



Sachstand

Mittelbare Auswirkungen der Verwendung internationaler Hilfsgelder durch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)

Mittelbare Auswirkungen der Verwendung internationaler Hilfsgelder durch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 131/18
Abschluss der Arbeit: 19. September 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Inhaltliche Prüfung von Presseberichten zu UNRWA	4
2.	Auswirkungen humanitärer Hilfe auf die lokale Ressourcenallokation	4
3.	UNRWA-spezifische Gesichtspunkte	4
4.	VN-interne Evaluierung	6

1. Inhaltliche Prüfung von Presseberichten zu UNRWA

Der im Rahmen dieses Sachstandes bearbeitete Auftrag bezieht sich auf Presseberichte zu Auswirkungen der Tätigkeit des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Danach profitiere Hamas mittelbar von Hilfsleistungen des UNRWA. In dem Auftrag wurde um Prüfung gebeten, wie weit die erhobenen Vorwürfe zutreffen und wodurch UNRWA sicherstellt, dass es zu keiner mittelbaren Finanzierung von Hamas durch UNRWA-Mitarbeiter kommt. Einführend ist zu betonen, dass die Wissenschaftlichen Dienste keine Sachverhaltsaufklärung zur Terrorfinanzierung im Nahen Osten betreiben können, unter anderem weil hierzu polizeiliche und geheimdienstliche Ermittlungen erforderlich wären. Der Sachstand beschränkt sich daher auf Aussagen zu der aufgeworfenen Problematik auf der Basis qualitätsgesicherter Quellen.

2. Auswirkungen humanitärer Hilfe auf die lokale Ressourcenallokation

Grundsätzlich sieht sich die humanitäre Hilfe nicht selten in dem Dilemma, dass sie potentiell dazu beiträgt, Verantwortliche vor Ort mittelbar zu entlasten: Parteien eines bewaffneten Konflikts, Warlords und Terrorgruppen, die ein Gebiet effektiv kontrollieren, werden aus der Pflicht genommen, wenn die internationale Gemeinschaft es übernimmt, die in dem Gebiet ansässige Bevölkerungsgruppe mit Notunterkünften, Lebensmitteln und medizinischer Hilfe zu versorgen. Primär verantwortliche lokale Akteure können eigene Ressourcen, die durch die von außen kommende Hilfe freiwerden, zu militärischen oder terroristischen Zwecken verwenden. Bewaffnete Konflikte können sich dadurch sogar verlängern. Andererseits ist es für die internationale Gemeinschaft in der Regel keine Handlungsoption, die Hilfeleistung zu unterlassen, wenn dies zu weitverbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen führen würde.¹

3. UNRWA-spezifische Gesichtspunkte

Die humanitären Aktivitäten des UNRWA in den Bereichen Gesundheitsdienstleistungen und Schulbildung werden zumeist positiv bewertet. Gleichwohl gibt es sowohl von arabischer als auch israelischer Seite erhebliche Kritik. Internationale Gemeinschaft und wissenschaftliche Literatur sehen ebenfalls erheblichen Reformbedarf.

Die Verstetigung des UNRWA wird in der wissenschaftlichen Literatur seit Jahren als problematisch angesehen. Unter anderem wird erörtert, welche Folgen dies für die Verteilung von Ressourcen und Verantwortlichkeiten zwischen dem UNRWA und der Palästinensischen Autonomiebehörde hat. Eine Gefahr wird in der Schwächung palästinensischer Eigenverantwortung durch UNRWA gesehen.²

1 Siehe statt vieler: Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Indiana University Press, 1999; Johannes Paulmann (Hrsg.), *Dilemmas of humanitarian Aid in the 20th Century*, OUP, London 2016.

2 Emanuel Marx/Nitza Machias, *Dilemmas of Prolonged Humanitarian Aid Operations: The Case of UNRWA (UN Relief and Work Agency for the Palestinian Refugees)*, *The Journal of Humanitarian Assistance*, June 2004, <https://sites.tufts.edu/jha/archives/834>.

Aktuelle Beiträge beschreiben mittelbare Auswirkungen der UNRWA-Hilfe auf Sicherheitsinteressen Israels: Soweit das UNRWA die wirtschaftliche und soziale Lage von Palästinensern stabilisiert, trägt es letztlich auch dazu bei, einer weiteren Eskalation der Gewalt vorzubeugen:

“From the Israeli perspective, the activities of UNRWA and other international aid organizations ensures a certain degree of political stability in the Occupied Palestinian Territories. That is why in 2016 the Israeli government also explicitly asked the Canadian government to resume its contributions to UNRWA, which the Canadian parliament had voted to suspend in 2010. And in 2015 Israel’s Deputy Permanent Representative to the United Nations, David Roet, said that Israel supported UNRWA’s humanitarian activities and emphasized its significance for the Palestinian refugees’ human security. The US President Trump’s decision at the beginning of 2018 to slash Washington’s contributions to UNRWA is therefore not necessarily in Israel’s interests. The Israeli government would not be keen to fill the financial and operational vacuum that UNRWA would leave behind if it were forced to cease its operations for lack of funds.”³

Das UNRWA hat das ihr von der Staatengemeinschaft 1949 übertragene Mandat⁴ extensiv ausgelegt und dadurch seine Zuständigkeiten erweitert.⁵ Des Weiteren führt der weite Flüchtlingsbegriff, den das UNRWA seiner Arbeit zugrunde legt, dazu, die palästinensische Flüchtlingsproblematik zu perpetuieren.⁶ Insbesondere dadurch, dass das UNRWA Abkömmlinge von Flüchtlingen einbezieht, die andernorts Aufnahme und eine neue Staatsangehörigkeit gefunden haben, hat sich die Gesamtzahl der Flüchtlinge, die dem Mandat des UNRWA unterfallen, von 750.000 im Jahre 1950 auf 5,9 Millionen im Jahre 2017 erhöht.⁷ In diesem Zusammenhang wird dem UNRWA gelegentlich vorgeworfen, die Abhängigkeit der von ihm versorgten Personen zu fördern und den politischen Konflikt um Palästina zu verlängern.⁸

3 Birthe Tahmaz, Why the Permanent Tensions between UNRWA and Israel?, in: SWP Berlin, Actors in the Israeli-Palestinian Conflict, June 2018, 43 ff., 48 f., https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP03_ttl.pdf#page=45

4 United Nations General Assembly Resolution 302 (IV) establishing the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) (United Nations General Assembly [UNGA]) UN Doc A/RES/302(IV), <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282> .

5 Fred Gottheil, UNRWA and Moral Hazard, in: Middle Eastern Studies Vol. 42 (2006), S. 409 – 421, 413. Ebenso Orde T. Kittrie, UNRWA, in: MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e884?prd=EPIL#law-9780199231690-e884-div1-1> , Par. 13 ff.

6 Orde T. Kittrie, UNRWA, a.a.O., Par. 5 und 18 f.

7 Siehe statistische Angaben des UNRWA auf <https://www.unrwa.org/who-we-are?tid=85> sowie https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2017_english.pdf .

8 Fred Gottheil, a.a.O., S. 415. Ebenso Orde T. Kittrie, UNRWA, a.a.O., Par. 23 f. Siehe auch das Sonderheft des Middle East Quarterly Fall 2012, Vol. 19 No. 4, mit zahlreichen Einzelbeiträgen zu Schwächen und Reformbedarf des UNRWA.

Die schwerwiegendsten Vorwürfe gegen das UNRWA betreffen sein Verhältnis zu terroristischen Gruppierungen⁹:

„UNRWA’s critics have accused it of generally failing to abide by the neutrality required of a UN agency and specifically of harbouring and fostering terrorism in the schools and camps it administers. Critics allege that UNRWA’s practice of almost exclusively employing Palestine refugees inevitably undermines its ability to maintain the impartiality between Israeli and Palestinian interests that is expected of a UN agency, and that the makeup of its staff means that it is inevitably hostile to Israeli security concerns. [...]

The Israel Defence Forces have uncovered arms caches and bomb factories in UNRWA facilities and refugee camps, which have also served on occasion as staging grounds for terrorist attacks against Israeli civilians. [...] UNRWA responds that its mandate does not include policing the refugee camps, that it has no police force, and that its staff members would be endangered if they were to investigate staff or beneficiary involvement in terrorism or take action against any terrorists that they might come across within the camps.”¹⁰

Vorwürfe, dass zum Teil hochrangige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UNRWA Hamas’ Gebrauch menschlicher Schutzschilder verteidigten, sind hinreichend belegt.¹¹

4. VN-interne Evaluierung

Neben UNRWA-interne Kontrollinstrumente treten zahlreiche Verfahren und Einrichtungen der Vereinten Nationen (VN), die sicherstellen sollen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter professionelle und ethische Standards der VN einhalten.¹² Die Evaluations- und Inspektionsberichte des UN Office for Internal Oversight (OIOS) sind der Öffentlichkeit zugänglich.¹³ Der jüngste Bericht fasst zusammen:

“Since the 2010 OIOS evaluation, the manifold external challenges faced by UNRWA have intensified: rapidly growing number of Palestine refugees, unstable financial resources as a result of global economic uncertainty, and inflexible hiring and management of staff. Despite these challenges, UNRWA has continued to provide services to Palestine refugees – both in its “Decent standard of living” interventions and in health and education.

9 Zur Einordnung der Hamas siehe Armin Pfahl-Traughber, Antisemitismus und Antizionismus in der Charta der Hamas, in: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2015/2016 (II), Brühl 2016, S. 158 ff., S. 179 f.

10 Orde T. Kittrie, UNRWA, a.a.O., Par. 20 ff.

11 Arlene Kushner, UNRWA’s Anti-Israel Bias, in: Middle East Quarterly, Summer 2011, Vol. 18 No. 3, S. 84 ff.

12 Siehe United Nations Evaluation Group, <http://www.uneval.org/document/detail/945>, mit weiterführenden Links.

13 Siehe UN OIOS, <https://oios.un.org/>.

Beyond indications of effectiveness at the level of output delivery, however, evidence of results in improving the lives of Palestine refugees has been elusive. Fundamentally, UNRWA was not successful in making the “Decent Standard of Living / Human Development Goal” a platform for uniting the Agency around a shared vision for improving lives of Palestine refugees. UNRWA did not provide conceptual clarity on how all corners of the Agency would work together to achieve the goal. Reform in the departments charged with its implementation was insufficient. There were no structural arrangements to clarify roles and responsibilities between Headquarters and Field Offices.”¹⁴

Das UNRWA stellt auf seiner Webseite umfassende Materialien zur Verfügung, um Rechenschaft über Mittelverwendung, einzelne Projektaktivitäten und laufende Reformbemühungen abzulegen.¹⁵

Im Jahre 2017 beschäftigte das UNRWA in der Region 30.799 lokale sowie 178 internationale Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.¹⁶ Das Zahlenverhältnis ist mit keiner anderen Einrichtung der Vereinten Nationen (VN) vergleichbar. Eine neutrale Auswahl und Kontrolle der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen entsprechend den hohen Standards der VN ist dadurch erschwert. Zudem verweist das UNRWA auf Sicherheitsbedenken, die einer genaueren Überprüfung entgegenstünden.¹⁷

* * *

-
- 14 UN OIOS, Evaluation of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), 27 July 2016, file:///P:/unverschlusselt/Eigene%20Dateien/1480622490_1_IED-16-008.pdf, Par. 65 f.
 - 15 Siehe UNRWA, “How we spend funds”, <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-spend-funds>, sowie “Reforming UNRWA”, <https://www.unrwa.org/who-we-are/reforming-unrwa>, jeweils mit weiterführenden Links.
 - 16 UNRWA in figures as of 1 January 2017, https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2017_english.pdf.
 - 17 Orde T. Kittrie, UNRWA, a.a.O., Par. 20.