

UNESCO und Menschenrechte

Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO) wurde am 16. November 1945 gegründet und hat ihren Sitz in Paris.

„Ziel der UNESCO ist es, 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.“ (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satzung der UNESCO).

Die UNESCO besteht aus drei Organen: Generalkonferenz, Exekutivrat und Sekretariat, an dessen Spitze der Generaldirektor steht. Als rechtlich selbstständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen unterhält die UNESCO eigene (Außen-) Beziehungen zu anderen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie zu internationalen Organisationen außerhalb der Vereinten Nationen. Der UNESCO gehören 193 Mitgliedstaaten (Stand: Oktober 2019) an. Israel und die USA sind zum 31. Dezember 2019 ausgetreten.

In jedem Mitgliedstaat besteht eine Nationalkommission, die die Umsetzung der UNESCO-Ziele evaluieren, die Regierung bei der Umsetzung beraten und die Öffentlichkeit informieren soll. Dazu kooperieren die Nationalkommissionen in ihrem Land mit den Organisationen und Institutionen, die sich mit Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation befassen. Sie werden von den Staaten finanziert, ebenso wie die UNESCO selbst, dabei übernimmt Deutschland einen der größten Beiträge.

Die UNESCO konzipiert weltweit Projekte, bringt Wissenschaftler und Experten zusammen und berät die Regierungen in Fragen von Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation, sowie zur Menschenrechtsbildung. In zwischenstaatlichen Komitees fördert die UNESCO z. B. den Erhalt von Informationsinhalten aus Büchern, Kunstwerken und Denkmälern der Geschichte und Wissenschaft (Welterbekomitee) oder den Wiederaufbau des Bildungswesens in Katastrophen- und Krisengebieten. Weiter arbeitet sie eng mit anderen Organisationen, wie der ILO in einem gemeinsamen Expertenausschuss für die Stellung der Lehrer zusammen, aber auch mit privaten Wirtschaftsunternehmen zur Nachwuchsförderung.

Derzeit hat die UNESCO bereits über 30 Übereinkommen (Stand Oktober 2019) verabschiedet, wie die Urheberrechtskonvention (1952), die Welterbekonvention (1972) und die Konvention gegen Doping im Sport (2005), darunter sind auch Übereinkommen, die nur regionale Geltung finden, wie die Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean (2019). Neben den Konventionen werden von der

Generalversammlung mit einfacher Mehrheit Empfehlungen verabschiedet, die völkerrechtlich nicht verbindlich sind, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aber aufgefordert sind, wie z. B. die Empfehlung für Wissenschaft und wissenschaftliche Forscher (2017). Darüber hinaus kann die Generalversammlung auch Erklärungen verabschieden, die ebenfalls nicht völkerrechtlich bindend sind, jedoch internationale Standards setzen, wie z. B. die Universelle Erklärung über Bioethik und Menschenrechte (2005). Bzgl. der Empfehlungen sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet in periodischen Abständen Berichte zu deren Umsetzung einzureichen. Bzgl. der Konventionen sind Berichte nur erforderlich, soweit der Staat der Konvention beigetreten ist.

Die Berichtsmoral der Staaten ist jedoch schlecht. Hinzu kommt, dass das Sekretariat die Staatenberichte in einen analytischen Bericht zusammenfasst, wodurch es zu einem Informationsverlust kommt und eine nähere Befassung erschwert wird. Das Unterorgan des Exekutivrates (Committee on Conventions and Recommendations; CR-Ausschuss) und der Exekutivrat können den Bericht mit Kommentaren und Empfehlungen versehen, bevor er der Generalversammlung zugeleitet wird. Diese kann dann zu dem Bericht Stellung nehmen und Empfehlungen verabschieden. Kritik wird hierbei durch den CR-Ausschuss geübt, weil sie die Berichte nicht einzeln, sondern zusammenfassend diskutieren müssen und damit einen Allgemeinheitscharakter schaffen ohne konkrete Ziele definieren zu können. Folglich bestehen seit längerem Reformbemühungen bzgl. des Berichtsverfahrens, um der Ineffizienz entgegen zu wirken.

Neben der Förderung ihrer Ziele durch Empfehlungen, Konventionen und Projektarbeiten setzt sich die UNESCO insbesondere für die Menschenrechte ein, die einen thematischen Bezugspunkt zu ihrer Arbeit aufweisen. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen diverse Rechte, die von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR, **vgl. StW**) erfasst sind, wie das Recht auf Bildung (Art. 26); am kulturellen Leben frei teilzunehmen (Art. 27); am wissenschaftlichen Fortschritt teilzuhaben (Art. 27), auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung (Art. 19). Hinzu kommen das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18); über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und zu verbreiten (Art. 19); auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die sich aus der Urheberschaft von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst ergeben (Art. 27); auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 20) in Verbindung mit Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation.

Seit ihrer Gründung erhielt die UNESCO daher Beschwerden von Einzelpersonen, Personengruppen und NGOs über Menschenrechtsverletzungen in den Bereichen Bildung und Kultur, und damit über Verstöße gegen die Ziele der UNESCO. 1952 entschied der Exekutivrat dann ein internes Verfahren einzuführen um Beschwerden prüfen zu können. Dieses Verfahren leitete die UNESCO dabei aus ihrer Satzung her und nimmt seitdem Beschwerden gegen jeden Mitgliedstaat entgegen. Dass es sich durchgesetzt hat, verdankt das Verfahren der Autorität der UNESCO und seiner Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten.

Dabei handelt es sich um ein vertrauliches Verfahren, das wie in einem Mediationsverfahren zwischen Staat und Beschwerdeführer vermitteln soll. Mit Inkrafttreten der beiden Menschenrechtspakte 1976 (**vgl. StW**) formalisierte die

UNESCO ihr Beschwerdeverfahren und prüft seitdem die Zulässigkeit der Beschwerde umfangreicher. In einem zweiten Schritt befasst sich der Ausschuss mit der Beschwerde (bzw. der sog. Mitteilung). Nach der Prüfung der Mitteilung wird der Staat zur Stellungnahme aufgefordert. Danach fällt der Ausschuss seine Entscheidung, die nicht anfechtbar ist. Kommt der Staat der vertraulichen Entscheidung auch nach vermittelnden Versuchen nicht nach, kann der Ausschuss dem Exekutivrat bitten den Einzelfall öffentlich zu behandeln.

Der Ausschuss behandelt Mitteilungen auch dann, wenn sie in anderen Menschenrechtsgremien (Menschenrechtsausschuss des ICCPR oder dem EGMR) behandelt werden. Menschenrechtsverletzungen auf den Gebieten der Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation können so durch Beschwerden in einem vertraulichen Verfahren durch den CR-Ausschuss geprüft werden.

Die Kritik am Individualbeschwerdeverfahren geht soweit, dass es Diskussionen gibt, das Verfahren einzustellen, da es andere UN-Organisationen gibt, die umfassend Menschenrechtsverletzungen prüfen und die Anzahl an Beschwerden rückläufig ist. Insbesondere Staaten, die selbst von Beschwerden betroffen sind, argumentieren für die Abschaffung und eine Zentrierung auf die Beschwerdeverfahren der Menschenrechtspakte. Andere fordern eine stärkere Behandlung der Staatenberichte, um so dem Ausschuss die begrenzte Zeit für die Beschwerden zu nehmen. Die UNESCO hat sich jedoch entschieden das Verfahren weiterhin durchzuführen, da es im Vergleich zu den Individualbeschwerden vor den Menschenrechtsausschüssen der Pakte gewisse Vorteile bietet. Gegen jeden Mitgliedstaat ist eine vertrauliche Beschwerde möglich, die nicht auf eine Verurteilung sondern auf eine Verbesserung der Menschenrechtsslage abzielt. Der Betroffene muss auch nicht den innerstaatlichen Rechtsweg gänzlich erschöpft haben, es jedoch versucht haben und ihm stehen neben der Beschwerde bei der UNESCO auch andere internationale Beschwerden offen. Es wird jedoch z. T. die Vertraulichkeit kritisiert, da den Staaten der öffentliche Druck erspart würde, der in anderen Verfahren sich als wirksam erwiesen hat. Auch wurde die Informationspolitik kritisiert, weil die UNESCO die Verfahren nicht öffentlich zugänglich macht und das Verfahren seit langem nicht weiterentwickelt worden ist.

Grundsätzlich kann der CR-Ausschuss, neben den Staatenberichts- und Beschwerdeverfahren auch „Situationen“ massiver Menschenrechtsverletzungen feststellen, die in ihren Aufgabenbereich fallen, diese kann der Ausschuss dann zur Erörterung an den Exekutivrat weiterleiten – was bisher jedoch noch nie geschehen ist.

Des Weiteren engagiert sich die UNESCO in der Menschenrechtsbildung, wie es auch in der AEMR, dem Sozialpakt (**vgl. StW**) oder dem Übereinkommen über die Rechte der Kinder (**vgl. StW**), rechtlich verankert ist. Ziel ist es, den Menschen ihre Rechte und Pflichten, die sich aus den Menschenrechten ergeben, zu vermitteln und sie zu sensibilisieren. 1974 verabschiedete die UNESCO-Generalkonferenz die Empfehlung „Recommendation Concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms“, die auch als die „74er Empfehlung zur internationalen Erziehung“ bekannt geworden ist. Die Leitsätze dieser Empfehlung zielen auf eine global orientierte Erziehung und Bildung; das Kennenlernen der Rechte und Pflichten des Einzelnen als auch von Gruppen und Völkern; Solidarität und Zusammenarbeit

bei zunehmender Globalisierung und die Bereitschaft der Einzelnen, zur Lösung von Problemen der Welt beizutragen. In einer weiteren Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten dann aufgefordert, ein System der Menschenrechtsbildung einzurichten, das jeder Bevölkerungsgruppe auf allen Bildungsstufen zugänglich ist. Die Umsetzung der Empfehlungen evaluiert die Generalkonferenz auf ihren Tagungen, anhand des Berichtsverfahrens, und gibt weitere Empfehlungen zur Verbesserung heraus. Die Menschenrechtsbildung steht seit der Wiener Weltkonferenz der Menschenrechte (1993) und der anschließend ausgerufenen UN-Dekade der Menschenrechtsbildung (1995-2004) verstärkt im Fokus. In verschiedenen Programmen unterstützt die UNESCO dabei die Menschenrechtsbildung. So gibt es weltweit über 10.000 UNESCO-Projekt-Schulen, über 60 UNESCO Chairs on Human Rights Education an Universitäten, sowie weiteren Projekten, die sich zum Ziel setzen, die Erziehung zum Frieden, zur Achtung der Menschenrechte, zu Toleranz, zu Demokratie und interkultureller Verständigung, zu vermitteln. Mit diesen Projekten fördert die UNESCO auch den regionalen und weltweiten Austausch von Forschungsergebnissen und Bildungsprogrammen.

In Deutschland war die Koordinierung der Menschenrechtsbildung durch die Zuständigkeit der Bundesländer in Sachen Bildung und Kultur erschwert und daher uneinheitlich in der Umsetzung. Erst mit Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2001) konnte eine koordinierte Menschenrechtsbildung ermöglicht werden, dennoch bleibt die föderale Struktur ein Hindernis und Deutschland deshalb in der Umsetzung der Menschenrechtsbildung zurück.

Literaturhinweise:

Bank, Roland; Foltz, Friederike, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (Stand: August 2010), online abrufbar unter www.mpepil.com.

Hüfner, Klaus, UNESCO und Menschenrechte, 2008.

Hüfner, Klaus, UNESCO und der Schutz der Menschenrechte – Sonderweg oder Sackgasse?, in MenschenRechtsMagazin 2012, S. 97-111.

Weiß, Norman, Einführung in Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen der UNESCO, in MenschenRechtsMagazin 1998, S. 15-19.

Homepage der UNESCO, online abrufbar unter: <http://www.unesco.org> (1.10.2019).

Homepage der Deutschen UNESCO-Kommission, online abrufbar unter: <http://www.unesco.de> (1.10.2019).

Erstellt von: Jonathan Hügens (Dezember 2016)

Letzte Bearbeitung: Marlene Wagner (Oktober 2019)