

Dr. Roland Bernecker

# Blick- winkel

# Der Nahost- konflikt in der UNESCO



Organisation  
der Vereinten Nationen  
für Bildung, Wissenschaft  
und Kultur

Deutsche  
UNESCO-Kommission

# Der Nahostkonflikt in der UNESCO



Dr. Roland Bernecker,  
Generalsekretär der  
Deutschen  
UNESCO-Kommission

Dr. Roland Bernecker ist Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission. Nach dem Studium der Literaturwissenschaft und Philosophie an der Universität Frankfurt am Main und nach Forschungs- und Lehrtätigkeiten in Deutschland, Italien und Frankreich war er Direktor des deutsch-französischen Kulturinstituts in Nantes. 1998 kam er als Kulturreferent zur Deutschen UNESCO-Kommission. Von April 2002 bis Juli 2004 war er im Auswärtigen Amt in Berlin tätig.

Dieser Beitrag wurde für die Zeitschrift Vereinte Nationen, Heft 3/2018 zum Thema Israel und Palästina in den Vereinten Nationen erstellt und dort in einer gekürzten Fassung veröffentlicht. Sie wird von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. herausgegeben. Siehe: [www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen](http://www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen)

Am 9. April 2018 hielt die im Oktober des Vorjahres gewählte Generaldirektorin der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Französin Audrey Azoulay, ihre mit großem Interesse erwartete Rede zur Eröffnung des 204. UNESCO-Exekutivrats in Paris.<sup>1</sup> Nach den acht Jahren, in denen die Bulgarin Irina Bokova an der Spitze der Organisation gestanden hat, befindet sich die UNESCO in einer schwierigen Lage. Sie kämpft mit erheblich eingeschränkten Finanzmitteln und ist belastet durch eine Zunahme der politischen Spannungen in ihren Gremien. Insbesondere aber ist sie konfrontiert mit der bevorstehenden Einschränkung der Universalität ihres Mandats, nachdem die USA und Israel ihren Austritt aus der UNESCO erklärt haben, der Ende dieses Jahres in Kraft tritt.

Im Vorfeld dieser Exekutivratssitzung überwog bei vielen Delegationen eine gemischte Stimmung: einerseits die Anerkennung des Potenzials, das die 46-jährige Azoulay als neue Generaldirektorin für die Weiterentwicklung der Organisation mitbringt. Manche sehen in ihrer Herkunft aus einer jüdisch-marokkanischen Familie ein günstiges Vorzeichen für eine diplomatische Einhegung der Konflikte zwischen den arabischen Staaten und Israel in den Gremien der UNESCO, die sich in den letzten Jahren bedenklich verschärft haben. Andererseits wird davor gewarnt, zu hohe Erwartungen in eine einzelne Person zu projizieren. Die Herausforderungen, vor denen die UNESCO stehe, könnten von einer neuen Generaldirektorin allein kaum bewältigt werden.

## Glaubwürdigkeit der UNESCO in Gefahr

In ihrer Rede konstatiert Azoulay ohne Umschweife, dass durch die Entwicklung der letzten Jahre die Glaubwürdigkeit der UNESCO gelitten habe. Dies führt sie nicht nur auf die finanziellen Einschnitte zurück, sondern auch auf die politischen Spannungen, die in der UNESCO zum Ausdruck gekommen seien. Dabei lässt sie erkennen, dass sie die Zuspitzung der politischen Konflikte in der UNESCO auch dem unzureichenden Engagement des Sekretariats der UNESCO zuschreibt. Dies ist insofern interessant, als es erwarten lässt, dass sie sich und ihr Führungsteam stärker in die Bewältigung dieser Konflikte einzubringen gedenkt.

Im April 2018 scheint dies bereits gelungen zu sein. Zur Überraschung aller Beteiligten wurden zwei israelkritische Resolutionen „Occupied Palestine“ und „Educational and cultural institutions in the occupied Arab territories“ so stark gekürzt, dass der Resolutionsteil in beiden Fällen nur noch aus drei kurzen Paragrafen besteht: einem Verweis auf die Referenzdokumente und einen Annex, einem Verweis auf frühere Beschlüsse des Exekutivrats, und aus der Wiedervorlage des Tagesordnungspunktes zur nächsten Sitzung, verbunden mit der Bitte um Berichterstattung durch die Generaldirektorin zum Follow-up. Kritischere Passagen wurden in den Anhang ausgelagert. Dieses Ergebnis ist ein großer Fortschritt gegenüber den letzten Jahren. Es erlaubte nach langer Zeit zum ersten Mal wieder eine Verabschiedung der Texte im Konsens unter Aussparung einer konfrontativen Abstimmung. Die Washington Post überschrieb einen Artikel am 13. April 2018: „Seltener israelisch-palästinensischer Kompromiss bei der UNESCO schafft Hoffnung“.<sup>2</sup> In ihrer eigenen Presseerklärung zu diesem Verhandlungserfolg weist Azoulay darauf hin, dass diese Art der Konsensfindung Teil der DNA der UNESCO sei und die Arbeit auch in Zukunft leiten müsse, insbesondere bei den bevorstehenden Diskussionen im Welterbekomitee und in den Steuerungsgremien der UNESCO. Sie selbst und das Sekretariat würden dazu ihren Beitrag leisten. Auch in der Washington Post unterblieb nicht der Hinweis darauf, dass Vertreter der UNESCO-Führung ihren Anteil daran hatten, dass seit vielen Jahren wieder eine Annäherung erreicht werden konnte, die sogar Anlass zu der Frage gab, ob die USA und Israel ihren erklärten Austritt aus der UNESCO vielleicht noch einmal überdenken würden. Man könnte kritisch zurückfragen, ob nicht die Situation des bevorstehenden Austritts beider Länder mit zu dem Verhandlungsergebnis beigetragen hat. Festzuhalten bleibt auf alle Fälle, dass die politische Führung der UNESCO in der Verantwortung steht, sich mit ihrem ganzen Gewicht einzubringen, wenn es um Fragen geht, die die Glaubwürdigkeit und mithin die Handlungsfähigkeit der Organisation zu beeinträchtigen drohen.

Der angekündigte Rückzug der USA und Israels sind nicht nur eine Belastung für die UNESCO, sie sind es für das multilaterale System insgesamt.

Im Falle Israels könnte man die Entscheidung, die UNESCO zu verlassen, bei oberflächlicher Betrachtung wie den logischen Abschluss einer meist schwierigen Beziehung wahrnehmen. Dies ist jedoch falsch. Gerade in Krisensituationen muss die UNESCO den Mehrwert generieren, eine Verständigung im fachpolitischen Dialog in ihrem Mandatsbereich zu ermöglichen. Der Philosoph Jacques Maritain – Schüler von Henri Bergson, der wiederum 1921 Gründungsmitglied und erster Präsident der Commission Internationale de la Coopération Intellectuelle war, einer Vorläu-

ferinstitution der UNESCO – war Leiter der französischen Delegation auf der 2. UNESCO-Generalkonferenz 1947 in Mexiko; in seiner Eröffnungsansprache als Präsident der Generalkonferenz fasste er den politischen Auftrag der Organisation in einer prägnanten Form, die seither immer wieder beschworen wird<sup>3</sup>:

„Der Zweck der UNESCO ist ein praktischer Zweck. Die Übereinstimmung der Geister kann sich dort spontan vollziehen, nicht in einer gemeinsamen spekulativen Denkhaltung, sondern auf der Grundlage eines gemeinsamen praktischen Denkens. Nicht durch Bejahung der selben Vorstellung von der Welt, vom Menschen und vom Wissen, sondern durch Bejahung eines geteilten Bestandes an den Überzeugungen, die unser Handeln leiten. Das ist zweifellos wenig, es ist der letzte Rückzugsort der Übereinstimmung der Geister. Es ist aber genug, um ein großes Werk zu vollbringen. Und es wäre viel erreicht, wenn es gelänge, ein Bewusstsein zu schaffen für diesen Bestand an gemeinsamen praktischen Überzeugungen.“

Maritain antwortete damit auf den Versuch des ersten UNESCO-Generaldirektors Julian Huxley, der UNESCO eine einheitliche, ihr Handeln überwölbende politische Philosophie zu verschreiben. Maritain beschwört eine pragmatische Herangehensweise: Es gehe in der UNESCO darum, aufgrund von gemeinsamen praktischen Erwägungen Lösungen zu finden, die allen Beteiligten weiterhelfen und die schließlich dazu beitragen, den Raum der gemeinsamen praktischen Überzeugungen zu vergrößern. Dies müssen wir uns heute wieder in Erinnerung rufen.

## Austritte der USA und Israels

Die formale Austrittserklärung der USA aus der UNESCO erfolgte am 12. Oktober 2017. Das US-Außenministerium gab an, die Entscheidung reflektiere „die Besorgnis der USA über ihre wachsenden Beitragsrückstände bei der UNESCO, die Notwendigkeit grundlegender Reformen in der Organisation und anhaltende anti-israelische Vorurteile bei der UNESCO“.<sup>4</sup> Man darf getrost unterstellen, dass dem zuerst genannten Grund ein besonderes Gewicht beigemessen wurde. Dies umso mehr, als US-Präsident Donald J. Trump im Laufe seiner Amtszeit hat erkennen lassen, dass Politik für ihn immer auch das Erreichen eines guten (finanziellen) ‚Deals‘ ist.

Die USA hatten im Jahr 2011 ihre Beitragszahlungen an die UNESCO wegen der Aufnahme Palästinas als Mitgliedstaat in die Organisation eingestellt. Bis Ende des Jahres 2017 liefen Beitragsschulden der USA zum regulären Haushalt der UNESCO in Höhe von über 600 Millionen US-Dollar auf. Dieser Einbehalt war als Folge der Aufnahme Palästinas für die USA ein aufgrund von Gesetzen aus den 1990er Jahren ausgelöster legaler Automatismus. Die Nichtzahlung der geschuldeten regulären Beiträge bleibt dennoch eine völkerrechtswidrige Entscheidung. Versuche der UNESCO-Generaldirektorin Bokova, bei der Obama-Regierung auf einen entsprechenden *waiver* für die UNESCO hinzuwirken, blieben erfolglos. Die Ankündigung, dass auch Israel dem Beispiel der USA folgen und die Mitgliedschaft in der UNESCO beenden würde, erfolgte ebenfalls noch am 12. Oktober 2017, offenbar als unmittelbare Folge der Entscheidung der US-Regierung. Es heißt, die amerikanische Entscheidung sei nicht mit Israel abgestimmt gewesen und habe die israelische Regierung überrascht, die daraufhin sehr zügig ihre eigene Entscheidung bekannt gegeben habe.<sup>5</sup>

Man kann somit davon ausgehen, dass die Aufnahme Palästinas als Mitgliedstaat in die Organisation am 31. Oktober 2011 in Verbindung mit der sich daraus ergebenden erheblichen Bei-

tragsschuld ein wesentlicher Treiber für die Entscheidung der USA zum Austritt war, nachdem sie nach 19-jähriger Abwesenheit erst im Jahr 2003 unter Präsident George W. Bush wieder in die Organisation zurückgekehrt waren. Und es spricht einiges dafür, dass die USA damit letztlich die Entscheidung der israelischen Regierung auslösten.

## Aufnahme Palästinas in die UNESCO

Wie war es zu der Aufnahme Palästinas in die UNESCO gekommen? Der Antrag im Jahr 2011 war kein neuer Vorgang. Nach der Ausrufung des Staates Palästina durch den palästinensischen Nationalrat stellte dessen Präsident Jassir Arafat in einem Schreiben vom 27. April 1989 an den UNESCO-Generaldirektor Federico Mayor erstmals den Antrag auf die Aufnahme des ‚Staates Palästina‘ in die UNESCO. Daraufhin beschloss die UNESCO-Generalkonferenz „die größtmögliche Teilhabe Palästinas an den Aktivitäten der UNESCO zu ermöglichen“.<sup>6</sup> Dies geschah jedoch mit dem ausdrücklichen Hinweis, diese wichtige Frage „im Geist konstruktiver Kooperation und von Konsensorientierung im höheren Interesse der Organisation“ zu behandeln.<sup>7</sup> Bezug genommen wurde dabei auch auf die Resolution 43/177 der UN-Generalversammlung, die den Gebrauch der Bezeichnung ‚Palästina‘ statt ‚Palästinensische Befreiungsorganisation‘ (Palestine Liberation Organization – PLO) für die UN festlegte, ohne damit den Beobachterstatus und die Funktion der PLO im UN-System zu berühren.<sup>8</sup> Zugleich wurde der Punkt auf die Tagesordnung der 26. UNESCO-Generalkonferenz gesetzt. Diese aufschiebende Behandlung zog sich nahezu unverändert durch die folgenden 20 Jahre. Bis am 5. Oktober 2011 im Exekutivrat die Abstimmung über die Empfehlung stattfand, die Generalkonferenz möge Palästina als Mitglied in die UNESCO aufnehmen. Mit 40 Stimmen dafür, 4 dagegen und 14 Enthaltungen wurde der Beschluss gefasst. Kein Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) stimmte für den Antrag. Drei EU-Mitgliedstaaten stimmten dagegen, acht enthielten sich.

Anders verlief es dann bei der folgenden Abstimmung in der UNESCO-Generalkonferenz am 31. Oktober 2011. Die benötigte Zweidrittelmehrheit für die Aufnahme Palästinas wurde mit 107 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen und 52 Enthaltungen erreicht, da Enthaltungen nicht mitgezählt werden. Bei dieser Abstimmung im Plenum stimmten neun EU-Länder für die Aufnahme, darunter Finnland, Frankreich und Österreich. Unter anderem Deutschland, die Niederlande und Schweden stimmten gegen den Antrag. Enthaltungen kamen etwa von Großbritannien und Dänemark. Dieser Ausschnitt zeigt das extrem zersplitterte Bild der EU-Staaten in dieser Frage. Selbst die sich stets eng abstimmenden nordischen Länder stimmten in drei verschiedenen Varianten.

Angesichts der Implikationen dieses Dossiers wäre eine abgestimmte europäische Position, die auch das gemeinsame Interesse an einer weiteren Stärkung, Entpolitisierung und insgesamt einer Modernisierung der UNESCO reflektiert hätte, wichtig gewesen.

Der Sitzstaat der UNESCO, Frankreich, hätte hier eine vermittelnde Rolle übernehmen können. Hingegen ist überliefert, dass US-Präsident Obama den französischen Präsidenten Sarkozy für dessen Schwenk zu einer Befürwortung des Aufnahmeantrags bei der UNESCO scharf kritisiert hat: „Mir hat Ihr Umgang mit der Diskussion über die palästinensische Mitgliedschaft in der UNESCO nicht gefallen. Er hat uns geschwächt. Sie hätten uns konsultieren sollen, aber das ist nun Vergangenheit,“ wurde Obama zitiert.<sup>9</sup>

Die Abstimmung über diesen Antrag macht einen grundlegenden Aspekt der internationalen Zusammenarbeit im Forum internationaler Organisationen deutlich, auf die der bekannte Politikwissenschaftler Inis L. Claude hingewiesen hat:

„Internationale Organisationen sind zu Orten der Druckausübung geworden. Unter ihrem Dach setzen sich Staaten Druck aus und üben Druck selber aus, mit Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen. Die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit bietet Staaten zunehmende Möglichkeiten, das Verhalten anderer Staaten zu beeinflussen.“ Er fügt hinzu: „ob diese Möglichkeiten für eine konstruktive Reform des internationalen Systems genutzt werden, darüber entscheiden Staaten und urteilen Beobachter, Fall für Fall.“<sup>10</sup>

Audrey Azoulay unterstreicht in ihrer Rede vor dem Exekutivrat, dass die UNESCO nicht für Entscheidungen mit einer Tragweite für das gesamte multilaterale System missbraucht werden dürfe: „Ich möchte keineswegs behaupten, dass das Mandat der UNESCO nicht politisch ist; Bildung, Kultur, Wissenschaft und Meinungsfreiheit sind natürlich grundlegende Bausteine des Zusammenlebens – und damit politisch. Dies wird jedoch problematisch, wenn die UNESCO als Forum für die Debatte über Themen missbraucht wird, die anderswo diskutiert werden sollten.“<sup>11</sup>

Warum kam der Antrag für Palästina, der seit dem Jahr 1989 vorlag, plötzlich im Jahr 2011 in der UNESCO zum Zuge? Marten Breuer führt die erhöhte Motivation für den Erfolg des Antrags auf palästinensischer Seite unter anderem auf das Ziel zurück, dass Palästina bei einer Anerkennung seiner Staatlichkeit das Recht erhalte, Klagen beim Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) gegen Israel einreichen zu können.<sup>12</sup> Der damalige Chefankläger des ICC Luis Moreno Ocampo habe im April 2012 die Frage der Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas mit Bezug auf die Beschlusslage in der UN-Generalversammlung jedoch noch verneint.<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang geht Breuer der Frage nach, ob die UNESCO-Generalkonferenz den Beschluss eigentlich hätte fassen dürfen. Im Ergebnis bejaht er diese Frage. Die Kooperations- und Rücksichtnahmepflichten der UNESCO gegenüber den UN stuft er völkerrechtlich geringer ein als die aus der Eigenständigkeit der Sonderorganisation resultierende formale Berechtigung der UNESCO-Generalkonferenz, eine solche Entscheidung zu treffen.

Hierzu ist freilich anzumerken, dass es im UN-System nicht nur um völkerrechtliche, sondern auch um politische Kohärenz gehen muss. Die Frage, ob es in das Mandat der für Bildung, Kultur und Wissenschaft zuständigen UN-Sonderorganisation UNESCO fällt, über die Frage der Staatlichkeit eines Mitglieds zu befinden, muss auch im Kontext der politischen Kohärenz des UN-Systems beantwortet werden. Hierzu gehört auch das Prinzip einer Komplementarität der Mandate der verschiedenen UN-Organisationen. Für diese Auffassung spricht im Übrigen die Tatsache, dass sich die UNESCO in ihrer Satzung ursprünglich genau diese Rücksichtnahme auferlegt hatte, indem die Aufnahme von Mitgliedern, die nicht UN-Mitglied sind, von der vorausgehenden Zustimmung des ECOSOC abhängig gemacht

wurde. Der entsprechende Artikel II der UNESCO-Verfassung wurde nach mehrfachen Anläufen auf Betreiben der Sowjetunion 1962 geändert, da diese die Aufnahme von Ostblockländern wie der DDR in die UNESCO erleichtern und vom Veto des ECOSOC unabhängig machen wollte.

## Aufnahme Israels in die UNESCO

Israel wurde am 16. September 1949 Mitglied der UNESCO, nachdem es kurz zuvor Mitglied der Vereinten Nationen geworden war. Mit der UN-Mitgliedschaft ging das Recht auf die Mitgliedschaft in der UNESCO einher.<sup>15</sup>

Die sich aus dem Scheitern des UN-Teilungsplans ergebenden Konflikte wurden auch in die UNESCO hineingetragen.

So wurde in der Generalkonferenz in Paris im Jahr 1974 der Wunsch Israels zur Aufnahme in die Gruppe der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten der UNESCO von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Diese Entscheidung sorgte international für erhebliche Diskussionen. Sie wurde verschiedentlich auch als Ausschluss Israels aus der UNESCO dargestellt. Der Kolumnist John P. Roche bezeichnete den Beschluss in einem Meinungsartikel der New York Times vom 29. Dezember 1974 als einen „ban of cultural excommunication“.<sup>16</sup> Am 21. November 1974 beklagte das US-Außenministerium diese Entscheidung als „eine extrem unerwünschte Politisierung einer UN-Sonderagentur“.<sup>17</sup> In der Folge setzten die USA ihre Beitragszahlungen an die UNESCO aus. Israel gehörte nach diesem Beschluss weiterhin formal keiner UNESCO-Regionalgruppe an.

Am 8. November 1976 wurde dann auf der 19. UNESCO-Generalkonferenz in Nairobi aufgrund der Empfehlung eines eigens eingesetzten Vermittlungsausschusses beschlossen, dass die fünf UNESCO-Regionalgruppen selbst über die Aufnahme von Mitgliedstaaten in die von diesen jeweils gewünschte Gruppe entscheiden konnten.<sup>18</sup> Dieser Beschluss wurde mit 70 Stimmen ohne Gegenstimme bei 14 Enthaltungen gefasst. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in dieser Gruppe stand der Aufnahme Israels in die Gruppe der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten somit nichts mehr im Wege.

Diese Episode zeigt eine wiederkehrende Signatur: Ein bestehender Konflikt gewinnt durch aktuell auftauchende Fragestellungen an Schärfe. In einer ersten Runde werden Extrempositionen aufgebaut und der Konflikt spitzt sich zu. Sekundäre Momente wie pointierte Positionierungen in der öffentlichen Wahrnehmung oder politischer Druckaufbau – beispielsweise durch Einbehalt der Zahlung von Mitgliedsbeiträgen – begleiten diese Zuspitzung. Schließlich führen intensiviert und strukturierte Verhandlungsbemühungen zu einem Ergebnis, das die weitere Zusammenarbeit ermöglicht.

## Kulturerbestätten als Verhandlungsgegenstand – Streit über die Geschichtsschreibung

Seit dem Jahr 1968 ist der Zustand von Kulturerbestätten in Jerusalem ein permanenter Verhandlungsgegenstand in den Gremien der UNESCO. Infolge der Resolution der UN-Generalversammlung 2253 (ES-V) zum Status von Jerusalem nach dem Sechs-Tage-Krieg appellierte die 15. UNESCO-Generalkonferenz an Israel, alle Stätten, Gebäude und kulturellen Objekte insbesondere in der Altstadt von Jerusalem zu erhalten und von archäologischen Grabungen, von der Verbringung von kulturellen Gegenständen und von der Veränderung des kulturellen und historischen Charakters der Stätten abzusehen.<sup>19</sup> Der UNESCO-Generaldirektor wird gebeten, all seine Einflussmöglichkeiten und ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um die Umsetzung dieser Resolution sicherzustellen.

Im Jahr 1981 wurde die Altstadt von Jerusalem mit ihren Mauern auf Antrag Jordaniens in die UNESCO-Welterbeliste aufgenommen. Zur Eintragung in die Welterbeliste wurde am 9. und 10. September 1981 eigens die erste außerordentliche Sitzung des Welterbekomitees in Paris einberufen. Nach Auffassung der US-Delegation hätte die Zustimmung Israels zur Einschreibung der Stätte in die Welterbeliste eingeholt werden müssen. Israel war zu dieser Zeit jedoch noch nicht Vertragsstaat der Welterbekonvention, die es erst im Jahr 1999 ratifizierte. Artikel 11, Absatz 1 der Konvention legt fest, dass Staaten Anträge für auf ihrem Hoheitsgebiet befindliche Stätten stellen können. Jordanien begründete seinen Antrag mit der Bestimmung in Artikel 11, Absatz 3 der Übereinkunft zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, der besagt, dass „die Aufnahme eines Gutes, das sich in einem Gebiet befindet, über das von mehr als einem Staat Souveränität oder Hoheitsgewalt beansprucht wird, nicht die Rechte der Streitparteien berührt“. Im Folgejahr 1982 beantragte Jordanien die Eintragung der Stätte in die Liste des gefährdeten Welterbes, wo sie noch heute gelistet ist. Der Internationale Denkmalrat ICOMOS wies in seiner Unterstützung dieses Eintrags auf die sogenannte „Rote Liste“ des Erbes in Gefahr auf Probleme durch die zunehmende Verstädterung hin und erklärte, dass eine geplante Erkundung vor Ort nicht ermöglicht worden war. Als Stätte des gefährdeten Welterbes ist Jerusalem seither Gegenstand des besonderen formalen Monitorings im Rahmen des öffentlichkeitswirksamen Welterbeprogramms der UNESCO.

Die Resolutionen, die seit dem Jahr 1968 im Exekutivrat und der Generalkonferenz der UNESCO von staatlichen Delegationen zum kulturellen Erbe in Jerusalem gefasst wurden, befassen sich in wechselnder Schärfe unter anderem mit Fragen von Ausgrabungen, der möglichen Gefährdung von Kulturstätten, der Entsendung von Expertinnen und Experten und deren ungehindertem Zugang zu den Stätten vor Ort. In den Verhandlungen geht es dabei immer auch um die Schärfe und Einseitigkeit der in den Beschlüssen und Debatten verwendeten Formeln. In dieser Hinsicht wurde ein Tiefpunkt erreicht, als der UNESCO-Exekutivrat am 13. Oktober 2016 mit 24 Stimmen, 6 Gegenstimmen (Deutschland, Estland, Großbritannien, Litauen, Niederlande und die USA) und 26 Enthaltungen (unter ihnen die EU-Mitgliedstaaten Frankreich, Griechenland, Italien Schweden und Spanien,) einen Beschluss zu Jerusalem verabschiedete, in dem für den Tempelberg in der Altstadt von Jerusalem lediglich die für Muslime gebräuchliche Bezeichnung ‚Al-Aqsa-Moschee/‘



„Al-Haram Asch-Scharif“ benutzt wurde. Dies trug der UNESCO weltweit den Vorwurf ein, sie wolle die Geschichte verfälschen. Deutschland hat sich von diesem Beschluss klar distanziert. Der israelische Bildungsminister Naftali Bennett ordnete in der Folge dieses Beschlusses sogar das Einfrieren aller Aktivitäten der israelischen UNESCO-Nationalkommission an: „Infolge des beschämenden Beschlusses von UNESCO-Mitgliedstaaten, Geschichte zu leugnen und tausende Jahre jüdischer Verbindungen mit Jerusalem und dem Tempelberg zu ignorieren, habe ich die israelische UNESCO-Kommission angewiesen, alle Aktivitäten auszusetzen.“<sup>20</sup>

Der Vorgang veranlasste Generaldirektorin Bokova zu einer sehr ungewöhnlichen Maßnahme: Sie gab einen Tag nach dem Beschluss eine Presseerklärung ab, in der sie sich mit einem Hinweis auf das gemeinsame jüdisch-islamisch-christliche Erbe Jerusalems und den Friedensauftrag der UNESCO von der Resolution des Exekutivrats der UNESCO distanzierte.<sup>21</sup> Diese Erklärung lässt einen Bruch in der politischen Fühlungnahme der UNESCO-Generaldirektorin mit ihrer Organisation deutlich werden. Anzuerkennen ist, dass Bokova an dieser Stelle couragiert zu der *ultima ratio* greift, die eine solche Distanzierung vom eigenen Exekutivrat darstellt. Sie wurde dafür scharf kritisiert. Man hielt ihr entgegen, sie habe damit ihr Mandat überschritten und die Autorität des Exekutivrates der UNESCO in Frage gestellt. Ihre Erklärung sei ein Affront gegen den Willen der Mitgliedstaaten, der sich erfolgreich in dieser Resolution niedergeschlagen habe. Hierzu ist freilich anzumerken, dass die Daseinsberechtigung einer zwischenstaatlichen Organisation über die punktuelle politische Mehrheitsbeschaffung in ihren Organen hinausgeht, und dass es zu den Aufgaben einer Generaldirektorin gehört, in diesem Sinne zu wirken.

Auch die Deutsche UNESCO-Kommission erreichten zu diesem Beschluss Zuschriften. Es könne nicht angehen, dass die UNESCO die jüdische Geschichte verleugne. Es ist nicht einfach, Verständnis dafür zu gewinnen, dass eine UN-Sonderorganisation nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden kann mit jedem der Beschlüsse, für den Staatenvertreter aus spezifischen Interessenlagen heraus in ihren politischen Gremien eine Mehrheit zur organisieren imstande sind. Zugleich ist es so, dass Mitgliedstaaten in ihrem Abstimmungsverhalten dem Ansehen und der programmatischen Kohärenz der Organisation, an deren Beschlussfassungen sie mitwirken, nicht zwingend einen höheren Stellenwert beimessen als den nationalen Interessen.

Bereits im folgenden Jahr sorgte eine Entscheidung des UNESCO-Welterbekomitees auf seiner 41. Sitzung am 7. Juli 2017 in Krakau erneut in ähnlicher Weise für Aufsehen. Palästina war in Folge seiner Aufnahme als Mitgliedstaat in die UNESCO bereits am 8. Dezember 2011 auch Vertragsstaat der UNESCO-Welterbekonvention geworden. Im Jahr 2012 legte Palästina seine Tentativliste geplanter Nominierungen für die Welterbeliste vor, die auf langjähriger Vorbereitungsarbeit der palästinensischen Kulturbehörden mit dem UNESCO-Büro in Ramallah basierte. Auf dieser Liste stand auch die „Altstadt von Hebron/Al-Khalil“. Das Antragsdossier für Hebron wurde Ende Januar 2017 bei der UNESCO eingereicht und war ursprünglich für eine Behandlung auf der 42. Komiteesitzung im Jahr 2018 vorgesehen. Im März 2017 beantragte Palästina die Behandlung des Antrags nach dem sogenannten Dringlichkeitsverfahren bereits auf der 41. Komiteesitzung im Juli 2017. Begründet wurde dies mit einer Beeinträchtigung der Integrität der Stätte durch israelische Akteure, Vandalismus und selektive archäologische Erhaltungsmaßnahmen. Hebron liegt im Westjordanland. Die historische Stätte als der Ort, an dem nach biblischer Überlieferung unter anderem Abraham und Isaak begraben sind, gilt für Juden und

Muslimen als heilig. Obwohl der Großteil des Stadtgebiets von Hebron nach dem Friedensvertrag von Oslo in der palästinensisch kontrollierten Zone A liegt, befindet sich die historische Stätte selbst in der nach der Teilung Hebrons im Jahr 1997 von Israel kontrollierten Zone H2. Eine für Juni 2017 geplante Evaluierung vor Ort durch Expertinnen und Experten des Internationalen Rats für Denkmalpflege (ICOMOS) konnte nicht stattfinden, da den Beteiligten nach eigenen Aussagen die Einreise verweigert wurde. In der Entscheidung zur Aufnahme von „Hebron/Al-Khalil Altstadt“ als palästinensische Stätte in die UNESCO-Welterbeliste wird schließlich die Bewahrung der Elemente aus der mamlukischen, das heißt der islamischen Periode, besonders hervorgehoben, wodurch eine verzerrte kulturgeschichtliche Wahrnehmung der Bedeutung der Stätte entsteht.

Die 21 Mitglieder des Welterbekomitees – von den jeweiligen Vertragsstaaten entsandte Delegierte – stimmten nach hitzigen Debatten mit zwölf Ja-Stimmen, drei Gegenstimmen und sechs Enthaltungen für den Antrag. Diese Debatte im Komitee wurde neben der harten politischen Konfrontation zusätzlich durch deutliche Schwächen in der Vorbereitung und formalen Gestaltung des Sitzungsverlaufs erschwert, was bei diesem absehbar schwierigen Dossier Verwunderung hervorrief. Ein Sprecher des israelischen Außenministeriums warf der UNESCO vor, „die jüdische Geschichte der Stadt zu ignorieren und ‚fake history‘ zu betreiben“.<sup>22</sup> Die Ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen Nikki Haley nannte diese Entscheidung einen Affront gegen die Geschichte und als nicht förderlich für den Friedensprozess.<sup>23</sup>

## Die UNESCO als Ort der Vermittlung

Antagonistische politische Zuspitzungen dieser Art diskreditieren auf Dauer die Normen und Instrumente, derer sie sich bedienen, und mithin auch die Foren, in denen sie stattfinden. Dieses Problem erstreckt sich inzwischen auch auf andere Programme der UNESCO zum Kulturgutschutz und auf andere geopolitische Konfliktlinien.

UNESCO-Mitgliedstaaten müssen sich wieder größere Zurückhaltung auferlegen, wenn sie die Organisation langfristig für die gemeinsamen Interessen einer konstruktiven Zusammenarbeit nutzen wollen.

Daher sollten sie wieder stärker auf die Hebel der Verhandlungen hinter den Kulissen setzen.

Die UNESCO hat in den Fragen des Kulturerhalts – insbesondere auch in Konfliktsituationen – ein klares Mandat und ist in diesem Teil ihres Programms insgesamt mit großem Erfolg tätig. Man kann ohne jede Übertreibung sagen, dass die UNESCO mit den von ihr in Jahrzehnten entwickelten Normen und Programmen zum Schutz des kulturellen Erbes heute global die relevanten Maßstäbe setzt. Dies ist im Wesentlichen der hohen fachlichen und auch politischen Expertise zu verdanken, die die UNESCO für ihre Arbeit und ihre Zielsetzungen zu mobilisieren imstande ist. Was wir heute in der UNESCO brauchen, ist wieder ein größerer Respekt der politischen Kräfte vor der Komplexität und Bedeutung der fachlichen Aufgaben der Organisation. Und das intensive Engagement aller Verantwortlichen, insbesondere in der

Führungsebene des UNESCO-Sekretariats selbst, unermüdlich und entschlossen alle notwendigen Anstrengungen der diplomatischen Vermittlung auf sich zu nehmen.

Audrey Azoulay sagte in ihrer Rede vom 9. April 2018, dass die aktuelle Krise der Glaubwürdigkeit nicht nur die UNESCO allein treffe:

„Der Multilateralismus als Ganzes wird herausgefordert.“<sup>24</sup>

Wir erleben gerade in Echtzeit die Rückwendung in ein doch überraschend unverbrauchtes Reservoir an Bereitschaft zu nationalen Antagonismen, sogar im lange idealtypisch scheinenden Raum der europäischen Integration. Zugleich nehmen unsere Abhängigkeiten voneinander zu.

Israel und die USA planen, vorerst als Beobachter weiter in der UNESCO Präsenz zu zeigen. Beide Staaten sollten die anstehende Reform der Organisation weiter mit unterstützen und so bald wie möglich ihre Rückkehr vorbereiten.

Die neue Generaldirektorin bezieht sich am Ende ihrer Rede vor dem Exekutivrat auf Jürgen Habermas mit dem Hinweis: „Es gibt einen Gewinn an Wissen aus jeder Diskussion, einen epistemischen Fortschritt, eine Verschiebung der Wahrnehmung, die es uns erlaubt, mehr von der Vielfalt zu erfahren. Diese Erfahrung machen wir auch jeden Tag hier in diesem Haus, das reich an Vielfalt ist und an verschiedenen Lebensläufen.“<sup>25</sup>

Auch der politische Streit bleibt letztlich eine heuristische Methode, wenn wir ihn richtig führen.

## Fußnoten

1. Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay at the Opening of the 204th Session of the Executive Board UNESCO, 9.4.2018, unesdoc.unesco.org/images/0026/002618/261899E.pdf
2. Angela Charlton/Chris den Hond, Rare Israeli-Palestinian Compromise at UNESCO brings Hope, The Washington Post, [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/rare-israeli-palestinian-compromise-at-unesco-brings-hope/2018/04/13/fca0cda0-3ee9-11e8-955b-7d2e19b79966\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.7d5a35d42874](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/rare-israeli-palestinian-compromise-at-unesco-brings-hope/2018/04/13/fca0cda0-3ee9-11e8-955b-7d2e19b79966_story.html?noredirect=on&utm_term=.7d5a35d42874)
3. Vgl. zum Beispiel Raymond E. Wanner, UNESCO's Origins, Achievements, Problems and Promise. An Inside/Outside Perspective from the US, Hongkong 2015, S. 41.
4. U.S. Department of State, The United States Withdraws From UNESCO, 12.10.2017, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm)
5. Barak Ravid, U.S. Exit From UNESCO Took Israel by Surprise, Was Uncoordinated, Haaretz, 16.10. 2017, [haaretz.com/us-news/u-s-exit-from-unesco-took-israel-by-surprise-1.5457672](http://haaretz.com/us-news/u-s-exit-from-unesco-took-israel-by-surprise-1.5457672)
6. und 7. UN Doc. 25 C/106 v. 16.10.1989.
8. UN-Dok. A/RES/43/177 v. 15.12.1988.
9. Yann Le Guernigou, Sarkozy tells Obama Netanyahu is a "liar", Reuters, 8.11.2011, [www.reuters.com/article/us-mideast-netanyahu-sarkozy/sarkozy-tells-obama-netanyahu-is-a-liar-idUSTRE7A720120111108](http://www.reuters.com/article/us-mideast-netanyahu-sarkozy/sarkozy-tells-obama-netanyahu-is-a-liar-idUSTRE7A720120111108)
10. States and the global system. Politics, law and organization. London 1988, S. 128 f.
11. Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay at the Opening of the 204th Session of the Executive Board UNESCO
12. UN Doc. 152 EX/48 v. 3.9.1997.
13. und 14. Marten Breuer, Von der UNESCO in die Generalversammlung: Palästina und die Vereinten Nationen, Berlin 2013, S. 48.
15. Artikel II, Absatz 1 der UNESCO-Verfassung.
16. John P. Roche, UNESCO vs. Israel: Playing Politics With Culture, New York Times, 29.12.1974, [www.nytimes.com/1974/12/29/archives/unesco-vs-israel-playing-politics-with-culture-unesco-plays-politics.html](http://www.nytimes.com/1974/12/29/archives/unesco-vs-israel-playing-politics-with-culture-unesco-plays-politics.html)
17. Nan Robertson, "Vote in UNESCO Keeps Israel Out Of European Unit", New York Times, 22.11.1974, <https://www.nytimes.com/1974/11/22/archives/vote-in-unesco-keeps-israel-out-of-european-unit-israel-kept-out-of.html>
18. UNESCO, Records of the General Conference, 19th Session, Nairobi, 26.10.-30.11.1976, unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114038E.pdf
19. UN Doc. A/RES/2253 (ES-V) v. 4.7.1967; UN Doc. 15 C/RES/3.343 v. 20.11.1968.
20. Bethan McKernan, Israel suspends ties with Unesco for 'denying Jewish history' in resolution on Jerusalem, Independent, 14.10.2016, [www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israel-palestine-conflict-jerusalem-holy-sites-unesco-row-a7361366.html](http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israel-palestine-conflict-jerusalem-holy-sites-unesco-row-a7361366.html)
21. Statement by the Director-General of UNESCO on the Old City of Jerusalem and its Walls, a UNESCO World Heritage Site, UNESCO, 14.10.2016, [www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/statement\\_by\\_the\\_director\\_general\\_of\\_unesco\\_on\\_the\\_old\\_city/](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/statement_by_the_director_general_of_unesco_on_the_old_city/)
22. ZEIT online, Altstadt von Hebron zum Weltkulturerbe ernannt, 7.7.2017, [www.zeit.de/kultur/2017-07/unesco-weltkulturerbe-hebron-westjordanland](http://www.zeit.de/kultur/2017-07/unesco-weltkulturerbe-hebron-westjordanland)
23. Greg Wilford, US Ambassador to the UN Nikki Haley calls Hebron World Heritage Declaration 'an Affront to History', Independent, 9.7.2017, [www.independent.co.uk/news/us-ambassador-nikki-haley-un-unesco-benjamin-netanyahu-world-heritage-site-hebron-west-bank-a7832031.html](http://www.independent.co.uk/news/us-ambassador-nikki-haley-un-unesco-benjamin-netanyahu-world-heritage-site-hebron-west-bank-a7832031.html)
24. und 25. Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay at the Opening of the 204th Session of the Executive Board

# Impressum

## Herausgeber

---

Deutsche UNESCO-Kommission e.V.  
Colmantstraße 15  
D-53115 Bonn

## Vertretungsberechtigte:

Prof. Dr. Verena Metze-Mangold (Präsidentin)  
Prof. Dr. Christoph Wulf (1. Vizepräsident)  
Prof. Dr. Hartwig Lüdtke (2. Vizepräsident)  
Dr. Roland Bernecker (Generalsekretär)  
Katrin Kohl (Besondere Vertreterin gem.  
§ 30 BGB)  
Dr. Lutz Möller (Besonderer Vertreter  
gem. § 30 BGB)

Telefon: +49 228-60497-44

Rechtsform: Eingetragener Verein (Satzung)

Vereinssitz: Bonn, Eintragung im Vereins-  
register des Amtsgerichts – Registergericht –  
Bonn, Registernummer: VR 4827

Juni 2018

## Redaktion

---

Katja Römer (verantwortlich)

Die vorliegende Publikation erscheint als dritte  
Ausgabe in der Reihe „Blickwinkel“. Alle Blick-  
winkel sind online abrufbar <https://www.unesco.de/publikationen>

## Gestaltung (Template)

---

Panatom, Berlin

## Druck

---

Brandt GmbH, Bonn

## Copyright

---

Die Texte dieser Publikation sind unter der  
Creative Commons-Lizenz Namensnennung-  
Nicht-kommerziell  
3.0 Deutschland (CC BY-NC 3.0 DE) lizenziert.  
[https://creativecommons.org/licenses/by-sa/  
4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de).  
Foto auf S. 3: © Deutsche  
UNESCO-Kommission/Danetzki



