

Der Zweite Ausschuss der UN-Generalversammlung

Aufgaben, Arbeitsweise und Reformbemühungen

Reinhard Haßenpflug

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 haben sich zahlreiche internationale Organisationen und Staatengruppen zu Wort gemeldet. Die Stimme der Vereinten Nationen, insbesondere ihrer Generalversammlung, war dabei kaum zu vernehmen. Mit ihrem Zweiten Ausschuss, zuständig für Wirtschafts- und Finanzfragen, verfügt die Generalversammlung eigentlich über ein Gremium, das entscheidende Impulse für die Ausrichtung der künftigen globalen Wirtschafts- und Entwicklungsagenda geben könnte. Obwohl sich der Ausschuss verstärkt mit grundsätzlichen Themen der globalen Wirtschaftslenkung und nachhaltigen Entwicklung befasst hat, verhindert seine schwerfällige Arbeitsweise, dass er einen höheren Stellenwert inner- und außerhalb des UN-Systems einnimmt. Für die Reform seiner Arbeitsweise gibt es bereits zahlreiche Vorschläge. Zu ihrer Umsetzung bedarf es jedoch eines breiten Konsenses, der auch den Interessengegensatz zwischen den G-77 und den westlichen Geberstaaten überwindet.

Laut UN-Charta veranlasst die Generalversammlung der Vereinten Nationen Untersuchungen und gibt Empfehlungen ab, um die internationale Zusammenarbeit unter anderem auf den Gebieten der Wirtschaft und des Sozialwesens zu fördern.¹ Angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009, deren Folgen weiterhin nicht abzusehen sind, wäre zu vermuten, dass die Generalversammlung gerade jetzt ein besonders gefragtes Gremium ist, um Empfehlungen zur Lösung der globalen Zukunftsaufgaben abzugeben und von der ihr durch die Charta zugewiesenen Legislativfunktion Gebrauch zu machen. Doch im Konzert der Meinungsäußerungen und Handlungsempfehlungen, die von internationalen Organisationen verbreitet wurden, war in den vergangenen Monaten die Stimme der Generalversammlung kaum zu vernehmen. Eine Ausnahme bildete die UN-Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung im Juni 2009, die vom Präsidenten der 63. Generalversammlung Miguel d'Escoto Brockmann einberufen wurde.² Ansonsten waren es vor allem die internationalen Finanzorganisationen, die so genannten Bretton-Woods-Institutionen (BWIs), sowie die Beratungen und Beschlüsse der G-20, die im Fokus der Weltöffentlichkeit während der Finanz- und Wirtschaftskrise standen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Stimme der Generalversammlung zu den ak-

tuellen Herausforderungen der wirtschaftlichen und Entwicklungszusammenarbeit nur so schwach vernehmbar war. In diesem Beitrag soll nicht auf die Diskussion über die globalen Steuerungsstrukturen der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie des Verhältnisses der Vereinten Nationen als universeller Weltorganisation zu exklusiveren Gremien wie der G-8 oder G-20 eingegangen werden.³ Vielmehr wendet sich die Untersuchung der Frage zu, ob die Generalversammlung derzeit überhaupt noch über das ausreichende Instrumentarium verfügt, um auf die globalen Zukunftsfragen angemessene Antworten zu finden. Im Mittelpunkt soll dabei der Zweite Hauptausschuss der Generalversammlung stehen, der sich mit Fragen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit befasst.

Rechtliche Grundlagen und Verfahrensweisen des Zweiten Ausschusses

Für die Arbeit der Hauptausschüsse der Generalversammlung fehlt es weitgehend an rechtlichen Grundlagen. Die UN-Charta schweigt sich zur Zusammensetzung und Funktionsweise der Ausschüsse der Generalversammlung aus. Detaillierte Regelungen, beispielsweise zur Wahl der Ausschussvorsitzenden und Berichterstatter sowie allgemein zur Arbeitsweise der Ausschüsse, enthält die Geschäftsordnung der Generalversammlung.⁴ Diese Bestimmungen stecken den Rahmen für die Tätigkeit der Ausschüsse ab, lassen der Generalversammlung aber insbesondere mit Blick auf die Zusammenstellung der Tagungsordnung und die Auswahl der Themen der einzelnen Ausschüsse einen breiten Gestaltungsraum. Zahlreiche Verfahrensfragen sind zudem durch gewohnheitsrechtliche Übung konkretisiert worden, die insoweit die einschlägigen Regeln der Geschäftsordnung der Generalversammlung ergänzt.

¹ Artikel 13 Abs. 1 b) UN-Charta. Die Zuständigkeit der Generalversammlung wird durch Artikel 55 UN-Charta konkretisiert, der eine Reihe von Zielbestimmungen der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet enthält.

² Vgl. Jens Martens, UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009, Vereinte Nationen (VN), 4/2009, S. 179ff.

³ Vgl. hierzu Frank Schröder/Jürgen Stetten, Mythos Weltwirtschaftsrat – Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar, VN, 3/2010, S. 104–109.

⁴ UN-Dok. A/520/Rev.15 v. 30.10.2000, Regel 96–160, <http://www.un.org/Depts/german/go/gv/a520rev17.pdf>



Dr. jur. Reinhard Haßenpflug, geb. 1961, ist seit 1993 im Auswärtigen Amt tätig, zurzeit ist er stellvertretender Leiter des Referats für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen der Vereinten Nationen.

Der vorliegende Beitrag gibt nur die persönliche Meinung des Autors wieder.

Der Zweite Ausschuss ist, ebenso wie die anderen Hauptausschüsse der Generalversammlung, bemüht, seine Beschlüsse im Konsensverfahren zu fassen.

Für den Zweiten Ausschuss lassen sich die Eckpunkte seiner Funktionsweise und seines Arbeitsablaufs wie folgt zusammenfassen: Die Wahl des Ausschussvorsitzenden beruht in der Regel auf dem Grundsatz der ausgewogenen geografischen Verteilung und rotiert dementsprechend zwischen den fünf in der Generalversammlung vertretenen (informellen) Regionalgruppen.⁵ Angesichts der Bandbreite der Themen, die in die Zuständigkeit des Zweiten Ausschusses fallen und in der sich die gesamte entwicklungspolitische Agenda der Vereinten Nationen widerspiegelt, ergab sich die Notwendigkeit, einzelne Themen in Themenblöcken (cluster) zusammenzufassen.⁶ Eine weitere Rationalisierungsmaßnahme bestand darin, diese Themenblöcke nicht im jährlichen, sondern zumindest im zwei- beziehungsweise dreijährigen Rhythmus zu behandeln (›Bi-/Triennialization‹).⁷ Hierdurch soll ein gewisses Maß an Übersichtlichkeit und Effizienz gewährleistet werden.

Die Sitzungen des Zweiten Ausschusses werden durch ein vorläufiges Programm vorbereitet, das bereits auf der vorhergehenden Tagung der Generalversammlung, und zwar am Ende der Sitzungsperiode im Dezember, beschlossen wird. Beratungen über den Arbeitsablauf und das Programm finden jeweils vor der Generaldebatte der Generalversammlung statt. An die dreitägige Generaldebatte im Zweiten Ausschuss schließt sich die Beratung der Einzelthemen nach dem bereits festgelegten Zeitplan an. Interaktive Debatten und thematische Sonderveranstaltungen (special events) sollen die Dynamik der Ausschussarbeit erhöhen und den wichtigen Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft fördern. Die Resolutionsentwürfe werden traditionell überwiegend von der Gruppe der Entwicklungsländer, der G-77, eingebracht. Der Zweite Ausschuss ist, ebenso wie die anderen Hauptausschüsse der Generalversammlung, bemüht, seine Beschlüsse im Konsensverfahren zu fassen. Dies schließt aber in der Praxis die Annahme einzelner Resolutionen im Wege der Abstimmung nicht aus.⁸

Die Tätigkeit des Ausschusses (2007–2010)

Eine Rückschau auf die Arbeit des Zweiten Ausschusses während seiner Sitzungen auf der 62., 63. und 64. Tagung der Generalversammlung zeigt, dass der Schwerpunkt auf den beiden Themenblöcken zu makroökonomischen Themen (Handel und Entwicklung, Entwicklungsfinanzierung, Entschuldung der Entwicklungsländer) sowie zu Umwelt und nachhaltiger Entwicklung lag. Ein wichtiger Themenblock ist ferner die Koordinierung der operativen Tätigkeiten der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen UN-Programme und -Fonds. Weitere Themenblöcke sind regelmäßig die Nutzung der Informationstechnolo-

gie für Entwicklung, Fragen der Globalisierung und Interdependenzen,⁹ die Gruppe von Entwicklungsländern in besonderen Situationen¹⁰ sowie Armutsbekämpfung und andere Entwicklungsthemen.¹¹

Im Rahmen dieser Themenfelder werden in der Regel mehrere Resolutionen verabschiedet, die thematisch zum Teil eng beieinander liegen, so dass Redundanzen und Überschneidungen unvermeidbar sind. Die Agenda des Zweiten Ausschusses wird zudem maßgeblich von der Abfolge großer entwicklungspolitischer Konferenzen unter der Ägide der Vereinten Nationen beeinflusst. Resolutionen mit substantiellem Inhalt wechseln sich daher häufig mit Resolutionen ab, die einen rein prozeduralen Charakter haben, da der Zweite Ausschuss bemüht ist, die Verhandlungen und Ergebnisse der entwicklungspolitischen UN-Konferenzen nicht vorwegzunehmen.

62. Generalversammlung (2007/2008)

Die 62. Generalversammlung stand noch nicht unter dem Eindruck der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, so dass die Resolutionsverhandlungen zu den makroökonomischen Themen vergleichsweise unkontrovers verliefen. Zum Thema Entwicklungsfinanzierung forderte die G-77 eine weitreichende Reform der internationalen Finanzorganisationen, die vor allem eine Stärkung des Einflusses und eine Erhöhung der Stimmanteile der Entwicklungsländer in diesen Organisationen zum Inhalt haben soll.¹² Bei den Verhandlungen über die Resolution zur Auslandsverschuldung bestand sie auf einer stärkeren Berücksichtigung der Schuldensituation auch von Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen.¹³ Während diese Resolutionen im Konsens angenommen wurden, kam die Resolution zum Thema ›Handel und Entwicklung‹ zur Abstimmung,¹⁴ was schon einer Tradition des Ausschusses entspricht. Einer Annahme der Resolution im Konsens standen Forderungen der G-77 entgegen, die aus Sicht der westlichen Geberstaaten einseitig einem Ergebnis der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation vorzugreifen versuchten. Die Verhandlungen zu den Resolutionen, die sich mit Umweltthemen befassen, standen wiederum unter dem Vorzeichen der fast zeitgleich vom 3. bis 15. Dezember 2007 stattfindenden Klima-Konferenz von Bali, so dass sich der Ausschuss erfolgreich um eine rechtzeitige und konsensuale Annahme der Resolutionen in diesem Themenfeld bemühte. Schwieriger und langwieriger gestalteten sich hingegen die Verhandlungen zur Kohärenzagenda der UN-Entwicklungszusammenarbeit (system-wide coherence). Am Ende gelang es, in der Resolution zur ›Dreijährlichen umfassenden Grundsatzüberprüfung‹ (TCPR)¹⁵ die Eckpunkte zur Finanzierung und Sichtbarkeit der UN-Entwicklungszusammenarbeit zu vereinbaren und den Handlungsrahmen für die operativen Tätigkeiten der UN-Fonds und -Programme für die folgenden Jahre abzustecken.

Resolutionen mit substantiellem Inhalt wechseln sich häufig mit Resolutionen ab, die einen rein prozeduralen Charakter haben.

63. Generalversammlung (2008/2009)

Trotz der sich deutlich abzeichnenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verliefen die Verhandlungen im Zweiten Ausschuss während der 63. Generalversammlung dennoch weitgehend ruhig. Maßgeblich dafür war der teilweise parallel stattfindende Vorbereitungsprozess für die UN-Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung Ende 2008 in Doha.¹⁶ Dies führte dazu, dass im makroökonomischen Themenfeld lediglich rein prozedurale Resolutionen verabschiedet wurden und substanziellere Stellungnahmen der Abschlusserklärung der Doha-Konferenz vorbehalten blieben. Im Themenblock ›Globalisierung und Interdependenz‹ nahm Kuba die Finanzkrise zum Anlass, um im Namen der G-77 einen Resolutionsentwurf vorzulegen, der das 35-jährige Jubiläum der Resolution 3281 der 29. Generalversammlung zur neuen internationalen Wirtschaftsordnung würdigen sollte. Bei der Abstimmung enthielten sich die meisten westlichen Staaten, die USA stimmten gegen die Resolution.¹⁷ Bemerkenswert war die Resolution zu den operativen Tätigkeiten der UN-Fonds und -Programme. Nach der grundlegenden TCPR-Resolution der vorangegangenen Generalversammlung einigten sich die Staatenvertreter, den Zeitraum für die umfassende Überprüfung der Entwicklungsprogramme auf vier Jahre auszudehnen und die nächste Überprüfung erst im Jahr 2012 durchzuführen. Dadurch wurde die Voraussetzung für eine bessere Abstimmung mit den Planungszyklen der einzelnen UN-Fonds und -Programme geschaffen.¹⁸

64. Generalversammlung (2009/2010)

Die Verhandlungen während der 64. Generalversammlung wurden weiterhin von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt. Bemerkenswert waren zu Beginn erhebliche organisatorische und verfahrenstechnische Defizite, die den weiteren Verlauf der Ausschussberatungen schwierig gestalteten. Der Ausschuss begann mit einer großen Anzahl von insgesamt zehn thematischen Sonderveranstaltungen, so dass sich der Beginn der eigentlichen Resolutionsverhandlungen verzögerte. Trotz der erst wenige Monate zurückliegenden UN-Konferenz über die Finanz- und Wirtschaftskrise legte die G-77 – teilweise sehr verspätet – im makroökonomischen Themenfeld umfangreiche Resolutionsentwürfe mit substanziellem Inhalt vor. Dies führte dazu, dass am Ende die Sitzungsperiode des Ausschusses dreimal verlängert werden musste, um eine Verabschiedung sämtlicher Resolutionstexte zu ermöglichen. Nicht zuletzt wegen deren verspäteten Einreichung gelang es am Ende nur, eine Einigung bei den Themen Entwicklungsfinanzierung und Auslandsverschuldung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, das heißt auf der Grundlage früherer Resolutionen (›agreed language‹) zu erreichen.¹⁹ Die Resolution zu Handel

und Entwicklung konnte dagegen erneut nicht im Konsens verabschiedet werden, da die G-77 die Verantwortung für die mangelnden Fortschritte bei der Doha-Entwicklungsrunde weiterhin einseitig den westlichen Geberstaaten zuwies.²⁰ Im Themenfeld nachhaltige Entwicklung konnte mit der Agenda-21-Resolution ein wichtiger Schritt zur inhaltlichen Vorbereitung der UN-Nachhaltigkeitskonferenz 2012 (Rio+20) abgeschlossen werden.²¹ Beim Thema ›Landwirtschaftliche Entwicklung und Ernährungssicherheit‹ orientierte sich die Resolution weitgehend an den Ergebnissen des vorangegangenen Welternährungsgipfels in Rom vom 16. bis 18. November 2009.²²

Die Sitzungsperiode des Ausschusses musste dreimal verlängert werden, um eine Verabschiedung sämtlicher Resolutionstexte zu ermöglichen.

⁵ Siehe: Die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen (Tabelle 2), VN, 1/2010, S. 44.

⁶ Die Themen des Zweiten Ausschusses waren während der 64. Generalversammlung in elf Themenblöcke unterteilt. Die Themenblöcke sind wiederum in einzelne Unterthemen gegliedert, zu denen in der Regel jeweils Resolutionsentwürfe eingebracht werden. Besonders umfangreich ist der Themenblock nachhaltige Entwicklung. Vgl. Übersicht in UN Doc A/C.2/64/1 v. 18.9.2009. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

⁷ Vgl. dazu UN-Dok. A/RES/50/227 v. 24.5.1996 und UN Doc. A/58/49 v. 23.12.2003.

⁸ Von den 42, vom Zweiten Ausschuss während der 64. Generalversammlung verhandelten Resolutionen wurden sechs im Abstimmungsverfahren angenommen, die übrigen im Konsens verabschiedet.

⁹ In diesem Themenblock werden sowohl thematisch breit angelegte Resolutionen, wie die zur Rolle der Vereinten Nationen in der Entwicklungszusammenarbeit, als auch speziellere Themen wie zum Beispiel Entwicklung und Korruptionsbekämpfung verhandelt.

¹⁰ Darunter sind vor allem die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDC) zu zählen. Auf den vergangenen Tagungen der Generalversammlung bemühte sich der Zweite Ausschuss, den Rahmen für die vierte LDC-Konferenz 2011 in Istanbul abzustecken.

¹¹ Im Rahmen dieses Themenblocks hat sich die G-77 unter anderem erfolgreich für die Verabschiedung der Resolution eingesetzt, mit der die Zweite Armutsdekade 2008 bis 2017 ausgerufen wurde.

¹² UN-Dok. A/RES/62/185 v. 19.12.2007.

¹³ UN-Dok. A/RES/62/186 v. 19.12.2007.

¹⁴ UN-Dok. A/RES/62/184 v. 19.12.2007.

¹⁵ UN-Dok. A/RES/62/208 v. 19.12.2007.

¹⁶ Zur Doha-Konferenz vgl. Jens Martens, Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, VN, 1/2009, S. 179ff.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/63/224 v. 19.12.2008.

¹⁸ UN-Dok. A/RES/63/232 v. 19.12.2008.

¹⁹ UN-Dok. A/RES/64/190 v. 21.12.2009 und UN-Dok. A/RES/64/191 v. 21.12.2009.

²⁰ UN-Dok. A/RES/64/188 v. 21.12.2009.

²¹ UN-Dok. A/RES/64/236 v. 24.12.2009.

²² UN-Dok. A/RES/64/224 v. 21.12.2009.

Reform der Arbeitsweise des Ausschusses

Unter dem Eindruck der erheblichen Organisationsmängel des Zweiten Ausschusses während der 64. Generalversammlung wurde vor allem in der Gruppe der westlichen Geberstaaten die Notwendigkeit einer Reform der Arbeitsweise des Ausschusses intensiv diskutiert. Insbesondere die Delegationen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in New York unter Führung der schwedischen Ratspräsidentschaft hatten sich im Rahmen ihrer gruppeninternen Beratungen mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Als Ergebnis einer gemeinsamen Analyse hatten sie dabei hauptsächlich die folgenden Defizite in der Arbeitsweise des Zweiten Ausschusses identifiziert:

- verspätetes Einbringen von Resolutionsentwürfen;
- inhaltlich häufig redundante beziehungsweise sich wiederholende Debatten und Resolutionen des Ausschusses;
- Nichteinhaltung der vereinbarten Fristen für die Vorlage und Erörterung der Resolutionsentwürfe;
- zu viele Sonderveranstaltungen und interaktive Debatten; und
- inhaltliche Überschneidungen zwischen den Zuständigkeiten des Zweiten Ausschusses und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC).

Anhand dieser Problemanalyse beabsichtigte die EU, unter anderem folgende Vorschläge zur Reform der Arbeitsweise zu unterbreiten²³:

a) Für das Einbringen von Resolutionen soll künftig eine einzige verbindliche Frist vereinbart werden. Resolutionsentwürfe sollen nicht allein von der G-77 eingebracht werden, sondern verstärkt von mehreren Regionalgruppen gemeinsam. Außerdem sollen im Rahmen der Zuständigkeiten des Zweiten Ausschusses Resolutionen vermehrt zu neuen und aktuellen Themen beraten und verhandelt werden.

b) Die Agenda des Ausschusses soll einer kritischen Prüfung unterzogen werden mit dem Ziel, mehr Themen für eine Behandlung in zwei- oder dreijährigen Intervallen oder gegebenenfalls für eine völlige Streichung von der Agenda zu identifizieren.

c) Die Frist für den Abschluss der Resolutionsverhandlungen soll strikter eingehalten werden. Statt der Möglichkeit von Fristverlängerungen sollen die Optionen der Annahme von rein prozeduralen Resolutionen oder die Verschiebung von Resolutionsvorhaben auf die nächste Tagungsperiode stärker berücksichtigt werden.

d) Die Zahl der Sonderveranstaltungen soll verringert werden, um mehr Zeit für die Verhandlungen der Resolutionsentwürfe zu erhalten.

e) Die Arbeitsteilung zwischen dem ECOSOC und dem Zweiten Ausschuss soll überprüft und ins-

besondere Überschneidungen und Doppelungen künftig vermieden werden.

In den Forderungskatalog wurde hingegen nicht die zunächst zwischen den EU-Staaten diskutierte Option aufgenommen, die Zeit für die Generaldebatte im Ausschuss zu kürzen beziehungsweise ganz auf diese zu verzichten. Ebenso wenig fand die Überlegung Berücksichtigung, öfter Resolutionen zur Abstimmung zu stellen und damit eine häufigere Durchbrechung des Konsens-Prinzips im Kauf zu nehmen. Hierbei ist auch die Bedeutung des Konsens-Prinzips für die Arbeit des Zweiten Ausschusses zu berücksichtigen, da den Resolutionen, die im Konsens-Verfahren angenommen werden, trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit, wenigstens eine höhere politisch-moralische Bindungswirkung beigemessen wird.²⁴

Mit ihren Reformvorschlägen haben die EU-Staaten indes kein Neuland betreten. Die Vorschläge greifen überwiegend Gedanken auf, die bereits seit langem in der Diskussion zur Reform und Neubelebung der Generalversammlung geäußert worden sind.²⁵ Mit dem Vorschlag, das Arbeitsverhältnis des Zweiten Ausschusses zum ECOSOC kritisch zu überprüfen, ist schließlich die Frage nach der Stellung und Einordnung des Zweiten Ausschusses im Gesamtsystem der UN-Institutionen berührt.

Die Stellung des Ausschusses im UN-System

Die Frage nach der Einordnung des Zweiten Ausschusses im Gesamtgefüge der UN-Institutionen stellt sich vor dem Hintergrund zweier aktueller Entwicklungen: zum einen der Renaissance der Weltkonferenzen zu entwicklungspolitischen Themen und zum anderen den Bemühungen um eine institutionelle Stärkung des ECOSOC.

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise fanden zwei UN-Gipfeltreffen statt, die sich mit den Auswirkungen der Krise insbesondere auf die Entwicklungsagenda befassten: die UN-Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha (29. November bis 2. Dezember 2008) sowie die hochrangige Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung in New York (24. bis 26. Juni 2009). Diese Konferenzen haben den Arbeitsrhythmus des Zweiten Ausschusses maßgeblich geprägt. Während der 63. Generalversammlung verabschiedete der Zweite Ausschuss im makroökonomischen Themenfeld rein prozedurale Resolutionen, um den Ablauf der Doha-Konferenz nicht zu beeinträchtigen. Die Verhandlungen über die Abschlusserklärung der Doha-Konferenz, über das Abschlussdokument der Finanzkrisenkonferenz und über die Abschlusserklärung der Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) vom 20. bis 22. September 2010²⁶ fanden jeweils

Die Resolutionen und Debatten sind häufig redundant und wiederholen sich.

Es finden zu viele Sonderveranstaltungen und interaktive Debatten statt.

außerhalb des zeitlichen und institutionellen Rahmens des Zweiten Ausschusses statt. Diese Prozesse wurden vielmehr durch von dem Vorsitzenden der Generalversammlung ernannten Fazilitatoren gesteuert und folgten einem von diesen entworfenen eigenen Zeitplan.²⁷ Mit Blick auf den MDG-Gipfel fanden während des Tagungszeitraums des Zweiten Ausschusses in der 64. Generalversammlung lediglich die Verhandlungen zu jener Resolution statt, die die Modalitäten des Gipfeltreffens festlegte.²⁸

Die Abschlusserklärungen der UN-Konferenzen gelten als grundlegende Referenzdokumente der entwicklungspolitischen Agenda und haben in dieser Bedeutung die Resolutionen des Zweiten Ausschusses zu makroökonomischen Themen verdrängt.²⁹ Auch wenn der Zweite Ausschuss beziehungsweise die Generalversammlung den Anstoß zu den entwicklungspolitischen Weltkonferenzen geben und den Vorbereitungsprozess aktiv begleiten, so treten sie am Ende hinter die Konferenzergebnisse zurück beziehungsweise werden mit diesen nicht identifiziert. In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass die Generalversammlung die weitere Diskussion zu den Ergebnissen der Finanzkrisenkonferenz nicht einfach in den Zweiten Ausschuss zurückverlagerte, sondern zu diesem Zweck im August 2009 eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe einsetzte.³⁰

Auch das institutionelle Verhältnis des Zweiten Ausschusses der Generalversammlung zum ECOSOC ist unklar und bedarf einer Neubewertung.³¹ Zwar legt Artikel 60 UN-Charta an sich eine klare Kompetenzverteilung zwischen den beiden UN-Hauptorganen³² fest, doch in der Praxis hat sich der ECOSOC – trotz seiner begrenzten Mitgliederzahl von 54 – zusehends zu einer Art ›Neben-Generalversammlung‹ auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit herausgebildet. Hierzu hat auch die Umsetzung der Beschlüsse des Weltgipfels 2005 zur Reform des ECOSOC beitragen,³³ die im positiven Sinne zu einer Neubelebung und erhöhten Sichtbarkeit der Arbeit des ECOSOC geführt hat. Seit dem Jahr 2008 tagt die jährliche Hauptsitzung des ECOSOC in einem neuen Format. Dieses besteht vor allem aus der ›jährlichen Überprüfung auf Ministerienebene‹ (Annual Ministerial Review – AMR), die einem entwicklungspolitischen Schwerpunktthema gewidmet ist,³⁴ und dem ›Forum für Entwicklungszusammenarbeit‹ (Development Cooperation Forum – DCF), das als informelles Dialogforum zwischen Regierungen und Vertretern der Zivilgesellschaft konzipiert ist und alle zwei Jahre stattfindet. Auch wenn die während der AMR verabschiedete Ministererklärung sich inhaltlich an dem vorgegebenen Schwerpunktthema orientiert,³⁵ so berührt sie doch auch andere entwicklungspolitische Themen und ist schon allein aufgrund ihres Umfangs den makroökonomischen Resolutionen des Zweiten Ausschusses mindestens gleichzustellen. Auch in den übrigen Segmenten

seiner Jahressitzung beschränkt sich der ECOSOC nicht auf die ihm primär zugewiesene koordinierende Funktion, sondern verabschiedet Resolutionen mit substanziellem Inhalt.³⁶ Beispielhaft sei hier die

Das institutionelle Verhältnis zwischen zweitem Ausschuss und ECOSOC ist unklar und bedarf einer Neubewertung.

23 Die Vorschläge sollten ursprünglich in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Zweiten Ausschusses übermittelt werden. Aufgrund der zunehmend intensiveren Vorbereitungen für die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) wurde dieses Vorhaben aber zunächst nicht weiterverfolgt.

24 Allerdings können Staaten auch bei der Annahme einer Resolution im Konsens ihre Kritik in Form einer Erklärung zur Position (›explanation of position‹) zum Ausdruck bringen.

25 Auch im Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle‹ des ehemaligen Generalsekretärs Kofi Annan war der Reform der Generalversammlung ein eigenes Kapitel gewidmet, UN-Dok. A/59/2005 v. 15.3.2005, Abs. 158–164.

26 Auch die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene zu den Millenniums-Entwicklungszielen stand noch unter dem Eindruck der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und reihte sich in die Abfolge der entwicklungspolitischen Weltkonferenzen ein.

27 Die Verhandlungen werden in der Regel von denselben Experten der UN-Mitgliedstaaten geführt, die auch im Zweiten Ausschuss die Resolutionsentwürfe beraten.

28 UN-Dok. A/RES/64/184 v. 5.2.2010.

29 Während der 64. Generalversammlung wurde in den Verhandlungen des Zweiten Ausschusses über die makroökonomischen Resolutionstexte stärker auf die Doha-Erklärung und das Abschlussdokument der Finanzkrisenkonferenz Bezug genommen als auf Resolutionen der vergangenen Tagungen der Generalversammlung.

30 Resolution zur Einsetzung der Gruppe: UN-Dok. A/RES/63/305 v. 11.8.2009; die Arbeitsgruppe traf sich unter Leitung des norwegischen und des sambischen UN-Botschafters zu sechs Gesprächsrunden, an denen auch Vertreter der BWIs teilnahmen. Inhaltlich setzte sich die Arbeitsgruppe vor allem mit den finanz- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Abschlusserklärung der Konferenz auseinander. Auf der Grundlage der Beratungen erstellten die Ko-Vorsitzenden ihren Abschlussbericht, UN Doc. A/64/884 v. 3.8.2010.

31 Vgl. hierzu Schröder/Stetten, a.a.O. (Anm. 3), S. 107; Edward C. Luck, Principle Organs, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws, The Oxford Handbook on the United Nations, New York 2007, S. 658.

32 »Für die Wahrnehmung der in diesem Kapitel genannten Aufgaben der Organisation sind die Generalversammlung und unter ihrer Autorität Wirtschafts- und Sozialrat verantwortlich (...).«

33 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok A/RES/60/1 v. 12.9.2005, Abs. 155 und 156.

34 Im Rahmen der AMR finden zudem ›national volunteer presentations‹ statt, mit denen Entwicklungs- und Geberländer ihre nationalen Strategien zur Entwicklungszusammenarbeit vorstellen können.

35 Zwischen 2008 und 2010 sind folgende entwicklungspolitische Schwerpunktthemen der AMR festgelegt worden: nachhaltige Entwicklung, öffentliche Gesundheit sowie Gleichstellung der Geschlechter.

36 Diese Resolutionen werden oft dem Zweiten Ausschuss erneut zur Beratung und Verabschiedung zugewiesen, vgl. dazu Luck, a.a.O. (Anm. 31), S. 658.

Die Agenda des Zweiten Ausschusses macht deutlich, dass er seiner Funktion als Legislativorgan der UN auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nur bedingt gerecht wird.

Resolution zur Entwicklungsfinanzierung genannt. Während seiner Hauptsitzungen 2009 und 2010 hat der ECOSOC umfangreiche Resolutionen zur Entwicklungsfinanzierung angenommen³⁷, die zwar in erster Linie dem Zweck dienen, den Folgeprozess zur Doha-Konferenz besser zu strukturieren, zugleich aber auch inhaltliche Aussagen zur Entwicklungsfinanzierung enthielten. Der ECOSOC nimmt insoweit auch ›gesetzgeberische Funktionen‹ wahr und greift somit in eine Domäne ein, die eigentlich auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit dem Zweiten Ausschuss der Generalversammlung vorbehalten ist. Nicht unerwähnt sollte in diesem Zusammenhang bleiben, dass dem Wirtschafts- und Sozialrat in der Abschlusserklärung der Finanzkrisekonferenz³⁸ ein umfangreiches Mandat zur Unterbreitung von Empfehlungen im institutionellen Bereich erteilt wurde. Der ECOSOC sollte dabei insbesondere das Verhältnis der Vereinten Nationen zu den BWIs untersuchen und gegebenenfalls die Einrichtung zusätzlicher Gremien prüfen. Ziel der Untersuchung sollte sein, der Staatengemeinschaft geeignetere Maßnahmen zur Reaktion auf künftige globale Finanz- und Wirtschaftskrisen an die Hand zu geben.³⁹

Zusammenfassung und Ausblick

Die Agenda des Zweiten Ausschusses der Generalversammlung macht deutlich, dass er seiner Funktion als Legislativorgan der UN auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und Entwicklungszusammenarbeit nur bedingt gerecht wird. Vor allem die Breite der Themen, mit denen sich der Ausschuss befasst, führt häufig zu Doppelungen und Redundanzen, die sich eher lähmend auf den Arbeitsablauf auswirken. Zudem ist das Gremium oft darauf beschränkt, Prozesse vorzubereiten oder zu begleiten, die in entwicklungspolitische UN-Konferenzen außerhalb des Wirkungskreises des Ausschusses münden. Der eigentliche Rechtssetzungsakt ist dann der Abschlusserklärung solcher Konferenzen vorbehalten. Überdies wird die Legislativfunktion dem Ausschuss zunehmend vom ECOSOC streitig gemacht. Zumindest die Aufgabenteilung zwischen diesen UN-Organen scheint unklar.

Der Zweite Ausschuss beschränkt sich oft darauf, Prozesse vorzubereiten oder zu begleiten, die in entwicklungspolitische UN-Konferenzen außerhalb des Wirkungskreises des Ausschusses münden.

Der Zweite Ausschuss erweist sich aber auch aufgrund seiner Arbeitsweise derzeit als zu schwerfällig, um rasch auf aktuelle entwicklungspolitische Herausforderungen reagieren zu können. Die Sitzungsperiode von Oktober bis Dezember ist sehr kurz bemessen und ermöglicht unter diesem Zeitdruck häufig nur eine Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Es könnte daher auch erwogen werden, seine Sitzungsperiode auf die gesamte Dauer der Generalversammlung, also bis September des folgenden Jahres, auszuweiten und nicht auf knapp drei Monate zu beschränken. Weiterhin erscheint die Thementauswahl des Zweiten Ausschusses zu umfangreich und redundant. Von der Möglichkeit, Einzel-

themen zu größeren Themenblöcken zusammenzufassen, sollte noch stärker Gebrauch gemacht werden. Die Vielzahl der Themen spiegelt derzeit die Neigung der Regionalgruppen oder auch einzelner Staaten im Zweiten Ausschuss wider, ihren jeweiligen Sonderinteressen Geltung zu verschaffen.⁴⁰ Noch immer wird der Ausschuss zudem vom entwicklungspolitischen Nord-Süd-Gegensatz dominiert. Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten mehr Entschlossenheit zeigen, in gruppenübergreifenden Initiativen gemeinsame Resolutionsentwürfe, insbesondere zu den grundlegenden Themen der globalen Entwicklungszusammenarbeit, einzubringen.

Die Vorschläge der EU zur Überwindung dieser Defizite weisen insgesamt in die richtige Richtung und könnten als Grundlage für eine breitere Diskussion über die Reform der Arbeitsweise des Zweiten Ausschusses dienen.

³⁷ UN Doc. E/2009/30 v. 31.7.2009 und UN Doc. E/2010/L.12/Rev. 1 v. 22.7.2010.

³⁸ UN-Dok. A/RES/63/303 v. 9.7.2009, Anlage, <http://www.un.org/Depts/german/gv-63/band3/ar63303.pdf>

³⁹ Vgl. Abs. 56 der Abschlusserklärung, a.a.O. (Anm. 38). Während sich der ECOSOC im Jahr 2009 darauf beschränkte, Berichte des UN-Generalsekretärs zu den Themen ›Koordinierte Antwort des UN-Systems auf die Finanz- und Wirtschaftskrise‹ sowie ›Stärkung der Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit den BWIs‹ zu diskutieren, wird er sich voraussichtlich im Oktober 2010 mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer zwischenstaatlichen Expertengruppe (Ad hoc Panel of Experts on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development) befassen.

⁴⁰ Vgl. dazu Christian Much, Revitalisierung der UN-Generalversammlung – die unendliche Geschichte, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann, Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006, S. 97.