



## UNRWA und die Palästinaflüchtlinge: Teil der Lösung oder Teil des Problems der Flüchtlingsfrage? Eine deutsche zivilgesellschaftliche Perspektive

### Einleitung

Nachdem die Briten am 14. Mai 1948 das vom Völkerbund in 1922 erlassene britische Mandat Palästina niedergelegt hatten, ohne ihrer Verantwortung zur Wiedererrichtung einer jüdischen Heimstätte im Mandatsgebiet Palästina nachgekommen zu sein, erklärte David Ben Gurion sofort am 15. Mai 1948 die Unabhängigkeit des jüdischen und demokratischen Staates Israel. Er nahm dabei u.a. Bezug auf Resolution 181, den „UN-Teilungsplan“, der ein Jahr zuvor von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, jedoch von den arabischen Nachbarn abgelehnt worden war. Nur einen Tag später begannen fünf arabische Armeen mit einem Angriffskrieg gegen den neugegründeten jüdischen Staat, der um seine Existenz kämpfen musste und entgegen aller Wahrscheinlichkeit siegreich aus dem Konflikt hervorging.

Etwa 700 bis 800.000 arabisch-palästinensische Menschen flohen vor den kriegerischen Handlungen in umliegende arabische Länder – viele waren den Aufrufen arabischer Propaganda gefolgt, um nach dem erwarteten Sieg über die Juden zurückzukehren, einige von ihnen waren vertrieben worden. Etwa 160.000 von ihnen nahmen das Angebot des jüdischen Staates an, israelische Staatsbürger zu werden. Zeitgleich wurden auch etwa 900.000 bis 1.000.000 Juden aus den arabischen Gebieten vertrieben. Während Israel einen Großteil dieser jüdischen Flüchtlinge aufnahm und in einem nationalen Kraftakt zu integrierten versuchte, was schließlich auch gelang, verfuhrten die arabischen Staaten Libanon, Syrien, Jordanien und Ägypten mit den arabisch-palästinensischen Flüchtlingen anders: Jene sahen sich mit großer Ablehnung, Ausgrenzung und existenziellen Problemen in ihren Aufnahmeländern konfrontiert.

### Gründung und Entwicklung des UNRWA

Um ihr Leid zu lindern gründete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) zunächst die United Nations Relief for Palestine Refugees (UNRPR). Ein Jahr später im Dezember 1949 verabschiedete diese Resolution 302, die das Hilfswerk für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) gründete und als Sukzessor der UNRPR bestimmte.<sup>1</sup> Es ist wichtig festzuhalten, dass der Arbeit des Hilfswerks UNRWA kein Abkommen, sondern lediglich eine UNGA-Resolution zugrunde liegt, die alle drei Jahre von der UNGA zu erneuern ist, das aktuelle Mandat endet im Juni 2020.

Das ursprüngliche Mandat des Hilfswerks (UNRWA) bestand für einen ersten Zeitraum von drei Jahren darin, denjenigen arabisch-palästinensischen Flüchtlingen humanitär beizustehen, „deren ständiger Wohnsitz zwischen 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 in Palästina lag und die ihren Wohnsitz und ihre Lebensgrundlage durch den Arabisch-Israelischen Krieg von 1948 verloren haben.“<sup>2</sup> Bis Anfang der 1950er Jahre beinhalteten die relevanten UNGA-Resolutionen noch den Auftrag der Reintegration der Flüchtlinge. Von 1949-1960 arbeitete das UNRWA basierend auf Ziffer 11 der Resolution 194 (III) vom 11. Dezember 1948 ähnlich wie das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) mit dem Ziel der Reintegration durch Wiederansiedlung oder Umsiedlung. Doch die Flüchtlingsfrage wurde zunehmend politisiert und schließlich wurden die arabisch-palästinensischen Flüchtlinge von den arabischen Nationen auf zynische Weise zum politischen Druckmittel gegen Israel instrumentalisiert. Bereits in 1952 bemerkte Lt. Gen. Alexander Galloway, Direktor des UNRWA in Jordanien:

*„Es ist absolut offensichtlich, dass die arabischen Nationen das arabische Flüchtlingsproblem nicht lösen wollen. Sie wollen es als eine offene Wunde behalten, als Affront gegen die Vereinten Nationen und als Waffe gegen Israel. Arabische Führer interessiert es einen Dreck, ob die Flüchtlinge leben oder sterben.“* (Übersetzt aus dem Englischen)<sup>3</sup>

1 <https://www.unrwa.org/ctent/general-assembly-resolution-302>

2 <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>

3 <https://foreignpolicy.com/2018/08/17/unrwa-has-changed-the-definition-of-refugee/>

So verschwand in den 60ern der Auftrag der „Reintegration“ aus den UN-Resolutionen. In 1965 wurde der Vorsatz der Arabischen Liga die arabisch-palästinensischen Flüchtlinge nicht integrieren zu wollen, sondern im Flüchtlingsstatus zu halten, mit dem Casablanca-Protokoll zur offiziellen Politik der arabischen Staaten erhoben.<sup>4</sup> Konsequenter Weise haben weder der Libanon, noch Syrien, noch Jordanien je die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ratifiziert, sind damit keine Vertragspartei des UNHCR und arbeiten (mit Ausnahme Jordaniens) aktiv gegen die Integration und Naturalisierung der palästinensischen „Flüchtlinge“ in den Aufnahmestaaten und halten an der Forderung des „Rechtes auf Rückkehr“ fest.

Mit der inzwischen beinahe automatischen Mehrheit für anti-Israelresolutionen in der UNGA strickte man das Mandat der UNRWA einfach um und verlagerte dessen Fokus von der Reintegration weg auf den Aufbau und Unterhalt eines Schulwesens, später kamen noch weitreichende Aktivitäten im Gesundheits- und Sozialwesen hinzu. Da weder die Resolution 302 (IV) der UN-Generalversammlung vom 8. Dezember 1949 noch irgendeine spätere UN-Generalversammlungsresolution dem Mandat von UNRWA konkrete Grenzen setzten, entwickelte sich das Mandat von UNRWA im Laufe der Zeit mit Zustimmung der Generalversammlung weiter. Auf diese Art und Weise übernahm UNRWA neben humanitären mehr und mehr staatliche Aufgaben und wurde zu einem quasi-staatlichen Akteur – treffend bezeichnete sich z.B. der deutsche UNRWA-Chef in Gaza, Matthias Schmale in einem Interview kürzlich als „Gouverneur“.<sup>5</sup> Es entstanden und bestehen seither ökonomisch unsinnige Parallelstrukturen (z.B. Schulen oder Krankenhäuser) zwischen der Palästinensischen Autonomiebehörde und UNRWA, die aber politisch gewollt sind und deswegen parallel aufrechterhalten werden. UNRWA hat auf diesem Wege seit beinahe 70 Jahren ein System geschaffen, das der Abhängigkeit der Flüchtlinge anstelle von Eigenständigkeit und Selbstbestimmung Vorschub leistet.

## Speziell gewollter Flüchtlingsstatus

Die arabisch-palästinensischen Flüchtlinge sind die einzige Flüchtlingsgruppe der Welt, die nicht durch das Flüchtlingshilfswerk der UNHCR betreut wird bzw. für die eine spezielle Flüchtlingsdefinition gilt und damit im Flüchtlingsregime der VN eine Sonderrolle einnehmen. Auf Drängen der arabischen Staaten<sup>6</sup> wurden nämlich Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre sowohl im Text der Genfer Flüchtlingskonvention (Absatz 1D) als auch im Gründungsdokument des UNHCR (Siehe Punkt 7c) Abschnitte implementiert, die bedingen, dass von der UNRWA betreute Flüchtlinge nicht unter den Flüchtlingsstatus der GFK fallen und damit auch nicht in den Mandatsbereich des UNHCR. Ähnliche Vorkehrungen wurden 1954 im Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen getroffen; auch hier werden von der UNRWA betreute Personen exkludiert. Die durch das UNRWA betreuten Flüchtlinge unterliegen damit einzig und allein der Flüchtlingsdefinition des UNRWA und dem damit verbundenen speziellen Flüchtlings- und rechtlichen Status.

Arabisch-palästinensische Flüchtlinge befinden sich seither in einem arabisch-konzipierten und gewollten legalen Limbo: Ausgeschlossen von dem Geltungsbereich der GFK (Genfer Flüchtlingskonvention Absatz 1D) und dem Mandat des UNHCR (Punkt 7c) wird ihnen fortwährend der Zugang zu anderen Flüchtlingsprogrammen der Vereinten Nationen, die einen Ausweg aus dem Flüchtlingsdasein bieten könnten verwehrt. Ohne UN-Organ, das daran arbeitet sie in ein bürgerliches, selbstbestimmtes Leben in Würde zurückzuführen, fungiert UNRWA als ewig perpetuierende Instanz des Status Quo. Dabei kommt der Umstand zum Tragen, dass UNRWA in seinem Mandat und Arbeiten durch Resolutionen der UNGA bestimmt wird und damit potentiell drei-jährlichen Veränderungen unterworfen ist. Tatsächlich hat sich der Flüchtlingsbegriff, mit dem das UNRWA arbeitet, über die Jahre gewandelt. Die Konrad-Adenauer-Stiftung fasst die Aussagen des UNHCR in dessen umfangreichen und höchst aufschlussreichen Papier über die Zuständigkeitsbereiche des UNHCR und UNRWA bei Palästina-Flüchtlingen<sup>7</sup> wie folgt zusammen:

**„Obwohl der Begriff „Palästina-Flüchtling“ zentral für die Arbeit der UNRWA ist, liegt keine Definition der VN-Vollversammlung vor. Die VN-Vollversammlung genehmigt jedoch implizit die in den jährlichen Berichten des UNRWA-Generalsekretärs enthaltenen Arbeitsdefinitionen. Laut Artikel III.A.1. der aktuellsten Zulässigkeits- und Registrierungsrichtlinien<sup>8</sup> können sich all jene als Palästina-Flüchtling registrieren lassen, „deren ständiger Wohnsitz zwischen dem 1. Juni 1946 und dem 15. Mai 1948 in Palästina lag und die ihren Wohnsitz und ihre Lebensgrundlage als Resultat des Konflikts von 1948 verloren haben. Palästina-Flüchtlinge und Nachkommen männlicher Palästina-Flüchtlinge, einschließlich adoptierter Kinder, können sich für UNRWA Dienstleistungen registrieren. Das Flüchtlingswerk akzeptiert neue Anträge von Personen, die sich als Palästina-Flüchtlinge registrieren lassen möchten.“<sup>9</sup>** (Hervorhebung vom Autor)

Mit anderen Worten: Der UNRWA-Generalsekretär entscheidet über die Arbeitsdefinition dessen, wer zu der Klientel seines Hilfswerks gehört, selbst. Die UN-Vollversammlung wird im Regelfall seiner Definition dann Legitimität verleihen.

4 <https://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>

5 [https://www.youtube.com/watch?v=f8niWF\\_TfM](https://www.youtube.com/watch?v=f8niWF_TfM) Ab Min 4:40-5:40

6 <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/229614/unrwa?p=all>

7 <https://www.refworld.org/pdfid/3dca83437.pdf>

8 <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf>

9 <https://www.kas.de/web/palaestinensische-gebiete/fluechtlinge>

Der UNHCR selbst bringt das auf den Punkt: „**UNRWA hat für die Zwecke ihrer Arbeit beschlossen, dass jede Person als „Palästinaflüchtling“ anzusehen ist, „deren normaler Wohnort im Zeitraum zwischen 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 Palästina war und die infolge des Konflikts von 1948 ihr Heim und ihre Existenzgrundlage verloren hat.“ Diese „Arbeitsdefinition“ hat sich im Laufe der Jahre gewandelt<sup>10</sup> [...] Zu den bei UNRWA registrierten Personen zählen: „Palästina-Flüchtlinge“ in der vom Hilfswerk beschlossenen Arbeitsdefinition;**“ (Hervorhebung vom Autor)

Es können wenigstens drei wesentliche Änderungen in der Flüchtlingsdefinition nachvollzogen werden (nachzulesen bei Steven J. Rosen)<sup>11</sup>:

- 1965 Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf die dritte Generation der Flüchtlings-Nachkommen in der männlichen Linie: Durch Generalsekretär Laurence Michelmore<sup>12</sup>
- 1982 Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf alle Nachkommen der Flüchtlinge: UNGA-Resolution ohne Debatte oder separate Abstimmung
- 1992 Einführung des neuen Terminus „Registrierter Flüchtling“ / „Registrierter Palästinensischer Flüchtling“

## Realitätsverzerrende Besonderheiten des Flüchtlingsstatus bei dem UNRWA

Die so entstandene Arbeitsdefinition des Flüchtlingsbegriffs beinhaltet sechs Besonderheiten, die zur Vervielfachung der Anzahl wie zu einer Aufbauschung der Leistungen, der durch UNRWA betreuten „Flüchtlinge“ führen:

### 1. Unbegrenzte und automatische Vererbbarkeit des Flüchtlingsstatus

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags hat zu der Thematik ein fundiertes Papier veröffentlicht und schlussfolgert: „Die Tatsache, dass der Flüchtlingsstatus der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge patrilinear an ihre Nachkommen weitergegeben wird, stellt international einen juristischen Ausnahmefall dar und hat dafür gesorgt, dass die Zahl der palästinensischen Flüchtlinge sich über die Jahrzehnte von rund 700.000 auf etwa fünf Millionen erhöht hat.“<sup>13</sup>

Verbunden mit dem von palästinensischen Leitern geforderten „Recht auf Rückkehr“ stellen die inzwischen 5,3 Millionen „registrierten Flüchtlinge“ eine existentielle Gefahr für den jüdischen Staat Israel dar, dessen jüdische Bevölkerungsmehrheit infolge einer Aufnahme dieser Flüchtlinge in Israel zur Minderheit würde – Israel würde auf demografisch-demokratischem Weg als jüdischer Staat abgeschafft! Dabei umfasst die tatsächliche Flüchtlingspopulation von 1946-48 nur noch etwa 20-50.000 Personen. Doch selbst deren Kinder, Enkel und Urenkel werden von UNRWA automatisch als „registrierte Flüchtlinge“ gerechnet. Sie erhalten einen derivativen Flüchtlingsstatus, d.h. sie besitzen keinen primären Flüchtlingsstatus, sondern ihr Recht auf Leistungen und Dienste der UNRWA hängt von dem primären Flüchtlingsstatus des Familienmitglieds ab, über das sie in den derivativen Flüchtlingsstatus hineingelangt sind. Sie bekommen dieselben Leistungen wie der Flüchtling der ersten Generation, nicht dessen Status, argumentieren Jay Sekulov<sup>14</sup>, Amos Daled<sup>15</sup> und Uri Akavia.<sup>16</sup> Diese Experten bezweifeln und widersprechen dem weitverbreiteten (auch von UNRWA genutzten) Argument, die Regelung zur Vererbbarkeit des UNRWA-Flüchtlingsstatus entspräche dem Modus Operandi des UNHCR.

10 Siehe z. B. UN Doc. A/1451/Rev.1, Interim Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 6. Oktober 1950, Absatz 15: „Für die Zwecke seiner Tätigkeit hat das Hilfswerk beschlossen, dass unter einem Flüchtling eine bedürftige Person zu verstehen ist, die infolge des Krieges in Palästina ihr Heim und ihre Existenzgrundlage verloren hat“; UN Doc. A/2717/Add.1, Special Report of the Director of the Advisory Commission of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 30. Juni 1954, Absatz 19: „Anspruch auf Nothilfe hat laut der vom Hilfswerk seit einigen Jahren verwendeten Definition eine Person, 'die mindestens zwei Jahre unmittelbar vor Ausbruch des Konflikts des Jahres 1948 in Palästina ansässig war und die infolge dieses Konflikts sowohl ihr Heim als auch ihre Existenzgrundlage verloren hat“; UN Doc. A/8413, Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 30. Juni 1971, Fußnote 1: „Ein Palästinaflüchtling im Sinne der Arbeitsdefinition von UNRWA ist eine Person, die mindestens zwei Jahre unmittelbar vor Ausbruch des Konflikts des Jahres 1948 in Palästina ansässig war und die infolge dieses Konflikts sowohl ihr Heim als auch ihre Existenzgrundlage verloren hat und 1948 in einem der Länder, in dem UNRWA Nothilfe leistet, Zuflucht gesucht hat.“

11 <https://www.meforum.org/meq/pdfs/3344.pdf> S.6

12 „The Palestine Question, Report of the UNRWA Commissioner-General,“ Yearbook of the United Nations 1965, New York, Dec. 31, 1965, chap. XIV

13 <https://www.bundestag.de/resource/blob/564214/ac302f4c6cadb2d7fd79bbcbacd2841/wd-2-057-18-pdf-data.pdf> S.7

14 <https://foreignpolicy.com/2018/08/17/unrwa-has-changed-the-definition-of-refugee/>

15 <https://israelbehindthenews.com/unrwa-has-no-basis-for-creating-generations-of-palestinian-arab-refugees-daled-amos/18296/>

16 <https://en.kohelet.org.il/publication/is-unrwas-hereditary-refugee-status-for-palestinians-unique>

## 2. Verwendung des Terminus „Registrierter Flüchtling“ für Nicht-Flüchtlinge

UNRWA nutzt den Terminus „Registrierter Flüchtling“, um die Tatsache zu umgehen und zu verschleiern, dass es juristisch überhaupt keine internationale Befugnis dazu besitzt jemandem den Flüchtlingsstatus zu verleihen – ein Status, der in internationalem Recht und entsprechenden Konventionen verfasst ist. UNRWA könnte seine Klienten auch anders betiteln; aber UNRWA nutzt den Terminus, um bewusst eine falsche Impression hervorzurufen, als wären die durch UNRWA registrierten Personen allesamt Flüchtlinge gemäß den internationalen Konventionen. Tatsächlich aber sind sie das in diesem Sinne gerade nicht.

## 3. Beibehalten des Flüchtlingsstatus selbst bei erfolgreicher Umsiedlung

Für palästinensische Staatenlose, die als Flüchtlinge bei UNRWA registriert sind, gilt, dass die Genfer Flüchtlingskonvention auf sie ausdrücklich keine Anwendung findet. Sie können daher auch nicht an Resettlement-Programmen der UN teilnehmen; sie müssen in Drittstaaten nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Selbst der Erwerb einer Staatsbürgerschaft, wie im Falle der über zwei Millionen Palästinenser mit jordanischer Staatsbürgerschaft in Jordanien, führt nicht zu einer Streichung von den UNRWA-Listen, die Menschen sind in ihrem Flüchtlingsstatus gefangen.

## 4. Beibehalten des Flüchtlingsstatus selbst bei Verlassen des Mandatsgebiets der UNRWA

UNRWAs Mandatsgebiet umfasst folgende Gebiete: Libanon, Syrien, Jordanien, Westbank und Gaza. Verlässt ein von UNRWA registrierter Flüchtling diese Gebiete dauerhaft, müsste UNRWA ihn von den Listen streichen, tut das aber nicht. Auf diese Weise sind in Syrien und Libanon noch immer ein Million „registrierte Flüchtlinge“ registriert, obgleich die realen Zahlen eher in Richtung 250.000 tendieren.

## 5. Ausschließlichkeit des Lösungsansatzes: Recht auf Rückkehr

Das UNRWA weigert sich irgendeine alternative Lösung außer der „Rückkehr“ nach Israel in Betracht zu ziehen, auch wenn es das könnte – und zwar in ein Land, in das kaum einer der „Flüchtlinge“ je seinen Fuß gesetzt hat. Es geht um eine „Rückkehr“, und das ist der springende und eigentlich intentionierte Punkt mit dem Ziel, das jüdische Volk seines universellen Rechtes zur Selbstbestimmung in einem eigenen Staat zu berauben. Das ist ein völkerrechtlich und politisch beispielloser Vorgang. In allen anderen Flüchtlingssituationen nämlich werden Rehabilitation und Umsiedlung in Drittstaaten als gleichwertige Lösungen gegenüber der Rückkehr/Wiederansiedlung betrachtet.

## 6. Anwendung des Flüchtlingsbegriffs auf Binnenflüchtlinge

UNRWA erkennt Palästinenser, die im Gazastreifen und unter der Palästinensischen Autonomiebehörde im Westjordanland leben als „Flüchtlinge“ an. Das bedeutet, dass zugelassen wird, dass Menschen, die anhand ihrer eigenen Aussagen in Palästina geboren wurden und dort unter einer palästinensischen Führung leben trotzdem als Flüchtlinge aus Palästina gelten, auch wenn sie die international anerkannte Grenze des Mandatsgebiets Palästina nie überschritten haben.

Damit ist es im Falle des UNRWA gelungen ein Perpetuum Mobile zu erschaffen: Eine über Generationen hinweg stetig wachsende und nach oben hin nicht gedeckelte Zahl von „Registrierten Palästinensischen Flüchtlingen“, die zugleich sämtlicher Möglichkeiten des Entkommens aus dem Flüchtlingsstatus beraubt ist, bedarf parallel wachsender UNRWA-Strukturen. Das bedeutet konkret: Das UNRWA hat das perfekte Klienten-Bindungssystem entwickelt – d.h. solange die Staatengemeinschaft bereit ist, das ebenfalls wachsende und nach oben hin offene Budget auch künftig zu bedienen.

Die Bundesregierung erkennt in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage an, dass es einen „besonderen Status der Palästina-Flüchtlinge“ gibt. So sei der Flüchtlingsstatus „ein flüchtlingsrechtliches Sonderregime, das den Betroffenen über die Rechte der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus die Vererbbarkeit des Flüchtlingsstatus gewährt.“<sup>17</sup>

## Die Geschichte der Beziehungen zwischen der BRD und UNRWA

Die Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland für das Hilfswerk für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) begann im Jahr 1969. Die frühen Jahre des UNRWA, in denen das Hilfswerk noch dem Ziel der Reintegration und der Umsiedlung der arabisch-palästinensischen Flüchtlinge verpflichtet war, liegen damit jenseits des deutschen Erfahrungshorizontes. Ab 1969 unterstützte die BRD das UNRWA mit jährlichen Zahlungen in Höhe von zwei

<sup>17</sup> <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/025/1902545.pdf> Antwort Frage 18

Millionen DM zu unterstützen, bis 1989 steigerte sich das Volumen der Hilfszahlungen auf ca. 10 Millionen DM jährlich.<sup>18</sup> In zwei Abkommen im Jahr 1968 und auch nach dem deutschen Beitritt zu den Vereinten Nationen 1973 wurden Sondermittel in Höhe von 50 bzw. 25 Millionen DM bewilligt; außerdem flossen jährlich einstellige Millionenbeträge über die Europäische Gemeinschaft, sowie Nahrungsmittelhilfen (Zucker, Weizen etc.).<sup>19</sup> Aus Sitzungsprotokollen und Bundestagsdrucksachen lässt sich rekonstruieren, dass sich das UNRWA ab 1960 beinahe kontinuierlich im finanziellen Krisenmodus befand. Die USA und die EU trugen die finanzielle Hauptlast für das spendenbasierte Werk, arabische Staaten zahlten nur sehr geringe Beiträge, die Ostblockstaaten gar nichts. Die UNRWA wurde als Vehikel zur humanitären Hilfe gewollt und finanziert, obwohl man erkannte, dass arabische Staaten diesen Umstand schamlos ausnutzten und der Umsiedlung und Lösung der Flüchtlingsfrage aktiv entgegenstanden. So bemerkte Staatsministerin Frau Dr. Hamm-Brücher im Oktober 1981 resignativ: *„Die schwierige Finanzlage der Organisation ist im übrigen auch ein Ergebnis der Tatsache, daß sich der Ostblock Beitragsleistungen bisher verschlossen hat und die arabischen Staaten nur geringe, wechselnde Beiträge leisten, die ihrem politischen Engagement für die Palästinenser nicht entsprechen.“* [sic]<sup>20</sup>

## Die Beziehungen der BRD zum UNRWA heute

In ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage vom März 2018 (Drucksache 19/1126) legt die Bundesregierung die Auszahlungen der Bundesregierung an UNRWA zwischen den Jahren 2005 und 2017 offen (exklusive der Mittel, die über den deutschen Beitrag zum EU-Haushalt an die UNRWA gezahlt werden) in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom Dezember des gleichen Jahres (Drucksache 19/6710) wird auch die Höhe der Ausgaben in 2018 beziffert und zwar auf 145 Millionen Euro. **Damit hat sich die Höhe der deutschen Zahlungen an das UNRWA in den letzten 14 Jahren mehr als verfünffacht.**

## Das UNRWA als politischer Player

In dem hoch politisierten Kontext der UNRWA und seinem Agieren „zwischen den Stühlen“ von Gastgeberländern, Geberländern, den Vereinten Nationen und Israel ist auch das UNRWA längst zum politischen Player geworden, auch wenn es kein politisches Mandat besitzt und die Bundesregierung in ihren Antworten zu Kleinen Anfragen Unwissenheit angesichts offensichtlicher politischer Aktivitäten der UNRWA vorgibt. Das Jerusalem Institute of Justice bringt konkrete Beispiele für politische Aktivitäten der UNRWA, die sich an maximalistischen Positionen der Hamas orientieren.<sup>21</sup> Die Nähe mancher Aussagen von leitendem UNRWA-Personal zu Forderungen der Hamas ist bedenklich, besonders, wenn man sich vor Augen hält, dass im Gaza-Konflikt von 2014 des Öfteren von einem aktiven Miteinbezug von UNRWA-Einrichtungen in kriegerische Handlungen seitens der Hamas berichtet wurde: So wurden in mindestens drei Fällen UNRWA-Schulen zur Lagerung von Raketen missbraucht<sup>22</sup> – UNRWA verurteilte das zwar, übergab aber die gefundenen Raketen „der Regierung“, sprich, der Hamas! Und drei israelische Soldaten starben bei der Detonation einer Sprengfalle in einer medizinischen Einrichtung mit UNRWA-Plakette am Eingang.<sup>23</sup>

## Die Schulbuchthematik und radikalisierte Lehrer

Auch ein weiterer Themenbereich stimmt nachdenklich: UNRWA betreibt in den fünf Gebieten seines Mandats 711 Schulen, an denen 526.646 Kinder unterrichtet werden. Hierzu verwendet das UNRWA die Lehrmaterialien des Gastgeberlandes – im Fall des Westjordanlandes und des Gazastreifens die Schulbücher der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Auch wenn die Schulbücher als gut erforscht und untersucht gelten, werden doch immer wieder neue und nicht abnehmende Vorwürfe laut, die Schulbücher beinhalteten antisemitisches, anti-israelisches Gedankengut und würden nicht die Werte von Toleranz und der Erziehung zur friedlichen Koexistenz vermitteln. Es gibt eine relativ große Bandbreite von Untersuchungen und Studien zu dieser Thematik.<sup>24</sup> Eine ausgiebige Studie, die auch ihren Eingang in den deutschen Bundestag gefunden hat, hat das Mideast Freedom Forum Berlin in Zusammenarbeit mit der international renommierten Organisation ImpactSE erarbeitet.<sup>25</sup>

18 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/11/075/1107508.pdf> S.8

19 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/021/0802155.pdf> S.17

20 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09059.pdf> S.3450 (zu Frage 66)

21 <https://ijj.org/wp-content/uploads/2015/06/IIJ-Report-Forever-Refugees-edited-March-2015.pdf> S.13-15

22 <https://www.timesofisrael.com/rockets-found-in-unrwa-school-for-third-time/>

23 <https://www.timesofisrael.com/3-idf-soldiers-killed-in-booby-trapped-unrwa-clinic/>

24 <http://www.gei.de/de/projekte/abgeschlossene-projekte/friedenspaedagogische-ansatze-im-geschichts-geographie-und-civics-unterricht-in-israel-und-palaestina.html#c3679>

25 [http://www.mideastfreedomforum.org/fileadmin/editors\\_de/Broschueren/MFFB\\_Bildung\\_-\\_Palaestinensische\\_Schulbuecher\\_2017.pdf](http://www.mideastfreedomforum.org/fileadmin/editors_de/Broschueren/MFFB_Bildung_-_Palaestinensische_Schulbuecher_2017.pdf)

Über Jahre hinweg behauptete das UNRWA Komplementärmaterialien zur Begleitung einiger beanstandeter Passagen zu nutzen und seine Lehrer dazu anzuhalten, diese hinzuzuziehen. Doch entgegen den Beteuerungen der UNRWA hat das so in der Realität nie stattgefunden, wie ein kürzlich deklassifiziertes Dokument des US-Außenministeriums offenlegte.<sup>26</sup> „Interne Kontrollmechanismen“ der UNRWA, auf die sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 19/2545) beruft und verlässt, scheinen hier versagt zu haben und nicht auszureichen. Gerade auf dem zukunftssträchtigen Gebiet der Bildung ist eine Erziehung zur Toleranz, friedlichen Koexistenz, Würde und Respekt unabdingbar.

Neben den in UNRWA-Schulen genutzten Materialien gibt es einen zweiten großen Faktor, der die Lehr- und Lerninhalte maßgeblich beeinflusst: Die Lehrer. Die Organisation „UN-Watch“ deckte hier in 2017 ein erschreckendes Maß von Antisemitismus, Hitler- und Terrorverehrung und Holocaust-Leugnung unter den Lehrkräften an UNRWA-Schulen auf.<sup>27</sup>

## Deutsche Politik: Zur Lösung beitragen ist möglich!

In der Beschäftigung mit dem UNRWA wird deutlich: Die Flüchtlingsfrage ist eine der Kernfragen des Nahostkonfliktes. Der momentane Status Quo bewegt sich nicht auf eine Lösung zu, vielmehr vergrößert er die Spannungen relativ zum Bevölkerungswachstum der „Flüchtlingspopulation“.

**Eines der Kernziele deutscher Nahostpolitik sollte es sein, einen Beitrag zur Lösung, nicht jedoch zur Beibehaltung der Flüchtlingsfrage zu leisten.**

Dazu ist es vonnöten, dem Sonderstatus der Palästinaflüchtlinge oder „Anachronismus“, wie Martin Klingst ihn in seiner Kolumne in der Zeit<sup>28</sup> bezeichnete, beizukommen. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages konkludiert seine Ausführungen zum Status der staatenlosen Palästinenser mit folgendem Appell: *„Grundsätzlich läge es primär an den arabischen Staaten, den rechtlichen Status der Palästinenser zu normalisieren und ihnen durch Verleihung der Staatsbürgerschaft Perspektiven zu eröffnen, die sie jetzt nicht haben.“*<sup>29</sup> Die Rolle, d.h. die Verantwortung und bisherige Weigerung der arabischen Staaten bezüglich der Lösung der Flüchtlingsfrage muss klar benannt werden. **Darauf hinzuwirken, dass arabische Staaten ihrer Verantwortung nachkommen, zur Lösung der Flüchtlingsfrage beizutragen und ihre Verweigerungshaltung aufzugeben, sollte zugunsten einer zukünftigen Friedenslösung zu einem wesentlichen Element deutscher Nahostpolitik werden.**

## Positionen der Initiative 27. Januar:

1. Deutschland sollte unter Fortsetzung seiner humanitären Hilfe an hilfsbedürftige Palästinenser klar kommunizieren, dass es die „Registrierten Flüchtlinge“ nicht als Flüchtlinge anerkennt. Als Flüchtlinge sollten nur solche Personen anerkannt werden, *„deren ständiger Wohnsitz zwischen 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 in Palästina lag und die ihren Wohnsitz und ihre Lebensgrundlage durch den Arabisch-Israelischen Krieg von 1948 verloren haben.“*
  - a. Palästinenser, die dieser Definition nicht entsprechen, sollten humanitäre Hilfe ausschließlich als „andere hilfsbedürftige Palästinenser“, nicht aber unter dem Titel „Flüchtlingshilfe“ erhalten.
  - b. Die Bundesregierung sollte darauf drängen, dass das UNRWA den irreführenden Begriff der „Registrierten Flüchtlinge“ oder „Registrierten Palästinensischen Flüchtlinge“ durch einen neutraleren, falsche Implikationen und Deutungen ausschließenden, Begriff ersetzt.
2. Die Bundesregierung sollte dem vermeintlichen und von Palästinensern propagierten Recht auf Rückkehr der durch UNRWA versorgten „registrierten Flüchtlinge“ ins israelische Kernland eine klare Absage erteilen. Eine solche „Lösung“ würde das Ende Israels als jüdischer Staat bedeuten und widerspricht damit der erklärten Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland.
3. Die Arbeit des UNRWA sollte nicht mehr der Perpetuierung der Flüchtlingsfrage dienen, sondern zu deren Lösung durch die Reintegration der Flüchtlinge und ihrer Nachkommen beitragen. Die Bundesregierung sollte dazu konkrete und klar kommunizierte Schritte unternehmen, die darauf abzielen die Aktivitäten des UNRWA wieder einer Politik der Rehabilitation und Umsiedlung unterzuordnen. Beides sind legitime Lösungen in der internationalen Flüchtlingshilfe, dies sollte auch im Fall der Palästinenser gelten.

26 <https://www.un.org/unispal/document/us-government-accountability-office-unrwa-textbook-report/>

27 <https://www.unwatch.org/130-page-report-unrwa-teachers-incite-terrorism-antisemitism/>

28 <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-01/un-hilfswerk-unrwa-donald-trump-usa-zahlungen-palaestiner-5vor8>

29 <https://www.bundestag.de/resource/blob/564214/ac302f4c6cadb2d7fd79bbcbacd2841/wd-2-057-18-pdf-data.pdf> S.8

- a. Deutsche Zahlungen an das UNRWA sollten an messbare Schritte in Richtung der Reintegration geknüpft werden: Um das zu erreichen müssen sämtliche Zahlungen konditioniert, quantifizierbare Ziele gesetzt und die Auszahlung über einen Treuhänder geregelt werden, wenn diese Ziele erreicht worden sind. Eine zeitliche Deadline, quasi als Verfallsdatum, nach deren Ablauf nicht genutzte Gelder wieder in den Bundeshaushalt zurückfließen würden, könnte zusätzlich als Anreiz dienen, die notwendigen Änderungen in der Arbeit von UNRWA zeitnah einzuleiten.
  - b. Es gibt teure Parallelstrukturen zwischen dem mittlerweile seit 70 Jahren aktiven UNRWA und der seit 25 Jahren bestehenden Palästinensischen Autonomiebehörde, z.B. Schulen, Hospitäler oder soziale Einrichtungen. Eine Zusammenlegung der Angebote und deren Öffnung für die beim UNRWA „registrierten Flüchtlinge“ und andere Palästinenser würde zu deutlichen Kosteneinsparungen mit sich bringen und zur Reintegration der „registrierten Flüchtlinge“ helfen.
  - c. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat aufgezeigt, dass gewisse Anreize durchaus dazu in der Lage wären, eine Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung zu einem Vergleich zu bewegen, wodurch eines der Haupthindernisse für Frieden in der Region effektiv aus dem Weg geschafft werden könnte.<sup>30</sup>
  - d. Sollte eine Reintegration in den Nachbarstaaten Israels nicht möglich oder von den entsprechenden Staaten weiterhin blockiert bleiben, sollten den „Registrierten Flüchtlingen“ Möglichkeiten eröffnet werden, sich in anderen Staaten im Nahen Osten anzusiedeln, um von UNHCR Hilfe zu einem selbstbestimmten Leben in Würde in Anspruch nehmen zu können.
4. Deutschland sollte darauf drängen zu erfahren, wie viele Palästinenser das UNRWA in den fünf Gebieten seiner Aktivitäten tatsächlich betreut. Dazu bedarf es einer unabhängigen Erhebung. Die Listen der UNRWA müssen an diese realen Zahlen angepasst werden. Deutsche Unterstützung für UNRWA sollte ausschließlich auf der Grundlage realer Zahlen erfolgen. Nur so kann fiskalpolitisch verantwortliche humanitäre Hilfe gelingen. Es ist haushaltspolitisch nicht vertretbar, Zahlungen für eine „Flüchtlingspopulation“ zu leisten, die nur auf dem Papier existiert, deren tatsächliche Größe aber teilweise erheblich von der angenommenen Größe abweicht, im Fall der UNRWA gilt das vor allem im Libanon.
  5. Die Bundesregierung sollte über den Deutsch-Palästinensischen Lenkungsausschuss auf die Palästinensische Autoritätsbehörde einwirken und fordern, dass diese die von ihr verantworteten und herausgegebenen Schulbücher an UNESCO-Standards anpasst. Es darf keine Erziehung zum Hass gegen Juden in UNRWA-Schulen geben, gleiches gilt auch für von der PA betriebene palästinensische Schulen.
    - a. Bei der Auswahl und Einstellung von UNRWA-Mitarbeitern (v.a. Lehrer) dürfen nur solche Personen in Frage kommen, die auf der Grundlage eines Abgleichs mit den Terrorlisten der PA und Israels nicht beanstandet worden sind.

<sup>30</sup> <https://www.kas.de/web/palaestinensische-gebiete/fluechtlinge>



**Initiative 27. Januar e.V.**  
 Haus der Bundespressekonferenz  
 Schiffbauerdamm 40 / 4302, 10117 Berlin

IBAN: DE03 5206 0410 0005 3441 66  
 BIC: GENODEF1EK1

[www.initiative27januar.org](http://www.initiative27januar.org)  
[www.facebook.com/initiative27januar](https://www.facebook.com/initiative27januar)

Die Initiative 27. Januar ist ein überkonfessioneller Zusammenschluss von Bürgern und Organisationen, die sich auf den Gebieten des Gedenkens an den Holocaust, der Bekämpfung des Antisemitismus und der Förderung der deutsch-israelischen Beziehungen engagieren. Angesiedelt im Haus der Bundespressekonferenz mitten im politischen Berlin, publiziert die von deutschen Spendengeldern finanzierte Initiative 27. Januar e.V. den zweimonatlich erscheinenden Monitoring Report Deutschland-Israel und bietet Politikberatung zu verschiedenen außenpolitischen Themen mit Bezug zu Israel und dem Nahen Osten. Einen weiteren lokalen Schwerpunkt der bundesweit aktiven Arbeit bildet München. Drei Arbeitsbereiche sind praktisch gelebter Ausdruck unserer Werte und Ansichten: Die politische Hauptstadtarbeit, das sozial-karitative Projekt **Aktion Würde und Versöhnung**, sowie der bildungspolitische Arm der Arbeit, **Zeugen der Zeitzeugen**. Die Initiative 27. Januar ist als Nichtregierungsorganisation beim Deutschen Bundestag in Berlin registriert.

#### Ihr Ansprechpartner



**Josias Terschüren**  
 Direktor für  
 Öffentlichkeitsarbeit

+49 30 995 424 86  
 +49 1577 14 234 05  
 Josias.terschuren  
 @initiative27januar.org  
 @jterschuren