ty vote«. Das läßt keinen Raum für geschichtliche Ansprüche.

2. Mit diesem Problem eng verknüpft ist der Disput über die Frage zu sehen, daß das Referendum innerhalb von Grenzen stattfinden soll, die weder durch die Landschaft noch durch ethnische Gliederungen vorgegeben seien. Die Grenzen wären vielmehr von den Kolonialmächten entsprechend deren Bedürfnissen und Machtumfang festgelegt worden.

Diese Problematik ergibt sich aber auch in anderen früher kolonisierten Territorien. Wie bereits oben ausgeführt, entspricht es jedoch der Praxis der Vereinten Nationen bei der Entkolonialisierung grundsätzlich von der »administrative unity by the colonial power«[20] auszugehen.

3. Es wird argumentiert, daß die Schaffung eines selbständigen Sahara-Staates wenigen Menschen (65 000 Sahraouis) großen Reichtum zukommen ließe, während ringsum in Marokko und Mauretanien viele Menschen in bitterer Not leben müßten. So entstünde ein ›Kuwait am Atlantik‹. Den Sahraouis wird als Motiv für ihr Streben nach Selbständigkeit unterstellt, den zu erwartenden Reichtum nicht teilen zu wollen. Es wird grundsätzlich als besser und gerechter bezeichnet, Bodenschätze in Entwicklungsländern einer größeren staatlichen Einheit zuzuordnen, hier also Marokko (mit 15,4 Mill. Einwohnern) oder Mauretanien (mit 1,5 Mill. Einwohnern).

Dieser Gedanke mag es wert sein, grundsätzlich überdacht zu werden, doch wäre seine Verwirklichung bedenklich, weil damit die Machtpolitik freie Bahn erhielte. Die Vereinten Nationen bezeichnen zudem in ihrer Resolution 1803(XVII) der Generalversammlung vom 18. Dezember 1962 die Frage der Souveränität von Völkern und Nationen über ihre natürlichen Hilfsmittel als einen wesentlichen Bestandteil des Rechtes auf Selbstbestimmung. Es sollen also die Menschen über ihre Rohstoffe und nicht die Rohstoffe über die staatliche Zuordnung der Menschen bestimmen.

4. Der entscheidende Gesichtspunkt für die Vereinten Nationen dürfte jedoch sein, daß sie von ihrer Forderung auf Selbstbestimmung nicht abgehen können, ohne ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren und einen Präzedenzfall mit ernsten Folgen zu schaffen. Die Entwicklung der letzten Zeit ruft ohnehin die Sorge hervor, daß Meinungsbildung und Abstimmungsverhalten in den Vereinten Nationen immer weniger durch völkerrechtliche Normen und beschlossene Grundsätze bestimmt werden, als durch Mehrheiten, die auf der Gemeinsamkeit nationaler Interessen beruhen. Jeder neue Verstoß — hier gegen das bisher weitgehend unumstrittene Selbstbestimmungsrecht — würde die Unsicherheit noch erhöhen.

Es zeigt sich also insgesamt eine widersprüchliche Situation, in der Recht und Unrecht nicht nur einer Seite zuzumessen sind, auch wenn man letztlich die Argumente für die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts als überzeugend ansieht.

Anmerkungen

1 Auf eine erneute Kriegsdrohung durch König Hassan II vom 20.8.1975, siehe SWB, ME/4988 vom 22.8.1975, wird später noch einzugehen sein.
2 1957 wurde Sultan Mohamed ben Youssouf unter dem Namen Mohamed V König von Marokko. Er gehört der seit 1660 regierenden scherifischen Dynastie an. 1961 folgt ihm sein Sohn Hassan II.
3 ›Sahraouis‹ ist die französische Transkription. Die von der deutschen Presse meist gebrauchte Form ›Sahauris‹ ist als weniger korrekt anzusehen.
4 Vgl. Bericht der UNCTAD über Phosphat, erstellt auf der Basis von Konsultationen der betroffenen Regierungen vom 29.4.1974 bis 3.5.1974. In: Development Forum, Juni 1974.
5 Klaus Frhr. v. d. Ropp: Strukturelle Änderungen in den franko-afrikanischen Beziehungen, SWP-S 233, Ebenhausen, Oktober 1974.
6 Süddeutsche Zeitung, 3.12.1974, S.3.
7 Vgl. Alvin J. Correl/James D. Theberge (Hrsg.): The Western Mediterranean, its Political, Economic and Strategic Importance.
8 Vgl. Colin Legum (Hrsg.): Africa Contemporary Record. Annual Survey and Documents 1970—1971, S.C6.
9 Vgl. Le Monde, 7./8.7.1974.
10 Vgl. Le Monde, 28.8. und 17.9.1974.
11 Vgl. Le Monde, 17.9.1974.
12 Vgl. UN-Doc.A/PV.2251, S.67—87.
13 Vgl. Afrika-Forum, Vol.10, Nr.11(1974.11) S.623—627.
14 UN-Doc.A/AC.109/L.1063 vom 9.10.1975 mit den Addendis 1—8, die einzeln bis zum 24.10.1975 herausgegeben worden sind.
15 UN-Press Release ICJ/360 vom 16.10.1975 und 361 vom 17.10.1975.
16 UN-Doc.S/11851 vom 18.10.1975.
17 UN-Doc.S/PV.1849 vom 20.10.1975 und 1850 vom 22.10.75.
18 Monitordienst, Nahost vom 10.11.1975, S. 1.
19 Monitordienst, Nahost vom 5.11.1975.
20 Vgl. Leland M. Goodrich: Charter of the United Nations. Commentary and Documents. New York 1969, S.34, Kommentar zu Artikel 1.

Israel, UNESCO und die öffentliche Meinung

KLAUS HÜFNER

Vorbemerkung

Entscheidungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York und der Generalkonferenz der UNESCO in Paris, die direkt oder indirekt Israel betrafen, haben im Spätherbst 1974 ein weltweites Echo hervorgerufen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurden diese Beschlüsse heftig diskutiert, wobei die Kritik an der UNO und der UNESCO bei weitem überwog. Besonderen Anteil an dieser Kritik hatten einige bekannte Schriftsteller, Künstler und Wissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland, vor allem Vertreter des PEN-Clubs, welche einen erheblichen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung ausübten.

Sowohl das Zustandekommen als auch die Kritik an den Entschließungen sollten unter politischen, ökonomischen, kulturell-ideologischen und völkerrechtlichen Gesichtspunkten analysiert werden. Der folgende Bericht wird daher nur ein erster Versuch sein können, die damit aufgeworfenen Probleme zu analysieren, mit der Beschränkung auf die beiden Israel betreffenden UNESCO-Entschließungen und die darüber geführten Kontroversen. Das Zustandekommen der Entscheidungen der UNESCO-Generalkonferenz, die Voraussetzungen der Kritik an der UNESCO und die daraus entwickelten Schlußfolgerungen sollen hier näher untersucht werden — in der Hoffnung, daß eine Versachlichung allen Beteiligten, in erster Linie der UNESCO und Israel, aber auch den Vertretern der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik Deutschland dienlich ist.

1. Einleitung

Mit großen Mehrheiten hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 1974 beschlossen, der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) die Gelegenheit zu geben, im Plenum der Versammlung zum Palästina-Problem selbst Stellung zu nehmen[1]. Sie beschloß weiterhin, dem palästinensischen Volk — ohne Erwähnung des Existenzrechtes Israels — das Recht auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit zuzuerkennen[2] und der PLO den Beobachterstatus bei der UNO zu gewähren[3].

Ebenfalls im November 1974 hat die alle zwei Jahre tagende Generalkonferenz der UNESCO beschlossen,

1. die Praxis der Ausgrabungen Israels in Jerusalem zu rügen und die finanzielle Förderung der archäologischen Arbeiten durch die UNESCO einzustellen,
2. den Antrag Israels auf Zugehörigkeit zu der europäischen Regionalgruppe abzulehnen,
3. die Tätigkeit der Erziehungs- und Kultureinrichtungen in den von Israel besetzten Gebieten zu überwachen und mit

den betreffenden arabischen Staaten und der PLO auf diesem Gebiete zusammenzuarbeiten[4].

Die beiden ersten Entscheidungen der UNESCO-Generalkonferenz und die Reaktionen in der Weltöffentlichkeit müssen vor dem Hintergrund der eingangs zitierten Beschlüsse der UNO-Generalversammlung gesehen werden; sie haben dadurch einen weitaus höheren ›Politisierungseffekt‹ erzielt; mit anderen Worten, die Parallelität der Ereignisse im November 1974 führte zu einer Duplizität der Politisierung.
Das Auftreten des PLO-Führers Arafat vor der UNO-Generalversammlung am 13. November 1974, der protokollarisch wie ein Staatsoberhaupt behandelt wurde[5], sowie die Einschränkung des Rederechts für Israel in der Versammlung haben zusätzlich zu einer Verschlechterung des allgemeinpolitischen Klimas geführt: Israel fühlte sich isoliert und von seinen Verbündeten verlassen und begann, gegenüber dem UNO-System einen verbitterten Konfrontationskurs einzuschlagen, der weder Israel noch der UNO und der UNESCO dienlich war.

2. Die Ausgrabungen in Jerusalem

Am 20. November 1974 verabschiedete die 18. Generalkonferenz der UNESCO auf ihrer 39. Plenarsitzung folgende Entschließung, welche drei ausführende Punkte enthält:

»Die Generalkonferenz,
...
1. Bestätigt nochmals sämtliche zuvor genannten Entschließungen und fordert deren Durchführung;
2. Verurteilt die Haltung Israels, die im Widerspruch zu den Zielen der UNESCO steht, wie sie in ihrer Verfassung begründet sind, da es im Anschluß an die rechtswidrige Besetzung beharrlich damit fortfährt, die historisch-charakteristischen Züge der Stadt Jerusalem zu verändern und archäologische Ausgrabungen vorzunehmen, die eine Gefahr für die Denkmäler darstellen;
3. Fordert den Generaldirektor auf, die Hilfe an Israel auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur solange einzustellen, bis es die zuvor genannten Entschließungen und Entscheidungen gewissenhaft respektiert.«[6]

Der Abstimmung über diese Entschließung war eine intensive Diskussion in der Kommission III (Sozial- und Geisteswissenschaften, Kultur) der Generalkonferenz vorangegangen, die bereits am 7. November 1974 über einen Entschließungsentwurf abgestimmt hatte, der nun dem Plenum zur Verabschiedung vorlag. Im Plenum wurde nochmals ausführlich über den vorliegenden Entwurf diskutiert. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, daß in der Zwischenzeit die Weltöffentlichkeit schon die Ergebnisse der Kommission III diskutierte und kritisierte. Trotzdem änderte sich — wie Tabelle 1 zeigt — an den Abstimmungsergebnissen, relativ gesehen, kaum etwas. Waren bei den namentlichen Abstimmungen in der Kommission III mit 27 Staaten auffallend viele Mitglieder abwesend, so fehlten in der Plenarsitzung 17 Staaten. Bezogen auf die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen, blieben bei der namentlichen Abstimmung über den ausführenden Punkt 3 sowohl bei den Ja- als auch bei den Nein-Stimmen die Relationen fast unverändert[7]. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens der Mitgliedsstaaten erlaubt keinesfalls den Schluß, daß hier eine ›Tyrannei der Mehrheit‹, bestehend aus den Staaten der Dritten Welt und unterstützt von den sozialistischen Staaten, gegen die westlichen Staaten zustandekam. Zwar haben die arabischen und die sozialistischen Staaten einschließlich Jugoslawien und Rumänien geschlossen für die Entschließung gestimmt, andere Gruppierungen sind jedoch nicht erkennbar: Von den (west-) europäischen Staaten haben für die Entschließung auch Spanien, Malta und die Türkei gestimmt, während Österreich, Finnland, Portugal und die Schweiz sich der Stimme enthielten. Auch bei den lateinamerikanischen und afro-asiatischen Staatengruppierungen ist kein geschlossenes Abstimmungsverhalten erkennbar.

Tabelle 1:

Abstimmungsergebnis über die ausführenden Punkte zu: Jerusalem

Kommission III	Ja	Nein	Enth.	Summe
Paragraph 1 :	65	10	25	100
Paragraph 2*:	60	15	28	103
Paragraph 3*:	52	30	21	103
Entschließung als Ganzes:	54	21	25	100
Plenum				
Paragraph 1 :	80	8	29	117
Paragraph 2 :	78	18	24	120
Paragraph 3*:	59	34	24	117
Entschließung als Ganzes:	64	27	26	117

* namentliche Abstimmung. — Quellen: UNESCO 18C/122, S. 55 und UNESCO 18C/VR.39 (prov.), S. 38

Sowohl in der Kommission III als auch im Plenum war die Zahl der abgegebenen Ja-Stimmen zum Punkt 3 am geringsten; sie war auch niedriger als die Zahl der Ja-Stimmen bei den Abstimmungen über die Entschließung als Ganzes. Die Motivationen, die bei dem Abstimmungsverhalten einzelner Mitgliedstaaten eine Rolle spielten, wurden höchst unterschiedlich erläutert. Bevor im einzelnen darauf eingegangen wird, sollen zunächst die Diskussionen in der Kommission III und im Plenum kurz wiedergegeben werden.
Die Kommission III hatte als Tagesordnungspunkt 61 am 7. November 1974 den Bericht des Generaldirektors über die ›Durchführung der Entschließungen der Generalkonferenz und der Entscheidungen des Exekutivrates über die kulturellen Güter in Jerusalem‹ (Dok. 18 C/106) erhalten. Dieser Bericht enthielt eine Übersicht über die bisherigen Entschließungen der Generalkonferenz und der Entscheidungen des Exekutivrates sowie den Hinweis des Generaldirektors, zu diesem Gegenstand eine persönliche Erklärung abzugeben, sobald die Umstände es ermöglichen würden. Die Kommission wurde weiterhin darüber informiert, daß nach der 94. Sitzung des Exekutivrates im Mai/Juni 1974 der Beauftragte des Generaldirektors, Professor Raymond Lemaire, im September 1974 in Jerusalem gewesen sei.
Im weiteren Verlaufe der Kommissionstätigkeit wurden ein von 12 Staaten eingereichtes Memorandum (Dok. 18 C/INF. 15) und ein Entschließungsentwurf (18 C/SHC/DR. 2), der von 34 Staaten eingebracht wurde und dem sich 13 weitere Mitgliedsstaaten anschlossen, diskutiert.
Auf der *technischen* Ebene wurde Israel vorgeworfen, Ausgrabungen durchzuführen, die den Erhalt anderer Denkmäler und Heiligtümer gefährdeten. Insbesondere wurde auf das Problem der Untertunnelung hingewiesen. Ein Geschäftsordnungsantrag auf Vertagung, damit der Generaldirektor seine angekündigte persönliche Stellungnahme abgeben könne, wurde bei namentlicher Abstimmung mit 50 zu 30 Stimmen bei 28 Enthaltungen abgelehnt.
Auf den Bericht Lemaires vom 7. Mai 1974 gehen die Süddeutsche Zeitung und die Frankfurter Allgemeine Zeitung ausführlicher ein. Danach heißt es u. a. in diesem Bericht:

»Einige kritische Äußerungen hinsichtlich der Methoden, die bei den Grabungen angewandt werden, sind grundlos. Die Grabungen werden von einem vollkommen qualifizierten Team von Experten durchgeführt, die allen Aspekten und allen Perioden, von denen Reste gefunden wurden, außerordentliche Aufmerksamkeit widmen. Den Überresten der (moslemischen) Omayaden-Stätten wird dieselbe Sorgfalt zuteil wie denen aus der (jüdischen) herodianischen Epoche.«[8]

In dem Lemaire-Bericht wird auch kritisch vermerkt, daß die gegenüber dem Felsendom am sogenannten Eisentor gelegene Madrasa Dschouharija, eines der historischen Monumente des

Islams in Jerusalem, vom Einsturz bedroht sei, daß die Restaurierung der El-Aksa-Moschee nur langsam voranschreite und daß durch die israelischen Ausgrabungen weitere Monumente zeitweise gefährdet waren, bis einer Empfehlung Lemaires Rechnung getragen wurde, Holzabstützungen in einem Tunnel im Nordsektor der Ausgrabungen durch Metallpfeiler zu ersetzen[9].

Daß die Ausgrabungen Israels in Jerusalem den Charakter der Stadt verändern, wird auch von Israel nicht bestritten:

»Freilich, die israelischen Eingriffe vor allem an der den Juden heiligen Klagemauer ... sind nicht zu übersehen. Als die Israeli im Sechs-Tage-Krieg die Altstadt einnahmen, war der Raum vor der damals auf 26 Meter Länge zugänglichen Mauer nicht mehr als dreieinhalb Meter breit. Inzwischen ist hier ein gewaltiges Forum Judaicum entstanden: Der größte Teil der 484 Meter langen Mauer wurde über- und unterirdisch freigelegt. Der Platz davor wurde auf hundert Meter Breite erweitert. Hier mußten — reichlich baufällige — Slumquartiere der arabischen Bevölkerung — gegen den Willen ihrer Bewohner — geräumt und abgerissen werden.«[10]

Die *technischen* Gründe, die gegen die Methoden der Ausgrabungen genannt wurden, erscheinen weniger schwerwiegend als ursprünglich angenommen. Man kann davon ausgehen, daß Israel die technischen Standards einhält bzw. verbessert. Was die *rechtliche* Seite der Ausgrabungen anbetrifft, so wurden in der Kommission III mehrere Argumente gegen Israel vorgebracht. Am schwerwiegendsten war die Kritik, daß Israel sämtliche Bemühungen des UNO-Verbandes in dieser Angelegenheit nicht beachtet hat. Die verabschiedete Entschließung der UNESCO-Generalkonferenz beruht im wesentlichen auf den Entscheidungen 2235 vom 4. Juli 1967 und 2254 vom 14. Juli 1967 der UNO-Generalversammlung, auf den Entschließungen 267 vom 3. Juli 1969 und 268 vom 25. September 1969 des Sicherheitsrates[11] sowie auf den Entschließungen der 15. und 17. Generalkonferenz der UNESCO[12] und den Entscheidungen des Exekutivrates der UNESCO auf der 82., 83., 88., 89. und 90. Sitzung[13]. Israel hat diesen Entschließungen und Entscheidungen keine Beachtung geschenkt, weil es den Standpunkt vertritt, daß Ost-Jerusalem israelisches Staatsgebiet sei, während die Mehrheit der Mitglieder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und in der Generalkonferenz der UNESCO der Meinung sind, daß es sich bei Ost-Jerusalem nur um von Israel besetztes Gebiet handele[14].

Die in der Kommission III an Israel geübte Kritik, daß es die Haager Konvention über den Schutz von kulturellem Eigentum im Falle bewaffneter Konflikte von 1954 verletze, war insofern unberechtigt, als die Haager Konvention an keiner Stelle archäologische Ausgrabungen explizit verbietet. Es wurde jedoch im Verlaufe der Diskussion auch auf eine Empfehlung der Generalkonferenz der UNESCO aus dem Jahre 1956 hingewiesen, die eine Klausel enthält, in der *empfohlen* wird, daß Besatzungsmächte in besetzten Gebieten keine Ausgrabungen durchführen sollen.

Mit der Diskussion der technischen und rechtlichen Probleme wurden zugleich auch historische, politische, kulturelle und religiöse Aspekte sichtbar. Es besteht kein Zweifel, daß Jerusalem als ein Ort mehrerer Religionen ein kulturelles Erbe der Menschheit ist und ein Schutz der Denkmäler zu den Aufgabenbereichen der UNESCO gehört. Es wird aber auch deutlich, daß — gleich, welche Entscheidungen die UNESCO trifft — immer *politische* Fragen angesprochen werden. Wer von der UNESCO verlangen würde, sich ›neutral‹ zu verhalten, stellt damit die Existenz der Organisation in Frage. Denn selbst eine ›Nicht-Einmischung‹ in die israelischen Ausgrabungen in Jerusalem würde eine politische Entscheidung darstellen.

Während über die Verabschiedung der ausführenden Punkte 1 und 2 sowohl in der Kommission III als auch im Plenum eine relativ große Übereinstimmung bestand, konzentrierten sich die Bemühungen vieler Staaten darauf, den Punkt 3 inhaltlich zu ändern. Der Generaldirektor ließ durch seinen Vertreter in der Kommission III mitteilen, daß »Anwesenheit, Handlung und Einfluß der UNESCO in Jerusalem verstärkt werden« müßten; er warnte vor einer »Politik der Abwesenheit«. Verschiedene Staaten machten deutlich, daß der Punkt 3 in der vorliegenden — und im Plenum verabschiedeten — Form eher das Gegenteil von den erwünschten Ergebnissen erreichen würde, nämlich einen Abbruch der — u. a. über den UNESCO-Beauftragten Lemaire — bestehenden Kontakte zwischen Israel und der UNESCO. Andere Vermittlungsvorschläge bestanden darin, einen Ständigen UNESCO-Beobachter oder ein Internationales Komitee zu ernennen, das dem Exekutivrat oder der Generalkonferenz zu berichten hätte. Vorschläge dieser Art, die im Tenor darauf hinausliefen, den Punkt 3 durch vermittelnde Texte zu ersetzen, wurden jedoch von der Mehrheit der Kommission III abgelehnt.

Mit Ausnahme einer kleinen Änderung in der Präambel wurde der Entschließungsentwurf von der Kommission III mit 54 gegen 21 Stimmen bei 25 Enthaltungen angenommen (vgl. Tab. 1). Die Vertreter der USA, Schwedens, Norwegens und der Schweiz erklärten, daß sie wegen erheblicher Bedenken gegenüber dem Punkt 3, der dem Sinn und der Aufgabe der UNESCO widerspräche, gegen den Entwurf gestimmt hätten. Der Vertreter Senegals meldete Zweifel an der Durchführbarkeit der Entschließung an. Uruguay begründete seine Stimmenthaltung in ähnlicher Weise. Malawi, das sich ebenfalls der Stimme enthielt, interpretierte die Diskussion dahingehend, daß der Vorschlag einem Ausschluß Israels gleichkäme. Dies sei eine politische Entscheidung, die außerhalb des Kompetenzbereichs der UNESCO läge. — Die Delegierten Jugoslawiens, Syriens und Ägyptens äußerten ihre Befriedigung über das Abstimmungsergebnis. Jugoslawien betonte, daß der Inhalt des Punktes 3 wegen der veränderten israelischen Politik gegenüber den bisherigen Entschließungen der UNESCO und der UNO-Generalversammlung notwendig gewesen sei.

Auch auf der 39. Plenarsitzung der Generalkonferenz wurde der Problemkomplex noch einmal — trotz einer Redezeitbegrenzung auf 5 Minuten — ausführlich diskutiert, wobei die Argumente eine direkte oder indirekte Wiederholung dessen darstellten, was bereits in der Kommission III diskutiert worden war. Der Vorläufige Sitzungsbericht über diesen Tagesordnungspunkt umfaßt 24 Seiten. Die Diskussion erhielt, insgesamt gesehen, eine viel stärkere politisch-emotionale Komponente, als es in der Kommission III der Fall war. Dies ist sicher auf die in der Zwischenzeit erfolgte öffentliche Diskussion zu diesem Punkt zurückzuführen[15]. Sie hatte jedoch keinen entscheidenden Einfluß auf das Abstimmungsverhältnis. Das Plenum nahm mit 64 gegen 27 Stimmen bei 26 Enthaltungen die Entschließung an (vgl. Tabelle 1).

3. Israel und die europäische Regionalgruppe

Die Generalkonferenz der UNESCO beschloß auf ihrer 42. Plenarsitzung am 21. November 1974 folgende Ergänzung der Liste »der Mitgliedstaaten, die zur Teilnahme an regionalen Aktivitäten berechtigt sind, bei denen der repräsentative Charakter der Staaten eine wichtige Rolle spielt[16]«:

Mitgliedstaat	Region
Australien	Asien und Ozeanien
Bangla Desh	Asien und Ozeanien
Barbados	Lateinamerika und Karibik
Kanada	Europa
DDR	Europa
Guinea-Bissau	Afrika
Guyana	Lateinamerika und Karibik
DVR Korea	Asien und Ozeanien
Malta	Europa
Neuseeland	Asien und Ozeanien

Mitgliedstaat	Region
Oman	Arabische Staaten
Portugal	Europa
Singapur	Asien und Ozeanien
Sowjetunion	Europa sowie Asien und Ozeanien
Arabische Emirate	Arabische Staaten
USA	Europa

In einem zweiten Paragraphen entschied die Generalkonferenz, daß sie auf ihrer 19. Generalkonferenz 1976 sämtliche offenen Fragen prüfen wolle. In der Präambel zu den beiden ausführenden Punkten heißt es u. a., daß die Generalkonferenz »als grundlegendes Prinzip anerkennt, daß jeder Mitgliedstaat das Recht und die Pflicht habe, voll und regelmäßig an den regionalen und internationalen Aktivitäten der Organisation mitzuarbeiten«, und daß die Generalkonferenz »sicherstellen soll, daß jeder Mitgliedstaat dieses Recht ausüben und diese Pflicht erfüllen darf«.

Da über Israels Antrag sowohl in der Kommission III als auch im Plenum gesondert abgestimmt wurde, lassen sich einige Angaben über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten machen (vgl. Tabelle 2). Besonders auffällig sind die Unterschiede zwischen der 1. und 2. Abstimmung in der Kommission, die sich erheblich zuungunsten des israelischen Antrages auswirkten. Die Abstimmung in der Plenarsitzung führte zu einer leichten Verbesserung der Position Israels. Auch hier war jedoch, wie im Falle der Abstimmung zum

Tabelle 2:

Abstimmungsergebnisse zu Israels Antrag auf Zugehörigkeit zur europäischen Regionalgruppe

Kommission V	Ja	Nein	Enth.	Summe
1. Abstimmung :	30	30	8	68
2. Abstimmung*:	23	35	26	84
Plenum				
Abstimmung*:	33	48	31	112

* namentliche Abstimmung. — Quellen: UNESCO 18C/124, S. 6 und 18C/VR.42 (prov.), S. 22.

Jerusalem-Komplex, das Ergebnis weitgehend ›vorprogrammiert‹. Auffällig war die Tatsache, daß auch im Plenum der Anteil der Enthaltungen mit 27,7 vH sehr hochwar.

Der Änderungsantrag Israels, »Israel in die europäische Regionalgruppe miteinzuschließen«, führte zu einer namentlichen Abstimmung. Für den Antrag haben u. a. 14 westeuropäische Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, gestimmt. Relativ stark war auch die lateinamerikanische Gruppe mit ebenfalls 14 Ja-Stimmen vertreten. Ferner stimmten die USA, Kanada, Israel, Malawi und Neuseeland dafür. Unter den Nein-Stimmen befanden sich sämtliche sozialistischen Staaten außer Rumänien, das im Abstimmungsergebnis nirgends aufgeführt wird. Ebenfalls dagegen gestimmt haben die arabischen und viele afro-asiatischen Staaten sowie Spanien. Unter den Enthaltungen befanden sich neben vielen afro-asiatischen Staaten auch Frankreich, Griechenland, Portugal und die Türkei. Von einer geschlossenen Haltung des westlichen Blocks insgesamt oder der westeuropäischen Gruppe kann nicht unbedingt die Rede sein; es ist vielmehr anzunehmen, daß das Verhalten der westeuropäischen Staaten bereits in der Kommission V zu einem negativen Votum der Regionalgruppe Europa gegenüber Israel geführt hat. Damit ist Israel zur Zeit der einzige Mitgliedstaat der UNESCO, der keiner regionalen Gruppierung angehört.

4. Die öffentliche Meinung im Spiegelbild der Presse

Die Berichterstattung in der regionalen und überregionalen Presse in der Bundesrepublik Deutschland war umfangreich. Bei den etwa 2500 Meldungen, Berichten und Kommentaren fällt vor allem die Identität der Wiedergabe der von den Presse-Agenturen AP und dpa herausgegebenen Meldungen auf. Über die Reaktion bekannter Schriftsteller und Wissenschaftler wurde weitaus ausführlicher berichtet als über die eigentlichen Ereignisse in der UNESCO-Generalkonferenz. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem 39. Internationalen PEN-Kongreß gewidmet, der in der zweiten Dezember-Hälfte 1974 in Jerusalem stattfand[17]. Stellungnahmen der UNESCO, die Anfang Dezember 1974 erfolgten, wurden kaum beachtet, selten als Meldungen wiedergegeben oder kommentiert.

Besonders auffallend waren Wiedergaben der Entscheidungen der 18. UNESCO-Generalkonferenz, die auf Formulierungen wie »Ausschluß Israels« oder »faktischer Ausschluß Israels« oder »Ausschluß Israels von allen regionalen Aktivitäten« verkürzt wurden.

Auf Initiative Heinrich Bölls traten zahlreiche deutsche Autoren einer von Paul Sartre und etwa 40 französischen Autoren unterzeichneten Erklärung Ende November 1974 bei, in der sie mitteilten, von jetzt an »die Zusammenarbeit mit der UNESCO solange verweigern zu wollen, bis die Organisation im Falle Israels bewiesen hat, daß sie ihre eigenen Ziele nicht verrät.«[18] In der Schweiz empfahl Friedrich Dürrenmatt seiner Regierung den Austritt aus der UNESCO und meinte, »die absurde Haltung der Organisation macht es jedem ernsten Autoren unmöglich, mit ihr zusammenzuarbeiten.«[19] Der Präsident des PEN-Zentrums der Bundesrepublik Deutschland, Hermann Kesten, bedauerte die Entschließungen der UNESCO, die es Israel »nahezu unmöglich machen, in der UNESCO weiter mitzuarbeiten«. Ende November 1974 beklagte die ›Gruppe deutschsprachiger Autoren im Ausland‹ im Verband Deutscher Schriftsteller die »antiisraelische Haltung der UNESCO«. In einer Entschließung hieß es, man »protestiere ganz entschieden gegen diesen durch kommunistische und arabische Staaten betriebenen Ausschluß Israels«. Die Autoren wandten sich gegen die Begründung »anhaltender Veränderungen des historischen Charakters der Stadt Jerusalem«, eine Begründung, die »bewußt wahrheitswidrig und offenkundig nur auf politischen Druck hin erfolgt« sei.

Besonders ausführlich wurde über den oben genannten Kongreß des Internationalen PEN-Clubs berichtet. Heinrich Böll erklärte, die UNESCO habe keine Veranlassung gehabt, eine solche Maßnahme gegen ein Land zu treffen, das ihr »eine Menge mehr Kultur und Gelehrsamkeit beibringen könnte, als sie zu besitzen scheint«. Saul Bellow nannte die UNESCO-Entschließungen »dumm, unwissend, parteiisch, unwürdig einer Kulturorganisation« und fügte hinzu: »Ich glaube, das sind alles Schweine«.

Die Protestaktionen gegen die UNESCO-Entschließungen wurden auch 1975 fortgesetzt, obwohl in der Zwischenzeit alle Interessierten Gelegenheit gehabt hätten, die Vorgänge auf der 18. Generalkonferenz genauer zur Kenntnis zu nehmen. Noch am 30. April 1975 berichtete ›Die Welt‹ von einer bundesweiten Aktion, wonach 492 Professoren deutscher Universitäten und Hochschulen in einer von der Gesellschaft zur Förderung judaistischer Studien abgefaßten Entschließung der UNESCO vorwarfen, mit ihren Beschlüssen Israel von der weiteren Mitarbeit ausgeschlossen und damit gegen die eigene Zielsetzung verstoßen zu haben. Die UNESCO wurde aufgefordert, ihr Verhältnis zu Israel wieder zu normalisieren.

5. Reaktionen auf die Kritik

Präsidium und Vollzugsausschuß der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) gaben am 12. Dezember 1974 folgende Presse-Erklärung ab:

»Mit großer Besorgnis hat die Deutsche UNESCO-Kommission einige Beschlüsse der 18. Generalkonferenz der UNESCO zur

Kenntnis genommen, die nicht der Verständigung unter den Völkern dienen und damit gegen die Grundsätze der UNESCO verstoßen. Sie sieht es insbesondere als verhängnisvoll an, daß ein Mitgliedstaat — Israel — diskriminiert worden ist.
Die Deutsche UNESCO-Kommission begrüßt es, daß die Delegation der Bundesrepublik Deutschland gegen die fraglichen Beschlüsse gestimmt hat. Sie teilt die Sorge, die der Generaldirektor der UNESCO, Amadou Mahtar M'Bow, in seiner Schlußrede zur 18. Generalkonferenz zum Ausdruck gebracht hat.
Die Deutsche UNESCO-Kommission ist der Auffassung, daß angesichts der gegenwärtigen Spannungen und Krisen in der Welt eine von internationaler Verantwortung getragene und auf internationale Verständigung ausgerichtete Politik mehr denn je erforderlich ist. Die UNESCO hat in der Vergangenheit durch ihre vielfältigen Aktivitäten auf den Gebieten der Erziehung, der Wissenschaft, der Kultur und der Kommunikation wirkungsvolle Beiträge zu einer Politik des Friedens geleistet. Ihr wird hierbei auch in der Zukunft eine wichtige Rolle zufallen. Es wäre unheilvoll, wenn eine Weltorganisation wie die UNESCO künftig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behindert würde.«[20]

Diese Erklärung fand in der regionalen und überregionalen Presse in der Bundesrepublik Deutschland ein äußerst geringes Echo. Lediglich zwei überregionale Zeitungen berichteten ausführlicher darüber[21]. Sie konnten daher auch keinen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten[22].
Ähnlich erging es den offiziellen Reaktionen des UNESCO-Sekretariats, die in der deutschen Presse keinen entsprechenden Niederschlag fanden. Am 3. Dezember 1974 veröffentlichte die Pressestelle der UNESCO eine Stellungnahme des stellvertretenden Generaldirektors und Direktors der Abteilung Kommunikation, Alberto Obligado, in der es u. a. heißt:

»Im Hinblick auf die Mißverständnisse, die sich in den letzten Wochen in einigen Presseberichten über die von der 18. Generalkonferenz der UNESCO verabschiedeten Resolutionen Israel betreffend abgezeichnet haben, möchte das UNESCO-Sekretariat die folgenden Tatsachen hervorheben:
1. Israel ist nicht von der UNESCO ausgeschlossen worden. Keine der von der Generalkonferenz verabschiedeten Resolutionen beeinträchtigt die fortbestehende Mitgliedschaft Israels in der UNESCO. Als Mitgliedstaat kann sich Israel, wie in der Vergangenheit, an allen Aktivitäten der UNESCO, einschließlich aller Tagungen und Konferenzen, beteiligen. Israelische Wissenschaftler, Pädagogen und Kulturexperten werden aufgefordert, sich wie in früheren Jahren an der Arbeit der UNESCO zu beteiligen, und wir hoffen, daß sie sich weiterhin beteiligen werden.
2. Israel ist nicht in die europäische Regionalgruppe der UNESCO — eine der fünf Regionalgruppen, die aus programmtechnischen Gründen von der Generalkonferenz gebildet wurden — aufgenommen worden. Ein entsprechender Antrag war von Israel gestellt worden. Israel kann jedoch, wie bisher, als Beobachter an europäischen oder anderen Regionalkonferenzen teilnehmen.
3. Hinsichtlich Jerusalem hat die Generalkonferenz den Generaldirektor aufgefordert, ›die Hilfe an Israel auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur so lange einzustellen, bis das Land die früheren Resolutionen der Generalkonferenz hinsichtlich der Einstellung archäologischer Ausgrabungen, des Schutzes von Monumenten und der Erhaltung des historischen Charakters der Stadt Jerusalem gewissenhaft respektiert‹. Der Generaldirektor beabsichtigt, diese Resolution genau durchzuführen und hat die Generalkonferenz bereits entsprechend informiert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird die Auswirkung dieser Resolution dahingehend interpretiert, daß nur die Hilfe im Rahmen des Participation Programme eingestellt wird (in den Jahren 1973/74 hat Israel 24 000 Dollar erhalten).«[23]

Am 7. Dezember 1974 veröffentlichte die Pariser Zeitung Le Monde eine ausführliche Stellungnahme des neugewählten Generaldirektors der UNESCO, Amadou Mahtar M'Bow, in der es u. a. heißt[24]:

»Den von Presse, Funk und Fernsehen veröffentlichten Berichten über die Entscheidungen der 18. Generalkonferenz der UNESCO fehlt es, soweit sie Israel betreffen, an Genauigkeit und Objektivität . . .
Da die Resolution über die Zusammensetzung regionaler Gruppen für die Durchführung regionaler Aktivitäten im Rahmen der UNESCO unvollständig oder unkorrekt interpretiert worden ist, wurde behauptet, Israel sei aus der UNESCO ausgeschlossen oder ihm sei die Möglichkeit zur Mitarbeit in der UNESCO genommen worden.
Israel ist weder von der UNESCO, noch von einer der regionalen Gruppen innerhalb der UNESCO ausgeschlossen worden. Als einer von 135 Mitgliedstaaten ist Israel nach wie vor Mitglied der UNESCO. Israel gehört auch weiterhin zu Gruppe I (Westeuropa) für die Wahlen zum Exekutivrat der UNESCO, auf der gleichen Basis wie Australien, Kanada, die Vereinigten Staaten und Neuseeland, die geographisch außerhalb der europäischen Region liegen.
Während der 18. Generalkonferenz hat Israel, wie auch Kanada und die Vereinigten Staaten, einen Resolutionsentwurf eingebracht, um ›in die Liste der Länder aufgenommen zu werden, die zur Teilnahme an europäischen Regionalaktivitäten berechtigt sind, bei welchen der repräsentative Charakter der Staaten eine wichtige Rolle spielt‹. Während die Resolutionen Kanadas und der Vereinigten Staaten Annahme fanden, wurde die von Israel eingereichte Resolution von der Generalkonferenz, das heißt von den Bevollmächtigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der UNESCO, abgelehnt.
Somit befindet sich Israel in der gleichen Situation wie v o r der 18. Generalkonferenz. Deshalb kann nicht behauptet werden, Israel sei von irgendeiner Sache ausgeschlossen worden. Die einzig neue Tatsache ist, daß Israel jetzt als einziger Mitgliedstaat der UNESCO nicht einer der Regionen ›im Hinblick auf die Durchführung regionaler Aktivitäten‹ zugehört, denn Australien und Neuseeland wurden, hauptsächlich auf Vorschlag von fünf asiatischen Ländern, in die Gruppe Asien/Ozeanien aufgenommen, während Kanada und die Vereinigten Staaten (auf eigenen Wunsch) die Zulassung zur Gruppe Westeuropas erhielten. Ich möchte daran erinnern, daß Kanada und die Vereinigten Staaten 1972 während der 17. Generalkonferenz erfolglos die Teilnahme an der 2. Konferenz der Erziehungsminister der europäischen Mitgliedstaaten beantragt hatten. Damals hat weder in Kanada noch in den Vereinigten Staaten, geschweige denn in Europa, irgend jemand die UNESCO beschuldigt, diese Länder von einer regionalen Gruppe ausgeschlossen zu haben. Diese Länder nahmen, wie Israel auch, an der Konferenz der Europäischen Erziehungsminister, die im Dezember 1973 in Bukarest stattfand, als Beobachter teil. Diese Möglichkeit steht Israel jederzeit offen, wenn wiederum eine Konferenz von Regierungsvertretern in Europa veranstaltet wird. Wie in der Vergangenheit kann Israel ebenfalls an jeder Regionalkonferenz auf Regierungsebene als Beobachter teilnehmen, ganz gleich, wo sie abgehalten wird.
Die zweite Resolution ›fordert den Generaldirektor auf, die Hilfe an Israel auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur so lange einzustellen, bis das Land die Resolutionen und Entscheidungen des Exekutivrates und der Generalkonferenz gewissenhaft respektiert‹ . . .
Die neue Resolution der Generalkonferenz ist darauf zurückzuführen, daß die israelische Regierung die dringenden Appelle nicht beachtet hat, mit denen sie seit 1968 aufgefordert wurde, ›keine archäologischen Ausgrabungen in der Stadt Jerusalem zu unternehmen und die charakteristischen Züge dieser Stadt oder ihren kulturellen und historischen Charakter, besonders im Hinblick auf die Zeugnisse der christlichen und islamischen Religionen, in keiner Weise zu verändern‹. In Anbetracht der Tatsache, daß die Ausgrabungen und Arbeiten, die die Zeugnisse der christlichen und islamischen Religionen gefährden können, fortgesetzt wurden, hat die Generalkonferenz sechs Jahre nach Veröffentlichung der ersten Aufforderung entschieden, die Haltung Israels zu verurteilen, weil ›diese im Widerspruch zu den Zielen der UNESCO steht, wie sie in ihrer Verfassung begründet sind‹.
Ich möchte betonen, daß die Generalkonferenz in Bestätigung aller früheren, Jerusalem betreffenden Resolutionen den Generaldirektor erneut ausdrücklich ermächtigt hat, ›weiterhin bemüht zu sein, die effektive Präsenz der UNESCO in der Stadt Jerusalem sicherzustellen‹.
Das ist der Sachverhalt. Ich hoffe, daß es die Tatsachen der Öffentlichkeit ermöglichen, sich eine faire und korrekte Meinung über die von der 18. Generalkonferenz der UNESCO verabschiedeten Resolutionen zu bilden. Ähnliche Entscheidungen sind in der Vergangenheit getroffen worden, allerdings nicht mit jenen Reaktionen, wie wir sie in diesen Wochen erlebt haben.«

6. Kritische Würdigung

Die öffentliche Diskussion um die beiden, Israel betreffenden UNESCO-Entschließungen hat allen Beteiligten viel Schaden eingebracht. Die gegen die UNESCO geweckten Emotionen haben bisherige Versuche einer Versachlichung der Kritik eher scheitern lassen.
Spätestens nach der Ende November 1974 erfolgten Veröffentlichung des Artikels des ehemaligen Generaldirektors der UNESCO, René Maheu, in Le Monde, der sich kritisch sowohl gegenüber der Entscheidung der UNESCO-Generalkonferenz,

die Zusammenarbeit mit Israel in Jerusalem einzuschränken anstatt ihren Einfluß wirksamer zu gestalten, als auch gegenüber Israel äußerte, das er aufforderte, sich zu einer aktiven Zusammenarbeit mit der UNESCO bereit zu erklären, hätten die engagierten Schriftsteller und Wissenschaftler erkennen müssen, daß die ›Schuldfrage‹ keinesfalls eindeutig zu Lasten der UNESCO zu beantworten war[25].

Das moralische Engagement der Schriftsteller und Wissenschaftler für Israel (das auch vom Autor geteilt wird) ist primär historisch-politisch motiviert gewesen. Die darauf aufbauenden Attacken gegen ›die‹ UNESCO und die geäußerte Absicht, nicht mit der Organisation zusammenarbeiten zu wollen[26], führten dazu, daß Kommunikation und Zusammenarbeit als Konfliktlösungsmöglichkeiten durch Protest-Erklärungen und Boykott-Androhungen ersetzt wurden. Damit begaben sich die Intellektuellen auf die gleiche Ebene des Konfliktes, wie er während der 18. Generalkonferenz der UNESCO vor allem im Zusammenhang mit der Frage der Regionalzugehörigkeit Israels durch politische Mehrheitsbildungen erfolgte. Diese Frage wurde in der Tat ›politisch‹ entschieden — vor allem auch durch das Verhalten einiger westeuropäischer Staaten, die eigentlich Adressat des politischen Anliegens des PEN-Clubs und anderer Organisationen hätten gewesen sein müssen.

Wie bereits anfangs erwähnt, war angesichts der Ereignisse in der UNO-Generalversammlung, das allgemeinpolitische Klima äußerst ungünstig. Aber es sei auch daran erinnert, daß Israel — bei allem Verständnis für seine gegenwärtige politische Situation — zu keinen Zugeständnissen bereit war, die denjenigen Kräften in der UNESCO-Generalkonferenz, die eine vermittelnde Position eingenommen hatten, eine zusätzliche Hilfe hätten zuteil werden lassen. Auch die angekündigten politischen Reaktionen Israels, seine archäologischen und baulichen Tätigkeiten in Jerusalem zu forcieren, ›Gegen-Sanktionen‹ gegen die UNESCO einzuleiten und die Mitarbeit innerhalb und mit der UNESCO im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten einzustellen, dienten weder einer Versachlichung noch einem Abbau der Konfrontation. Keiner Schriftsteller- oder Wissenschaftler-Gruppe ist es gelungen, hier vermittelnd einzugreifen — obwohl eine ihrer wesentlichen Funktionen darin liegen sollte.

Der neue Generaldirektor der UNESCO, Amadou Mahtar M'Bow, hat in seinem Artikel am 7. Dezember 1974 deutlich hervorgehoben, daß er persönlich bereit ist, Konflikte abzubauen und eine Kooperation zwischen Israel und der UNESCO herzustellen:

»Wie ich schon am Ende der 18. Generalkonferenz dargelegt habe, vertrete ich selbst die Ansicht, daß wir in einer Organisation, die sich mit Erziehung, Wissenschaft und Kultur befaßt, Konflikte vermeiden müssen, welche die Form systematischer Konfrontationen annehmen. Wir sollten vielleicht auch die Verabschiedung von Resolutionen vermeiden, die in gewissen Kreisen tiefe Verbitterung hervorrufen, selbst wenn diese mit großer Mehrheit angenommen werden. Die goldene Regel für eine Organisation wie die UNESCO sollte immer sein, durch geduldige und offene Aussprache eine Übereinstimmung anzustreben. Aus diesem Grunde habe ich als neu gewählter Generaldirektor der UNESCO, der nicht an den Diskussionen, die lange vor meiner Wahl stattfanden, teilgenommen hat, der Generalkonferenz meine feste Absicht erklärt, wenn immer es nötig ist und ich eine entsprechende Vollmacht habe, für eine offene Aussprache einzutreten und zu versuchen, unterschiedliche Standpunkte auszugleichen, um eine möglichst große Übereinstimmung herbeizuführen. Deshalb bedauere ich, daß es gewisse hervorragende Persönlichkeiten auf Grund ungenauer und entstellender Informationen für richtig gehalten haben, sich unnachgiebig zu zeigen, obwohl man von Denkern und Wissenschaftlern erwarten könnte, daß sie eher zu Diskussionen und Aussprachen bereit sind.

Ich halte es für angebracht, daran zu erinnern, daß sich die UNESCO seit fast 30 Jahren unter Mitwirkung von Männern und Frauen jeder Herkunft und jeden Glaubens in ihrem Zuständigkeitsbereich zum Wohle der internationalen Gemeinschaft für ein großes Unterfangen eingesetzt hat und daß heute im UNESCO-Sekretariat Angehörige aus mehr als 100 Mitgliedstaaten, einschließlich Israels, im gemeinsamen Bemühen vereint sind.

Ich bin fest davon überzeugt, daß es der UNESCO immer möglich sein sollte — wenn die interessierten Staaten zur Zusammenarbeit bereit sind — die Spannungen zu überwinden, die der internationalen Zusammenarbeit und Verständigung in ihrem Zuständigkeitsbereich entgegenstehen. Das aber setzt voraus, daß die von der UNESCO aufgestellten Regeln und Richtlinien nicht als tote Buchstaben betrachtet werden, wenn sie bestimmten Interessen widersprechen.«[27]

Im vorausgegangenen Abschnitt sind die Reaktionen des UNESCO-Generalsekretariats bereits dokumentiert worden, um aufzuzeigen, wie unglücklich eine öffentliche Auseinandersetzung um die Entscheidungen der Generalkonferenz verlaufen kann, wenn die Informationen über das Zustandekommen dieser Ereignisse nur teilweise bekannt sind bzw. bekannt gemacht werden.

Die Konfrontation mit ›der‹ UNESCO führte zu einem Grad an Politisierung auf seiten der Schriftsteller und Wissenschaftler, der einerseits der eigenen Argumentation, die UNESCO-Generalkonferenz habe nur politisch entschieden, widersprach[28], andererseits ihnen die Option nahm, für eine ›Normalisierung‹ der Beziehungen zwischen Israel und der UNESCO einzutreten. Im Kulturbereich erworbenes Ansehen sollte nicht in den Politikbereich so leichtfertig transferiert werden, wie es in der Konfrontation gegen die UNESCO erfolgte, die dadurch als eine Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur ungerechterweise größere Einbußen erlitten hat, als es der Sache dienlich war, nämlich eine Diskriminierung Israels als Mitglied zu verhindern und andererseits Israel daran zu erinnern, daß es im Zusammenhang mit den Ausgrabungen in Jerusalem bestimmte rechtliche und politische Pflichten verletzt.

Anmerkungen

1 Die Bundesrepublik Deutschland enthielt sich der Stimme.

2 Die Bundesrepublik Deutschland enthielt sich der Stimme; nicht, weil sie mit dem Recht auf Selbstbestimmung nicht einverstanden gewesen wäre, sondern weil sie wegen der fehlenden Anerkennung des Rechts Israels auf staatliche Existenz in gesicherten Grenzen die Entschließung für unvollständig und unausgewogen hielt.

3 Die Bundesrepublik Deutschland stimmte aus völkerrechtlichen Gründen dagegen. Ein Beobachterstatus für eine nichtstaatliche Organisation stellte in der Geschichte der UNO ein Novum dar; ein solcher Status wurde bisher nur Staaten und dem Vatikan eingeräumt.

4 Die Entschließung ›Access by the populations of the occupied Arab territories to national education and culture‹ wurde auf der 47. Plenarsitzung der UNESCO-Generalkonferenz am 23. November 1974 angenommen. Für den vollen Wortlaut vgl. UNESCO: Resolutions. Vol. 1. Records of the General Conference, 18th Session. Paris, 17 October to 23 November, 1974, S. 118. — Der Beobachter-Status wurde der PLO bereits auf der 15. Plenarsitzung am 25. Oktober 1974 zuerkannt. Vgl. hierzu UNESCO: Resolutions, aaO (Anm. 4), S. 123 und 124.

5 Vor ihm hatte als einziger außerhalb der UNO stehender Repräsentant lediglich Papst Paul vor der Generalversammlung sprechen dürfen.

6 Eigene Übersetzung; für den vollständigen Wortlaut vgl. UNESCO: Resolutions, aaO (Anm. 4), S. 59—60.

7 Die Prozentzahlen zeigen bei den Ja-Stimmen eine Veränderung um 0,05 und bei den Nein-Stimmen um 0,07 vH.

8 Zitiert in Schröder, Manfred F.: ›Jerusalems Streit mit der UNESCO‹. In: Süddeutsche Zeitung vom 11. November 1974.

9 Vgl. hierzu die gegensätzlichen Standpunkte von Tavor, Moshe, und Harald Vocke: ›Ein Streit um Jerusalem‹. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. November 1974 sowie die Zusammenfassung der in der Pariser Zeitung Le Monde unter dem Titel ›Israel et l'UNESCO‹ ausführlich dargestellten Argumente des bisherigen UNESCO-Generaldirektors, René Maheu, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 23. November 1974.

10 Schröder, Manfred F., aaO (Anm. 4), vgl. auch Maheu, René, aaO (Anm. 9).

11 Die Entschließungen der Generalversammlung fordern Israel auf, bisherige Maßnahmen zur Veränderung des Status der Stadt Jerusalem zurückzunehmen und zukünftige Maßnahmen zu unterlassen; in den Entschließungen des Sicherheitsrates wird das Bedauern zum Ausdruck gebracht, daß Israel die UNO-Entschließungen zur Erhaltung des Status von Jerusalem mißachtet.

12 Vgl. UNESCO 15C/Resolutions 3.342 und 3.343 sowie UNESCO 17C/Resolutions 3.422.

13 Vgl. UNESCO 82 EX/Decision 4.4.2, 83 EX/Decision 4.3.1, 88 EX/Decision 4.3.1, 89 EX/Decision 4.4.1, 90 EX/Decision 4.3.1 sowie auch 94 EX/Decision 4.4.1. — Diese bisherigen UNESCO-Entschließungen und -Entscheidungen machen deutlich, daß die UNESCO-Generalkonferenz in eine Art Zugzwang des Handelns geraten war, das

nicht durch die allgemeinpolitische Situation im Herbst 1974 initiiert, sondern allenfalls politisierend eskaliert wurde.

14 Diese Auffassung vertritt auch die Bundesrepublik Deutschland; vgl. hierzu auch die — von Israel kritisierte — Rede von Wechmars, des Chefdelegierten der Bundesrepublik Deutschland bei der UNO, Ende November 1974 vor der UNO-Generalversammlung, in der folgende Gesichtspunkte hervorgehoben werden: a) Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Gewalt; b) Beendigung der territorialen Besetzung durch Israel; c) Achtung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit eines jeden Staates in diesem Gebiet sowie seines Rechtes, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen in Frieden zu leben; und d) Berücksichtigung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes.

15 Vgl. hierzu vor allem den Artikel von René Maheu in Le Monde, aaO (Anm. 9).

16 Vgl. UNESCO: Resolutions, aaO (Anm. 4), S. 183—184.

17 Von etwa 80 PEN-Zentren hatten 30 Mitglieder und Delegationen entsandt. Die größten Delegationen stellten Israel mit 87 und die Bundesrepublik Deutschland mit 35 Mitglieder; die sozialistischen Staaten Europas boykottierten den Kongreß.

18 Diese Erklärung wurde auch Anfang Dezember 1974 in einer ›Die Intellektuellen und die UNESCO‹ betitelten halbseitigen Anzeige in der Pariser Zeitung Le Monde abgedruckt.

19 Die Schweiz hatte sich bei der Entschließung zum Jerusalem-Komplex im Plenum der Stimme enthalten.

20 UNESCO-Dienst 1/75, S. 9.

21 Vgl. hierzu die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 1974 und die Frankfurter Rundschau vom 18. Dezember 1974.

22 entfällt.

23 UNESCO-Dienst 1/75, S. 8—9.

24 Übersetzt und wiederabgedruckt in UNESCO-Dienst 1/75, S. 6—8.

25 Vgl. hierzu die Abstimmungsergebnisse über die operativen Paragraphen 1 und 2 in Tabelle 1, die deutlich zum Ausdruck bringen, daß ein großer Teil der westlichen Staaten die Politik Israels in Jerusalem verurteilt.

26 Dabei muß auch erwähnt werden, daß ein großer Teil dieser Persönlichkeiten bisher noch nie mit der UNESCO zusammengearbeitet hat.

27 UNESCO-Dienst, aaO (Anm. 20), S. 8.

28 Das Argument einer ›Politisierung der UNESCO‹ ist häufig sehr unkritisch und widersprüchlich angeführt worden. Bereits in Abschnitt 2 ist darauf hingewiesen worden, daß eine Trennung in politische und nicht-politische Aktivitäten nicht möglich ist. Die UNESCO ist eine internationale, staatliche Organisation; die Zulassung von Mitgliedern erfolgt unter politischen Gesichtspunkten; erinnert sei in diesem Zusammenhang z. B. an die Diskussionen und Entscheidungen über die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und der VR China in der UNESCO. In seinem Artikel in Le Monde hat M'Bow auch auf diesen Punkt hingewiesen: »Es ist auf die ›Politisierung der UNESCO‹ hingewiesen worden, als ob die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen nicht von Anfang an aus der politischen Entscheidung entstanden wären, durch die Förderung des menschlichen Fortschritts sowie der Verständigung und Zusammenarbeit zwischen allen Völkern den Grund für einen gerechten und dauerhaften Frieden zu legen. Die Mitgliedstaaten der UNESCO sind fast identisch mit den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die Delegierten der Generalkonferenz sind Regierungsvertreter. Es ist deshalb nur natürlich, daß Probleme, die die Welt beunruhigen, dort ein Echo finden.« (UNESCO-Dienst, aaO (Anm. 20), S. 7).

Die UN-Konvention zum Schutze von Journalisten – ein Fehlstart

ALEXANDER GAULAND

›Menschenrechte in bewaffneten Konflikten; Schutz von Journalisten bei gefährlichen Aufträgen in Gegenden eines bewaffneten Konflikts‹, so lautet der Tagesordnungspunkt 70 der jetzt zu Ende gehenden 30. Generalversammlung. Das Schicksal des zu diesem Thema erarbeiteten Konventionsentwurfes erscheint typisch für den wachsenden Graben zwischen manchen politischen und ideologischen Vorstellungen der westlichen Demokratie auf der einen Seite und den Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks auf der anderen Seite.

I

Die Frage des Schutzes von Journalisten, die über bewaffnete Konflikte berichten sollen und sich zu diesem Zweck in für sie lebensgefährliche Gebiete und Situationen begeben, wird von der Generalversammlung bereits seit 1970 geprüft. Mit der Resolution 2673 vom 19. Dezember 1970 forderte die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat die Kommission für Menschenrechte auf, die Möglichkeit eines Konventionsentwurfes zum Schutze von Journalisten bei gefährlichen Aufträgen zu prüfen. Auf Empfehlung der Kommission legte der Rat der Generalversammlung am 21. Mai 1971 einen solchen Entwurf der Konvention vor[1].

Kern dieses Entwurfes war der Vorschlag, Journalisten bei gefährlichen Aufträgen mit Ausweisen auszustatten, die durch ein beim Generalsekretär zu bildendes internationales Fachkomitee ausgegeben werden sollten. Inhaber des Ausweises sollten in den Vertragsstaaten der Konvention den gleichen Schutz genießen wie die Journalisten des Staates, auf dessen Gebiet sie sich bewegten. Außerdem sollten sie im Falle der Internierung entsprechend den Regeln der 4. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949[2] behandelt werden. In den Schutz einbezogen sein sollten auch Fotografen, Kameramänner und Fernsehtechniker.

Grundlage für die weiteren Beratungen auf der 26. Generalversammlung von 1971 waren neben diesem Entwurf die Stellungnahmen einiger Mitgliedstaaten, u. a. Österreichs, Frankreichs, der Vereinigten Staaten[3] und Australiens[4] dazu, die Stellungnahme der vom IKRK einberufenen Expertenkommission zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten[5] sowie der Bericht einer Arbeitsgruppe der Kommission für Menschenrechte zur Zusammensetzung des geplanten Fachkomitees. Mit der Resolution 2854 vom 20. Dezember 1971 forderte die 26. Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat die Menschenrechtskommission auf, die Frage erneut mit höchster Dringlichkeit zu erörtern.

Das Ergebnis dieser Beratungen war ein weiterer, 14 Artikel umfassender Konventionsentwurf zuhanden der Generalversammlung als Grundlage für ihre weitere Arbeit[6]. Der neue Entwurf sah wiederum als Kernstück die Ausgabe eines besonderen Ausweises (Art. 5, 6) vor, sowie das Tragen eines Emblems (Art. 9). Zuständig für Ausgabe, Erneuerung und Entzug des Ausweises sollte nach diesem zweiten Entwurf jedoch der Heimatstaat des Journalisten oder der Staat sein, dessen Staatsgewalt er auf Grund seines Wohnsitzes oder eines anderen Anknüpfungspunktes unterstand. Das bereits eingeführte internationale Fachkomitee sollte Regeln für Form und Inhalt sowie für die Bedingungen der Ausgabe und des Entzuges aufstellen (Art. 4). Das Komitee sollte aus neun, im Benehmen mit dem Präsidenten der Kommission für Menschenrechte vom Generalsekretär zu ernennenden Mitgliedern bestehen, die in geographischer Ausgewogenheit alle Medien angemessen repräsentieren sollten (Art. 3). In Art. 10 verpflichteten sich die zukünftigen Vertragsparteien, die Inhaber der Ausweise vor Tod und Verwundungen zu schützen, sie über mögliche Gefahren und die militärischen Erfordernisse zu informieren. Auch sollten sie im Falle der Internierung entsprechend den Schutzbestimmungen (Art. 79—135) der 4. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten behandelt werden. Im Falle des Todes, der Verwundung oder Gefangennahme sollten die Behörden verpflichtet sein, die Angehörigen oder den Staat, dessen Ausweis der Journalist bei sich trage, über sein Schicksal zu informieren (Art. 10). Diese Schutzbestimmungen sollten anders als die vier Genfer Konventionen auch für bewaffnete Konflikte *nicht* internationalen Charakters gelten. Für die weiteren Beratungen am problematischsten war der neueingefügte Art. 13, der dem Inhaber des Ausweises die Pflicht auferlegte, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen und sich an keinerlei Handlungen zu beteiligen, die als Parteinahme in den Auseinandersetzungen ausgelegt werden könnten.