

POLITIKWISSENSCHAFT



Wer rettet die UNESCO?

Klaus Hübner

T Frank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Klaus Hüfner Wer rettet die UNESCO?

Klaus Hübner

Wer rettet die UNESCO?

FFrank & Timme
Verlag für wissenschaftliche Literatur

ISBN 978-3-86596-544-8
ISSN 1862-6130

© Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur
Berlin 2013. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts-
gesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen.

Herstellung durch das atelier eilenberger, Taucha bei Leipzig.
Printed in Germany.
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

www.frank-timme.de

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	7
Verzeichnis der Anlagen	8
Vorwort	9
Kapitel 1 Einleitung.....	11
Kapitel 2 UNESCO im Überblick	15
2.1 Entstehungsgeschichte.....	15
2.2 Mitgliedschaft	18
2.3 Ziele und Aufgaben.....	21
2.4 Organisationsstruktur.....	24
2.5 Gegenwärtige Arbeitsschwerpunkte	38
2.5.1 Exkurs: Hat die Welterbekonvention eine Zukunft?	45
2.6 NGOs und UNESCO-Nationalkommissionen.....	53
2.6.1 Die Deutsche UNESCO-Kommission e.V.....	56
2.7 Entwicklung und Perspektiven.....	58
Kapitel 3 Die gegenwärtige Finanzkrise	61
Kapitel 4 Reform-Vorschläge und -Maßnahmen	79

Kapitel 5 Wie soll es weitergehen?	91
5.1 Ausgewählte Problemfelder	91
5.2 Probleme im Prozess der Planerstellung.....	110
5.3 Vorschläge für eine aktive deutsche Mitarbeit in der UNESCO	120
Anlagen.....	124
Literaturverzeichnis	132
Stichwortverzeichnis.....	141
Personenverzeichnis	145

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Die Entwicklung der UNESCO-Mitgliedschaft, 1946-2012	19
Übersicht 2	Die Organisationsstruktur der UNESCO, 2012-2013	25
Übersicht 3	UNESCO: Artikel V der UNESCO-Verfassung <i>vor</i> der Änderung durch die 26. Generalkonferenz am 24. Oktober 1991 (Auszug)	32
Übersicht 4	UNESCO: Artikel V der UNESCO-Verfassung <i>nach</i> der Änderung durch die 26. Generalkonferenz am 24. Oktober 1991 (Auszug)	33
Übersicht 5	Bundesrepublik Deutschland: Mitgliedschaft im UNESCO-Exekutivrat, 1954-2011	34
Übersicht 6	UNESCO: Entwicklung der Personalzahlen, 1970-2011	37
Übersicht 7	UNESCO: Entwicklung der verabschiedeten ordentlichen Haushalte und der Betriebsmittelfonds, 1965-1966 –2012-2013 (in Mio. US-Dollar)	67
Übersicht 8	UNESCO: Außerordentliche Gesamtausgaben, differenziert nach UN-Fonds und anderen Fonds, 1971-2010 (in Mio. US-Dollar)	68
Übersicht 9	1. Resolution: Finanzierung der UNESCO	70
Übersicht 10	Die UNESCO ist in Gefahr – Gründe, Konsequenzen und Lösungen	76
Übersicht 11	Veränderungen in der „Globalen Architektur“ zwischen 1946 und 2010 – Implikationen für die UNESCO	86
Übersicht 12	Multilaterale Bildungsausgaben im Vergleich, 1971-2011 (in Mio. US-Dollar)	100

Übersicht 13	Tabellarische Erfassung der multilateralen Bildungsfinanzierung in den EFA Global Monitoring Reports, 2002-2012	101
Übersicht 14	Kumulierte Entwicklung der Mitgliederzahl in der UNESCO sowie der Zahl der Ratifizierungen des Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen, 1961-2010	109
Übersicht 15	Entwurf zur Mittelfristigen Strategie 2014-2021 (37 C/4)	119

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1	Open Letter: UNESCO is in Danger – Causes, Consequences and Solutions	124
Anlage 2	WFUNA Plenary 2012: UNA-Germany/Resolution (final version adopted)	127
Anlage 3	UNESCO: Entwicklung der Personalzahlen, 1970-2011	128
Anlage 4	Multilaterale Bildungsausgaben im Vergleich, 1971- 2011 (in Mio. US-Dollar)	130

Vorwort

Anlass dieser Arbeit ist die Finanzkrise der Organisation, welche im November 2011 ausgelöst wurde. Damals erklärten die USA, dass sie aus gesetzgeberischen Gründen wegen der Mitgliedschaft Palästinas in der UNESCO ihren Pflichtbeitrag nicht mehr zahlen können. Der Verfasser hat daraufhin eine Reihe von Vorschlägen zur Lösung der Krise gemacht, die jedoch ohne Reaktionen blieben (vgl. Übersichten 9 und 10 bzw. Anlagen 1 und 2).

Mit der Frage „Wer rettet die UNESCO?“ wird indirekt zum Ausdruck gebracht, dass der Verfasser von der *Überlebensnotwendigkeit* der Organisation ausgeht. Mit anderen Worten, wenn es die UNESCO nicht gäbe, müsste sie erfunden werden. Aber sie müsste anders aussehen. Selbst wenn die heutige Finanzkrise überwunden ist, kann es so nicht weiter gehen wie bisher. Denn diese Krise macht eine weitere Krise sichtbar. Es handelt sich um eine Strukturkrise, die es zu bewältigen gilt. Viele Leser werden fragen, ob es nicht in der letzten Dekade bereits zahlreiche Reformen gegeben hat. Dies ist in der Tat der Fall gewesen, aber es handelte sich stets um Reform-Vorschläge, welche die gewachsenen Strukturen überhaupt nicht in Frage gestellt haben [vgl. UNESCO (1996); UNESCO (1997); sowie Kapitel 4]. Zu fragen ist daher nicht nur, ob die UNESCO in der Lage ist, mit konstruktiven Beiträgen auf ihren Arbeitsgebieten Anstöße als Katalysator zur Bewältigung der Vielzahl komplexer Weltprobleme zu geben. Zu fragen ist auch und vor allem, wie die Organisation aufgebaut und finanziert sein muss, um diese Aufgaben zu erfüllen. Darauf ist in den folgenden Kapiteln im Einzelnen einzugehen.

Wenn es gelingt, die gegenwärtige Finanzkrise zu überwinden und sowohl deutliche organisatorisch-strukturelle Reformen als auch eine Konzentration auf wenige Funktionen und Tätigkeitsfelder durchzuführen, dann könnte die UNESCO eine führende, vor allem intellektuelle Rolle im Gefüge des UN-Systems wahrnehmen. Dazu ist nicht nur Einsicht, sondern auch Mut gefragt. Weder das eine noch das andere ist von den Mitgliedstaaten mit ihren diplomatischen Vertretungen in Paris allein zu erwarten. Vielmehr gilt es, die Zivilgesellschaft mit ihren Fach-NGOs einschließlich *Akademia* zu mobilisieren. Nur wenn sie sich interessieren und engagieren, hat die Organisation noch eine Zukunft, als Ideenlabor, als Denkfabrik für die Weltgesellschaft zu dienen.

Als die ehemalige Beigeordnete Generaldirektorin für Kultur, Lourdes Arizpe, zu ihrer Arbeit in der UNESCO in den frühen 1990er Jahren interviewt wurde, stellte sie zunächst fest, dass unter den Regierungsvertretern vor Ort oftmals ein beträchtliches Maß an Misstrauen vorherrschte („*Oh, bureaucrats in UNESCO are terrible. They don't work. They don't do anything. They are inefficient*“). Unter ihren Mitarbeiter/innen hieß es jedoch: „*Well, the problem is that having the delegations in Paris breathing down our necks, makes it impossible to work well*“. Ihre Schlussfolgerung lautete daher: „*My analysis indicated that the inefficiency of the bureaucracy was inherent structure to a governance structure in which political interests were paramount over quality, substance and fairness. I used to say that working in UNESCO was like working in a government in which all the political parties are in power at the same time*“ [Transcript of Interview of Lourdes Arizpe in: United Nations Intellectual History Project (2007): S. 31]. Es ist ohne Zweifel dieser Grad an Politisierung und Verstaatlichung der Organisation gewesen, der sie veranlasste, an ihre Universität in Mexiko zurückzukehren. Es muss daher die Frage geklärt werden, ob und wie die Organisation zu ihren Ursprüngen zurückkehren kann, um den in ihrer Verfassung niedergelegten Ansprüchen gerecht zu werden.

Zwei Beiträge, die bereits in anderer Form veröffentlicht worden sind, wurden in ihrer Grundkonzeption in diese Arbeit übernommen, jedoch erheblich aktualisiert sowie erweitert. Es handelt sich um Kapitel 2, das ursprünglich 2005 im UNESCO-Handbuch erschienen ist [Hüfner, Klaus (2005)] sowie um den Exkurs in 2.5.1 zur Welterbekonvention, der 2012 auf der Webseite des Berliner Komitees für UNESCO-Arbeit e.V. (<http://unesco-berlin.de>) veröffentlicht wurde.

Der Dank des Verfassers gilt Herrn Hans Krönner für seine kritisch-konstruktive Durchsicht des Entwurfs sowie Frau Dr. Claudia Schlaak für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Manuskript-Erstellung. Zu danken ist auch der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., die das Projekt sowohl politisch-moralisch als auch bei der Manuskript-Erstellung materiell unterstützt hat. Schließlich dankt der Verfasser dem Verlag Frank & Timme und dessen Mitarbeiter/innen für die freundschaftliche Betreuung ganz herzlich. Für den Inhalt und damit verbundene Fehler zeichnet allein der Verfasser verantwortlich.

Berlin, Juli 2013

Klaus Hüfner

Kapitel 1

Einleitung

Die Kritik an der UNESCO nimmt überall zu. Zu fragen ist, ob diese Kritik berechtigt ist. Sollte dies zutreffen, müssen wir nach den Gründen suchen. Schließlich ist zu prüfen, ob die Organisation noch eine Existenzberechtigung hat oder nicht.

Die eigentliche Messlatte ist sehr hoch angelegt. Betrachten wir die die Präambel der UNESCO-Verfassung, so heißt es unter anderem:

- da Kriege im Geist der Menschen entstehen, müssen auch die Bollwerke des Friedens im Geist der Menschen errichtet werden;
- dass die weite Verbreitung der Kultur und die Erziehung des Menschengeschlechts zur Gerechtigkeit, zur Freiheit und zum Frieden für die Würde des Menschen unerlässlich ist;
- dass ein ausschließlich auf politischen und wirtschaftlichen Abmachungen der Regierungen beruhender Friede die einmütige, dauernde und aufrichtige Zustimmung der Völker der Welt nicht finden könnte, und
- dass deshalb der Frieden, wenn er erhalten bleiben soll, auf der Grundlage der geistigen und moralischen Verbundenheit der Menschheit errichtet werden muss.

Wer würde es wagen, diese hehren Ziele in Frage zu stellen, will doch die Organisation, wie es im Artikel I der UNESCO-Verfassung heißt, zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beitragen, 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.

Der bekannte US-Politologe Thomas Weiss hat die ketzerische Frage gestellt, ob die Vereinten Nationen und die UNESCO überhaupt eine Zukunft hätten. Er zitierte J. P. Singh, der in seiner Einleitung schrieb, dass die UNESCO, wie viele andere UN-Institutionen, „a functional tragedy of our own making, suffering from power politics, lack of resources, ineffectiveness, and managerial ineptitude“ darstelle – dass sie eine

funktionale, von uns verursachte Tragödie darstelle, die unter machtpolitischen Auseinandersetzungen, Mangel an Finanzressourcen, Ineffizienz und Unfähigkeiten im Management leide [vgl. Singh (2010): S. 1].

Dies sind also die beiden Extreme – einerseits der überhöhte Anspruch mit den Zielsetzungen, andererseits die sichtbaren Mängel bei den Versuchen der Umsetzung. Ohne Zweifel führte die gegenwärtige Finanzkrise der Organisation zu einem gewaltigen Schock, der nicht mehr durch übliche, stets sehr allgemein formulierte Reform-Vorschläge überwunden werden kann. Gefordert ist, und da ist Thomas Weiss durchaus zuzustimmen, ein fundamentaler Wandel, den die Organisation durchführen muss.

Unsere Ausgangshypothese lautet, dass die UNESCO sowohl aufgrund interner struktureller Fehlentwicklungen als auch aufgrund grundlegender Veränderungen in ihrer Umwelt in eine Strukturkrise geraten ist. Aus dieser Krise kann sie nur herauskommen, wenn nicht nur eine Konzentration auf wenige sowie inhaltlich neue Schwerpunkte, sondern auch ein fundamentaler Strukturwandel erfolgt. Es geht also um deutliche Korrekturen sowohl bei der Realisierung bisheriger Aufgaben als auch um die Entwicklung von dafür adäquaten Strukturen. Denn bisherige Reform-Vorschläge seit 2000 erfolgten stets im Rahmen der vorgegebenen Strukturen. Mit anderen Worten, es wurde nicht gefragt, ob die historisch gewachsenen Arbeitsteilungen zwischen Generalkonferenz, Exekutivrat und Sekretariat bei zunehmender „Verstaatlichung“ noch funktionstüchtig sind.

Die gegenwärtige Situation ist aufgrund des Finanz-Vetos der USA, die 2013 bereits mit über 225 Mio. US-Dollar bei der UNESCO verschuldet sind, existenzgefährdend. Hinzu kommt die abwartende Haltung der EU-Staaten einschließlich Deutschlands, die keine konstruktiven Lösungswege vorschlagen; im Gegenteil, alternative Finanzierungsvorschläge werden lediglich schweigend zur Kenntnis genommen und ad acta gelegt. Ergebnis dieses Nichthandelns ist die Tatsache, dass das 2011 auf der 36. Generalkonferenz beschlossene Arbeitsprogramm für 2012-2013 nicht umgesetzt werden kann.

Kapitel 2 gibt einen Überblick über Entstehungsgeschichte, Mitgliedschaft, Aufbau und Arbeitsweisen der UNESCO. Dabei geht es nicht nur um eine programmatische Aufzählung der Arbeitsschwerpunkte, sondern auch um die Anfang der

1990er Jahre begonnene strukturelle „Verstaatlichung“ durch eine Verfassungsreform. Diese hat – neben einer massiven Verletzung des „Geistes“ der Verfassung – zu erheblichen Ungleichgewichten in den Entscheidungsstrukturen zugunsten der Politik und zulasten der *Akademia* geführt.

Exemplarisch folgt als Exkurs ein konkreter Diskussionsbeitrag in überarbeiteter Form, der 2012 anlässlich des 40jährigen Bestehens des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes, im folgenden Welterbekonvention genannt, Problemfelder aufzeigt, mit denen sich auch die deutsche auswärtige Kulturpolitik konfrontiert sehen sollte.

Schließlich folgen ein Unterkapitel über die Bedeutung der Zivilgesellschaft und der UNESCO-Nationalkommissionen sowie ein Abschnitt über die Deutsche UNESCO-Kommission e.V., die als „Bindeglied“ zwischen UNESCO und deutschen staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen fungiert.

Kapitel 3 ist der gegenwärtigen Finanzkrise gewidmet. Zwar wird gern behauptet, dass diese Krise den Druck zu einer „umfassenden Strukturreform“ erhöhe, zu der sich auch die Generaldirektorin, Irina Bokova, bekenne (Deutsche UNESCO-Kommission (Hg.)(2013): S. 5). Aber außer den üblichen Begriffen, wie Verbesserung von Effizienz und Effektivität, Abbau von Bürokratie, Konzentration der Programm-Aktivitäten, erfolgt keine Spezifizierung seitens der Mitgliedstaaten, wie diese umfassende Reform der Strukturen eigentlich aussehen soll.

In diesem Kapitel werden die Maßnahmen der Generaldirektorin und Konsequenzen für die Programm-Umsetzung erläutert, um die Finanzkrise zu bewältigen. Zugleich werden Lösungsvorschläge unterbreitet, die jedoch – trotz der drohenden Handlungsunfähigkeit der Organisation – nicht öffentlich diskutiert werden. Der für 2012-2013 von der 36. Generalkonferenz beschlossene ordentliche Haushalt musste von 653 auf 465 Mio. US-Dollar abgesenkt werden.

Ein Haushalt mit nominalem Nullwachstum für 2014-2015 in Höhe von 653 Mio. US-Dollar kann von der 37. Generalkonferenz nicht verabschiedet werden, solange die USA ihre Pflichtbeiträge verweigern. Da keine Veränderung der Situation in Sicht ist, wurde am 4. Juli 2013 in einer Sondertagung des Exekutivrats eine neue Obergrenze von 507 Mio. US-Dollar mit entsprechender Reduzierung der Aktivitäten beschlossen [UNESCO/Executive Board (2013h)]. Zuvor fanden

Sondersitzungen einer allen Mitgliedstaaten zugänglichen Arbeitsgruppe statt, um Kompromisse durch Prioritäten-Setzungen erarbeiten [UNESCO/Executive Board (2013g)].

In Kapitel 4 werden Reform-Vorschläge und -Maßnahmen vorgestellt, wobei der Bericht der unabhängigen externen Evaluierung der UNESCO im Mittelpunkt steht. Darüber hinaus werden auch weitere Reform-Vorschläge aufgeführt, die seit 2000 zur Diskussion gestellt wurden. Deutlich wird, dass die Geschichte der UNESCO nicht nur als eine Geschichte der Finanzkrisen, sondern auch als eine Geschichte der Reform-Versuche geschrieben werden kann. Obwohl immer wieder vom Postulat einer „umfassenden Strukturreform“ die Rede war, gab es höchst selten Ansätze zur Reform des gegebenen Struktur-Gefüges.

Kapitel 5 schließlich ist der Frage gewidmet, wie es mit der UNESCO weitergehen soll. Zunächst werden einige ausgewählte Problemfelder exemplarisch zur Diskussion gestellt, mit denen sich der Verfasser beschäftigt hat. Sie erfordern ein deutliches Umdenken, wenn es um die Fragen der Konzentration und Prioritäten-Setzung geht (Kapitel 5.1).

In Kapitel 5.2 wird auf die Probleme der Programmierungstechniken eingegangen, die im Prozess der Planerstellung angewandt werden. Obwohl die innere Logik der Addition der von den einzelnen Mitgliedstaaten geäußerten Prioritäten überhaupt nicht erkennbar ist, ist dieses Verfahren allgemein akzeptiert und bisher nur vereinzelt in Frage gestellt worden.

Im abschließenden Kapitel 5.3 werden einige Vorschläge für eine aktive Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO gemacht, die nicht nur an Bund und Länder gerichtet sind, sondern auch zu einem aktiven Engagement der Zivilgesellschaft und vor allem der *Akademia* aufrufen. Dabei handelt es sich sowohl um umfassende Struktur-Reformen der Organisation, welche eine Revision der UNESCO-Verfassung erfordern, als auch um Anregungen, bisherige Verfahren und Inhalte in der Arbeit der Organisation deutlich zu hinterfragen.