

Durch Bildung zum idealen Menschen

Was die UNESCO in 60 Jahren erreicht hat

Klaus Hüfner



Prof. Dr. Klaus Hüfner, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow des Global Policy Forum.

Die UNESCO ist eine einzigartige Organisation: Zum einen hat sie ein breiteres Aufgabenspektrum als jede andere UN-Organisation, zum anderen verbindet sie staatliche und nichtstaatliche Elemente bei der Entscheidungsfindung. Dabei dienen Nationalkommissionen als Bindeglied zwischen Sekretariat und Mitgliedstaaten. Um die aus dieser Konstellation entstehenden zentrifugalen Kräfte zusammenzuhalten und die Organisation den Herausforderungen anzupassen, bedarf es einer durchsetzungsfähigen Person an der Spitze der Organisation. Generaldirektor Koïchiro Matsuura scheint diese Voraussetzung zu erfüllen – die von ihm begonnenen Reformmaßnahmen sind vielversprechend.

Ob die UNESCO ihr 60. Jubiläum im Jahr 2005 oder im Jahr 2006 feiern sollte, ist Ansichtssache. Eigentlich gilt der 4. November 1946 als offizieller Gründungstag der Organisation, weil an diesem Tag die UNESCO-Verfassung in Kraft trat. Doch kann auch ein anderes Datum als Gründungstag angesehen werden: der 16. November 1945, der Tag an dem in London die Verfassung von 37 Staaten unterzeichnet wurde. Es mögen nicht zuletzt pragmatische Gründe gewesen sein, die für das Jubiläum im Herbst 2005 sprachen: So konnte man die Feier in die turnusgemäß im Jahr 2005 stattfindende 33. Generalkonferenz integrieren.

Die Gründung

Die Gründung der Organisation geht auf die Initiative der während des Zweiten Weltkriegs eingesetzten Konferenz der alliierten Bildungsminister zurück, die zwischen 1942 und 1945 mehrere Treffen zur Gründung einer internationalen Organisation im Bildungsbereich, später dann für Bildung und Kultur abhielten. So wurde die UNESCO ein Kind der Vereinten Nationen: Auf der Gründungskonferenz von San Francisco im Frühjahr 1945 einigten sich die Staaten bei der Ausarbeitung des Charta-Textes darauf, in Artikel 57 die Gründung von Sonderorganisationen, darunter auf den Gebieten der Kultur und der Bildung, vorzusehen.

Schließlich sollten auch von Anfang an die Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften berücksichtigt werden, so dass die Organisation den Namen **UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)** erhielt. Das zweite ›C‹ für ›Communication‹ fand zwar nicht mehr Ein-

gang in den Namen, gehörte dennoch – vor allem auf Betreiben der USA – von Anfang an zu den Aufgabenbereichen der UNESCO.

Ohne Zweifel war es die Hoffnung auf Erziehung und Bildung zum ›idealen‹ Menschen, die als ›UNESCO-Idee‹ in die Geschichte einging. Dies kommt bereits deutlich in der Präambel der UNESCO-Verfassung zum Ausdruck:

»Da Kriege im Geist der Menschen entstehen, muss auch der Frieden im Geist der Menschen verankert werden.«¹

Staatlich oder nichtstaatlich

Bei der Gründung der UNESCO konnten die Vertragsstaaten auf zwei Vorbilder zurückgreifen. Im Jahr 1922 hatte der Völkerbund einen Internationalen Ausschuss für Geistige Zusammenarbeit gegründet, der sich aus 15 bedeutenden Wissenschaftlern zusammensetzte und als Beratergremium zur Verfügung stand. Dieses Gremium wurde drei Jahre später in ein rechtlich selbstständiges Institut mit eigenem Sekretariat in Paris umgewandelt. Ebenfalls 1925 wurde in Genf das Internationale Bildungsbüro zunächst als nichtstaatliche Organisation gegründet und vier Jahre später in eine zwischenstaatliche Organisation umgewandelt.

Damit wird bereits deutlich, dass sich die Gründer der UNESCO sowohl inhaltlich als auch organisatorisch mit alternativen Modellen befassen mussten. Zum einen ging es um die Frage, ob eine staatliche oder nichtstaatliche Organisation gegründet werden sollte, zum anderen um die Festlegung der Tätigkeitsfelder und die Frage, in welchem Umfang auch praktische Arbeit ›vor Ort‹ geleistet werden sollte. Das Ergebnis war ein Kompromiss. Es wurde eine *staatliche* Organisation gegründet, die jedoch einige *nichtstaatliche* Charakteristika aufwies. So sieht die UNESCO-Verfassung in Artikel VII ausdrücklich in jedem Mitgliedstaat eine Nationalkommission vor, in der Vertreter von Regierung und Fachinstitutionen, zusammenarbeiten. Diese Nationalkommissionen sollen nicht nur eine Beraterfunktion für die Regierungen übernehmen, sondern darüber hinaus als Verbindungsstellen für die UNESCO in den Mitgliedstaaten dienen.²

Der Exekutivrat der UNESCO bestand zunächst aus (18) unabhängigen Sachverständigen, die im Auftrag der Generalkonferenz handeln sollten. Auch hier stand das Modell des Internationalen Ausschusses für Geistige Zusammenarbeit Pate. Bis 1954 wurden die Mitglieder als Privatpersonen, als Vertreter des Geisteslebens gewählt, die im Auftrag der General-

konferenz handeln sollten. Auf Vorschlag der USA und Großbritanniens wurde diese Praxis jedoch geändert, so dass es sich nicht mehr nur um unabhängige Vertreter der Generalkonferenz handelte, sondern zugleich um Politiker, welche ihre Staaten vertreten. Die Mitglieder des Exekutivrats wurden nach einem regionalen Schlüssel auf vier Jahre gewählt; unmittelbare Wiederwahl war nicht möglich.

Seit 1993 besteht der Exekutivrat aus 51 beziehungsweise, nach einer weiteren Erhöhung im Jahr 1995, aus 58 Mitgliedstaaten, die auf vier Jahre gewählt werden und sofort wiedergewählt werden können. Nach Artikel V Absatz 2 der UNESCO-Verfassung (in der Fassung von 1991) sollen die Mitgliedstaaten Persönlichkeiten ernennen, die auf einem oder mehreren Gebieten der UNESCO Experten sind und aufgrund ihrer Erfahrungen und Fähigkeiten in der Lage sind, den Verwaltungs- und Exekutivaufgaben gerecht zu werden.

Was die Bestimmung der Tätigkeitsfelder anbetrifft, so weist die Organisation ein äußerst breites und heterogenes Aufgabenprofil auf, das sich von der Bildung über Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften hin zu Kultur und Kommunikation einschließlich solcher Bereiche wie Kunst und Literatur, Bibliotheks- und Archivwesen, Presse, Film, Fernsehen und Rundfunk, Sport sowie internationalen Schutz der Menschenrechte in den Zuständigkeitsbereichen der Organisation erstreckt.

Primat Bildung

Grundbildung und Alphabetisierung gehören seit Beginn zu den Hauptaufgaben der Organisation. Die erste Veröffentlichung der UNESCO war 1947 der Grundbildung gewidmet. War es anfangs der Wiederaufbau der Bildungssysteme in den vom Weltkrieg zerstörten Staaten, so begann bereits 1949 ein Pilotprogramm zur Grundbildung in Haiti, einem Entwicklungsland. Einen wichtigen Impuls für diese Arbeit gab die 1948 von den Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der in Artikel 26, Absatz 1, der obligatorische und unentgeltliche Grundschulbesuch für alle Jungen und Mädchen postuliert wurde.

Parallel hierzu ging es um den Abbau von Rassismus und Diskriminierung und um Studien zur Völkerverständigung. Letztere führten 1952 zur Gründung eines Netzwerks von UNESCO-Projekt-Schulen. Heute gehört dieses Netzwerk zur internationalen Verständigung mit rund 8000 Schulen in fast 180 Mitgliedstaaten zu den erfolgreichsten Bildungsprojekten der UNESCO.³

Anfang der sechziger Jahre wurden auf drei regionalen Bildungsministerkonferenzen in Afrika, Asien und Lateinamerika langfristige Bedarfs- und Entwicklungspläne aufgestellt. Die UNESCO gründete 1963 gemeinsam mit der Weltbank und der Ford-

Foundation in Paris das Internationale Institut für Bildungsplanung, dessen Aufgabe vor allem darin besteht, Fachleute für die Bildungsministerien auszubilden. Dieses Institut ist ohne Zweifel die ›Perle‹ unter den sieben Bildungsinstituten der Organisation.

In den sechziger und siebziger Jahren entwickelte sich eine gute Zusammenarbeit mit der Weltbank, die auf der Grundlage der Projektvorschläge der UNESCO entsprechende Bildungsinvestitionen in den Entwicklungsländern tätigte. Flankierend hierzu wurde ein Kooperationsvertrag mit dem Welternährungsprogramm (WFP) abgeschlossen, das Nahrungsmittel für Schulen zur Verfügung stellte – eine Zusammenarbeit, die heute noch besteht.

Zwei Berichte haben die Bildungsaktivitäten der UNESCO entscheidend beeinflusst. 1972 legte die Internationale Kommission für die Entwicklung der Bildung (Faure-Kommission) ihren Schlussbericht vor, in dessen Mittelpunkt die Entfaltung des übergreifenden Prinzips des lebenslangen Lernens steht.⁴ 1996 veröffentlichte die Kommission ›Bildung für das 21. Jahrhundert‹ (Delors-Kommission) ihren Bericht, der sich mit der Frage befasst, welche Rolle der Bildung in einer von Globalisierung bestimmten Zukunft zukommt.⁵

Mit dem Internationalen Jahr der Bildung 1970 und dem Internationalen Jahr der Alphabetisierung 1990 sollte die Weltöffentlichkeit auf die weiterhin notwendigen Anstrengungen im Bildungsbereich aufmerksam gemacht werden. Auf einer gemeinsam mit UNDP, UNICEF und Weltbank durchgeführten Konferenz in Jomtien/Thailand im Jahr 1990 wurden in der ›Welterklärung Bildung für alle‹ ein erweiterter Begriff der Grundbildung sowie die Ziele zur Reduzierung der Analphabetenzahl und Sicherung des Grundschulbesuchs formuliert.

Auch das Weltbildungsforum von Dakar/Senegal im Jahr 2000, an dem wiederum UNDP, UNICEF und Weltbank beteiligt waren, sah sich erneut gezwungen, nach den insgesamt als unbefriedigend empfundenen Entwicklungen in den neunziger Jahren einen Aktionsrahmen mit bildungspolitischen Zielen zu verabschieden. Danach soll in allen Staaten bis 2015 die allgemeine Grundschulbildung für Jungen und Mädchen eingeführt werden.

Parallel dazu haben die Vereinten Nationen zwei Dekaden ausgerufen und die UNESCO mit der Ko-

Zu den Tätigkeitsbereichen der UNESCO gehören neben Bildung, den Wissenschaften, Kultur und Kommunikation auch Kunst, Literatur, Bibliotheks- und Archivwesen, Presse, Film, Fernsehen und Rundfunk.

¹ Der Text der Verfassung in: Deutsche UNESCO-Kommission, Grundlagentexte, Bonn 2003, S.39.

² In Deutschland: Deutsche UNESCO-Kommission e.V.; <http://www.unesco.de>

³ Näheres zu den UNESCO-Projekt-Schulen: <http://www.upschulen.de>

⁴ Edgar Faure et al., Wie wir leben lernen. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme, Reinbek 1973.

⁵ Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum, Neuwied 1997.

Die UNESCO

Die UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur) besteht aus drei Hauptorganen: Generalkonferenz, Exekutivrat und Sekretariat.

Organisationsstruktur

1. Generalkonferenz

Die **Generalkonferenz** ist das oberste Entscheidungs- und Kontrollorgan. Seit 1954 tritt sie alle zwei Jahre zu einer ordentlichen Tagung zusammen. In der Generalkonferenz gilt der Grundsatz ›Ein Staat – eine Stimme‹. In dem Gremium werden die politischen Zielsetzungen und die Arbeitsrichtlinien der UNESCO festgelegt. Ein vom Sekretariat in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und deren Nationalkommissionen vorgelegtes zweijähriges Arbeitsprogramm dient dabei als Diskussionsgrundlage. Ferner beruft die Generalkonferenz internationale Staatenkonferenzen ein, nimmt internationale Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen an und erörtert die Berichte der Mitgliedstaaten an die Organisation über die Maßnahmen zur Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen.

2. Exekutivrat

Die Generalkonferenz wählt die Mitglieder des **Exekutivrats**, der seit 1995 aus 58 Mitgliedstaaten besteht und zweimal jährlich – im Frühjahr und Herbst – zusammentritt. Der Exekutivrat fungiert als Bindeglied zwischen Generalkonferenz und Sekretariat. Er ist zum einen für die Vorbereitung der Tagesordnung der Generalkonferenz und die Prüfung des Arbeitsprogramms sowie des entsprechenden Haushaltsplans zuständig, zum anderen für die Überwachung des Sekretariats bei der Durchführung des von der Generalkonferenz verabschiedeten Arbeitsprogramms.

Neben den beiden **Kommissionen** für Programmfragen und Außenbeziehungen sowie für Haushalts- und Verwaltungsfragen, denen automatisch sämtliche Mitglieder des Exekutivrats angehören, arbeitet dem Rat auch ein **Sonderausschuss** zu, der die Umsetzung der eingeleiteten Reformen zur Verbesserung der Arbeitsweise der UNESCO überwachen soll. Ferner gibt es zwei weitere **Ausschüsse**: Der eine ist für die internationalen nichtstaatlichen Organisationen und der andere für die Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen sowie für individuelle Menschenrechtsverletzungen in den Arbeitsbereichen der UNESCO zuständig.

3. Sekretariat

Das **Sekretariat** mit Hauptsitz in Paris ist in sieben Sektoren gegliedert, die folgende Arbeitsbereiche abdecken: Zu den fünf Programmsektoren Bildung, Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Kultur, Kommunikation und Information gehören außerdem Außenbeziehungen und Zusammenarbeit sowie Verwaltung. Das Sekretariat hat heute rund 2200 Mitarbeiter aus 160 Staaten. Davon ist etwa ein Drittel in den 53 Außenstellen tätig.

An der Spitze des Sekretariats steht der **Generaldirektor**, der mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattet ist: Er nimmt ohne Stimmrecht an allen Sitzungen der Generalkonferenz, des Exekutivrats und der Ausschüsse teil, erstellt regelmäßig Berichte über die Tätigkeit der Organisation, die er dem Exekutivrat und den Mitgliedstaaten übermittelt, und entwirft das Arbeitsprogramm mit entsprechenden Haushaltsvorschlägen für den Exekutivrat.

Bis zum Jahr 2001 wurde der Generaldirektor auf Vorschlag des Exekutivrats von der Generalkonferenz für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt; seit 1999 ist nur noch eine einmalige Wiederwahl möglich. Am 15. November 1999 wurde der Japaner Koichiro Matsuura zum 8. Generaldirektor der Organisation gewählt. Im Herbst 2001 hat die 31. Generalkonferenz entschieden, die Amtsdauer des Generaldirektors in Zukunft auf vier Jahre mit der Möglichkeit einer Wiederwahl für weitere vier Jahre zu begrenzen. Matsuura wurde auf der 33. Generalkonferenz im Jahr 2005 wiedergewählt und amtiert bis zum Jahr 2009.

Ziele und Aufgaben

Nach Artikel I Absatz 1 der Verfassung ist es das Ziel der UNESCO, »durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, 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«.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird die UNESCO nach Artikel I Absatz 2 ihrer Verfassung

- »a) in allen Massenmedien bei der Förderung der Verständigung und der gegenseitigen Kenntnis der Völker mitwirken und internationale Vereinbarungen empfehlen, die den freien Austausch von Ideen durch Wort und Bild erleichtern;
- b) der Volksbildung und der Verbreitung von Kultur neuen Auftrieb geben:
 - durch Mitarbeit am Aufbau des Bildungswesens (...);
 - durch Institutionalisierung internationaler Zusammenarbeit bei der Förderung des Ideals gleicher Bildungsmöglichkeiten für alle (...);
 - durch Empfehlung von geeigneten Bildungsmethoden für die Vorbereitung der Jugend (...) auf die Verantwortlichkeiten freier Menschen.
- c) Wissen bewahren, erweitern und verbreiten:
 - durch Erhaltung und Schutz des Welterbes an Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft (...);
 - durch Förderung der internationalen Zusammenarbeit in allen Bereichen des geistigen Lebens. Dazu gehört der internationale Austausch von (...) Wissenschaftlern/Wissenschaftlerinnen und Kulturschaffenden sowie von Veröffentlichungen, künstlerischen und wissenschaftlichen Objekten (...);
 - durch Einführung geeigneter Formen internationaler Zusammenarbeit mit dem Ziel, alle Veröffentlichungen weltweit frei zugänglich zu machen«.

Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen berechtigt zur Mitgliedschaft in der UNESCO (Artikel II Absatz 1 der UNESCO-Verfassung). Staaten, die den Vereinten Nationen nicht angehören, können auf Empfehlung des Exekutivrats von der Generalkonferenz mit einer Zweidrittelmehrheit als Mitglieder aufgenommen werden. Außerdem existiert seit 1951 die Assoziierte Mitgliedschaft für Hoheitsgebiete, die für die Wahrnehmung ihrer Außenbeziehungen selbst nicht verantwortlich sind. Im Sommer 2006 hatte die UNESCO 191 Mitglieder und sechs Assoziierte Mitglieder.

ordinierung beauftragt: Die Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹ 2003–2012 und die Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹ 2005–2014.

Diese UNESCO-Aktivitäten im Bildungsbereich machen deutlich, dass erstens Bildung weiterhin als der Schlüssel zur Verwirklichung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte angesehen wird und zweitens Bildung eine private und soziale Investition ist, die zu Wirtschaftswachstum und zur Überwindung von Armut führt.

Obwohl die Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, seit den sechziger Jahren erheblich gestiegen ist ebenso wie die Bemühungen zur Alphabetisierung, konnten die Bemühungen mit der demographischen Entwicklung nicht Schritt halten. Einerseits hat in den vergangenen Jahrzehnten eine weltweite Bildungsexplosion stattgefunden, andererseits haben heute weltweit immer noch über 100 Millionen Kinder keinen Zugang zur Schulbildung, und etwa 860 Millionen Erwachsene sind Analphabeten. Bildung und Alphabetisierung bleiben daher dauerhaft Arbeitsschwerpunkte der Organisation.

Politische Richtungskämpfe: Die USA treten aus

Am 28. Dezember 1983 informierte die amerikanische Regierung den Generaldirektor über ihre Absicht, mit Wirkung vom 31. Dezember 1984 aus der UNESCO auszutreten. Als Gründe gab sie unter anderem die zunehmende Politisierung, ideologische Einseitigkeit sowie ineffizientes Management an.⁶ Diese Entscheidung ist ohne die Vorgeschichte nicht zu verstehen, in der ein höchst ambivalentes Verhältnis der amerikanischen Regierung zur UNESCO zum Ausdruck kommt.

Die UNESCO war in erster Linie das Ergebnis britischer und französischer Initiativen: Die USA, die sich für die Berücksichtigung von Information und Kommunikation im Arbeitsprogramm der UNESCO stark machten, hatten weitreichende Vorstellungen auf diesem Gebiet. 1946 sollte die Organisation ein weltweites Radio-Netzwerk ähnlich der ›Voice of America‹ einrichten – ein Vorschlag, der erst 1953 von der Tagesordnung verschwand. Ab 1954, nach dem Beitritt der Sowjetunion, drängten die USA darauf, die Aktivitäten stärker auf technische Komponenten zu konzentrieren, denn zunehmend schwand die ›automatische Mehrheit‹ der westlichen Gruppe unter Führung der USA.

Im Jahr 1974 verabschiedete die UN-Generalversammlung die umstrittene Resolution zur Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO), deren Pendant die in der UNESCO aufgestellte Forderung nach einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO) werden sollte. Hintergrund war die Kritik der Entwicklungsländer an

dem uneingeschränkten, grenzüberschreitenden Satellitenfunk. Der Einsatz dieser Technologie gab den Industriestaaten eine Monopolstellung auf einem Markt, auf dem die Entwicklungsländer lediglich als Kunden und Empfänger, nicht aber als gleichberechtigte Partner auftreten konnten. Neben den Ansprüchen der Entwicklungsländer auf verstärkter Teilnahme erhoben die Staaten des Ostblocks die Forderung nach einer stärkeren staatlichen Verantwortung zur inhaltlichen Reglementierung der Informationsflüsse, die sich in der Forderung nach einem ›freien und zugleich ausgewogenen Informationsfluss‹ niederschlug. Nachdem der Entwurf für eine Erklärung zu den Massenmedien auf der 19. UN-Generalversammlung 1976 in Nairobi nach heftigen Debatten zur Überarbeitung zurückgezogen wurde, wurde zwei Jahre später auf der 20. UNESCO-Generalkonferenz ebenfalls nach heftigen Auseinandersetzungen eine Erklärung zu den Massenmedien verabschiedet. Jetzt lautete die Kompromissformel: ›free flow and a wider and better balanced dissemination of information‹.

Die bereits 1977 eingerichtete MacBride-Kommission sollte konkrete Vorschläge zu einer NWIKO machen. Der Bericht empfahl, die vorhandenen Unausgewogenheiten im Kommunikationsbereich zugunsten der Entwicklungsländer abzubauen, hob den hohen Stellenwert der Pressefreiheit hervor und forderte den freien Zugang zu allen Informationsquellen.⁷ Doch die Reaktionen waren sehr gemischt und die der amerikanischen Medien besonders heftig und einseitig, weil von einer staatlichen Kontrolle der freien Presse ausgegangen wurde. Die Kritik bezog sich vor allem auf einen Entwurf zu einem Vorschlag, eine Kommission zum Schutz der Journalisten zu gründen, obwohl dieser Entwurf noch nicht einmal zu einer formalen Entschließung führte.

Auf Initiative der amerikanischen Regierung wurde 1978 in Anerkennung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer das Internationale Programm zur Kommunikationsentwicklung (IPDC) gegründet, das als multilaterales Forum Medienprojekte fördert. Obwohl die Medienhilfe sehr mühsam anliefe, wurden bis heute über 1100 Projekte in 139 Entwicklungsländern mit insgesamt 92 Millionen US-Dollar bewilligt.

Auf der 22. Generalkonferenz im Jahr 1983 wurden heftige Auseinandersetzungen über die Zuwachsraten des ordentlichen Haushalts ausgetragen. Die Entwicklungsländer forderten eine zweistellige Wach-

Obwohl die Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, seit den sechziger Jahren erheblich gestiegen ist, konnten die Bemühungen mit der demographischen Entwicklung nicht Schritt halten.

⁶ Vgl. hierzu die hervorragenden Analysen von Roger A. Coate, *Unilateralism, Ideology, & U.S. Foreign Policy. The United States In and Out of UNESCO*, Boulder 1988; William Preston Jr., Edward S. Herman, and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly. The United States and UNESCO 1945–1985*, Minneapolis 1989.

⁷ Sean MacBride et al., *Viele Stimmen – Eine Welt. Kommunikation und Gesellschaft – Heute und morgen. Bericht der Internationalen Kommission zum Studium der Kommunikationsprobleme*, Konstanz 1981.

tumsrate, während die westlichen Hauptbeitragszahler, allen voran die USA, dazu nicht bereit waren. Trotz eines von den nordischen Staaten angestrebten Kompromisses, der in der Mitte lag, stimmten die USA als einziger Mitgliedstaat gegen den Haushaltsentwurf.

In dem oben Geschilderten wird das ambivalente Verhältnis der USA gegenüber der UNESCO deutlich: Einerseits waren sie für Politisierung, solange die Stimmenmehrheiten gesichert sind, andererseits dagegen, wenn die Mehrheiten nicht mehr sicher sind; einerseits plädierten sie für Nullwachstum beim Haushalt, andererseits zeigten sie eine mangelhafte Zahlungsmoral bei den Pflichtbeiträgen; einerseits befürworteten sie den freien Wettbewerb der Medien, andererseits die Beibehaltung der oligopolitischen Marktstrukturen auf der Anbieterseite. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit eigener Interessen bei gleichzeitiger hoher finanzieller Belastung mögen für die USA Gründe genug gewesen sein, der Organisation (vorerst) den Rücken zu kehren. Die Regierung unter Ronald Reagan ließ sich von ihrer Entscheidung, Ende 1984 auszutreten, nicht abbringen. Im Gegenteil: sie bemühte sich intensiv, auch andere westeuropäische Staaten zu einem Amtsantritt zu bewegen, was ihr im Fall Großbritannien auch gelang.

Die Arbeit der UNESCO wird seit 2004/2005 zu mehr als 50 Prozent durch freiwillige Beitragsleistungen finanziert.

Finanzierung: Pflicht- versus freiwillige Beiträge

Schleppende Pflichtbeiträge

In den achtziger und neunziger Jahren war die Haushaltslage der UNESCO aufgrund der schlechten Zahlungsmoral und der beiden Austritte desolat. Der Haushalt 1986/1987 bedeutete eine Verringerung der Pflichtbeiträge um knapp 30 Prozent. Erst mit dem Wiedereintritt der USA zum 1. Oktober 2003 konnte für den Zweijahreshaushalt 2004/2005 eine Erhöhung um 11 Prozent auf 610 Millionen US-Dollar politisch durchgesetzt werden.

Gegenwärtig sind die fünf größten Beitragszahler der UNESCO die USA (22 Prozent), Japan (19,572 Prozent), Deutschland (8,708 Prozent), Großbritannien (6,159 Prozent) und Frankreich (6,062 Prozent). Ähnlich wie in den Vereinten Nationen lässt auch in der UNESCO die Zahlungsmoral zu wünschen übrig. Bis zum 30. Juni 2006 haben nur 79 der 191 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, ihren Pflichtbeitrag für 2006 gezahlt (64 Prozent der veranlagten Beiträge).

Zunehmende freiwillige Beiträge

Während die Lage beim ordentlichen Haushalt gleich bleibend unsicher ist, hat sich die Situation bei den außerordentlichen Haushaltsmitteln stetig verbessert, was allerdings neue Probleme aufwirft. Neben den Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt stehen der Organisation außerordentliche Haushaltsmittel (Son-

dermittel) zur Verfügung, die primär für operative Aktivitäten der UNESCO ›vor Ort‹ bestimmt sind. Diese Geldmittel kommen von anderen Institutionen des UN-Systems, von den regionalen Entwicklungsbanken, ferner in Form von freiwilligen Beiträgen von einzelnen Mitgliedstaaten (etwa für zweckgebundene Fonds), aber auch in deutlich zunehmendem Maße von der Privatwirtschaft und sogar Einzelpersonen. Seit dem Haushalt 1998/1999 ist mit 263 Millionen US-Dollar erstmals wieder ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der sich 2002/2003 mit 517,7 Millionen US-Dollar fast verdoppelte und damit sehr nahe an die Höhe des ordentlichen Haushalts kam. Der außerordentliche Zweijahreshaushalt 2004/2005 betrug sogar insgesamt 695 Millionen US-Dollar.

Damit wurde eine ›Schallmauer‹ durchbrochen: Die Arbeit der UNESCO wird nunmehr zu mehr als 50 Prozent durch freiwillige Beitragsleistungen finanziert, was zu einer Verlagerung der Arbeit auf operative Tätigkeiten führen wird. Die Konsequenzen sind schwer abzuschätzen: Einerseits kann die Organisation mit Stolz darauf verweisen, dass sie so erfolgreich in der Einwerbung von Drittmitteln ist. Andererseits können die Mitgliedstaaten auf die Idee kommen, den ordentlichen Haushalt zu kürzen oder zumindest einzufrieren. Dabei übersehen sie, dass Angaben über die Höhe und Verwendung, über welche die Geberinstitutionen mitentscheiden, der Generalkonferenz lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Diese Entwicklung impliziert daher eine partielle Entmachtung der Generalkonferenz, falls nicht in Zukunft klare Bedingungen für die Einwerbung von Sondermitteln festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten müssen sich bei der Verschiebung der Herkunft der Finanzmittel im Klaren sein, dass dadurch der Schwerpunkt der Arbeit deutlich auf die operativen Tätigkeiten (Aufbau von Kapazitäten vor Ort) verlagert wird.

Aktuelle Arbeitsschwerpunkte

Die 31. Generalkonferenz hat im Spätherbst 2001 ihre fünfte Mittelfristige Strategie für die Jahre 2002–2007 verabschiedet.⁸ Diese im kommenden Jahr auslaufende UNESCO-Strategie reflektiert die Aktionspläne der großen Weltkonferenzen und orientiert sich an den so genannten Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) für den Zeitraum bis 2015. Insofern gibt es keinen Sonderweg der UNESCO; vielmehr orientiert sie sich voll und ganz an der Umsetzung der auf dem UN-Millenniums-Gipfel im September 2000 beschlossenen MDGs. Die Mittelfristige Strategie verbindet die vier Arbeitsbereiche der Organisation durch eine gemeinsame Zielsetzung und definiert zwölf strategische Ziele.

Im Umfeld dieser strategischen Ziele werden zwei so genannte **Querschnittsthemen** definiert, die pro-

Die UNESCO orientiert sich bei ihrer Arbeit voll und ganz an der Umsetzung der auf dem UN-Millenniums-Gipfel im September 2000 beschlossenen Entwicklungsziele.

grammübergreifend sowohl im Sekretariat als auch weltweit bearbeitet werden:

1. **Die Beseitigung der Armut, insbesondere der extremen Armut, und**
2. **Der Beitrag der Informations- und Kommunikationstechnologien zur Entwicklung von Bildung, Wissenschaft und Kultur und zum Aufbau einer Wissensgesellschaft.**

Bildung

In diesem Arbeitsbereich liegen die Schwerpunkte weiterhin, wie bereits oben ausgeführt, auf Alphabetisierung und Grundbildung. Weitere Schwerpunkte sind die internationale Zusammenarbeit im Hochschulbereich, bei der es vor allem um die Qualitätssicherung der Hochschulabschlüsse im Rahmen der GATS-Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) geht, und die Umsetzung der Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹ 2005–2014.

Naturwissenschaften

Im Sektor Naturwissenschaften werden Auf- und Ausbau von wissenschaftlichen Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen sowie weltweite Netzwerke wissenschaftlicher und technischer Grundlagenforschung gefördert. Die UNESCO unterstützt mit zahlreichen Fachprogrammen die Erforschung und den Schutz der Lebensumwelt des Menschen.

Sozial- und Geisteswissenschaften

In diesem Arbeitsbereich hat die UNESCO ein Programm zur Gestaltung gesellschaftlichen Wandels (Management of Social Transformations – MOST) begonnen. Im Mittelpunkt der zweiten Phase stehen Fragen der sozialen Nachhaltigkeit der Urbanisierung, des Zusammenlebens in kultureller Vielfalt und der lokalen Auswirkungen globaler Prozesse.

Kultur

Im Sektor Kultur bemüht sich die Organisation weltweit um den Erhalt und die Förderung der kulturellen Vielfalt sowie die Förderung des interkulturellen Dialogs. Im Oktober 2005 konnte die 33. Generalkonferenz mit großer Mehrheit das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen verabschieden.⁹ Ein weiterer Schwerpunkt sind die erfolgreichen Aktivitäten zum Schutz bedeutender Kultur- und Naturstätten, die in die Liste des Weltkulturerbes aufgenommen sind. Diese Liste umfasste im Juli 2006 insgesamt 830 Kultur- und Naturdenkmäler in 138 Staaten, darunter 32 in Deutschland. Daneben existiert die ›Rote Liste‹, in die zurzeit 31 gefährdete Kultur- und Naturstätten aufgenommen sind. Während der Kölner Dom im Jahr 2006 von der Liste gestrichen wurde, gilt das Dresdner Elbtal wegen des geplanten Brückenbaus weiterhin als gefährdet.

Kommunikation und Information

In diesem Arbeitsbereich setzt sich die UNESCO weltweit für das Recht auf Informations- und Pressefreiheit sowie für die Stärkung des freien Austauschs von Ideen und des allgemeinen Zugangs zu Informationen ein. Dazu gehören die Förderung des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt in den Medien und weltweiten Informationsnetzen.

Digitale Wissensgesellschaft

Bereichsübergreifend bemüht sich die UNESCO um die Verbesserung des internationalen Informationsaustauschs. Zur Orientierung für Politik und Normsetzung wurden auf der 32. Generalkonferenz im Jahr 2003 wichtige Standards festgelegt: dazu gehören die Verabschiedung der Erklärung zum allgemeinen Zugang zum Cyberspace und die Charta zum Erhalt des digitalen Kulturerbes. Auf dem UN-Weltinformationsgipfel (2003/2005) wurden Themen behandelt, die auch die UNESCO langfristig beschäftigen werden, vor allem wie die digitale Kluft überwunden und der Zielkonflikt zwischen Urheberrechten und öffentlichem Zugang zu Wissen gelöst werden können.

Weltkonferenzen

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre führte die UNESCO fünf Weltkonferenzen durch. Die Serie begann 1997 zur Erwachsenenbildung, wurde 1998 zur Kulturpolitik für Entwicklung sowie zur Hochschulbildung fortgesetzt und 1999 mit einem Weltkongress zur beruflichen Bildung und mit einer Weltwissenschaftskonferenz vorerst beendet. Obwohl jede Konferenz einen wichtigen Beitrag darstellte, bedeuteten fünf Weltkonferenzen innerhalb von drei Jahren nicht nur erhebliche finanzielle Einschnitte für die Organisation, sie erlaubten auch weder eine gründliche Vor- noch Nachbereitung für die teilnehmenden Mitgliedstaaten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass zukünftige Folge-Aktivitäten von einzelnen Sektoren des Sekretariats isoliert erfolgen, anstatt sie sektorübergreifend anzugehen. Dies wurde auch in den Fünfjahres-Folgekonferenzen Anfang dieses Jahrzehnts deutlich.

Normsetzung

Auf der zwischenstaatlichen Ebene fördert die UNESCO auch die internationale Normsetzung (standard-setting). Gegenwärtig sind etwa 30 Übereinkommen in Kraft. Daneben existieren über 40 (weniger verbindliche) Empfehlungen und Erklärungen. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung der Übereinkommen und

Obwohl jede Konferenz einen wichtigen Beitrag darstellte, bedeuteten fünf Weltkonferenzen innerhalb von drei Jahren nicht nur erhebliche finanzielle Einschnitte für die Organisation, sie erlaubten auch weder eine gründliche Vor- noch Nachbereitung für die teilnehmenden Mitgliedstaaten.

⁹ Deutsche UNESCO-Kommission, Österreichische UNESCO-Kommission, Schweizerische UNESCO-Kommission: Mittelfristige Strategie 2002–2007, Bonn 2003.

Empfehlungen Bericht zu erstatten. Allerdings weist dieses Staatenberichtssystem erhebliche Schwächen auf, weil lediglich zusammenfassende Berichte diskutiert werden. Wegen der extrem niedrigen Rücklaufquote der versandten Fragebögen wird gegenwärtig geprüft, ob und wie eine Konzentration auf Kernüberkommen mit intensiver Überprüfung der einzelnen Staatenberichte möglich ist.

Reformen als Daueraufgabe

Die UNESCO muss sich wie jede andere internationale Organisation im UN-System den sich wandelnden Umständen anpassen. Reformen können kurz-, mittel- oder langfristiger Art sein. Spätestens seit Ende 1983, als die USA ihren Austritt ankündigten, wurde der Reformbedarf der UNESCO in der Öffentlichkeit diskutiert. Verbesserungsbedarf wurde dabei hauptsächlich in der Verwaltung gesehen. Trotz erfolgter Fortschritte blieben bis weit in die neunziger Jahre hinein Probleme beim Management und bei der Verwaltung im UNESCO-Sekretariat bestehen. Daher beauftragte der im Jahr 1999 neu gewählte Generaldirektor Koïchiro Matsuura im Dezember desselben Jahres die Gemeinsame Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen (JIU) mit einer Bestandsaufnahme. Ein Jahr später gab sie insgesamt 19 detaillierte Empfehlungen ab, die größtenteils in die angekündigte Programm- und Verwaltungsreform des Generaldirektors einfließen.¹⁰

Ergänzt wurden die Reformmaßnahmen durch inhaltliche Prioritätensetzungen mit entsprechender finanzieller Ausstattung. Bereits in seinem ersten zweijährigen Programm für 2002–2003 im Rahmen der Mittelfristigen Strategie 2002–2007, die für jeden der vier Arbeitsbereiche jeweils drei Prioritäten postuliert, wurden fünf Prioritäten gesetzt, deren Finanzmittel um 50 Prozent durch interne Umverteilungen sowie außerordentliche Finanzmittel erhöht wurden.

Bestehend an diesen Reformmaßnahmen war, dass der Ansatz von Matsuura sich nicht auf rein organisatorisch-administrative Verbesserungen beschränkte, sondern unter den Bedingungen nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte durch Umverteilungen inhaltliche Prioritäten für die Bewältigung der Aufgaben der Organisation setzte.

Entwicklung und Perspektiven

Mit dem Beitritt der zahlreichen, in den fünfziger und sechziger Jahren unabhängig gewordenen Staaten der ›Dritten Welt‹ änderte sich auch das allgemeine politische Klima: Mit der Universalität der Organisation rückte die Weltperspektive unter Betonung des Nord-Süd-Gegensatzes in den Mittelpunkt der Arbeit und überlagerte den bis Ende der achtziger Jahre andauernden Ost-West-Konflikt. Die UNESCO hat auf ihren Generalkonferenzen immer auch all-

gemeinpolitische Themen behandelt; die von den USA und einigen ihrer westlichen Verbündeten beklagte ›Politisierung‹ ist daher als ein abnehmender pro-westlicher politischer Einfluss zu interpretieren.

Das Arbeitsfeld der UNESCO ist breiter als das jeder anderen internationalen Organisation außer der UN selbst. Durch den Zuwachs an Mitgliedern, von ursprünglich 28 auf 191 Mitgliedstaaten, wurden auch ihre Aufgabenfelder immer vielfältiger. Sie soll heute die vielfältigen Probleme mit relativ geringen Finanzmitteln weltweit lösen. Die in der Verfassung verankerte Mitwirkung – teils über UNESCO-Nationalkommissionen, teils über direkte Vereinbarungen auf internationaler Ebene – führen angesichts der Aufgabenvielfalt der Organisation zu einem Interessenspluralismus. Dieser äußert sich in zentrifugalen Kräften, die nur durch einen durchsetzungsfähigen Generaldirektor zusammengehalten werden können.

Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung erhält heute die UNESCO-Forderung nach einer ›Globalisierung mit einem menschlichen Antlitz‹ einen besonderen Stellenwert. Ziel der UNESCO ist sicherzustellen, dass bei der Globalisierung die kulturelle und ethische Dimension nicht verloren geht. Sie tut dies auf viererlei Wegen:

1. Sie bietet ein Forum, auf dem Ideen, Meinungen und Erfahrungen zu aktuellen Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftsproblemen weltweit ausgetauscht werden (Forum).
2. Sie liefert Denkanstöße, entwickelt Konzeptionen und Projekte und finanziert Versuchsprogramme (Denkfabrik, Katalysator und Multiplikator).
3. Außerdem erfüllt sie eine Dienstleistungsfunktion (clearing-house) durch die ständige Informationsverarbeitung und -aufbereitung in all ihren Arbeitsfeldern.
4. Schließlich kann sie über Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen die internationale Zusammenarbeit fördern.

Die Zukunft der UNESCO hängt davon ab, ob es den Regierungen der Mitgliedstaaten mit Hilfe ihrer Nationalkommissionen gelingt, sowohl ihre inhaltlichen Beiträge als auch ihre politischen Forderungen an die UNESCO so konkret und konstruktiv wie möglich zu gestalten. Das Vertrauen in die Arbeit der UNESCO und ihr Erfolg hängen daher nicht zuletzt von der Glaubwürdigkeit der Mitarbeit ihrer Mitgliedstaaten ab, die sich auch in ihrem finanziellen Engagement äußert. Vollmundige Bekenntnisse zu den UNESCO-Idealen allein reichen nicht aus.

⁹ Vgl. hierzu ausführlich Sabine von Schorlemer, Kulturpolitik im Völkerrecht verankert. Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt, Vereinte Nationen, 6/2005, S. 217–223.

¹⁰ Joint Inspection Unit, Review of Management and Administration in the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), Genf 2000.