

UNESCO und der Schutz der Menschenrechte – Sonderweg oder Sackgasse?

Klaus Hüfner

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Der CR-Ausschuss als Nebenorgan des Exekutivrates
- III. Individualbeschwerden im Vergleich
- IV. Vorschläge für die zukünftige Arbeit

I. Einführung

Für viele Politiker und auch Wissenschaftler erscheint es verwunderlich, dass die UNESCO als eine internationale Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur auch über Mechanismen verfügt, die dem Schutz der Menschenrechte gewidmet sind. Aber bereits ein Blick in die UNESCO-Verfassung verdeutlicht den hohen Stellenwert der Menschenrechte im Aufgabenspektrum der Organisation. Denn nach Artikel I Absatz 1 der UNESCO-Verfassung, die am 16. November 1945 angenommen wurde, besteht das Ziel der Organisation darin,

„durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der 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“¹.

Das Hauptinteresse der UNESCO auf dem Gebiet der Menschenrechte gilt

- dem Recht auf Bildung;
- der Meinungs- und Ausdrucksfreiheit;

- den Rechten in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Kommunikation; sowie
- der Erziehung, Lehre und Forschung über Menschenrechte.

In über 60 Jahren seit Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die VN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 hat die UNESCO zahlreiche Aktivitäten zu deren Verwirklichung unternommen. Neben einem umfassenden Bildungs- und Forschungsprogramm sowie zahlreichen Veröffentlichungen führten die normsetzenden Aktivitäten zu entsprechenden Übereinkommen, Erklärungen und Empfehlungen. Eine große Zahl dieser Instrumente bezieht sich direkt oder indirekt auf Menschenrechte, welche in die Zuständigkeitsbereiche der UNESCO fallen. Für dieses breite Spektrum von Aktivitäten sind im Sekretariat sowohl die Sektoren Sozial- und Geisteswissenschaften sowie Bildung als auch das Büro für internationale Standards und Rechtsfragen zuständig.

Allerdings gibt es keine koordinierende Instanz im UNESCO-Sekretariat, um dem hohen Anspruch gerecht zu werden, dass sämtliche Aktivitäten der Organisation auf der Grundlage der Menschenrechte (human rights-based approach) erfolgen. Eine im Frühjahr 2001 vom Exekutivrat geforderte, umfassende Strategie und Arbeitsplanung führte Ende Juli 2001 zur Gründung einer Task Force des Sekretariats und zu einem intersektoralen Konsultationsprozess, der jedoch ohne sichtbare Konsequenzen blieb.

¹ Hervorhebung durch den Verfasser.

II. Der CR-Ausschuss als Nebenorgan des Exekutivrates

Zusätzlich zu den Staatenberichtsverfahren zur Überwachung der Einhaltung von UNESCO-Übereinkommen existiert seit 1978 in der UNESCO ein vertrauliches Verfahren, mit dem Beschwerden („Mitteilungen“) über Einzelfälle untersucht werden können. Aber diese Mitteilungen müssen sich auf Menschenrechtsverletzungen beziehen, die in die Zuständigkeit der UNESCO auf den Gebieten der Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation fallen.

Obwohl die UNESCO ein deutlich definiertes Mandat hat, sich um den Schutz der Menschenrechte zu kümmern, obwohl die Organisation seit über 30 Jahren Verfahren entwickelt hat, die zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes beitragen, ist in der letzten Dekade die Kritik nicht verstummt. Sie wird vor allem seitens der Mitgliedstaaten immer lauter artikuliert, erfolgt aber auch durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die im Menschenrechtsschutzbereich aktiv tätig sind und dem UNESCO-Verfahren wenig Aufmerksamkeit schenken. Im Mittelpunkt dieser Kritik steht der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on Conventions and Recommendations; CR-Ausschuss) mit seinem vertraulichen Verfahren zur Behandlung von Einzelfällen.

Im Folgenden sollen zunächst die beiden Aufgabenbereiche des CR-Ausschusses diskutiert werden. Im Anschluss daran werden die unterschiedlichen Positionen behandelt, die sich aus den zum Teil sehr heftigen Diskussionen vor allem im Kontext der zweiten Aufgabe herauskristallisiert haben. Abschließend erfolgt eine persönliche Bilanzierung mit Vorschlägen zur Überwindung der Krise.

Beim CR-Ausschuss handelt es sich um ein Nebenorgan (subsidiary body) des Exekutivrates der UNESCO, der sich spätestens seit 1995 aus 58 Mitgliedstaaten zusam-

men setzt.² Das heißt, der Ausschuss besteht derzeit aus 30 Regierungsvertretern, die vom Exekutivrat auf zwei Jahre gewählt werden und nicht als Sachverständige in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind, wie es in den Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen der Fall ist. Die Wahl erfolgt nach einem regionalen Schlüssel: Die Gruppe Westeuropa und Andere Staaten ist mit fünf Staaten vertreten (derzeit Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, USA). Osteuropa ist ebenfalls mit fünf Staaten vertreten, darunter die EU-Staaten Tschechische Republik und Slowakische Republik.

Der CR-Ausschuss erfüllt seit 1978 zwei Aufgaben:

- Überwachung der Anwendung einer Reihe von normsetzenden Instrumenten der UNESCO im Rahmen von Staatenberichtsverfahren (Übereinkommen und Empfehlungen) und
- Behandlung von Beschwerden, die sich auf Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen beziehen.

Ursprünglich war der Ausschuss lediglich mit der ersten Aufgabe betraut worden. 1965 entschied der Exekutivrat der UNESCO, dass die regelmäßigen Staatenberichte von einem Sonderausschuss des Exekutivrates überprüft werden sollen. Konkreter Anlass waren das 1960 von der Generalkonferenz der UNESCO verabschiedete Übereinkommen und die Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen, so dass sich der Sonderausschuss auf diese Aufgabe konzentrierte. Zwischen 1967 und 1970 wurde dieser

² 1991 hat die 26. Generalkonferenz auf Initiative Japans beschlossen, die Zusammensetzung des Exekutivrates weiter zu „verstaatlichen“. Seitdem werden die Mitgliedstaaten und nicht mehr „von den Mitgliedstaaten ernannte Delegierte“ gewählt. Während vorher die „Delegierten“ auf vier Jahre ohne die Möglichkeit einer anschließenden Wiederwahl gewählt wurden, ist eine anschließende Wiederwahl der Mitgliedstaaten zulässig. Die 1989 auf der 25. Generalkonferenz gewählten Persönlichkeiten durften bis 1993 als Mitglieder des Exekutivrates tätig sein. 1995 wurde die Mitgliederzahl des Exekutivrates von 51 auf 58 erhöht.

Ausschuss unter dem Namen Sonderausschuss über Diskriminierung im Bildungswesen (Special Committee on Discrimination in Education) geführt und 1970 in Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen im Bildungswesen (Committee on Conventions and Recommendations in Education; CRE) umbenannt. Aufgrund des um die zweite Aufgabe erweiterten Mandats trägt seit 1978 der Ausschuss den heutigen Namen.

1. Erste Aufgabe: Staatenberichte

Artikel VIII der UNESCO-Verfassung sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat regelmäßig in einer von der Generalkonferenz zu bestimmenden Form über die Maßnahmen berichtet, die er aufgrund von Empfehlungen und Übereinkommen der Organisation getroffen hat.

1968 beauftragte die Generalkonferenz den Exekutivrat, ein Organ einzurichten, um die Umsetzung der Übereinkommen oder Empfehlungen zu überprüfen. Dabei handelt es sich jedoch nur um die Prüfung derjenigen Staatenberichte, welche dem Ausschuss ausdrücklich übertragen wurden. Wie erwähnt, beauftragte der Exekutivrat den Ausschuss bereits 1965, die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens und der Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen von 1960 zu überprüfen. 1978 kamen die Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens von 1970 und der Empfehlung über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übertragung von Kulturgut von 1964 hinzu. Seit 1983 überprüft der Ausschuss die Staatenberichte zur überarbeiteten Empfehlung zur technischen und beruflichen Bildung von 1974 beziehungsweise 2001, seit 1985 die Empfehlung von 1974 über die Erziehung zu internationaler Verständigung und Zusammenarbeit und zum Frieden sowie die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu der 1995 sechs weitere Instrumente hinzukamen. Seit 1987 befasst sich der Ausschuss auch mit den Staatenberichten zur

Empfehlung über die Entwicklung der Erwachsenenbildung von 1976.

Weiterhin offen bleibt die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens zur technischen und beruflichen Bildung von 1989, die erstmals im Jahre 2012 erfolgen sollte. Angesichts der geringen Zahl von insgesamt 17 Ratifikationen hat die Organisation relativ spät, nämlich erst nach 20 Jahren entschieden, eine Sachverständigengruppe einzusetzen, um damit zusammenhängende Gründe zu erfahren. Der externe Sachverständigenbericht konnte erst im Herbst 2011 diskutiert werden, ohne dass bereits konkrete Konsequenzen daraus gezogen wurden.

An dieser Stelle sei bereits auf die Unterschiede bei der Erfüllung der Berichtspflichten hingewiesen. Während bei Übereinkommen lediglich die Vertragsstaaten berichtspflichtig sind, werden bei Empfehlungen alle Mitgliedstaaten der Organisation aufgefordert, Berichte zu erstellen. Falls von der Generalkonferenz nicht anders entschieden, sind die Berichte alle vier Jahre zu erstatten, faktisch ergeben sich jedoch längere Zeiträume, die zwischen fünf und acht Jahren liegen.

Auf seiner 177. Sitzung im Herbst 2007 hat der Exekutivrat ein spezifisches Mehr-Ebenen-Verfahren zur Überwachung der Umsetzung dieser drei Übereinkommen und elf Empfehlungen verabschiedet. Bei der Überprüfung der Staatenberichte nimmt der jeweils zuständige Sektor im UNESCO-Sekretariat eine wichtige Rolle ein. Er ist für den Entwurf eines Fragebogens zuständig und erstellt eine Zusammenfassung über die von den Vertragsstaaten zu den Übereinkommen zugesandten Informationen. Diese Staatenberichte erfolgen im Allgemeinen auf der Grundlage von Leitlinien sowie eines Fragebogens, den der Exekutivrat nach Vorlage durch das Sekretariat und Diskussion im CRAusschuss verabschiedet hat.

Ähnlich ist es bei der Zusammenfassung der Informationen zu den Empfehlungen, die über einen konsolidierten Bericht erfolgt, wobei das Sekretariat auch UNESCO-

Nationalkommissionen und NGOs konsultieren soll. Diese Prozesse führten jedoch zu deutlichen Informationsverlusten, da sämtliche Informationen der einzelnen Staatenberichte lediglich zusammengefasst vorgelegt werden.

Diese Berichtsentwürfe gehen dann an den CR-Ausschuss, der gegebenenfalls Kommentare und Empfehlungen abgeben soll, bevor sie an den Exekutivrat weitergeleitet werden. Der Exekutivrat leitet sie dann mit seiner Stellungnahme an die alle zwei Jahre tagende Generalkonferenz, die ihrerseits eine Stellungnahme abgibt oder eine Entschließung mit ihren Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Entscheidungen verabschiedet.

a. Niedrige Berichtsmoral der Staaten

Aufgrund der Tatsache, dass nur eine geringe Zahl der Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nachkommt, dass viele Berichte verspätet eingereicht werden, und dass Berichte in einigen Fällen zu allgemein gehalten und für den analytischen Bericht des Sekretariats kaum verwendbar sind, befindet sich das gesamte Staatenberichtssystem der UNESCO im CR-Ausschuss in einer sichtbaren Krise.

Hierzu sei folgendes Beispiel genannt. 2007 erfolgte die 7. Beratung zum Übereinkommen und zur Empfehlung gegen Diskriminierung im Bildungswesen. Die Zahl der Ratifizierungen ist bereits sehr niedrig. In den letzten 50 Jahren hat mit 97 Vertragsstaaten nur knapp die Hälfte der heute 195 UNESCO-Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen ratifiziert (Stand: 1. Dezember 2011).³

Aber auch die Rücklaufquoten waren sehr gering; mit 36 von damals 91 Vertragsstaaten hatten weniger als 40 Prozent ihre

Pflichten erfüllt. Bei insgesamt 51 Berichten von damals 193 UNESCO-Mitgliedstaaten lag der Rücklauf bei unter 27 Prozent.

b. Beispiele für weitere Schwachstellen

Im November 1997 verabschiedete die UNESCO-Generalkonferenz ihre Empfehlung zur Stellung des Hochschulpersonals, in der der Generaldirektor aufgefordert wurde, einen umfassenden Bericht zur weltweiten Situation der akademischen Freiheit zu erstellen. Neun Jahre später, im Herbst 2006 legte der Generaldirektor dem Exekutivrat einen Bericht vor, der jedoch wegen heftiger informeller Kritik an der Kürze, Einseitigkeit und Unvollständigkeit zurückgezogen wurde.⁴ Ein neuer Bericht liegt bis heute nicht vor. Überraschend war auch, dass eine vorherige Stellungnahme des CR-Ausschusses überhaupt nicht vorgesehen war.

Seit 1969 besteht ein gemeinsamer Sachverständigenausschuss mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Umsetzung der Empfehlung über die Stellung des Lehrpersonals. Dessen Berichte werden alle drei Jahre, versehen mit einem Kommentar des Sekretariats, dem CR-Ausschuss vorgelegt. Allerdings finden dort inhaltliche Diskussionen kaum statt. Dazu gehen die Kommentare des Sekretariats auch nicht ein, obwohl die Berichte eine Vielzahl von Empfehlungen enthalten, die das UNESCO-Programm betreffen.⁵

c. UNESCO-Verfahren im Vergleich

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das UNESCO-Verfahren der Staatenberichterstattung erheblich von den in anderen, aus Sachverständigen zusammengesetzten Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen üblichen Verfahren abweicht. Dort werden die Berichte eines jeden Vertragsstaates einzeln behandelt und

³ Zum Vergleich: Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966, der auch Vorschriften zum Recht auf Bildung enthält, wurde inzwischen von 160 Staaten ratifiziert; dies entspricht etwa 83 Prozent aller VN-Mitgliedstaaten (Stand: 1. Dezember 2011).

⁴ UNESCO-Dok. 175 EX/7 vom 28. Juli 2006.

⁵ Vgl. hierzu die Beispiele in: Klaus Hüfner, UNESCO und Menschenrechte, 2008, S. 43.

die Staatenberichte veröffentlicht; die Diskussion der Berichte findet in öffentlichen Sitzungen der Gremien statt, die in der Regel einen, höchstens zwei Tage dauern. Vertreter der jeweiligen Regierung stellen ihren Bericht vor und beantworten die Fragen der Mitglieder dieser Vertragsorgane. Danach verabschieden die Vertragsorgane eine abschließende Stellungnahme, in der auch Hauptkritikpunkte sowie Vorschläge und Empfehlungen enthalten sind. Diese Stellungnahme wird ebenfalls veröffentlicht.

In den Diskussionen im CR-Ausschuss über die zusammenfassenden Berichte mutet die häufig geäußerte Kritik über deren hohen Allgemeinheitscharakter ohne konkrete inhaltliche Aussagen vor allem auch dann höchst seltsam an, wenn ausgerechnet Regierungsvertreter diese zum Ausdruck bringen, deren Staaten sich überhaupt nicht an der Berichterstattung beteiligt haben.

d. Schwachstellen seit 1995

Deutlich sichtbar wurden auch folgende Entwicklungen: Einerseits mangelnde Fachkompetenz unter den Regierungsvertretern im CR-Ausschuss, andererseits erkennbare Zurückhaltung des UNESCO-Sekretariats, inhaltliche Schwächen in den Staatenberichten auch explizit zu nennen. Dieses Verfahren war zum Beispiel bei den ersten Beratungen zum Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen in den 1960er und 1970er Jahren fachlich weitaus fundierter ausgefallen. Damals berieten die aus den Persönlichkeiten des Exekutivrates gewählten CR-Mitglieder die Einzelberichte ausführlicher und erarbeiteten auch Situationsbeschreibungen der Einzelstaaten. So umfasste zum Beispiel die Dokumentation der dritten Beratung 1978 knapp 300 Seiten, bestehend aus dem Bericht des (CRE-)Ausschusses (56 Seiten), den Texten des Übereinkommens und der Empfehlung, einer Zusammenfassung der Staatenberichte sowie den einzelnen Staa-

tenberichten.⁶ Der Ausschuss tagte an drei Tagen; es wurde deutlich dargestellt, (a) welche Staaten welche Berichte abgegeben haben, und (b) welche Fragen von welchen Staaten unbeantwortet geblieben sind. Mehr noch, angesichts des geringen Rücklaufs äußerten sich die (CRE-)Mitglieder des Ausschusses sehr kritisch und wagten keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen. Die 20. Generalkonferenz beschloss daher 1978, diejenigen Mitgliedstaaten aufzufordern, welche noch keinen Bericht erstellt haben, dies so schnell wie möglich nachzuholen, damit die 21. Generalkonferenz 1980 über den Bericht des Ausschusses und die Stellungnahme des Exekutivrates beraten kann.⁷

e. Zwischenbilanz

In den letzten Jahren wurden mehrere Vorschläge gemacht, um aus diesem Dilemma herauszukommen. Aber außer den oben genannten, eher technischen Vorschlägen zur Mehrstufigkeit des Verfahrens und zur Verringerung der Zahl der zu überprüfenden Übereinkommen und Empfehlungen ist bisher keine Initiative – weder seitens der Regierungsvertreter noch durch das Sekretariat – unternommen und umgesetzt worden. Für den Einsatz von Sachverständigen fand sich – angeblich aus Kostengründen, obwohl über die Frage der Kostenträgerschaft ebenso wenig wie über die Prioritätensetzung diskutiert wurde – keine Mehrheit im CR-Ausschuss.⁸ Der Vorschlag, die einzelnen Staatenberichte ins Internet zu stellen, um einen höheren Grad an Transparenz zu erreichen, wurde ledig-

⁶ Vgl. hierzu das UNESCO-Dok. 20 C/40+Add., 1978.

⁷ Vgl. UNESCO-Dok. 21C/27, 1980.

⁸ Ein weitgehender Vorschlag wurde bereits 1982 veröffentlicht: "The question arise however as to whether the organ called on to make a first examination of the States' reports should not, in conformity with the practice of ILO, be completely non-governmental in character" (*Saba Hanna*, UNESCO and Human Rights, in: Karel Vasak (Hrsg.), *The International Dimensions of Human Rights*. Volume 2, 1982, S. 401-416 (S. 412).

lich schweigend zur Kenntnis genommen, aber bisher nicht umgesetzt. Auch der Vorschlag, den zusammenfassenden Berichten Kurzdarstellungen über die Situationen in den einzelnen Staaten anzufügen, rief im Sekretariat keine Begeisterung hervor.

Sollten bisherige Trends zur Staatenberichterstattung korrigiert werden, bedarf es neuer Initiativen einzelner Staaten (gruppen). So könnten auch zum Beispiel zum Recht auf Bildung neue Wege beschritten werden, die eine horizontal orientierte, sich über mehrere VN-Menschenrechtsverträge erstreckende Berichterstattung einfordern. Denn neben dem UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen befassen sich mehrere andere VN-Übereinkommen mit dem Recht auf Bildung (unter anderem das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderungen).⁹

Aber die Entschließung 15 der 30. Generalkonferenz vom 17. November 1999, in der der Generaldirektor aufgefordert wurde,

“the possibility of creating a coherent mechanism for reporting on monitoring the right to education as it is set down in various United Nations conventions on human rights, and to inform it at its 31st session of measures undertaken to this end”

zu prüfen, wurde auf der 31. Generalkonferenz im Oktober 2001 stillschweigend übergangen. Weder der Generaldirektor noch die Generalkonferenz noch der Exekutivrat noch einzelne Staaten (gruppen)

⁹ Hier können allerdings Probleme aufgrund unterschiedlicher Zahlen bei der Ratifizierung der betreffenden Übereinkommen entstehen, die zu berücksichtigen wären.

haben danach diesen Auftrag ernsthaft weiter verfolgt.

Wichtig ist eine deutliche Verbesserung der Staatenberichterstattung, die es erlaubt, über die Berichte erfreulicher Fortschritte hinausgehend auch die Probleme und Schwierigkeiten zu thematisieren, die mit der Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen im nationalstaatlichen Kontext verbunden sind. Einerseits ist die Kritik einzelner CR-Mitglieder an dem geringen Anteil der insgesamt für die Befassung mit Staatenberichten zur Verfügung stehenden Zeit berechtigt, andererseits erscheint die Forderung bei dem begrenzten Zeitbudget für die Behandlung der beiden Aufgaben dann eher politisch motiviert, wenn sie ausgerechnet von denjenigen CR-Mitgliedern vorgebracht wird, die von zahlreichen Individualbeschwerden betroffen sind.

2. *Zweite Aufgabe: Individualbeschwerden*

Zusätzlich zu den genannten Staatenberichtsverfahren existiert seit 1978 in der UNESCO ein vertrauliches Verfahren, mit dem Mitteilungen über Einzelfälle untersucht werden können.¹⁰ Das Verfahren wurde in der Entscheidung 104 EX 3.3 des Exekutivrates der UNESCO vom 26. April 1978 festgelegt. Zwischen 1978 und September 2011 wurden entsprechend diesem Verfahren insgesamt 566 Fälle für zulässig erklärt, von denen 346 Fälle erfolgreich gelöst werden konnten.¹¹

a. UNESCO-Verfahren als Sonderweg

Im Folgenden soll untersucht werden, wie es zu diesem Verfahren kam, das zwar ge-

¹⁰ Siehe *Karl Josef Partsch*, Stille Diplomatie oder Publizität bei effektiver Förderung der Menschenrechte, in: Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität?*, 1996, S. 135-139 (S. 136ff.).

¹¹ Vgl. auch Chart 22 in: *Hüfner*, *How to File Complaints on Human Rights Violations*, 2010, S. 151.

wisse Ähnlichkeiten mit den anderen Verfahren im VN-System aufweist, aber doch im Hinblick auf seine Besonderheiten einzigartig ist. Es handelt sich um einen Sonderweg, der jedoch vielen Staatenvertretern erhebliche Kopfschmerzen bereitet.

Da der Ausschuss sich nicht als ein internationales Gericht versteht, wird eine Lösung des Problems im Geiste der internationalen Zusammenarbeit, der gegenseitigen Verständigung und des Dialogs mit den Regierungsvertretern angestrebt. Um eine freundschaftliche und zugleich erfolgreiche Lösung zu erreichen, wobei in der Mehrzahl der Fälle Gnadengesuche aus humanitären Gründen angestrebt werden, arbeitet der Ausschuss streng vertraulich, das heißt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.¹²

Dem CR-Verfahren liegt im Unterschied zu den VN-Menschenrechtsübereinkommen kein Vertrag zugrunde, der von den einzelnen UNESCO-Mitgliedstaaten – mit oder ohne Vorbehalte – ratifiziert werden kann, sondern vielmehr eine Entscheidung des Exekutivrates der Organisation. Dadurch ist hier ein völkerrechtlich recht ungewöhnlicher Weg geschaffen worden, der allen Menschen offen steht, deren Staaten Mitglieder der UNESCO sind oder die in UNESCO-Staaten leben. Im Mittelpunkt steht das Opfer der mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen. Es geht um die Würde eines jeden einzelnen Menschen. Ihm soll aus humanitären Gründen geholfen werden.

Zunächst sollen die einzelnen Schritte in diesen Verfahren erläutert werden. Eine Beschwerde („Mitteilung“) kann von dem Opfer der Verletzung selbst eingereicht werden, ebenso von jeder Person, Perso-

nengruppe oder Nichtregierungsorganisation, die zuverlässige Informationen über solche Verletzungen hat. Die Tatsache, dass NGOs von Anfang an berechtigt waren, Mitteilungen einzureichen, weist im Interesse der Opfer von Menschenrechtsverletzungen mehrere Vorteile auf. Einerseits haben NGOs Erfahrungen bei der notwendigen Formulierung von Mitteilungen, andererseits können sie, was besonders wichtig ist, für Opfer tätig werden, die in Staaten leben, welche ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht ermöglichen, sich in solchen Fällen an eine internationale Organisation zu wenden.

Folgende Rechte fallen in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO (die genannten Artikel beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte):

- das Recht auf Bildung (Artikel 26);
- das Recht, am kulturellen Leben frei teilzunehmen (Artikel 27);
- das Recht, am wissenschaftlichen Fortschritt teilzuhaben (Artikel 27);
- das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung (Artikel 19).

Diese Rechte können die Ausübung anderer Rechte enthalten, von denen folgende hervorzuheben sind:

- das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18);
- das Recht, über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und zu verbreiten (Artikel 19);
- das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die sich aus der Urheberschaft von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst ergeben (Artikel 27);
- das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 20) im Zusammenhang mit Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation/Information.

Bei den Opfern von Menschenrechtsverletzungen handelt es sich um Lehrkräfte, Schüler und Studierende, Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Journalisten, das

¹² Da jedoch vertrauliche Dokumente nach 20 Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, wie es die Geschäftsordnung nach Regel 29 Satz 4 vorsieht, war zum 30-jährigen Bestehen des Verfahrens 2008 eine Veröffentlichung der ersten zehn Jahre (1978 bis 1987) der Arbeit des CR-Ausschusses geplant. Diese Aufgabe hat *Leif Holmström*, bis 1. Oktober 2010 Direktor des Raoul Wallenberg Institut in Lund, Schweden, übernommen, der an einer zweibändigen Veröffentlichung arbeitet.

heißt Intellektuelle, die aufgrund ihrer Tätigkeiten in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen (*ratione materiae*), oder jede andere Person, welche ein oder mehrere der oben genannten Rechte ausübt (*ratione personae*) (zum Beispiel ein Handwerker, der in seiner Freizeit eine Zeitschrift herausgibt). Andererseits dürfen Intellektuelle, die kriminelle Handlungen begehen, sich nicht darauf berufen, dass diese Fälle in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO gehören.

Die Mitteilung ist in schriftlicher Form an das Office of International Standards and Legal Affairs of UNESCO im Sekretariat der Organisation im Paris zu richten (E-Mail: sec.cr@unesco.org). Dieser Brief, welcher eine eindeutige Feststellung der Vorwürfe enthalten muss, ist in einer der beiden Arbeitssprachen der UNESCO, das heißt auf Englisch oder Französisch abzufassen und zu unterschreiben. Daraufhin erhält der/die Verfasser(in) des Briefes ein auszufüllendes Formular,¹³ das seine/ihre Mitteilung zum Inhalt hat. Dieses ausgefüllte Formular wird (unter Namensnennung des Verfassers) mit der Bitte um Stellungnahme an die betreffende Regierung geschickt und dann von dem CR-Ausschuss geprüft. Mit anderen Worten: Der ursprüngliche Brief wird nicht als die durch die UNESCO zu untersuchende Mitteilung betrachtet; die Mitteilung wird erst nach dem Erhalt des Formbriefes formal anerkannt und registriert.

Die Mitteilungen werden vom CR-Ausschuss in nichtöffentlichen Sitzungen untersucht, der sich alle sechs Monate (in der Regel im Frühjahr sowie im Herbst drei Tage vor Beginn der Sitzungen des Exekutivrates) trifft. An erster Stelle steht die Überprüfung der Zulässigkeit von Mitteilungen. Paragraph 14 lit. a der Entscheidung 104 EX 3.3 enthält zehn Bedingungen. Wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist, wird der Fall nicht weiter verfolgt. Damit eine Beschwerde zulässig ist, müssen unter anderem folgende Bedingungen erfüllt sein:

- die Mitteilung darf nicht anonym sein;
- die Mitteilung darf nicht offensichtlich unbegründet sein und muss den Eindruck hinterlassen, wesentliche Beweise zu enthalten;
- die Mitteilung darf weder beleidigend sein noch einen Missbrauch des Rechts zur Einreichung von Mitteilungen darstellen;
- die Mitteilung darf nicht ausschließlich auf Informationen gestützt sein, die durch die Massenmedien (Presse, Fernsehen, Radio, et cetera) verbreitet werden;
- die Mitteilung muss innerhalb einer angemessenen Frist nach den Tatsachen, die ihren Gegenstand bilden, oder innerhalb einer angemessenen Frist nach Bekanntwerden der Tatsachen eingereicht werden;
- die Mitteilung muss angeben, ob ein Versuch gemacht worden ist, innerstaatliche Rechtsbehelfe auszuschöpfen, die hinsichtlich der den Gegenstand der Mitteilung bildenden Tatsachen zur Verfügung stehen, und zu welchen Ergebnissen ein solcher Versuch gegebenenfalls geführt hat.

Sobald der Ausschuss festgestellt hat, dass die Bedingungen des Paragraphen 14 lit. a erfüllt sind, wird die Mitteilung normalerweise als zulässig erklärt, und deren wesentliche Inhalte werden auf der nächsten Sitzung behandelt. Der CR-Ausschuss benachrichtigt sowohl den/die Beschwerdeführer/in als auch die Regierung über seine Entscheidung der Zulässigkeit, welche keinerlei Schuldzuweisungen impliziert, sondern lediglich bedeutet, dass der Fall weiterbehandelt wird.

Wenn der CR-Ausschuss sich dann mit den Inhalten der Mitteilung befasst, werden auch Vertreter der betroffenen Regierungen zu nicht-öffentlichen Sitzungen eingeladen, um Informationen zu liefern und Fragen der Mitglieder des Ausschusses zu beantworten, die sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte der Mitteilung beziehen. In den letzten Jahren gab es höchst selten Fälle, in denen die Regierungsvertreter diese Gelegenheit, mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten, nicht wahrgenommen haben. Oftmals waren es lediglich die Botschafter/innen der Ständigen Vertretungen

¹³ Vgl. Anlage 8.2 in *Hüfner* (Fn. 5), S. 142-146.

bei der UNESCO, aber es gab auch einige Fälle, wo zusätzlich Sachverständige (unter anderem Ärzte, hochrangige Justizbeamte) sowie Ressortminister aus den Hauptstädten zu den Beratungen nach Paris kamen. Beschwerdeführer werden zu den Sitzungen des Ausschusses nicht eingeladen, aber über die Stellungnahmen der betroffenen Regierungen schriftlich informiert und gegebenenfalls um weitere Informationen gebeten.

Nach der Sitzung, in der eine Mitteilung durch den Ausschuss geprüft wurde, werden der Exekutivrat sowie der/die Verfasser/in und die betreffende Regierung über seine Entscheidung benachrichtigt, die nicht angefochten werden kann. Der CR-Ausschuss kann jedoch eine Mitteilung auf weitere Sitzungen vertagen, falls er zusätzliche Informationen benötigt oder neue Tatsachen erhält.

Ist eine Mitteilung als zulässig eingestuft worden, kann auf Wunsch des CR-Ausschusses auch der/die Generaldirektor/in in der UNESCO seine/ihre Amtsautorität nutzen, um mit der betroffenen Regierung eine befriedigende Lösung vertraulich herbeizuführen. Auch der/die Vorsitzende des CR-Ausschusses kann um entsprechende Aktivitäten gebeten werden. Sollte eine vertrauliche Lösung trotz zahlreicher Bemühungen nicht zustande kommen, kann der Ausschuss den Exekutivrat auffordern, den Einzelfall öffentlich zu behandeln. Dies erfolgte zuletzt in den Jahren 2001 bis 2003 in den Fällen eines politischen Gefangenen in Laos und eines politischen Gefangenen in Myanmar.¹⁴

Die UNESCO kann auch „Situationen“ oder „Fragen“ massiver oder systematischer Menschenrechtsverletzungen in den Kompetenzbereichen der Organisation erörtern. Der Ausschuss kann feststellen, dass eine solche „Frage“ existiert, hat sie dann aber an den Exekutivrat abzugeben. Diese „Fragen“ können in öffentlicher Sitzung durch den Exekutivrat und die Generalkonferenz der UNESCO behandelt wer-

den. Die UNESCO hat sich jedoch noch nie mit massiven oder systematischen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen dieses Verfahrens befasst.

b. Zwischenbilanz

Aufgrund der Tatsache, dass das UNESCO-Verfahren nicht als Folge eines entsprechenden Übereinkommens entwickelt wurde, das von den Mitgliedstaaten – mit oder ohne Vorbehalte – zu ratifizieren wäre, sondern sich einzig auf die Autorität der UNESCO-Verfassung bezieht, hat es eine Reihe von weiteren Vorteilen, wie zum Beispiel:

- die Möglichkeit von NGOs, Beschwerden für Opfer einzureichen;
 - die Möglichkeit, sowohl „Einzelfälle“ als auch „Fragen“ massiver und schwerwiegender Verletzungen von Menschenrechten zu behandeln; oder
 - die getrennte Behandlung eines jeden Einzelfalles während des Verfahrens, das heißt keine Zusammenfassung von Fällen zu einer „Situation“;
 - keine notwendige, vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges durch das Opfer;
 - die Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen in Staaten zu behandeln, die nur wenige Menschenrechtsübereinkommen und überhaupt keine Verfahren zur Einreichung von Individualbeschwerden ratifiziert haben; und
 - die Möglichkeit des Ausschusses, andere Informationsquellen bei der Behandlung von Fällen heranzuziehen, wozu auch die Befugnis des Exekutivrats gehört, Missionen zur Tatsachenermittlung einzusetzen.
- Obwohl der Prozess zur Nutzung des Verfahrens gut dokumentiert ist, wurde es bisher keiner breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Es funktioniert gewissermaßen unter höchster Vertraulichkeit, und die Entscheidungen des Ausschusses werden nicht öffentlich begründet. Dies betrifft auch die vertraulichen Diskussionen mit den Vertretern der betroffenen Regierungen. Nach einer Kurzdarstellung

¹⁴ Vgl. ausführlich Hüfner (Fn. 5), S. 57-63.

des Einzelfalls durch den/die Rechtsberaterin des Sekretariats kann der/die Regierungsvertreter/in Stellung nehmen (gegebenfalls ergänzend zu einer bereits vorher eingereichten schriftlichen Stellungnahme, was jedoch eher selten der Fall ist). Danach dürfen die Mitglieder des CR-Ausschusses Fragen an den/die Regierungsvertreter/in stellen.

In den allermeisten Fällen bedanken sich die Mitglieder mit dem Ausdruck höchst diplomatischer Dankbarkeit, wobei dann oftmals auch schon politische Bemerkungen einfließen, die im Prinzip gegen die Geschäftsordnung verstoßen und das Gebot der Vertraulichkeit verletzen. Daran schließt sich eine interne Diskussion ohne Vertreter der betroffenen Regierung an. Sollten sie Mitglied des CR-Ausschusses sein, nehmen sie ebenfalls nicht an dieser Diskussion teil, die zur Formulierung – zumindest von Elementen – einer Entscheidung führt. Wenn es abschließend um die Verabschiedung der Entscheidungen zu den Einzelfällen geht, sind wiederum sämtliche CR-Mitglieder anwesend, wobei davon ausgegangen wird, dass sich betroffene Staaten zu ihren sie betreffenden Fällen nicht äußern. Das hindert jedoch einzelne Regierungsvertreter nicht, zumindest Kommentare abzugeben, die zu Protokoll gegeben werden.

III. Individualbeschwerden im Vergleich

Gegenwärtig existieren fünf, aus Sachverständigen zusammengesetzte VN-Vertragsorgane mit Verfahren zur Überprüfung von Individualbeschwerden im Rahmen des jeweiligen Menschenrechtsübereinkommens. Im Einzelnen handelt es sich um

- den Menschenrechtsausschuss, zuständig für den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“);
- den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, eingerichtet im Rahmen des Internationalen Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;

- den Ausschuss gegen Folter, zuständig für die Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe;

- den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, eingerichtet im Rahmen des Übereinkommens für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; und

- den Ausschuss für die Rechte von Personen mit Behinderungen, zuständig für das Übereinkommen für die Rechte von Personen mit Behinderungen.

Allgemein ist festzustellen, dass bereits die Zahl der Vertragsstaaten, die Einzelbeschwerden zulassen, deutlich geringer ist (Stand: 1. Dezember 2011):

- beim Zivilpakt: 114 bei 167 Vertragsstaaten;

- bei der Anti-Rassendiskriminierungskonvention: 54 von 175;

- bei der Anti-Folter-Konvention: 61 von 149;

- bei der Frauenrechtskonvention: 103 von 187; und

- bei der Behindertenrechtskonvention: 64 von 107.

Die Entwicklung der Zahl der alljährlich neu hinzugekommenen Einzelfälle beim UNESCO-Verfahren weist eine deutlich sinkende Tendenz auf. Der Höhepunkt war 1980 mit 132 neuen Fällen. In den 80er Jahren waren es im Jahresdurchschnitt 64 Fälle und in den 90er Jahren nur noch rund 17 Fälle pro Jahr. In der letzten Dekade ist die durchschnittliche Zahl auf jährlich knapp 10 Fälle gesunken. Bilanzierend waren es 346 von insgesamt 566 Fällen (= 61 Prozent), die zu einem positiven Ausgang führten. Dies bedeutet im Durchschnitt eine jährliche Erfolgsquote von etwa 11 Fällen.

Im Vergleich mit den Individualbeschwerdeverfahren der oben genannten VN-Vertragskörperschaften ist dies – bei allen Vorbehalten der Vergleichbarkeit – kein schlechter Erfolg. Der VN-Menschenrechtsausschuss hat bei bisher insgesamt 2.076

registrierten Fällen in 731 Fällen eine Verletzung festgestellt; dies entspricht 21 Fälle pro Jahr. Weitaus geringer sind die festgestellten Verletzungen beim Anti-Folter-Übereinkommen mit 60 Fällen, beim Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommen mit elf Fällen sowie beim Übereinkommen gegen Frauen-Diskriminierung mit sieben Fällen. Hier wird deutlich, dass das UNESCO-Verfahren keinesfalls schlechter beziehungsweise „ineffizienter“ ist als die anderen Verfahren im VN-System.

Vergleiche mit der Arbeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zeigen jedoch andere Dimensionen auf und machen zugleich deutlich, warum der vor allem von den Vertretern der Region Asien geäußerte Vorwurf unberechtigt ist, dass die Region Europa mit Einzelfällen im CR-Ausschuss völlig unterrepräsentiert sei. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das bestehende Regionalverfahren von den Beschwerdeführern bevorzugt in Anspruch genommen wird. Im Zeitraum 2006 bis 2010 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Durchschnitt jährlich 1.546 Urteile gefällt. Zum 1. Januar 2011 gab es fast 140.000 Fälle, die anhängig waren.¹⁵

In den beiden letzten Jahren wurde von einigen Regierungsvertretern im CR-Ausschuss die geographisch ungleiche Verteilung der behandelten Fälle weiterhin kritisiert und als einseitig und feindlich gegenüber Asien und dem Pazifik beziehungsweise gegenüber den Entwicklungsländern interpretiert. Dabei wird übersehen, dass die regionale Zusammensetzung dieser von den Beschwerdeführern eingereichten Einzelfälle von dem UNESCO-Sekretariat oder dem CR-Ausschuss überhaupt nicht beeinflusst werden kann. Sie hat sich außerdem im Zeitablauf in der regionalen Zusammensetzung deutlich verändert. In den ersten Jahren 1978 bis 1984 betrafen zum Beispiel von insgesamt

264 Beschwerden mehr als die Hälfte, nämlich 138 Mitteilungen 13 Staaten in Lateinamerika und 79 Beschwerden 6 Staaten in Osteuropa.¹⁶

Immer wieder wurde von einzelnen Regierungsvertretern im CR-Ausschuss gefordert, dass „Genf“ der geeignetere Ort sei, die Einzelfälle zu behandeln. Wurde früher die VN-Menschenrechtskommission genannt, war es in jüngster Zeit der 2006 geschaffene Menschenrechtsrat als Nachfolger, dem die ausschließliche Kompetenz bei Menschenrechtsverletzungen zugesprochen wurde. Zwar existieren Ähnlichkeiten bei der Einreichung von Eingaben, die einer Person oder Gruppe von Personen ermöglicht, über Menschenrechtsverletzungen zu berichten. Aber die Verfahren unterscheiden sich insofern, als Einzelfälle per se vom Menschenrechtsrat nicht untersucht werden; vielmehr geht es um die Identifizierung von Situationen auf der Grundlage von Beschwerden, die auf konsistente, flagrante und systematische Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten hinweisen.

Auch bei den VN-Sonderberichterstattern werden zwar Einzeleingaben von Opfern, ihren Verwandten oder NGOs gesammelt, aber mit dem Ziel, Menschenrechtsverletzungen in einem Staat oder zu einem Thema zu behandeln.

Auch bei dem Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review; UPR) im neugegründeten Menschenrechtsrat geht es nicht um Individualbeschwerden, sondern um die allgemeine Situation in den 193 VN-Mitgliedstaaten, ob beziehungsweise inwieweit sie die internationalen Verpflichtungen zur Umsetzung der Menschenrechtsverträge erfüllen.

1. Zunehmende Kritik nach 1995

Seit Ende der 1990er Jahre kam es zunehmend zu heftigen Auseinandersetzungen in den öffentlichen Sitzungen des CR-

¹⁵ Darunter befanden sich Russland mit rund 40.300 Fällen, die Türkei mit 15.200, Rumänien mit 12.000, die Ukraine mit 10.400 und Italien mit 10.200.

¹⁶ UNESCO-Dok. 120 EX/17 vom 10. September 1984, S. 16.

Ausschusses. Im Frühjahr 1999 legte eine Arbeitsgruppe ihren Bericht vor, nachdem sie die Reaktionen von rund 20 Mitgliedstaaten erhalten hatte.¹⁷

Einigkeit bestand in dem nicht-rechtlichen und vertraulichen Charakter des Verfahrens. Regierungen werden nicht verurteilt; es geht vielmehr darum, durch eine gütliche Einigung die Lage der Opfer zu verbessern.

Auch die Forderung nach einer vorherigen Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges wurde zwar gestellt, aber wegen der besonderen Praxis des Verfahrens wurde für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung plädiert, wonach der/die Beschwerdeführer lediglich angeben soll, ob ein Versuch hierzu gemacht worden ist.

Blicken wir zurück auf die Entwicklungsgeschichte, so war 1978 unter den Bedingungen für die Zulässigkeit auch enthalten, dass die Beschwerde nicht bereits anderweitig Gegenstand einer internationalen Untersuchung ist. Diese Bedingung wurde aber in dem dann beschlossenen Verfahren nicht mehr aufgeführt.¹⁸ Die Arbeitsgruppe schlug 1999 dem CR-Ausschuss vor, dass das Sekretariat keine neuen Beschwerden dem Ausschuss zuleitet, welche bereits von anderen VN-Organen oder Organisationen des VN-Systems überprüft wurden. Der CR-Ausschuss war jedoch mehrheitlich der Meinung, dass eine solche „Doppelarbeit“ wegen des besonderen humanitären Charakters des UNESCO-Verfahrens nicht inkompatibel sei, sondern vielmehr einen komplementären Charakter aufweise.¹⁹

Die Frage, wer über die Zulässigkeit einer Beschwerde entscheiden soll, wurde bereits 1978 höchst unterschiedlich diskutiert.²⁰

Ursprünglich war an den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder des CR-Ausschusses gedacht. In einem anderen Entwurf war von dem Vorsitzenden und fünf weiteren Mitgliedern die Rede. Im Januar 1978 bevorzugte die Vorbereitungsgruppe folgende Formulierung:

„Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem/der Vorsitzenden des Ausschusses und anderer Mitglieder, die unter Beachtung einer gleichmäßigen geographischen Verteilung vom Ausschuss ernannt werden“.

Diese Option war nicht mehr im Abschlussbericht erhalten. Aber die auf der 104. Sitzung des Exekutivrates 1978 geführten Diskussionen weisen darauf hin, dass die Mitglieder diese Möglichkeit, eine Arbeitsgruppe einzurichten, dem CR-Ausschuss überließen.

Die Arbeitsgruppe des CR-Ausschusses schlug 1999 vor, dass der Entscheidungsprozess über die Zulässigkeit einer Beschwerde beschleunigt erfolgen soll. Der Vorsitzende des CR-Ausschusses soll, in Konsultation mit dem/der Rechtberater/in (Legal Adviser) des UNESCO-Sekretariats, dem Ausschuss vorschlagen, bei neuen Beschwerden bereits auf der ersten Sitzung über die Zulässigkeit zu entscheiden, falls die betreffende Regierung keinen Widerspruch eingelegt hat.

2. Zunehmende Politisierung

Obwohl CR-Ausschuss und Exekutivrat 1999 beschlossen haben, das UNESCO-Verfahren aufgrund seiner Besonderheiten in Bezug auf Zielsetzungen, Arbeitsweise und Zusammensetzung nicht zu verändern, wiederholte sich die Kritik in den letzten zehn Jahren von Sitzung zu Sitzung. Sorgfältig erarbeitete Unterlagen des Sekretariats zur Geschichte des UNESCO-Verfahrens und zum Vergleich mit den anderen Verfahren im VN-System konnten zu einer Versachlichung der Diskussion nicht beitragen. Im Gegenteil, es erfolgte eine immer heftiger werdende Politisierung der Arbeit des CR-Ausschusses mit dem Vorwurf, dass eine Gleichgewichtigkeit fehle, was einerseits den zeitlichen

¹⁷ Vgl. UNESCO-Dok. 156 EX/CR/2 vom 22. April 1999.

¹⁸ Siehe Fußnote 56 in: UNESCO (Hrsg), UNESCO's Procedure for the Protection of Human Rights. The Legislative History of the 104 EX/3.3 Procedure, 2008, S. 16.

¹⁹ UNESCO-Dok. 156 EX/52 vom 7. Juni 1999, S. 4 und 5.

²⁰ UNESCO (Fn. 18), S. 23.

Aufwand für die Behandlung der beiden Aufgaben und andererseits die Herkunft der Beschwerden und Beschwerdeführer betraf.

Sicher ist einer der Gründe die Veränderung in der Zusammensetzung des Exekutivrates. Spätestens seit 1995 ist die „Verstaatlichung“ vollends gelungen. Um „die Effizienz der UNESCO“ zu erhöhen, so lautete die Begründung des Antrags von Japan, besteht der Rat seitdem nicht mehr aus von den Regierungen vorgeschlagenen Einzelpersonen, die nicht unmittelbar wiedergewählt werden konnten, sondern aus Mitgliedstaaten, die sofort wiedergewählt werden können.²¹ Diese neue Zusammensetzung des Exekutivrates hatte entsprechende Folgewirkungen für dessen Unterorgane und damit auch für den CR-Ausschuss. Seitdem besteht dieser Ausschuss größtenteils aus Angehörigen der Ständigen Vertretungen bei der UNESCO, aus Vertretern des diplomatischen Dienstes, nicht notwendigerweise im Range von Botschaftern. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten entsenden – zusätzlich – Sachverständige.

Typisch für die Politisierung im CR-Ausschuss ist die Tatsache, dass ausgerechnet diejenigen Staaten, die für eine Verlegung nach „Genf“ plädieren, überhaupt keine Verpflichtungen für die rechtliche Möglichkeit von Einzelbeschwerden ratifiziert haben (unter anderem China, Indien, Kuba und Malaysia). Schließlich ist nochmals hervorzuheben, dass im Unterschied zu den Fakultativprotokollen der VN-Menschenrechtsübereinkommen das CR-Verfahren keine Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges verlangt. Betroffene Regierungen fordern dies dennoch vor dem CR-Ausschuss mit großem Nachdruck. Schließlich bemühen sich die betroffenen Staaten, auch auf Artikel I Absatz 3 der UNESCO-Verfassung hinzuweisen, wo es heißt:

„In dem Bestreben, die Unabhängigkeit, Unverletzlichkeit und schöpfende Mannigfaltigkeit

der Kulturen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten der Organisation zu wahren, darf diese nicht in Angelegenheiten eingreifen, die im wesentlichen in die innerstaatliche Zuständigkeit fallen“.

Dadurch erhielten die Diskussionen im CR-Ausschuss eine verstärkt politisch fundierte Dimension. Fachlich falsche Argumentationsketten wurden ständig wiederholt und zeugten von einer bewussten Lernunwilligkeit. Offene und versteckte politische Forderungen gewannen die Oberhand.

Besonders deutlich kamen die unterschiedlichen Positionen zum Ausdruck, als Anfang Oktober 2010 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Ad-hoc-Arbeitsgruppe des CR-Ausschusses zwei Tage öffentlich diskutierte, ob und wie dessen Arbeitsmethoden verbessert werden können. Die Arbeitsgruppe konnte sich jedoch nicht auf einen detaillierten Vorschlag einigen. Der auf der Grundlage von zwei von Frankreich und Kuba eingebrachten Entwürfen nach langwierigen, informellen Konsultationen gefundene Kompromiss betonte, dass das 104-Verfahren sich als ein erfolgreiches Instrument erwiesen habe sowie dass es einzigartig und zugleich komplementär zu den anderen Menschenrechtsmechanismen im VN-System sei.

Im operativen Teil erfolgten dann einige eher technische Verbesserungsvorschläge für das Verfahren, wie unter anderem (a) Informationen durch das Sekretariat über die Kommunikationen, welche nicht an den CR-Ausschuss weitergeleitet wurden, (b) Behandlung von Kommunikationen, welche CR-Mitglieder betreffen, am Ende einer jeden Tagessitzung, um unnötige Wartezeiten zu verhindern, (c) Informationen über solche Fälle, die auch von anderen internationalen Menschenrechtsorganisationen behandelt werden.

Aber für mehrere betroffene Staaten wurden diese Konsultationsergebnisse lediglich als Beginn und nicht als Ende eines Prozesses zur Verbesserung des CR-Verfahrens interpretiert. Dies erinnert an eine Äußerung des damaligen VN-Generalsekretärs, *Kofi Annan*, der im Zu-

²¹ Vgl. Fußnote 2.

sammenhang mit der Kritik an der VN-Menschenrechtskommission sagte:

“In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole”.²²

IV. Vorschläge für die zukünftige Arbeit

Die Arbeit des CR-Ausschusses ist dringend reformbedürftig; dabei geht es daher nicht nur um die zweite Aufgabe, nämlich das Individualverfahren. Wie bereits oben angeführt, weist auch das Monitoring-Verfahren der Staatenberichte deutliche Schwächen auf. Dieser notwendige Reformprozess ist keinesfalls als eine Schwachstelle dem UNESCO-Sekretariat anzulasten. Er bedarf vielmehr einer kritisch-konstruktiven Interaktion von Mitgliedstaaten, Sekretariat und NGOs einschließlich der UNESCO-Nationalkommissionen in ihrer nationalen Schnittstellenfunktion.

Die bisherige Aufgabenverteilung im Sekretariat bedarf einer stärkeren Integration. Gegenwärtig ist der Sektor „Sozialwissenschaften für Menschenrechtsforschung einschließlich Menschenrechtsbildung im Hochschulbereich sowie für normative Aktionen“ zur Entwicklung von Menschenrechten zuständig, während für die Förderung der Menschenrechte und Menschenrechts(schul)bildung der Sektor „Bildung“ verantwortlich zeichnet. Die Verantwortung für die Staatenberichte zu den Übereinkommen und Empfehlungen und für deren Monitoring liegt beim Rechtsberater und dem CR-Ausschuss und erfolgt in Kooperation mit den jeweils zuständigen Sektoren, die sowohl für die Fragenkataloge als auch für die Auswertung der Antworten die Verantwortung tragen. Schließlich existiert ein vierter Bereich, der als technische Hilfe im

Menschenrechtsbereich sektorübergreifend zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die damit verbundenen Koordinierungsprobleme im UNESCO-Sekretariat sind bis heute ungelöst geblieben.

Folgende Vorschläge bedürfen einer weiteren Diskussion, weil sie sowohl UNESCO-interne als auch -externe Implikationen aufweisen.²³

Die oben gemachten Ausführungen legen nahe, dass der CR-Ausschuss aus Sachverständigen und nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzt sein sollte. Dies gilt für die Erfüllung beider Aufgaben. Der CR-Ausschuss sollte in seiner Größe von gegenwärtig 30 Mitgliedern deutlich reduziert werden und/oder – bei Trennung der beiden Aufgaben – in zwei Kammern aufgeteilt werden. Die Sachverständigen sollten in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sein und auf mindestens vier Jahre gewählt werden.²⁴ Ein Modell aus dem VN-System, das als Vorbild dienen könnte, wäre der ILO-Sachverständigenausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen.

Bei der Erfüllung der ersten Aufgabe muss davon ausgegangen werden, dass das Modell der VN-Menschenrechtsorgane beim Monitoring von bis zu neun Stunden pro Staatenbericht nicht übernommen werden kann. Aber dennoch müssen Teilaktivitäten aus den Sektoren des Sekretariats in einen neu zusammengesetzten CR-Ausschuss verlagert werden, um sicherzustellen, dass zu den einzelnen Staatenberichten Schlussfolgerungen überhaupt erstellt werden. Diese sollten auch Schwachstellen in der nationalen Umsetzung ansprechen – eine Forderung, deren Erfüllung vom politisch eher

²² In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/2005, S. 45, Ziffer 182.

²³ Es handelt sich hier um die persönliche Meinung des Verfassers.

²⁴ Der bisherige Wechsel in der Zusammensetzung des CR-Ausschusses, der alle zwei Jahre erfolgt, hat zu zusätzlichen Politisierungsprozessen geführt. Kriterien zur Menschenrechtspolitik haben keinen besonderen Stellenwert, da über den regionalen Schlüssel die Wahlmöglichkeiten oftmals deutlich eingeschränkt sind (beim „clean slate“ entspricht die Zahl der Kandidaten gleich der Zahl der Plätze pro Region).

zurückhaltend neutralen Sekretariat nicht erwartet werden kann.

Übereinkommen, die niedrige Zahlen der Ratifikation aufweisen, bedürfen einer inhaltlichen Überprüfung, die ebenfalls nur durch ein Sachverständigen-Gremium erfolgen kann. Sämtliche Staatenberichte sollten im Internet zugänglich sein. Diese Forderung nach einer Erhöhung der Transparenz ist auch erforderlich, um die Menschenrechts-NGOs überhaupt zu interessieren und ihnen Gelegenheit zu geben, sich stärker an dem Monitoring-Prozess zu beteiligen, was gegenwärtig überhaupt nicht der Fall ist, obwohl dieser Prozess in öffentlichen Sitzungen des CR-Ausschusses erfolgt, deren Termine allerdings wegen der zeitlichen Verschiebungen bei der prioritären Behandlung der Einzelfälle oftmals ad hoc und mit entsprechenden Kürzungen im Zeitbudget festgelegt werden. Durch die Umwandlung des CR-Ausschusses in ein Sachverständigen-Gremium ist auch zu erwarten, dass sich im Monitoring-Prozess Standards ergeben, die einerseits zu schriftlichen Kommentaren des Ausschusses führen, andererseits den betroffenen Regierungsvertretern die Berichterstattung auf einem gemeinsamen Qualitätsniveau ermöglichen.

Die zweite Aufgabe, die Individualfälle betreffend, steht gegenwärtig ohne Zweifel im Mittelpunkt der stark politisch geführten Kritik. Dabei erscheint der Interaktionsprozess zwischen Beschwerdeführer, CR-Ausschuss und betroffener Regierung aus unterschiedlichen Gründen unbefriedigt. Die Beschwerdeführer sind nicht zu den Sitzungen des Ausschusses zugelassen und haben daher keine Möglichkeit, direkt auf die Antworten der Regierungsvertreter zu reagieren. Die betroffenen Regierungsvertreter sind von der Entscheidungsfindung des CR-Ausschusses ausgeschlossen – egal, ob sie zu dessen Mitgliedern gehören oder nicht. Daher wäre zu überlegen, ob sowohl Beschwerdeführer als auch Regierungsvertreter zu den Sitzungen zugelassen werden sollten, wobei zu prüfen ist, in welchem Umfang sie an den Entscheidungsprozessen gleichberechtigt teilnehmen dürfen. Als

Alternative böte sich an, auch auf die Anhörung der Regierungsvertreter zu verzichten. Dann müsste sich der CR-Ausschuss auf die schriftlichen Berichte beider Seiten beschränken.

Indirekt wurde bei dieser Diskussion des Individualverfahren deutlich, dass einerseits das UNESCO-Verfahren prozedurale Elemente enthält, die einem Rechtsverfahren sehr ähnlich sind, andererseits wurde stets darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren keinen Rechtscharakter aufweise. Um diese Besonderheit zu erhalten, sollte daher auf keinen Fall der Versuch unternommen werden, eine Verrechtlichung des Verfahrens anzustreben. Im Gegenteil, es sollte eher der verbal vorhandene scheinbare Rechtscharakter abgebaut und die Rolle des CR-Ausschusses als Vermittler und Schlichter ausgebaut werden.

Sowohl das Staatenberichtsverfahren als auch das Individualbeschwerdeverfahren stellen zwar im Vergleich zu anderen Menschenrechtsverfahren im VN-System „Sonderwege“ dar, erweisen sich aber zunehmend als „zahnlose Tiger“. Dies gilt selbst im Innenverhältnis der UNESCO, wenn das Verfahren im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972 zum Vergleich herangezogen wird. Hier kann bei Verletzung der Pflichten eines Vertragsstaats zunächst eine Eintragung in die „Rote Liste“ und schließlich eine Aberkennung des Status, das heißt eine Streichung aus der Welterbe-Liste erfolgen.

Die UNESCO strebt einen human rights based approach an, der für sämtliche Aktivitäten Geltung besitzen soll. Ein solcher Ansatz erfordert nicht nur ein deutliches Umdenken, sondern einen sektorübergreifenden Mechanismus, der dann auch im Innen- und Außenverhältnis konsequent angewendet wird.