

Der *Financial Mechanism* nach Artikel 11 der UNFCCC

Von Mag. Arthur H. Lambauer (2023)

Mit ihrer Resolution vom 21. Dezember 1990¹ richtete die UNGA einen *einzigsten intergouvernementalen Verhandlungsprozess zur Vorbereitung einer **effektiven** Rahmenkonvention*, der späteren UNFCCC², *durch ein Intergouvernementales Verhandlungskomitee* ein (Punkt 1). Demnach sollte dieses Komitee (im Folgenden: das Komitee) insbesondere für alle Mitgliedstaaten der UNO offen sein (Punkt 2).

Ebendort (Punkt 10) begründete die UNGA auch einen besonderen Freiwilligenfond, *um sicherzustellen, dass Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten unter ihnen, ebenso wie kleine sich entwickelnde Inselstaaten, fähig sind, voll und effektiv im Verhandlungsprozess teilzunehmen.*

Außerdem entschied die UNGA – nach Verabschiedung und Unterzeichnung der UNFCCC! - in ihrer Resolution vom 22. Dezember 1992³, Punkt 6, *dass das Intergouvernementale Verhandlungskomitee in Funktion bleiben soll, um die erste Tagung der Parteienkonferenz [Artikel 7 UNFCCC] vorzubereiten und, in diesem Kontext, **zur effektiven Operation** der vorläufigen Einrichtungen⁴ **beizutragen**, welche in Artikel 21 der Konvention dargelegt sind.*

Artikel 4.1(b) UNFCCC lautet:

All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall:

(a) [...]

(b) *Formulate, **implement**, publish and regularly update national and, where appropriate, regional programmes containing measures to mitigate climate change by addressing anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, and measures to facilitate adequate adaptation to climate change [...]*

Und Artikel 4.3 UNFCCC kehrt auch diesbezüglich vor, was folgt:

*The developed country Parties [...] shall provide new and additional financial resources to meet the agreed full costs incurred by developing country Parties in complying with their obligations under Article 12, paragraph 1. They **shall also provide such financial resources, including for the transfer of technology, needed by the developing country Parties to meet the agreed full incremental costs of implementing measures that are covered by paragraph 1 of this Article and that are agreed between a developing country Party and the international entity or entities referred to in Article 11, in accordance with that Article.** The implementation of these commitments shall take into account the need for adequacy and predictability in the flow of funds and the importance of appropriate burden sharing among the developed country Parties.*

Demnach sollen die Industriestaaten jene schrittweise ansteigenden Kosten der Entwicklungsländer finanzieren, welche diesen aus Erfüllung deren Pflichten (auch) nach Artikel 4.1(b) UNFCCC erwachsen, mithin Belastungen, die sich ergeben, weil Emissionen und Beseitigungen von Treibhausgasen adressiert werden; worunter nun – da nicht angeführt ist, **wo** insbesondere diese anzustrebenden Reduktionen der Emission von Treibhausgasen statthaben könnten – etwa auch verstanden werden kann, dass Entwicklungsländer in ihren Hoheitsgebieten den Abbau bzw. die Gewinnung von Treibhausgasen erzeugenden Rohstoffen unterbänden, woraus ihnen Kosten (auch entgangener Gewinn) entsteht, die ebenso zu ersetzen seien wie etwa Waffen (Technologien), die nötig sind, um die privaten Söldnerheere der transnationalen Industrie-Korporationen aus dem Land zu treiben.

Artikel 11 UNFCCC lautet:

*1. A mechanism for the provision of financial resources on a **grant or concessional basis**, including for the transfer of technology, **is hereby defined**. It shall function under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties, which*

¹ [A/RES/45/212](#).

² *United Nations Framework Convention on Climate Change*, aufzurufen [hier](#).

³ [A/RES/47/195](#).

⁴ Siehe dazu sogleich unten!

shall decide on its policies, programme priorities and eligibility criteria related to this Convention. Its operation shall be entrusted to one or more existing international entities.

2. The financial mechanism shall have an equitable and balanced representation of all Parties within a transparent system of governance.

3. The Conference of the Parties and the entity or entities entrusted with the operation of the financial mechanism shall agree upon arrangements to give effect to the above paragraphs, which shall include the following:

(a) Modalities to ensure that the funded projects to address climate change are in conformity with the policies, programme priorities and eligibility criteria established by the Conference of the Parties;

(b) Modalities by which a particular funding decision may be reconsidered in light of these policies, programme priorities and eligibility criteria;

(c) Provision by the entity or entities of regular reports to the Conference of the Parties on its funding operations, which is consistent with the requirement for accountability set out in paragraph 1 above; and

(d) Determination in a predictable and identifiable manner of the amount of funding necessary and available for the implementation of this Convention and the conditions under which that amount shall be periodically reviewed.

*4. The Conference of the Parties shall make arrangements to implement the above-mentioned provisions at its first session, reviewing and taking into account the **interim arrangements referred to in Article 21, paragraph 3**, and shall decide whether these interim arrangements shall be maintained. Within four years thereafter, the Conference of the Parties shall review the financial mechanism and take appropriate measures.*

5. The developed country Parties may also provide and developing country Parties avail themselves of, financial resources related to the implementation of the Convention through bilateral, regional and other multilateral channels.

Nach S.O.E.D.⁵ kommt dem Adjektiv *concessional*, hier ausschließlich einschlägig, die adjektivisch transformierte Bedeutung des Substantivs *concession*, also von

The action of conceding (anything asked or required) 1647; a grant 1611.

zu, worin somit eine Synonymität zur *grant basis* (Zuschuss-Grundlage) besteht, bei der allenfalls insofern eine Unterscheidung zur letzteren getroffen wird, als diese, anders als demnach die erstere, (nicht unbedingt) einen notwendigen

Bedarf voraussetzt. Beide Varianten schließen aber demnach eine ordentliche Rückzahlbarkeit aus!

Die Vorläufigen Einrichtungen nach Artikel 21.3 UNFCCC bzw. ebendieser lautet:

*3. The **Global Environment Facility**⁶ of the United Nations Development Programme, the United Nations Environment Programme and the International Bank for Reconstruction and Development shall be the international entity entrusted with the operation of the financial mechanism referred to in Article 11 on an interim basis. In this connection, the Global Environment Facility should be appropriately restructured and its membership made universal to enable it to fulfil the requirements of Article 11.*

Bemerkenswert ist also, dass die erforderliche Vereinbarung betreffs der durch verlorene (also nicht zu erstattende) Zuschüsse zu finanzierenden Kosten zwischen deren Empfängern (den Entwicklungsländern) und der GEF und nicht den Geberländern (!) zu treffen ist.

Was in der UNFCCC, abgesehen von der Bestimmung in Artikel 11.3.(d), wo die Bestimmung eines je anzupassenden Gesamtbetrages durch die Parteienkonferenz und die GEF vorgesehen ist, offen gelassen worden ist, sind die Sätze, nach denen die einzelnen Industriestaaten solche Beiträge zu den Mitteln vornehmen sollen, welche der GEF zur Verfügung stehen.

Immerhin aber kann die oben zitierte Bestimmung im Punkt 1 der A/RES/45/212 bzw. (von der UNGA nach Vorliegen der UNFCCC ausdrücklich wiederholte) im Punkt 6 der A/RES/47/195: **effective**, dahin verstanden werden, dass mit dem Auftrag in der zuletzt genannten Bestimmung, zur effektiven Operation beizutragen, auch ein von der Parteienkonferenz anzunehmender Entwurf eines Schlüssels gemeint ist, nach welchem diese Finanzbeiträge erfolgen sollen.

Geschehen ist dies nicht. Es entzieht sich meiner Kenntnis, ob überhaupt und gegebenenfalls mit welchen Mitteln, die GEF bislang und derzeit finanzielle Mittel nach Artikel 4.3 UNFCCC in Verbindung mit Artikel 11 UNFCCC aus(ge)schüttet (hat). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass in einer der unten noch näher zu erörternden Empfehlungen, namentlich 11, des Komitees⁷ ein starker Hinweis auf die Kompetenz der GEF enthalten ist, die nötigen budgetären Mittel zur Erfüllung der Ansprüche nach Artikel 4.3

⁵ Shorter Oxford English Dictionary.

⁶ GEF; <https://www.thegef.org/>.

⁷ [A/AC.237/91/Add.1](#), 44.

UNFCCC bis zur effektiven Regelung des GEF-Mechanismus fremd zu finanzieren. Dieser Hinweis, der von der Parteienkonferenz angenommen⁸ wurde, lautet:

The Conference of the Parties,

[...]

1. Decides to adopt the following initial guidance on policies, programme priorities and eligibility criteria to the operating entity or entities of the financial mechanism:

(a) Regarding activities undertaken under Article 11 of the Convention,

Within the framework of the financial mechanism:

*(i) The operating entity or entities should, in all funding decisions related to the financial mechanism, take into account Article 4.1, 4.7, 4.8, 4.9 and 4.10 of the Convention. **In particular, in order to take full account of the specific needs and special situations of the least developed countries, funds allocated to their projects/programmes should be on a grant basis;***

[...]

*(v) The operating entity or entities of the financial mechanism should strive to leverage **other** funds in support of the activities of developing country Parties to address climate change [.]*

*(vi) **In mobilizing funds**, the operating entity or entities should provide **all relevant information to developed country Parties** and other Parties included in Annex II to the Convention, **to assist them to take into full account the need for adequacy and predictability in the flow of funds.** The entity or entities entrusted with the operation of the financial mechanism should take full account of the arrangements agreed with the Conference of the Parties, which, *inter alia*, shall include determination in a predictable and identifiable manner of the amount of funding necessary and available for the implementation of the Convention, as provided for in Article 11.3(d) of the Convention.*

Daraus ergibt sich nach einer Auslegung nach Treu und Glauben sowie im Zusammenhang mit allen anderen hier erörterten Bestimmungen auch, dass die Industrieländer, die nach Artikel 4.3 UNFCCC verpflichtet sind, für die dafür von der GEF aufgenommenen Schulden zur ungeteilten Hand haften!

Zu bemerken ist hier noch, dass das oben Erörterte nichts mit den in Sharm El-Sheikh ausverhandelten Bestimmungen über *loss and damage* zu tun haben, welche vielmehr Schäden betreffen, die durch die Folgen des Klimawandels, insbesondere Extremwetterphänomenen, entstehen.

Ergänzen möchte ich noch, dass der im oben zitierten Punkt 1.(a)(i) der Empfehlung 11 hervor gehobene Passus nicht bedeutet, dass an andere Entwicklungsländer zugewiesene Mittel nicht auf Zuschuss-, sondern etwa auf Kredit-Basis erfolgen sollten: Dies wäre nämlich, nach dem bisher Gesagten, konventionswidrig.

Durchaus erwähnenswert ist auch noch Punkt 1(a)(ii) der von der Parteienkonferenz angenommenen Empfehlung 11, der da lautet:

*(ii) Projects funded through the financial mechanism should be **country-driven** and in conformity with, and supportive of, the national development priorities of each country;*

Das Sagen über die Verwendung der in Frage stehenden Mittel haben also die Entwicklungsländer selbst!

Dies geht völlig konform mit der Bestimmung des Artikels 3.1 UNFCCC, der wie folgt lautet:

*In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, *inter alia*, by the following:*

*1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should **take the lead** in combating climate change and the adverse effects thereof.*

To take the lead bedeutet nach S.O.E.D. nicht etwa eine das leitende Management betreffende Führungsposition einzunehmen, sondern lediglich eine faktische Führung zu übernehmen, will heißen, den Hauptteil der Lasten zu tragen, die mit dem Kampf gegen den Klimawandel verbunden sind.

Arthur H. Lambauer

⁸ [FCCC/CP/1995/7/Add.1](#), 34.