



HAL
open science

Quo vadis UNESCO?

Ulrike Zeigermann

► **To cite this version:**

| Ulrike Zeigermann. Quo vadis UNESCO?. 2017. halshs-01660979

HAL Id: halshs-01660979

<https://shs.hal.science/halshs-01660979>

Submitted on 11 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quo vadis UNESCO?

Von Ulrike Zeigermann

Die UNESCO steht derzeit unter großem Druck. Seit 2009 bemüht sich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur um eine Reform. Doch statt versprochener größerer Sichtbarkeit und Wirksamkeit wird ihr von vielen Seiten vorgeworfen, zu politisch zu sein, auch steckt sie in finanziellen Schwierigkeiten. Im Oktober 2017 haben die USA und Israel zudem ihren Austritt erklärt. Vom 30. Oktober bis 14. November 2017 findet nun die Generalkonferenz der UNESCO statt, in der auch die Zukunft der Organisation neu verhandelt wird.

Viele offene Fragen bei der Generalversammlung 2017

„Da Kriege im Geist der Menschen entstehen, muss auch der Frieden im Geist der Menschen verankert werden.“, heißt es in der Verfassung der UNESCO von 1945. Ein nobles Ziel, welches, so könnte man meinen, breite Zustimmung finden und vielfältiges politisches Engagement hervorbringen sollte. Verfolgt man jedoch die die aktuellen Debatten innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), so scheint der Geist des Friedens zwischen den derzeit noch 195 Mitgliedsstaaten nicht besonders stark verankert ist.

Umso gespannter blicken zurzeit viele nach Paris, wo die Repräsentanten der Mitgliedstaaten vom 30. Oktober bis zum 14. November 2017 zusammen gekommen sind, um über die Zukunft dieser Sonderorganisation der Vereinten Nationen zu beraten. Seit 1946 finden die Sitzungen der Generalkonferenz alle zwei Jahre in Paris statt. Die Generalkonferenz ist das oberste Entscheidungs- und Kontrollorgan der UNESCO. Zur Diskussion stehen administrative Fragen zum Budget oder auch zur neuen Leitung der UNESCO. Daneben verhandelt die Generalkonferenz zwei Wochen lang jedoch auch viele inhaltliche Fragen. Und, in der Tat, offene Fragen gibt es viele.

In 2009 war erstmalig eine Frau an die Spitze der UNESCO gewählt worden. Bulgariens ehemalige Außenministerin Irina Bokova hat die Wahl mit einer Vision für sich entschieden, die eine grundlegende Reform der Organisation versprach. Trotz vieler erfolgreicher Programme in den letzten Jahren, insbesondere zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung und von Frieden durch Bildung, steckt die UNESCO im Oktober 2017 – am Ende der Amtszeit von Irina Bokova – jedoch in einer tiefen Krise.

Bei der aktuellen Krise handelt es sich zunächst um eine **finanzielle Krise**. Die USA als wichtigster Beitragszahler der UNESCO zahlen bereits seit 2011 nicht mehr ins Budget ein, ebenso wenig Israel. Auch Japan als zweitwichtigster Beitragszahler hält seit 2015 immer wieder das Geld zurück und weitere Länder kommen hinzu. Insgesamt fehlt der UNESCO somit fast ein Drittel ihres Budgets. Die Schulden der Mitgliedstaaten betragen mittlerweile über 640 Mio. USD (Stand 3.11.2017). So überraschend sind diese Zahlen jedoch nicht.

Die finanziellen Probleme sind eng mit den jüngeren **politischen Krisen** verbunden. Der UNESCO wird vorgeworfen, zu politisch zu sein. Seit der Aufnahme des palästinensischen Autonomiegebietes als Vollmitglied 2011 kritisieren insbesondere Israel und die USA, die Organisation würde antiisraelische Entscheidungen treffen. Die Situation eskalierte 2016 nachdem in einer umstrittenen Resolution der Tempelberg in Ost-Jerusalem nur unter seinem muslimischen Namen aufgeführt und 2017 die Altstadt von Hebron im Westjordanland auf Antrag der Palästinenser auf die Weltkulturerbeliste gesetzt wurde. Am 12. Oktober 2017 erklärten die USA und Israel schließlich für Ende 2018 ihren

Austritt aus der UNESCO. Beim Protest Japans wiederum geht es um die Aufnahme der Dokumente zum Nanjing Massaker von 1937 ins Weltdokumentenerbe, in das *International Memory of the World Register*. Auch andere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, werfen der Organisation immer wieder eine starke Politisierung vor.

Auch in der Vergangenheit haben immer wieder Staaten aus politischen Motiven die Organisation verlassen. So waren Südafrika von 1957 bis 1994, die U.S.A von 1985 bis 2003, Großbritannien und Nordirland von 1986 bis 1997 und Singapur von 1987 bis 2007 keine Mitgliedstaaten. Alle sind sie jedoch später wieder reguläre Mitgliedsstaaten geworden. Vielleicht ist es daher noch verfrüht, *worst-case*-Szenarios durchzuspielen. Dennoch von Frieden im Geist der Mitgliedstaaten kann aktuell keine Rede sein. Die UNESCO steht vor vielen Herausforderungen.

Die neue Generaldirektorin der UNESCO wurde offiziell am 10. November 2017 ernannt. Die frühere französische Ministerin Audrey Azoulay hatte sich zuvor im Exekutivrat gegen den katarischen Kandidaten Hamad bin Abdulasis al-Kawari mit 30 Stimmen zu 28 Stimmen durchgesetzt. Neben den akuten finanziellen Problemen und dem zentralen Vorwurf, einer zu großen Politisierung der Organisationen steht sie aber auch vor ganz konkreten strategischen und strukturellen Fragen, die auf der Generalkonferenz nur angerissen werden können.

Strategische Positionierung und inhaltliche Profilierung angesichts eines bröckelnden Multilateralismus

So wird ein zentraler (strategischer) Aspekt ihrer Arbeit die Positionierung der UNESCO innerhalb der Vereinten Nationen sein müssen. Letztlich muss sich die UNESCO auch innerhalb der Debatte um die Zukunft der internationalen (Staaten-)Gemeinschaft strategisch geschickt positionieren, will sie nicht, auch angesichts der kommenden finanziellen Engpässe, in der politischen Bedeutungslosigkeit versinken.

Auch wenn der Konflikt der USA mit der UNESCO schon seit der Aufnahme Palästinas 2011 besteht, erfolgte die Entscheidung zum Austritt dennoch in der Zeit des „*America First*“, in der U.S.-Präsident Donald Trump dem Pariser Abkommen zum Klimaschutz den Rücken gekehrt und die Vereinten Nationen immer wieder heftig kritisiert hat. Die Rhetorik eines geopolitischen Unilateralismus schwingt in den Polemiken Trumps immer wieder mit. Insofern ist die Entscheidung der USA, eine der wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Nationen weltweit, vor allem auch von symbolischer Bedeutung. Die damalige Generaldirektorin Irina Bokova äußerte daher zurecht ihr Bedauern über die Entscheidung der USA und Israel, aus der UNESCO auszutreten: „*Das ist ein Verlust für die UNESCO, aber auch für die gesamte Familie der Vereinten Nationen und für den Multilateralismus.*“

Noch ist die UNESCO eine zentrale Sonderorganisation der Vereinten Nationen und die Generalsekretärin ist Mitglied des UN-*Chief Executives Board for Coordination (CEB)*. Für die neue UNESCO-Generalsekretärin Audrey Azoulay wird es daher in ihrer Amtszeit nicht nur darum gehen, neues Vertrauen unter den Mitgliedstaaten zu schaffen, um ihre eigene Organisation aus der Krise zu holen, sondern die Vereinten Nationen insgesamt zu stärken und eine gemeinsame Zukunftsvision zu entwickeln, um ein Auseinanderbrechen der internationalen (Staaten-)Gemeinschaft zu verhindern.

Ganz konkret ist die UNESCO dabei mit Blick auf die Umsetzung der *Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung* gefragt. Ziel und Aufgabe der UNESCO ist es, wechselseitiges Verständnis und Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit international zu fördern. Vor dem Hintergrund zahlreicher aktueller internationaler und innergesellschaftlicher Konflikte, die sich auch in den UNESCO-internen Problemen widerspiegeln, erscheint dieses Ziel heute dringender denn je. Umso bedeutsamer ist, dass am Rande der

Generalkonferenz ein *High-Level* Ministertreffen zum vierten Ziel für nachhaltige Entwicklung (Bildung für nachhaltige Entwicklung, SDG 4) stattfindet, auf dem erste Erfahrungen bei der Umsetzung und weitere Meilensteine diskutiert werden. Durchaus ein politisches Minenfeld, denn auch wenn 2015 die Ziele der Agenda 2030 von allen UN-Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen wurden, so haben Staats- und Regierungschefs oftmals dennoch ganz eigene Vorstellungen von guter Bildungspolitik und lassen sich nur ungern in die Karten schauen. Für die UNESCO gilt es daher, mit diplomatischem Geschick zu agieren und sich dadurch sowohl strategisch als auch inhaltlich klar zu positionieren, denn Bildung gilt als Voraussetzung um weitere Menschenrechte verstehen, achten, wahrnehmen und einfordern zu können.

Professionalisierung und Überwindung von Strukturschwächen angesichts einer Renaissance nationaler politischer Interessen

Förderliche Bedingung für die starke Politisierung der UNESCO sind auch ihre eigenen Strukturen. Auf der Generalkonferenz wurden am 8. November 2017 neue Vertreter*innen der Mitgliedstaaten für die nächsten vier Jahre in das Exekutivkomitee gewählt. Das Exekutivkomitee wirkt als Aufsichtsorgan für die Arbeitsprogramme und prüft den Haushalt. Die Mitglieder dieses Gremiums sind nach festgelegter Quotierung in fünf Ländergruppen aufgeteilt. Auch Deutschland kandidierte 2017 wieder für einen Sitz in dem 58-köpfigen Exekutivkomitee. Es gehörte diesem bereits von 2013-2017 an. Anders als bei einem supranationalen Organ, wie beispielsweise der Europäischen Kommission, verfolgen die Vertreter*innen der Mitgliedstaaten im Exekutivkomitee hier jedoch vor allem staatliche Interessen und müssen sich primär gegenüber ihren nationalen Regierungen verantworten. Ihre politische Bedeutung für die internationale (Staaten-)Gemeinschaft wird die UNESCO jedoch nur öffentlich herausstellen können, wenn es ihr gelingt, die einzelnen nationalstaatlichen Interessen zusammen zu bringen, damit kohärente Arbeitsprogramme entwickelt und solide finanziert durchgeführt werden können.

Andererseits gilt es auch die Vorwürfe zur Politisierung insoweit zu entkräften, indem auf die inhärent politischen Aspekte einer (globalen) Bildungspolitik hingewiesen wird. Auch ein unabhängiges Mandat schützt am Ende nicht davor, dass auch überwiegend technische Aufgaben, wie die Frage um die Aufnahme der Dokumente zum Nanjing Massaker von 1937 ins Weltdokumentenerbe zeigen, politisch höchst brisant sein können. Der Wunsch nach einer unpolitischen internationalen Organisation ist insofern also unrealistisch und nicht angemessen. Als UN-Agentur orientiert sich die UNESCO vor allem an dem menschenrechtsbasierten Wertesystem der Vereinten Nationen. Dieses normative Wertesystem sollte Maßstab und Bezugspunkt der kritischen Diskussionen um die politischen Entscheidungsprozesse sein. Zumindest gilt es, diesen Maßstab und normativen Bezugspunkt fest im Arbeitsalltag der Organisation und Ihrer Gremien sowie bei der Setzung von Prioritäten für Strategien zu verankern.

Die Herausforderung bei den aktuellen politischen Debatten während der Generalkonferenz, im neuen Exekutivkomitee und für die neue Generalsekretärin besteht also darin, in Zukunft entsprechende Entscheidungsprozesse transparenter aber auch inklusiver zu gestalten und damit gleichzeitig eine klare gemeinsame menschenrechtsbasierte und nachhaltige globale Bildungspolitik zur Umsetzung von SDG4 zu etablieren.



Ulrike Zeigermann ist Politikwissenschaftlerin mit den Forschungsschwerpunkten Menschenrechte und vergleichende Politikfeldanalyse an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung. Bevor sie an die Friedensakademie Rheinland-Pfalz kam, promovierte Ulrike Zeigermann an der Westfälischen Universität Münster und leitete am Centre Marc Bloch in Berlin die Forschungsgruppe „Staatliches Handeln und Wissenszirkulation“. Seit November 2017 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.