

Assessor Philipp Winkler, Hamburg\*

## Standard-setting in der UNESCO

Mittlerweile betätigen sich eine ganze Reihe internationaler Organisationen auf dem Gebiet der Normsetzung und tragen somit bisweilen erheblich zur Generierung und Ausgestaltung internationalen Rechts bei. Ein gutes Beispiel in diesem Zusammenhang bildet die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), welche allein seit ihrer Gründung im Jahre 1945 ca. 80 Normen – im internationalen Kontext werden diese „Standards“ genannt – verabschiedet hat. Dieser Aufsatz soll einen Überblick über die Organisation selbst, namentlich ihre Organisationsstruktur, ihre Ziele und ihre Tätigkeitsbereiche, und ihre Aktivitäten in Bezug auf das Setzen von Standards sowie deren Rechtswirkungen für die Mitgliedstaaten verschaffen.

### I. Organisationsstruktur

Die drei wesentlichen Organe der UNESCO sind die Generalkonferenz, der Exekutivrat und das Sekretariat, an dessen Spitze der Generaldirektor steht.

1. Die Generalkonferenz ist gem. Art. IV der UNESCO-Satzung oberstes Entscheidungs- und Kontrollorgan und wird von den Repräsentanten aller Mitgliedstaaten gebildet. Dabei gilt der in einer Vielzahl anderer Plenarorgane der Vereinten Nationen ebenfalls zu findende Grundsatz „Ein Staat – eine Stimme“<sup>1</sup>. Falls es keinen Anlass für die Einberufung einer außergewöhnlichen Sitzung gibt, tagt die Generalkonferenz in einem zweijährigen Rhythmus. Auf der jeweiligen Konferenz werden die politischen Zielsetzungen und die Arbeitsrichtlinien der UNESCO für die nächsten zwei Jahre festgelegt. Grundlage dafür bildet jeweils ein Arbeitsprogramm, das im Laufe der letzten zwei Jahre von dem Sekretariat in Zusammenarbeit mit den nationalen Kommissionen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellt wurde<sup>2</sup>. Weitere Aufgaben der Generalkonferenz sind die Einberufung von internationalen Staatenkonferenzen sowie die Annahme von internationalen Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen. Darüber hinaus werden im Rahmen der Konferenzen Berichte der Mitgliedstaaten an die Organisation bezüglich Maßnahmen zur Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen erörtert. Schließlich berät die Generalkonferenz gem. Art. IV Abs. 5

UNESCO-Satzung die Vereinten Nationen über Aspekte, die in die Kompetenz der UNESCO fallen<sup>3</sup>.

2. Eine weitere Aufgabe, welche die Generalkonferenz neben der Einsetzung des Generaldirektors und der Verabschiedung mittelfristiger Strategien übernimmt, ist die Wahl der Mitglieder des Exekutivrates. Dieser stellt das Bindeglied zwischen der Generalkonferenz und dem Sekretariat dar und besteht derzeit aus 58 Mitgliedstaaten<sup>4</sup>. Jeder dieser Staaten entsendet einen Repräsentanten und benennt (wahlweise) einen Stellvertreter, die auf einem oder mehreren Gebieten der UNESCO sachverständig und auf Grund ihrer Erfahrung in der Lage sind, den Verwaltungs- und Exekutivaufgaben gerecht zu werden<sup>5</sup>. Die wichtigsten Funktionen des Exekutivrates bestehen in der Vorbereitung der Sitzungen der Generalkonferenz, in der Prüfung des Arbeitsprogramms samt zugehörigem Haushaltsansatz und in der Überwachung des Sekretariats bei der Durchführung des von der Generalkonferenz verabschiedeten Arbeitsprogramms<sup>6</sup>. Daneben bildet der Exekutivrat aus Teilen oder in der Gesamtheit seiner Mitglieder zweckgerichtete Kommissionen, die beispielsweise für die Überwachung der Umsetzung von beschlossenen Reformen oder die Zusammenarbeit mit internationalen Nichtregierungsorganisationen zuständig sind.

3. Das Sekretariat bildet das dritte Organ der UNESCO und hat seinen Hauptsitz, ebenso wie die UNESCO selbst, in Paris. An seiner Spitze steht der Generaldirektor, derzeit der Japaner Koïchiro Matsuura, welcher auf Vorschlag des Exe-

\* Der Autor ist Assessor in Hamburg und promoviert derzeit am Lehrstuhl für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen in Dresden.

1 S. Art. IV Abs. 8 lit. a UNESCO-Satzung.

2 Für das aktuelle Programm vgl. UNESCO, Approved Programme and Budget 2008–2009, UNESCO Doc. 34 C/5 aus dem Februar 2008.

3 Zum Vorstehenden s. *Hajnal*, Guide to UNESCO, 1983, S. 33.

4 Das entspricht 30,5% aller Mitgliedstaaten.

5 Vgl. Art. V Abs. 2 UNESCO-Satzung: “In selecting its representative on the Executive Board, the Member of the Executive Board shall endeavour to appoint a person qualified in one or more of the fields of competence of UNESCO and with the necessary experience and capacity to fulfil the administrative and executive duties of the Board”.

6 *Spröte/Wünsche*, Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, 1984, S. 19.

ktivrates von der Generalkonferenz für die Amtsdauer von vier Jahren mit der Möglichkeit einer Wiederwahl für weitere vier Jahre gewählt wird. Er ist mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattet. So hat er ein stimmloses Teilnahmerecht an sämtlichen Sitzungen der Generalkonferenz und des Exekutivrates sowie an den Sitzungen aller Ausschüsse<sup>7</sup>. Zudem erstellt er regelmäßig für die Mitgliedstaaten und den Exekutivrat Berichte über die Tätigkeiten der Organisation und ist als Kopf des Sekretariats maßgeblich an dem Entwurf der Arbeitsprogramme beteiligt<sup>8</sup>.

## II. Tätigkeitsbereiche und Ziele

Überragendes 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 den Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied hinsichtlich Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind<sup>9</sup>. Dabei hat sich die UNESCO mit ihren Strategien und Aktivitäten der Verfolgung und Unterstützung der im Rahmen der Vereinten Nationen aufgestellten Millennium Development Goals (MDGs)<sup>10</sup> verschrieben, deren zentraler Anspruch in der hälftigen Verminderung extremer Armut bis zum Jahr 2015 liegt. Daneben stellt jedoch auch die Förderung der Geschlechtergleichberechtigung einen wichtigen Aspekt dar. Zwei der MDGs fallen in den unmittelbaren Aktionsbereich der UNESCO und wurden daher von dieser direkt als eigene Ziele übernommen: die vollständige Primarschulbildung für alle Jungen und Mädchen und die Reduzierung der Kindersterblichkeit.

Von dieser grundlegenden Ausrichtung abgesehen, lässt sich die Arbeit der UNESCO in die vier Tätigkeitsbereiche Bildung, Wissenschaft, Kultur sowie Kommunikation und Information einteilen, wobei wiederum in jedem dieser Bereiche in Form von Programmen, Strategien, Aktionsplänen oder Verträgen eigene und spezifische Ziele verfolgt werden.

### 1. Bildung

Der erste Arbeitsbereich, die Bildung, ist ein sehr zentraler für das Erreichen der Ziele der UNESCO. Bildung ist der Schlüssel zur Verwirklichung weiterer sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte. Bildung ist eine Investition, die zu Wirtschaftswachstum und zur Überwindung von Armut führt. Sie ist ein wirksames Mittel, Bevölkerungswachstum zu bremsen, die Kindersterblichkeit zu reduzieren sowie Demokratie, Frieden und nachhaltige Entwicklung zu fördern<sup>11</sup>. Vor diesem Hintergrund verwendet die UNESCO derzeit über 100 Millionen US-Dollar ihres Zweijahreshaushalts auf den Bereich Bildung<sup>12</sup> und finanziert damit zahlreiche Programme und Projekte, die die weltweite Bildungssituation verbessern sollen. Hervorzuheben ist dabei vor allem das Education for All-Programm (EFA), das die UNESCO zusammen mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisation betreibt und dessen Koordinierung sie übernommen hat. Die sechs letztendlichen Ziele des Programms wurden auf dem Weltbildungsforum in Dakar<sup>13</sup> festgelegt. Es geht u. a. um den Ausbau und die Verbesserung frühkindlicher Bildung, die Anhebung der Alphabetisierungsrate unter Erwachsenen sowie um eine qualitative Steigerung von Bildung.

### 2. Wissenschaft

Der Tätigkeitsbereich der Wissenschaft wird innerhalb der UNESCO in die Naturwissenschaften auf der einen und die Sozial- und Geisteswissenschaften auf der anderen Seite unterteilt.

a) Im Feld der Naturwissenschaften konzentriert sich die UNESCO besonders auf die Förderung der naturwissenschaftlichen Grunddisziplinen und Ingenieurwissenschaften und die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Ozeanographie, der Hydrologie, der Geologie und der Ökologie. Wichtigste Themen sind die Erhaltung der Biodiversität und der Trinkwasserressourcen.

b) Bei den Sozial- und Geisteswissenschaften wurde das zwischenstaatliche Programm Management of Social Transformations (MOST) eingerichtet. Es beschäftigt sich mit Wegen zu nachhaltiger Entwicklung, multikulturellen und multiethnischen Gesellschaften, Migration, Armutsbekämpfung und den Folgen der Globalisierung. Weitere Aktionsfelder bei den Sozial- und Geisteswissenschaften sind die Bereiche der Wissenschaftsethik und der Menschenrechte.

Im Rahmen der Mittelfristigen Strategie für die Jahre 2008–2013 sind für die Wissenschaftsprogramme der UNESCO vier wichtige strategische Ziele<sup>14</sup> vorgegeben worden: (1) wirksamer Einsatz wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Nutzen der Umwelt und zur Handhabung natürlicher Ressourcen, (2) die Förderung von Politiken und Kapazitätsaufbau in Wissenschaft, Technologie und Innovation, (3) die Mitarbeit an der Vorbereitung auf und der Abschwächung von Katastrophen und (4) die Förderung ethischer Normen und Grundsätze zur Begleitung wissenschaftlicher und technischer Entwicklungen.

### 3. Kultur

Kulturelle Vielfalt wird von der internationalen Gemeinschaft als „das gemeinsame Erbe der Menschlichkeit“ angesehen<sup>15</sup>. Im Gleichklang dazu betonte der Bericht über die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 die Wichtigkeit von Respekt und Verständnis für kulturelle Vielfalt in der ganzen Welt und bezeichnete sie als einen Beitrag zur Reichhaltigkeit der Menschheit. Vor diesem Hintergrund stellt die Festigung kultureller Vielfalt eine der dringlichsten gegenwärtigen Herausforderungen dar und nimmt eine zentrale Rolle bei den Bemühungen der UNESCO ein<sup>16</sup>. Darüber hinaus wird sie als Antriebskraft für Entwicklung verstanden, nicht nur im Hinblick auf wirtschaftliches Wachstum, sondern auch in ihrer Funktion als Wegbereiter für ein reichhaltigeres intellektuelles, emotionales, moralisches und spirituelles Leben<sup>17</sup>.

7 *Hajnal* (o. Fußn. 3), S. 37.

8 *Laves/Thomson*, UNESCO – Purpose, Progress, Prospects, 1968, S. 286.

9 Art. I Abs. 1 UNESCO-Satzung.

10 Die acht MDGs wurden im Jahr 2000 auf dem Millennium Gipfel in New York (im Rahmen der 55. UN-Vollversammlung) von 189 Regierungen verabschiedet. In der vorausgehenden *Millenniumserklärung* verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, „keine Mühen zu scheuen, um unsere Mitmenschen – Männer, Frauen und Kinder – aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien, in der derzeit mehr als eine Milliarde von ihnen gefangen sind“.

11 *Hüfner/Reuther*, UNESCO-Hdb., 2005, S. 44.

12 Vgl. UNESCO (o. Fußn. 2), S. 277.

13 Auf dem Forum, welches im April 2000 stattfand, verpflichteten sich 164 Staaten zur Verwirklichung der Ziele bis zum Jahr 2015.

14 UNESCO, Medium Term Strategy 2008–2013, UNESCO Doc. 34 C/4, 2008, S. 19–24.

15 Vgl. UNESCO *Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2001, Art. 1.

16 In diesem Sinne auch *Hajnal* (o. Fußn. 3), S. 59 f.

Die strategischen Ziele 9–11 der Mittelfristigen Strategie 2008–2013 sehen im kulturellen Bereich drei wichtige Ansatzpunkte vor. Zum Einen soll Kultur in Zukunft unter Ausnutzung ihrer potenziellen Auswirkungen auf Integration, kreative Industrien und Bildung sowie auf Grund ihrer zentralen Rolle auf dem Gebiet des verantwortungsvollen Umgangs mit der Umwelt einen größeren Beitrag zum übergeordneten Ziel der Nachhaltigkeit von Entwicklung leisten. Daneben soll die Bedeutung kulturellen Austauschs und Dialogs unter den Völkern für den sozialen Zusammenhalt und die Versöhnung aufgezeigt werden, um eine Kultur des Friedens zu schaffen. Schließlich soll ein nachhaltiger und in Zukunft weiter ausgebauter Schutz des Kulturerbes erfolgen.

#### 4. Kommunikation und Information

Obwohl im offiziellen Namen der UNESCO der Buchstabe „C“ für „Culture“ steht, könnte dies gleichermaßen auch für „Communication“ gelten, denn die UNESCO hat sich vom ersten Tag ihrer Existenz an auch mit Fragen der Kommunikation und der Information und speziell mit Problemen der Entwicklung der Massenmedien und der internationalen Verbreitung von Informationen beschäftigt<sup>18</sup>. Gegenwärtig strebt die UNESCO in dem Tätigkeitsfeld von Kommunikation und Information die Schaffung von modernen Wissensgesellschaften („Knowledge Societies“) an, in denen die Meinungsfreiheit und der gleichberechtigte Zugang zu Informationen und Wissen ebenso gewährleistet sind wie Bildung für alle und kulturelle Vielfalt. Hervorzuhebende Programme sind auf der einen Seite das International Programme for the Development of Communication (IPDC), in dem es vorrangig um eine verstärkte Entwicklung der Medien und um den Aufbau demokratischer Gesellschaften geht, und das Information for All Programme (IFAP), welches – in Kongruenz zu und im Zusammenwirken mit dem EFA-Programm – einen ungehinderten Zugang zu Information und Wissen für Jedermann erreichen will, auf der anderen Seite<sup>19</sup>. Letzteres wird dem Umstand gerecht, dass derzeit gerade 5% der Weltbevölkerung, von denen die Mehrheit in den Industriestaaten lebt, vernetzt sind<sup>20</sup>. Die Gefahr ist groß, dass im Zuge der voranschreitenden Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien vielen Entwicklungsländern der digitale Anschluss versperrt bleibt. Als Folge eines sich vergrößernden Abstandes zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind zunehmende politische Spannungen und Instabilitäten auf nationaler und internationaler Ebene zu erwarten.

#### III. Arten von Standards

Um ihre Zielsetzungen in den einzelnen Tätigkeitsbereichen erreichen zu können, bedient sich die UNESCO u. a. auch verschiedener rechtlicher Instrumente, in denen Prinzipien und Strategien festgelegt und Vorgehensweisen standardisiert werden. Dabei sieht bereits Art. I der UNESCO-Satzung die Betätigung der UNESCO auf dem Feld des Standardsettings vor<sup>21</sup>:

“recommend[ing] such international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by word and image”;

“recommending to the nations concerned the necessary international conventions”.

Zunächst wären in diesem Zusammenhang die Konventionen (vertragliche Abkommen) und Empfehlungen zu nennen. Sie sind die einzigen Handlungsformen, die auch ausdrücklich in der Satzung der UNESCO vorgesehen sind. So heißt es in Art. IV Abs. 4 UNESCO-Satzung:

“The General Conference shall, in adopting proposals for submission to the Member States, distinguish between recommendations and international conventions submitted for their approval. In the former case a majority vote shall suffice; in the latter case a two-thirds majority shall be required. Each of the Member States shall submit recommendations or conventions to its competent authorities within a period of one year from the close of the session of the General Conference at which they were adopted”<sup>22</sup>.

Ein weiteres wichtiges Instrument bilden die so genannten Erklärungen, welche gerade in der jüngeren Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und beispielsweise im Bereich der Bioethik einer entsprechenden Regelung durch Verträge oder Empfehlungen vorgezogen werden. Schließlich gibt es noch Resolutionen und Entscheidungen, denen jedoch lediglich eine interne und organisatorische Funktion zukommt<sup>23</sup>.

#### 1. Die Konventionen

Die vertraglichen Abkommen sind im Vergleich zu den Empfehlungen und Erklärungen der Generalkonferenz die mit einer Anzahl von bisher 35 Stück am häufigsten gebrauchte rechtliche Handlungsform der UNESCO. Sie sind das einzige Instrument, das eine Bindungswirkung für die ratifizierenden Mitgliedstaaten entfaltet<sup>24</sup>. Wohl nicht zuletzt vor diesem Hintergrund fordert Art. IV Abs. 4 der UNESCO-Satzung als auch Art. 12 der Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution für die Verabschiedung von Verträgen durch die Generalkonferenz das Vorliegen einer Zweidrittelmehrheit. Des Weiteren sehen die Art. 16 f. der Rules of Procedure verschiedene Maßnahmen vor, mit denen die Akzeptanz und Anwendung von Verträgen und Empfehlungen auf Seiten der Mitgliedstaaten unterstützt werden soll. So sind die Mitgliedstaaten beispielsweise gehalten, die verabschiedeten Verträge und Empfehlungen allen Institutionen, Zielgruppen und anderen Einrichtungen, die mit den behandelten Inhalten in Berührung stehen, vorzulegen (Art. 16 II) und Berichte über Maßnahmen einzureichen, die sie in Zusammenhang mit den Verträgen und Empfehlungen veranlasst und durchgeführt haben (Art. 17 I)<sup>25</sup>.

Ferner verfolgt die UNESCO hinsichtlich all ihrer verabschiedeten Standards eine Art nachlaufendes Programm, das fol-

17 UNESCO (o. Fußn. 14), S. 25.

18 Hajnal (o. Fußn. 3), S. 60; Spröte/Wünsche (o. Fußn. 6), S. 58.

19 Beide genannten Programme werden ausführlich auf der Homepage der UNESCO vorgestellt: <http://portal.unesco.org/>.

20 Hüfner/Reuther (o. Fußn. 11), S. 122.

21 Art. I Abs. 2 lit. a und c UNESCO-Satzung.

22 Die Satzung der UNESCO ist insoweit als *Primärrecht* anzusehen, das sich, von den Gründungsstaaten erzeugt, an die Organisation selbst richtet und sie in die Lage versetzt, rechtserzeugend zu wirken. Das von der Organisation erlassene Recht, unabhängig davon, ob es sich um internes oder um an äußere Adressaten gerichtetes Recht handelt, wird hingegen als *Sekundärrecht* bezeichnet, vgl. nur Meng, Das Recht der Internationalen Organisationen – eine Entwicklungsstufe des VölkerR, S. 75; Chapuis, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen, 1993, S. 197.

23 Angesichts der darauf basierenden, vergleichsweise eingeschränkten Bedeutung im internationalen Kontext soll ihnen jedoch im Rahmen dieses Aufsatzes keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

24 Wenngleich eine irgendwie geartete Pflicht zur Ratifikation nicht besteht. Es obliegt vielmehr allein den einzelnen Regierungen, eine Ratifikation vorzunehmen oder nicht, vgl. Hajnal (o. Fußn. 3), S. 138.

25 Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in Art. VIII UNESCO-Satzung: “Each Member State shall submit to the Organization, at such times and in such manner as shall be determined by the General Conference, reports on the laws, regulations and statistics relating to its educational, scientific and cultural institutions and activities, and on the action taken upon the recommendations and conventions referred to in Article IV, paragraph 4”.

low-up procedure. Die dazu gehörigen Aktivitäten dienen vorrangig der Verwirklichung zweier Ziele: auf der einen Seite der Verbreitung von Informationen, um ein Bewusstsein für das Vorhandensein und den Inhalt des Instruments zu schaffen, und auf der anderen Seite der Beobachtung bzw. Überwachung der Implementierung der Standards durch die betroffenen Parteien, um ihre Wirkungsentfaltung zu gewährleisten. Ersteres soll durch die Veröffentlichung einer Reihe von Informationsmaterialien und Broschüren, die zentrale Standards wiedergeben und gegebenenfalls kommentieren, sowie durch eine entsprechende Einstellung in das Internet-Portal der UNESCO erreicht werden. Auf diese Weise soll Jedermann ohne Hindernisse die Möglichkeit haben, auf die für ihn relevanten Dokumente zuzugreifen<sup>26</sup>.

Im Vergleich dazu stellt sich die Beobachtung und Überwachung der Implementierung von Standards komplexer dar. Für vertragliche Abkommen und Empfehlungen basiert sie auf den Art. 17 und 18<sup>27</sup> der genannten Rules of procedure, und es kann grundsätzlich zwischen einer internen und externen Beobachtung und Überwachung unterschieden werden<sup>28</sup>. Während die interne Beobachtung und Überwachung hauptsächlich auf der bereits erwähnten Vorlage von Berichten beruht, bindet die externe Variante Nichtregierungsorganisationen oder andere internationale Organisationen mit ein, wodurch eine indirekte, von Dritten ausgehende und von anderen Interessen gesteuerte Überwachung der Mitgliedstaaten ermöglicht wird.

## 2. Die Empfehlungen

Empfehlungen bilden neben den vertraglichen Abkommen die zweite Gruppe rechtlicher Instrumente. Durch sie unterbreitet die Generalkonferenz den Mitgliedstaaten Grundsätze, Normen und Regeln, die sie im Hinblick auf eine bestimmte Thematik für die am besten geeignete Grundlage für die nationale Gesetzgebung, für Verwaltungsvorschriften oder politische Maßnahmen erachtet<sup>29</sup>. Ziel ist dabei die Unterstützung gemeinsamer Herangehensweisen an und Lösungen von Problemen, die alle Länder betreffen und über die bereits ein gewisser Konsens herrscht. In Einklang mit den vertraglichen Abkommen wird auch bei ihnen das angesprochene follow-up procedure verfolgt, und es gelten die Rules of procedure, welche jedoch anders als bei den vertraglichen Abkommen für die Verabschiedung von Empfehlungen durch die Generalkonferenz eine einfache Mehrheit genügen lassen<sup>30</sup>.

Empfehlungen entfalten zwar im Gegensatz zu den von den Mitgliedstaaten ratifizierten vertraglichen Abkommen keine Bindungswirkung für die einzelnen Länder, jedoch führt gewöhnlich die zu Grunde liegende Idee der gemeinsamen Lösung gemeinsamer Probleme zu der Eingliederung ihrer Grundsätze und Regeln in die nationalen Gesetzgebungen oder zumindest zu der Ergreifung politischer Maßnahmen auf dem betreffenden Gebiet<sup>31</sup>.

## 3. Die Erklärungen

Die dritte Kategorie der rechtlichen Instrumente innerhalb der UNESCO bilden die Erklärungen. Sie sind im Gegensatz zu den vertraglichen Abkommen und Empfehlungen zwar nicht in der Satzung der UNESCO ausdrücklich vorgesehen, wurden jedoch insbesondere in der jüngeren Vergangenheit zunehmend gebräuchlich. Sie sind ebenso wie die Empfehlungen nicht bindend für die Mitgliedstaaten. Form, Inhalt und Funktion können unterschiedlich sein, jedoch verfügen Erklärungen grundsätzlich über eine simple Struktur, bestehend aus einer Präambel und einer Reihe von Richtlinien. Der

hauptsächliche Zweck von Erklärungen liegt darin, die besondere Bedeutung, welche die UNESCO dem jeweils behandelten Thema sowie der enthaltenen und für die Mitgliedstaaten Wegweisenden Richtlinien beimisst, zu unterstreichen<sup>32</sup>.

Anders als bei den vertraglichen Abkommen und Empfehlungen sind für die Erklärungen keine Rules of procedure vorhanden. Ebenso gibt es kein standardisiertes Beobachtungs- und Überwachungsverfahren zur Implementierung der getroffenen Regelungen. Diese variieren vielmehr von Erklärung zu Erklärung<sup>33</sup>. In einigen Fällen ist eine entsprechende Überwachung schlichtweg gar nicht vorgesehen, in anderen verlangt die Erklärung nach freiwilligem Einsatz der einzelnen Länder und in wiederum anderen sieht die Erklärung zwar kein ausdrückliches Überwachungsverfahren, jedoch zumindest generelle Leitsätze zur Umsetzung der Erklärung vor. Vor diesem Hintergrund der unterschiedlichsten Ausgestaltungen des Beobachtungs- und Überwachungsverfahrens bei Erklärungen hat die Generalkonferenz Handlungsbedarf gesehen und im Jahr 2005 im Rahmen der Resolution 33 C/87 das Multi-stage procedure for the elaboration, examination, adoption and follow-up of declarations, charters and similar standard-setting instruments verabschiedet<sup>34</sup>.

In der ersten Phase geht es dabei um die Entschlussfassung seitens der Generalkonferenz, dass eine Erklärung oder ein vergleichbares Instrument in Bezug auf eine bestimmte Thematik wünschenswert wäre. Die zweite Phase sieht vor, dass die Generalkonferenz den Generaldirektor beauftragt, unter Beteiligung der Mitgliedstaaten einen Entwurf des gewünschten Standards auszuarbeiten und diesen zu einem festgelegten Datum der Generalkonferenz vorzulegen. In der nächsten Stufe untersucht und diskutiert die Generalkonferenz den vorgelegten Entwurf und übermittelt ihn sodann dem Exekutivrat, dessen Vorschläge vor der anschließenden Verabschiedung durch die Generalkonferenz ebenfalls Berücksichtigung finden. Die vierte und letzte Phase befasst sich mit dem der Verabschiedung folgenden Verfahren und der Verbreitung des Instruments, dessen Sicherstellung vorrangig in der Verantwortung des Generaldirektors liegt. Wenn der Standard selbst keine eigenen Regelungen zum Folgeverfahren enthält, so kann die Generalkonferenz den Generaldirektor dazu auffordern, einen Bericht über die seitens der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Erklärung getroffenen Maßnahmen einzureichen<sup>35</sup>.

26 Vgl. zum Vorstehenden *Eisemann*, in: *Yusuf*, Standard-setting in UNESCO I, 2007, S. 27 f.

27 Art. 17 regelt die Berichterstattungspflichten der Staaten, Art. 18 befasst sich mit den Aufgaben und Funktionen der Generalkonferenz, des Exekutivrates und des Generaldirektors im weiteren Verfahren.

28 *Boisson de Chazournes*, in: *Yusuf* (o. Fußn. 26), S. 59 f.

29 In diesem Sinne Art. 1 lit. b der Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution; gleichermaßen *Dell'Oro Maini*, in: UNESCO, *In the Minds of Men – UNESCO 1946 to 1971, 1972*, S. 217.

30 Art. 12 der Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution.

31 *Matsuura*, in: *Yusuf* (o. Fußn. 26), S. 12.

32 *Dell'Oro Maini*, in: UNESCO (o. Fußn. 29), S. 216; *Boisson de Chazournes*, in: *Yusuf* (o. Fußn. 26), S. 56.

33 So auch *Boisson de Chazournes*, in: *Yusuf* (o. Fußn. 26), S. 57.

34 Vollständiger Titel: Multi-stage procedure for the elaboration, examination, adoption and follow-up of declarations, charters and similar standard-setting instruments adopted by the General Conference and not covered by the Rules of procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, Paragraph 4 of the Constitution.

35 Zu den einzelnen Phasen und zum Multi-stage Procedure insgesamt *Yusuf*, in: *ders.* (o. Fußn. 26), S. 47 f.

#### IV. Rechtswirkungen der Standards für die Mitgliedstaaten

Um die rechtliche Bedeutung der von der UNESCO erlassenen Standards zu bestimmen, sollte zunächst zwischen solchen, die eine Bindungswirkung beanspruchen, und solchen, die bereits ihrem Charakter nach keinen Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit erheben, unterschieden werden. In einem weiteren Schritt ist sodann zu klären, inwiefern und auf welche Weise auch die nicht bindenden Standards Auswirkungen auf das internationale Recht haben<sup>36</sup>.

##### 1. Bindende Standards

Wie bereits erwähnt, sind im Rahmen der UNESCO die vertraglichen Abkommen die einzigen Standards, denen eine Bindungswirkung zukommt. Der Vollständigkeit halber wird man die Abkommen in Verbindung mit den zugehörigen Ratifikationsurkunden sehen müssen, da erst durch sie die Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten eintritt<sup>37</sup>. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob der der Ratifikation vorhergehenden Vertragsunterzeichnung in Bezug auf die Bindung überhaupt schon eine Funktion zukommt oder ob sie nur eine rechtsfolgenlose Formalität darstellt. Nachdem dies früher in der völkerrechtlichen Diskussion angenommen wurde, bestimmt nunmehr Art. 18 WVK, dass die Vertragspartner in der Zeit zwischen der Unterzeichnung des Vertrages und der Ratifikation, die durchaus einen längeren Zeitraum erfassen kann, zwar nicht rechtlich an den Inhalt des Vertrages gebunden sind – dies würde dem Sinn der Ratifikation zuwider laufen –, jedoch verpflichtet, nichts zu unternehmen, was die spätere Vertragserfüllung erschweren oder gar unmöglich machen könnte, etwa den Abschluss eines Vertrages mit einem dritten Staat über Gegenstände des schon unterzeichneten Vertrages und in einer dem unterzeichneten Vertrag entgegen stehenden Weise<sup>38</sup>. Gemäß Art. 18 lit. a WVK kann ein Unterzeichnerstaat diese Vorwirkung jedoch beseitigen, indem er erklärt, endgültig von einer Ratifikation Abstand zu nehmen. Ist der Vertrag hingegen ratifiziert und eine entsprechende Urkunde hinterlegt worden, so sind die in den Verträgen der UNESCO enthaltenen Regelungen für den jeweiligen Staat rechtlich verbindlich und von ihm nach Treu und Glauben zu erfüllen (Art. 26 WVK)<sup>39</sup>. Davon getrennt zu beurteilen ist natürlich stets der jeweilige Wortlaut des Vertrages, welcher nicht immer in verbindlichen Begriffen gefasst ist<sup>40</sup>.

Eine weitere Problematik stellt sich in Zusammenhang mit der Erklärung von Vorbehalten gegenüber einem vorliegenden Vertrag. Einerseits besteht in solchen Fällen vielfach ein Interesse daran, möglichst viele Staaten an einem Vertragswerk teilnehmen zu lassen, weshalb eine Teilnahme unter Vorbehalt immer noch die bessere Alternative im Vergleich zu einem völligen Fernbleiben des betreffenden Staates darstellt. Andererseits können aber auch die Staaten, die sich untereinander zur gänzlichen Einhaltung des Vertragstextes verpflichtet haben, Bedenken dagegen haben, die Integrität dieses Vertrages auszuhöhlen und andere Staaten zu leichteren als diesen Bedingungen zu Vertragspartnern zu machen. Die Pflichten dieser unter Vorbehalt beitretenden Mitglieder wären in einem solchen Fall ja geringer als die der anderen Mitglieder<sup>41</sup>. Nach Art. 19 lit. c WVK ist ein Vorbehalt in jedem Fall dann unbeachtlich, wenn er gegen den Sinn und Zweck des Vertrages verstößt<sup>42</sup>. Zudem kann sich ein Staat auch dann nur vorbehaltlos binden, wenn der in Rede stehende Vertrag jeden Vorbehalt ausdrücklich untersagt<sup>43</sup>. Anders verhält es sich jedoch bei zulässigen Vorbehalten. Wenn ein im Vertrag ausdrücklich zugelassener Vorbehalt erklärt wird,

bedarf es der Annahme durch die anderen Vertragspartner nur, wenn auch das im Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist<sup>44</sup>. Falls ein Vertrag erkennen lässt, dass die Parteien nur dann gebunden sein sollen, wenn alle beteiligten Staaten den Vorbehalt akzeptieren, ist dieser nur wirksam, wenn auch alle Vertragsstaaten zustimmen. Lässt der Vertrag dies hingegen nicht erkennen, generiert das Erheben eines Vorbehalts relative vertragsbezogene Rechtsverhältnisse<sup>45</sup>. Zwischen den Parteien, die keinen Vorbehalt erhoben haben, gilt der Vertrag vollinhaltlich (Art. 21 II WVK). Zwischen Parteien, die einen Vorbehalt erklärt, und solchen, die diesen angenommen oder keinen Einspruch eingelegt haben, gilt der Vertrag in dem im Vorbehalt vorgesehenen Ausmaß<sup>46</sup>. Erhebt eine Partei Einspruch gegen den Vorbehalt, so tritt der Vertrag im Verhältnis des Staates, der den Vorbehalt erklärt, und desjenigen, der den Einspruch erhebt, gleichwohl in Kraft, es sei denn, der Einspruch erhebende Staat bringt seine gegenteilige Absicht eindeutig zum Ausdruck (Art. 20 IV lit. b WVK). Anderenfalls finden nur die Bestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, in dem im Vorbehalt vorgesehenen Ausmaß keine Anwendung (Art. 21 III WVK)<sup>47</sup>.

Die meisten der im Rahmen der UNESCO verabschiedeten Verträge enthalten keinerlei gesonderte Regelungen für den Umgang mit Vorbehalten, sondern befassen sich vielmehr lediglich mit dem Inkrafttreten, der Ratifikation, dem Beitritt und der späteren Änderung oder Ergänzung der Verträge<sup>48</sup>. Taucht hingegen doch einmal eine ausdrückliche Regelung zu Vorbehalten auf, so werden diese regelmäßig für unzulässig

36 Hier gänzlich unberücksichtigt bleiben soll die seitens der monistischen und dualistischen Theorien unterschiedlich beurteilte Frage der grundsätzlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem im Rahmen internationaler Organisationen geschaffenen Recht und den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Diesbezüglich sei auf die Darstellungen in den Völkerrechtslehrbüchern, etwa *Doehring*, *VölkerR*, 2. Aufl. (2004), S. 302 f., oder *Stein/v. Buttlar*, *VölkerR*, 11. Aufl. (2005), S. 63 f., verwiesen.

37 Die Ratifikation ist das Ergebnis eines innerstaatlichen, meist parlamentarischen Zustimmungsverfahrens, durch die das Staatsoberhaupt gegenüber dem Vertragspartner oder dem Verwahrer erklärt, dass der völkerrechtliche Vertrag für den durch ihn vertretenen Staat bindend ist, vgl. Art. 2 I lit. b WVK und *Vitzthum*, *VölkerR*, 4. Aufl. (2007), S. 59. Sie muss in jedem Fall ausdrücklich und förmlich erfolgen, was in der Regel durch Übergabe oder Hinterlegung einer vom Staatsoberhaupt unterzeichneten Ratifikationsurkunde geschieht, s. *Ipsen*, *VölkerR*, 5. Aufl. (2004), S. 132 f.

38 Vgl. dazu *Doehring* (o. Fußn. 36), S. 149 f.; *Herdegen*, *VölkerR*, 7. Aufl. (2008), S. 113.

39 Zu den Rechtsfolgen bei Störung von völkerrechtlichen Verträgen und bei Vertragsbruch s. *Doehring* (o. Fußn. 36), S. 163 f., wonach bei multilateralen Verträgen im Fall der Nichterfüllung von Vertragspflichten in erheblichem Umfang die anderen Vertragsparteien dazu berechtigt sind, einvernehmlich den Vertrag zu beenden oder zu suspendieren, sei es zwischen ihnen und dem vertragsbrüchigen Staat oder zwischen allen Parteien.

40 Oftmals begnügt man sich mit Redewendungen wie „sollte“ oder „kann“, die ihrerseits nicht auf eine unbedingte Verbindlichkeit schließen lassen, vgl. etwa Art. 16 *International Convention against Doping in Sport* (2005); Art. 22 *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (1972).

41 Zum Vorstehenden *Stein/v. Buttlar* (o. Fußn. 36), S. 24.

42 Beispielsweise ließe ein Vertrag, der den Schutz von Menschenrechten zum Inhalt hat, keinen Vorbehalt zu, mit dem ein Vertragspartner die Pflicht zur Unterlassung unmenschlicher Behandlung ausschließen will.

43 Art. 19 lit. a WVK.

44 S. dazu und zum Folgenden *Doehring* (o. Fußn. 36), S. 157.

45 Dazu und zum Folgenden *Vitzthum* (o. Fußn. 37), S. 62.

46 Vgl. Art. 20 IV, 21 I WVK.

47 S. zur ganzen Thematik der Vorbehalte zu multilateralen Verträgen auch *Kühner*, Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen, 1986, und *Bindschedler*, *Treaties, Reservations*, in: *Encyclopedia of Public International Law IV*, 2000, S. 965 f.

48 So etwa die *Convention concerning the International Exchange of Publications* (1958) in Art. 14 f., die *Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States* (1978) in Art. 15 f. oder die *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005) in den Art. 26 f.

erklärt<sup>49</sup>. Ausnahmen hierzu bilden lediglich die Multilateral Convention for the Avoidance of Double Taxation of Copyright Royalties (1979), welche in Art. 12 bestimmte Vorbehalte für zulässig erklärt<sup>50</sup>, und die International Convention against Doping in Sport (2005), die in Art. 43 eine Art. 19 lit. c WVK entsprechende Regelung enthält und somit alle Vorbehalte für unzulässig erklärt, die dem Sinn und Zweck der Konvention zuwider laufen<sup>51</sup>.

## 2. Nicht bindende Standards

Abgesehen von den vertraglichen Abkommen kann die UNESCO Empfehlungen und Erklärungen verabschieden, die prinzipiell nicht bindend sind. Auch wenn insbesondere die Empfehlungen zum Teil als „schwächstes Mittel zur Rechtserzeugung“ angesehen werden<sup>52</sup>, heißt das jedoch nicht, dass ihnen keine rechtliche Bedeutung oder kein rechtlicher Effekt zukommt. Schrijver misst ihnen, wie auch den Erklärungen, vier wesentliche Funktionen bei<sup>53</sup>. Zunächst hätten die Empfehlungen und Erklärungen eine deklaratorische Funktion, indem sie das zu einem bestimmten Zeitpunkt existierende Recht feststellten. Zweitens trügen sie zu einer weiteren Klärung und Auslegung der bindenden Instrumente bei, weshalb man von einer interpretatorischen Funktion sprechen könne. Ferner könne ihnen eine bahnbrechende Rolle als Beschleuniger zukommen, speziell in den neuen Bereichen des internationalen Rechts. Schließlich bestehe eine weitere Funktion in der Aufstellung von (Arbeits-)Programmen und der Auslegung von Richtlinien und Regeln, die eine Grundlage für das weitere Vorgehen sein könnten. Auf dieser Basis komme den Erklärungen der UNESCO bei der Entwicklung des internationalen Rechts eine überragende Bedeutung zu, während die Empfehlungen ein wichtiger Leitfaden für die nationalen Gesetzgebungen und Politiken seien<sup>54</sup>.

Ein gutes Beispiel für die gerade umschriebene Wirkungsweise von Erklärungen bietet die Declaration on Race and Racial

Prejudice von 1978. Zum einen ist sie rein deklaratorischer Natur, indem sie bereits in der International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discriminations enthaltene Verpflichtungen wiederholt<sup>55</sup>, zum anderen ist sie durch die Formulierung neuer Menschenrechte<sup>56</sup> auch programmatischer Natur. Ähnlich verhält es sich mit den Erklärungen in dem Bereich der Bioethik, welche einerseits Richtlinien in einem neuen Gebiet des internationalen Rechts aufstellen und gleichzeitig das weitere Vorgehen festlegen<sup>57</sup>.

Ein weiteres, nicht zu vernachlässigendes Mittel, das die Wirkungsentfaltung von vertraglichen Abkommen und Empfehlungen gleichermaßen unterstützt, findet sich in Art. VIII UNESCO-Satzung. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Organisation regelmäßig Berichte über die Maßnahmen, die sie im Zuge der Abkommen und Empfehlungen vorgenommen haben, einzureichen. Auf diese Weise findet gerade hinsichtlich der nicht bindenden Empfehlungen eine Überwachung der Umsetzung der Standards statt, und die Mitgliedstaaten werden dazu gezwungen, über ihre Aktivitäten zu reflektieren und auf eine gewisse Art Ergebnisse vorzuweisen.

## 3. Resümee

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die von der UNESCO verabschiedeten Standards auf ganz unterschiedliche Weise rechtliche Wirkung bei den Mitgliedstaaten entfalten. Bei näherer Betrachtung sollte nicht nur zwischen rechtlich bindenden und nicht bindenden Instrumenten unterschieden werden, sondern es sollten auch die tatsächlichen Effekte und Einflüsse, die aus den Standards hervorgehen, Berücksichtigung finden<sup>58</sup>. In jedem Fall können durch die verschiedenen Standards in Verbindung mit den Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten bedeutende Rechtswirkungen für diese erzeugt werden, und eine am Einsatzzweck orientierte Auswahl unter den Standards kann erfolgen. ■

49 Beispielsweise in Art. 9 der *Convention against Discrimination in Education* (1960), in Art. 20 der *Universal Copyright Convention* (1971) oder in Art. 10 der *Convention for the Protection of Producers of Phonograms against Unauthorized Duplication of their Phonograms* (1971), allesamt mit dem Wortlaut: “Reservations to this Convention shall not be permitted”.

50 Der Wortlaut insoweit: “The Contracting States may, either at the time of signature of this Convention or at the time of ratification, acceptance or accession, make reservations as regards the conditions of the application of the provisions contained in Articles 1 to 4, 9 and 17. No other reservation to the Convention shall be permitted”.

51 Art. 43 der Konvention: “No reservations that are incompatible with the object and purpose of the present Convention shall be permitted”.

52 *Seidl-Hoheweldern/Loibl*, Das Recht der internationalen Organisationen, 7. Aufl. (2000), S. 237, welche auf die lediglich moralische Wirkungsweise von Empfehlungen verweisen. Darüber hinaus würden Empfehlungen noch nicht einmal die Staaten rechtlich binden, die für die betreffende Empfehlung gestimmt haben.

53 *Schrijver*, in: *Yusuf* (o. Fußn. 26), S. 382.

54 *Ebda.*

55 Vgl. etwa Art. 7 der Konvention mit Art. 6 der Erklärung.

56 Wie dem Recht, unterschiedlich zu sein, Art. 1 II der Erklärung.

57 In diesem Sinne: *Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights* (1997), *Universal Declaration on Bioethics and Human Rights* (2005).

58 So auch *Yusuf*, in: *ders.* (o. Fußn. 26), S. 349 f.