

BERICHTE UND URKUNDEN

Die Globale Umweltfazilität (GEF)

*Markus Ehrmann**

Übersicht

- A. Hintergründe der Entwicklung eines umfassenden Finanzierungsmechanismus im Bereich des globalen Umweltschutzes
 - I. Grundlagen
 - II. Andere Finanzierungsmechanismen im Bereich des internationalen Umweltrechts
- B. Entwicklung der GEF
 - I. Erste Phase 1991–1994: Pilotphase
 - 1. Die Gründung der GEF
 - 2. Die Rolle der GEF nach der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung
 - II. Zweite Phase 1994–1997: Restrukturierung
 - 1. Verhandlungen
 - 2. Institutionelle Ausgestaltung
 - 3. Rechtsnatur der restrukturierten GEF
 - 4. Aufbringung und Vergabe der Mittel
- C. Heutige Probleme
 - I. Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen
 - II. Anwendung des Konzepts der “Mehrkosten”
 - III. Die GEF und die Rio-Übereinkommen
 - 1. Rolle der GEF im Rahmen der Rio-Übereinkommen
 - 2. Vereinbarungen zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen
 - a) Ausgangslage
 - b) Entwicklung der “Memoranda of Understanding” zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen
- D. Schlußbemerkungen

Die globale Umweltfazilität (“Global Environment Facility” – GEF) dient als Mechanismus zum Transfer von finanziellen Ressourcen von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer zur Unterstützung von Maßnahmen im Interesse des globalen Umweltschutzes. Die GEF wurde 1991

* Referendar, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut (bis 31.4.1997).

gegründet und 1994 umfassend restrukturiert. Während sie in ihrer Pilotphase lediglich ein Kreditfenster der Weltbank darstellte, wurde sie durch die Restrukturierung verselbständigt, auch wenn ihre Rechtsnatur noch unklar bleibt. Seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro dient die GEF – zunächst übergangsweise – den beiden dort unterzeichneten Übereinkommen zum Schutze des Klimas und der Artenvielfalt als Finanzierungsmechanismus. Um die Beziehung zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen der beiden Rio-Übereinkommen zu klären, sind Ende 1996 “Memoranda of Understanding” geschlossen worden.

A. Hintergründe der Entwicklung eines umfassenden Finanzierungsmechanismus im Bereich des globalen Umweltschutzes

I. Grundlagen

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Gründung eines globalen Finanzierungsmechanismus im Bereich des internationalen Umweltschutzes war die Vorstellung, daß die Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen auf diesem Gebiet finanzieller Unterstützung bedürfen. Das Konzept des Ressourcentransfers von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer zur Finanzierung von Maßnahmen zum Schutze der globalen Umwelt läßt sich auf einige Leitbilder stützen, die im heutigen internationalen Umweltrecht eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro sind eine Reihe von Konzepten und Prinzipien betont worden, die als Grundlagen für die Bereitstellung finanzieller Ressourcen zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme gelten können.¹

¹ Vgl. Silard, *The Global Environment Facility: A New Development in International Law and Organization*, *George Washington Journal of International Law and Economics* 28 (1995), 607, 608–613; Sand, *Trusts for the Earth: New International Financial Mechanisms for Sustainable Development*, in: Lang (Hrsg.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, 167; Steer/Mason, *The Role of Multilateral Finance and the Environment: A View from the World Bank*, *Global Legal Studies Journal* 3 (1995), 35–45; Werksman, *The Conference of the Parties to Environmental Treaties*, in: ders. (Hrsg.), *Greening International Institutions*, 1996, 55, 65, 67; Dolzer, *The Global Environment Facility – towards a New Concept of the Common Heritage of Mankind*, in: Alfredsson/Macalister-Smith (Hrsg.), *The Living Law of Nations, Essays in Memory of Atle Grahl-Madsen*, 1996, 331, 337f.

Unter diesen Prinzipien sticht das Paradigma der "gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten" hervor.² Dieser Grundsatz der "common but differentiated responsibilities" besagt, daß allen Staaten eine Verantwortung für den Schutz der globalen Umwelt zukommt, daß jedoch die Beiträge der einzelnen Staaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Fähigkeiten unterschiedlicher Natur sein können.

Dieser Ansatz mag zunächst verwundern, sind es doch die Industriestaaten, die durch ihren hohen Verbrauch an Rohstoffen und Energie im Zuge der Industrialisierung den größten Anteil an der globalen Umweltzerstörung tragen. Dies gilt insbesondere für Umweltprobleme wie die Klimaänderungen und die Zerstörung der Ozonschicht. Dann entspräche es *prima facie* dem Verursacherprinzip,³ wenn die Industriestaaten die Hauptlast der Kosten der Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Probleme trügen und die Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen in diesem Zusammenhang unterstützten.⁴ In der englischen Umschreibung dieses Prinzips als "polluter-pays-principle" wird sein Inhalt besonders plastisch: Der Verursacher eines Umweltschadens hat für seine Beseitigung aufzukommen. Dieser Ansatz entsprach auch der Verhandlungsposition der Entwicklungsländer in Rio. Die Industriestaaten waren jedoch ihrerseits bemüht, jede Verknüpfung der Verursachung von Umweltschäden mit der Verpflichtung zu Finanztransfers zu vermeiden, um so jeden Schein einer rechtlichen Verpflichtung zu Finanztransfers auszuschließen.

Das in den Rio-Dokumenten enthaltene Prinzip der "gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten" zeigt in seinem methodischen Ansatz insofern einen neuen Trend im internationalen Umweltrecht auf, als es vor dem Hintergrund des in Rio beschworenen Geistes einer globalen Partnerschaft zu sehen ist.⁵ Die Vorstellung einer weltweiten

² Vgl. Art. 3 Nr.1 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Grundsatz 7 der auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio verabschiedeten, rechtlich nicht verbindlichen Grundsatzerklärung (Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung, UN Doc. A/CONF.151/5, im folgenden Rio-Erklärung).

³ Das Prinzip, daß grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung tragen soll, findet sich auch in Grundsatz 16 der Rio-Deklaration. Vgl. zu diesem Ansatz Silard (Anm. 1), 607, 609.

⁴ Bothe, The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law, in: Wolfrum (Hrsg.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, 1996, 13, 36f., begründet dies mit dem Prinzip der ausgleichenden Gerechtigkeit, welches neben dem wirtschaftlichen Aspekt der Internalisierung externer Kosten die Grundlage für das Verursacherprinzip bildet.

⁵ Vgl. Grundsatz 7 und 27 der Rio-Deklaration.

Partnerschaft für den Umweltschutz findet auch in den Konzepten eines Staatengemeinschaftsinteresses oder eines "gemeinsamen Anliegens der Menschheit" ("common interest"/"common concern of mankind"/"common heritage of mankind"⁶) seinen Ausdruck. Geht es um den Schutz der globalen Umwelt als ein Gemeinschaftsgut, so besagt der Grundsatz der "common but differentiated responsibilities", daß alle Staaten im internationalen Rahmen hierzu beizutragen haben. Die Anstrengungen zur Erreichung eines wirksamen globalen Umweltschutzes müssen jedoch mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Beitrag zur Verschlechterung der globalen Umweltsituation und insbesondere angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen Fähigkeiten verschieden sein. Die Industriestaaten trifft demnach im Hinblick auf die ihnen zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel die spezifische Verpflichtung, die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen auf dem Gebiet des internationalen Umweltschutzes zu unterstützen.

Die finanziellen Mittel für Maßnahmen zum Schutze der globalen Umwelt gilt es bereits heute aufzubringen, obwohl sich ein Ertrag dieser Maßnahmen erst in der Zukunft realisieren und zukünftigen Generationen zugute kommen wird. Zum Ausdruck kommt diese Zukunftsperspektive in den Konzepten der intergenerationellen Verantwortung⁷ und der nachhaltigen Entwicklung ("sustainable development").⁸

⁶ Das Konzept des "common heritage of mankind" wird vor allem im Rahmen der Diskussionen über ein Nutzungsregime für die Schätze des Meeresbodens und die Verwaltung des Tiefseebergbaus verwendet. Vgl. zu diesen Konzepten Beyerlin, *State Community Interest on Institution-Building in International Environmental Law*, ZaöRV 56 (1996), 603–627; Brunnee, "Common Interest" – Echoes from an Empty Shell?, ZaöRV 49 (1989), 791–808.

⁷ Vgl. dazu Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, 1989; vgl. zur zunehmenden Anerkennung dieses Prinzips: Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, in: *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Test Case (New Zealand v. France)*, ICJ Reports, 288, 317, 341.

Das Konzept der "intergenerational responsibility" ist mit seinem nur schwachen normativen Gehalt sicherlich noch nicht als Norm des Völkergewohnheitsrechts anerkannt. Es ist aber wesentlicher Inhalt des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung.

⁸ Die grundlegende Definition dieses Begriffes "sustainable development" wurde von der World Commission on Environment and Development 1987 entwickelt. Dieses als "Brundtland-Kommission" bekannt gewordene Gremium umschrieb "sustainable development" als "development that meets the need of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs" (vgl. "Our Common Future", 1987, 43). Vgl. zu "sustainable development" im einzelnen: Beyerlin, *The Concept of Sustainable Development*, in: Wolfrum (Anm. 4), 95–121.

II. Andere Finanzierungsmechanismen im Bereich des internationalen Umweltrechts

Die Idee der Einrichtung von Fonds, mit deren Mittel einzelne Länder unterstützt werden können, war dem internationalen Umweltrecht auch vor der Rio-Konferenz nicht fremd. So finden sich eine Reihe von Modellen⁹ in anderen umweltvölkerrechtlichen Vereinbarungen.¹⁰ Diese dienten zum Teil bei der Gründung der GEF als Vorbild, weshalb sie hier kurz dargestellt werden sollen.

Zum ersten Mal wurde diese Idee bei dem "Fonds für das Erbe der Welt" verwirklicht, der gemäß Art. 15 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes¹¹ errichtet worden ist. Seine Aufgabe ist die finanzielle Unterstützung der Durchführung von Vorhaben zum Schutz eines Gutes des Kultur- oder Naturerbes von universeller Bedeutung. Dahinter steht die Vorstellung, daß das Erbe an Kultur- und Naturgütern ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft zusammenarbeiten muß. Der Fonds stellt ein Treuhandvermögen dar, dessen Mittel aus Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beiträgen der Vertragsstaaten sowie anderen Beiträgen wie Spenden und Vermächtnissen bestehen. Mit einem jährlichen Umfang in Höhe von knapp \$ 3 Millionen¹² fällt sein Volumen eher gering aus. Er wird verwaltet durch das "Komitee für das Erbe der Welt" innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Dieses Gremium setzt sich gemäß Art. 8 des Übereinkommens aus 21 Mitgliedern zusammen, die von der Generalkonferenz der UNESCO unter

⁹ Eine Übersicht der Finanzierungsmechanismen im internationalen Umweltrecht findet sich bei Sands, *Principles of International Environmental Law*, 1995, 734–736; Sand (Anm. 1), 167, 169–174; Sand, *The Potential Impact of the Global Environment Facility of the World Bank, UNDP and UNEP*, in: Wolfrum (Anm. 4), 479, 485–492; Gündling, *Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity-Building through Financial and Technology Transfer*, ZaöRV 56 (1996), 796–809; Navid, *Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity Building, Transfer of Finance and Technology* (Comment by Co-Rapporteur), ZaöRV 56 (1996), 810, 811–816.

¹⁰ Finanzielle Unterstützung ist keine besondere Eigenschaft des internationalen Umweltrechts, sondern kommt auch in anderen Bereichen vor, wie etwa in der Regelung der internationalen Luftfahrt, vgl. Sand, *Institution-Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives*, ZaöRV 56 (1996), 774, 784.

¹¹ Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23.11.1972, in Kraft getreten am 17.12.1975, BGBl. 1977 II, 215; ILM 11 (1972), 1358.

¹² World Heritage Convention, 19th Session, World Heritage Fund: Statement of Accounts for 1994/1995 (UNESCO Doc. WHC-95/CONF.201/6a).

Beachtung des Gebotes einer ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Regionen und Kulturen der Welt gewählt werden.

Weiterhin ist der Umweltfonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programme – UNEP) zu nennen, der 1972 im Anschluß an die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen errichtet worden ist.¹³ Durch diesen Fonds sollte UNEP mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattet werden. Der Fonds beruht auf freiwilligen Beiträgen; sein Umfang ging in den letzten Jahren auf etwas mehr als \$ 100 Millionen für das Haushaltsjahr 1996/97 zurück.¹⁴ Im Rahmen dieses Umweltfonds hat UNEP seit 1978 zwölf weitere Fonds für spezifische Zwecke und die Unterstützung einzelner Abkommen errichtet.¹⁵

Ein vertragsspezifischer Fonds läßt sich wiederum im Rahmen des Ramsar-Übereinkommens über Feuchtgebiete¹⁶ finden. Auf der Vertragsstaatenkonferenz 1990 in Montreux wurde ein ursprünglich im Text des Übereinkommens nicht vorgesehener Finanzierungsmechanismus eingerichtet,¹⁷ der “Ramsar Small Grants Fund”¹⁸. Dieser Fonds wird ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen der Vertragsparteien gespeist und verfügte bislang jährlich über ein recht geringes Volumen von etwa \$ 400 000. Verwaltet wird der Fonds vom “Ramsar Standing Committee”, das für die Durchführung des Übereinkommens im Zeitraum zwischen den Sitzungen der Vertragsstaatenkonferenzen verantwortlich ist.

¹³ Resolution der Generalversammlung 2887 vom 15.12.1972, “UNEP Environment Fund”.

¹⁴ Dem gesamten “Environmental Fund” standen in Millionen US Dollar 1994 159,95 und für 1996/1997 102,36 zur Verfügung, für 1998/1999 sind 117,40 geplant. Der UNEP Governing Council gibt seiner großen Sorge Ausdruck, daß die Durchführung der geplanten Aktivitäten nicht möglich ist, wenn nicht die Staaten die zugesagten Mittel bereitstellen, vgl. UNEP/GC.19/22.

¹⁵ So zum Beispiel für das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, Decision I/7 “Institutional and Financial Arrangements” der ersten Vertragsstaatenkonferenz.

¹⁶ Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel, von internationaler Bedeutung, unterzeichnet am 2.2.1971 in Ramsar (Iran), BGBl. 1976 II, 1266; ILM 11 (1972), 969; geändert durch ein Protokoll vom 3.12.1982, BGBl. 1990 II, 1670.

¹⁷ Resolution C.4.3.

¹⁸ Ursprünglich “Wetland Conservation Fund”, umbenannt auf der Vertragsstaatenkonferenz in Brisbane im März 1996, vgl. Doc. INFO 6.25 (Konferenzbericht), Abs.219, 220; Resolution VI.6.

Besonders hervorzuheben ist der Finanzierungsmechanismus des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen.¹⁹ Er wurde auf dem zweiten Treffen der Vertragsparteien 1990 in London durch eine Entscheidung der Vertragsparteien zunächst für einen begrenzten Zeitraum von drei Jahren geschaffen;²⁰ auf der vierten Vertragsstaatenkonferenz 1992 in Kopenhagen wurde er dann dauerhaft eingerichtet.²¹ Bemerkenswert an der Art der Errichtung des Fonds ist, daß das Montrealer Protokoll ursprünglich hierfür keine rechtliche Basis vorsah. Nunmehr ist der Finanzierungsmechanismus in Art. 10 des Protokolls verankert. Auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien 1994 in Nairobi wurde dem Multilateralen Fonds eine eigene Rechtspersönlichkeit zur Erfüllung seiner Aufgaben verliehen.²²

Der Mechanismus hat das Ziel, den Entwicklungsländern finanzielle und technische Zusammenarbeit einschließlich der Weitergabe von Technologien zur Verfügung zu stellen, um ihnen den vom Montrealer Protokoll vorgesehenen Ausstieg aus der Produktion und dem Verbrauch ozonschädigender Stoffe zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollen die "vereinbarten Mehrkosten" ("agreed incremental costs") der Entwicklungsländer durch Zuschüsse getragen werden. Unter dem Begriff der "Mehrkosten" werden die Kosten verstanden, die den Entwicklungsländern entstehen, wenn sie die Regelungen des Protokolls einhalten. Vgl. zu dem Konzept der Mehrkosten: Biermann, Financing Environmental Policies in the South. An Analysis of the Multilateral Ozone Fund and the Concept of "Full Incremental Costs", WZB-Paper F II 96-406. Eine als Anhaltspunkt dienende Liste der Kategorien von Mehrkosten wurde nach Art. 10 (1) Satz 3 von der vierten Tagung der Vertragsparteien 1992 beschlossen.²³

Für diese Aufgabe wurde ein multilateraler Fonds geschaffen, der durch Beiträge der Industriestaaten gespeist wird. Diese Leistungen sollen zusätzlich zu anderen finanziellen Zuwendungen an die Entwicklungsländer erfolgen. Zwar bestehen keine rechtlich verbindlichen Vorgaben für den Umfang der Beiträge der einzelnen Industriestaaten, jedoch werden diese in zweifacher Weise qualifiziert. Zum einen erfolgt nach Art. 10 (6) Satz 1

¹⁹ Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, vom 16.9.1987, BGBl. 1988 II, 1014, im folgenden: Montrealer Protokoll.

²⁰ Decision II/8 "Financial Mechanism", UNEP/OzL.Pro.2/3, 12 ff., und Appendix IV: "Terms of Reference for the Interim Multilateral Fund", UNEP/OzL.Pro.2/3, 50 ff.

²¹ Decision IV/18: "Financial Mechanism", UNEP/OzL.Pro.4/15, 19 ff.

²² Decision VI/16: "Juridical personality, privileges and immunities for the Multilateral Fund", UNEP/OzL.Pro.6/7, 22.

²³ Indicative List of Categories of Incremental Costs, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex VIII, 51 f.

die Finanzierung auf der Grundlage des Beitragsschlüssels der Vereinten Nationen. Zum anderen werden nach Art. 10 (7) der Programmbudget des multilateralen Fonds für jede Rechnungsperiode und der Beitragsanteil der einzelnen Vertragsparteien zu diesem Haushalt von der Tagung der Vertragsparteien beschlossen. Damit liegt die Entscheidung über den Umfang des Beitrags nicht mehr allein in den Händen der einzelnen Vertragspartei.

Verwaltet wird der Fonds von der Weltbank,²⁴ seine Aktivitäten einschließlich der Vergabe von Geldmitteln werden jedoch gemäß Art. 10 (5) von einem Exekutiv Ausschuss der Vertragsparteien gesteuert und überwacht. In diesem Gremium sind die Industriestaaten und die Entwicklungsländer durch je sieben Mitglieder paritätisch vertreten.²⁵ Beschlüsse werden grundsätzlich im Konsens gefaßt. Sind alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, so werden die Beschlüsse mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien gefaßt. Diese Zweidrittelmehrheit muß eine Mehrheit sowohl der Entwicklungsländer als auch der Industriestaaten einschließen.²⁶ Die Struktur des Multilateralen Fonds zeichnet sich also dadurch aus, daß allein die Industrieländer zu Beiträgen verpflichtet sind, die Kontrolle über den Fonds und die Entscheidung über die Mittelvergabe jedoch gleichberechtigt in den Händen der Geber- und der potentiellen Empfängerstaaten liegt. Es hat den Anschein, daß die Geberländer eine Nachahmung dieses für die Empfängerstaaten günstigen Modells vermeiden wollten. Nur so läßt sich Art. 10 (10) des Protokolls erklären, der die rechtlich eigentlich überflüssige Bestimmung enthält, daß dieser Finanzierungsmechanismus künftige Regelungen, die möglicherweise im Zusammenhang mit anderen Umweltfragen entwickelt werden, unberührt läßt.

Die Vertragsparteien des Protokolls hatten auf ihrem zweiten Treffen 1990 in London den Fonds für die Periode 1991–1993 zunächst mit \$ 160

²⁴ Terms of Reference of the Multilateral Fund, Abs.4 (a), UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex IX, 56ff.; Errichtung eines "Ozone Projects Trust Fonds" durch Resolution No. 91–5 der Exekutivdirektoren der Weltbank vom 14.3.1991 unter (C) und Annex D, abgedruckt in: ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1770. Die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit zwischen der Weltbank und dem "Executive Committee" wird im einzelnen festgelegt in dem "Agreement between the Executive Committee of the Interim Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol and the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), ILM 30 (1991), 1773.

²⁵ Terms of Reference of the Executive Committee, Abs.2, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex X, 56f.

²⁶ Art. 10 (9) des Montrealer Protokoll, Terms of Reference of the Executive Committee, Abs.4, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex X, 56f.

Millionen ausgestattet. Anlässlich des Beitritts von China und Indien erfolgte eine Aufstockung des Volumens auf \$ 240 Millionen. Auf dem fünften Treffen der Vertragsparteien in Bangkok im November 1993 erhöhten die Vertragsparteien die Einlagen für den Fonds für die Periode 1994–1996 auf \$ 510 Millionen.²⁷ Auf dem achten Treffen der Vertragsparteien vom 25.–27. November 1996 in San José, Costa Rica, beschloss die Vertragsparteien eine Wiederauffüllung des Multilateralen Fonds für die Periode 1997–1999 in Höhe von \$ 540 Millionen.²⁸

Ein ganz anderes Fondsmodell hat schließlich Art. 14 (2) des Basler Übereinkommens im Blick.²⁹ Nach dieser Bestimmung sollen die Vertragsparteien die Einrichtung eines Fonds erwägen, der bei Schäden hilft, die durch die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle oder die Entsorgung dieser Abfälle entstehen können. Die Beratungen über einen solchen Notfallfonds sind noch nicht abgeschlossen.³⁰

Die aufgezählten Beispiele vertragspezifischer Fonds zeigen, daß es zu Beginn der neunziger Jahre keinen übergreifenden Fonds zum Schutze der Umwelt gab. Dies war der Anlaß für die Überlegungen zur Gründung der GEF.

B. Entwicklung der GEF

Die bisherige Entwicklung der GEF läßt sich in zwei Phasen einteilen: die Pilotphase im Anschluß an die Gründung 1991 und die Phase nach der Restrukturierung der GEF im Jahre 1994.

I. Erste Phase 1991–1994: Pilotphase

1. Die Gründung der GEF

Vor dem eben erwähnten Hintergrund eines fehlenden umfassenden Fonds zum Schutz der globalen Umwelt entstand Ende der achtziger

²⁷ Decision V/9, UNEP/OzL.Pro.5/12, 13.

²⁸ Decision VIII/4, UNEP/OzL.Pro.8/12, 19. Deutschland ist an dieser Summe mit rund 10 % als drittgrößter Beitragszahler beteiligt, vgl. Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.), Umwelt 2/1997, 70.

²⁹ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, vom 22.3.1989, BGBl. 1994 II, 2704 ff.

³⁰ Decision III/3 "Emergency Fund" der dritten Vertragsstaatenkonferenz, UNEP/CHW.3/35, vgl. auch Decision II/1 der zweiten Vertragsstaatenkonferenz und Decision I/15 der ersten Vertragsstaatenkonferenz.

Jahre die GEF.³¹ Nachdem die Brundtland-Kommission in ihrem Bericht 1987 den Vorschlag eines allgemeinen Umweltfonds eingebracht hatte³² und Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations – NGOs) verschiedene Modelle vorgestellt hatten,³³ ging die Initiative zur Gründung der GEF Ende 1989 von Frankreich und Deutschland aus. Bei dem Treffen des Gouverneursrats der Weltbank im September 1989 stellte die französische Regierung FF 900 Millionen für einen Fonds im Rahmen der Weltbank zur Verfügung, der dem Umweltschutz in Entwicklungsländern dienen sollte. In der Folgezeit stellte auch Deutschland Ressourcen für diesen Zweck bereit. Als Gegenmodell kann der Vorschlag von seiten der Entwicklungsländer betrachtet werden, einen “grünen Fonds” zu schaffen.³⁴ Nach diesem Vorschlag der Entwicklungsländer sollte ein multilateraler Fonds eingerichtet werden, bei dem eine Rechtspflicht der Geberländer zu festen Zahlungen bei gleichzeitiger Beteiligung der Empfängerstaaten an der Kontrolle über die Mittelvergabe besteht. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Vielmehr einigten sich nach einer Reihe von Treffen 24 Staaten, darunter 17 Industriestaaten und sieben Entwicklungsländer, am 27. und 28. November 1990 bei einem Treffen in Paris auf die Gründung der GEF. Diese Verhandlungen liefen zeitlich parallel zu der oben erwähnten Schaffung eines multilateralen Fonds im Rahmen des Montre-

³¹ Vgl. zur Entstehung und der Pilotphase der GEF: YbIEL 1 (1990), 212; YbIEL 2 (1991), 236, 407; Dernbach, *The Global Environment Facility: Financing the Treaty Obligations of Developing Nations*, *Environmental Law Reporter* 23 (1993), 10124–10132; Reed, *The Global Environment Facility and Non-governmental Organizations*, *American University Journal of International Law and Policy* 9 (1993), 191, 192–199; Mertens, *Towards Accountability in the Restructured Global Environment Facility*, *RECIEL* 3 (1994), 105, 105–108; Sand (Anm. 1), 167, 175–182; Silard (Anm. 1), 607, 613–632; Shihata, *The World Bank in a Changing World*, 1996, 223–226; Sand (Anm. 9), 479, 480–482; Sjöberg, *The Global Environment Facility*, in: Werksman, (Hrsg.), *Greening International Institutions*, 1996, 148, 150–153; Dolzer (Anm. 1), 331–338; Werksman, *Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility*, *YbIEL* 6 (1995), 48–52.

³² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987, 14: “serious consideration should be given to the development of a special international banking programme or facility linked to the World Bank.”

³³ So hatte etwa das World Resources Institute die Errichtung einer “International Environmental Facility” vorgeschlagen, World Resources Institute (Hrsg.), *Natural Endowments: Financing Resource Conservation for Development*, 1989, 14.

³⁴ Vgl. den Vorschlag des indischen Premierministers Rajiv Ghandi auf dem Gipfeltreffen der Blockfreien Staaten in Belgrad 1989, einen “Planet Protection Fund” zu schaffen; siehe: Ninth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries, *Statement on the Environment*, Belgrad, 7.9.1989, in: *International Environmental Affairs* 2 (1990), 82.

aler Protokolls und zur Einrichtung eines Fonds zum Schutz des brasilianischen Regenwaldes im Amazonasgebiet.³⁵

Die GEF wurde dann am 14. März 1991 durch eine Resolution der Exekutivdirektoren der Weltbank als Pilotprojekt für die Dauer von drei Jahren (Juli 1991–Juni 1994) gegründet.³⁶ Die Gründung der GEF beruhte auf einem pragmatischen Ansatz: Sie sollte als Experiment dienen, um mit dem Ressourcentransfer im Bereich des internationalen Umweltschutzes Erfahrungen in der Praxis zu gewinnen. Die Gründerstaaten waren bemüht, keine neue internationale Institution zu schaffen, sondern sich innerhalb der bestehenden Strukturen zu halten. Daher errichteten sie einen Treuhandfonds bei der Weltbank. Weiter wurden an dem Gemeinschaftsprojekt aus dem Bereich der Vereinten Nationen das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) als Durchführungsorganisationen beteiligt. Mit der Einbindung dieser drei Einrichtungen wurde das Fachwissen internationaler Einrichtungen in den Bereichen des Umweltschutzes, der technischen Entwicklungshilfe und des internationalen Finanztransfers zusammengeführt. Zudem gelang es, Einrichtungen aus dem Bretton-Woods-System und demjenigen der Vereinten Nationen zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Durch diese Kombination wurde die GEF sowohl für die Industriestaaten als auch für die Entwicklungsländer politisch akzeptabel.

Diese auf den drei Durchführungsorganisationen beruhende Struktur der GEF war auch für ihre rechtliche Konstruktion maßgebend. Neben der bereits erwähnten Resolution der Exekutivdirektoren der Weltbank stützte sich die GEF auf parallele Resolutionen der Verwaltungsräte der anderen beteiligten Institutionen UNEP³⁷ und UNDP³⁸. Hinzu kam eine Vereinbarung der drei Durchführungsorganisationen über ihre Zusammenarbeit, die am 28. Oktober 1991 Gültigkeit erlangte.³⁹

³⁵ Dieser "Rain Forest Trust Fund" wurde am 24.3.1992 durch die Resolution No. 92-02 der Exekutivdirektoren der Weltbank errichtet. Er beruht auf einem Vorschlag des G-7-Gipfels im Juli 1990 in Houston.

³⁶ Resolution 91-05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank; ILM 30 (1991), 1735, 1758.

³⁷ Resolution 16/47 des UNEP Governing Council vom 13.5.1991.

³⁸ Decision 92/16 des UNDP Governing Council vom 26.5.1992.

³⁹ Resolution 91-05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank; (E) (20), ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1763; Procedural Arrangements among the World Bank, UNEP and UNDP for Operational Cooperation under the Global Environment Facility, Resolution No. 91-5, Annex C, ILM 30 (1991), 1735, 1766.

Kernstück der GEF in der Pilotphase war ein von der Weltbank verwalteter Treuhandfonds (Global Environment Trust Fund – GET). Die Aufgabe des Treuhänders⁴⁰ nahm die Bank in Übereinstimmung mit ihren eigenen Regeln wahr.⁴¹ Zusätzlich übernahm die Weltbank die Rolle einer der drei Durchführungsorganisationen. Als solche führte sie Investitionsprojekte⁴² durch und sorgte für die Finanzmittelbeschaffung aus dem privaten Bereich. Die weitere Aufgabenerteilung unter den Durchführungsorganisationen erfolgte entsprechend ihrem jeweiligen Fachgebiet.⁴³ Das UNEP hatte die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Vorhaben der GEF in Einklang mit den bestehenden Übereinkommen des internationalen Umweltrechts stehen. Weiterhin sollte es die Entwicklungsländer dabei unterstützen, ihren Bedarf an Mitteln aus der GEF zu bestimmen. Schließlich war das UNEP für die wissenschaftliche und technische Beratung der GEF zuständig und sollte in diesem Zusammenhang ein wissenschaftliches Beratungsorgan (Scientific and Technical Advisory Panel – STAP) einrichten. Das UNDP als dritte Durchführungsorganisation war zuständig für die technische Hilfe, den Aufbau der institutionellen Rahmenbedingungen und die Stärkung der personellen Kapazitäten (“capacity-building”). Schließlich konnte das UNDP kleine finanzielle Zuschüsse im Rahmen seines Länderprogrammes (“UNDP country programs”) vergeben.

Die Staaten trugen die GEF durch ihre Beiträge zum Treuhandfonds bei der Weltbank.⁴⁴ Voraussetzung für eine Teilnahme an der GEF, nicht aber für den Empfang von Leistungen, war die Zahlung eines Minimalbetrages

⁴⁰ Resolution 91–05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank; unter (B) (3), ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1759.

⁴¹ Resolution 91–05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank; unter (A) (1) & (B) (10) (a) (i), ILM 30 (1991), 1735, 1758.

⁴² Das Verfahren für die Investitionsprojekte wurde durch die “Operational Directive 9.01 of 28 May 1992” festgelegt.

⁴³ Vgl. Procedural Arrangements among the World Bank, UNEP and UNDP for Operational Cooperation under the Global Environment Facility, Resolution No. 91–5, Annex C, unter (1), ILM 30 (1991), 1735, 1766, 1767f. Die Weltbank umschreibt diese Konstellation folgendermaßen: “The GEF represents an agreement by a group of participating countries to fund pilot programs to protect the global environment. This will be organized through the establishment of a Trust Fund which the World Bank will administer on behalf of the Participants. The programs supported by the Fund will be implemented by UNEP, UNDP and the World Bank.” The World Bank, Establishment of the Global Environment Facility, April 1991, Summary of Agency Responsibilities, abgedruckt in: ILM 30 (1991), 1739, 1748.

⁴⁴ Vgl. Resolution 91–05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank; unter (B) (5): “Agreement and Payment of Contributions to the GEF, ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1759, und Muster eines ‘Instruments of Contribution’”, in: Annex B zu Resolution No. 91–05, ILM 30 (1991), 1735, 1765.

von gut \$ 5,5 Millionen.⁴⁵ Alle Beiträge wurden auf freiwilliger Basis geleistet; es gab kein festes Modell der Lastenverteilung. 21 Staaten, darunter sieben Entwicklungsländer, brachten diese Summe als Mindesteinzahlung oder einen höheren Betrag auf und bildeten damit den Kreis der "teilnehmenden Staaten" der GEF ("Participants").⁴⁶ Da es sich bei der GEF in der Pilotphase im Kern um einen Treuhandfonds handelte, gab es auch für die Entwicklungsländer keine andere Möglichkeit der Beteiligung als die Zahlung des Mindestbeitrags. Die teilnehmenden Staaten trafen sich zweimal im Jahr, um die Kriterien für die Mittelvergabe zu überprüfen und die allgemeine Politik der GEF zu diskutieren. Da es keine Regelungen über die Beschlußfassung gab, mußten alle Beschlüsse im Konsens getroffen werden.

Kennzeichnend für die GEF in der Pilotphase war damit ihr gering ausgebautes institutionelles Gefüge. Der Weltbank kam mit der Verwaltung des Treuhandfonds eindeutig die herausragende Rolle unter den Durchführungsorganisationen zu. Alle Entscheidungskompetenzen über die Mittelvergabe lagen in ihren Händen. Weiterhin lag die Entscheidung über die Auflösung des Treuhandfonds⁴⁷ und über eine Änderung der der Errichtung der GEF zugrundeliegenden Resolution bei ihr. Für eine solche Änderung waren nur Konsultationen mit den beteiligten Staaten erforderlich; die Weltbank war jedoch nicht auf deren ausdrückliche Zustimmung angewiesen.⁴⁸ Damit hatte die Weltbank nicht nur gegenüber den beiden anderen Durchführungsorganisationen UNDP und UNEP, sondern auch gegenüber den beteiligten Staaten eine führende Stellung.

Die Zweckbestimmung der GEF erschöpfte sich in der wenig konkreten Bestimmung, daß sie dazu dienen sollte, den Schutz der globalen Umwelt zu unterstützen und dadurch eine umweltverträgliche nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.⁴⁹

⁴⁵ Im Weltbanksystem wird die Höhe von Geldbeträgen in der Regel mit Sonderziehungsrechten ("special drawing rights – SDR") als Einheit angegeben. Um die Beträge hier jedoch anschaulicher darzustellen, wird ihre Höhe in US-Dollar angegeben.

⁴⁶ Vgl. Global Environment Facility – Contributions to the Global Environment Trust Fund, Resolution 91–05 vom 14. 3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank, Annex A, ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1764.

⁴⁷ Resolution 91–05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank, (B) (12), ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1762.

⁴⁸ Resolution 91–05 vom 14.3.1991 der Exekutivdirektoren der Weltbank, (F) ILM 30 (1991), 1735, 1758, 1763.

⁴⁹ Resolution 91–05, Präambel unter (A), ILM 30 (1991), 1735, 1758: "... to assist in the protection of the global environment and promote thereby environmentally sound and sustainable economic development."

Die Finanzierung von Vorhaben zum Schutz von internationalen Gütern ("global commons")⁵⁰ bestimmte die Art der Mittelvergabe. Sie erfolgte in der Form unentgeltlicher/verlorener Zuschüsse oder zu Vorzugsbedingungen ("provision of financial resources on a grant or concessional basis"). Dies unterschied sie von der sonst üblichen Kreditvergabe durch die Weltbank, wonach Darlehen für Entwicklungshilfeprojekte zu bankmäßigen Bedingungen vergeben werden. Die Darlehen sind nach einer bestimmten Laufzeit mit Zinsen zurückzuzahlen. Diese Art der Mittelvergabe entspricht der Aufgabe der Weltbank zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten durch Kapitalinvestitionen für produktive Zwecke.⁵¹ Sie ist geeignet bei Entwicklungshilfeprojekten, die einen wirtschaftlichen Gewinn im nationalen Rahmen versprechen, mit dem die Zinsen des Darlehens der Weltbank getilgt werden können. Im Rahmen der GEF aber sollten Projekte unterstützt werden, die allein von einem globalen Nutzen sind. Es wäre daher unverständlich gewesen, dem Land, welches das Projekt durchführt, die Kosten indirekt über die Darlehenszinsen aufzubürden. Vielmehr sollten bei einem globalen Nutzen die Kosten von der internationalen Gemeinschaft getragen werden. Dem entsprach die Finanzierungsform von zinslosen Zuschüssen.

Die GEF sollte freilich allein die Mehrkosten ("incremental costs") finanzieren, die den Entwicklungsländern durch Maßnahmen im Interesse des globalen Umweltschutzes entstehen. Mit dem Begriff der "Mehrkosten" wird die Differenz der Kosten umschrieben, die bei einem Projekt anfallen, wenn es dem Schutz der internationalen Umwelt dient, im Gegensatz zu einem Projekt ohne diese Ausrichtung.⁵² Somit werden Vorhaben unterstützt, die allein von globalem Nutzen sind, auf lokaler Ebene aber zusätzliche Kosten bedeuten würden. Diesen "Aufpreis" für den globalen Umweltschutz können und wollen die Regierungen von Entwicklungsländern oft nicht zahlen. Durch die Übernahme dieser Kosten durch einen internationalen Finanzierungsmechanismus soll für den betreffen-

⁵⁰ Die Vorstellung, daß die Fazilität dem Schutz der gesamten globalen Umwelt dienen soll, läßt sich auch an einem Detail der Namensgebung ablesen: Die Fazilität wurde nicht "Global Environmental Facility", genannt, sondern "Global Environment Facility".

⁵¹ Vgl. Art. I des Abkommens über die Internationale Bank über Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) vom 22.7.1946, abgedruckt in: BGBl. 1952 II, 664.

⁵² Die GEF selbst umschreibt in einem Arbeitspapier Mehrkosten als "extra costs incurred in the process of redesigning an activity vis-à-vis a baseline plan – which is focused on achieving a national benefits – in order to address global environmental concerns. GEF funding thus covers that part of the expenditures that is not offset by nationally appropriated benefits", aus: GEF Working Paper Series No. 1, Mai 1992, "The Pilot Phase and Beyond", 2.

den Staat ein Anreiz geschaffen werden, ein Projekt für den globalen Umweltschutz durchzuführen oder einem bereits vorgesehenen Projekt diese Ausrichtung zu verleihen, auch wenn er selbst daraus keinen unmittelbaren Nutzen zieht. Das Modell der Mehrkosten sei hier an einem stark vereinfachten Beispiel verdeutlicht.⁵³ Angenommen, in einem Land erfordert ein steigender Energiebedarf die Errichtung eines neuen Kraftwerkes. Für diesen Staat kommen als Alternativen der Bau eines Kohlekraftwerkes oder der Bau einer geothermischen Anlage in Betracht, wobei die erste Alternative für den Staat kostengünstiger wäre. Dieser Staat wird sich aufgrund seiner nationalen Kostenrechnung zur Errichtung des Kohlekraftwerkes entschließen. Aufgrund des CO₂-Ausstoßes des Kohlekraftwerkes läßt diese Lösung jedoch eine weitere Beeinträchtigung des Klimas durch zusätzliche Treibhausgasemissionen befürchten. Um dies zu vermeiden, hätte die GEF die Mehrkosten zu der Errichtung einer geothermischen Anlage zu tragen.

Mit dem Modell der Mehrkosten eng verknüpft war eine weitere Grundvorstellung der GEF, nämlich daß nur die zusätzlichen Kosten übernommen werden sollten, die wegen der spezifischen Zielsetzung des internationalen Umweltschutzes anfallen. Kosten, die bereits aus der traditionellen Entwicklungshilfe und aus anderen Programmen gedeckt werden konnten, sollten nicht durch die GEF übernommen werden. Mit diesem Erfordernis der Zusätzlichkeit ("additionality") der Mittel wurde versucht, Befürchtungen der Entwicklungsländer zu begegnen, daß die Beiträge zur GEF die Mittel der traditionellen Entwicklungshilfe schmälern könnten.

Vier wesentliche Aufgabenbereiche ("focal areas") der GEF wurden festgelegt:⁵⁴ Erhaltung der Artenvielfalt, Klimaschutz, Schutz der internationalen Gewässer und Schutz der Ozonschicht. Bei dem letzten Tätigkeitsfeld ist allerdings zu beachten, daß die finanzielle Unterstützung der Maßnahmen zum Schutze der Ozonschicht grundsätzlich aus Mitteln des multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls bestritten wird. Wie sich aus Art. 10 (1) in Verbindung mit Art. 5 (1) des Montrealer Protokolls ergibt, können aus diesem Fonds jedoch nur Entwicklungsländer, deren jährlicher Pro-Kopf-Verbrauch an ozonschädigenden Substanzen unter 0,3 kg liegt, Mittel erhalten. Andere Staaten, insbesondere diejenigen mit

⁵³ Vgl. für andere Beispiele: The World Bank, Establishment of the Global Environment Facility, April 1991, Attachment 1, abgedruckt in: ILM 30 (1991), 1739, 1752 ff.

⁵⁴ The World Bank, Establishment of the Global Environment Facility, April 1991, I, Abs. 1, abgedruckt in: ILM 30 (1991), 1739.

einer Marktwirtschaft im Übergang, können dagegen Unterstützung von der GEF erlangen. Damit ergänzen sich die beiden Mechanismen.

Der Umfang des Fonds mit \$ 1,3 Milliarden für eine Laufzeit von drei Jahren war eher bescheiden. Das Volumen des Fonds ließ sich in drei Einheiten unterteilen: \$ 860 Millionen standen dem zentralen Fonds der GEF ("core fund") zu; darüber hinaus gab es die Mittel für den multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls und weitere Zahlungen, die von einzelnen Staaten anstelle von Beiträgen für den Fonds direkt für spezifische Projekte bereitgestellt wurden ("cofinancing arrangements"). Durch dieses Vorgehen sicherten sich die betreffenden Staaten eine vollständige Kontrolle über die Verwendung ihrer Mittel. Während der Pilotphase wurden 115 Projekte mit einem Gesamtumfang von \$ 730 Millionen in 63 Staaten finanziert.⁵⁵ Der Schwerpunkt der Projekte lag im Bereich der Erhaltung der Artenvielfalt und des Klimaschutzes. Das erste geförderte Projekt Ende 1991 war ein Vorhaben mit einem Volumen von \$ 4 Millionen zur Erhaltung der Artenvielfalt in Polen.⁵⁶

Für die Mittelvergabe gab es eine Reihe von Kriterien. Grundsätzlich standen die Mittel nur für Entwicklungsländer zur Verfügung, also für Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter \$ 4000. Um für eine finanzielle Unterstützung aus GEF-Mitteln in Betracht zu kommen, mußte ein Projektvorschlag vier Bedingungen erfüllen:⁵⁷ Zunächst mußte das Projekt den Anforderungen der internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt entsprechen; dies wurde von dem UNEP überprüft. Außerdem hatte das Projekt mit der nationalen Umweltpolitik des Empfängerstaates übereinzustimmen. Zum dritten mußten angemessene Technologien für die Durchführung des Projekts verwendet werden. Schließlich hatten die Projekte sowohl kosteneffektiv als auch von hohem globalen Nutzen zu sein. Neben diesen recht groben Richtlinien für die Mittelvergabe bestanden innerhalb der GEF keine weiteren einheitlichen Kriterien für die Umsetzung der Projekte. Vielmehr folgten die Durchführungsorganisationen bei der Umsetzung von GEF-Projekten ihren eigenen Regeln.

⁵⁵ Commission on Sustainable Development, Fifth Session, 7–25 April 1997, Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development – Report of the Secretary-General, E/CN.17/1997/2, Abs.100.

⁵⁶ Miner, Recent Developments: The World Bank Global Environment Facility: First Project Approved in Poland, *Harvard International Law Journal* 33 (1992), 642, 646.

⁵⁷ The World Bank, Establishment of the Global Environment Facility, April 1991, II, Abs.18, abgedruckt in: *ILM* 30 (1991), 1739, 1743f.

2. Die Rolle der GEF nach der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung

Der nächste wichtige Schritt in der Entwicklung der GEF war die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro. In Rio lagen zwei bereits im Vorfeld der Konferenz ausgehandelte völkerrechtliche Verträge, das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen⁵⁸ und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt,⁵⁹ sowie ein umfassendes Aktionsprogramm, die Agenda 21,⁶⁰ zur Unterzeichnung auf.

Die Konferenz hatte im Rahmen der Beratungen der Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Vereinbarungen den Auftrag,⁶¹ sich mit der Frage zu befassen, in welchem Umfang und mit welchen Mechanismen die Entwicklungsländer dabei unterstützt werden können.

Im Hinblick auf den Umfang des Finanztransfers konnten sich die Entwicklungsländer mit ihrer Forderung zur Bereitstellung “neuer und zusätzlicher finanzieller Ressourcen” (“new and additional financial resources”) durchsetzen.⁶² Sie begründeten diese Forderung mit den Mehrkosten, die durch die Umsetzung der in Rio getroffenen Entscheidungen entstehen.⁶³ Der Begriff der “neuen und zusätzlichen” Mittel hat zum Inhalt, daß die Industriestaaten ihre finanziellen Verpflichtungen in bezug auf den globalen Umweltschutz nicht durch eine Umverteilung der Mittel erfüllen, die sie bisher für ihre wirtschaftliche Erfüllungshilfe eingesetzt haben. Es gilt hervorzuheben, daß die Verpflichtung der Industriestaaten

⁵⁸ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9.5.1992, BGBl. 1993 II, 1784, United Nations Framework Convention on Climate Change, im folgenden: UNFCCC.

⁵⁹ Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 5.6.1992, BGBl. 1993 II, 1742, Convention on Biological Diversity, im folgenden: CBD.

⁶⁰ UN Doc. A/CONF.151/26.

⁶¹ Vgl. Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 44/228 vom 22.12.1989.

⁶² Vgl. zu diesen Verhandlungen: Ricupero, Chronicle of a Negotiation: The Financial Chapter of Agenda 21 at the Earth Summit, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 4 (1991), 81 ff.; Sjöberg (Anm. 3), 148, 153–155.

⁶³ Für die Umsetzung der Agenda 21 in den Entwicklungsländern in einem Zeitraum von 1993–2000 werden Ausgaben in einer Höhe von \$ 600 Milliarden pro Jahr erwartet. Davon müßten \$ 125 Milliarden von der internationalen Staatengemeinschaft in Form von Zuschüssen aufgebracht werden, vgl. Agenda 21, Abs. 33.18.

zur Bereitstellung "neuer und zusätzlicher finanzieller Ressourcen" vertraglich festgelegt worden ist.⁶⁴ Verglichen mit dem Finanztransfer im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungshilfe, der auf freiwillig geleisteten Beiträgen auf der Grundlage politischer Absichtserklärungen beruht, stellt dies ein Novum dar. Im Gegensatz dazu wurde das im Rahmen der Vereinten Nationen seit 1970 immer wieder angestrebte entwicklungspolitische Ziel, daß die Industriestaaten 0,7 % ihres Bruttosozialproduktes für die Entwicklungshilfe bereitstellen, nicht verbindlich festgelegt. In Absatz 33.13 der Agenda 21 bekräftigen die Industriestaaten lediglich ihre bisherigen politischen Zusagen.⁶⁵ Die zentrale Bedeutung, die dem Finanztransfer für die Fähigkeit der Entwicklungsländer zukommt, die von ihnen übernommenen Verpflichtungen einhalten zu können, wird durch die Bestimmungen des Art. 4 (7) UNFCCC und Art. 20 (4) CBD verdeutlicht. Dort wird festgelegt, daß der Umfang, in dem die Entwicklungsländer ihre Verpflichtungen aus den Übereinkommen wirksam erfüllen, davon abhängen wird, inwieweit die Industriestaaten ihre Verpflichtungen zur finanziellen Unterstützung wirksam erfüllen. Ob dadurch bereits eine rechtliche Verknüpfung zwischen Transferleistung und Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen hergestellt wird, bleibt jedoch offen. Der vorsichtig formulierte Wortlaut der Bestimmungen spricht eher für die Annahme einer rein tatsächlichen Abhängigkeit.

⁶⁴ Siehe Art. 4 (3) Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Art. 20 (2) Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Die Formulierung findet sich auch in der rechtlich nicht verbindlichen Agenda 21, Abs. 33.13 wieder.

⁶⁵ Die USA legte Wert auf die Feststellung, daß sie sich nicht zu diesem Ziel verpflichtet habe. 1997, fünf Jahre nach Rio, mußte festgestellt werden, daß dieses Ziel von den meisten Industriestaaten nicht erreicht worden ist. (Nur vier Staaten hatten dieses Ziel erreicht, nämlich Norwegen, Dänemark, Schweden, und die Niederlande.) Ganz im Gegenteil, die offiziellen Entwicklungshilfeausgaben wurden sogar gesenkt. Während 1992 im Durchschnitt 0,34 % des Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe ausgegeben worden sind, waren dies 1995 nur noch 0,27 %. Damit wurde der tiefste Durchschnittswert seit 30 Jahren erreicht. Auch die Zielvorstellung, 0,15 % des Bruttosozialprodukts als Entwicklungshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder vorzusehen, wurde verfehlt. Die mangelnde Einhaltung der in Rio abgegebenen Versprechen wird von den Entwicklungsländern stark kritisiert. Sie verlangen, daß die Industriestaaten diesen Trend umkehren und auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zur Überprüfung des Erfolgs der Agenda 21 ihre Zusagen bekräftigen und wiederholen. Siehe Commission on Sustainable Development, Fifth Session, 7–25 April 1997, Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development – Report of the Secretary-General, E/CN.17/1997/2, Abs. 99 und Addendum – Financial resources and mechanisms (Chapter 33 of Agenda 21), E/CN.17/1997/2/Add. 23, Abs. 33–36.

Neben dem Umfang der finanziellen Ressourcen hatte die UNCED über neue Mittel und Wege der Finanzierung zu beraten. Vorgeschlagen wurden verschiedene Formen der Schuldenerleichterung, der Einsatz wirtschafts- und steuerpolitischer Anreize und Mechanismen sowie Neuverteilung von Ressourcen, die bisher für militärische Zwecke vorgesehen waren.⁶⁶

Schließlich wurde die Rolle der GEF im Rahmen der beiden Übereinkommen und der Agenda 21 beraten.⁶⁷ Ausgangspunkt dieser Verhandlungen war die Forderung der Entwicklungsländer, daß die "neuen und zusätzlichen" finanziellen Mittel durch eine neu zu schaffende Institution verteilt werden sollen. Sie strebten einen eigenen Fonds für jedes Übereinkommen an, der unabhängig von bereits existierenden Mechanismen allein unter der Aufsicht der Vertragsstaatenkonferenz steht. In ihm sollten Geberländer und Empfängerstaaten gleichberechtigt vertreten sein. Die Entwicklungsländer lehnten damit die GEF als Finanzierungsmechanismus der Übereinkommen entschieden ab. Sie kritisierten die enge Verbindung der GEF zur Weltbank und deren Dominanz gegenüber UNEP und UNDP. Diese Struktur bedinge die Vorherrschaft der Geberländer und eine mangelnde Beteiligung der Empfängerländer. Die Entwicklungsländer folgerten aus den Bestimmungen der Rio-Übereinkommen zum Finanztransfer eine echte rechtliche Verpflichtung der Industriestaaten. Daher sei es nicht gerechtfertigt, daß die Kontrolle des Finanzflusses und die Entscheidung über die Mittelvergabe allein bei den Geberstaaten liegen. Weiterhin kritisierten sie, daß die Weltbank während der Pilotphase in ihrer Politik der Mittelvergabe im Rahmen der GEF niemandem gegenüber verantwortlich war. Es existierten keine Mechanismen und Verfahren, die es ermöglichten, die Mittelvergabe und insbesondere die Aus-

⁶⁶ Agenda 21, Abs.33.16. Diese Diskussion dauert an, wie die Beratungen der vierten Sitzung der Commission on Sustainable Development (18.4.-3.5.1996, New York, vgl. Bericht in: EPL 26 [1996], 138-154) zur Frage der Beschaffung neuer finanzieller Ressourcen zeigen: Neben der offiziellen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance - ODA) sollen verstärkt zusätzliche Mittel aus dem privaten Bereich fließen. Weitere denkbare neue Mechanismen sind die internationale Besteuerung des Luftverkehrs, eine internationale CO₂-Steuer, "Joint Implementation" und der Handel mit Emissionszertifikaten. Insgesamt liegen aber bei diesen Ansätzen eher enttäuschende Erfahrungen vor.

⁶⁷ Vgl. speziell für das UNFCCC: Bodansky, Draft Convention on Climate Change, EPL 22 (1992), 5, 13; ders., The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, Yale Journal of International Law 18 (1990), 451, 538f.; Dowdeswell/Kinley, Constructive Damage to the Status Quo, in: Mintzer/Leonard, Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention, 1994, 113, 124.

wirkungen sowie den Erfolg der Projekte selbst zu überprüfen. Schließlich rügten die Entwicklungsländer die von der GEF gewählten vier Schwerpunktgebiete. Diese orientierten sich zu stark an den Interessen der Industriestaaten; dagegen gehe die GEF in zu geringem Maße auf die nationalen Umweltprobleme der Länder des Südens ein. Probleme wie Wüstenbildung und Entwaldung betreffen die Entwicklungsländer unmittelbar, während die globalen Umweltprobleme wie etwa die Klimaveränderungen als Angelegenheit des Nordens bezeichnet werden.

Im Gegensatz dazu strebten die Industriestaaten an, die GEF als zentralen Finanzierungsmechanismus für beide Übereinkommen zu etablieren. Die von den Entwicklungsländern verfolgte Alternative, nämlich die Einrichtung eines eigenen Fonds für jedes Übereinkommen, wurde von den Industriestaaten als zu kostspielig und ineffizient abgelehnt. Sie befürchteten, daß bei mehreren vertragsspezifischen Mechanismen der Mittelvergabe Transaktionskosten anfallen könnten und diese Struktur bei einer mangelnden Koordinierung zu doppelten, parallelen Ausgaben führen würde. Die Industriestaaten hatten die Errichtung der GEF ganz bewußt schon in der Zeit vor der Rio-Konferenz betrieben, um dieses Instrument in die dortigen Beratungen einbringen zu können. Sie wollten ihre Gelder nicht einem neuen und unbekanntem Fonds anvertrauen, sondern die Kontrolle über Aufbringung und Verwendung der Mittel behalten.

Nach schwierigen Verhandlungen zwischen den Geberländern und den Empfängerstaaten kam es zu einer Kompromißlösung. Die GEF wurde als Finanzierungsmechanismus für die beiden Übereinkommen bestimmt, jedoch übernimmt sie diese Aufgabe nur vorläufig (Art. 11 iVm 21 [3] UNFCCC; Art. 21 iVm 39 CBD) und zudem nur unter der Bedingung ihrer "angemessenen" (Art. 21 [3] Satz 2 UNFCCC) bzw. "völligen" Umstrukturierung (Art. 39 CBD). Ergebnis dieser Umstrukturierung sollten die gerechte und ausgewogene Vertretung aller Vertragsparteien sowie eine demokratische und transparente Leitungsstruktur sein (Art. 11 [2] UNFCCC, Art. 21 [1] Satz 7 CBD). Auch für die Agenda 21 dient die GEF neben anderen Einrichtungen als Finanzierungsinstrument (Abs. 33.14 [a] [iii]). Aber auch hier steht diese Aufgabenzuweisung unter der Bedingung einer Neustrukturierung der GEF, die an dieser Stelle ausführlicher beschrieben wird als bei den beiden Übereinkommen. Danach soll die GEF unter anderem auf eine weltweite Beteiligung hinwirken und flexibel genug sein, um andere Programmbereiche der Agenda 21 mit globalem Umweltnutzen unterstützen zu können. Durch eine ausgewogene und gerechte Vertretung der Interessen der Entwicklungsländer und eine gebührende Beachtung der Finanzierungsbemühungen der Geberlän-

der sollen eine transparente und demokratische Verwaltungsstruktur, Entscheidungsfindung und Geschäftstätigkeit erreicht werden. Die Vorhersehbarkeit des Mittelflusses durch Zuwendungen aus den Industriestaaten soll gewährleistet werden, wobei auf eine ausgewogene Lastenverteilung zu achten ist. Schließlich sollen der Zugang zu den neuen Mitteln und ihre Auszahlung nach einvernehmlich festgelegten Kriterien geschehen, ohne daß neue Bedingungen eingeführt werden.

Die starke Kritik der Entwicklungsländer an der GEF führte somit zu ihrer Umstrukturierung. Bereits bei einem Treffen in Washington am 30. April 1992, also noch vor Rio, kamen die Mitgliedstaaten der GEF überein, daß deren Neustrukturierung nötig sei. Sie gaben eine umfassende Evaluierung der Pilotphase in Auftrag, die im November 1993 vorgelegt wurde.⁶⁸ Neue Verhandlungen waren auch deswegen erforderlich, weil Ende 1993 beinahe alle Finanzmittel aus der bis 1994 beschränkten Projektphase aufgebraucht waren.

II. Zweite Phase 1994 –1997: Restrukturierung

1. Verhandlungen

Gemäß den Anforderungen aus den Übereinkommen und der Agenda 21 sowie unter Einbeziehung der ersten Ergebnisse aus der Evaluierung begannen bereits im Dezember 1992 die Verhandlungen über die Restrukturierung.⁶⁹ Parallel dazu liefen seit Mitte 1993 Verhandlungen über die finanzielle Wiederauffüllung (“replenishment”) der GEF.

Die Verhandlungen waren von Auseinandersetzungen der Industriestaaten und der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Konfliktfeld geprägt. Die Industriestaaten verfolgten drei Ziele: Zunächst sollte die GEF so gestaltet werden, daß sich für sie eine erhöhte Mittelausstattung rechtfertigen läßt. Dies sollte durch die Beibehaltung von Prinzipien, wie sie sich in

⁶⁸ Report of the Independent Evaluation of the Global Environment Facility Pilot Phase, UNEP/UNDP/World Bank, Washington DC, 23.11.1993.

⁶⁹ Vgl. zur Phase der Umstrukturierung: Mertens (Anm. 31); 105, 108–110; Jordan/Werksman, Restructuring and Replenishing the Global Environment Facility, ECODECISION 1994, 68–70; Sand (Anm. 1), 167, 181; Silard (Anm. 1), 607, 632–652; Stoll, The International Environmental Law of Cooperation, in: Wolfrum (Anm. 4), 39, 77–81; Sand (Anm. 9), 479, 482–484; Shihata (Anm. 31), 226–229; Sjöberg (Anm. 31), 148, 156–158. Vgl. zu dem hinter der Restrukturierung stehenden Problem der Machtverteilung zwischen den Staaten insbesondere Franck, Fairness in the International Legal and Institutional System, RdC 240 (1993), 9, 348f.

den multilateralen Finanzierungsinstitutionen des Bretton-Woods-Systems bewährt haben, geschehen. Außer einem Mitteleinsatz nach Gesichtspunkten der Kosteneffizienz und einem professionellen Management ist dies insbesondere das Prinzip der Stimmgewichtung. Durch eine Verteilung der Stimmrechte entsprechend den Kapitalanteilen wird gewährleistet, daß sich die Interessen der Geberstaaten in den Entscheidungsorganen durchsetzen. Aufgrund dieser Struktur behalten die Industriestaaten die Kontrolle über die Verwendung der von ihnen erbrachten Finanzmittel. Sodann wurde die endgültige Etablierung der GEF als zentraler Finanzierungsmechanismus für alle Übereinkommen anstatt vertragsspezifischer Einzelfonds mit jeweils separaten Wiederauffüllungsverhandlungen angestrebt. Schließlich sollte bekräftigt werden, daß die GEF allein als Instrument für die Finanzierung der Mehrkosten im Bereich des globalen Umweltschutzes dienen soll, um sie damit klar von anderen Einrichtungen der wirtschaftlichen und sozialen Erfüllungshilfe zu unterscheiden. Die Entwicklungsländer auf der anderen Seite drängten auf eine gleichberechtigte Vertretung aller Staaten wie im Rahmen der Vereinten Nationen. Bei dieser Struktur stellen sie die Mehrheit, wie es in der Generalversammlung der Vereinten Nationen der Fall ist.

Nach sieben Verhandlungsrunden⁷⁰ wurde schließlich eine Vereinbarung über die künftige Struktur und das Volumen der GEF für den Zeitraum 1. Juli 1994–30. Juni 1997 getroffen. Diesem "Instrument für die Errichtung der restrukturierten GEF"⁷¹ stimmten am 16. März 1994 in Genf Vertreter aus 73 Staaten zu. Gemäß Teil I Abs. 1 des GEF-Instruments nahmen es im Anschluß daran auch die drei Durchführungsorganisationen formell an;⁷² damit trat das Instrument am 7. Juli 1994 in Kraft.

⁷⁰ Die Treffen fanden statt in Abidjan (Elfenbeinküste), Rom, Beijing, Washington, Paris, Cartagena (Kolumbien), Genf. Eigentlich sollte das neue Instrument bereits in Cartagena angenommen werden, jedoch brachen die Verhandlungen dort beinahe aufgrund starker Differenzen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern über die Frage der Aufteilung der Sitze und des Vorsitzenden der GEF auseinander (vgl. EPL 24 [1994], 57 f.; YbIEL 4 [1993], 588).

⁷¹ "Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility", 16.3.1994 (im folgenden GEF-Instrument), abgedruckt in: ILM 33 (1994), 1273, und auch EPL 24 (1994), 192 ff.

⁷² Vgl. dazu Participation of UNDP in the Restructured Global Environment Facility, Report by the Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund on the Second Regular Session, 13.5.1994, New York, Document DP/1994/9, abgedruckt in: ILM 33 (1994), 1279 f.; Adoption of the Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, Decision Adopted

Das GEF-Instrument stellt einen Kompromiß zwischen den Forderungen der Industriestaaten und den Erwartungen der Entwicklungsländer dar. Dementsprechend werden in der rechtlichen Ausgestaltung der GEF Elemente aus den Institutionen der Vereinten Nationen und aus den Bretton-Woods-Institutionen miteinander verbunden. Die Organisations- und Entscheidungsstruktur der GEF wurde von den Durchführungsorganisationen, insbesondere der Weltbank, unabhängiger gemacht. Das GEF-Instrument führt zu einer so tiefgreifenden Umgestaltung der GEF, daß diese sich nach der Restrukturierung trotz gleichbleibenden Namens in völlig anderer Gestalt präsentiert.

2. Institutionelle Ausgestaltung

Entsprechend dem Ziel einer weltweiten Beteiligung ist die Mitgliedschaft nicht mehr wie in der Pilotphase an Beitragszahlungen von anfänglich \$ 5,5 Millionen geknüpft. Vielmehr kann jetzt jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen durch Hinterlegung einer Teilnahmeurkunde bei dem Sekretariat ("instrument of participation") Mitglied werden.⁷³ Vor diesem Hintergrund erklärt sich das geradezu überwältigende Anwachsen der Mitgliederzahl von anfangs 21 Staaten über 73 Staaten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des GEF-Instruments auf 160 Staaten Anfang 1997⁷⁴.

Die GEF verfügt mit der Vollversammlung der Mitgliedstaaten, dem Rat und dem Sekretariat über eine dreigliedrige Organstruktur. Hinzu kommt ein wissenschaftlicher Beirat.

Die Vollversammlung⁷⁵ besteht aus Vertretern aller Mitgliedstaaten. Sie tritt alle drei Jahre zusammen, erstmals im April 1998 in Indien⁷⁶. Aufgabe der Vollversammlung ist die Überprüfung der allgemeinen Politik und Arbeit der GEF auf der Grundlage von Berichten des Rates.

by the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP) at its Fourth Special Session, 18.6.1994, Nairobi, Resolution ss.iv.1, abgedruckt in: ILM 33 (1994), 1280; Worldbank Executive Directors' Resolution No. 94-2 "Global Environment Facility Trust Funds: Restructuring and First Replenishment of the Global Environment Facility", 24.5.1994, abgedruckt in: ILM 33 (1994), 1281 f.; Board of Governors' Resolution No. 487: "Protection of the Global Environment", abgedruckt in: ILM 33 (1994), 1282 f.

⁷³ GEF-Instrument Teil I, Abs.7.

⁷⁴ GEF/C.9/8, Abs.2.

⁷⁵ GEF-Instrument Teil III, Abs.13 und 14.

⁷⁶ Vgl. Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, April 30–May 1, 1997, GEF/C.9/9/Rev. 1, Decision on Agenda Item 12, und "note on GEF Assembly" in Dokument GEF/C.8/8 und "note on the organization of the GEF Assembly" in Dokument GEF/C.9/8.

Für die Bewältigung der laufenden Geschäfte wurde der Rat eingerichtet⁷⁷, welcher sich aus 32 Mitgliedern zusammensetzt. Diese Mitglieder vertreten entweder einzelne Staaten oder eine in einer Stimmrechtseinheit ("constituency") zusammengefaßte Gruppe von Staaten. Bei der Zusammensetzung wird auf eine ausgewogene Vertretung aller Mitgliedstaaten der GEF geachtet, wobei auch die Größe der Beiträge der Geberländer berücksichtigt wird. So setzt sich der Rat aus 14 Mitgliedern als Vertreter der Industriestaaten, 16 Mitgliedern als Vertreter der Entwicklungsländer und zwei Mitgliedern als Vertreter von Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, zusammen.⁷⁸ Der Rat trifft sich mindestens zweimal jährlich. Für jedes Treffen wählt der Rat aus dem Kreise seiner Mitglieder einen Vorsitzenden ("elected chairperson"); dieser soll abwechselnd aus den Industriestaaten und den Entwicklungsländern kommen. Dem Rat kommt die Aufgabe zu, Richtlinien für die Mittelvergabe zu formulieren und ihre Durchführung zu überwachen.⁷⁹ Soweit hierbei der Regelungsbereich der Übereinkommen betroffen ist, sind die politischen und programmatischen Vorgaben der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz zu beachten. Der Ausgleich zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, der den Kernpunkt der Restrukturierung darstellt, spiegelt sich besonders im Abstimmungsmodus innerhalb des Rates wider. Im Unterschied zur Pilotphase ist ein strukturiertes Verfahren der Entscheidungsfindung vorgesehen, das die Interessen sowohl der Geber- als auch der Empfängerstaaten berücksichtigt. Dem neuen Abstimmungsmodus liegt das System einer "doppelten, gewichteten Mehrheit" ("double weighted majority") zugrunde.⁸⁰ Entscheidungen des Rates wer-

⁷⁷ GEF-Instrument Teil III, Abs. 15–20, vgl. auch Annex E: Constituencies of the GEF Council.

⁷⁸ Innerhalb der Stimmrechtsgruppen der Geberstaaten soll die Vertretung von sechs weiteren Kriterien bestimmt werden: geographische Verteilung innerhalb der Region, Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung, Verletzlichkeit der Umwelt, Beitragszahlungen und sonstige Faktoren. So hat etwa Deutschland als drittgrößter Beitragszahler einen eigenen Sitz, wie auch die USA, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweiz, Japan, China.

Die 18 Sitze für die Empfängerstaaten sollen nach folgendem Schlüssel zwischen den geographischen Gruppen aufgeteilt werden: sechs Sitze für Afrika, sechs Sitze für Asien und den pazifischen Raum, vier Sitze für Lateinamerika und die Karibik und schließlich zwei Sitze für die Staaten Zentraleuropas, Osteuropas und der früheren Sowjetunion. Die Vertretung innerhalb dieser Stimmrechtsgruppen soll durch Konsultationen der Staaten untereinander festgelegt werden (GEF-Instrument, Annex E, Constituencies of the GEF Council, Abs. 2–4).

⁷⁹ GEF-Instrument Teil I, Abs. 5, Teil III, Abs. 15, 20 (f).

⁸⁰ GEF-Instrument Teil IV, Abs. 25.

den grundsätzlich im Konsens angenommen. Sind alle Bemühungen der Mitgliedstaaten und des Vorsitzenden um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, kann jedes Mitglied des Rates eine formale Abstimmung verlangen. Dann wird in zwei Schritten abgestimmt: In der ersten Runde hat jedes Mitglied wie in der Generalversammlung der Vereinten Nationen gemäß Art. 18 (1) der Satzung der Vereinten Nationen eine Stimme ("one-nation, one-vote"). Der Staat, der eine Staatengruppe in einer Stimmrechtseinheit vertritt, soll die Stimmen aller der darin enthaltenen Staaten abgeben. In der zweiten Runde wird nach der Höhe des finanziellen Beitrags wie in den Bretton-Woods-Institutionen gewichtet ("one-dollar, one vote")⁸¹. Danach kommt eine Entscheidung zustande, wenn 60 % der durch die Stimmrechtsgruppen im Rat vertretenen Länder zustimmen und diese Mehrheit zugleich 60 % der Beiträge zum GEF-Treuhandfonds repräsentiert. Industriestaaten und Entwicklungsländer können sich also gegenseitig nicht überstimmen. Auf der anderen Seite kann gegen den Widerstand der größten Beitragszahler aufgrund dieser doppelten, gewichteten Mehrheit keine Entscheidung ergehen.

Zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben und zur Koordinierung der Arbeiten zwischen dem Rat und den Durchführungsorganisationen wurde ein Sekretariat geschaffen.⁸² Dieses ist, auch wenn es bei der Weltbank angesiedelt ist, von den Durchführungsorganisationen unabhängig ("functionally independent") und ausschließlich gegenüber dem Rat verantwortlich. Die Mitglieder des Sekretariats setzen sich aus dem Personal der Durchführungsorganisationen und zusätzlich eingestellten Personen zusammen. Sein Leiter (der "Chief Executive Officer" – CEO) wird durch den Rat nach Empfehlung der Durchführungsorganisationen für eine dreijährige Amtszeit ernannt.⁸³ Er ist zugleich Vorsitzender ("chairperson") der GEF und damit deren Repräsentant nach außen, vor allem gegenüber den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen. An der Spitze der GEF stehen also zwei Personen, nämlich der Vorsitzende des Rates als gewählter Vorsitzender aus dem Kreise der Mitgliedstaaten

⁸¹ Im Leitungsgremium der Weltbank, dem Gouverneursrat, hat jedes Mitglied gemäß Art. V, Abschnitt 3 des Abkommens über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Unterstützung (BGBl. 1952 II, 664) 250 Stimmen zuzüglich einer weiteren Stimme für jeden Anteil, den es besitzt. In Anteilen wird die Höhe des Grundkapitals, welches die Mitgliedstaaten bei der Bank einzahlen, bemessen.

⁸² GEF-Instrument Teil III, Abs.21.

⁸³ Im Sommer 1994 wurde Mohamed T. El-Ashry als CEO ernannt, siehe Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, July 12–13, 1994, Abs.4. Im Mai 1997 wurde er einvernehmlich wiederernannt; vgl. Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, April 30–May 1, 1997, Decision on Item 4.

nach dem Modell der Vereinten Nationen und der Leiter des Sekretariats nach dem Modell der Bretton-Woods-Institutionen. Sie übernehmen abwechselnd die Leitung der Beratungen des Rates zu Themen, die ihnen im Rahmen des GEF-Instruments ausdrücklich zugewiesen werden.⁸⁴

Als Durchführungsorganisationen sind wie bisher die Weltbank, das UNDP und das UNEP vorgesehen, auch die Aufgabenverteilung zwischen ihnen entspricht derjenigen in der Pilotphase. Die Weltbank ist verantwortlich für die Mittelmobilisierung bei der Wiederauffüllung und bleibt Verwalter des neuen Treuhandfonds der GEF.⁸⁵ Mit diesem Fonds wird die bisherige Konstruktion eines sich aus drei Einheiten zusammensetzenden Finanzvolumens aufgegeben. Zwischen den Durchführungsorganisationen wurde eine Vereinbarung über ihre Zusammenarbeit ("inter-agency agreement") geschlossen.⁸⁶ Hervorzuheben ist jedoch, daß die Durchführungsorganisationen für ihre GEF-Aktivitäten nunmehr dem Rat gegenüber verantwortlich sind.⁸⁷ Insoweit fungiert dieser also als Aufsichtsgremium.

Schließlich wird die Arbeit der GEF wie bereits in der Pilotphase durch einen wissenschaftlichen Beirat (Scientific and Technical Advisory Panel – STAP)⁸⁸ unterstützt. Dieses Beratungsgremium soll von UNEP in Konsultation mit UNDP und der Weltbank auf der Grundlage von Richtlinien des Rates errichtet werden.⁸⁹

3. Rechtsnatur der restrukturierten GEF

Der GEF wird nun nach der Pilotphase durch das Instrument der Status einer dauerhaften Einrichtung verliehen. Mit der Vollversammlung, dem Rat und dem unabhängigen Sekretariat verfügt sie über ausgebildete Institutionen. Der Rat kann von den Durchführungsorganisationen Rechenschaft über die Verwendung der Mittel verlangen. Damit drängt sich die Frage auf, ob es sich bei der GEF nach der Restrukturierung um eine

⁸⁴ GEF-Instrument Teil III, Abs. 18.

⁸⁵ GEF-Instrument Teil I, Abs. 8 und Annex B (Role and Fiduciary Responsibilities of the Trustee of the GEF Trust Fund) & C. (Contributions).

⁸⁶ Vgl. dazu GEF-Instrument, Annex D: Principles of Cooperation among the Implementing Agencies, Teil II, Abs. 11.

⁸⁷ Vgl. GEF-Instrument Teil III, Abs. 22, Satz 2, Annex D, Teil II, Abs. 12; und speziell für die Weltbank in ihrer treuhänderischen Aufgabe Annex B, Abs. 2.

⁸⁸ GEF-Instrument Teil III, Abs. 24.

⁸⁹ Der Verwaltungsrat der UNEP errichtete STAP im Juli 1995, vgl. Participation of the United Nations Environment Programme in the work of the Global Environment Facility (GEF), UNEP/GC.19/16, Abs. 16–30.

internationale Organisation im Rechtssinne und damit um ein Völkerrechtssubjekt handelt.⁹⁰ Zu ihrer Klärung bedarf es einer näheren Untersuchung des Gründungsinstrumentes und der Umstände des Gründungsvorganges der GEF.

In Teil I, Abs.1 des GEF-Instruments wird die erforderliche Zustimmung der Staatenvertreter zu dem Instrument mit den Worten "accepted by representatives of the States participating in the GEF" umschrieben. Es fällt auf, daß keine Ratifikation des Instruments durch die Staaten verlangt wird. Nach derselben Bestimmung bedarf das Instrument zudem der Zustimmung der Durchführungsorganisationen, was mit den Worten "adopted by the Implementing Agencies" umschrieben wird. Den Kern der restrukturierten GEF bildet ein Treuhandfonds, der nach Teil I, Abs.8 des GEF-Instruments von der Weltbank errichtet und auch von ihr verwaltet wird. Änderungen des Instruments oder dessen Beendigung können nach Teil IX, Abs.34 durch die Vollversammlung auf Empfehlung des GEF-Rates im Konsens beschlossen werden. Dabei hat die Vollversammlung die Stellungnahmen der Durchführungsorganisationen in Betracht zu ziehen. Ihre Beschlüsse treten jedoch erst nach der Zustimmung der Aufsichtsgremien der drei Durchführungsorganisationen in Kraft.

Bei der Beurteilung der Rechtsfähigkeit der GEF gilt es weiterhin zu beachten, daß mit der Weltbank nur einer der drei Durchführungsorganisationen eine eigene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zukommt. Bei UNEP und UNDP handelt es sich dagegen nur um Programme der Vereinten Nationen, nicht um Sonderorganisationen. Die Gründung des UNEP geht auf eine Entschließung der Stockholmer UN-Umweltkonferenz vom Juni 1972 zurück. Seine Rechtsgrundlage findet es nicht in einem völkerrechtlichen Vertrag, sondern in einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen.⁹¹ Auch wenn das UNEP einen eigenen Verwaltungsrat hat, dem 58 Mitgliedstaaten angehören, untersteht es direkt der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen. Auch das UNDP stellt ein Programm der Vereinten Nationen dar, welches durch eine Resolution der Generalversammlung eingerichtet worden ist.⁹²

Damit kann das GEF-Instrument kaum als ein völkerrechtlicher Vertrag qualifiziert werden. Dennoch ist die Rechtsnatur der GEF sehr unterschiedlich eingeschätzt worden:

⁹⁰ Vgl. zu dieser Frage: Werksman (Anm. 3), 54–58.

⁹¹ Resolution 2997 der UN-Generalversammlung vom 15.12.1972, "Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation".

⁹² Resolution 2029 der UN-Generalversammlung vom 22.11.1965.

So war die Frage, ob die GEF ein Völkerrechtssubjekt darstellt, bereits Gegenstand eines Gutachtens des Rechtsberaters der Vereinten Nationen.⁹³ Dieses Gutachten kommt nach einer Analyse der eben angeführten Vorschriften zur Errichtung, Änderung und Beendigung der restrukturierten GEF zu dem Schluß, daß "... the restructured GEF constitutes an entity, established by the World Bank and the United Nations, acting through UNDP and UNEP, as defined in the Instrument. As such, the restructured GEF is a new entity which is distinct from the former GEF, which ... was established as a pilot programme of the World Bank by resolution 91-5 of its Executive Directors".⁹⁴ Weiterhin führt das Gutachten aus, daß "the founders of the restructured GEF did not provide it with the legal capacity to enter into legally binding arrangements or agreements."⁹⁵ Der GEF wird also auch hier die Völkerrechtsfähigkeit abgesprochen.

Der gleichen Auffassung ist die Weltbank, die die GEF auch nach der Restrukturierung nicht als ein gemeinsames Organ der Weltbank und der Vereinten Nationen ansieht. Sie schreibt ihr auch nicht die Fähigkeit zu, völkerrechtlich bindende Verträge abzuschließen. Von seiten der Vereinten Nationen wird die GEF als gemeinsames Nebenorgan der Weltbank und der Vereinten Nationen angesehen, welche mittels UNEP und UNDP handelt.⁹⁶ In der Literatur gibt es dagegen Stimmen, die der Ansicht sind, daß die GEF als internationale Organisation bezeichnet werden könne.⁹⁷ Schermers/Blokker definieren eine internationale Organisation als ein Gebilde, das durch eine internationale Vereinbarung geschaffen worden ist und über mindestens ein Organ mit eigenen Befugnissen verfügt. Sie sind der Ansicht, daß die restrukturierte GEF nicht mehr wie in der Pilotphase ausschließlich auf einer Resolution der Weltbank beruhe, sondern mit dem GEF-Instrument auf einer internationalen Vereinbarung. Damit sei eine wesentliche Voraussetzung für eine internationale Organisation erfüllt. Wieder andere wollen im Hinblick auf den

⁹³ Memorandum of 23 August 1994 to the Executive Secretary From Mr. Hans Corell, Under-Secretary for Legal Affairs, the Legal Council, UN Doc. A/AC.237/74, Annex, 4-8. Dieses Gutachten ersetzt eine frühere Fassung vom 4.11.1993, deren Überlegungen noch auf dem Status der GEF vor der Restrukturierung beruhen, vgl. Report of the Ninth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee, A/AC.237/55, Abs. 92.

⁹⁴ *Ibid.*, Annex, Abs. 6, 5.

⁹⁵ *Ibid.*, Annex, Abs. 18, 8. Diese Frage spielte dann später bei der Problematik des "Memorandum of Understanding" eine Rolle, vgl. dazu unter D.III.2.

⁹⁶ Stellungnahmen der Weltbank und der Vereinten Nationen, wiedergegeben in: Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, 3. Aufl. 1995, §38.

⁹⁷ *Ibid.*

starken Ausbau des institutionellen Gefüges infolge der Restrukturierung der GEF zumindest Züge einer internationalen Institution zuschreiben⁹⁸ oder sie als "quasi-internationale Organisation" bezeichnen.⁹⁹

Wie jedoch insbesondere die obige Analyse der Vorschriften zur Gründung und Auflösung der GEF zeigt, stellt sie auch heute noch keine internationale Organisation dar. Vielmehr stützt sie sich nach wie vor auf einen Organisationsakt der wichtigsten Durchführungsorganisation, nämlich der Weltbank. Die Schwierigkeiten bei der Einordnung der GEF beruhen darauf, daß bei ihrer Gründung und Restrukturierung innovative Lösungen gefunden worden sind. Diese verfolgten einen pragmatischen Ansatz und sind nicht so sehr auf rechtliche Genauigkeit bedacht gewesen. Letztlich sind sie das Ergebnis eines politischen Kompromisses.

4. Aufbringung und Vergabe der Mittel

Die GEF wurde für die Periode von 1994 bis 1997 mit \$ 2,2 Milliarden ausgestattet. Die Beiträge kommen von 27 Staaten, darunter acht Entwicklungsländern.¹⁰⁰ Die Aufteilung der Beiträge unter den Industriestaaten erfolgte im Gegensatz zu der Pilotphase nach einem festen Modell der Lastenverteilung und entspricht der Regelung der Lastenverteilung der zehnten Runde der Aufstockung der Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association – IDA).¹⁰¹

Die GEF hat ihre vier wesentlichen Aufgabengebiete, die Erhaltung der Artenvielfalt, den Klimaschutz, den Schutz internationaler Gewässer und den Schutz der Ozonschicht beibehalten.¹⁰² In Reaktion auf die Kritik der Entwicklungsländer sieht das Instrument als neue Aufgabenbereiche die Bekämpfung der Schädigung des Bodens ("land degradation"), der Wüstenbildung ("desertification") und der Entwaldung ("deforestation") vor.¹⁰³ Bedingung für eine Unterstützung von Maßnahmen auf diesen

⁹⁸ Werksman (Anm. 31), 55.

⁹⁹ Silard (Anm. 1), 607, 644.

¹⁰⁰ Vgl. im einzelnen Global Environment Facility Trust Fund, Contributions, Annex C des GEF-Instruments.

¹⁰¹ Deutschland ist mit einem Anteil von knapp 12% (\$ 240 Millionen) der drittgrößte Geldgeber. Dieser Beitrag wird über einen eigenen Haushaltstitel des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung abgewickelt. Damit ist eine genaue Identifikation dieser Mittel möglich. Über die Hälfte der Beiträge kommen aus den USA (\$ 430 Millionen, vgl. UN FCCC/IDR.1/USA vom 26.2.1996, Abs.71), die anderen großen Beitragszahler sind Japan (\$ 410 Millionen) und Frankreich (\$ 140 Millionen).

¹⁰² Vgl. GEF-Instrument Teil I, Abs.2.

¹⁰³ Vgl. GEF-Instrument Teil I, Abs.3.

neuen Feldern ist jedoch ein Bezug zu den obigen vier Schwerpunktgebieten. Der größte Anteil der Geldmittel fließt in Projekte der beiden Rio-Übereinkommen, davon fast die Hälfte in Vorhaben zur Erhaltung der Artenvielfalt und gut ein Drittel in den Klimaschutz.¹⁰⁴ Mitte 1996 hatte die GEF 186 Projekte in über 90 Staaten umgesetzt.¹⁰⁵

Obwohl Maßnahmen zur Bekämpfung der Wüstenbildung innerhalb des fünften Aufgabenbereichs nun auch von der GEF unterstützt werden können, gelang es nicht, die GEF in das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung von 1994¹⁰⁶ als Finanzierungsmechanismus einzubauen. Dieses Übereinkommen sieht zwar in Art. 21 Finanzierungsmechanismen vor, nach langen und schwierigen Verhandlungen konnten sich aber die Unterzeichnerstaaten nicht darauf einigen, welcher internationalen Einrichtung diese Aufgabe anvertraut werden soll. Diese Entscheidung soll jetzt gemäß Art. 20 (5) die erste Vertragsstaatenkonferenz treffen.¹⁰⁷ Die Diskussionen im vorbereitenden zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß deuten aber in keiner Weise darauf hin, daß der GEF diese Rolle übertragen wird.¹⁰⁸ Jedoch wurden auf seiten der Entwicklungsländer im Rahmen der "Commission on Sustainable Development" Stimmen laut, die GEF solle diese Aufgabe übernehmen.¹⁰⁹ Nach Ansicht des Rates der GEF kann sie Maßnahmen

¹⁰⁴ Im April 1995 hatte die GEF Mittel in Höhe von \$ 766 Millionen vergeben. Die Zuteilung gestaltete sich im einzelnen wie folgt: 46 % für die Erhaltung der Artenvielfalt, 35 % für den Klimaschutz, 15 % für den Schutz internationaler Gewässer, 0,1 % für Projekte zum Schutz der Ozonschicht, 0,3 % für übergreifende Projekte (Quelle: French, Partnership for the Planet, 1995, 25).

¹⁰⁵ GEF Quarterly Operational Report, July 96.

¹⁰⁶ United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa; vom 17.6.1994, am 14.10.1994 in Paris zur Unterschrift aufgelegt; Text in: UN Doc. A/AC.241/27, ILM 33 (1994), 1328.

¹⁰⁷ Die erste Vertragsstaatenkonferenz soll nach Art. 22 (5) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens zusammenkommen. Nach Inkrafttreten des Übereinkommens am 26.12.1996 ist die erste Vertragsstaatenkonferenz in Rom für September 1997 geplant.

¹⁰⁸ Vgl. INC Desertification, Eighth Session, Bericht in: EPL 26 (1996), 76, 77; INC Desertification, Ninth Session, "Identification of an Organization to House the Global Mechanism", Document A/AC.241/56.

¹⁰⁹ "Proposed Outcome of the Special Session" – Co-Chairmen's Report of the Ad Hoc Intersessional Working Group of the Commission on Sustainable Development, E. ICN. 17/1997/13, Abs. 45, Summary of the Ad Hoc Intersessional Working Group of the UN Commission on Sustainable Development, 24 February–7 March 1997, Earth Negotiations Bulletin, Vol. 5, No. 68, 8.

zur Bekämpfung der Wüstenbildung nur in einem weit geringeren Umfang unterstützen, als dies zur Beherbergung des Finanzierungsmechanismus des Übereinkommens erforderlich wäre.¹¹⁰

C. Heutige Probleme

Trotz der umfangreichen Änderungen durch die Restrukturierung blieben drei Problembereiche ungelöst. Dies ist zum einen die Frage einer stärkeren Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen, sodann die Konkretisierung des Begriffs der "Mehrkosten", welche dem Konzept der Mittelvergabe durch die GEF zugrunde liegt, und schließlich die noch nicht hinreichend gelöste Beziehung der GEF zu den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen, denen sie als Finanzierungsmechanismus dient.

I. Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen

Während der Pilotphase ist immer wieder eine mangelnde Beteiligung der Öffentlichkeit kritisiert worden. Zum einen wurde bemängelt, daß die Betroffenen vor Ort nicht in die Planung und Durchführung der Projekte mit einbezogen werden. Zum anderen konnten Projekte, die von einer NGO durchgeführt wurden, keine direkte finanzielle Unterstützung erlangen; vielmehr mußten sie für diesen Zweck von dem betreffenden Gaststaat unterstützt werden.¹¹¹ An dieser Regelung wurde beanstandet, daß sie der Bedeutung von NGOs, die häufig erfolgreich Projekte im Bereich des internationalen Umweltschutzes durchführen, nicht gerecht wird. Schließlich wurden die mangelnde Veröffentlichung von Informationen über die GEF-Projekte und die fehlende Beteiligung der NGOs in den Gremien der GEF kritisiert.¹¹²

¹¹⁰ Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 18.–20.07.1995, Abs.6 und "Draft response by the Chairman of the Intergovernmental Negotiating Committee for the Convention to Combat Desertification as to whether the GEF has the interest and capacity to host the Global Mechanism to be established under the Convention", GEF/C.5/10.

¹¹¹ The World Bank, Establishment of the Global Environment Facility, April 1991, II, Abs.18, abgedruckt in: ILM 30 (1991), 1739, 1743.

¹¹² Einen Überblick über die Bedeutung der NGOs in der Pilotphase der GEF gibt Reed, *The Global Environment Facility and Non-governmental Organizations*, *American University Journal of International Law and Policy* 9 (1993), 191, 201–213.

In einigen Punkten wurden bereits in der Restrukturierungsphase auf diese Kritik hin Veränderungen vorgenommen. Nach Teil VI, Abs. 28 des GEF-Instruments sollen die Durchführungsorganisationen bei der Planung und Durchführung von Projekten die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen suchen. Weiterhin soll nach Teil I, Abs. 5 des GEF-Instruments die von der GEF verfolgte Politik der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit es sich nicht um vertrauliche Informationen handelt.

In der Pilotphase war den NGOs eine direkte Beteiligung auf den Treffen der teilnehmenden Staaten und der Durchführungsorganisationen verwehrt geblieben. Statt dessen hatten Konsultationen zwischen der Weltbank, UNEP und UNDP und den NGOs jeweils zeitlich unmittelbar im Vorfeld zu den Treffen der Durchführungsorganisationen stattgefunden. Heute werden nach Beschlüssen des Rates¹¹³ fünf NGO-Vertreter als Beobachter zu den Sitzungen der GEF-Gremien zugelassen. Die Auswahl der Vertreter soll gemäß dem Prinzip einer gerechten geographischen Verteilung durch die NGOs selbst vorgenommen werden. Die Praxis zu Zeiten der Pilotphase, zweimal im Jahr Konsultationen mit den NGOs abzuhalten, wird jedoch beibehalten. Die Kosten hierfür werden von der GEF getragen.¹¹⁴

II. Anwendung des Konzepts der "Mehrkosten"

Der Begriff der "vereinbarten (vollen) Mehrkosten" ("agreed [full] incremental costs") findet sich in den beiden Rio-Übereinkommen, der Agenda 21 und dem GEF-Instrument.¹¹⁵ Er bildet die konzeptionelle Grundlage für die Finanzierung der Anstrengungen im internationalen Umweltschutzbereich. Das Konzept der "Mehrkosten" eignete sich in der Pilotphase gut als Denkmodell für die Ermittlung der von der GEF zu

¹¹³ Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 1.-3.11.1994, Appendix, Decision on Agenda Item 6: "Question of NGO Observers at Council Meetings and NGO Consultations; Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 22.-24.2.1995, Appendix, Decision on Agenda Item 9, "Criteria for selection of NGOs to attend/observe Council meetings and information on NGO consultation".

¹¹⁴ Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 3.-5.1995, Appendix, Decision on Agenda Item 11 (c): "NGO Consultations".

¹¹⁵ Art. 4 (3) Satz 2 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und Art. 20 (2) Satz 1 Übereinkommen über die biologische Vielfalt sprechen von den "vereinbarten vollen Mehrkosten"; Agenda 21, Abs. 33.14 (a) (iii) und das GEF-Instrument Teil I, Abs. 3 sprechen von den "vereinbarten Mehrkosten".

tragenden Kosten,¹¹⁶ bei der Durchführung der Übereinkommen läßt es sich jedoch nur schwer umsetzen.¹¹⁷

Zunächst wirft die Definition der Mehrkosten zwei Probleme auf. Mehrkosten sind, wie oben dargestellt,¹¹⁸ die Kostendifferenz, die daraus resultiert, daß einem Projekt entgegen seiner ursprünglichen Planung der globale Umweltschutz als Ziel gesetzt wird. Damit ergibt sich zunächst die Schwierigkeit, die Kriterien zur Bestimmung der Ausgangsbasis auszuwählen. Es gilt zu ermitteln, wie der betreffende Staat das Vorhaben ohne seine internationale Verpflichtung zum Umweltschutz durchgeführt hätte. In diesem Zusammenhang hat der GEF-Rat das Kriterium der "environmental reasonableness" vorgeschlagen,¹¹⁹ um Entwicklungsländer nicht für eine progressive nationale Umweltpolitik mit dem Abzug von finanziellen Wertposten zu "bestrafen". Zudem läßt sich in der Praxis häufig nur schwer zwischen einem rein lokalen und einem globalen Nutzen trennen.

Bei der Umsetzung der Übereinkommen muß in einem ersten Schritt der Umfang der Mehrkosten berechnet und dieser dann zwischen dem betreffenden Entwicklungsland und dem Finanzierungsmechanismus vereinbart werden. Beim Montrealer Protokoll ist dies aufgrund dessen begrenzten Regelungsbereichs noch relativ einfach. Dort wurde eine als Leitlinie dienende Liste der Kategorien von Mehrkosten beschlossen.¹²⁰ Im Gegensatz dazu stellen sich insoweit beim Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und Übereinkommen über die biologische Vielfalt nur schwer überwindbare Hindernisse.

Nach Art. 4 (3) und (4) UNFCCC haben die Industriestaaten "neue und zusätzliche finanzielle Mittel" zur Unterstützung der Entwicklungs-

¹¹⁶ Schon während der Pilotphase der GEF wurde jedoch ein Forschungsprojekt mit einem Umfang von \$ 3 Millionen in Auftrag gegeben, um den Inhalt dieses Begriffes zu klären: Program for Measuring Incremental Costs in the Environment (PRINCE).

¹¹⁷ Jordan/Werksman, Financing Global Environmental Protection, in: Cameron/Werksman/Roderick, Improving Compliance with International Environmental Law, 1996, 247, 251–255 (eine frühere Fassung dieses Beitrags findet sich unter dem Titel "Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment", in: RECIEL 3 [1994], 81–87); Mertens (Anm. 31), 105, 106.

¹¹⁸ Vgl. Anm. 52.

¹¹⁹ Vgl. Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 3.–5.5.1995, Abs. 10; siehe auch UN Doc. FCCC/SBI/1995/3/Add.1, Abs. 5 unter Verweis auf GEF/C.2/6/Rev. 2, Abs. 6.

¹²⁰ Indicative List of Categories of Incremental Costs, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex VIII, 51f.; vgl. bereits oben Anm. 23.

länder bereitzustellen. Der Zweck dieser Leistungen ist ein zweifacher: zum einen der Ausgleich für Kosten, die den Entwicklungsländern durch die Übernahme von vertraglichen Verpflichtungen entstehen, zum anderen die Übernahme von Kosten, die aus der Anpassung an die veränderten klimatischen Bedingungen resultieren.

Für die Entwicklungsländer ergeben sich aus dem UNFCCC im wesentlichen zwei Pflichten. Zunächst haben die Staaten nach Art. 12 (1) ein Verzeichnis ihrer Treibhausgasemissionen zu erstellen und über ihre Aktivitäten im Bereich des Klimaschutzes zu berichten. Diese Kosten lassen sich relativ gut kalkulieren, sie sind von den Industriestaaten gemäß Art. 4 (3) Satz 1 als die "vereinbarten vollen Kosten" ("agreed full costs") zu erstatten. Die Kosten für die eigentlichen Klimaschutzmaßnahmen nach Art. 4 (1) sind jedoch nahezu nicht berechenbar. Daher tragen hier die Industriestaaten nicht die vollen Kosten, sondern nach Art. 4 (3) Satz 2 nur die "vereinbarten vollen Mehrkosten" ("agreed full incremental costs").

Schließlich entstehen Kosten durch die Anpassung an den Klimawandel, etwa zur Sicherung niederliegender Küstengebiete bei einem Ansteigen des Meeresspiegels. Sie sind völlig unkalkulierbar; dementsprechend sieht Art. 4 (4) lediglich Hilfeleistungen ohne konkreten Umfang vor.

Der Begriff der "vollen, vereinbarten Mehrkosten" wird also nur bei der Unterstützung der eigentlichen Klimaschutzmaßnahmen verwandt. Hier stellt sich die Frage, ob darunter die "Brutto-Mehrkosten" oder die "Netto-Mehrkosten" zu verstehen sind. Unter den "Brutto-Mehrkosten" sind die vollen Kosten einer konkret ergriffenen Maßnahme zu verstehen, die der Staat aufgrund seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ergreift. Diese Deutung kann sich auf die Formulierung stützen, daß die "vollen" Mehrkosten zu ersetzen sind. Bei den "Netto-Mehrkosten" werden hingegen von den zusätzlichen Kosten, die aufgrund der Verpflichtungen des Übereinkommens entstehen, diejenigen für den rein innerstaatlich wirkenden Nutzen abgezogen. Im Interesse der Entwicklungsländer liegt es, die vollen Kosten für alle Maßnahmen, die sie zur Umsetzung des Übereinkommens ergreifen, zu erlangen. Demgegenüber wollen die Industriestaaten den Umfang der Mittel möglichst überschaubar und vorhersehbar halten und daher die Mehrkosten von vornherein fest vereinbaren. Der Wortlaut der Bestimmung kann nicht als Anhaltspunkt dienen, da die Begriffe "vereinbarte" und "volle" Mehrkosten im Text gleichwertig nebeneinander stehen. Dabei handelt es sich um einen in letzter Minute gefundenen Formelkompromiß, der sowohl die Forderung der Entwicklungsländer ("voll") als auch diejenige der Industrieländer

(“vereinbart”) berücksichtigt.¹²¹ Auch das in der Pilotphase der GEF verwendete Kriterium des globalen Umweltnutzens (“global environmental benefit”) kann hier nicht zur Klärung beitragen, da es sich im Text des Rahmenübereinkommens nicht findet. Insgesamt wirft die genaue Bestimmung des Inhalts des Begriffs der “vereinbarten vollen Mehrkosten” so komplexe Fragen auf, daß weder in der Vertragsstaatenkonferenz¹²² noch im Rat der GEF¹²³ bisher eine genauere Definition gefunden werden konnte.

Auch nach Art. 20 (2) CBD haben die Industriestaaten “neue und zusätzliche finanzielle Mittel” bereitzustellen, um die “vereinbarten vollen Mehrkosten” der Entwicklungsländer, die ihnen aus der Durchführung des Übereinkommens entstehen, zu tragen.¹²⁴ In dieser Vorschrift ist ausdrücklich geregelt, daß diese Kosten zwischen dem betreffenden Entwicklungsland und dem Finanzierungsmechanismus im Einklang mit einer als Anhaltspunkt dienenden Liste der Mehrkosten vereinbart werden sollen. Eine solche Liste wurde von der Vertragsstaatenkonferenz bisher noch nicht aufgestellt.

III. Die GEF und die Rio-Übereinkommen

1. Rolle der GEF im Rahmen der Rio-Übereinkommen

Die GEF dient bis zum Zeitpunkt ihrer endgültigen Anerkennung durch die jeweilige Vertragsstaatenkonferenz den beiden Rio-Überein-

¹²¹ Vgl. Bodansky, *The United Nations* (Anm. 67), 492, 524–527; Dolzer, *Die internationale Konvention zum Schutz des Klimas und das allgemeine Völkerrecht*, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*. Festschrift für Rudolf Bernhardt (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Hrsg. von Jochen Abr. Frowein, Helmut Steinberger, Rüdiger Wolfrum, Bd. 120), 1995, 957, 967.

¹²² Vgl. Decision 11/CP.1, “Initial guidance on policies, programme priorities and eligibility criteria to the operating entity or entities of the financial mechanism”, FCCC/CP/1995/7/Add. 1, Abs. 1 (e), 34, 38: “The various issues of incremental costs are complex and difficult and further discussion on the subject is therefore needed. The application of the concept of agreed full incremental costs should be flexible, pragmatic and on a case-by-case basis. Guidelines in this regard will be developed by the Conference of the Parties at a later stage on the basis of experience.” Bei der zweiten Vertragsstaatenkonferenz im Sommer 1996 wurde dieser Punkt nicht weiter behandelt, siehe Decision 11/CP.2, “Guidance to the Global Environment Facility”, FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 52.

¹²³ FCCC/SBI/1997/2, Abs. 29.

¹²⁴ Vgl. zur Finanzierung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt im einzelnen Wolfrum, *The Convention on Biological Diversity: Using State Jurisdiction as a Means of Ensuring Compliance*, in: *Wolfrum* (Anm. 4), 373, 388–392.

kommen nur vorläufig als Finanzierungsmechanismus. Dieser Umstand spiegelt sich in den komplizierten Regelungen der beiden Übereinkommen wider. Nach Art. 11 (1) UNFCCC ist ein Mechanismus zur Bereitstellung finanzieller Mittel in Form unentgeltlicher Zuschüsse oder zu Vorzugsbedingungen eingerichtet worden. Er arbeitet unter der Aufsicht der Vertragsstaatenkonferenz und ist ihr gegenüber verantwortlich. Diese Aufgabe nimmt gemäß Art. 21 (3) UNFCCC die GEF wahr. Eine parallele Regelung zu Art. 11 UNFCCC findet sich in Art. 21 CBD, wonach der Finanzierungsmechanismus – anders als im UNFCCC – nicht nur unter der Aufsicht, sondern auch unter der Leitung der Vertragsstaatenkonferenz arbeitet. Art. 39 CBD bestimmt, daß die GEF auch hier die Aufgabe des Finanzierungsmechanismus übernimmt. Diese in den beiden Übereinkommen niedergelegte Rolle der GEF wird in Teil I, Abs.6 des GEF-Instruments bekräftigt.

Dieser vorläufige Status der GEF als Finanzierungsmechanismus der beiden Übereinkommen war in der Pilotphase niedergelegt worden. Man hätte annehmen müssen, daß die Entwicklungsländer nach der Restrukturierung ihre Skepsis gegenüber der GEF überwunden hätten und diese als ständigen Finanzierungsmechanismus anerkennen würden. Dies ist aber in beiden Übereinkommen nicht geschehen und ist auch für die nächste Zeit nicht zu erwarten.

Nach Art. 11 (4) UNFCCC sollte die erste Vertragsstaatenkonferenz die in Art. 21 (3) vorgesehene Regelung überprüfen und entscheiden, ob diese beibehalten wird. Eine weitere Überprüfung sollte in den darauffolgenden vier Jahren erfolgen. Die erste Vertragsstaatenkonferenz in Berlin im April 1995 bestätigte jedoch lediglich, daß die GEF auch nach der Restrukturierung dem Übereinkommen als vorläufiger Finanzierungsmechanismus dienen soll.¹²⁵ Auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz in Genf im Juli 1996 forderte die GEF die Vertragsparteien dazu auf, ihren Status als vorläufigen Finanzierungsmechanismus zu überprüfen und baldmöglichst zu einer Entscheidung über ihren endgültigen Status zu gelangen.¹²⁶ Die Vertragsparteien griffen jedoch diese Anregung in den Beratungen nicht auf und bestätigten lediglich implizit die vorläufige Rolle der GEF

¹²⁵ Vgl. Decision 9/CP.1 "Maintenance of the interim arrangements referred to in Article 21, paragraph 3, of the Convention", FCCC/CP/1995/7/Add. 1, 32.

¹²⁶ Siehe Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, FCCC/CP/1996/8, Abs.57; vgl. auch die Rede bei der Eröffnung der zweiten Vertragsstaatenkonferenz von Mohamed El-Ashry, Chairman and Chief Executive Officer of GEF, in: Report of COP 2, FCCC/CP/1996/15, Annex I, Abs.8, 31: "Summaries of opening statements".

als Finanzierungsmechanismus.¹²⁷ Das Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens ("Subsidiary Body for Implementation" – SBI) wurde beauftragt, die Rolle der GEF weiter zu prüfen und der dritten Vertragsstaatenkonferenz Ende 1997 zu berichten.¹²⁸ Bei der Sitzung des SBI Ende Februar 1997 wurden Richtlinien für diese Überprüfung verabschiedet. Es bleibt jedoch fraglich, ob dieser Prozeß auch tatsächlich bis zur dritten Vertragsstaatenkonferenz abgeschlossen wird.¹²⁹

Ähnlich verlief die Entwicklung beim Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Nach Art. 39 übernimmt die GEF die Rolle des Finanzierungsmechanismus nur für die Zeit vom Inkrafttreten des Übereinkommens bis zur ersten Tagung der Vertragsstaatenkonferenz oder so lange bis die Vertragsstaatenkonferenz eine Einrichtung nach Art. 21 bestimmt. Auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz Ende 1994 in Nassau auf den Bahamas beschloss die Vertragsparteien, die GEF als nur vorläufigen Finanzierungsmechanismus beizubehalten.¹³⁰ Auch die zweite Vertragsstaatenkonferenz in Jakarta Ende 1995 hielt daran fest und vertagte die Entscheidung auf die dritte Vertragsstaatenkonferenz.¹³¹ Trotz dieses Auftrages¹³² und der vereinzelt signalisierten Bereitschaft der Entwicklungsländer, die GEF als ständigen Finanzierungsmechanismus zu akzeptieren, wurde diese Frage auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires im November 1996 nicht beraten.¹³³ Die Entwicklungsländer wollen zunächst die für 1997 anstehenden Wiederauffüllungsverhandlungen für die GEF abwarten. Jedoch wurden auf dieser Sitzung die Kriterien einer Überprüfung der Effektivität der Arbeit der GEF bereits verabschiedet.¹³⁴

¹²⁷ Decision 13/CP.2, FCCC/CP/1996/15/Add.1, 60.

¹²⁸ Decision 11/CP.2, "Guidance to the Global Environment Facility", Abs.4. FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 52.

¹²⁹ Guidelines for the Review of the Financial Mechanism, FCCC/SBI/1997/6, Annex II, 20–21.

¹³⁰ Decision I/2, "Financial Resources and Mechanism", Abs.2, UNEP/CBD/COP/1/17.

¹³¹ Decision II/6, "Financial Resources and Mechanism", Abs. 1, UNEP/CBD/COP/2/19.

¹³² Vgl. auch die Beschlußvorlage in: Dokument UNEP/CBD/COP/3/9.

¹³³ Ergebnisse der Dritten Vertragsstaatenkonferenz des VN-Übereinkommens über biologische Vielfalt, in: Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.), Umwelt 1/1997, 15, 16.

¹³⁴ Decision III/7, "Guidelines for the Review of the Effectiveness of the Financial Mechanism", UNEP/CBD/COP/3/38, Annex II.

2. Vereinbarungen zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen

Solange die GEF den Übereinkommen nur auf einer vorläufigen Basis als Finanzierungsmechanismus dient, erfolgt die Koordinierung zwischen der GEF und den Rio-Übereinkommen über die obersten Gremien dieser Übereinkommen, nämlich die Konferenzen der Vertragsparteien.¹³⁵

Nach Art. 11 (1) Satz 2, 2. Halbsatz UNFCCC entscheidet die Vertragsstaatenkonferenz über Politiken, Programmprioritäten und Zuteilungskriterien des Finanzierungsmechanismus im Zusammenhang mit dem Übereinkommen. Dieser Aufgabe kam die Vertragsstaatenkonferenz auf ihrer ersten Tagung nach und verabschiedete detaillierte Richtlinien,¹³⁶ die auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz ergänzt worden sind.¹³⁷ Ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Vertragsstaatenkonferenz kommt die GEF durch die Vorlage von Berichten nach,¹³⁸ die von diesem Gremium überprüft werden.¹³⁹ Anlässlich der Vorlage des Berichts auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz kam es zu heftiger Kritik an der GEF.¹⁴⁰ Die Vertragsparteien zeigten sich über die "Schwierigkeiten" der Entwicklungsländer bei der Beantragung finanzieller Unterstützung durch die GEF besorgt. Sie führten diese auf die Art, wie die GEF die Zuteilungskriterien, das Konzept der Mehrkosten und die Richtlinien zur Mittelvergabe bestimmt, zurück.

Auch im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt wird die GEF gemäß Art. 20 (1) Satz 4 im Einklang mit der Politik, der Strategie, den Programmprioritäten und den Zuteilungskriterien, die von der Vertragsstaatenkonferenz beschlossen worden sind, tätig. Während

¹³⁵ Eine Vertragsstaatenkonferenz wurde bei dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen durch Art. 7, bei dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt durch Art. 23 eingesetzt.

¹³⁶ Decision 11/CP.1, "Initial guidance on policies, programme priorities and eligibility criteria to the operating entity or entities of the financial mechanism", FCCC/CP/1995/7/Add. 1, 34–38.

¹³⁷ Decision 11/CP.2, "Guidance to the Global Environment Facility", FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 52–54.

¹³⁸ Siehe für den Bericht der GEF an die erste Vertragsstaatenkonferenz FCCC/CP/1995/4; für den Bericht der GEF an die zweite Vertragsstaatenkonferenz FCCC/CP/1996/8.

¹³⁹ Decision 12/CP.1, "Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties on the development of an operational strategy and on initial activities in the field of climate change", FCCC/CP/1995/7/Add. 1, 39.

¹⁴⁰ Siehe Decision 11/CP.2, "Guidance to the Global Environment Facility", FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 52.

auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz Ende 1995 solche Vorgaben nur im Ansatz erarbeitet worden waren,¹⁴¹ wurde auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz Ende 1996 ein einheitliches Konzept zur Leitung der GEF erstellt.¹⁴² Auch im Rahmen dieses Übereinkommens hat die GEF der Vertragsstaatenkonferenz zu berichten.¹⁴³

Wie die Diskussionen auf den Vertragsstaatenkonferenzen zeigten, kommt es bei der Zusammenarbeit der GEF mit den Vertragsstaatenkonferenzen der Übereinkommen trotz dieser Regelungen immer wieder zu erheblichen Schwierigkeiten. Um die Koordinierung zwischen der GEF und der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz zu verbessern, wurden daher 1995 Vereinbarungen zwischen diesen beiden Einrichtungen ausgearbeitet und Ende 1996 nach schwierigen Verhandlungen verabschiedet. Die Entstehungsgeschichte dieser Vereinbarungen und die Probleme, die sich bei ihrer Ausarbeitung und Verabschiedung ergeben haben, sollen im folgenden am Beispiel des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschildert werden.

a) Ausgangslage

Zur Klärung des Verhältnisses zwischen den Vertragsstaatenkonferenzen der Übereinkommen und der GEF werden beide Gremien durch Bestimmungen sowohl der Übereinkommen als auch durch den Text des GEF-Instruments aufgefordert, hierüber Vereinbarungen zu schließen. Art. 11 (3) UNFCCC und Art. 21 (2) Satz 2 CBD hält die jeweilige Vertragsstaatenkonferenz dazu an, Vorkehrungen zur Durchführung des Finanzierungsmechanismus zu treffen. Eine entsprechende Vorschrift findet sich in Teil V, Abs. 27 des GEF-Instruments, wo der Rat der GEF beauftragt wird, mit den Vertragsstaatenkonferenzen der Übereinkommen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit ("cooperative arrangements or agreements") zu erarbeiten, und insbesondere die Mittelvergabe festzulegen.

Nach Art. 11 (3) UNFCCC sollen die Vertragsstaatenkonferenz und die GEF die Modalitäten festlegen, die sicherstellen, daß die finanzierten

¹⁴¹ Decision II/6, "Financial Resources and Mechanism", Abs. 6, UNEP/CBD/COP/2/19.

¹⁴² Decision III/5, "Additional Guidance to the Financial Mechanism", UNEP/CBD/COP/3/38, Annex II.

¹⁴³ Vgl. für den Bericht der GEF gegenüber der zweiten Vertragsstaatenkonferenz UNEP/CBD/COP/2/8, für den Bericht zur dritten Vertragsstaatenkonferenz UNEP/CBD/COP/3/5.

Vorhaben mit den Politiken, Programmprioritäten und Zuteilungskriterien der Vertragsstaatenkonferenz im Einklang stehen. Ferner soll gewährleistet werden, daß jeder Finanzierungsbeschluß anhand dieser Kriterien überprüft werden kann und daß die GEF regelmäßig der Vertragsstaatenkonferenz berichtet. Schließlich sollen die Höhe des zur Durchführung des Übereinkommens erforderlichen und verfügbaren Betrags sowie die Voraussetzungen, anhand derer dieser Betrag in regelmäßigen Abständen überprüft wird, festgelegt werden.

Die Notwendigkeit solcher Vereinbarungen folgt aus einem gewissen Dualismus in der Leitungsstruktur der GEF. Einerseits hat die GEF mit der Vollversammlung und dem Rat eine eigene Führungsstruktur, andererseits steht sie, soweit sie im Bereich der Übereinkommen tätig wird, unter der Leitung und Aufsicht der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz. Daraus ergeben sich eine Reihe von Problemen:

Zunächst können eigentlich selbständige Organisationen, nämlich die Weltbank, das UNDP und das UNEP, da sie als Durchführungsorganisationen der GEF dienen, von den Vertragsstaatenkonferenzen als externen Stellen beeinflusst werden.

Problematisch ist vor allem, daß der Rat der GEF und die jeweilige Vertragsstaatenkonferenz unterschiedliche Entscheidungen in ein und derselben Sachfrage treffen können. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn im GEF-Rat und in der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz verschiedene Mitgliedstaaten vertreten sind, was freilich in der Praxis nur ausnahmsweise der Fall ist. Jedoch können die Staaten in den beiden Gremien von verschiedenen Repräsentanten vertreten werden. Die Vertretung in den Rio-Übereinkommen kann zum Beispiel durch das Umweltministerium eines Landes erfolgen, während in dem GEF-Rat der betreffende Staat durch Beamte aus dem Entwicklungshilfeministerium vertreten wird. Beide Ministerien können unterschiedliche politische Ziele und Programme verfolgen. Das Problem, daß die beiden Gremien zu unterschiedlichen Entscheidungen gelangen können, spitzt sich bei der Frage zu, welches von beiden bei der Bestimmung des Finanzbedarfes und der Mittelvergabe im Einzelfall entscheidet. Differenzen können sich insbesondere hinsichtlich der Gewichtung der Programmbereiche und der Interpretation von Schlüsselbegriffen wie dem der "Mehrkosten" ergeben.¹⁴⁴ Bisher

¹⁴⁴ Auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC hatten die Vertragsparteien eine abweichende Bestimmung des Inhalts des Begriffs der "Mehrkosten" durch die GEF gerügt, vgl. Anm. 140. Vgl. zur Gefahr einer unterschiedlichen Interpretation des Begriffes der "Mehrkosten" durch die GEF und die Vertragsstaatenkonferenz: Jordan/Werksman (Anm. 117), 247, 252.

besteht kein formalisiertes Verfahren zur Beilegung solcher Streitigkeiten zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen.

Da die GEF schließlich beiden Rio-Übereinkommen als Finanzierungsmechanismus dient, kann es zu der Konstellation kommen, daß die Vertragsstaatenkonferenz eines Übereinkommens einen Finanzbedarf anmeldet, der über den von der GEF geplanten Anteil hinausgeht. Die Koordination liegt dann bei der GEF, die eine Gewichtung der beiden Bereiche Klimaschutz und Erhaltung der Artenvielfalt vornehmen muß, dabei aber unter der Aufsicht beider Vertragsstaatenkonferenzen steht.

Dieser Konflikt läßt sich nur dadurch lösen, daß entweder dem GEF-Rat oder der Vertragsstaatenkonferenz allein die Entscheidungsbefugnis zu Sachfragen verliehen wird. Hinter dieser institutionellen Frage verbirgt sich jedoch der politische Konflikt um die Kontrolle des Finanzierungsmechanismus. Hier behielten die Staaten die bereits in Rio aufgebauten Verhandlungspositionen bei. Die Entwicklungsländer strebten einen Vorrang der Vertragsstaatenkonferenzen an, in denen sie die numerische Mehrheit stellen. Die Industriestaaten dagegen wollten dem GEF-Rat den Vorzug geben, da sie in diesem Gremium wegen der Stimmengewichtung nicht überstimmt werden können.

b) Entwicklung der "Memoranda of Understanding" zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen

Die Problematik einer Vereinbarung zwischen der Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens und der GEF wurde bereits im Vorfeld der ersten Vertragsstaatenkonferenz von dem vorbereitenden zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß thematisiert.¹⁴⁵ Das von diesem angeforderte Rechtsgutachten¹⁴⁶ kam zu dem Schluß, daß eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der GEF und der Vertragsstaatenkonferenz aufgrund der schwer zu regelnden Sachgebiete nur mittels eines rechtlich verbindlichen Vertrages gewährleistet werden kann.¹⁴⁷ Die Konferenz der Vertragsparteien als oberstes Gremium des Übereinkommens ist rechtlich

¹⁴⁵ Report of the Ninth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee, A/AC.237/55, Abs. 92.

¹⁴⁶ S. Anm. 93.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Abs. 16: "It may be stated with sufficient certainty that complex issues, such as accountability, observance of compliance with the eligibility criteria for funding, procedures for the reconsideration of particular funding decisions and, last but not least, procedures for joint determination and periodical review of the aggregate GEF funding necessary and available for the Implementation of the Convention, will have to be regulated in an

ohne weiteres befähigt, Verträge zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens einzugehen. Da aber eine Rechtsfähigkeit der GEF zu verneinen ist,¹⁴⁸ bedürfen Vereinbarungen der GEF mit anderen internationalen Einrichtungen einer Bestätigung durch die Weltbank.¹⁴⁹ Deren direkte Einbindung widersprach jedoch den Interessen der Entwicklungsländer. Aus dieser politischen Erwägung heraus versuchten die Vertragsparteien, die Form eines rechtlich verbindlichen Vertrages zu vermeiden und wählten statt dessen die rechtlich unverbindliche Form eines "Memorandum of Understanding".

Die erste Vertragsstaatenkonferenz des UNFCCC beauftragte das Klimasekretariat, in Verhandlungen mit dem Sekretariat der GEF einen Entwurf für ein "Memorandum of Understanding" auszuarbeiten.¹⁵⁰ Dies geschah im Laufe des Jahres 1995. Der Entwurf wurde in der Folgezeit sowohl vom Rat der GEF¹⁵¹ als auch vom Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens ("Subsidiary Body for Implementation" – SBI) gebilligt¹⁵² und schließlich auch von der zweiten Vertragsstaatenkonferenz im Juli 1996 angenommen.¹⁵³

Das "Memorandum of Understanding" soll die Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen der GEF und der Vertragsstaatenkonferenz im einzelnen festlegen. Es bekräftigt zunächst nochmals, daß die Vertragsstaatenkonferenz über Politiken, Programmprioritäten und Zuteilungskriterien bestimmt. Die Entscheidung über die Unterstützung eines einzelnen Projektes soll zwischen dem betroffenen Entwicklungsland und

agreement concluded for these purposes. In other words, in order to ensure the effective operation of the GEF as a source of funding of the activities under the Convention, the above-captioned issues should be spelled out in a legally-binding treaty instrument." (Hervorhebung vom Verfasser.)

¹⁴⁸ Siehe Anm. 95.

¹⁴⁹ Vgl. Anm. 93, Abs.19. Dies wird nun auch in Annex B ("Role and Fiduciary Responsibilities of the Trustee of the GEF Trust Fund"), Abs.7 des GEF-Instrument festgelegt, ILM 33 (1994), 1294, 1295.

¹⁵⁰ Decision 10/CP.1, "Arrangements between the Conference of the Parties and the operating entity or entities of the financial mechanism", FCCC/CP/1995/7/Add. 1, 33.

¹⁵¹ Draft Memorandum of Understanding in: GEF/C.5/8, Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 18.–20.7.1995, Abs. 16–19.

¹⁵² Decision 2/SBI.1, "Arrangements between the Conference of the Parties and the operating entity or entities of the financial mechanism", abgedruckt in: Annex zu Report of the SBI First Session, FCCC/SBI/1995/5.

¹⁵³ Decision 12/CP.2, "Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties and the Council of the Global Environment Facility", FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 55. Der Text des "Memorandum of Understanding" findet sich dann im Annex zu dieser Entscheidung auf S.56–59.

der GEF in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Vertragsstaatenkonferenz ausgehandelt werden. Im übrigen enthält das "Memorandum of Understanding" verfahrensrechtliche Details wie die Verpflichtung der GEF zu jährlichen Berichten gegenüber der Vertragsstaatenkonferenz, eine Regelung über die Zusammenarbeit der beiden Sekretariate und schließlich eine Bestimmung über die gegenseitige Vertretung auf den Sitzungen der jeweiligen Gremien.

Erhebliche Probleme warf jedoch die Aushandlung eines Anhangs zum "Memorandum of Understanding" auf, der die zentrale Frage der Bestimmung der Höhe des Finanzbedarfes des Übereinkommens und das Verfahren zu dieser Feststellung regeln sollte. Neben der Höhe der Zahlungsverpflichtungen der Industriestaaten war vor allem streitig, ob dem GEF-Rat oder der Vertragsstaatenkonferenz im Rahmen eines Verfahrens zur Festlegung dieses Finanzbedarfs die Entscheidungsbefugnis über die Wiederauffüllung der GEF zukommen soll. Hinter dieser zunächst rein institutionell anmutenden Frage verbirgt sich der Kern des politischen Konflikts zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern wegen der Kontrolle des Finanzierungsmechanismus. Die Bereitschaft der Geberländer zu weiteren Finanztransfers könnte schnell schwinden, wenn ihnen die Entscheidung über die Wiederauffüllung aus der Hand genommen würde und diese der Vertragsstaatenkonferenz zufiele, in der die Entwicklungsländer die Mehrheit stellen. Zuzugeben ist freilich, daß die Vertragsstaatenkonferenz wohl am besten den für das Übereinkommen notwendigen Finanzbedarf bestimmen kann.

Der Entwurf für den strittigen Anhang zum "Memorandum of Understanding"¹⁵⁴ sah ein Verfahren vor, nach dem die Vertragsstaatenkonferenz und der Rat der GEF gemeinsam den Finanzbedarf des Übereinkommens festlegen. Die Vertragsstaatenkonferenz sollte im Vorfeld einer Wiederauffüllung der GEF eine Einschätzung des Finanzbedarfs vornehmen, die sich auf die folgenden vier Faktoren stützt: die Staatenberichte der Vertragsparteien, die nationalen Programme der Vertragsparteien zur Bekämpfung der Klimaveränderungen, Informationen der GEF über beantragte, angenommene und abgelehnte Vorhaben sowie Informationen über andere Finanzquellen, die zur Durchführung des Übereinkommens eingesetzt werden können. Bei den jeweiligen Verhandlungen innerhalb der GEF über ihre Wiederauffüllung sollte sie sodann diese Einschätzung der Vertragsstaatenkonferenz mit in Betracht ziehen.

¹⁵⁴ Die letzte Fassung des Entwurfs dieses Anhangs findet sich in dem Dokument FCCC/CP/1996/9, 7.

Die Entwicklungsländer lehnten diesen Entwurf ab. Sie verlangten, daß der Vertragsstaatenkonferenz und nicht der GEF eine Vorrangstellung zukommen soll. Weiterhin befürchteten sie, daß die Industriestaaten bilateral oder multilateral geleistete Entwicklungshilfe von den Mitteln, die sie der GEF zur Verfügung stellen, abziehen werden, wenn die Vertragsstaatenkonferenz bei ihrer Einschätzung auch Informationen über andere Finanzquellen in Betracht ziehen muß. Schließlich hatten die Entwicklungsländer tiefgehende Bedenken bezüglich des Schwerpunkts der materiellen Verpflichtungen des Übereinkommens. Dieser liegt nach der Struktur des Übereinkommens bei den Industriestaaten; allein sie haben Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen. Sind nun aber nationale Klimaschutzprogramme zur Ermittlung des Finanzbedarfs zu beachten, so befürchteten die Entwicklungsländer, daß durch eine zweckgebundene Unterstützung für sie Verpflichtungen quasi "durch die Hintertür" eingeführt werden sollen.

Wegen dieser Vorbehalte der Entwicklungsländer konnte auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz über den Anhang keine Einigung erzielt werden.¹⁵⁵ Dies mag insofern verwundern, als dieser Anhang vom Rat der GEF bereits im April 1996 angenommen worden war.¹⁵⁶ In diesem Gremium sind im wesentlichen die gleichen Staaten wie in der Vertragsstaatenkonferenz vertreten. Die weiteren Beratungen über den Anhang wurden auf das SBI übertragen, das dazu eigens eine ursprünglich nicht vorgesehene Sitzung Mitte Dezember 1996 abgehalten hat.¹⁵⁷

Bei diesem Treffen drängten die Industriestaaten darauf, den Entwurf in der vorliegenden Form zu verabschieden, denn diese sei bereits das Ergebnis langer Verhandlungen im Rahmen des Rats der GEF.¹⁵⁸ Sie warnten davor, daß es bei einer Änderung des Textes durch das SBI oder die Vertragsstaatenkonferenz einer erneuten Entscheidung des GEF-Rats bedürfe. Dies bedeute die Gefahr, daß es zwischen diesen beiden Gremien zu einer Art "Ping-pong-Effekt" kommen könne. Die Entwicklungsländer legten dagegen einen eigenen Entwurf für den Anhang

¹⁵⁵ Decision 13/CP.2, Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties and the Council of the Global Environment Facility: annex on the determination of funding necessary and available for the implementation of the Convention, FCCC/CP/1996/15/Add. 1, 60.

¹⁵⁶ Vgl. Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, 2.-4.1996, Appendix, Decision on Agenda Item 10: "Relations with the Conventions", Abs. 24 (b).

¹⁵⁷ Vgl. Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fourth session, FCCC/SBI/1996/14.

¹⁵⁸ Vgl. Stellungnahmen der EU und der USA, FCCC/SBI/Misc. 1.

vor,¹⁵⁹ der stark von dem Text abwich, dem der GEF-Rat zugestimmt hatte. Nach diesem Entwurf werden zum einen bei der Bestimmung der Faktoren, auf denen die Einschätzung des Finanzbedarfs durch die Vertragsstaatenkonferenz beruhen soll, die Anliegen der Entwicklungsländer stärker beachtet. So soll insbesondere einem Entwicklungsland die Möglichkeit gegeben werden, bei Bedarf finanzielle Mittel anzufragen. Zum anderen sollte nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer im Rahmen des Verfahrens zur gemeinsamen Festlegung des Finanzbedarfs der Vertragsstaatenkonferenz die Entscheidungsbefugnis über die Festlegung des Finanzbedarfs des Übereinkommens übertragen werden. Schließlich sollte die GEF aufgefordert werden, genau anzugeben, welche finanziellen Mittel bei einer Nebeneinanderstellung mit der offiziellen Entwicklungshilfe als "neu und zusätzlich" bezeichnet werden können.

Die Fassung, die schließlich angenommen worden ist,¹⁶⁰ beruht auf dem vom Rat der GEF angenommenen Entwurf, sieht jedoch drei Änderungen zugunsten der Entwicklungsländer vor. Zunächst wurden die ersten beiden Faktoren, auf welche die Vertragsstaatenkonferenz ihre Einschätzung des Finanzbedarfes stützen soll, geändert. Zum einen sollen anstelle der Staatenberichte die dafür erforderlichen Kosten die Grundlage für diese Einschätzung bilden. Basis für die Berechnung dieses Betrags sind die vollen vereinbarten Kosten, die den Entwicklungsländern durch die Erstellung dieser Berichte nach Art. 12 (1) des Übereinkommens und den von der zweiten Vertragsstaatenkonferenz festgelegten Richtlinien¹⁶¹ entstehen. Weiterhin sollen auch in bezug auf die Klimaschutzmaßnahmen die von den Entwicklungsländern benötigten finanziellen Mittel, wie sie zwischen dem Entwicklungsland und der GEF vereinbart worden sind, die Grundlage für die Einschätzung der Vertragsstaatenkonferenz bilden. Die anderen beiden Faktoren, nämlich Informationen von der GEF und die Angabe weiterer verfügbarer Finanzquellen, blieben unverändert. Schließlich wurde die Stellung der Vertragsstaatenkonferenz etwas stärker betont. Die GEF hat nun die Einschätzung der Vertragsstaatenkonferenz nicht nur in Betracht zu ziehen, sondern in vollem Umfang zu berücksichtigen.

¹⁵⁹ "Annex to the Memorandum of Understanding: determination of funding necessary and available for the implementation of the Convention – Draft proposal submitted by the Group of 77 and China", FCCC/SBI/1996/L.4/Rev. 1.

¹⁶⁰ Decision 1/SBI 4, FCCC/SBI/1996/14, Annex I, 6–8.

¹⁶¹ Vgl. Decision 10/CP.2, "Communications from Parties not included in Annex I to the Convention: guidelines, facilitation and process for consideration", UNFCCC/CP/1996/15/Add. 1, 42–51.

Trotz dieser Änderungen in den Formulierungen des Anhangs bleibt damit festzuhalten, daß sich der Umfang der für das Übereinkommen verfügbaren Mittel weiterhin nicht nach dem Bedarf der Entwicklungsländer bestimmt, sondern durch die von politischen Faktoren bestimmte Bereitschaft der Industriestaaten zur Wiederauffüllung der GEF, die in jeder Runde neu zu bestimmen ist. Der Vertragsstaatenkonferenz wird nach wie vor kein direkter Einfluß auf die Bestimmung des Finanzbedarfes zugestanden, dies bleibt vielmehr der Entscheidung der GEF vorbehalten.

Formell bedurfte die nun gefundene Lösung der erneuten Zustimmung des GEF-Rats, da Änderungen in dem von ihm verabschiedeten Text vorgenommen worden sind. Die Billigung durch den GEF-Rat erfolgte auf seiner Sitzung am 1. Mai 1997.¹⁶² Erst nach dieser Verabschiedung des Anhangs durch den GEF-Rat kann der SBI den Text wiederum der Vertragsstaatenkonferenz bei ihrer dritten Sitzung im Dezember 1997 zur Annahme vorlegen, so daß die Festlegung der Kriterien für die Ermittlung des Finanzbedarfs des Übereinkommens von neuem aufgeschoben wird. Damit fehlt die Grundlage für die nächste Phase der Verhandlungen zur Aufstockung der Geldmittel der GEF für die Periode 1998–2000, die im Frühjahr 1997 begonnen hat. Weiterhin ist nicht erkennbar, daß die Organe des Klimaübereinkommens damit beginnen, eine Einschätzung des Finanzbedarfs der Entwicklungsländer vorzunehmen.

Ähnlich verlief die Entwicklung bei dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz wurde der Entwurf eines "Memorandum of Understanding"¹⁶³ zwischen der Vertragsstaatenkonferenz dieses Übereinkommens und der GEF ebenfalls nicht angenommen.¹⁶⁴ Das Sekretariat des Übereinkommens sollte weitere Beratungen mit dem Sekretariat der GEF aufnehmen, um dann der dritten Vertragsstaatenkonferenz einen überarbeiteten Entwurf zur Beschlußfassung vorlegen zu können. Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires im November 1996 wurde ein "Memorandum of Understanding" beschlossen, nachdem man sich insbesondere bei den Regelungen zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf Kompromißformeln

¹⁶² Joint Summary of the Chairs, GEF/C.9/9/Rev. 1, Decision on Agenda Item 11 und GEF/C.9/7: "Relations with the Conventions".

¹⁶³ Der Entwurf ist in UNEP/CBD/COP/2/11 abgedruckt.

¹⁶⁴ Siehe Protokoll der zweiten Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, Jakarta, Indonesien, 6.–17.11.1995, UNEP/CBD/COP/2/19, Decision II/6, Abs. 4.

geeinigt hatte.¹⁶⁵ Auch hier bedurfte es noch der Zustimmung des Rates der GEF,¹⁶⁶ da gegenüber dem Entwurf¹⁶⁷ Änderungen im Text vorgenommen worden sind. Inhaltlich entspricht dieses "Memorandum of Understanding" im wesentlichen demjenigen des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen, allerdings mit dem Unterschied, daß das Verfahren zur Bestimmung des Finanzbedarfes des Übereinkommens im "Memorandum of Understanding" selbst geregelt wird und nicht in einen Anhang ausgliedert worden ist.

D. Schlußbemerkungen

Die GEF in ihrer heutigen institutionellen Ausgestaltung kann trotz der Kontroversen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern als Vorbild für andere Einrichtungen im Bereich des internationalen Umweltschutzes gelten. Nach Kapitel 38 Abs.2 der Agenda 21 sind für die "Ausgestaltung der institutionellen Struktur im internationalen Umweltrecht" die Grundsätze der "Universalität, Demokratie und Transparenz" bestimmend. Bei jeder vertraglichen Regelung globaler Umweltprobleme ist die universelle Beteiligung aller Staaten Voraussetzung für ihren Erfolg. Diese Grundsätze lassen auf den ersten Blick eine Beteiligung aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in den Gremien der Übereinkommen erforderlich erscheinen. Dagegen sprechen jedoch unter dem Blickwinkel der Effizienz starke Bedenken. Eine Beteiligung einer so großen Anzahl an Akteuren macht eine Entscheidungsfindung praktisch unmöglich. Kleinere Gremien können sicherlich effizienter handeln. Um gleichwohl eine hohe Beteiligung von Staaten und deren gerechte und ausgewogene Vertretung zu gewährleisten, bietet sich die Repräsentation der Staaten in einzelnen Stimmrechtsgruppen an. In diesem Zusammenhang können die neuen Entscheidungsstrukturen des Rates der GEF vielleicht als Vorbild für die Schaffung anderweitiger Institutionen dienen.

Zudem kann die GEF als Modell für eine institutionelle Kooperation im Bereich des internationalen Umweltrechts gelten. Traditionell wurde versucht, für jede neue Aufgabe auch eine neue internationale Organisation zu schaffen. Gerade auch im internationalen Umweltrecht wurde im-

¹⁶⁵ Decision III/8, "Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity and the Council of the Global Environment Facility", UNEP/CBD/COP/3/38, Annex II.

¹⁶⁶ Siehe Anm. 162.

¹⁶⁷ Die letzte Fassung des Entwurfs mit Stand vom 11.10.1996 findet sich in: Dokument UNEP/CBD/COP/3/10.

mer wieder als Manko empfunden, daß es keine zentrale Institution zur Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung gibt. Daher wurde mehrfach vorgeschlagen, eine zentrale internationale Umweltorganisation zu schaffen.¹⁶⁸ Allein schon wegen der großen Anzahl bereits bestehender internationaler Organisationen und der wachsenden Zurückhaltung der Staaten gegenüber der Errichtung neuer internationaler Institutionen im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten dürften diese Vorschläge jedoch politisch schwer durchsetzbar sein. In dieser Lage könnte das Modell der GEF einen Ausweg bieten. Es zeigt nämlich, daß bereits bestehende Organisationen bei entsprechend enger Koordination und Zusammenarbeit neue Funktionen übernehmen können. Der Preis, den man dafür zahlen muß, ist allerdings eine hohe Komplexität der inter-institutionellen Beziehungen.

Die im Rahmen der GEF gewonnenen Erfahrungen könnten die Beratungen über institutionelle Fragen des internationalen Umweltrechts befruchten, die im Juni 1997 auf einer Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Überprüfung und Beurteilung der Umsetzung der Agenda 21 fünf Jahre nach Abschluß der Rio-Konferenz stattfinden werden.¹⁶⁹

Der nächste Schritt einer institutionellen Verfestigung der GEF dürfte die im Frühjahr 1998 in Indien stattfindende erste Vollversammlung sein. Dort wird sich zeigen müssen, ob sich im Rahmen der GEF tatsächlich eine demokratische und transparente Leitungsstruktur entwickelt hat, wie sie in der Phase der Restrukturierung angestrebt wurde. Anlässlich der dritten Phase der Wiederauffüllung Anfang 1997 werden sich schließlich die von der GEF mit den Vertragsstaatenkonferenzen der Rio-Übereinkommen vereinbarten "Memoranda of Understanding" zum ersten Mal zu bewähren haben.

¹⁶⁸ Vgl. etwa die Hague Declaration on the Environment, ILM 28 (1989), 1308; Palmer, *New Ways to Make International Environmental Law*, AJIL 86 (1992), 259, 278–282, der eine "International Environmental Organisation" nach dem Vorbild der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) vorschlägt; weitere Vorschläge sind die Schaffung einer "Global Environmental Organisation (GEO)" nach dem Vorbild von GATT/WTO, vgl. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future* (1994), 79f.

¹⁶⁹ Vgl. Resolution 50/113 der UN-Generalversammlung vom 20.12.1995; UN Doc. A/50/618/Add.1 und Resolution 51/181 der UN-Generalversammlung vom 16.12.1996, die damit einem Auftrag der Agenda 21 in Abs.38.9 folgt.

Summary¹⁷⁰

The Global Environment Facility (GEF)

The Global Environment Facility (GEF) was established in 1991 for a three-year pilot-phase as a financial mechanism to provide grants and concessional funds to developing countries for activities that aim to protect the global environment. It is the first global financial mechanism in this area, but the Multilateral Fund of the Montreal Protocol served as a model. The concept of the transfer of financial resources can be based on the principle of “common but differentiated responsibilities”.

The GEF was established as a joint project of the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Development Programme (UNDP) and the World Bank. Funds were provided for four focal areas: protection of the ozone layer, limiting emissions of greenhouse gases, protection of biodiversity and protection of international waters. Financial resources should only be provided to meet the “incremental costs”, i.e. the extra costs of activities which address global environmental concerns.

At the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio in 1992, States agreed that GEF should serve as the financial mechanism of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Convention on Biological Diversity on an interim basis. This was made contingent on restructuring the GEF to provide for universal membership and greater democracy and transparency in its governance.

In March 1994, seventy-three participating states accepted an “Instrument for the Establishing of the Restructured GEF”. The GEF now has the governing structure of an international institution with an Assembly, a Council and a Secretariat. Remarkable is the novel decision-making structure in the Council involving a “double weighted majority”. This can be seen as a compromise between the UN model (“one-nation, one-vote”) and the Bretton-Woods constituency representation system (“one-dollar, one vote”). Despite this new institutional structure, the legal status of the restructured GEF remains unclear. An analysis of the establishing provisions of the GEF Instrument shows that the restructured GEF has no legal capacity of its own.

Even after the restructuring the representation of non-governmental organizations and a clear definition of the concept of “incremental costs” remains unclear. The most problematic issue which emerged is the relationship of the GEF to the Convention on Climate Change and the Biodiversity Convention. Serving as the interim financial mechanism, the GEF operates under the guidance and authority

¹⁷⁰ Summary by the author.

of the Conference of the Parties (COP) of the respective Convention. In order to clarify and formalize this link, the GEF Council and each Conference of the Parties adopted a "Memorandum of Understanding" (MOU) at the end of 1996. The purpose of these MOUs is to give effect to the respective role of the GEF and the COP. Most contentious were provisions for the determination of the funding necessary and available. A compromise was found that the GEF replenishment negotiations will take into account fully and comprehensively a COP assessment of the amount of funds necessary to fulfill the commitments of the Convention.

Although the operation of the GEF faces serious problems regarding conflicts between developing and developed countries, it can serve as a model for institutional cooperation in international environmental law.