

einten Nationen supranationale Institutionen sind, auf die die Vertragstaaten Hoheitsrechte übertragen haben, ist es schon rechtlich nicht möglich, derartige Fragen der Regelung durch die jeweilige Kommission in ihrer Geschäftsordnung zu überlassen. Denn darauf würde dies letztlich hinauslaufen, wenn man den beiden Entwürfen folgen würde. Während sowohl der Costa-Rica-Entwurf wie der europäische Entwurf eine Bestimmung enthalten, nach der die Kommission keine Besuche an Orten vornehmen darf, die von einer Schutzmacht oder vom Roten Kreuz nach den Genfer Konventionen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen von 1977 kontrolliert werden, verwundert es, daß insbesondere der europäische Entwurf keine Parallelbestimmung enthält, die die vorrangige Zuständigkeit der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte garantiert.

Sowohl der Costa-Rica-Entwurf wie der von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagene Entwurf einer Europäischen Konvention gegen Folter bedürfen daher, wenn man dem darin enthaltenen Konzept folgt, einer Überarbeitung. Auf europäischer Ebene könnte als Alternative aber auch ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht kommen, welches die vorläufigen Befugnisse, die in den Verfahrensordnungen der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte enthalten sind, ausbaut und diesen zusätzliche Befugnisse im Sinne des Konventionsentwurfs überträgt. Auf diese Weise könnten am einfachsten Kompetenzkonflikte und ein neuer aufwendiger Apparat vermieden, gleichzeitig aber die große Erfahrung dieser Organe genutzt werden. Es sollte nicht übersehen werden, daß es gerade die Rechtsprechung von Kommission und Gerichtshof war, die in einigen Europaratsstaaten weitreichende Reformen im Gefängniswesen, bei den Haftvoraussetzungen und -bedingungen, der Garantie gerichtlicher Kontrollen bei der Unterbringung in psychiatrischen Anstalten und im Militärdisziplinarverfahren ausgelöst hat.

Der von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagene Entwurf einer Europäischen Konvention gegen Folter wurde vom Ministerkomitee des Europarats dessen Lenkungsausschuß für Menschenrechte zur Beratung und gegebenenfalls zur Ausarbeitung einer Europäischen Konvention gegen Folter oder eines anderen Instruments überwiesen. Dieser wird in absehbarer Zeit voraussichtlich ein Vertragsinstrument vorlegen, das nach seiner Annahme durch das Ministerkomitee der Ratifizierung durch die einzelnen Europaratsstaaten bedarf; denn auch im Rahmen des Europarats kann eine solche vorbeugende Kontrolle nur auf dem Gebiet der Staaten durchgeführt werden, die sie ausdrücklich durch Ratifizierung einer entsprechenden Konvention für sich zulassen.

VI. Ausblick

Entscheidend für die Wirkung der nun von den Vereinten Natio-

nen zur Unterzeichnung aufgelegten Konvention gegen Folter ist, daß sie gerade von den Staaten ratifiziert wird, deren Rechtsordnung und Rechtspraxis den Bestimmungen der Konvention noch nicht entsprechen, und daß diese Staaten sie zum Anlaß für entsprechende innerstaatliche Reformen nehmen. Dagegen wäre der Beitrag zur Zurückdrängung der Folter nur gering, wenn im wesentlichen nur die Staaten sie ratifizieren und tatsächlich auch einhalten, die — wie die freiheitlichen Demokratien der westlichen Welt — Folter in ihrem Hoheitsbereich ohnehin nicht dulden und mit der Ratifizierung der Konvention nur einen bereits bestehenden Rechtszustand erneut bestätigen.

Dennoch ist es, insbesondere im Hinblick auf das in Art.20 enthaltene Kontrollverfahren, auch nicht gerechtfertigt, den mit dieser Konvention auf Weltebene erreichten Fortschritt mit dem Hinweis in Zweifel zu ziehen, daß die Konvention nicht bereits die in dem Costa-Rica-Entwurf vorgesehene vorbeugende Kontrollmöglichkeit enthalte. Ob derartige nichtangemeldete Visitationen in dem hier in Frage stehenden Umfang tatsächlich die Erwartungen erfüllen und Folter, wo sie von Staats wegen praktiziert oder geduldet wird, beseitigen kann, bedarf noch des Beweises. Ohne die Mitwirkung der Regierung und der übrigen Verfassungsorgane eines Staates sind weder wirksame Kontrollen noch die Ausrottung der Folter möglich. Letztlich hängt daher, wie schon in VN 3/1984 ausgeführt¹⁷, die Bekämpfung der Folter vom Funktionieren innerstaatlicher Kontrollen durch die dazu berufenen Verfassungsorgane und von der Wachsamkeit und Mitwirkung der Bevölkerung und der relevanten gesellschaftlichen Gruppen eines Staates ab.

Anmerkungen

- 1 Mit ihrer Resolution 1984/21, Text in UN-Doc.E/1984/14.
- 2 A/C.3/39/SR.44-52, 56, 57, 60, 61, 66; A/C.3/39/L.40.
- 3 Vgl. A/39/499 mit Add.1 und 2 sowie die in Anm.2 genannten Protokolle.
- 4 Art.31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (Bundestags-Drucksache 10/1004).
- 5 Text mit Fakultativprotokoll: VN 1/1974 S.16ff.
- 6 Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats 728F(XXVIII) v.30.7.1959 und 1503(XLVIII) v.27.5.1970; Text: VN 5/1981 S.177ff. Siehe auch Meike Noll-Wagenfeld, Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen, VN 6/1977 S.180ff.
- 7 A/C.3/39/L.49 und A/39/708.
- 8 Siehe Anm.6.
- 9 A/C.3/39/L.66.
- 10 Vgl. die Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats (70)17 v. 15.5.1970.
- 11 Siehe Anm.6.
- 12 Im anglo-amerikanischen und skandinavischen Recht entfalten völkerrechtliche Verträge nur Rechtswirkungen nach außen, also nicht auf innerstaatlicher Ebene, so daß ihre Auslegung und Anwendung weitgehend von der Regierung bestimmt wird und nicht von unteren Verwaltungsbehörden oder Gerichten.
- 13 E/CN.4/1409 v. 10.4.1980.
- 14 Hierzu: The European Draft Convention against Torture, in: Review of the International Commission of Jurists, No.31, December 1983.
- 15 Parlamentarische Versammlung des Europarats, Dokument 5123, Ziff.12ff.
- 16 Art.28, 36 der Verfahrensordnung der Europäischen Menschenrechtskommission.
- 17 Schlußbemerkung, S.82.

UNESCO: Krise als Dauerzustand?

Ablehnung und Vorbehalte in der Geschichte dieser Sonderorganisation und ihrer Vorläuferin

KURT DÜWELL

»Da Kriege in den Herzen der Menschen entstehen, müssen auch die Bollwerke des Friedens in den Herzen der Menschen errichtet werden.«

(Aus der Präambel zur Satzung der UNESCO)

Die UNESCO wird in der letzten Zeit meist nur noch Unesco geschrieben. Selbst in der Zentrale der UN-Sonderorganisation in Paris ist dies üblich geworden. Die Schreibweise scheint zu dem etwas beschädigten Ansehen symbolisch zu passen. Denn von vielen Seiten wird die Bedeutung dieser Einrichtung heute

angezweifelt. Es ist fast Mode geworden und gilt als schick, der Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mangelnde Effektivität, fehlende Sparsamkeit, Leichtfertigkeit bei der Aufstellung neuer Programme und ähnliche Schwächen vorzuwerfen — obwohl die UNESCO sich in diesen Punkten eigentlich kaum von den Defiziten anderer internationaler Organisationen (keineswegs nur derer des Systems der Vereinten Nationen) unterscheidet. Ja, wenn man berücksichtigt, daß in der heutigen Zeit hoher Personalkosten gerade der kulturelle Bereich überall vor besonderen finanziel-

len Schwierigkeiten steht, so erscheint von vornherein ein erheblicher Teil der Kritik, die gegenwärtig besonders von den Amerikanern und Briten an der UNESCO geübt wird, eher relativ. In anderen Punkten, vor allem bei den Streitigkeiten über die von der UNESCO entworfene neue ›Weltkommunikationsordnung‹, ist die Kritik wohl schon eher berechtigt, aber auch hier hilft eine allgemeine Polemik kaum weiter, wenn sie nur außerhalb und nicht innerhalb der für die Diskussion solcher Gegensätze geschaffenen UNESCO-Organe geführt wird.

Schwierigkeiten schon im Völkerbund

Als kurz vor Ende des Zweiten Weltkriegs am 25. April 1945 die Vertreter von 50 Nationen im Opernhaus von San Franzisko zur Ausarbeitung der Charta der Vereinten Nationen zusammenkamen, die dann am 26. Juni 1945 verabschiedet wurde, war das ein neuer Versuch, eine weltumspannende internationale Staatenorganisation zu schaffen. Die UNO verstand sich als (glücklichere) Fortsetzung des Völkerbunds der zwanziger und dreißiger Jahre, und wie es auch im Rahmen des Völkerbunds 1921 zur Gründung einer Kommission für internationale geistige Zusammenarbeit gekommen war, so wurde 25 Jahre später, am 4. November 1946, auch im Rahmen der UNO von 20 Signatarstaaten ein ›Erziehungs- und Kulturrat‹, eben die UNESCO, ins Leben gerufen. Sie nahm wieder in Paris ihren Sitz, wo Frankreich 1925 schon der Völkerbundkommission ein damals relativ gut dotiertes Institut für intellektuelle Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt hatte.

Ziel dieser ›Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur‹ sollte es sein,

›durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind‹.

Ähnlich weitgesteckte Ziele hatte sich schon die 1921 gegründete ›Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit‹ gesetzt, die unter der Leitung des französischen Philosophen Henri Bergson mit sehr viel Elan an ihre Aufgabe gegangen war. Der Kommission, die sich im Gegensatz zum heutigen Exekutivrat der UNESCO nicht aus Regierungsvertretern, sondern aus in persönlicher Eigenschaft kooptierten Mitgliedern zusammensetzte, gehörten zum Beispiel Marie Curie, Albert Einstein, der angesehene britische Althilologe Guilbert Murray und der französische Mathematiker und einflußreiche Politiker Paul Painlevé an. Auf diese Weise waren in der Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit seit der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre Vertreter aus 14 Nationen versammelt, die man aber nicht als von den Regierungen entsandte Vertreter betrachten konnte. Sie stellten eine geistige Elite dar, und die Anregungen, die von ihnen bzw. als Resultat ihrer persönlichen Wissenschaftsbeziehungen an die Völkerbundkommission herangetragen wurden, überstiegen zum Teil die Möglichkeiten der Organisation.

Hier tauchte erstmals ein Problem auf, das seither immer wieder die Arbeit der Völkerbundkommission bzw. des Instituts für internationale geistige Zusammenarbeit und später auch der UNESCO erschwert hat: das Problem, sich auf begrenzte und realisierbare Vorhaben kultureller und wissenschaftlicher Zusammenarbeit zu beschränken. Dafür sprachen schon im Völkerbund nicht nur die begrenzten finanziellen Mittel, sondern auch der politische Wille einiger Mächte des Völkerbundes. Manche der heutigen Schwierigkeiten der UNESCO nehmen sich fast wie eine Wiederkehr der schon in den zwanziger Jahren, wenn auch unter anderen Gesamtbedingungen, im Rahmen des Völkerbunds aufgetretenen Probleme aus. Neben den Amerikanern, die damals dem Völkerbund zwar nicht angehörten, aber in seiner Kommission für geistige Zusammenarbeit mitwirkten, waren es vor allem die Engländer, die im Gegensatz zu Frankreich eher für eine Begrenzung als für eine Auswei-

tung der Aufgaben des Völkerbunds eintraten. Über diese Situation, wie sie sich damals außer in der Kommission für geistige Zusammenarbeit auch in der Medizinal- und Hygieneorganisation des Völkerbunds bemerkbar machte, notierte im Dezember 1926 der Wissenschaftsreferent in der Kulturabteilung des deutschen Auswärtigen Amtes Otto Soehring:

›Daß hier die internationalen Bäume bei aller Rührigkeit und Initiative nicht in den Himmel wachsen, besonders nicht auf Kosten der nationalen Arbeit, dafür ist durch die Finanzlage und durch die kritische Einstellung mancher führender Bundesglieder — namentlich Englands — gegen eine Kompetenzerweiterung des Völkerbundes gerade auf diesem Gebiet hinlänglich gesorgt.‹¹

Soehring, der der geistigen Völkerbundsarbeit aufgeschlossen gegenüberstand, hatte bereits 1926 erkannt,

›daß an diese Völkerbundsstellen eine Unzahl von Projekten herangebracht wird, die der Rührigkeit und dem Ideenreichtum ihrer Urheber und unserer Zeit alle Ehre machen, deren Durchführung aber teils völlig unmöglich, teils in absehbarer Zeit wenigstens ganz ausgeschlossen sein wird...‹

Diese nüchterne Einschätzung ließe sich auf die heutige Situation der UNESCO, der Nachfolgerin der Völkerbundkommission von 1921 und des Pariser Instituts für internationale geistige Zusammenarbeit von 1925, zum Teil ebenfalls applizieren. Die Gefahren ähneln durchaus in mancher Hinsicht den 60 Jahre zuvor gesehenen Risiken. Schon Soehring hatte registriert, daß es in der Völkerbundkommission für internationale geistige Zusammenarbeit darauf ankommen müsse, ›die Schematisierung und Mechanisierung der geistigen Dinge etwa nach dem Muster mancher politischer oder wirtschaftspolitischer Arbeitsmethoden‹ unter allen Umständen zu vermeiden. Er hatte vor der Gefahr gewarnt, daß ›eine allzu gut funktionierende Bürokratie‹ sich in den Fragen der geistigen Völkerbundsarbeit eine Eigengesetzlichkeit zulegen und den Strom des geistigen Lebens ›in nach Schemen und Normalien konstruierte Kanäle‹ leiten könnte. Soehring, der damals vor Bürokratisierungstendenzen warnte, empfahl für die deutsche Mitarbeit in der Völkerbundkommission darauf zu achten,

›daß keine uferlosen Pläne in Angriff genommen werden, daß eine Spannung des Geistes in Normen und Schemen unterbleibt, kurz, daß der Völkerbund sich nur da wissenschaftsfördernd betätigt, wo er eine Kompetenz dazu hat und wo wirklich eine Notwendigkeit vorliegt‹.

Das grundsätzliche Strukturproblem einer ins Riesenhafte wachsenden internationalen Kulturorganisation, die einer blinden Eigendynamik verfallen könnte, wurde hier bereits gesehen. Aber kann man diese 60 Jahre alten Einsichten auf die heutige Situation der UNESCO beziehen?

Die Haltung der Vereinigten Staaten damals und heute

Es läßt sich nicht leugnen, daß viele der Gründe, die kürzlich von den Vereinigten Staaten bei ihrem Austritt aus der UNESCO geltend gemacht worden sind, auf der Linie der obigen Bedenken liegen. Und die genannten strukturellen Schwierigkeiten einer internationalen geistigen Zusammenarbeit sind allein schon durch den Umfang der heutigen UNESCO, die über den Rahmen der früheren Völkerbundkommission weit hinausgewachsen ist, größer geworden: Lag bereits bei der Gründung der UNESCO die Zahl der Mitglieder (44) doppelt so hoch wie die Vertreterzahl der früheren Völkerbundkommission, so hat sich selbst diese Mitgliederzahl der UNESCO bis 1984 nochmals fast um das Vierfache (auf 161) erhöht.

Für die Gründungsväter der UNO wie auch der UNESCO, unter denen die Staaten der westlichen Welt anfangs in der Mehrheit waren, hat sich besonders durch das Hinzutreten der Länder der Dritten Welt seit etwa 1960 eine grundlegend andere Situation ergeben. Zwar ist damit die UNESCO — gegenüber der alten Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit — zu einer wirklich repräsentativen Globaleinrichtung im Bildungs-, Wissenschafts- und kulturellen Leben der Welt geworden; aber diese Universalinstitution besteht doch aus politisch, wirtschaftlich und geistig sehr heterogenen Elementen. Besonders für die Vereinigten Staaten als Macht, die unter ursprünglich ganz anderen Rahmenbedingungen die UNESCO mitbe-



Die bisherigen Generaldirektoren der UNESCO (v. l. n. r.) waren von 1946–48 der Brite Sir Julian S. Huxley (1887–1975), von 1948–52 der Mexikaner Jaime Torres Bodet (1902–1974), von 1953–58 der US-Amerikaner Luther Harris Evans (1902–1982), von 1958–61 der Italiener Vittorino Veronese (geb. 1910) und von 1961–74 der Franzose René Maheu (1905–1975). Seit 1974 amtiert der Senegalese Amadou Mahtar M'Bow (geb. 1921).

gründet hat (aber auch für die westlichen Staaten überhaupt), ist die Lage in dieser ›Sonderorganisation‹ in der Tat eine ganz ›besondere‹ geworden: die 124 Entwicklungsländer der UNESCO stellen rund 71 Prozent der Weltbevölkerung dar!

Im Unterschied zur Situation in der Zeit des Völkerbunds, als die USA nicht Mitglied jener Weltorganisation waren, gehörten sie nach dem Zweiten Weltkrieg von Beginn der Gründungsphase 1945/46 den Vereinten Nationen und der UNESCO voll an, ja sie waren in der UNESCO allein schon durch ihre politische Stärke und durch den Umfang der amerikanischen Hilfsmittel eine tragende Kraft. Als sich in den fünfziger Jahren der Haushalt der UNESCO noch erst in einer Größenordnung zwischen 9 und 29 Mill. Dollar bewegte, stellten die vor allem von amerikanischer Seite gegebenen freiwilligen Sonderbeiträge eine Hilfe von großer Bedeutung dar. Vandenbosch und Hogan berichteten schon für diese Jahre:

»Staatliche Stellen, insbesondere amerikanische, spendeten Beiträge im Wert von einigen Millionen Dollar in Form von Unterrichtsbehelfen, Büchern und Stipendien und stellten beratende Sachverständigen-Ausschüsse zur Verfügung.«²

Erst diese Unterstützung machte die UNESCO zu dem, was sie dann geworden ist. War die Einrichtung für geistige Zusammenarbeit des Völkerbunds im Rahmen der alten Völkerliga nur erst ein ›technisches Nebenorgan‹ der Bundesversammlung gewesen (während damals zum Beispiel schon die Internationale Arbeitsorganisation in Genf eine der Bundesversammlung ›beigeordnete autonome Organisation‹ darstellte), so erhielt die UNESCO 1946 — wie ILO, FAO und WHO — den Status einer Sonderorganisation im Sinne des Artikels 57 der Charta der Vereinten Nationen. Diese gegenüber der alten Völkerbundkommission gehobene Bedeutung der UNESCO ging nicht nur aus dem Artikel 1 der UN-Charta hervor, der eine Zusammenarbeit bei der Lösung sozialer, kultureller und humanitärer Aufgaben vorsah, sondern auch aus dem Artikel 55, in dem unter anderem eine »internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung« ausdrücklich gefordert wurde.

Daß die UNESCO die hier liegenden Möglichkeiten einer autonomen Stellung wirklich nutzen konnte, war nicht zuletzt der starken amerikanischen Finanzunterstützung in den fünfziger und sechziger Jahren zu verdanken. Was nach dem Ersten Weltkrieg in der Völkerbundkommission und dem Pariser Institut für internationale geistige Zusammenarbeit unter der Leitung Bergsons und Luchaires erst in kleinerem Umfang begonnen hatte, konnte so nach 1945 unter den UNESCO-Generaldirektoren Julian Huxley (1946–48), Jaime T. Bodet (1948–52), Luther H. Evans (1953–58), Vittorino Veronese (1958–61) und René Maheu (1961–74) in größerem Umfang fortgesetzt werden. Aber der

Schein einer linearen Entwicklung täuscht. Betrachtet man die Ziele und Arbeitsmethoden der UNESCO in den letzten dreißig Jahren, so hatte sich nur auf den ersten Blick bis 1974 nicht viel verändert.

Zwar gilt, was der amerikanische Generalsekretär Evans 1955 über die Ziele der UNESCO gesagt hat, noch heute:

»Das in den Statuten der UNESCO festgelegte Ziel ist es, zum Frieden und zur Sicherheit durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Nationen der Welt auf den Gebieten der Erziehung, der Wissenschaft und der Kultur beizutragen. Sie bemüht sich um die Hebung der Achtung vor der Gerechtigkeit, vor der Herrschaft des Gesetzes sowie vor den Menschenrechten und grundlegenden Freiheiten, die für die Völker der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache oder der Religion von der Charta der VN neu bestätigt wurden.«³

Und auf diese Ziele waren auch die praktischen und wissenschaftlichen Programme der UNESCO in all den Jahren gerichtet. Aber ihre Zahl hatte sich gewaltig vermehrt und zum Teil allein schon durch Quantität und damit verbundene Probleme eine neue Qualität angenommen:

- die weltweite Verbesserung des Elementarunterrichts (einschließlich der Programme zur Beschaffung und Revision von Lehrbüchern),
- Maßnahmen zur Alphabetisierung der Dritten Welt (›World Literacy Programme‹) und Errichtung von Ausbildungszentren und Musterprojekten (zum Beispiel Marbial-Tal auf Haiti, wo die kreolische Sprache überhaupt erst aufgenommen und festgelegt werden mußte),
- Aktivitäten zur weltweiten Vereinheitlichung der Blindenschrift,
- Programme zum Ausbau der Erwachsenenbildung und internationaler Berufsorganisationen,
- Zusammenarbeit mit FAO und WHO zur Verbesserung der Ernährungsgrundlagen und Lebensbedingungen der Dritten Welt (anfangs besonders in Korea und Afghanistan),
- die wissenschaftliche Erforschung großer Trockengebiete der Dritten Welt,
- Einrichtung ambulanter und stationärer Zentren für die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Fernen und Mittleren Osten und in Lateinamerika,
- Zusammenarbeit der Sozialwissenschaften zum Zwecke einer Erforschung nationaler, sozialer und rassischer Vorurteile als Ursache von Spannungen,
- überhaupt die Untersuchung sozialer Einstellungen als Movens des Nationalismus und anderer ideologischer Ausrichtungen.

All diese Probleme und andere Fragen (etwa die Rolle der Technik, Bevölkerungsentwicklung, Einstellungen zum eigenen kulturellen Erbe) sind schon in den fünfziger Jahren in der Arbeit und in den Publikationsorganen der UN-Sonderorganisation, so in der UNESCO-Quartalschrift ›International Bulletin of the Social Sciences‹, analysiert worden. Die UNESCO hat damals außerdem noch stärker als heute der philosophischen Grundlegung der Menschenrechte Gewicht beigemessen und in der ganzen Welt auch Ausstellungen zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte veranstaltet.

Die meisten der oben genannten Programme waren bis 1950 als Jahresprogramme durchgeführt, teils aber auch über mehrere



Jahre verlängert worden. Seit den UNESCO-Generalkonferenzen in Florenz (1950), Paris (1952), Montevideo (1954) und Neu-Delhi (1956) war die UNESCO jedoch mehr und mehr — natürlich auch mit amerikanischer Zustimmung und Unterstützung — dazu übergegangen, »grundlegende Programme« zu entwickeln, die meist längere Laufzeiten erforderten und durch besondere Koordinierung eine friedenssichernde Wirkung und auch Erfolge für den sozialen Fortschritt bringen sollten.

Ausweitung der UNESCO-Programme — kein neues Problem

Besonders seit der Generalkonferenz von Montevideo im November und Dezember 1956, auf der die Teilung in generelle und spezielle Arbeitsprogramme endgültig vorgenommen wurde, hat sich eine ständige Expansion der UNESCO-Aktivitäten ab den sechziger Jahren ergeben. Generaldirektor Evans hatte eine Teilung der Aufgaben folgendermaßen definiert: die generellen Arbeiten stellten die kontinuierlichen Funktionen der UNESCO dar und seien für *alle* Mitgliedstaaten von Interesse. Sie umfaßten nach seiner Auffassung die Sammlung und den Austausch von Informationen, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Spezialisten, die Erteilung von Rat und Hilfe an die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, die Vorbereitung internationaler Konventionen und Bestimmungen und die verschiedenen Aktionen, die für die Förderung des Verständnisses der Menschenrechte notwendig seien, sowie die internationale Zusammenarbeit im allgemeinen mit der für alle diese Arbeiten notwendigen Forschungstätigkeit. Die speziellen Arbeiten seien demgegenüber dazu bestimmt, Sonderbedürfnissen einzelner Mitgliedstaaten oder -gruppen zu dienen:

»Sie sind darauf abgestimmt, praktische Lösungen für konkrete Probleme zu schaffen. Ihre Ziele sind klar begrenzt, definitive Termine für die verschiedenen Stadien festgelegt und alle finanziellen Fragen und die anzuwendenden Methoden im Voraus bestimmt.«⁴

So sinnvoll auch die begriffliche Gliederung in generelle und spezielle Arbeiten sein mochte, so hat sich doch in den folgenden zwanzig Jahren eine außerordentlich starke Zunahme gerade der speziellen Arbeitsprogramme der UNESCO ergeben, mit denen schon die Generaldirektoren nach Evans — Veronese und Maheu — zwischen 1958 und 1974 in erste Schwierigkeiten gerieten. Auch die heutigen Probleme der UNESCO haben ihre Ursprünge zum Teil schon in den Beschlüssen der Generalkonferenzen von Montevideo und Neu-Delhi, wo nicht zuletzt finanziell sehr aufwendige Programme beschlossen wurden, denen später noch andere folgten. Damals war es zunächst das große Programm zur Erforschung und zur friedlichen Nutzung der Atomenergie und der radioaktiven Isotope, ferner wurden umfangreiche Forschungsprojekte auf den Gebieten der Meeresbiologie (1957) und der physikalischen Ozeanographie, besonders im Indischen Ozean (1967), begonnen. In den Sozialwissenschaften sollten Beiträge zur Lösung von Spannungen durch

friedliche Mittel geleistet, Verfahren zur Verbreitung von Auslandskennntnissen und zur Erforschung von Möglichkeiten der Völkerverständigung entwickelt werden. Gleichzeitig wurden finanzielle Beiträge zur Förderung öffentlicher Bibliotheken und zur Erhaltung von Kulturdenkmälern vorgesehen. Ein Programm zur »Erziehung durch Kunst« und ein Programm der Technischen Hilfe mit sehr bald mehreren hundert Experten wurde damals gestartet.

Nach der Generalkonferenz von Montevideo begann aber nach 1954 auch schon ein Programm zur Förderung der Massenmedien und der Nachrichtenmittel in den Mitgliedstaaten der UNESCO. Es war teils auf bessere Berichterstattung über die ideellen Ziele der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen gerichtet, teils zielte es aber insbesondere auf die Sicherung der Informationsfreiheit und auf Hilfsmaßnahmen für Mitgliedstaaten zur Entwicklung eigener Nachrichtenmittel und eines freien Informationsflusses. Hinzu kamen dann in den siebziger Jahren die Entwicklung eines kulturellen Austauschs zwischen Ost und West und verstärkte Maßnahmen zum Schutze des kulturellen Erbes (etwa Philae, Venedig, Borobudur, Moenjodaro, Akropolis von Athen), ferner die Programme über »Geologische Wechselbeziehungen«, den »Menschen und die Biosphäre« und die »Wissenschaft in der Welt der Gegenwart«.

All diese Programme führten schon Mitte der siebziger Jahre dazu, daß das Budget der UNESCO in eine Größenordnung von über 100 Mill Dollar (1984: 187 Mill) hineinwuchs und das Sekretariat der Organisation schon um 1975 mehr als tausend Experten und Mitarbeiter (1984: mehr als 2 500) beschäftigte. Es ist un schwer zu erkennen, daß die damit verbundenen finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten nicht erst der im November 1974 einsetzenden Amtszeit des senegalesischen Generaldirektors Amadou Mahtar M'Bow, des ersten UNESCO-Generaldirektors aus Afrika, angelastet werden können. Aber es bleibt natürlich bedenklich, wenn 80 Prozent des UNESCO-Haushalts heute allein von den Personalkosten verschlungen werden.

Kontroverse um die Informationsfreiheit

Der zu Anfang dieses Jahres wirksam gewordene Austritt der USA aus der UNESCO hängt gewiß weniger mit den oben beschriebenen strukturellen Schwierigkeiten dieser UN-Sonderorganisation allein zusammen, die auch schon in der Amtszeit René Maheus erkennbar wurden, sondern er steht wohl vor allem in Zusammenhang mit Werten, Grundsätzen und Interessen der amerikanischen Medien- und Informationspolitik. Dabei sollte der werthafte und prinzipielle Aspekt nicht unterschätzt werden. Luther H. Evans hatte schon 1956 von »der Informationsfreiheit und der Hilfe an die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Nachrichtenmittel und der freien Nachrichtenübermittlung«⁵ gesprochen. Und diese Grundhaltung

war in der Arbeit der UNESCO eine lange Reihe von Jahren auch unumstritten. Doch in vielen Ländern der Dritten Welt machte sich demgegenüber in den siebziger Jahren eine gewisse Lockerung dieser Prinzipien bemerkbar, besonders in einigen diktatorisch regierten Staaten.

Es waren andererseits aber wohl auch Befürchtungen dieser und anderer Staaten gegenüber der starken Macht westlicher Medienzentren und Nachrichtenagenturen im Spiel, die besonders in den USA den Eindruck erweckten, daß das unbedingte Prinzip der Informationsfreiheit nicht mehr hinreichend gesichert sei. Bezeichnend hierfür und auch für den in vielen Staaten der Dritten Welt eingetretenen Meinungswandel war Ende 1979 eine Formulierung in der neunten Auflage des Handbuchs ›Everyone's United Nations‹, wo es über die Sonderorganisation unter anderem lapidar hieß: »Der traditionellen Besorgnis der UNESCO um einen freien Informationsfluß hat sich das Konzept eines ausgewogenen Informationsflusses zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern hinzugesellt.«⁶ Was hier als ›ausgewogener‹ oder ›ausgeglichener‹ Informationsfluß bezeichnet wird, verdeckt natürlich einige heikle Punkte, die der westlichen Auffassung von Meinungs- und Informationsfreiheit von zentraler Bedeutung sein müssen. Der im amerikanischen Außenministerium für Angelegenheiten der internationalen Organisationen zuständige Gregory J. Newell hat Ende Oktober 1984 vor dem ›Interamerikanischen Presseverband‹ das ›Wächteramt‹ der USA für die Erhaltung der Presse- und Informationsfreiheit in der Welt konzessionslos dargelegt und gewarnt vor »jenen, die die Presse zur Verherrlichung ihrer Regierungen zu benutzen suchen — wo sie doch statt dessen die Wahrheit suchen sollten«. Er warf der UNESCO nicht mehr nur indirekt vor, sie lasse sich auf einen Begriff von ›Journalistenschutz‹ ein, der in Wirklichkeit ein Euphemismus für Maßnahmen zur Kontrolle der Presse sei.

Auch der zum Jahresende 1985 angekündigte Austritt Großbritanniens muß im Zusammenhang mit diesem neuralgischen Punkt gesehen werden. Allein wird er zur Erklärung der Haltung der beiden angelsächsischen Staaten aber doch nicht ausreichen; gerade im Falle der Vereinigten Staaten kommen wohl auch innenpolitische Faktoren und ein Unbehagen am Multilateralismus des UN-Systems hinzu. Für diese Vermutung mag sprechen, daß zum Zeitpunkt der Austrittsankündigung Washingtons gerade die Debatte um die Informationsfreiheit viel von ihrer Schärfe verloren hatte: Die ›Mediendeklaration‹ von 1978⁷ und der umstrittene MacBride-Bericht von 1980 standen nicht mehr im Zentrum der Diskussion, »erstmalig seit Jahren« war, so Ansgar Skriver vor einem Jahr in dieser Zeitschrift, »der bittere ideologische Streit über Pressefreiheit abgeflaut und einmütig ein Zweijahresprogramm von UNESCO-Studien über Weltkommunikationsprobleme beschlossen worden«⁸.

Zur Versachlichung der Debatte hatte übrigens nicht zuletzt das Internationale Programm für die Entwicklung der Kommunikation (IPDC), 1980 von der UNESCO-Generalkonferenz ins Leben gerufen, beigetragen; konkrete Medienhilfe⁹ hat sich als erfolgversprechender Weg erwiesen, durch Stärkung der Eigenkapazität Überfremdungsängste der Dritten Welt im Medienbereich abzubauen und somit den staatsdirigistischen Tönen des Ostblocks den Resonanzboden zu entziehen. Aber gerade weil noch nicht alle amerikanischen und westlichen Bedenken in Sachen Informationsfreiheit völlig ausgeräumt sind, wäre es wünschenswert gewesen, die Vereinigten Staaten hätten diese Kontroverse Seite an Seite mit ihren Verbündeten im Rahmen der UNESCO ausgetragen.

Weltweite geistige Zusammenarbeit nicht gefährden

Die derzeitigen Schwachpunkte der UNESCO liegen wohl weniger in ihrer zweifellos (auch) vorhandenen administrativen Strukturschwäche, die zum Teil aus ihrer historischen, gleichsam wuchernden Entwicklung der sechziger und siebziger Jahre erklärt werden kann, sondern vielmehr im Kurs ihrer derzeitigen Arbeit. Die sich verschärfende öffentliche Diskus-

sion darf nicht nur über Personen geführt werden. Den Verantwortlichen in allen Staatengruppen der UNESCO sollte bewußt sein und bleiben, daß ein in der Weltgeschichte bisher einmaliges und erstmals wirklich globales intellektuelles Kooperationsinstrument in der Debatte steht, das, wenn es beschädigt oder gar funktionsunfähig gemacht würde, so schnell durch nichts ersetzt werden könnte.

Die derzeitige Krise ist zweifellos eine politische Krise, und nur weltfremde Idealisten haben annehmen können, daß eine Weltorganisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur vor einer solchen Krise gefeit sei. Mit Recht schrieb noch kürzlich Walter Mertineit, einer der Vizepräsidenten der Deutschen UNESCO-Kommission:

»Es war eine Illusion zu glauben, die ›specialized agencies‹ der VN von der Weltpolitik fernhalten zu können. Daraus den Vorwurf einer unstatthafter Politisierung der Fachorganisationen zu machen, heißt nicht nur, den grundlegenden Wandel zu verkennen, der mit der Veränderung der Mitgliedschaft seit 1960 eingetreten ist, sondern auch den immer vorhandenen, mehr oder weniger engen Bezug zwischen fachlichen und politischen Entscheidungen willkürlich zu trennen. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß es auch in der UNESCO ein ›goldenes Zeitalter‹ reinen Fachdenkens nie gegeben hat.«¹⁰

»Das politische Element«,

so hat Hans-Wolf Rissom vom Sekretariat der Deutschen UNESCO-Kommission gesagt,

»war in der Vergangenheit für die westlichen Staaten allerdings weniger spürbar, weil die fachlichen Zielsetzungen der Programme mit den politischen Intentionen im wesentlichen übereinstimmten.«¹¹

Wenn ein Staat wie die USA, der bisher ein Viertel des UNESCO-Budgets getragen hat, diese Weltorganisation verläßt, so kann man im Interesse der westlichen Position in dieser Organisation nur hoffen, daß dies ein Auszug vorübergehender Art sein möge. Natürlich kann nicht daran gedacht sein, ein nach Beiträgen gestaffeltes Stimmrecht in der UNESCO einzuführen. Aber die Rückkehr der Vereinigten Staaten in die Organisation könnte wohl durch einen befriedigenden Kompromiß in den substantiellen Fragen einer Sicherung freiheitlicher Informations- und Medienstrukturen erleichtert werden.

Auch für die Bundesrepublik Deutschland, die seit 1951 Mitglied der UNESCO ist und damit nach langen Jahren geistiger Isolierung Deutschlands in der Vor- und Nachkriegszeit wieder freien Zugang und Austausch mit dem intellektuellen Leben der Welt erhalten hat, steht mit dieser Frage vieles auf dem Spiel. Und auch für die Deutsche Frage ist die künftige Funktionsfähigkeit der UNESCO von beträchtlicher Bedeutung. Die gegenwärtige Krise der UNESCO stellt insofern auch im historischen Rückblick eine besondere Problemsituation dar, die nicht zuletzt auf deutscher Seite alle Aufmerksamkeit erfordert. Die bisherige maßvolle Politik des Auswärtigen Amtes, an der Mitgliedschaft in der UNESCO festzuhalten und von innen an einem Selbstfindungsprozeß der Organisation mitzuwirken, läßt hoffen.

Anmerkungen

- 1 Otto Soehring, Völkerbund und internationale wissenschaftliche Beziehungen, Leipzig 1927, S. 19.
- 2 Amry Vandenbosch/Willard N. Hogan, Die Vereinten Nationen, Wien/München 1955, S. 392.
- 3 Luther H. Evans, Die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur — UNESCO, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Zehn Jahre Vereinte Nationen, Frankfurt a. M. 1956, S. 122.
- 4 Evans (Anm. 3), S. 125f.
- 5 Evans (Anm. 3), S. 128.
- 6 Everyone's United Nations. A Handbook on the United Nations, its Structure and Activities, New York 1979, S. 360 (UN Publ. E. 79.I.5).
- 7 Text: VN 1/1979 S. 36f.
- 8 Ansgar Skriver, Die persönliche Meinung: UNESCO keine Aktiengesellschaft, VN 1/1984 S. 5.
- 9 Insbesondere zur Medienhilfe seitens der Bundesrepublik Deutschland siehe Barthold C. Witte, Medienförderung in der Dritten Welt, VN 6/1983 S. 184ff. Im gleichen Heft findet sich auch ein prononcierter Diskussionsbeitrag von Richard Dill, Zwischen Freiheit und Gleichgewicht. Stolpersteine auf dem Wege zu einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung, S. 179ff.
- 10 Walter Mertineit, UNESCO — Idee und Pragmatik einer internationalen Organisation, in: Bernd Rebe/Klaus Lompe/Rudolf von Thadden (Hrsg.), Idee und Pragmatik in der politischen Entscheidung. Festschrift für Alfred Kubel, Bonn 1984, S. 225–235, hier S. 234.
- 11 Zitiert bei Mertineit, ebda.