werden. Zudem bilden Berichtspflichten die Grundlage, um wirksam auf neu auftauchende wissenschaftliche oder technische Probleme sowie Vollzugsdefizite reagieren zu können. Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der Abkommen, für die entsprechende Berichte übermittelt wurden, zur Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen, die Berichtspflichten enthalten, ausgedrückt werden. Die hierzu erforderlichen Daten liegen bei den Vertragssekretariaten vor, denen die Länderberichte zugehen. Die Maßzahl für den Indikator erlaubt allerdings noch keine Aussage über die inhaltliche Qualität der Berichte. Kurze Einschätzungen der Berichtsqualität stellen deshalb eine wichtige Ergänzung des Indikators dar.

4. Indikator **Erfüllung finanzieller Pflichten**

Auch die vollständige Leistung finanzieller Beiträge entsprechend den international gemeinschaftlich, häufig in völkerrechtlich nicht bindender Form vereinbarten Vorgaben ist eine wichtige Grundlage der Funktionsfähigkeit internationaler Institutionen einer nachhaltigen Entwicklung. Nur mit den entsprechenden Finanzmitteln sind der organisatorische Apparat einer internationalen Institution (Sekretariat, Konferenzen) und der regelmäßige Informationsaustausch zu unterhalten. Der Indikator *Erfüllung finanzieller Pflichten* kann als Verhältnis der Zahl der Abkommen, für die Beiträge geleistet wurden, zur Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen mit finanziellen Verpflichtungen ausgedrückt werden. In diesem Fall ist auch für jedes Abkommen eine graduelle Messung der Erfüllung möglich, indem die geleisteten Zahlungen den veranschlagten Zahlungsverpflichtungen gegenübergestellt werden. Die zur Bestimmung des Indikators erforderlichen Daten können von den zuständigen Vertragssekretariaten erlangt werden. Der Indikator ist allerdings nicht auf alle Länder in gleichem Maße anwendbar, da nicht alle Staaten finanziellen Pflichten unterliegen. Zusätzlich zur Maßzahl erscheinen kurze Erläuterungen bei „guten Gründen“ für eine Nichterfüllung finanzieller Pflichten sowie ergänzende Angaben zu möglichen freiwilligen Zahlungen angebracht.

5. Indikator **Kooperation mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren**

Eine nachhaltige Entwicklung erfordert aufgrund ihres gesellschaftlichen Querschnittscharakters eine aktive Teilnahme der relevanten gesellschaftlichen Akteure (insbesondere Umweltverbände, Industrie, Wissenschaft). Deshalb steigert die Kooperation mit diesen Akteuren beim Aushandeln und bei der Umsetzung internationaler Pflichten die Chancen, die Leistungspotentiale internationaler Institutionen auszuschöpfen. Zur Bildung des Indikators ist zu prüfen, ob institutionalisierte Arenen oder Verfahren zur Beteiligung der relevanten gesellschaftlichen Akteure existieren. Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der Abkommen, in deren Bereich derartige Konsultationsmechanismen bestehen, zur Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen ausgedrückt werden. Die zur Bildung des Indikators erforderlichen Daten müssen meist bei den nationalen Regierun-

gen abgefragt werden. Da die bloße Existenz institutionalisierter Konsultationsprozesse keine Aussage über die Qualität der erreichten Beteiligung beinhaltet, erscheint eine kurze qualitative Ergänzung des Zahlenindikators sinnvoll.

Tabelle: Nachhaltigkeitsindikatoren für den Bereich internationaler Abkommen

vorgeschlagener Indikator	Bedeutung	Datenverfügbarkeit	Probleme	QE
Ratifikation	Ratifikation ist Voraussetzung völkerrechtlicher Verpflichtung	Daten verfügbar (Sekretariate)	bezieht sich auf rein formalen staatlichen Akt	—
Implementation	Existenz nationaler Gesetzgebung erhöht Wahrscheinlichkeit der Vertragstreue	Daten verfügbar (Sekretariate) oder leicht erhebbar (Regierungen)	bezieht sich auf rein formalen staatlichen Akt	—
Durchführungsbestimmungen	Rechtsförmige Anweisungen „programmieren“ Verwaltung beim Gesetzesvollzug	Daten leicht erhebbar (Sekretariate, teilweise Regierungen)	bezieht sich auf rein formalen staatlichen Akt	JA
Erfüllung substantieller Pflichten	Tatsächliche Verhaltensanpassung ist Voraussetzung für Fortschritte zur Nachhaltigkeit	Daten verfügbar (Sekretariate, teilweise Regierungen)	nicht auf alle Staaten/Abkommen anwendbar; Datenqualität z.T. fragwürdig	JA
Erfüllung von Berichtspflichten	wichtig für Transparenz, Informationsfluß (Funktionsfähigkeit der Institutionen)	Daten bei Sekretariaten verfügbar oder leicht erhebbar	Berichtsqualität z.T. fragwürdig; indirekte Aussagekraft	JA
Erfüllung finanzieller Pflichten	wichtig für organisatorisches Funktionieren der Institutionen (z.B. Sekretariate)	Daten bei Sekretariaten verfügbar oder leicht erhebbar	nicht auf alle Staaten anwendbar; indirekte Aussagekraft	JA
Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren	wegen gesellschaftlicher Querschnittsdimension von Nachhaltigkeit wichtig	Daten bei Regierungen erhebbar	geringe Aussagekraft über Qualität der Kooperation	JA
nicht vorgeschlagener Indikator				
Beachtung nicht verbindlicher Beschlüsse	Wichtige Entscheidungen haben häufig völkerrechtlich nicht bindende Form	Datenerhebbarkeit ohne Auswahl unklar	methodische Probleme der Auswahl	—
aktive Teilnahme (am internationalen Prozeß)	ist Voraussetzung für Bildung wirksamer Institutionen	mangelhafte Datenverfügbarkeit	methodische Probleme der Bewertung	—

QE = Qualitative Ergänzung des Indikators zur Erhöhung der Aussagekraft empfohlen

Damit wird hier die folgende praktikable Liste von sieben Indikatoren für den Bereich internationaler Abkommen (Kapitel 39 der AGENDA 21) vorgeschlagen: (1) Ratifikation, (2) Implementation, (3) Durchführungsbestimmungen, (4) Erfüllung substantieller

Pflichten, (5) Erfüllung von Berichtspflichten, (6) Erfüllung von finanziellen Pflichten und (7) Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren. Im Vergleich mit den bisher von der CSD verwendeten Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* würde durch die Nutzung dieser Liste eine erhebliche Erhöhung der Aussagekraft erreicht.

Die **Beachtung von völkerrechtlich nicht bindenden Beschlüssen** und die **aktive Teilnahme an internationalen Institutionen** wurden als zwei weitere Möglichkeiten identifiziert, die Aussagekraft der Nachhaltigkeitsindikatoren für den Bereich internationaler Institutionen zu erhöhen. In beiden Fällen wird hier allerdings eine Berücksichtigung aufgrund schwerwiegender methodischer Probleme und mangelhafter Verfügbarkeit von Daten vorerst nicht empfohlen. Völkerrechtlich nicht bindende Beschlüsse fließen teilweise schon in die zuvor genannten Indikatoren ein. Darüber hinaus stehen bisher keine allgemein anerkannten Kriterien dafür zur Verfügung, welche dieser Beschlüsse wichtig sind und deshalb zur Bildung des Indikators herangezogen werden sollten. Die zur aussagekräftigen Bildung eines Indikators *aktive Teilnahme an internationalen Abkommen* erforderliche qualitativ differenzierte Bewertung des Verhaltens von Staaten in internationalen Institutionen ist derzeit aufgrund methodischer Probleme (fehlende konsensfähige Kriterien einer „aktiven, konstruktiven Teilnahme“) und einer mangelhaften Datenlage nicht möglich.

Ein grundsätzliches **Problem** bei der Erhebung der hier betrachteten Indikatoren besteht darin, daß in der Regel die **Selbstberichterstattung der Staaten** die Datengrundlage darstellt. Die Qualität und Aussagekraft der auf dieser nicht unabhängigen Grundlage erhobenen Indikatoren leidet entsprechend. Eine unparteiische Berichterstattung, etwa durch den Einbezug unabhängiger Expertise bei der nationalen Erstellung der Berichte oder ihrer internationalen Auswertung, werden sich jedoch allenfalls langfristig verwirklichen lassen. Um so wichtiger erscheint es, bereits heute die aus der Selbstberichterstattung resultierenden Probleme für die Funktionsfähigkeit des von der CSD erstrebten Indikatorensystems zu thematisieren.

Trendaussagen sind mit Hilfe der in Betracht gezogenen Indikatoren nur sehr beschränkt möglich. Es entstehen hier Interpretationsprobleme, da sich die Zahl der bei der Bildung der Indikatoren jeweils zu berücksichtigenden Abkommen ebenso verändern kann wie die in diesen Abkommen festgelegten inhaltlichen Verpflichtungen. Somit können sich die Maßzahlen der Indikatoren wandeln, ohne daß sich staatliches Verhalten entsprechend verändert. Werden die Indikatoren sinnvoll qualitativ ergänzt und ist man sich der beschränkten Aussagekraft bewußt, lassen sich jedoch sehr wohl Trendangaben mit Bezug auf die genannten Indikatoren machen.

Trendaussagen werden zudem dadurch erschwert, daß eine detaillierte Skalierung der einzelnen Maßzahlen für die sechs genannten Abkommen kaum möglich ist. Fortschritte zu einer differenzierteren Skalierung würden zunächst einen internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskussionsprozeß für die einzelnen Abkommen mit dem Ziel erfordern, Kategorien für eine feinere Unterteilungen der Indikatoren zu bestimmen. In der Folge wären sehr viel detailliertere Anweisungen für die Erhebung und Einordnung der Indikatoren erforderlich, als dies in den von der CSD verwendeten Methodenblättern bislang vorgesehen ist.

Wünschenswert erscheint eine Ausweitung der Indikatorenbildung auf den zweiten großen Bereich internationaler Institutionen, nämlich **internationale Organisationen** (Kapitel 38 der AGENDA 21). Diese erfüllen teilweise wichtige Funktionen für die Ges-

taltung internationaler Nachhaltigkeitspolitik, werden aber von der CSD bisher nicht erfaßt. Die GEF, UNEP, UNDP, die Weltbank und andere Organisationen scheinen hier relevant. Die für internationale Abkommen entwickelte Liste von Indikatoren läßt sich in übertragener Form mit Einschränkungen auf Organisationen anwenden. Für den Bereich internationaler Organisationen können die folgenden Indikatoren Anwendung finden: (1) Mitgliedschaft (statt Ratifikation), (2) Erfüllung von Berichtspflichten, (3) Erfüllung finanzieller Pflichten, (4) Kooperation mit zwischenstaatlichen Akteuren.

In die Zuständigkeit der CSD fiele auch die Entwicklung von **Indikatoren für die Nachhaltigkeit internationaler Institutionen selbst**. Hier böte sich die Gelegenheit, Kriterien für wirksame internationale Institutionen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten. Aufgrund der Ausrichtung der CSD-Indikatorenliste auf staatliches Verhalten wurde dieser Aspekt in der vorliegenden Studie nicht vertieft. Die Abbildung der Nachhaltigkeit internationaler Institutionen mittels Indikatoren könnte aber einen wertvollen Beitrag zu ihrer Beurteilung leisten und wichtige Hinweise auf Möglichkeiten für ihre wirksamere Gestaltung erbringen.

1. Einleitung

Mit der Durchsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung zu Beginn der neunziger Jahre wurden auch die Bemühungen verstärkt, Indikatorensysteme zu entwickeln, die über die Nachhaltigkeit aktueller Zustände gesellschaftlicher Entwicklung sowie der Trends dieser Entwicklung Auskunft geben. Diese Bemühungen gehen entsprechend der breiteren Thematik der nachhaltigen Entwicklung über die Erhebung von *Umweltindikatoren* hinaus. Die von der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) auf der Grundlage des Auftrags des Kapitels 40 der AGENDA 21 bis Ende 1996 entwickelte Liste von Nachhaltigkeitsindikatoren etwa bezieht ökologische, ökonomische, soziale und institutionelle Aspekte ein.

Politisch dienen solche Nachhaltigkeitsindikatoren der Konkretisierung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung, sind Hilfsmittel zur Prioritätensetzung und sollen durch die Beschränkung auf repräsentative und aussagekräftige Daten einen leichten Zugang zur Bewertung gesellschaftlicher Entwicklungsstände erlauben. Die Indikatorenliste der CSD zielt dabei auf eine möglichst globale Anwendung. Sie soll in einer Testphase in mehreren Staaten erprobt und weiterentwickelt werden. Deutschland nimmt an dieser Testphase teil.

Als Beitrag zu dieser Weiterentwicklung der CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren hat die vorliegende Studie¹ den Bereich internationaler Institutionen, die in den Kapiteln 38 und 39 der AGENDA 21 behandelt werden, zum Gegenstand. Die im Rahmen der CSD entwickelten Nachhaltigkeitsindikatoren für diesen Bereich zielen darauf, *staatliches Verhalten gegenüber internationalen Institutionen, in denen und durch die internationale Nachhaltigkeitspolitik betrieben wird*, zu erfassen und zu bewerten. Die Studie wird sich deshalb ebenfalls auf dieses Gebiet beschränken. Nicht zum Gegenstand wird damit die *Nachhaltigkeit internationaler Institutionen selbst* (vgl. aber Abschnitt 5.3).

Zum besseren Verständnis des Zusammenhangs von nachhaltiger Entwicklung und internationalen Institutionen wird im folgenden Abschnitt zunächst die grundsätzliche Bedeutung internationaler Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung dargestellt. Daran schließt sich in Abschnitt 3 eine Darstellung des Standes der Indikatorendiskussion innerhalb der CSD insbesondere im Bereich internationaler Institutionen an. Auf der Grundlage des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes über internationale Institutionen werden die Schwachstellen der CSD-Indikatoren für den Bereich internationaler Abkommen herausgearbeitet (Abschnitt 3.4). Daraus werden in Abschnitt 4 mögliche zusätzliche Indikatoren für diesen Bereich identifiziert, Vorteile und Probleme ihrer Einbeziehung diskutiert und auf dieser Grundlage eine praktikable Ergänzung der CSD-Indikatoren empfohlen. Anschließend wird ein Ausblick auf mögliche zukünftige Verbesserungen des vorgeschlagenen Indikatorensets, eine Ausweitung auf internationale Organisationen und eine wünschenswerte Entwicklung von Indikatoren der Nachhaltigkeit internationaler Institutionen vorgenommen (Abschnitt 5). Zur Illustration des Argumentationsganges wird im Verlauf der Studie immer wieder auf die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Ozonschicht Bezug genommen.

¹ Diese Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes im Rahmen des Umweltforschungsplanes 1997 - Förderungskennzeichen 201 03 211/03 - erstellt und mit Bundesmitteln finanziert.

2. Internationale Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung

Der im Jahr 1980 geprägte Begriff der nachhaltigen Entwicklung (IUCN 1980) fand insbesondere durch den 1987 veröffentlichten Bericht „Unsere Gemeinsame Zukunft“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED 1987) Eingang in die internationale politische Diskussion über Umwelt und Entwicklung. Unter nachhaltiger Entwicklung wird dabei ganz allgemein eine Entwicklung verstanden, „welche die Bedürfnisse gegenwärtiger Generationen deckt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zur Deckung der eigenen Bedürfnisse zu untergraben“.² In diesem Sinne beinhaltet der Begriff der nachhaltigen Entwicklung weniger ein unmittelbares Handlungsziel, als vielmehr einen Prozeß des gesellschaftlichen Wandels.

Bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) 1992 in Rio de Janeiro wurde nachhaltige Entwicklung zum allgemein anerkannten neuen internationalen Leitbild, das seinen Niederschlag in allen seither vereinbarten internationalen Übereinkommen im Bereich Umwelt und Entwicklung gefunden hat. Allerdings besteht in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion nach wie vor keine Einigkeit über die konzeptionellen Grundlagen und die genauen Inhalte des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung (Pallemaerts 1993; Atmatzidis et al. 1995; Kurian et al. 1995). Zunehmende Akzeptanz erfährt hingegen die im Kern des Leitbildes stehende Einsicht, daß es erforderlich ist, *ökonomische, soziale und ökologische* Belange nicht getrennt zu behandeln, sondern sie als aufeinander bezogen wahrzunehmen und soweit als möglich analytisch und politisch zu integrieren (SRU 1994).

Die politische Herausforderung, eine nachhaltige Entwicklung in diesem Sinne zu verwirklichen, besteht sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. *Internationale* Politik zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung findet dabei unter besonderen Bedingungen statt. Anders als im innerstaatlichen Rahmen ist im internationalen Staatensystem keine zentrale Herrschaftsautorität („Weltregierung“) vorhanden, die in der Lage wäre, verbindliche Verhaltensvorgaben zu machen, deren Einhaltung zu kontrollieren und zu erzwingen. Aus diesem Grunde ist internationale Nachhaltigkeitspolitik darauf angewiesen, daß sich Regierungen und andere Akteure gemeinsam der Steuerungsaufgabe stellen und die beschlossenen Politikvorgaben weitgehend freiwillig umsetzen (Gehring und Oberthür 1997: 9).

Dies geschieht überwiegend im Rahmen **internationaler Institutionen**. Institutionen können allgemein als Systeme von inhaltlichen und prozeduralen Normen und -praktiken verstanden werden, durch welche Rollen zugewiesen, Verhaltensmöglichkeiten beschränkt und Verhaltenserwartungen geformt werden (vgl. zum Institutionenbegriff z.B. Keohane et al. 1993: 4/5; Prittwitz 1994: 82). Beispielsweise können in Institutionen bestimmte Mehrheitserfordernisse für politische Entscheidungen verankert werden. Institutionen beinhalten damit *Vorab-Festlegungen*, mit denen über die zukünftige Durchsetzungsfähigkeit politischer Optionen entschieden wird. Im Bereich interna-

² Eigene Übersetzung; Originalwortlaut im Englischen: „...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (WCED 1987: 8).

tionaler Kooperation stellen Institutionen damit Foren und Verfahrensregeln zur Verfügung, die eine strukturierte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure bei der Verabschiedung und Umsetzung gemeinsamer Verhaltensregeln erlauben. **Internationale Institutionen stellen deshalb die Voraussetzung dafür dar, daß mehrere Staaten Probleme einer nachhaltigen Entwicklung auf internationaler Ebene kooperativ bearbeiten können.**

Unter den Begriff internationaler Institutionen fallen internationale Organisationen, aber auch völkerrechtliche Vertragssysteme samt der damit verbundenen regelmäßigen Verhandlungsprozesse. Als Elemente internationaler Institutionen gelten dabei in politikwissenschaftlichem Verständnis nicht nur völkerrechtlich verbindlich verankerte Beschlüsse, sondern auch informell erzielte Verständigungen (Oberthür 1993: 102). Auf bestimmte Problemfelder (z.B. den Schutz der Ozonschicht) bezogene Vertragssysteme werden in der Regel als **internationale Regime** bezeichnet. Dies schließt durch gemeinsame Verfahrensregeln strukturierte Verhandlungsprozesse und die darin erzielten formalen und informellen Regelungen ein (vgl. Rittberger 1993; Gehring 1994; Gehring und Oberthür 1997).

Durch internationale Institutionen wird der internationalen Staatengemeinschaft die Möglichkeit eröffnet, gemeinsame Handlungsziele zu beschließen und koordinierte Tätigkeiten zur Überwindung von gemeinsamen Problemen zu entfalten. Dieses **Politikpotential internationaler Institutionen** ist unverzichtbar zur Überwindung einer Reihe von „problematischen Situationen“, in denen die Völkergemeinschaft ein gemeinsames Interesse an der Lösung eines Problems besitzt, zugleich aber jeder einzelne Staat kein Interesse daran hat, alleine einen Beitrag zur Problemlösung zu erbringen. Eine derartige Problemstruktur findet sich häufig bei der Nutzung natürlicher Gemeinschaftsgüter wie der Atmosphäre und der Meere und ist typisch für viele Bereiche internationaler Nachhaltigkeitspolitik. Im Bereich der Gemeinschaftsgüter hat sie ihren Grund darin, daß derartige Güter ohne Beschränkungen zugänglich sind, der Nutzen aus ihrem Gebrauch aber privat, unter Ausschluß anderer potentieller Nutzer angeeignet werden kann. Angesichts dessen besitzt jeder Nutzer einen Anreiz, sich möglichst große Gebrauchsvorteile des Gemeinschaftsgutes zu sichern, den Schaden jedoch der Gesamtheit der Nutzer zu überlassen. Die daraus häufig resultierende Übernutzung ist als „Tragödie der Gemeinschaftsgüter“ bezeichnet worden (Hardin 1968; Keohane 1984; vgl. zum Problem auch Ostrom 1990; Zürn 1992).

Das Beispiel der Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht, die gravierende gesundheitliche Folgen für Menschen und Tiere nach sich ziehen kann, verdeutlicht die grundsätzliche Problematik. Als sich Mitte der achtziger Jahre die wissenschaftlichen Hinweise mehrten, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und andere halogenierte Substanzen zu einem Abbau des stratosphärischen Ozons führen, beendeten die einzelnen, in unterschiedlichem Maße an Produktion und Verbrauch der ozonzerstörenden Substanzen beteiligten Staaten und Unternehmen keineswegs von allein die Nutzung. Zum einen hätte ein Alleingang einen allenfalls unzulänglichen Beitrag zur Beseitigung des Problems erbracht, da für eine langfristige Wiederherstellung der Ozonschicht ein weltweit nahezu vollständiger Ausstieg aus ozonzerstörenden Substanzen notwendig war. Zum anderen hätte ein Ausstieg im Alleingang den Verzicht auf einen lukrativen Geschäftszweig bedeutet, den ausländische Konkurrenten anschließend um so gewinnbringender hätten betreiben können. Weiterhin hätten die anderen Länder von den einseitig erbrachten Umweltschutzleistungen profitiert, ohne ihrerseits einen eigenen Beitrag zu leisten. Sie konnten den erzielten Umweltnutzen sogar relativ leicht zunichte

machen, indem sie die eigene Nutzung intensivierten (vgl. insgesamt Gehring 1994; Breitmeier 1996; Oberthür 1997). Vor dem Hintergrund einer derartigen Problemstruktur ist nicht damit zu rechnen, daß einzelne Staaten wirksame Maßnahmen zum Ozonschichtschutz ergreifen.

In dieser und vergleichbaren Situationen besteht ein Bedarf an einem international koordinierten Zusammenwirken der Staaten. Hierfür bieten internationale Institutionen die Struktur (siehe oben). Sie ermöglichen eine Veränderung der Entscheidungssituation, indem die beteiligten Staaten nun nicht mehr individuell, sondern kollektiv in einem strukturierten Beratungsprozeß über Maßnahmen entscheiden, und damit *gemeinsame* Handlungsziele vereinbaren können. Sofern die Beteiligten aufgrund der institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit erwarten können, daß auch die anderen „ihren Teil“ zur Problemlösung beitragen werden, kann es *im wohlverstandenen eigenen Interesse* liegen, *gemeinsam* problemlösend tätig zu werden.

Im Falle des Ozonschichtschutzes gelang die Vereinbarung gemeinsamer Handlungsziele durch den Abschluß des *Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht* von 1985 und des *Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen*, von 1987. Das Montrealer Protokoll ist zudem bis heute in vier Stufen (1990, 1992, 1995, 1997) verschärft worden und bestimmt den weltweiten schrittweisen Ausstieg aus der Nutzung ozonzerstörender Substanzen (vgl. Benedick 1991; Oberthür 1997).

Die Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen einer internationalen Institution beruht im Kern auf dem **Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität)** (Keohane 1989: Kapitel 6): Die Übernahme eigener Verpflichtungen ist davon abhängig, daß auch die anderen Beteiligten entsprechende Pflichten auf sich nehmen (und umgekehrt). Das Gegenseitigkeitsprinzip betrifft dabei nicht nur die *Vereinbarung*, sondern auch die *Umsetzung* international gemeinschaftlich vereinbarter Handlungsziele. Die Partner in einer internationalen Zusammenarbeit müssen davon ausgehen können, daß die jeweils anderen Beteiligten die ihnen obliegenden Verpflichtungen erfüllen.

Bei der *Umsetzung* internationaler Verpflichtungen wird diese Reziprozität in der Regel durch verschiedene Mechanismen unterstützt. Dazu gehört die Verankerung spezifischer Berichtspflichten, um das Verhalten der Kooperationspartner regelmäßig überprüfen und „Trittbrettfahrer“ identifizieren zu können. Wenn Fälle einer Nichterfüllung von eingegangenen Verpflichtungen bekannt werden, stellen internationale Institutionen in der Regel Verfahren und Organe bereit, in deren Rahmen abgestimmte Gegenmaßnahmen (seien es Sanktionen oder Maßnahmen zur Erfüllungshilfe) ergriffen werden können, um eine Aushöhlung der bestehenden Zusammenarbeit zu verhindern (Beyerlin und Marauhn 1996: 94-120).

Das Montrealer Protokoll etwa bestimmt, daß die Vertragsparteien jährlich an das beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in Nairobi eingerichtete Ozonsekretariat Daten über Produktion und Verbrauch ozonzerstörender Stoffe übermitteln sollen. Das Sekretariat analysiert anschließend, inwieweit die einzelnen Partner ihre eingegangenen Verpflichtungen eingehalten haben und veröffentlicht die Ergebnisse (für eine Beschreibung des Systems der Datenberichterstattung unter dem Montrealer Protokoll vgl. Oberthür 1997a). Weiterhin ist im Rahmen des Montrealer Protokolls ein Implementationsausschuß eingerichtet worden. Dieser berät regelmäßig über Schwierigkeiten, die bei einzelnen Vertragspartnern (aktuell vor allem in Rußland) in der Um-

setzung der eingegangenen Verpflichtungen bestehen, sowie mögliche Lösungsansätze (vgl. Victor 1996). Auf dieser Grundlage können die Vertragsparteien gemeinsam über entsprechende Gegenmaßnahmen entscheiden. Durch die Einrichtung eines von den Industrieländern gespeisten Multilateralen Fonds zur finanziellen Unterstützung des Ausstiegs aus ozonzerstörenden Substanzen in Entwicklungsländern wird zudem direkt die Umsetzung des Protokolls durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten im Süden gefördert (vgl. Biermann 1996).

Inwieweit durch internationale Institutionen eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden kann, ist letztlich von den konkreten Inhalten der gemeinschaftlich vereinbarten Politiken abhängig und bleibt damit an die Interessen, den politischen Willen und die nationalen Handlungskapazitäten der beteiligten Staaten gebunden. Davon abgesehen steht durch internationale Institutionen aber ein *Potential* bereit, welches es den Staaten in Abwesenheit einer „Weltregierung“ ermöglicht, internationale Nachhaltigkeitsprobleme zu bearbeiten. **Dabei erfüllen internationale Institutionen grundsätzlich zwei Funktionen: Sie stellen zum einen eine *Struktur* zur Verfügung, in der internationale Vereinbarungen über gemeinschaftliche Handlungsziele getroffen werden können. Zum anderen werden in ihrem Rahmen gemeinsame *internationale Handlungsziele etabliert*. Deren Weiterentwicklung und Umsetzung können durch die Errichtung eines dauerhaften Beratungsprozesses und weitere Mechanismen etwa der Erfüllungskontrolle kontrolliert und unterstützt werden.**

Ob das durch internationale Institutionen verfügbare Handlungspotential zur Lösung von Nachhaltigkeitsproblemen genutzt wird, entscheiden die Staaten durch ihr Verhalten in und gegenüber diesen Institutionen; bei der Regelsetzung wie bei der Umsetzung getroffener Vereinbarungen. Die Entwicklung von Indikatoren für die Abbildung und Bewertung staatlichen Verhaltens gegenüber internationalen Institutionen im Bereich nachhaltiger Entwicklung steht im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung.

3. Die Indikatoren der CSD im Bereich internationaler Institutionen

Im allgemeinen versteht man unter einem Indikator eine Kenngröße, die der Beschreibung des Zustandes eines Systems dient (Walz 1997: 6). In dem Prozeß einer nachhaltigen Entwicklung kommt Indikatoren eine wichtige Funktion zu. Mit ihnen sollen national und international Entwicklungsprozesse daraufhin überprüft werden, ob sie dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung gerecht werden. Indem Nachhaltigkeitsindikatoren die Messung der Wirksamkeit von Handlungsprogrammen einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen, tragen sie gleichzeitig dazu bei, Handlungsstrategien zu verbessern und so das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung zu konkretisieren (Umwelt Nr.9/1997: 339). Darüber hinaus ist der Prozeß der Datenerhebung und -bewertung dazu geeignet, das Bewußtsein für die Bedeutung der jeweils behandelten Bereiche bei den Beteiligten zu erhöhen.

In der AGENDA 21 ist die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren als ein wichtiges Handlungsziel genannt, um nationalen politischen Entscheidungsträgern Hilfestellung auf dem Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung zu geben (vgl. Kapitel 8 und 40). Angesichts der großen Anzahl international und national bereits betriebener Projekte zur Entwicklung von Umwelt-, bzw. Nachhaltigkeitsindikatoren³ verfolgen die diesbezüglichen Arbeiten im UN-System auch das Ziel, ein *international konsensfähiges Konzept* von Nachhaltigkeitsindikatoren zu erarbeiten (AGENDA 21, Kapitel 40:6). Im folgenden wird zunächst der Stand der Indikatorendiskussion innerhalb der CSD im allgemeinen (Abschnitt 3.1) sowie in bezug auf internationale Institutionen im besonderen dargestellt (Abschnitte 3.2 und 3.3). Anschließend erfolgt auf der Grundlage des relevanten Forschungsstandes eine Analyse der Schwachstellen der CSD-Indikatoren (Abschnitt 3.4).

3.1 Stand der Indikatorendiskussion im allgemeinen

Auf Grundlage der durch die AGENDA 21 erteilten Handlungsermächtigung beschloß die CSD auf ihrer Dritten Sitzung im April 1995, ein Fünfjahresprogramm zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren durchzuführen (Luxem und Bryld 1997). Im Indikatorenkonzept der CSD wird zwischen Triebkräften, Zustand und (politischer) Reaktion unterschieden (Driving Force-State-Response, nachfolgend DSR). Damit knüpft die CSD konzeptionell an das Umweltindikatorensystem der OECD an, das „Pressure-State-Response“-Modell (OECD 1994). Die Wahl des Begriffs „Driving-Force“ statt „Pressure“ geschah mit Blick darauf, daß Nachhaltigkeitsindikatoren nicht nur Auswirkungen von Umweltveränderungen abbilden müssen, sondern im Gegensatz zu den OECD-Umweltindikatoren auch Faktoren ökonomischer, sozialer und institutioneller Art einbeziehen sollen, die einen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung positiven oder negativen Einfluß ausüben können (Mortensen 1997: 49/50). Allerdings kann die An-

³ Bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren werden zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt (vgl. ausführlich und mit weiterführenden Verweisen Walz 1997: 5. Kapitel). Zum einen wird an die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung angeknüpft, indem die Sozialproduktberechnung durch ökologische und soziale Größen erweitert werden soll (Index of Sustainable Economic Welfare, ISEW). Zum anderen werden eigenständige, auf einer Vielzahl von Einzelgrößen beruhende Indikatorensysteme entwickelt (z.B. die Indikatorensysteme der CSD, der OECD, der Weltbank, des WWF/NEF, des SCOPE-Projekts).

wendung des DSR-Rahmens auf *gesellschaftliche* Zusammenhänge kritisiert werden, da in diesen Bereichen aufgrund der engen Wechselbeziehungen einzelner Faktoren eine Unterscheidung zwischen Triebkräften, Zuständen und (politischen) Reaktionen kaum möglich ist (z.B. Deller und Spangenberg 1997).

Bei der Aufstellung von Nachhaltigkeitsindikatoren orientiert sich die CSD an den Handlungszielen der AGENDA 21. Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Entwürfen für Nachhaltigkeitsindikatoren (zum Überblick Walz 1997: 5. Kapitel) wird im Rahmen der CSD über die Kategorien Ökologie, Ökonomie und Soziales hinaus eine Kategorie *Institutionen* unterschieden (Bryld 1997; vgl. auch Deller und Spangenberg 1997). Als „anerkannte Regelsysteme politischer Willensbildung und Willensumsetzung“ (Prittowitz 1994: 82) besitzen politische Institutionen eine Querschnittsdimension und stellen erhebliche *Potentiale* und *Handlungskapazitäten* für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung zur Verfügung (vgl. Abschnitt 2). **Da sich politisches Handeln ganz überwiegend im Rahmen von Institutionen vollzieht und durch institutionelle Vorgaben geprägt ist, stellt ihre Einbeziehung einen deutlichen Fortschritt zur Entwicklung eines aussagekräftigen Systems von Nachhaltigkeitsindikatoren dar.**

Bei institutionellen Nachhaltigkeitsindikatoren zeigen sich dabei Grenzen des von der CSD gewählten DSR-Ansatzes. Da politische Institutionen den Rahmen politischer Willensbildung und Willensumsetzung vorab festlegen, sind darauf bezogene Indikatoren per se auf den Bereich politischer Antworten („Responses“) gerichtet. Eine Unterscheidung von Triebkräften und Zuständen muß demnach hier mißlingen.

Die analytische Trennung von ökonomischen, ökologischen, sozialen und institutionellen Indikatoren ermöglicht es, die spezifischen Probleme einer nachhaltigen Entwicklung abzubilden. Ein weiterführendes Verständnis von Nachhaltigkeitsproblemen läßt sich aus dieser Unterscheidung jedoch erst dann ableiten, wenn die verschiedenartigen Indikatoren zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. In dieser Hinsicht weiterführende Tätigkeiten sind im Rahmen der CSD für den Zeitraum nach dem Durchlaufen der Testphase I geplant (Luxem und Bryld 1997).⁴

Zur einheitlichen Erfassung der Indikatoren wurden im Rahmen der CSD Methodenblätter (*Methodology Sheets*) entwickelt, die Informationen über den Indikator selbst, seine Datenerhebung und seine Bedeutung für Nachhaltigkeit enthalten. Die von der CSD angestrebte Praxisnähe zeigt sich vor allem darin, daß die Bedeutung der Einfachheit und Klarheit der Indikatoren sowie ihrer leichten Erhebbarkeit und Verfügbarkeit betont wird (Mortensen 1997: 48).⁵ 1996 wurde eine vorläufige Liste von 134 Indikatoren vorgelegt (vgl. Luxem und Bryld 1997: 9).

Für die Thematik *internationale Institutionen* sind insbesondere die Kapitel 38 und 39 der AGENDA 21 relevant. Kapitel 38 über *Internationale Institutionelle Rahmenbedingungen* enthält Handlungsziele für den Bereich internationaler Organisationen. In Kapitel 39 über *Internationale Rechtsinstrumente und -Mechanismen* hat vor allem das Völker-

⁴ Diese Arbeiten ließen sich konzeptionell an Vorschläge für „Integrationsindikatoren“ anknüpfen, wie sie beispielsweise vom Arbeitskreis Indikatoren des Forums Umwelt und Entwicklung erarbeitet wurden; s. (Deller und Spangenberg 1997).

⁵ Die Methodenblätter können unter <http://www.un.org/dpcsd/dsd/isd.htm> „methodology sheets“ eingesehen und erlangt werden.

vertragsrecht im Bereich einer nachhaltigen Entwicklung zum Gegenstand. Gemäß des oben eingeführten Verständnisses behandeln beide Kapitel damit internationale Institutionen (vgl. Abschnitt 2).

3.2 Die von der CSD berücksichtigten internationalen Institutionen

Die CSD hat Indikatoren für Kapitel 39, nicht aber für Kapitel 38 der AGENDA 21 erarbeitet. Die CSD-Indikatoren beziehen sich demnach nur auf internationale Vertragssysteme, erfassen aber nicht den wichtigen Bereich internationaler Organisationen. Die Möglichkeiten der Ausweitung auf den Bereich internationaler Organisationen werden in Abschnitt 5 diskutiert.

Die CSD-Indikatoren werden auf sechs ausgewählte internationale Abkommen bezogen. Die Auswahl der Abkommen erfolgte in dem Bemühen, einen repräsentativen Querschnitt von Problemen einer nachhaltigen Entwicklung zu erfassen, die zudem für möglichst viele Staaten der Welt relevant sind.⁶ Neben den bereits erläuterten Abkommen zum Schutz der Ozonschicht (s. Abschnitt 2) handelt es sich um die folgenden internationalen Verträge:

- *Baseler Übereinkommen zur Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung:* Das Übereinkommen wurde im März 1989 beschlossen und trat am 5. Mai 1992 in Kraft. Es ist auf den Abbau der Gefahren gerichtet, die für Mensch und Umwelt dadurch entstehen, daß gefährliche Abfälle unkontrolliert über staatliche Grenzen verbracht und in den Empfängerländern häufig ohne die erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen gelagert wurden. Nach derzeitigem Stand sind unter der Konvention (1) Abfallverbringungen in OECD-Staaten dann zulässig, wenn die im Empfängerstaat zuständige Behörde dem Transport zuvor zugestimmt hat, und (2) Abfallverbringungen von OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten ab 1998 verboten (Meinke 1997).
- *Übereinkommen über die biologische Vielfalt:* Dieses Übereinkommen wurde nach einjährigen Verhandlungen im Juni 1992 auf der UNCED zur Zeichnung aufgelegt. Die Konvention trat am 29. Dezember 1993 in Kraft. Inhaltlich verfolgt die Konvention ein dreifaches Ziel: (1) die Erhaltung der biologischen Vielfalt, (2) die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie (3) die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Insgesamt befindet sich die Konvention über die biologische Vielfalt noch in der Aufbauphase. Derzeit wird vor allem über ein Protokoll zur biotechnologischen Sicherheit verhandelt. Damit die Konvention tatsächlich wirksam werden kann, bedürfen die in ihr enthaltenen Regelungen noch weiterer inhaltlicher Konkretisierung (Henne 1997).
- *Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen:* Die sogenannte Klimarahmenkonvention wurde ebenfalls im Juni 1992 auf der UNCED zur Zeichnung aufgelegt. Sie trat am 21. März 1994 in Kraft. Mit der Konvention wird das Ziel verfolgt, eine Stabilisierung der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche menschliche

⁶ Vergleiche Methodenblatt zu *Ratifikation* unter 4a) am Ende. Einsehbar unter <http://www.un.org/dpcsd/dsd/isd.htm> „methodology sheets“.

Störung des Klimasystems verhindert wird. Die Konvention, die keine völkerrechtlich bindenden Pflichten zur Minderung von Treibhausgasemissionen enthält, kann durch Zusatzprotokolle ergänzt und konkretisiert werden. Der Schwerpunkt der Aktivitäten unter der Klimarahmenkonvention liegt auf der Koordinierung der relevanten Forschung sowie in nationalen Berichtspflichten über eingeleitete Politiken zur Bekämpfung des Klimawandels (Ott 1997). Ein Protokoll mit Minderungszielen für die Industrieländer ist im Dezember 1997 im japanischen Kioto verabschiedet worden, jedoch noch nicht in Kraft getreten.

- *Übereinkommen zur Bekämpfung der Desertifikation*: Die Desertifikationskonvention wurde im Juni 1994 in Paris beschlossen und trat am 26. Dezember 1996 in Kraft. Das erklärte Ziel der ersten großen internationalen Konvention, die nach der Rio-Konferenz verhandelt wurde, ist die Eingrenzung von Bodendegradation und Desertifikation (insbesondere in Afrika). Zu diesem Zweck zielt die Desertifikationskonvention auf die Beeinflussung einer Reihe von ökologischen und sozioökonomischen Rahmenfaktoren ab, welche Desertifikationsprozesse auslösen oder verstärken. Kern der Konvention ist die Erarbeitung nationaler Aktionsprogramme, in denen die besonderen naturräumlichen, demographischen und institutionellen Bedingungen für Strategien zur Bekämpfung der Bodendegradation und Desertifikation berücksichtigt werden können. Obwohl im Vertragstext selbst noch keine konkreten Handlungsstrategien enthalten sind, wurden im Rahmen eines zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses seit Juni 1994 Vorab-Maßnahmen für den afrikanischen Kontinent beraten.⁷ Im September/Oktober 1997 fand die erste Vertragsstaatenkonferenz statt. Zukünftig wird es hauptsächlich darum gehen, die länderspezifischen und regionalen Programme unter der Konvention zu entwickeln und umzusetzen und dafür genügend Ressourcen zu mobilisieren (vgl. Chasek 1997; Earth Negotiations Bulletin, Vol. 4, No. 116).
- *Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Seerecht* wurde in einem fast zehnjährigen Verhandlungsprozeß zwischen 1973 und 1982 ausgehandelt. Es trat am 16. November 1994 in Kraft. Die Konvention zielt auf die umfassende Regelung von sämtlichen Formen der Meeresnutzung ab und stellt damit quasi eine „Verfassung der Meere“ dar. Neben Festlegungen über die Ausdehnung der staatlichen Hoheitsgewässer oder schiffahrtsrechtliche Bestimmungen enthält die Konvention auch Regelungen für den Schutz der maritimen Umwelt (Kap. XII). So werden Mindeststandards und grundlegende Rechtsprinzipien des Meeresumweltschutzes festgelegt, jedoch gemäß dem Verfassungs-Charakter der Konvention kaum konkrete Pflichten. Außerdem ist als Folge des Inkrafttretens der Seerechtskonvention eine Internationale Meeresbehörde errichtet worden, die die Nutzung des Meeresbodens und unterseeischer Rohstoffvorkommen in internationalen Gewässern regelt. Die dafür anzuwendenden Bestimmungen wurden in einem Durchführungsabkommen noch vor Inkrafttreten der Seerechtskonvention modifiziert. Insgesamt ist noch offen, ob die in der Seerechtskonvention angelegten Mög-

⁷ „Resolution on interim arrangements and on urgent action for Africa“, International Negotiating Committee, Fifth Session, Paris 6-17 June 1994, agenda item 2. Einzusehen unter <http://www.unccd.ch/>.

lichkeiten zu einer nachhaltigen Nutzung der Meere auch Wirksamkeit entfalten können (Biermann 1994; Beyerlin 1995; Oxman 1995; Koch 1996).⁸

3.3 Die CSD-Indikatoren im Bereich internationaler Institutionen

Die CSD benennt zwei Indikatoren, die das Verhalten von Staaten gegenüber internationalen Institutionen abbilden sollen und auf die genannten internationalen Abkommen bezogen werden: Es sind dies die Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* von internationalen Übereinkommen.

(1) Ratifikation

Nach dem derzeitigen Diskussionsstand in der CSD wird die Maßzahl für den Indikator *Ratifikation* anhand des Vorliegens von Ratifikationen für die genannten sechs internationalen Abkommen gebildet. Ein einzelner Staat kann keines oder höchstens alle dieser Abkommen ratifiziert haben. **Die Maßzahl des Indikators *Ratifikation* kann Werte zwischen Null und Eins annehmen, da die Zahl der Ratifikationen mit der Zahl der einbezogenen Abkommen ins Verhältnis gesetzt wird** (vier von sechs Abkommen ratifiziert: $4/6 = 0,67$).

Unter Ratifikation⁹ wird der völkerrechtliche Akt verstanden, mit welchem ein Staat seine Bereitschaft kundtut, durch einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu werden. Durch die Ratifikation teilt ein Staat den Vertragspartnern mit, daß das Abkommen innerstaatlich in Kraft gesetzt ist. Die Voraussetzungen, unter denen ein Staat einen völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert, unterscheiden sich je nach den geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Kimminich 1992: 231-232). Häufig, regelmäßig in parlamentarischen Demokratien, ist die Zustimmung des nationalen Parlamentes für eine Ratifikation erforderlich.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Pflege der auswärtigen Beziehungen grundsätzlich die Sache des Bundes (Artikel 31 Absatz 1 Grundgesetz). Völkerrechtliche Verträge werden deshalb unter der Federführung der Bundesregierung ausgehandelt. Der formelle Zeichnungsakt, aufgrund dessen die Bundesrepublik Deutschland durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet wird, erfolgt gemäß Artikel 59 Absatz 1 Grundgesetz durch den Bundespräsidenten. Die Ratifikation bedarf jedoch gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz eines Bundesgesetzes. Damit müssen Bundestag und

⁸ Die Seerechtskonvention nimmt unter den ausgewählten Übereinkommen insofern eine Sonderstellung ein, als ihr Regelungsbereich kein spezifisches Problemfeld darstellt, sondern sie den Charakter einer umfassenden „Verfassung für die Meere“ besitzt. Ihr Bereich ist damit derart umfassend, daß eine Umsetzung mit *einem* Gesetz nicht möglich erscheint. Sie besitzt auch nicht ein Sekretariat, sondern verweist in den verschiedenen Problemfeldern auf die zuständigen internationalen Organe und errichtet die internationale Meeresbehörde selbst. In den meisten Bereichen enthält sie keine spezifischen Pflichten. Die Überprüfung einer Normerfüllung unter dieser Konvention in ihren substantiellen, finanziellen und informationellen Bereichen ist daher nur schwer möglich. Die Anwendung der entwickelten Indikatoren (s.u.) erfordert damit hier besondere Anstrengungen. Auf diese Problematik und mögliche Lösungsvorschläge kann im folgenden nicht vertieft eingegangen werden.

⁹ Statt *Ratifikation* finden oft auch die Begriffe *Zustimmung* und *Beitritt* Verwendung. Unabhängig von der Bezeichnung ist völkerrechtlich der Rechtsbindungswille eines Staates die entscheidende Voraussetzung für das Entstehen von völkervertragsrechtlichen Pflichten.

gegebenenfalls Bundesrat vor der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages dieser in Form eines Ratifikationsgesetzes zustimmen.

Nach dem völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* müssen Staaten von ihnen ratifizierte Verträge erfüllen. Staaten drücken also durch die Ratifikation eines Vertrages ihre Bereitschaft aus, die betreffenden Handlungsziele für den Bereich der eigenen Hoheitsgewalt zu verwirklichen. Durch diesen dokumentierten Willen eines Staates zur pflichtgemäßen Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen wird die Funktionsfähigkeit eines Übereinkommens unterstützt (s. Abschnitt 2). **Deshalb ist das Vorliegen der Ratifikation ein wichtiger Indikator dafür, daß es zu entsprechenden Umsetzungsbemühungen der jeweiligen Regierung und anschließend zu Verhaltensänderungen im Sinne der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen kommen wird.**

Positiv bei diesem Indikator ist die **leichte Erhebbarkeit und Verfügbarkeit der Daten**, da grundsätzlich sämtliche der unterzeichneten Ratifikationserklärungen bei einer zentralen Stelle hinterlegt werden. Dieses ist in der Regel eine internationale Organisation, das Sekretariat des jeweiligen Vertragswerks oder die Regierung eines der Vertragsstaaten. Der Verwahrer der beiden Verträge zum Schutze der Ozonschicht ist beispielsweise der Generalsekretär der Vereinten Nationen. Ratifikationslisten werden vom für die beiden Verträge zuständigen Ozonsekretariat in Nairobi regelmäßig aktualisiert und veröffentlicht. In ähnlicher Form sind die Informationen über die Ratifikation von internationalen Abkommen auch in den anderen relevanten Fällen erhältlich. In zunehmendem Maße sind regelmäßig aktualisierte Ratifikationslisten auch über das Internet einzusehen (für Ozon s. <<http://www.unep.ch/ozone/>>).

(2) Implementation

Als zweiter Indikator findet die *Implementation* internationaler Übereinkommen Verwendung. Nach dem derzeitigen Diskussionsstand in der CSD wird die Maßzahl für den Indikator *Implementation* anhand des Vorliegens von **Implementationsgesetzgebungen** für die sechs genannten internationalen Abkommen gebildet. **Die Maßzahl für den Indikator *Implementation* errechnet sich, indem die Anzahl derjenigen Abkommen, für die eine Implementationsgesetzgebung existiert, ins Verhältnis zu der Anzahl ratifizierter Abkommen gesetzt wird. Im Ergebnis liegt dieser Indikator deshalb zwischen Null und Eins** (z.B. für drei Abkommen existiert Implementationsgesetzgebung, fünf Abkommen sind ratifiziert: $3/5 = 0,6$).

Unter Implementation versteht man die Umsetzung international gemeinschaftlich vereinbarter Handlungspflichten in die nationale Rechtsordnung eines Staates. Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, in welcher Rechtsform diese Umsetzung erfolgt (Kimminich 1992: 232). Die Implementation kann durch Gesetze oder andere Formen rechtlich verbindlicher Anweisung geschehen, aber beispielsweise auch durch staatliche Förderprogramme oder freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie. Nach dem Diskussionsstand in der CSD soll der Indikator *Implementation* dann vorliegen, wenn nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der jeweiligen Handlungspflichten existiert.¹⁰

¹⁰ Vergleiche Methodenblatt zu Implementation unter 4 a). Einsehbar beispielsweise unter <http://www.un.org/dpcsd/dsd/isd.htm> „methodology sheets“.

Beispielsweise wurde in der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Montrealer Protokolls im Jahr 1991 die FCKW-Halon-Verbotsverordnung erlassen, in welcher die Verwendung ozonzerstörender Stoffe geregelt wird und Ausstiegsfristen verankert sind. Aufgrund der zunehmend wichtigen Rolle der europäischen Integration auch für dieses Gebiet existiert zudem europäische Gesetzgebung, die für die neueren Regelungen des Montrealer Protokolls ausschließlich ist, d.h. nicht mehr durch nationale Gesetzgebung ergänzt wird (vgl. Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994).

Fehlt trotz verpflichtender Ratifikation nationale Gesetzgebung zur Umsetzung internationaler Abkommen, so drückt sich darin die Mißachtung der internationalen Zusammenarbeit aus. Aufgrund des internationaler Kooperation zugrunde liegenden Gegenseitigkeitsprinzips könnte dies die betroffene Institution insgesamt gefährden (vgl. Nollkaemper 1992; Breitmeier et al. 1993; Müller 1993). In Abhängigkeit von den bürokratisch-administrativen Gegebenheiten, den rechtsstaatlichen Traditionen und der Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung steigt dagegen mit dem Vorliegen implementierender Gesetzgebung auch die Wahrscheinlichkeit, daß nationale Maßnahmen zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen erfolgen. **In der Verabschiedung implementierender Gesetze drückt sich der Wille eines Staates bzw. einer Regierung aus, die ratifizierten Vereinbarungen vorschriftsgemäß zu erfüllen. Der Indikator *Implementationsgesetzgebung* hat deshalb große Bedeutung für die Abbildung der Wirksamkeit internationaler Nachhaltigkeitsinstitutionen.**

Die zur Bildung des Indikators erforderlichen Daten über die Existenz nationaler Umsetzungsgesetzgebung sind bei den nationalen Regierungen und zum Teil bei den betreffenden Vertragssekretariaten verfügbar. Für die Erhebung sind teilweise zusätzliche Anstrengungen notwendig. Im Fall des hier exemplarisch diskutierten Montrealer Protokolls etwa besteht international keine Berichtspflicht über die nationalen rechtlichen Regelungen. Auch darüber hinaus gibt es keine umfassende aktuelle Sammlung der implementierenden Gesetzgebung in diesem Bereich. Die entsprechenden Daten müßten also von den einzelnen Regierungen abgefragt werden. Demgegenüber beinhalten etwa die Berichtspflichten unter der Klimarahmenkonvention detailliertere Angaben über nationale Umsetzungsbemühungen. Insofern Länderberichte vorliegen, können diese über das Sekretariat der Klimarahmenkonvention zur Erhebung des Indikators genutzt werden. Der zur Datenerhebung erforderliche Aufwand hängt also jeweils von den spezifischen Berichtspflichten ab, die in den einzelnen Abkommen vereinbart wurden.

3.4 Schwachstellenanalyse der CSD-Indikatoren

Beide von der CSD vorgesehenen Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* sind nur sehr eingeschränkt geeignet, Trends über einen Zeitraum abzubilden. Dieses wird auf den Methodenblättern der CSD explizit vermerkt (vgl. auch unten Abschnitt 4.2). Des weiteren hängt die Bedeutung der CSD-Indikatoren für das Erfassen einer nachhaltigen Entwicklung letztlich von der Qualität der vereinbarten Maßnahmen ab: Nur in dem Maß, wie die internationalen Handlungsziele dem Problem angemessen sind, besteht Aussicht, daß durch ihre Umsetzung eine nachhaltige Entwicklung gefördert wird. **Vor allem erfassen die CSD-Indikatoren aber nur einen Teil des für die Wirkungs- und Funktionsfähigkeit internationaler Vereinbarungen relevanten *Handlungssystems*.**

So ist der Erlaß eines nationalen Gesetzes (*Implementation*) in der Regel nicht ausreichend, damit die in diesem Gesetz enthaltenen Verhaltensanweisungen auch tatsächlich von den zuständigen staatlichen Instanzen vollzogen werden können. Es bedarf vielmehr konkreter Handlungsanweisungen an die nationalen Verwaltungen, die mit dem Gesetzesvollzug betraut sind. Diese „Programmierung“ der Verwaltung geschieht in der Regel durch den Erlaß von **Durchführungsbestimmungen**, das heißt durch rechtsförmige Verhaltensanweisungen an die Verwaltung. Darin sind die beim Gesetzesvollzug anzuwendenden Verfahren und Entscheidungsmaßstäbe niedergelegt. In unterschiedlichen Staaten können diese Durchführungsbestimmungen verschiedene Rechtsformen annehmen. Im Falle des Schutzes der Ozonschicht in Deutschland enthält etwa die 1991 verabschiedete FCKW-Halon-Verbotsverordnung Elemente einer solchen „Programmierung“ (vgl. BMU 1997).

Des Weiteren knüpfen die CSD-Indikatoren lediglich an *formalen* staatlichen Akten an. Zwar sind Ratifikation und Umsetzungsgesetzgebung in der Regel die Voraussetzung dafür, daß es zu Verhaltensänderungen im Sinne einer Verwirklichung der Ziele des jeweiligen Übereinkommens kommt. Schon aufgrund weitverbreiteter Vollzugsdefizite auf nationaler Ebene geben sie aber keine verlässliche Auskunft über tatsächlich ergriffene Maßnahmen. Die Normerfüllung, die – wie oben bereits angesprochen – eine Voraussetzung für den Fortbestand der jeweiligen internationalen Institution ist, umfaßt allerdings keineswegs nur den formalen Umsetzungsakt, sondern auch den glaubhaften Nachweis tatsächlicher Verhaltensänderungen. Es ist letztlich die **tatsächliche Verhaltensanpassung** im Sinne einer Lösung des bearbeiteten Problems (Zerstörung der Ozonschicht, Klimawandel etc.), die über die erfolgreiche Umsetzung und Erfüllung von Vertragspflichten sowie die Wirksamkeit internationaler Institutionen entscheidet (vgl. zur Wirksamkeit internationaler Umweltverträge z.B. Wettestad und Andresen 1991; Nollkaemper 1992; Young 1992; Haas et al. 1993; Levy 1993; Levy und Young 1994; Young 1994; Bernauer 1995; Wettestad 1995; Oberthür 1997).

Ebenso keine Berücksichtigung findet bei den CSD-Indikatoren die **wachsende Bedeutung völkerrechtlich nicht bindender Beschlüsse („soft law“)**, durch die den Staaten zusätzliche Pflichten auferlegt und Handlungsempfehlungen gegeben werden können (vgl. etwa Sand 1990; Ott 1997). Beispielsweise ist die Einrichtung des Multilateralen Fonds unter dem Montrealer Protokoll im Jahr 1990 zunächst nur auf der Grundlage einer nicht-bindenden Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz erfolgt (Ott 1991). Auf der gleichen Grundlage wurde im Rahmen der Baseler Konvention 1994 beschlossen, den Export von gefährlichen Abfällen in Nicht-OECD-Staaten ab 1998 völlig zu verbieten (Meinke 1997). Solche und andere Beschlüsse haben für die Anpassung von Handlungszielen wie für das ständige Vertragsmanagement (Klärung von Streitfragen, Interpretation des Vertragstextes, Entscheidung von Sonderfällen u.a.) in der Praxis erhebliche Bedeutung. In ihrer Befolgung zeigt sich zu einem erheblichen Teil die Unterstützung eines Staates für eine Institution und ihre Ziele.

Darüber hinaus bleibt bei den bisherigen CSD-Indikatoren das staatliche Verhalten auf internationaler Ebene unberücksichtigt. **Die Unterstützung einer internationalen Institution und ihrer Ziele zeigt sich aber nicht nur in der nationalen Umsetzung, sondern auch darin, inwieweit der betreffende Staat die Funktionsfähigkeit der Institution auf internationaler Ebene fördert.** Typischerweise „verhandeln“ die Parteien auch nach dem formalen Abschluß eines Vertrages über den Stand und die Verbesserung seiner Umsetzung (Chayes und Chayes 1993; Gehring und Oberthür 1997). Der regelmäßige Austausch auf internationaler Ebene dient dabei dem besseren wech-

selseitigen Verständnis, vor allem aber der Zusammenarbeit bei der wirksamen Umsetzung getroffener Vereinbarungen sowie der Beratung und der Einigung auf neue, weitergehende Maßnahmen. Die neuere Forschung hat in diesem Zusammenhang die Bedeutung der flexiblen und dynamischen Entwicklung internationaler Institutionen durch regelmäßige Beratung und Entscheidung in den zuständigen Gremien (zumeist die Vertragsstaatenkonferenzen) herausgestellt (z.B. Gehring 1994; WBGU 1996: 71-73, 81-83; Oberthür und Gehring 1997). Im Falle des Montrealer Protokolls ist so beispielsweise eine ganz erhebliche Verschärfung existierender Ausstiegsfahrpläne sowie die Ausweitung auf zunächst nicht kontrollierte ozonzerstörende Stoffe gelungen (vgl. z.B. Breitmeier 1996; Oberthür 1997). Staaten können solche Prozesse fördern, indem ihre Vertreter **aktiv und konstruktiv am internationalen Beratungsprozeß teilnehmen**. Nur dann kann gewährleistet werden, daß die von Land zu Land unterschiedlichen Bedingungen zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung in den international vereinbarten Handlungszielen Berücksichtigung finden. Nur auf diesem Wege lassen sich Vereinbarungen treffen, die allseitig umsetzbar und deshalb akzeptabel sind.

Weiterhin ist für die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit internationaler Institutionen die Erfüllung sogenannter Nebenpflichten erforderlich. Dazu gehören insbesondere die **Berichtspflichten** und die finanziellen Pflichten. In internationalen Abkommen wird in der Regel vereinbart, regelmäßig über die nationale Umsetzung Bericht zu erstatten. So müssen die Vertragsparteien des Montrealer Protokolls jährlich über Produktion, Importe und Exporte von ozonzerstörenden Stoffen an das zuständige Ozonsekretariat in Nairobi Bericht erstatten. Letzteres wird dadurch in die Lage versetzt zu prüfen, ob die Vertragsparteien ihre Hauptpflichten bezüglich des Ausstiegs aus ozonzerstörenden Substanzen erfüllt haben. Nur durch das so gewährleistete Mindestmaß an Transparenz erhalten die Vertragspartner die Sicherheit, daß die anderen sie nicht opportunistisch ausnutzen, sondern ebenfalls einen positiven Beitrag zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele erbringen (Prinzip der Reziprozität, s.o.). Die Transparenz des Verhaltens der Vertragspartner ist deshalb Voraussetzung für die Wirksamkeit internationaler Institutionen überhaupt (Young 1992: 176-178; Greene 1993).

Damit etwa das Ozonsekretariat die Einhaltung der Verpflichtungen durch die einzelnen Staaten prüfen und ansonsten die organisatorische Infrastruktur für die Aufrechterhaltung des internationalen Prozesses (Vorbereitung von Konferenzen, Erstellung und Verteilung von Dokumenten) zur Verfügung stellen kann, ist zudem die Erfüllung der **finanziellen Pflichten** durch die Vertragsstaaten erforderlich. Die „laufenden Kosten“ internationaler Übereinkommen werden dabei in der Regel unter den Vertragsstaaten gemäß dem Verteilungsschlüssel der Vereinten Nationen aufgeteilt. Das führt nicht unbedingt zu finanziellen Pflichten aller Vertragsparteien. Im Rahmen des Montrealer Protokolls etwa braucht kein Staat zum Budget beizutragen, dessen berechneter Beitrag unter 0,1% liegen würde. Das Montrealer Protokoll ist zugleich das einzige der hier untersuchten Abkommen, in dem über die Deckung der laufenden Kosten hinaus weitere finanzielle Pflichten in Form von Beiträgen für den 1990 eingerichteten Multilateralen Fonds bestehen. Industrieländer müssen in diesen Fonds, über den der Ausstieg aus ozonzerstörenden Stoffen in Entwicklungsländern unterstützt wird, ebenfalls nach

dem Verteilungsschlüssel der Vereinten Nationen einzahlen (zum Multilateralen Fonds vgl. etwa Biermann 1996).¹¹

Schließlich ist in den vergangenen Jahren immer deutlicher die Bedeutung der **Beteiligung gesellschaftlicher Akteure** (in erster Linie Umwelt- und Wirtschaftsverbände) an politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung hervorgetreten (vgl. etwa Princen und Finger 1994; Schmidt und Take 1997; Take 1997). Dies ist für eine Reihe internationaler Übereinkommen aus dem Bereich nachhaltiger Entwicklung betont worden (vgl. Gehring und Oberthür 1997), findet aber bei den derzeitigen CSD-Indikatoren für internationale Institutionen keine Berücksichtigung. Das Postulat einer Beteiligung gesellschaftlicher Akteure beruht dabei darauf, daß letztlich vor allem diese ihr Verhalten ändern müssen, damit es zu einer nachhaltigen Entwicklung kommen kann (vgl. z.B. Wettestad 1995: 45). So ist es zur erfolgreichen Umsetzung des Montrealer Protokolls notwendig, daß sowohl die FCKW-produzierende und -verbrauchende Industrie als auch die Endverbraucher entsprechende Verhaltensänderungen vornehmen.

Das Erfordernis öffentlicher Partizipation findet seinen Ausdruck auch in Teil III der AGENDA 21. Eine zu große Offenheit *zwischenstaatlicher* Prozesse kann allerdings auch zu Blockaden führen, wie der Einfluß „grauer“ Industrieverbände im Zusammenhang der Klimarahmenkonvention zeigt (Ott 1997). In bezug auf nationalstaatliches Verhalten gegenüber internationalen Institutionen sind jedoch in erster Linie die *nationalstaatlichen Prozesse* zur Vorbereitung der Verhandlungen und zur Umsetzung international eingegangener Verpflichtungen von Bedeutung. Eine Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen daran ist als ein positiver Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit internationaler Institutionen zu werten. Dadurch wird zunächst erreicht, daß bei der Aushandlung im Rahmen der internationalen Institutionen die betroffenen gesellschaftlichen Interessen stärkere Berücksichtigung finden. Dies erhöht wiederum die Chancen, daß bei der nationalen Umsetzung der internationalen Verpflichtungen die relevanten gesellschaftlichen Akteure kooperationsbereit sind.

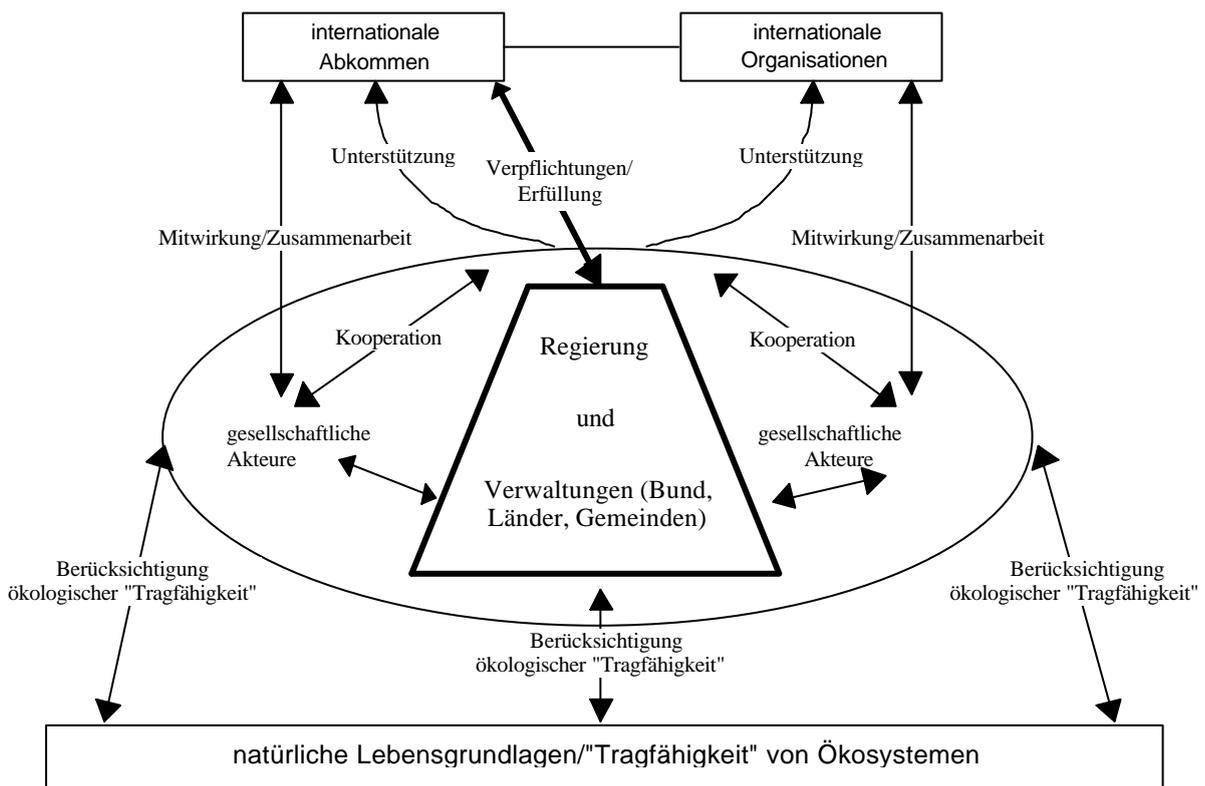
Zusammenfassend hat die Diskussion der genannten Aspekte gezeigt, daß die bisher von der CSD ausgewählten Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* nur einen relativ geringen Teil des Handlungssystems internationaler Institutionen abbilden. Verschiedene wichtige Dimensionen der Nachhaltigkeit des darauf bezogenen staatlichen Verhaltens bleiben unberücksichtigt. Ein leistungsfähigeres Indikatorenset zur Abbildung nachhaltiger Entwicklung im Bereich internationaler Institutionen sollte die genannten Charakteristika des internationalen Handlungssystems nach Möglichkeit berücksichtigen.

¹¹ Die finanziellen Pflichten sind in der Regel in völkerrechtlich nicht bindender Form niedergelegt. Daraus folgt allerdings nicht, daß ihre Erfüllung den einzelnen Staaten freistünde. Es handelt sich jeweils um Gentlemen's Agreements, die politische Bindungswirkung besitzen und ebenfalls auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit beruhen. Die Tatsache, daß dies sogar im Falle des Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls nicht zur völkerrechtlich verbindlichen Verankerung der Beitragspflichten geführt hat, hat seinen Grund teilweise darin, daß bei verschiedenen Staaten (z.B. den USA) national Schwierigkeiten bestehen, sich international längerfristig finanziell zu binden (vgl. Gehring 1994: 314-319).

4. Ein leistungsfähigeres Indikatorenset für den Bereich internationaler Institutionen

Die Diskussion hat deutlich werden lassen, daß die von der CSD bisher gewählten Indikatoren für internationale Institutionen verbesserungs- bzw. ergänzungswürdig sind. Ein leistungsfähigeres Indikatorenset für den Bereich internationaler Institutionen sollte möglichst alle relevanten Aspekte des betreffenden Handlungssystems abbilden. Die Abbildung unten stellt dieses Handlungssystem dar, das die im vorigen Abschnitt analytisch abgeleiteten Aspekte umfaßt. Das Handlungssystem umfaßt demnach internationale Übereinkommen und Organisationen als zwei Arten von internationalen Institutionen, die Staaten als Mitglieder dieser Institutionen sowie gesellschaftliche Akteure (Umweltverbände, Industrieverbände) als diejenigen Akteure, die letztlich Verhaltensänderungen vornehmen und mittragen müssen, wenn eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden soll.

Abbildung: Das Handlungssystem internationaler Institutionen



Die einzelnen Elemente des Handlungssystems sind jeweils wechselseitig aufeinander bezogen, so daß sich eine Anzahl verschiedener Ansatzpunkte ergibt, die Nachhaltigkeit des Handlungssystems zu messen. Da es im Rahmen der CSD-Indikatorendiskussion bisher aber nur um die *Abbildung der Nachhaltigkeit staatlichen*

Verhaltens im Verhältnis zu internationalen Institutionen geht, kommen hier lediglich die Beziehungen der Staaten zu internationalen Institutionen und (soweit sich das Verhältnis auf internationale Institutionen bezieht) zu gesellschaftlichen Akteuren in den Blick. Außerdem ist in diesem Zusammenhang das Verhalten gesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf die von den internationalen Institutionen geregelten Probleme relevant, da die Staaten auf der internationalen Ebene die Verantwortung dafür tragen.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Diskussion soll im folgenden aus dem abgebildeten Handlungssystem ein möglichst leistungsfähiges Indikatorenset für den Bereich internationaler Institutionen abgeleitet werden. Die identifizierten Indikatoren, die für eine Ergänzung der CSD-Indikatoren in Frage kommen, werden insbesondere anhand ihrer Aussagekraft sowie der Datenverfügbarkeit und -erhebbarkeit bewertet. Gesondert diskutiert werden die Möglichkeiten, im Bereich internationaler Institutionen zu einer Abbildung von Trends zu kommen (Abschnitt 4.2). Als Ergebnis wird eine praktikable Ausweitung der Indikatorenliste der CSD empfohlen (Abschnitt 4.3).

Die Diskussion bezieht sich zunächst allein auf den Bereich internationaler Abkommen, also auf Kapitel 39 der AGENDA 21. Die hierfür gebildeten Indikatoren sind nicht ohne weiteres auf den Bereich internationaler Organisationen übertragbar, da diese andere Funktionen erfüllen und anders strukturiert sind (vgl. allgemein Kilian 1987). Die Möglichkeit, das entwickelte Indikatorenset auf den Bereich internationaler Organisationen (Kapitel 38 der AGENDA 21) anzuwenden, und die dafür notwendigen Modifikationen werden anschließend gesondert behandelt (Abschnitt 5).

4.1 Mögliche ergänzende Indikatoren für den Bereich internationaler Abkommen

In Abschnitt 3 wurden die bestehenden CSD-Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* bereits umfassend erörtert. Es ist dabei deutlich geworden, daß diese Indikatoren eine zwar beschränkte, aber durchaus nennenswerte Aussagekraft für den Bereich internationaler Abkommen besitzen und darüber hinaus relativ leicht und verlässlich erhebbar sind (s.o.). Sie sind deshalb wichtiger Bestandteil eines leistungsfähigen Indikatorensets, werden hier allerdings nicht erneut behandelt.

Um zu einer Einschätzung zu gelangen, welche Indikatoren realistischerweise ergänzend in das Indikatorenset der CSD einbezogen werden können (s. Abschnitt 4.3), wurden bei der Diskussion möglicher Indikatoren insbesondere die auf den Methodenblättern der CSD abgefragten Kriterien herangezogen. Hier wird vor allem als relevant erachtet, ob und wo die entsprechenden Daten verfügbar sind, ob sie erhoben werden können und inwieweit sie aussagekräftig und verlässlich sind. Ebenfalls Berücksichtigung findet die Frage, inwieweit die Indikatoren quantifizierbar sind und ob qualitative Zusätze den Informationsgehalt erhöhen. Alle im folgenden diskutierten Indikatoren beziehen sich auf politische Antworten auf Probleme nachhaltiger Entwicklung, es handelt sich bei ihnen mithin um „Response“-Indikatoren.

(1) Indikator Durchführungsbestimmungen („secondary regulations and administrative guidelines for administrative Implementation“)

Durch die Aufnahme dieses Indikators wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Umsetzung internationaler Abkommen in staatliches Handeln durch die Indikatoren *Ra-*

tifikation und *Implementation* nur unzureichend abgebildet wird (s.o.). Das Vorhandensein von Durchführungsbestimmungen gibt einen Anhaltspunkt dafür, daß internationale Vereinbarungen nicht nur auf Regierungsebene anerkannt werden, sondern daß die hierfür zuständigen untergeordneten Behörden auch konkrete Schritte zu einer Umsetzung unternehmen. Sofern Durchführungsbestimmungen existieren, welche das Verhalten der ausführenden Behörden „programmieren“, indem sie beispielsweise Verfahrensschritte und Auslegungsgesichtspunkte vorgeben, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß internationale Verpflichtungen jedenfalls durch die nationalen staatlichen Instanzen beachtet werden.

Zur Erhebung dieses Indikators ist zu prüfen, inwieweit in bezug auf die ausgewählten internationalen Abkommen Durchführungsbestimmungen mit Handlungsanweisungen an die nationalen Verwaltungen erlassen worden sind. Solche Durchführungsbestimmungen können untergesetzliche (Rechtsverordnungen) oder/und verwaltungsinterne Form (Verwaltungsvorschriften) annehmen. **Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der internationalen Abkommen, für die Durchführungsbestimmungen existieren, zur Gesamtzahl der ausgewählten ratifizierten Abkommen, die substantielle Verpflichtungen enthalten, ausgedrückt werden. Das heißt, der Indikator würde im besten Falle Eins und im ungünstigsten Falle Null betragen.**

Die benötigten **Daten** müßten überwiegend von den nationalen Regierungen abgefragt und zur Verfügung gestellt werden. Informationen darüber, ob solche Durchführungsbestimmungen existieren, sind nur teilweise bei den zuständigen internationalen Sekretariaten vorhanden, da die Pflichten der Nationalstaaten zur Berichterstattung derartig detaillierte Informationen in der Regel nicht umfassen. Im Fall des Montrealer Protokolls werden beispielsweise nur Daten zu Produktion und Verbrauch ozonzerstörender Stoffe abgefragt, nicht jedoch Informationen zur Art der nationalen Umsetzung. Die Informationen sollten bei den Regierungen, die für die Umsetzung der Übereinkommen verantwortlich sind, jedoch in der Regel vorhanden sein. Im Falle des Montrealer Protokolls etwa hat die Bundesregierung 1991 die FCKW-Halon-Verbotsverordnung und später Anweisungen zu ihrer Interpretation erlassen (vgl. BMU 1997).

Aufgrund unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungstraditionen in unterschiedlichen Staaten kann es teilweise zu **Schwierigkeiten** bei der Bewertung kommen, inwieweit Durchführungsbestimmungen vorliegen (etwa wenn diese traditionsgemäß informelle Form haben) sowie ob ein bestimmtes Umsetzungsinstrument als Gesetzesimplementation oder als weiterführende Durchführungsbestimmung zu werten ist. Dem kann durch eine **knappe qualitative Erläuterung** (z.B. zu den Bewertungsgrundlagen unter länderspezifischen Bedingungen oder der Qualität der Durchführungsbestimmungen) im Einzelfall Rechnung getragen werden.

Der Indikator *Durchführungsbestimmungen* ist eng verknüpft mit dem Indikator *Implementation*. Existiert Umsetzungsgesetzgebung und fehlen zugleich Durchführungsbestimmungen, so kann dies ein Anhaltspunkt dafür sein, daß den Verwaltungsvollzug unterstützende Maßnahmen erforderlich sind. Die Aussagekraft des Indikators *Durchführungsbestimmungen* bleibt zwar wie die der Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* auch begrenzt, da er formal ist und keine Auskunft darüber gibt, ob es zu tatsächlichen Verhaltensänderungen gekommen ist. Trotzdem wird eine **Aufnahme des Indikators empfohlen**, da bei seinem Vorliegen die Wahrscheinlichkeit erheblich steigt, daß das betreffende Abkommen national wirksam umgesetzt wird. Der für die

Datenerhebung zu betreibende Aufwand bleibt überschaubar und ist den Zugewinn an Aussagekraft gerechtfertigt.

(2) Indikator Erfüllung substantieller Pflichten („compliance“)

Der Indikator *Erfüllung der substantiellen Pflichten* erlaubt es, über formale staatliche Akte hinaus einzuschätzen, inwieweit es in der Folge internationaler Vereinbarungen zu Verhaltensänderungen in Richtung auf eine Lösung des bearbeiteten Problems und eine nachhaltige Entwicklung gekommen ist (vgl. Abschnitt 3.4). Hier geht es etwa um die Frage, ob die Ausstiegsfahrpläne des Montrealer Protokolls oder das Verbot des Exports gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD-Staaten eingehalten werden. In vielen Fällen sind es gesellschaftliche Akteure, die ihr Verhalten ändern müssen, um in diesem Sinne Fortschritte in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung zu erzielen.

Durch diesen Indikator wird das Ausmaß dieser Verhaltensänderungen gemessen, indem die Einhaltung der Vorgaben der betreffenden internationalen Übereinkommen überprüft wird. **Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl der Abkommen, deren substantielle Pflichten beachtet werden, zur Gesamtzahl der Abkommen, die solche Pflichten für den betreffenden Staat festlegen, ausgedrückt werden. Auch dieser Indikator wird also Werte zwischen Null und Eins annehmen.**

Die notwendigen **Daten** liegen in der Regel bei den zuständigen Sekretariaten vor. An diese haben die Vertragsparteien gemeinhin entsprechende Berichte zu senden (vgl. Beyerlin und Marauhn 1996: 96-99), im Falle des Montrealer Protokolls etwa Daten zu Produktion und Verbrauch von ozonzerstörenden Stoffen. Sollte dies im Einzelfall nicht zutreffen, so sind die Daten bei den Regierungen verfügbar.¹² Ein grundsätzliches **Problem** besteht hier darin, daß die Daten, die zur Bildung der Indikatoren Verwendung finden, letztlich von denen stammen, an die sich die Vorschriften richten. Dies eröffnet Möglichkeiten der Manipulation. Unabhängige Datenquellen sind jedoch selten verfügbar und international keineswegs allgemein politisch anerkannt. Eine Abhilfe für dieses Problem ist deshalb kaum leicht vorstellbar (vgl. unten Abschnitt 5).

Eine **Schwierigkeit** bei der Bewertung des Indikators besteht darin, daß nicht alle der hier einbezogenen Abkommen inhaltlich konkrete substantielle Pflichten enthalten, deren Einhaltung überprüfbar wäre. Auch gelten Verpflichtungen nicht immer für alle teilnehmenden Staaten. Zudem können Verpflichtungen im Zeitverlauf eingeführt oder geändert werden. 1986 bestanden im Problemfeld des Ozonschichtschutzes noch keine internationalen substantiellen Pflichten. 1987 wurden diese eingeführt und bis heute bereits viermal ausgeweitet und verschärft. Bei der Klimarahmenkonvention sind bindende Pflichten zur Emissionsminderung erst Ende 1997 eingeführt worden. Daraus folgt zum einen, daß die Berechnungsbasis für verschiedene Staatengruppen unterschiedlich sein wird. Die internationale Vergleichbarkeit des gewonnenen Indikators ist folglich eingeschränkt. Zum anderen kann sich der Indikator verändern, ohne daß sich das Verhalten auf nationaler Ebene entsprechend verändert hätte. So kann ein Staat mit einer Verschärfung des Montrealer Protokolls in einen Zustand der Nichterfüllung kommen, obwohl keine substantielle Verschlechterung des gemessenen Verhaltens zu be-

¹² Es kann allerdings auch Fälle geben, in denen adäquate Sachinformationen nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind. Als Beispiel kann der Giftmüllexport dienen, bei dem zumindest in den frühen Jahren der internationalen Regulierung keine ausreichenden Daten über Mengen und Zielorte von relevanten Exporten existierten.

obachten ist. Beidem kann aber durch **kurze qualitative Ergänzungen der Maßzahl** Rechnung getragen werden. Im Falle der Beurteilung des substantiellen Verhaltens können für ergänzende Tendaussagen („Situation hat sich verbessert“) die Indikatoren herangezogen werden, die für die entsprechenden Problembereiche im Rahmen anderer Kapitel der AGENDA 21 entwickelt werden.

Prinzipiell wünschenswert wäre auch eine **Messung des Grads der Erfüllung der inhaltlichen Vorgaben** bei der Erhebung dieses Indikators. Unterschiedlich schwere Vertragsbrüche sind ebenso vorstellbar wie eine Übererfüllung der internationalen Vorgaben. Eine quantitative Messung des Grads der Einhaltung ist aber methodisch nur schwer vorstellbar. Bei festgelegten Prozentreduktionen könnte der Grad der Einhaltung als Verhältnis zwischen Ausgangswert und Zielwert ausgedrückt werden. Beim Verbot bestimmter Aktivitäten ist ein vergleichbares Vorgehen jedoch nicht möglich. Hier müßten jeweils im Einzelfall international abgestimmte Methoden vereinbart werden. Angesichts dessen scheint auch diesbezüglich ein **qualitativer Zusatz** zu dem Indikator der zur Zeit praktikabelste Weg zu sein.

Weiterhin muß die Nichterfüllung bestimmter internationaler Vorgaben nicht unbedingt die Mißachtung der entsprechenden internationalen Institutionen bedeuten. So können „**gute Gründe**“ für die **Nichteinhaltung** der Ziele vorliegen (z.B. Krieg), oder es kann zu Fällen der unbeabsichtigten Nichterfüllung kommen, etwa wenn gesellschaftliche Akteure staatliche Vorschriften in krimineller Absicht mißachten (Chayes und Chayes 1993). Hierunter fielen beispielsweise verschiedene bekannt gewordene Fälle von illegalen Giftmüllexporten sowie von Exporten gefährdeter Tier- und Pflanzenarten (vgl. Sand 1997; Meinke 1997). Die Möglichkeit der unabsichtlichen Nichterfüllung ergibt sich dabei insbesondere aus dem gesellschaftlichen Charakter von Problemen nachhaltiger Entwicklung. Auch in dieser Hinsicht muß demnach für **kurze, qualitative Erläuterungen** des Indikators Platz eingeräumt werden.

Im Zusammenhang mit dem Indikator *Durchführungsbestimmungen* lassen sich durch die Erhebung des Indikators *Erfüllung substantieller Pflichten* möglicherweise besondere Einsichten gewinnen: Existieren Durchführungsbestimmungen und mangelt es zugleich an der Erfüllung der Pflichten, kann dies als Hinweis für das Bestehen funktionaler Grenzen staatlichen Handelns gedeutet werden. In diesem Falle käme vor allem die Stärkung der gesellschaftlichen und administrativen Handlungskapazitäten als weiterführende Politikstrategie in Betracht.

Die Aussagekraft des Indikators wird allerdings dadurch beschränkt, daß keine Gewißheit darüber besteht, ob die vereinbarten Handlungspflichten tatsächlich einen Fortschritt in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung darstellen. Es sind Konstellationen vorstellbar, in denen das vorgeschriebene Verhalten aufgrund unzureichender Standards oder einer unangemessenen Problemanalyse nur geringe Relevanz für das Erreichen bestimmter ökologischer, sozialer oder wirtschaftlicher Vorgaben hat oder sich sogar als kontraproduktiv herausstellt.

Generell kommt dem Indikator eine zentrale Bedeutung zu, da durch ihn die Verbindung zwischen internationalen Institutionen im Bereich nachhaltiger Entwicklung und dem problembezogenen gesellschaftlichen Verhalten hergestellt wird. Es wird deshalb hier empfohlen, ihn ergänzend zu den bisherigen CSD-Indikatoren für den Bereich internationaler Institutionen zu erheben. Gemäß der obigen Analyse sollte die Maßzahl des Indikators durch qualitative Erläuterungen

gen (1) des Anwendungsbereichs der jeweiligen Pflichten, (2) der Entwicklung des problembezogenen Verhaltens und der internationalen Pflichten, (3) des Ausmaßes der (Nicht-)Erfüllung und (4) der Gründe dafür vervollständigt werden.

(3) Indikator Beachtung von völkerrechtlich nicht bindenden Beschlüssen („observation of soft law“)

Die Befolgung völkerrechtlich nicht bindender gemeinsamer Beschlüsse erhält besondere Bedeutung durch die dynamische Prozeßdimension, die internationale Vertragssysteme in Problembereichen nachhaltiger Entwicklung in der Regel besitzen. Durch die Nutzung von Resolutionen, Empfehlungen und einfachen Entscheidungen/ Beschlüssen (etwa von Vertragsstaatenkonferenzen) erlangen die Vertragsstaaten größere Flexibilität, um schnell handlungsfähig zu sein. Solche „weichen“ Rechtsinstrumente finden in zunehmenden Maße Verwendung, und durch sie werden zunehmend auch bedeutendere Gegenstände geregelt (vgl. Abschnitt 3.4).

Aufgrund der Vielzahl von Beschlüssen von Vertragsstaatenkonferenzen (im Rahmen des Montrealer Protokolls allein 1997 mehr als 30) müssen zur Bildung dieses Indikators die zentralen Vereinbarungen bestimmt werden. **Der Indikator ließe sich dann messen als Verhältnis der Zahl der beachteten wichtigen völkerrechtlich nicht bindenden Beschlüsse zur Gesamtzahl dieser Beschlüsse im Rahmen der Übereinkommen.** Wie im Falle der völkerrechtlich verbindlichen Pflichten wäre auch beim Indikator *Beachtung der nicht bindenden Beschlüsse* die Möglichkeit zu geben, qualitative Ergänzungen vorzunehmen (etwa zum Grad der Beachtung oder zu guten Gründen für die Nichtbeachtung).

Die benötigten **Daten** sind häufig bei den Sekretariaten der jeweiligen Übereinkommen verfügbar, da wichtige Beschlüsse meistens eine entsprechende Berichtspflicht beinhalten oder, etwa im Falle von Zahlungsverpflichtungen, leicht überprüfbar sind. Wo dies nicht der Fall ist, sind entsprechende Informationen direkt bei den Regierungen zu erhalten, an die sich die Beschlüsse in der Regel richten. Es ergeben sich hier die gleichen Probleme bezüglich der Verlässlichkeit der Daten wie im zuvor behandelten Fall der Normerfüllung (s.o.).

Ein besonderes **methodisches Problem** im Hinblick auf diesen Indikator ergibt sich dadurch, daß es bisher keine geeigneten und allgemein anerkannten Kriterien gibt, mit deren Hilfe zu entscheiden wäre, welche völkerrechtlich nicht bindenden Beschlüsse wichtig sind und deshalb bei der Bildung dieses Indikators Berücksichtigung finden sollten. Einigermaßen unzweifelhaft erscheinen hier nur drei Bereiche: Erstens gibt es Beschlüsse, die so weitreichend sind, daß sie anschließend in den völkerrechtlich verbindlichen Vertragstext eingebaut werden und damit den Charakter von Interim-Arrangements bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Vertragsänderungen erhalten. In diese Kategorie fallen etwa die Einrichtung des Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls im Jahr 1990 ebenso wie das Exportverbot gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD-Staaten im Rahmen der Baseler Konvention von 1994 (s. Abschnitt 3). Zweitens sind die völkerrechtlich nicht verbindlich festgelegten finanziellen Zahlungen unstrittig Teil des Kanons der politisch verbindlichen Pflichten. Und schließlich gilt das gleiche für völkerrechtlich in unverbindlicher Form verankerte Berichtspflichten. Diese drei Bereiche werden bereits bei der *Erfüllung substantieller Pflichten* sowie den im folgenden

entwickelten Indikatoren *Erfüllung der Berichtspflichten* und der *finanziellen Pflichten* erfaßt.

Darüber hinaus wichtige völkerrechtlich nicht bindende Beschlüsse zu identifizieren stellt vor allem auch deshalb ein kaum lösbares Problem dar, weil der Zusammenhang zwischen der Beachtung solcher Beschlüsse und dem Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung häufig sehr indirekt ist. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn in solchen Beschlüssen Leitlinien für die Anwendung von Vertragsbestimmungen auf Randbereiche der substantiellen Problematik festgelegt werden (z.B. Festlegung von Verfahren zur Zerstörung von ozonzerstörenden Substanzen unter dem Montrealer Protokoll). Insgesamt bestehen bei der Bildung dieses Indikators damit derzeit kaum überwindbare methodische Probleme. **Eine Berücksichtigung des Indikators wird deshalb hier nicht vorgeschlagen.**

(4) Indikator Erfüllung von Berichtspflichten („fullfilment of reporting requirements“)

Die Übermittlung vollständiger Berichte entsprechend den international gemeinschaftlich festgesetzten Vorgaben zeigt zwar keine substantielle Verhaltensänderung an, stellt aber eine wichtige Grundlage für die Funktionsfähigkeit der internationalen Abkommen/Institutionen dar und ist ein wichtiges Zeichen dafür, daß ein Staat die Ziele einer Institution unterstützt. Eine mangelhafte Erfüllung der Berichtspflichten, die verschiedentlich auch in völkerrechtlich nicht bindender Form verankert sind, beeinträchtigt nicht nur die Fähigkeit, wirksam auf neu auftauchende wissenschaftliche und technische Probleme sowie Vollzugsdefizite zu reagieren. In diesem Fall fehlt auch ein wichtiges Element, mit dessen Hilfe die Verhandlungspartner Sicherheit erlangen, daß ihre eigenen Bemühungen von den anderen nicht opportunistisch ausgenutzt werden, sondern daß die anderen Vertragsparteien ebenfalls einen positiven Beitrag erbringen (vgl. Abschnitt 3.4).

Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl an Abkommen, für die entsprechende Berichte übermittelt wurden, zur Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen, für die Berichtspflichten bestehen, ausgedrückt werden. Der Indikator wird also Werte zwischen Null und Eins annehmen.

Die **Daten** sind in der Regel bei den Sekretariaten der jeweiligen Übereinkommen, denen die Länderberichte zugehen bzw. bei den die Berichte verfassenden Regierungen verfügbar. Die Sekretariate nehmen dabei zumeist erste Auswertungen der übermittelten Daten vor. Das Ozonsekretariat in Nairobi erstellt beispielsweise jährlich Berichte über die Erfüllung der Berichtspflichten durch die Vertragsstaaten (zum System der Berichterstattung unter dem Montrealer Protokoll ausführlich Oberthür 1997a).

Eine **Schwierigkeit** bei der Nutzung des Indikators besteht darin, daß das Vorhandensein von Berichten noch nichts über ihre *Qualität* aussagt. Während die Existenz von Berichten leicht zu ermitteln ist, erfordert die Bewertung der Erfüllung der inhaltlichen Berichtspflichten eine eingehende Analyse und Bewertung. So bestehen im Kontext der Klimarahmenkonvention detaillierte Richtlinien über die Abfassung der Länderberichte und die darin einzuschließenden Informationen, die für eine inhaltliche Beurteilung zu berücksichtigen sind. Selbst im Rahmen des Montrealer Protokolls, in dem in erster Linie Produktions-, Import- und Exportdaten zu übermitteln sind, bietet das Vorhandensein von Berichten nicht unbedingt die Gewähr, daß auch Daten für alle rele-

vanten Substanzen übermittelt wurden. Deshalb stellen **kurze Einschätzungen der Qualität der Berichte** eine sinnvolle und wichtige Ergänzung der formalen Prüfung der Erfüllung von Berichtserfordernissen dar. Da die zuständigen Sekretariate aufgrund der politischen Sensibilität des Themas häufig nur die Erfüllung der formalen Erfordernisse prüfen, existieren dafür kaum nutzbare Vorarbeiten. In diesem Fall müßte also eine weitere Prüfung der Berichte stattfinden.

Aufgrund der guten Datenlage und der Bedeutung der Erfüllung von Berichtspflichten für die Funktionsfähigkeit internationaler Abkommen wird vorgeschlagen, einen entsprechenden Indikator zu erheben. Die dabei gewonnene Maßzahl sollte durch eine qualitative Erläuterung der Qualität der übermittelten Berichte ergänzt werden. Zur Erhebung dieser Zusatzinformation müßte eine weitergehende Evaluation existierender Berichte erfolgen.

(5) Indikator Erfüllung finanzieller Pflichten („fullfilment of financial obligations“)

Die vollständige Leistung finanzieller Beiträge entsprechend den international gemeinschaftlich festgesetzten Vorgaben gibt ebenso wie die *Erfüllung der Berichtspflichten* keine Auskunft über substantielle Verhaltensänderungen, stellt aber eine wichtige Grundlage für die Funktionsfähigkeit internationaler Institutionen dar. Nur so sind der organisatorische Apparat einer internationalen Institution (Sekretariat, Konferenzen) und der regelmäßige Informationsaustausch (Dokumente, Berichte) zu unterhalten. Im Fall des Montrealer Protokolls stellt die Erfüllung der Finanzierungspflichten sogar eine wichtige direkte Voraussetzung für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung dar: Hier bestehen finanzielle Verpflichtungen der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern, die inhaltlich mit der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Entwicklungsländer verbunden sind. Finanzierungspflichten sind dabei, wie erwähnt, zumeist in völkerrechtlich nicht bindender Form verankert, sie besitzen aber politisch eine hohe Bindungskraft (vgl. Abschnitt 3.4).

Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl an Abkommen, für die Beiträge geleistet wurden, zur Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen mit finanziellen Pflichten ausgedrückt werden. Sollten Beiträge nur teilweise geleistet worden sein, so kann die Maßzahl als Verhältnis von geleisteten Zahlungen zu veranschlagten Zahlungsverpflichtungen ausgedrückt werden. **Der Indikator wird also Werte zwischen Null und Eins annehmen.**

Die erforderlichen **Daten** können in der Regel von den zuständigen Sekretariaten erlangt werden. So werden im Rahmen des Montrealer Protokolls regelmäßig Dokumente erstellt, in denen die veranschlagten Zahlungsverpflichtungen zum Multilateralen Fonds den geleisteten Zahlungen gegenübergestellt werden. Sollten im Rahmen der CSD weitere Auskünfte benötigt werden, so sollte dies aufgrund der laufenden Überwachung der Zahlungseingänge durch die Sekretariate keine besonderen Probleme aufwerfen.

Schwierigkeiten bei der Anwendung bestehen darin, daß der Indikator nicht auf alle Länder in gleichem Maße anwendbar ist, da nicht alle Staaten notwendigerweise finanziellen Pflichten unterliegen. So ist es üblich, Ländern mit einer geringfügigen Veranlagung (in der Regel gemäß dem Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen), den Beitrag zu erlassen. Wie im Falle der *substantiellen, problembezogenen Pflichten* kann

es zudem auch im Falle von Finanzaufwendungen gute Gründe für eine Unterlassung geben. Diesen Schwierigkeiten kann durch kurze **qualitative Erläuterung** der Maßzahl Rechnung getragen werden.

Außerdem gibt es im Rahmen der untersuchten Abkommen in der Regel auch Fonds mit vollkommen freiwilligen Beiträgen. Ein solcher Fonds besteht etwa bei der Klimarahmenkonvention zur Finanzierung der Teilnahme von Entwicklungsländerdelegierten an den regelmäßig tagenden Vertragsstaatenkonferenzen. Sicherlich sind nicht alle Staaten in der Lage, solche freiwilligen zusätzlichen Leistungen zu erbringen. Zumindest für die Industriestaaten erscheint es sinnvoll, solche Zahlungen ergänzend aufzuführen, weil sie weiteren Aufschluß über den Wert geben, den ein Staat der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der betreffenden Institutionen beibringt.

Dieser Indikator zeigt den Grad der Unterstützung der internationalen Institution an, die ja ein Potential für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung darstellt (vgl. Abschnitt 2). **Aufgrund der guten Datenverfügbarkeit sollte die Erfüllung finanzieller Pflichten – mit den oben genannten Ergänzungen – deshalb zur Messung der Nachhaltigkeit staatlichen Verhaltens gegenüber internationalen Institutionen herangezogen werden.**

(6) Indikator aktive Teilnahme an internationalen Institutionen („active participation in international institutions“)

Die aktive Teilnahme eines Staats an den Verhandlungs- und Kommunikationsprozessen im Rahmen internationaler Institutionen zeigt ebenfalls keine problembezogene Verhaltensänderung an, ist aber sehr wohl Ausdruck der Wertschätzung und Unterstützung der jeweiligen Institution. Erst die konstruktive Teilnahme möglichst aller betroffenen Staaten an internationalen Beratungsprozessen erlaubt es, im Rahmen internationaler Institutionen möglichst alle wichtigen Sachaspekte und Interessen zu berücksichtigen, darauf aufbauend wirksame Regelungen zu verabschieden und diese effektiv umzusetzen. Aufgrund des Potentials internationaler Institutionen, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und sich in diesem Sinne über einen längeren Zeitraum fortzuentwickeln, wird durch den Indikator *Teilnahme an internationalen Institutionen* ein wichtiger Aspekt staatlichen Verhaltens gegenüber internationalen Institutionen erfaßt (vgl. Abschnitt 3.4).

Der Indikator könnte als Verhältnis der Zahl der Abkommen, in deren Rahmen eine aktive Teilnahme erfolgt, zur Gesamtzahl der ratifizierten Übereinkommen mit Bezug zur nachhaltigen Entwicklung ausgedrückt werden. Er würde also Werte zwischen Null und Eins annehmen.

Daten über die *formale* Teilnahme an Verhandlungssitzungen im Rahmen internationaler Übereinkommen sind in der Regel bei den Sekretariaten der jeweiligen Übereinkommen verfügbar. Diese registrieren die jeweils akkreditierten Delegierten und fertigen üblicherweise Teilnehmerlisten an, die genutzt werden können. Darin finden sich Informationen sowohl zu den teilnehmenden Staaten als auch zur Anzahl der teilnehmenden Delegierten.

Daten über eine *aktive, konstruktive* Teilnahme sind allerdings kaum verfügbar. Die Registrierung erfordert nicht die tatsächliche Teilnahme an den Beratungen. Die Teilnahme an sich wie auch eine größere Anzahl von Delegierten (als vermeintlicher Ausdruck einer erhöhten Wertschätzung für die jeweilige Institution) können auf rein formale

Akte zurückzuführen sein, häufig genau in der Absicht als teilnehmend zu erscheinen. Teilnehmerlisten geben damit keine Auskunft darüber, in welchem Maße aktiv an den Beratungen teilgenommen wird und ob eine nur passive Teilnahme kompetent erfolgt. In manchem Fall ist der jeweilige staatliche Delegierte möglicherweise ein Angehöriger der Botschaft im Sitzungsland, der für die Teilnahme an den jeweiligen Sachdebatten keine adäquate Ausbildung besitzt.¹³

Methodisch ungelöst ist außerdem das **Problem**, welche Kriterien zur Bestimmung einer „aktiven, konstruktiven Teilnahme“ heranzuziehen wären. Das Beispiel der internationalen Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention hat deutlich vor Augen geführt, daß „aktive“ Teilnahme nicht unbedingt „konstruktive“ Teilnahme bedeuten muß. Die Ölexportstaaten haben hier, aus ihrer Sicht berechnete Interessen vertretend, durch ihre überaus aktive Teilnahme keineswegs ihre Wertschätzung der Klimarahmenkonvention und ihres Ziels (Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf ungefährlichem Niveau) zum Ausdruck gebracht. Vielmehr haben die teilnehmenden OPEC-Mitglieder über weite Strecken als „Saboteure“ der Konvention agiert (vgl. Ott 1997).

Zur Erhebung des Indikators der aktiven und konstruktiven Teilnahme an Beratungsprozessen im Rahmen der hier untersuchten internationalen Institutionen müßten deshalb neben der formellen Teilnahme weitere Aspekte einbezogen werden, durch die die Qualität der Teilnahme erfaßt wird. Bisher existieren weder allgemein anerkannte Qualitätskriterien, noch werden Daten über Art und Intensität der Teilnahme der einzelnen Staaten systematisch erhoben. Eine Erhebung des Indikators erscheint deshalb derzeit weder sinnvoll noch möglich (vgl. Abschnitt 5.1).

(7) Indikator Kooperation mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren („cooperation with societal actors“)

Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren in die Entscheidungsfindung über und die Umsetzung von ausgewählten internationalen Verpflichtungen auf nationaler Ebene kann als Zeichen verstanden werden, daß Staaten zu einer möglichst zielführenden Entwicklung der internationalen Institution und einer wirksamen Umsetzung ihrer Regelungen beitragen wollen. Denn das Erreichen der in den jeweiligen Abkommen enthaltenen Ziele nachhaltiger Entwicklung ist ohne die Einbeziehung und Berücksichtigung dieser gesellschaftlichen Akteure kaum vorstellbar. Je nach geregelter Problemfeld sind dabei unterschiedliche gesellschaftliche Akteure von Bedeutung. Durch Kooperation mit diesen Akteuren beim Aushandeln von internationalen Pflichten sowie bei deren nationaler Umsetzung steigen die Chancen, die Leistungspotentiale internationaler Institutionen auszuschöpfen (vgl. Abschnitt 3.4).

Im Zusammenhang der Kapitel 23-32 der AGENDA 21 hat die CSD dabei als speziellen Indikator für die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an Prozessen, die für eine nachhaltige Entwicklung von Bedeutung sind, die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den **nationalen Räten für nachhaltige Entwicklung** ausgewählt (Bryld 1997).

¹³ Diesbezüglich ist bei der Erhebung eines derartigen Indikators und seiner Bewertung zu berücksichtigen, daß sich verschiedene Staaten, insbesondere Entwicklungsländer, in Abhängigkeit von dem jeweiligen Konferenzort eine Teilnahme möglicherweise nicht leisten können.

Es ist in der Regel davon auszugehen, daß bei einer Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an Räten für eine nachhaltige Entwicklung auch eine Beteiligung an Prozessen gewährleistet wird, die für internationale Institutionen bedeutsam sind. Somit besitzt der hier entwickelte Indikator *Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren* eine Schnittmenge mit dem CSD-Indikator. Dabei wären qualitative Aussagen darüber, welche Rolle internationale Nachhaltigkeitsprobleme in den Beratungen der nationalen Räte spielen, für den hier behandelten Zusammenhang hilfreich.

Allerdings ist die Beteiligung an Räten für nachhaltige Entwicklung nicht die einzig mögliche und relevante Form einer institutionalisierten Zusammenarbeit, zumal wenn es mit internationalen Problemen einer nachhaltigen Entwicklung um einen Teilbereich der gesamten Nachhaltigkeitsagenda geht. Im bundesdeutschen Kontext ist hier an das Forum Umwelt & Entwicklung oder die Arbeitsgemeinschaft Umwelt zu denken, in deren Rahmen ein Input von nicht-staatlicher Seite erfolgen kann. Die Berücksichtigung gesellschaftlicher Kräfte kann aber auch in weniger formalisierter Form erfolgen, etwa durch Verfahrensvorschriften, die die Anhörung von Gruppen oder deren Vertretern im Zusammenhang mit bestimmten Entscheidungen vorschreiben (z.B. Hearings im amerikanischen Kongreß).

Es existieren Kooperationsformen, die einer Beteiligung an Räten für nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf internationale Prozesse gleichwertig oder gar überlegen sind und bei einer Beschränkung auf den CSD-Indikator nicht erfaßt würden. Eine Messung sämtlicher relevanter Austauschprozesse zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren ist allerdings kaum möglich. Deshalb sollte zur Erfassung der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure (vor allem Umwelt- und Industrieverbände sowie Wissenschaft) geprüft werden, ob **institutionalisierte Arenen oder Verfahren** existieren, in denen relevante gesellschaftliche Akteure die Möglichkeit erhalten, ihre Standpunkte und Interessen einzubringen. **Der Indikator kann als Verhältnis der Zahl an Abkommen, in deren Bereich derartige Konsultationsmechanismen bestehen, zu der Gesamtzahl der ratifizierten Abkommen ausgedrückt werden. Er wird also zwischen Null und Eins liegen.** Da die Existenz von institutionalisierten Konsultationsmechanismen keine Auskunft über die Qualität der so erreichten Beteiligung gibt, erscheint ein **kurze qualitative Ergänzung des Zahlenindikators** sinnvoll.

Die benötigten **Daten** sind teilweise über Länderberichte an die zuständigen Sekretariate der internationalen Abkommen erhebbar, müßten aber meist bei den nationalen Regierungen abgefragt werden. Im Fall des Montrealer Protokolls etwa enthalten die Länderberichte keine Angaben über eine derartige institutionalisierte Beteiligung gesellschaftlicher Akteure. Die Regierungen als die maßgeblich an entsprechenden Konsultationsprozessen Beteiligten sollten jedoch ohne größere Schwierigkeiten in der Lage sein, relevante Informationen zur Verfügung zu stellen (zur Problematik der Berichterstattung durch nationale Regierungen s.o. und Abschnitt 5).¹⁴

¹⁴ Prinzipiell ist es möglich, daß eine Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte *entweder* an der Willensbildung im Bereich eines relevanten internationalen Abkommens *oder* an der Umsetzung internationaler Vorschriften erfolgt. Dem kann Rechnung getragen werden, indem die Maßzahl für das entsprechende internationale Abkommen halbiert wird. Es ist allerdings unklar, inwieweit eine solche Unterscheidung in der Praxis möglich und relevant ist. Dieser Aspekt wird deshalb hier nicht weiterverfolgt.

Als *prozeduraler Indikator* sagt die Existenz institutionalisierter Konsultationsprozesse zwar nichts darüber aus, inwieweit Fortschritte zu einer Verhaltensänderung relevanter Akteure im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erzielt werden. Der Indikator gibt aber darüber Auskunft, inwiefern Nationalstaaten die Ausschöpfung von Leistungspotentialen internationaler Institutionen unterstützen, indem sie ihre internen politischen Prozesse entsprechend ausrichten. **Mit der genannten knappen qualitativen Ergänzung sollte er deshalb bei der Messung der Nachhaltigkeit staatlichen Verhaltens gegenüber internationalen Institutionen berücksichtigt werden.**

4.2 Aufzeigen von Trends

Auf den Methodenblättern der CSD zu den Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* ist angemerkt, daß diese Indikatoren nicht besonders geeignet seien, um aussagekräftige Trendaussagen abzuleiten. Dies trifft auch auf die übrigen Indikatoren der entwickelten leistungsfähigeren Liste für den Bereich internationaler Institutionen zu. Sie ermöglichen nur bedingt Aussagen über Trends, da kaum eine *detaillierte Skalierung* möglich ist. Meist handelt es sich bei den genannten Indikatoren um Ja/Nein-Indikatoren, teilweise mit Ergänzungen durch qualitative Aussagen. Die Indikatoren sind damit nur bedingt geeignet, Änderungen im Zeitablauf abzubilden. Auch graduelle Änderungen können kaum erfaßt werden (vgl. idealtypische Anforderungen an Indikatoren in Umwelt Nr. 9/97, S. 342).

Mittels jährlicher Erhebung der entwickelten Indikatoren und durch die Zusammenfassung (Aggregation) der Ergebnisse der einzelnen Abkommen zu einer Maßzahl werden Trends zwischen Null und Eins erkennbar. Beispielsweise ergibt sich für *finanzielle Pflichten* eine Bandbreite von „überhaupt keine Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen in den untersuchten Institutionen“ (Maßzahl: 0) über „halbe Erfüllung der finanziellen Pflichten im Rahmen ratifizierter Übereinkommen“ (Maßzahl 0,5) bis „volle Erfüllung aller finanziellen Pflichten“ (Maßzahl: 1).

Bei der Interpretation dieser Trends ergeben sich verschiedene Probleme: Die Zahl der zu ratifizierenden und implementierenden Abkommen kann sich verändern, z.B. wenn Änderungen des Vertragstexts vorgenommen werden, wie häufig beim Montrealer Protokoll geschehen, oder wenn Zusatzvereinbarungen getroffen werden, wie bei der Seerechtskonvention. Zudem können sich Verpflichtungen im Erhebungszeitraum ändern (vgl. Ausführungen zum Montrealer Protokoll), neue Verpflichtungen eingeführt werden, wo bisher noch keine existieren (Klimarahmenkonvention). **Die Maßzahl des Indikators kann sich demnach ändern, ohne daß sich Verhalten ändert.** Wo sowohl unabhängige (Vertragszahl, Verpflichtungen) als auch abhängige Variable (Ratifikation, Implementation, Erfüllung) im Zeitverlauf instabil sind, gibt es keinen „Ankerpunkt“, der genutzt werden könnte, um zu Trendaussagen zu kommen.

Die Aussagekraft des aufgezeigten Verfahrens zur Abbildung von Trends im Zeitverlauf ist damit sehr eingeschränkt bzw. spezifisch: Veränderungen der Maßzahl zeigen eine veränderte Stellung/Unterstützung eines Staates gegenüber internationalen Institutionen an, ohne daß dies auf entsprechende Verhaltensänderungen zurückzuführen sein müßte. Es kann statt dessen gerade auf fehlende Verhaltensänderungen zurückzuführen sein. Ist diese Beschränkung der Aussagekraft jedoch bewußt, so können Veränderungen der aggregierten Maßzahl sehr wohl als Maßstab der Veränderung des Verhältnisses von Staaten gegenüber Institutionen herangezogen werden. **Den mögli-**

cherweise zu berücksichtigenden Veränderungen der Bewertungsgrundlage kann durch zusätzliche qualitative Aussagen Rechnung getragen werden (z.B.: „Emissionen wurden verringert, aufgrund einer Verschärfung der vertraglichen Anforderungen erfüllt der Staat die derzeit bestehenden Verpflichtungen dennoch nicht.“).

Eine weitergehende Skalierung einzelner Indikatoren in bezug auf einzelne Abkommen, die über Ja/Nein-Aussagen hinaus eine differenziertere Bewertung zuließen, ist vorstellbar, erfordert aber eine vertiefte Diskussion der dafür anzuwendenden Methode. Für *finanzielle Pflichten* ist eine stufenlose Skalierung bereits heute möglich, indem die gezahlten Beiträge als Anteil der geforderten Beiträge ausgedrückt werden. Für die Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* ist eine solche Skalierung der Sache nach ausgeschlossen, da ein Abkommen nicht teilweise ratifiziert werden kann. Für die anderen vorgestellten Indikatoren sind jedoch Abstufungen denkbar. Allgemein anerkannte Kriterien für solche Abstufungen sind allerdings bisher nicht vorhanden (Wann sind Berichtspflichten zu einem Viertel/halb erfüllt?).

Eine erfolgreiche Skalierung würde hier einen vertieften internationalen wissenschaftlichen Diskussionsprozeß voraussetzen, in dem Übereinstimmung über eine solche Skalierung möglicherweise sogar für jedes einzelne Übereinkommen erzielt werden müßte. Dies dürfte einen erheblichen Zeitaufwand und entsprechende Ressourcen erfordern. Ob letztlich die erforderliche Übereinstimmung zu erzielen ist, bleibt unsicher; damit auch das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer solchen Anstrengung. **Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Möglichkeiten der Trendabbildung bei der entwickelten Indikatorenliste damit insgesamt beschränkt, in diesem beschränkten Maße durch Aggregation der Abkommen und Einbeziehung qualitativer Aussagen aber durchaus vorhanden.**

4.3 Ergebnis: Empfehlung einer praktikablen Ausweitung der Indikatorenliste der CSD

Auf der Grundlage des Handlungssystems internationaler Institutionen sind mögliche ergänzende Indikatoren für diesen Bereich abgeleitet worden. Aus der Diskussion der Vorzüge und Probleme bei der Anwendung der entwickelten Indikatoren ist deutlich geworden, daß nicht alle in gleichem Maße für eine Anwendung in der Praxis in Frage kommen. Für die Auswahl eines praktikablen Indikatorensets aus der entwickelten möglichst leistungsfähigen Indikatorenliste ist entscheidend,

- (1) inwieweit entsprechende Daten verfügbar oder mit vertretbarem Aufwand erhebbar sind,
- (2) ob durch diese Daten eine befriedigende Aussagekraft der Indikatoren gewährleistet werden kann und
- (3) welche Bedeutung die Berücksichtigung des Indikators im Vergleich zu anderen Indikatoren für eine Abbildung nachhaltiger Entwicklung in den Bereichen der Kapitel 38 und 39 der AGENDA 21 (internationale Institutionen) besitzen (vgl. Umwelt, Nr. 9/97: 339-342).

Auf Grundlage dieser Bewertungskriterien wird hier empfohlen, die möglichen ergänzenden Indikatoren *aktive Teilnahme an internationalen Institutionen* sowie

Beachtung völkerrechtlich nicht bindender Beschlüsse zunächst nicht zu erheben. Wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt, bestehen in beiden Fällen erhebliche Probleme hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -erhebbarkeit sowie hinsichtlich der Aussagekraft geeigneter Daten. Nicht bindende Beschlüsse werden allerdings teilweise bei der Erhebung anderer Indikatoren miteinfaßt (s.u.).

Es wird damit die folgende praktikable Liste von Indikatoren für den Bereich internationaler Abkommen vorgeschlagen:

- (1) Ratifikation,**
- (2) Implementation,**
- (3) Durchführungsbestimmungen,**
- (4) Erfüllung substantieller Pflichten,**
- (5) Erfüllung von Berichtspflichten,**
- (6) Erfüllung finanzieller Pflichten und**
- (7) Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren.**

Zur Bildung der Indikatoren *Erfüllung von finanziellen Pflichten* sowie *Berichtspflichten* werden auch diejenigen Pflichten einbezogen, die in nicht verbindlicher Form beschlossen wurden. Bei dem Indikator *Erfüllung substantieller Pflichten* sollten zudem solche nicht bindenden Bestimmungen berücksichtigt werden, deren Verankerung im eigentlichen Vertragstext in Aussicht genommen wird. Die nicht bindenden Vereinbarungen erhalten hier den Charakter von Übergangsbestimmungen. Obwohl nicht als eigenständiger Indikator vorgeschlagen, wird die *Beachtung völkerrechtlich nicht bindender Beschlüsse* also teilweise in den anderen vorgeschlagenen Indikatoren abgebildet.

Eine Gewichtung der Indikatoren scheint mit äußersten Schwierigkeiten behaftet, da dazu eine Einigung über die relative Bedeutung der einzelnen Indikatoren vorhanden sein müßte. Allgemein anerkannte Kriterien zur Messung der Bedeutung der Indikatoren stehen aber derzeit weder zur Verfügung noch ist absehbar, daß darüber leicht Einigkeit zu erzielen wäre. Die genannten Indikatoren sollten deshalb vorerst unabhängig voneinander erhoben und zur Bewertung staatlichen Verhaltens herangezogen werden.

Die zur Bildung der vorgeschlagenen Indikatoren erforderlichen **Daten** sind in den meisten Fällen entweder zentral bei den zuständigen Sekretariaten/internationalen Organisationen oder bei den nationalen Regierungen verfügbar. Wo dies nicht der Fall ist (möglicherweise im Bereich Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren), können diese mit geringem Aufwand von den jeweiligen Staaten erhoben und zur Verfügung gestellt werden.

Für die Erhebung der Daten müssen aus den sechs internationalen Abkommen, die im Rahmen der CSD Berücksichtigung finden, teilweise kleinere Teilmengen gebildet werden. **Nicht alle Indikatoren sind auf alle ausgewählten Abkommen anwendbar.** So sind bisher im Rahmen der Klimarahmenkonvention keine substantiellen Pflichten in Kraft, deren Einhaltung überprüft werden könnte. Für den Bereich des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen scheinen in Teilbereichen Vorarbeiten für eine O-

perationalisierung der Indikatoren notwendig. Dieses Übereinkommen ist als eine „Verfassung für die Meere“ so umfassend, daß zunächst weitere Vorarbeiten erforderlich sind, um etwa eine *Erfüllung der substantiellen Pflichten* verlässlich einzuschätzen.

Die **Aussagekraft** der genannten Indikatoren ist jeweils insofern eingeschränkt, als dadurch nicht direkt der Grad der Nachhaltigkeit des jeweiligen Verhaltens in bezug auf das behandelte Sachproblem (z.B. Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht) abgebildet wird, sondern allein staatliches Verhalten gegenüber internationalen Institutionen. Nur bei der *Erfüllung substantieller* (und teilweise *finanzieller*) *Pflichten* besteht eine direkte Verbindung zu der jeweiligen Sachprobleme. Der Indikator *Erfüllung substantieller Pflichten* ist deshalb von herausragender Bedeutung für die Abbildung der Nachhaltigkeit staatlichen Verhaltens gegenüber internationalen Übereinkommen. Veränderungen nicht nachhaltiger Verhaltensmuster sind letztlich die Voraussetzung dafür, daß eine nachhaltige Entwicklung in den entsprechenden sozio-ökonomischen und ökologischen Bereichen verwirklicht werden kann. Die ***Erfüllung substantieller Pflichten*** ist dafür in dem Maß ein Indikator, wie die befolgten internationalen Handlungsziele zur Problemlösung angemessen sind. **Dieser Indikator sollte deshalb in jedem Falle berücksichtigt werden.**

Die Aussagekraft der Indikatoren *Durchführungsbestimmungen, Erfüllung substantieller Pflichten* und *Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren* ist insofern eingeschränkt, als die zur Erhebung bisher verwendbaren Daten in der Regel auf Berichten der Staaten selbst beruhen. Da in der internationalen Staatengemeinschaft keiner der Akteure als „schwarzes Schaf“ angesehen werden möchte, bestehen erhebliche Anreize, solche Berichte durch inhaltliche Ungenauigkeiten, Auslassungen oder sogar Falschdarstellungen zu schönen. Diese Qualitätsbeschränkungen sollten idealerweise bei der Überprüfung der Erfüllung der Berichtspflichten zum Vorschein kommen. Die Erhebung qualitativ abgesicherter Daten in diesem Bereich erfordert allerdings besondere Anstrengungen in der Form einer unabhängigen Überprüfung der übermittelten Berichte (mehr dazu im nächsten Abschnitt).

Wie im vorangegangene Abschnitt erläutert, können die vorgeschlagenen Indikatoren nur sehr eingeschränkt für die **Abbildung von Trends** herangezogen werden. Durch eine Aggregation der Ja/Nein-Angaben aller einbezogenen Abkommen kann über mehrere Jahre eine Trendangabe abgeleitet werden (z.B. die Pflichterfüllung hat sich von 2 von 4 Abkommen im Jahr x auf 3 von 4 Abkommen im folgenden Jahr verbessert). Dabei ist zu berücksichtigen und gegebenenfalls durch qualitative Angaben klarzustellen, daß sich die Werte von Indikatoren nicht nur aufgrund einer Verhaltensänderung, sondern auch durch Änderungen der internationalen Vorgaben wandeln können. Eine weitere Ausdifferenzierung der Beurteilung (z.B. Erfüllung von Pflichten zur Hälfte oder einem Viertel) ist aufgrund fehlender Kriterien nicht möglich und erfordert weitere Vorarbeiten (dazu folgender Abschnitt).

Den Problemen, die hinsichtlich der Datenqualität bzw. einer teilweise notwendigen Interpretation der erhobenen Indikatoren bestehen (z.B. gute Gründe für Nichterfüllung von Pflichten, nationale Besonderheiten der Umsetzung), kann und sollte vorerst dadurch begegnet werden, daß die ermittelten Maßzahlen durch kurze qualitative Aussagen ergänzt werden. Dadurch kann der Informationsgehalt der Indikatoren ganz erheblich erhöht werden. **Insgesamt würde mit der vorgeschlagenen praktikablen Liste von Indikatoren eine erhebliche Erhöhung der Aussagekraft gegenüber den bisherigen CSD-Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* erreicht.**

5. Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Indikatorenliste der CSD

Im vorangegangenen Abschnitt wurde auf der Grundlage der Schwachstellenanalyse der CSD-Indikatoren eine leistungsfähigere, praktikable Liste von Indikatoren für den Bereich internationaler Institutionen abgeleitet. Bei der Untersuchung wurden verschiedene Probleme identifiziert. Möglichkeiten, durch weitere Aktivitäten diese Probleme zu behandeln und dadurch die abgeleitete Indikatorenliste weiter auszubauen und zu verbessern, werden im folgenden diskutiert (Abschnitt 5.1). Daran anschließend wird untersucht, inwieweit das Untersuchungsergebnis genutzt werden kann, um weitere Abkommen und internationale Organisationen in die Indikatorenbildung einzubeziehen (Abschnitt 5.2). Abschließend wird auf die Bedeutung hingewiesen, die der Entwicklung von Indikatoren für die Nachhaltigkeit internationaler Institutionen selbst zukommt (Abschnitt 5.3).

5.1 Weitere Verbesserung der Indikatorenliste

Grundsätzlich bestehen nach dem bisher Gesagten zwei Möglichkeiten, die vorgeschlagene Indikatorenliste weiter zu verbessern. Zum einen könnten Schritte in die Wege geleitet werden, um weitere Indikatoren (aktive Teilnahme, Beachtung nicht bindender Beschlüsse) zu erheben, zum anderen erscheint eine Verbesserung der Aussagekraft der bereits ausgewählten Indikatoren möglich.

Mit Blick auf eine weitere Ausweitung der Indikatorenliste erscheint die **Einbeziehung des Indikators *Beachtung nicht bindender Beschlüsse* derzeit nicht vorrangig**. Um einen solchen Indikator aussagekräftig erheben zu können, wäre es nötig, einen internationalen politischen und wissenschaftlichen Diskussionsprozeß in die Wege zu leiten. In diesem wäre mit konkretem Bezug auf die einbezogenen internationalen Institutionen zu klären, welche völkerrechtlich nicht bindenden Beschlüsse ausreichendes Gewicht besitzen, um bei der Bildung des Indikators Berücksichtigung zu finden. Einerseits scheint hier eine Einigung, nicht zuletzt aufgrund zu erwartender grundsätzlicher Bedenken gegen eine Unterscheidung zwischen nicht bindenden Beschlüssen erster und zweiter Klasse, nur schwer möglich. Andererseits sind im Rahmen der vorgeschlagenen Indikatoren *Erfüllung von finanziellen und substantiellen Pflichten* sowie von *Berichtspflichten* bereits wichtige Bereiche nicht bindender Beschlüsse einbezogen worden. Angesichts des für eine zufriedenstellende Entwicklung des Indikators erforderlichen Aufwandes erscheinen Anstrengungen in diesem Bereich zur Zeit verzichtbar.

Von größerer Bedeutung ist demgegenüber auch vor dem Hintergrund der starken Betonung partizipativer Elemente in der AGENDA 21 die Abbildung des Ausmaßes, in dem Staaten an den politischen Prozessen im Rahmen internationaler Institutionen aktiv und konstruktiv teilnehmen. Die Erhebung eines solchen Indikators würde dabei auch die positive Funktion eines Signals an die Staatengemeinschaft besitzen, daß eine aktive konstruktive Teilnahme an internationalen Prozessen generell wichtig ist. **Um aussagekräftige Daten für den Indikator *aktive Teilnahme* zu erhalten, ist ein Zweifaches erforderlich: zum einen die Entwicklung geeigneter Kriterien für die qualitative Beurteilung der Teilnahme an internationalen Prozessen über formale Gesichtspunkte hinaus (Wortmeldungen, Engagement bei der Suche nach innovativen/einvernehmlichen Lösungen); zum anderen auf der Grundlage die-**

ser Kriterien die systematische Erhebung entsprechender Daten bei relevanten internationalen Verhandlungsprozessen. Nur in Teilbereichen existieren hier bereits Vorarbeiten (z.B. Koester 1997). Notwendig scheinen in einem ersten Schritt die Entwicklung und Erprobung entsprechender Kriterien in Vorstudien. Anschließend ist wiederum ein breiterer Diskussionsprozeß erforderlich, um auch international eine Einigung auf relevante Aspekte herbeizuführen.¹⁵

Die Aussagekraft der vorgeschlagenen Liste von Indikatoren für den Bereich internationaler Institutionen ist grundsätzlich vor allem durch die **fragwürdige Verlässlichkeit der benutzbaren Datenquellen** sowie durch **Defizite bei der Trendbildung** eingeschränkt. Fortschritte zu einer differenzierteren Skalenbildung und damit zu einer differenzierteren Trendabbildung erfordern erneut einen internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskussionsprozeß, in dem für die einzelnen Indikatoren und für die einzelnen Abkommen/Institutionen entsprechende Unterteilungen bei der Messung der Indikatoren vorgenommen werden. Im Ergebnis wird dies sehr viel detailliertere Anweisungen zur Erhebung und Einordnung der gemessenen Indikatoren zur Folge haben müssen als die bisher in den Methodenblättern der CSD enthaltenen. Ebenfalls nur in einem solchen Diskussionsprozeß könnten Fortschritte hin zu einer Gewichtung der ausgewählten Indikatoren erzielt werden.

Die Frage der Zuverlässigkeit der Datenquellen steht im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen **Problem der Selbstberichterstattung** durch die Staaten im Rahmen internationaler Institutionen. Dies gewährleistet keine unabhängige und von konkreten Interessen unbeeinflusste Berichterstattung, aus der aussagekräftige, die Realität widerspiegelnde Indikatoren zu gewinnen wären. In verschiedenen internationalen Umweltabkommen besteht deshalb die Möglichkeit, weitere Datenquellen einzubeziehen, um die Verlässlichkeit der staatlichen Angaben zu überprüfen (vgl. Beyerlin und Marauhn 1996: 99-103). Hervorzuheben ist dabei die Kontrollfunktion, die verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Nichtregierungsorganisationen in diesem Zusammenhang erfüllen. Dadurch entsteht ein heilsamer Druck auf Bericht erstattende Regierungen, wahrheitsgetreue Daten zu übermitteln, um nicht als „Lügner“ dazustehen. Die Kapazitäten einer solchen gesellschaftlichen Überwachung sind jedoch von Problemfeld zu Problemfeld und von Staat zu Staat unterschiedlich stark ausgeprägt. Unter diesen Umständen besteht einiger Spielraum, um eine Datenübermittlung mit vergleichbaren Standards zu erreichen.

Des weiteren ist im Zusammenhang mit der Erhebung von Nachhaltigkeitsindikatoren zu berücksichtigen, daß die genannten Kontrollmechanismen zwar durchaus geeignet sind, die Qualität staatlicher Datenberichte zu erhöhen. Kommt es aber dennoch zu fragwürdigen Angaben und gar zu öffentlicher Kritik, so ist für die Bildung von Indikatoren damit wenig gewonnen, da hierfür eine Entscheidung darüber getroffen werden muß, welche Daten die Grundlage bilden sollen. Im internationalen Kontext fällt in diesem Zusammenhang die Entscheidung in der Regel zugunsten der von Staaten übermittelten Daten.

Für die Erhebung von Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen der CSD ergeben sich aus dieser Diagnose zwei Möglichkeiten, die Aussagekraft der benutzten Daten zu er-

¹⁵ Aufbauen könnte die systematische Beobachtung der relevanten internationalen Prozesse auf der regelmäßigen Berichterstattung durch das sogenannte „Earth Negotiations Bulletin“, die um relevante Aspekte erweitert werden könnte.

höhen. Beide zielen auf eine Absicherung und Überprüfung der von Regierungen übermittelten Daten durch gesellschaftliche Akteure, dabei vor allem Experten und Nichtregierungsorganisationen (vgl. auch Beyerlin und Maruhn 1996: 94-120). Zum einen könnte im Rahmen der CSD darauf hingearbeitet werden, daß schon in den Prozeß der nationalen Berichterstattung an relevante internationale Gremien nicht-staatliche Expertise einbezogen wird, wie dies etwa bei den Länderberichten an UNCED 1992 der Fall war. Im Ergebnis wären die übermittelten Länderberichte keine Regierungsberichte mehr, sondern gemeinsame Berichte von Regierungen und gesellschaftlichen Gruppen.

Zum anderen könnte die Entscheidung über die Bewertung von Nachhaltigkeitsindikatoren auf internationaler Ebene durch ein Expertengremium vorgenommen werden, das neben den vorliegenden Länderberichten auch weitere verfügbare Informationen (z.B. von gesellschaftlichen Gruppen und internationalen Organisationen) einbeziehen könnte. Dies entspräche im Ergebnis einer Überprüfung der vorgelegten Berichte, wie sie etwa im Kontext der Klimarahmenkonvention bereits institutionell verankert ist und vorgenommen wird. Über eine solche Überprüfung hinaus, bei der bisher allenfalls auf bestehende Mängel hingewiesen wird, käme einem Expertengremium zur Bewertung von Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen der CSD zusätzlich die Aufgabe (und das Recht) zu, beim Vorliegen widersprüchlicher Informationen eine Entscheidung über die Einordnung eines Landes in bezug auf konkrete Indikatoren zu treffen (bzw. eine Empfehlung für ein mit Entscheidungskompetenz ausgestattetes politisches Gremium abzugeben).

Beide Wege zu einer Verbesserung der Aussagekraft übermittelter Daten dürften auf politische Widerstände treffen. Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an originär staatlichen Aufgaben wie der Berichterstattung an internationale Institutionen wird insbesondere bei Regierungen mit einem ausgeprägten Souveränitätsbewußtsein auf Ablehnung stoßen. Der Einrichtung zusätzlicher Expertengremien im Rahmen der CSD mit entsprechenden Kompetenzen dürfte aus ähnlichen Gründen widersprochen werden. Die nötigen Abstimmungsprozesse innerhalb eines solchen Gremiums müßten zudem sorgfältig vorstrukturiert werden, um langwierige ergebnislose Diskussionen zu vermeiden. **Schon eine Thematisierung und vertiefte Diskussion von Problemen der Datenqualität und der Selbst-Berichterstattung könnten jedoch langfristig zu Fortschritten bezüglich der Aussagekraft der übermittelten Berichte und der mit ihrer Hilfe gewonnenen Indikatoren führen.**

5.2 Anwendung auf weitere internationale Institutionen/Organisationen

Eine Weiterentwicklung und Verfeinerung der entwickelten Liste von Nachhaltigkeitsindikatoren könnte daran ansetzen, eine größere Anzahl von Abkommen einzubeziehen. Als Kandidaten für eine Erweiterung kämen unter dem Gesichtspunkt der möglichst weltweiten Bedeutung etwa das Übereinkommen über den internationalen Handel mit bedrohten Arten von 1974 oder die Londoner Dumping-Konvention von 1972 in Betracht. Allerdings umfaßt die bisherige Auswahl die wichtigsten und umfassendsten globalen Abkommen nachhaltiger Entwicklung und ist somit durchaus repräsentativ. Auch unter dem Aspekt einer möglichst einfachen Handhabbarkeit der Indikatoren erscheint es deshalb **nicht vordringlich, weitere Abkommen einzubeziehen.**

Wünschenswert ist dagegen eine Einbeziehung des zweiten großen Bereichs internationaler Institutionen neben internationalen Abkommen, nämlich internationaler Organisationen. Die Diskussion um Nachhaltigkeitsindikatoren für internationale Institutionen bleibt bisher auf den Bereich völkerrechtlicher Verträge (Kapitel 39 der AGENDA 21) beschränkt. Der gesamte Bereich internationaler Organisationen (Kapitel 38) wird durch die Indikatoren *Ratifikation* und *Implementation* dagegen nicht erfaßt. Internationale Organisationen legen zwar zumeist keine problemspezifischen Pflichten für ihre Mitglieder fest. Sie haben aber beispielsweise durch Zuweisung von Finanzmitteln, Durchführung von Projekten und die Vereinbarung allgemeiner Richtlinien (etwa für die Kreditvergabe) erheblichen Einfluß auf die Realisierungschancen einer nachhaltigen Entwicklung.

Als internationale Organisationen mit besonderer Bedeutung für nachhaltige Entwicklung sind etwa die Globale Umweltfazilität GEF, UNEP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP und die Weltbank zu nennen. Weitere Organisationen wie die Welthandelsorganisation und eine Reihe von Mitgliedern der UN-Familie, die mit Fragen nachhaltiger Entwicklung befaßt sind, könnten ebenfalls einbezogen werden (vgl. auch Pugh 1996). Eine Entscheidung über eine repräsentative und aussagekräftige Auswahl möglicherweise einzubeziehender internationaler Organisationen soll hier nicht getroffen werden. Zu behandeln ist aber die Frage, inwieweit die entwickelte Indikatorenliste auf staatliches Verhalten, das auf internationale Organisationen im Bereich einer nachhaltigen Entwicklung bezogen ist, anwendbar bzw. übertragbar ist.

Analog zur Ratifikation kann bei internationalen Organisationen der Indikator der Mitgliedschaft gelten. Die notwendigen Daten sind verfügbar, da alle Organisationen Mitgliedslisten führen; solche Mitgliedsrollen sind ein Definitionsmerkmal von Organisationen. Problematisch ist vor allem, daß – wie die Ratifikation bei internationalen Übereinkommen – die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation keine Aussage über die Qualität des relevanten problembezogenen Verhaltens oder der Mitwirkung im Rahmen der Organisation zuläßt. Darüber hinaus besitzen einige der genannten internationalen Organisationen keine offene Mitgliedschaft. So ist die einzige ausschließlich mit Umweltfragen befaßte UN-Organisation, das UNEP, ein sogenannter „related body“, der keine eigenständige Mitgliedschaft besitzt. Im UNEP sind grundsätzlich alle UN-Mitglieder organisiert, im Verwaltungsrat des Umweltprogramms sind 58 von der UN-Generalversammlung auf Zeit bestimmte Staaten vertreten (Kilian 1987). Ansonsten erscheint die Aussagekraft der Mitgliedschaft im übertragenen Sinne der Ratifikation internationaler Abkommen vergleichbar.

Die Indikatoren *Implementation*, *Durchführungsbestimmungen* und *Erfüllung substantieller Pflichten* decken den Bereich der nationalstaatlichen Umsetzung international bindender Pflichten ab. Da im Rahmen internationaler Organisationen in der Regel keine völkerrechtlich bindenden Beschlüsse gefaßt werden (es sei denn, daß wiederum internationale Abkommen verabschiedet würden), sind diese Indikatoren auf den Bereich der internationalen Organisationen **nicht anwendbar und übertragbar**.

Dagegen besitzen völkerrechtlich „weiche“, nicht bindende Beschlüsse wie Empfehlungen, Verabschiedung von Richtlinien und Entscheidungen gerade aufgrund des Fehlens rechtlich verbindlicher Festlegungen im Rahmen internationaler Organisationen häufig eine vergleichsweise hervorgehobene Bedeutung. Sie sind die hauptsächlichen völkerrechtlichen Instrumente im Rahmen internationaler Organisationen. Der **Indikator Beachtung völkerrechtlich nicht bindender Beschlüsse** ist deshalb grundsätzlich

auch im Kontext internationaler Organisationen relevant. Seine Anwendung hat allerdings mit den gleichen Schwierigkeiten (vor allem fehlende Kriterien für Auswahl relevanter Beschlüsse) zu kämpfen (vgl. Abschnitt 4.1), die seine **Anwendung ohne weitere Vorarbeiten unmöglich** machen.

Der Indikator *Erfüllung von Berichtspflichten* ist insoweit übertragbar, als Pflichten zur Berichterstattung auch im Rahmen internationaler Organisationen bestehen. Dies wäre im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Bei Vorliegen von Berichtspflichten kann der Indikator auf internationale Organisationen angewandt werden.

Der Indikator *Erfüllung finanzieller Pflichten* ist dagegen ohne Probleme übertragbar. Internationale Organisationen besitzen in der Regel ein eigenes Budget, daß durch freiwillige und/oder veranschlagte Beiträge gedeckt wird. Zwei der oben genannten Institutionen (GEF, Weltbank) sind sogar explizit internationale Finanzinstitutionen. Im Falle von veranschlagten Beiträgen kann der Grad der Ableistung gemessen werden. Im Falle freiwilliger Zahlungen können die zum Budget der Organisation zu leistenden Beiträge der Mitgliedstaaten aus dem allgemein anerkannten Verteilungsschlüssel der UNO abgeleitet werden (Gesamtbudget x Prozent des veranschlagten Beitrags zum UN-Haushalt).

Der Indikator *aktive, konstruktive Teilnahme an internationalen Institutionen* besitzt grundsätzlich auch für internationale Organisationen erhebliche Bedeutung, da sich auch deren Aktivitäten als Ergebnis eines zwischenstaatlichen Beratungsergebnisses verstehen lassen. Das Problem, daß bestimmte internationale Organisationen nicht allen Staaten zur Mitgliedschaft offen stehen (s.o.), zieht nach sich, daß in diesen Organisationen auch nur eine begrenzte Zahl von Staaten aktiv an den Entscheidungsprozessen teilnehmen können. Abgesehen davon bestehen bei diesem Indikator die gleichen Beschränkungen der Aussagekraft und Schwierigkeiten der Datenverfügbarkeit, Datenerhebbarkeit und Datenbewertung, wie sie schon in bezug auf internationale Abkommen dargestellt wurden (Abschnitt 4.1). **Ohne weitere Vorarbeiten ist seine Anwendung deshalb nicht möglich.**

Schließlich bestehen keine grundsätzlichen Hinderungsgründe, den Indikator *Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren* auch für den Bereich internationaler Organisationen zur Anwendung zu bringen. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit in diesem Bereich sollte auch ein Zeichen dafür sein, das Potential internationaler Organisationen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung möglichst gewinnbringend nutzen zu wollen. Daten für diesen Indikator wären gesondert zu erheben.¹⁶

¹⁶ Da die Umsetzung von Vorgaben internationaler Organisationen auf nationaler Ebene (wegen des Fehlens entsprechender bindender Pflichten) in der Regel keine herausragende Bedeutung hat, werden Konsultationen der Regierung mit gesellschaftlichen Akteuren in erster Linie auf die politischen Willensbildungsprozesse vor Entscheidungen bezogen sein.

In bezug auf weitere Indikatoren für den Bereich internationaler Organisationen ist zu berücksichtigen, daß diese teilweise in Staaten selbst aktiv sind (z.B. im Bereich der Entwicklungshilfe). In diesem Fall könnte versucht werden, das Kooperationsverhalten der Einsatzländer im Zusammenhang mit den operativen Einsätzen internationaler Organisationen zu prüfen. Da diese Organisationen allerdings nicht notwendigerweise im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung im Einsatzland tätig sind, erscheint dies von zweifelhafter Aussagekraft und wird hier nicht weiterverfolgt.

Für den bisher von der CSD nicht einbezogenen Bereich internationaler Organisationen könnte die entwickelte Indikatorenliste demnach mit Einschränkungen in übertragener Form Anwendung finden. Angesichts der oben geführten Diskussion ergäbe sich **für den Bereich internationaler Organisationen im einzelnen die folgende Liste von Indikatoren:**

- (1) Mitgliedschaft (statt Ratifikation),**
- (2) Erfüllung von Berichtspflichten,**
- (3) Erfüllung finanzieller Pflichten und**
- (4) Kooperation mit zwischenstaatlichen Akteuren.**

Bezüglich der Datenerhebbarkeit und Aussagekraft gelten in übertragenem Sinne die oben zum Bereich internationaler Abkommen gemachten Ausführungen. Durch eine Einbeziehung internationaler Organisationen in das Indikatorensystem der CSD würde ein weiterer wichtiger Bereich internationaler Institutionen berücksichtigt, dem für Bemühungen, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, große Bedeutung zukommt.

5.3 Indikatoren der Nachhaltigkeit internationaler Institutionen

Die CSD-Indikatoren für den Bereich internationaler Institutionen zielen darauf, die Nachhaltigkeit staatlichen Handelns mit Bezug zu internationalen Abkommen abzubilden. Internationale Institutionen können jedoch gemäß den Ausführungen in Abschnitt 2 als Vorab-Festlegungen dadurch, daß in ihnen politische Entscheidungen strukturiert, getroffen und umgesetzt werden, *an sich* Nachhaltigkeit fördern. Inwieweit die Leistungspotentiale internationaler Institutionen ausgeschöpft werden, ist also nicht nur vom Verhalten einzelner Staaten abhängig, sondern auch von der Struktur, die die Staaten gemeinschaftlich einer Institution geben (dem sogenannten *institutionellen Design*).

Durch die spezifischen Strukturmerkmale einer internationalen Institution werden wichtige Vorentscheidungen darüber getroffen, inwieweit Politiken nachhaltiger Entwicklung im Rahmen solcher Institutionen erfolgversprechend verwirklicht werden können (vgl. Abschnitt 2). So können beispielsweise beratende Expertengremien eingerichtet und in unterschiedlicher Form an den politischen Entscheidungsprozeß angebunden werden, Entscheidungsverfahren (z.B. Konsens oder Zweidrittelmehrheit) werden festgelegt und Regeln für die Teilnahme nicht-staatlicher Akteure an den internationalen Prozessen vereinbart. Im Rahmen des Montrealer Protokolls etwa wurde die Verschärfung der existierenden Regelungen durch die Einspeisung der neuesten wissenschaftlichen Ergebnisse über Expertengremien, die die politischen Entscheidungen vorbereiten, erleichtert. Zudem hatten innovative Entscheidungsverfahren (Annahme durch „doppelt gewichtete“ Mehrheit) erhebliche Bedeutung (vgl. Oberthür 1997).

Die relevante wissenschaftliche Diskussion hat noch zu keinem endgültigen Ergebnis geführt, welche Aspekte bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit von (internationalen) Institutionen zu berücksichtigen wären (vgl. allgemein Kimball 1992; WBGU 1996; Oberthür 1997). Betont wird verschiedentlich die Bedeutung der Anbindung des politischen Entscheidungsprozesses an **wissenschaftliche Expertise**. In diesem Zusam-

menhang läßt sich als inhaltliches Kriterium das Maß an Übereinstimmung zwischen dem von Experten erteilten wissenschaftlichen Rat und politischen Entscheidungen im Rahmen internationaler Institutionen ableiten (vgl. Wettstad und Andresen 1991; Wettstad 1995). Ein wichtiges Kriterium ist zudem die **Robustheit** internationaler Institutionen, d.h. die Fähigkeit, ihr Leistungspotential auch bei relativ ungünstigen politischen Rahmenbedingungen zu erhalten (vgl. dazu etwa Young 1992). Damit im Zusammenhang steht die **Flexibilität** und die „**Lernfähigkeit**“ internationaler Institutionen, die insbesondere durch entsprechende innovative Entscheidungsverfahren gefördert werden kann (Haas und Haas 1995; WBGU 1996: 81-82). Für den Bereich der Umsetzung scheint vor allem relevant, inwieweit wirksame Verfahren und Gremien zur **Überprüfung der Einhaltung** eingegangener Verpflichtungen sowie Möglichkeiten zur wirksamen **Reaktion auf Fälle der Nichterfüllung** im Rahmen der Institution bestehen (vgl. dazu Beyerlin und Marauhn 1996). Möglichst realitätsnahe Entscheidungen werden durch die **Offenheit internationaler Institutionen** gegenüber nicht-staatlichen Akteuren gefördert.

Die CSD besitzt nach Kapitel 38, Absatz 13 der AGENDA 21 grundsätzlich das Mandat zur Überwachung und Bewertung bestehender internationaler Institutionen im Bereich nachhaltiger Entwicklung. Sie könnte deshalb **Indikatoren für die Nachhaltigkeit internationaler Institutionen** entwickeln. Bisher hat die CSD aber noch keine derartigen Schritte in die Wege geleitet und es ist nicht erkennbar, daß sie eine Bewertung der Nachhaltigkeit internationaler Institutionen anstrebt. Hier böte sich die Gelegenheit, vor dem Hintergrund einer umfangreichen Literatur, bisher allenfalls rudimentär systematisierte Kriterien weiterzuentwickeln. Während dieser Aspekt hier aufgrund der Ausrichtung der CSD-Indikatorenliste nicht weiter verfolgt wurde, läge hier ein **wichtiger Aufgabenbereich, wenn die Wirksamkeit des Systems internationaler Institutionen nachhaltiger Entwicklung erhöht werden soll.**

Literatur

- Atmatzidis, Ekaterina et al. 1995: *Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion*. Berlin: Umweltbundesamt.
- Benedick, Richard E. 1991: *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bernauer, Thomas 1995: „The effect of international environmental institutions: how we might learn more.“ *International Organization*, Jg. 49, Heft 2, pp. 351-377.
- Beyerlin, Ulrich 1995: „New Directions in the Protection of the Marine Environment: Potential Effects of the Rio Process.“ *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Jg. 55, Heft 2, 544-579.
- Beyerlin, Ulrich und Thilo Marauhn 1996: *Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992*, im Auftrag von Umweltbundesamt: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Biermann, Frank 1994: *Internationale Meeresumweltpolitik*. Frankfurt/Main: Lang.
- Biermann, Frank 1996: *Financing Environmental Policies in the South: An Analysis of the Multilateral Fund and the Concept of „Full Incremental Costs“*. Berlin: Wissenschaftszentrum.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 1997: *Umweltpolitik. 10 Jahre Montrealer Protokoll*. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- Breitmeier, Helmut 1996: *Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konfliktaustrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas*. Opladen: Leske+Budrich.
- Breitmeier, Helmut et al. 1993: „Internationale Umweltregime,“ in: Volker von Prittwitz (Hrsg.): *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik*, 163-191. Opladen: Leske und Budrich.
- Bryld, Birgitte 1997: „CSD Working List of Indicators of Sustainable Development,“ in: Bedrich Moldan et al. (Hrsg.): *Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators of Sustainable Development*, 142-147. New York: Wiley & Sons.
- Chasek, Pamela S. 1997: „The Convention to Combat Desertification: Lessons Learned for Sustainable Development“. *Journal of Environment and Development*, Jg. 6, Heft 2, 147-169.
- Chayes, Abram und Antonia Handler Chayes 1993: „On Compliance.“ *International Organization*, Jg. 47, Heft 2, 175-205.
- Deller, Kerstin und Joachim Spangenberg 1997: *Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Entwurf eines alternativen Indikatorensystems*. Werkstattbericht des AK Indikatoren des Forums Umwelt & Entwicklung. Bonn: Forum Umwelt & Entwicklung.

- Gehring, Thomas 1994: *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Gehring, Thomas und Sebastian Oberthür 1997: „Internationale Regime als Steuerungsinstrumente der Umweltpolitik,“ in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.): *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 9-25. Opladen: Leske und Budrich.
- Gehring, Thomas und Sebastian Oberthür (Hrsg.) 1997: *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*. Opladen: Leske+Budrich.
- Greene, Owen 1993: „International Environmental Regimes: Verification and Implementation Review.“ *Environmental Politics*, Jg. 2, Heft 4, 156-173.
- Haas, Peter M. und Ernst B. Haas 1995: „Learning to Learn: Improving International Governance.“, Jg. 1, 255-285.
- Haas, Peter M. et al. 1993: *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Global Environmental Accords Series. second printing 1994. Cambridge, Massachusetts/London, England: MIT Press.
- Hardin, Garrett 1968: „The Tragedy of the Commons.“ *Science*, Jg. 162, 1243-1248.
- Henne, Gudrun 1997: „Das Regime über die biologische Vielfalt,“ in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.): *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 185-200. Opladen: Leske und Budrich.
- IUCN, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources 1980: *World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. 1989: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Colorado: Boulder.
- Keohane, Robert O. et al. 1993: „The Effectiveness of International Environmental Institutions,“ in: Peter M. Haas et al. (Hrsg.): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, 3-24. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kilian, Michael 1987: *Umweltschutz durch Internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt ?* Berlin: Duncker und Humblodt.
- Kimball, L.A. 1992: *Forging International Agreement: Strengthening Inter-Governmental Institutions for Environment and Development*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Kimminich, Otto 1992: *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen, Basel: Francke Verlag.
- Koch, Joachim-Christian 1996: „Die Internationale Meeresbodenbehörde in Kingston.“ *Vereinte Nationen*, Heft 6, 210-215.

- Koester, Veit 1997: „The Biodiversity Convention Negotiation Process and Some Comments on the Outcome.“ *Environmental Policy and Law*, Jg. 27, Heft 3, 175-192.
- Kurian, Priya A. et al. 1995: „International Environmental Policy. Redesigning the Agenda for Theory and Practice,“ in: Robert V. Bartlett et al. (Hrsg.): *International Organizations and Environmental Policy*, 1-17. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Levy, Marc A. 1993: *The Effectiveness of International Environmental Institutions: What We Think We Know, and How We Might Learn More*. Convention of International Studies Association. Acapulco, Mexico: Harvard University.
- Levy, Marc A. und Oran R. Young 1994: *The Effectiveness of International Regimes*. Annual Convention of International Studies Association, 29 March - 1 April 1994. Washington DC.
- Luxem, Monika und Birgitte Bryld 1997: „Introductory Box: The CSD Work Programme on Indicators for Sustainable Development,“ in: Bedrich Moldan et al. (Hrsg.): *Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators for Sustainable Development*, 6-12. New York: John Wiley & Sons.
- Meinke, Britta 1997: „Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989),“ in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.): *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 63-80. Opladen: Leske und Budrich.
- Mortensen, Lars Fogh 1997: „The Driving Force-State-Response Framework used by the CSD,“ in: Bedrich Moldan et al. (Hrsg.): *Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators of Sustainable Development*, 47-53. New York: Wiley & Sons.
- Müller, Harald 1993: *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Nollkaemper, Andre 1992: „On the Effectiveness of International Rules.“ *Acta Politica*, Jg. 27, Heft 1, 49-70.
- Oberthür, Sebastian 1993: *Politik im Treibhaus: Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes*. Berlin: Edition Sigma.
- Oberthür, Sebastian 1997: *Umweltschutz durch internationale Regime: Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Oberthür, Sebastian 1997a: *Production and Consumption of Ozone-Depleting Substances 1986-1995. The Data Reporting System under the Montreal Protocol*, GTZ, September 1997.
- Oberthür, Sebastian und Thomas Gehring 1997: „Fazit: Internationale Umweltpolitik durch Verhandlungen und Verträge,“ in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.): *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 219-235. Opladen: Leske+Budrich.

- OECD 1994: *Environmental Indicators - OECD Core Set*. Paris: OECD.
- Ostrom, Elinor 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Ott, Hermann 1991: „The New Montreal Protocol: A Small Step for the Protection of the Ozone Layer, a Big Step for International Law and Relations.“ *Verfassung und Recht in Übersee*, Jg. 24, Heft 2, 188-208.
- Ott, Hermann 1997: „Das internationale Regime zum Schutz des Klimas,“ in: Thomas Gehring und Sebastian Oberthür (Hrsg.): *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 201-218. Opladen: Leske und Budrich.
- Ott, Hermann 1997: *Umweltregime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zu neuen Formen internationaler institutionalisierter Kooperation am Beispiel der Verträge zum Schutz der Ozonschicht und zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen (Dissertation: Freie Universität Berlin)*: im Erscheinen.
- Oxman, Bernard H. 1995: „The Law of the Sea,“ in: Oscar Schachter und Christopher C. Joyner (Hrsg.): *United Nations Legal Order*, 671-713. Cambridge: Cambridge UP.
- Pallemaerts, Marc 1993: „International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?,“ in: Philippe Sands (Hrsg.): *Greening International Law*, 1-19. London: Earthscan.
- Princen, Thomas und Matthias Finger (Hrsg.) 1994: *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*. London.
- Prittitz, Volker von 1994: *Politikanalyse*. Opladen: Leske und Budrich.
- Pugh, Cedric 1996: „Introduction,“ in: Cedric Pugh (Hrsg.): *Sustainability, the Environment and Urbanization*, 1-21. London: Earthscan.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) 1993: *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford UP.
- Sand, Peter H. 1990: *Lessons Learned in Global Environmental Governance*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Schmidt, Hilmar und Ingo Take 1997: *More Democratic and Better? The Contribution of NGOs to the Democratization of International Politics and the Solution of Global Problems*. Working Paper No. 7. World Society Research Group. Darmstadt: Technical University Darmstadt/Johann Wolfgang Goethe University Frankfurt.
- SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1994: „Dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung - Leitbegriff für die Umweltpolitik der Zukunft.“ *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 7, Heft 2, 170-182.
- Take, Ingo 1997: *NGOs: Protagonists of World Society? Strategies and Levels of NGO Influence on International Relations*. Working Paper No. 8. World Society Re-

search Group. Darmstadt: Technical University Darmstadt/Johann Wolfgang Goethe University Frankfurt.

Victor, David G. 1996: *The Early Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol's Non-Compliance Procedure*. No. ER-96-2. Laxenburg: IIASA.

Walz, Rainer et al. 1997: *Grundlagen für ein nationales Umweltindikatorensystem: Weiterentwicklung von Indikatorensystemen für die Umweltberichterstattung*. UBA-FB 97-022. Berlin: Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) 1996: *Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahrgutachten 1995*. Berlin: Springer.

WCED, World Commission on Environment and Development 1987: *Our Common Future*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Wettestad, Jorgen 1995: „Nuts and Bolts for Environmental Negotiators?“. *Designing Effective International Regimes - A Conceptual Framework*. No. Notat N:001-1995. Lysacker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.

Wettestad, Jorgen und Steinar Andresen 1991: *The Effectiveness of International Resource Cooperation: Some Preliminary Findings*. No. R:007-1991. Lysacker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.

Young, Oran R. 1992: „The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables,“ in: James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, 34. Cambridge: Cambridge UP.

Young, Oran R. 1994: *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell UP.

Zürn, Michael 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske und Budrich.