

UNRWA: Probleme und Perspektiven

Autor
John-William Boer

Executive Summary

- Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ist mit vielen strukturellen Problemen behaftet. Dazu zählt die ungewöhnliche Flüchtlingsdefinition, welche den Flüchtlingsstatus vieler Palästinenserinnen und Palästinenser über Generationen fortschreibt. Dies erschwert eine dauerhafte Verhandlungslösung des Israelisch-Palästinensischen Konflikts.
- Ein Großteil der israelischen Bevölkerung und ihrer Vertreterinnen und Vertreter in der Knesset hält eine Zusammenarbeit mit UNRWA nach dem Bekanntwerden von Beweisen für die Verwicklung von UNRWA-Angestellten in die Terrorangriffe des 7. Oktober 2023 nicht mehr für möglich. Die am 28. Oktober 2024 verabschiedeten Gesetze haben UNRWA ein Arbeitsverbot auf israelischem Staatsgebiet erteilt und israelischen Regierungsstellen jegliche Zusammenarbeit untersagt. Diese Maßnahmen schaffen eine Reihe neuer Herausforderungen.
- Kurzfristig ist es vor allem im Westjordanland unrealistisch, große Teile der quasi-staatlichen UNRWA-Leistungen durch andere Organisationen zu ersetzen. UNRWA muss daher einem grundlegenden Reformprozess unterworfen werden. Der strategische Einsatz finanzieller Mittel und eine internationale Kontrolle sind dabei entscheidend. Im Gazastreifen können während des Wiederaufbauprozesses die Grundlagen dafür geschaffen werden, Tätigkeitsfelder von UNRWA an andere Organisationen zu übertragen.
- Mittelfristig sollten andere internationale Organisation strukturell, organisatorisch und personell in die Lage versetzt werden, Teile der aktuell von UNRWA bereitgestellten Leistungen auch im Westjordanland zu übernehmen. Dazu sind Investitionen größeren Ausmaßes notwendig.
- Langfristig ist eine Übertragung der Leistungen von UNRWA im Gazastreifen und dem Westjordanland an die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) sowie im Libanon, in Syrien und Jordanien an die jeweilige Zentralregierung erstrebenswert.

Gründung und Geschichte

Die Gründung der "United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East", kurz UNRWA, geht auf einen Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 08. Dezember 1949 zurück.¹ Schon vor Ende des israelischen Unabhängigkeitskrieges richtete die Generalversammlung der VN mit dem Programm „United Nations Relief for Palestine Refugees“ (UNRPR) ein Instrument ein, um kurzfristig Hilfe für Menschen zu organisieren, die aus dem heutigen Israel geflohen waren. Da sich

keine rasche Lösung abzeichnete, wurden die bis heute bestehenden UNRWA-Strukturen durch Resolution 302 der Generalversammlung geschaffen.²

Wie viele Menschen im Zuge des israelischen Unabhängigkeitskrieges ihre Heimat verlassen haben, ist bis heute umstritten. UNRWA selbst spricht von etwa 750.000 Menschen.³ Resolution 302 verlieh UNRWA ein temporäres Mandat für drei Jahre, das seither immer wieder für jeweils drei Jahre verlängert wurde. Das aktuelle Mandat läuft bis zum 30. Juni 2026.⁴ Es beinhaltete von Anfang an, den geflohenen Men-

schen humanitäre Hilfe (relief) und Arbeitsprogramme (works) zur Verfügung zu stellen wie die Bereitstellung humanitärer Güter sowie sozialer Leistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit.⁵

So gibt es heute beispielsweise 19 UNRWA-Flüchtlingslager im Westjordanland, 8 im Gazastreifen, 12 in Syrien, 12 im Libanon und 10 in Jordanien. Das Wort Flüchtlingslager kann in diesem Kontext leicht missverstanden werden. Es handelt sich nicht mehr um provisorische Lager. Vielmehr sind an vielen Orten befestigte Städte entstanden, die von anderen Städten nicht zu unterscheiden sind. Dazu werden insgesamt 706 Schulen und 140 medizinische Einrichtungen von UNRWA betreut.⁶

Bei der Erfüllung ihres Mandats ist die Organisation auf das Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem), den Gazastreifen, Jordanien, Syrien und den Libanon begrenzt.⁷ UNRWA hat keinerlei politisches Mandat, um etwa an einer Lösung des Israelisch-Palästinensischen Konflikts mitzuwirken. In den Jahrzehnten seit der Gründung ist die Anzahl der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge deutlich gestiegen. Waren 1949 rund 750.000 Menschen registriert, so sind es heute etwa 5,9 Millionen.⁸ Dieser Anstieg liegt in einer ungewöhnlichen Flüchtlingsdefinition begründet.

Die UNRWA-Flüchtlingsdefinition und ihre Folgen

In den „Consolidated Eligibility and Registration Instructions“ (CERI) erläutert UNRWA, welche Voraussetzungen für eine Registrierung als Palästina-Flüchtling erfüllt sein müssen. Diese leiten sich aus dem Mandat der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) ab. Grundsätzlich werden Menschen als Flüchtlinge anerkannt, die im Zeitraum zwischen dem 01. Juni 1946 und dem 15. Mai 1948 im Mandatsgebiet Palästina wohnhaft waren und durch die kriegerischen Auseinandersetzungen von 1948 ihre Heimat und ihre Lebensgrundlage verloren haben.⁹ Dazu kommen alle Nachkommen männlicher Palästina-Flüchtlinge, an die der Flüchtlingsstatus und damit der Leistungsanspruch vererbt wurde. Auch heute kann eine Registrierung noch neu beantragt werden.¹⁰ Wenn die Kriterien bei Antragstellung nicht vollständig erfüllt waren, aber erhebliche materielle Verluste nachgewiesen werden konnten, war und ist eine Registrierung ebenfalls möglich.¹¹

Auch Personen, die nicht als Palästina-Flüchtlinge anerkannt wurden, können UNRWA-Leistungen erhalten, etwa jene, die während des Sechstagekrieges (1967) geflohen sind.¹² Laut UNRWA betrifft dies rund 300.000 Menschen, von denen etwa 120.000 bereits registriert waren.¹³

Für alle anderen Fälle gilt innerhalb der Vereinten Nationen jedoch eine alternative Flüchtlingsdefinition. So liegt dem 1950 ins Leben gerufenen Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention zugrunde. Artikel 1A (2) der Konvention definiert einen Flüchtling als eine Person, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“¹⁴ Laut dem Washington Institute for Near East Policy würde sich die Zahl der Flüchtlinge durch die Anwendung der UNHCR-Definition statt der UNRWA-Definition um rund ein Drittel reduzieren.¹⁵

Konkret enthält die Genfer Flüchtlingskonvention Beendigungsklauseln, die den Flüchtlingsstatus aufheben. Dies ist der Fall, wenn Personen entweder in ihr Heimatland zurückkehren können oder durch die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes volle Rechte erhalten.¹⁶ Zwar ermöglicht auch der UNHCR einen „derivaten Flüchtlingsstatus“ für die nächste Generation, dieser wird jedoch nur im Einzelfall geprüft und endet ebenfalls, sobald eine der Klauseln greift.¹⁷ Im Gegensatz dazu sieht UNRWA, abgesehen von Formfehlern, keine Möglichkeit vor, den Flüchtlingsstatus abzuerkennen.¹⁸ Selbst, wenn Palästinenserinnen und Palästinenser die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes wie Jordaniens oder auch Deutschlands erhalten oder in den heutigen Palästinensischen Gebieten leben, behalten sie ihren UNRWA-Flüchtlingsstatus.

Die meisten arabischen Staaten haben die geflohenen Palästinenserinnen und Palästinenser seit 1948 nie in ihre Gesellschaften integriert, unter anderem um den Anspruch auf Rückkehr in heute israelische Gebiete aufrechtzuerhalten, gestützt auf die nicht bindende VN-Resolution 194. Diese fordert, dass Flücht-

lingen, die „in ihre Wohnstätten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen“, dies „zum frühesten möglichen Zeitpunkt gestattet werden“ solle.¹⁹ Darüber hinaus begründen sich die schlechten Lebensbedingungen vieler Palästinenserinnen und Palästinenser in arabischen Staaten auch darin, dass sie, etwa im Libanon, aus innenpolitischen Gründen Diskriminierung ausgesetzt sind. So dürfen sie beispielsweise in bestimmten Branchen nicht arbeiten.²⁰

Die Kombination aus dauerhafter Fortschreibung des Flüchtlingsstatus durch die UNRWA und der fehlenden Integration palästinensischer Bevölkerungsteile in den Aufnahmeländern schafft für viele eine schwierige Situation. Maximalforderungen wie ein allumfassendes Rückkehrrecht helfen hier in Verhandlungen wenig. Hinzu kommt, dass die Aufrechterhaltung des Flüchtlingsstatus für Palästinenserinnen und Palästinenser, die bereits in den palästinensischen Gebieten leben, als Hindernis auf dem Weg zu einer möglichen Zweistaatenlösung angesehen werden kann, entlässt sie doch die Palästinensische Autonomiebehörde (und die Hamasregierung in Gaza) aus der Verantwortung für die eigene Bevölkerung. Auch steht das Bestehen auf ein allumfassendes Rückkehrrecht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ansatz der Zweistaatenlösung, der grundsätzlich eher auf eine Trennung der beiden Bevölkerungen hinausläuft.

UNRWA und der Terrorismus

UNRWA sieht sich wiederholt den Vorwürfen einer Verquickung mit Terrororganisationen wie der Hamas und dem Islamischen Dschihad in Palästina (PIJ) konfrontiert. Israelische Behörden haben zwölf Angestellte der UNRWA identifiziert, die aktiv an den Terrorakten am 7. Oktober 2023 beteiligt gewesen sein sollen. Darunter sind sieben Lehrer, zwei Beratungslehrer und zwei Personen, die in einem Lagerhaus für humanitäre Hilfsgüter beschäftigt waren.²¹ In einem zweiten Schritt teilten israelische Behörden den Vereinten Nationen die Namen sieben weiterer Personen mit, die ebenfalls in die Angriffe des 7. Oktober 2023 involviert gewesen sein sollen.²² Dazu übergab das israelische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten UNRWA-Generalkommissar Philippe Lazzarini am 12. Juli 2024 eine Liste von 108 UNRWA-Angestellten, die nach israelischen Informationen Mitglieder der Hamas oder des PIJ seien.²³

Zwei Verfahren wurden eingeleitet, um die Vorwürfe zu untersuchen. Im Januar 2024 beauftragten die VN die ehemalige französische Außenministerin Catherine Colonna mit einer Untersuchung.²⁴ Dazu hat sich auch das VN-interne Office for Internal Oversight Services (OIOS) den Vorwürfen angenommen.²⁵ Während die von Colonna geführte Untersuchung feststellen sollte, ob UNRWA alles in ihrer Macht Stehende tut, um politische Neutralität sicherzustellen, stellte OIOS Vorwürfe gegen individuelle Personen in den Vordergrund.²⁶ Beide Prozesse sind mittlerweile abgeschlossen.

Der Colonna-Report identifiziert acht Reformfelder, darunter mehr Transparenz gegenüber Geberländern, Veränderungen im Management und bei internen Aufsichtsstrukturen und die Durchsetzung des Neutralitätsgebots für Angestellte. Der Bericht empfiehlt die Einrichtung einer speziellen Einheit zur Untersuchung von Neutralitätsverstößen. Auch „Internationalisierung“, also der verstärkte Einsatz ausländischen Personals, wird empfohlen. Zudem sei ein besserer Schutz von UNRWA-Infrastruktur vor Missbrauch für terroristische Zwecke unerlässlich.²⁷

Der OIOS-Bericht geht konkret auf die gegen 19 UNRWA-Mitarbeiter erhobenen Vorwürfe der Verwicklung in Terrorakte ein. Bei neun Personen scheint die Beweislage eindeutig. Sie waren mit großer Wahrscheinlichkeit in die Verbrechen des 7. Oktober 2023 verwickelt. Die Anstellungsverträge dieser Mitarbeiter wurden daraufhin mit sofortiger Wirkung beendet.²⁸ In allen weiteren Fällen erscheinen die Beweise für eine Verwicklung der Angestellten nicht völlig klar.²⁹ Bei neun von ihnen wurde das Anstellungsverhältnis mit UNRWA dennoch ebenfalls beendet.

Zudem berichtete Lazzarini im Oktober 2024, UNRWA gebe weiterhin quartalsweise Mitarbeiterlisten an Israel weiter, überprüfe Angestellte nun umfangreicher und suspendiere sie in Verdachtsfällen. Generell gebe es eine „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Neutralitätsverstößen – ein Begriff, der bei UNRWA von einseitigen Social-Media-Postings bis zur aktiven Beteiligung an den brutalen Verbrechen des 7. Oktober 2023 alles umfasst. Die Empfehlungen aus dem Colonna-Report würden umgesetzt.³¹ Israelische Stellen zeigten sich hier skeptischer.

Finanzierungsfragen

Die Vorwürfe gegen UNRWA-Mitarbeiter blieben nicht ohne Folgen für die Finanzierung der Organisation: Viele westliche Geberländer, darunter Deutschland, die EU und die USA, setzten ihre Zahlungen an UNRWA zwischenzeitlich aus.³² Mittlerweile haben die allermeisten Staaten diese jedoch wieder aufgenommen.³³ Deutschland rangiert an zweiter Stelle in der Liste der Geberländer. 2023 stellte die Bundesrepublik einen Gesamtbetrag von 212.890.232 US-Dollar zur Verfügung.³⁴ Davon machte UNRWAs reguläres „Programme Budget“ mit 40.381.401 US-Dollar den geringeren Teil aus. 172.508.831 US-Dollar flossen in projekt- oder länderbezogene Sondertöpfe wie etwa den „Gaza Flash Appeal“.³⁵

93 Prozent der Mittel für UNRWA stammen aus freiwilligen Zuwendungen der Geberländer, die darüber im Regelfall jährlich neu entscheiden.³⁶ Im Bundeshaushalt liegt die Zuständigkeit für die UNRWA-Mittel beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Auswärtigen Amt (AA). Im März 2024 beispielsweise, als die Unterstützung für UNRWA im Gazastreifen auf Eis lag, gab die Bundesregierung 45 Millionen Euro für UNRWA-Aktivitäten in Jordanien, Libanon, Syrien und im Westjordanland frei. 22 Millionen davon kamen aus dem BMZ und wurden für Bildungs- und Gesundheitsprogramme verwendet. 23 Millionen stellte das AA bereit, die unter anderem in Nahrungsmittelhilfe im Westjordanland flossen.³⁷

Am 16. Oktober 2024 erklärte die Bundesministerin des Auswärtigen Annalena Baerbock im Deutschen Bundestag, dass die Bundesregierung UNRWA auch weiter finanziell unterstützen werde, da die Leistungen der Organisation aktuell unverzichtbar seien und die Reformen des Colonna-Reports umgesetzt würden.³⁸ Nach UNRWA-Angaben aus dem September 2024 wurden zwei der Empfehlungen bereits vollumfänglich, 17 weitere teilweise implementiert.³⁹ Inwiefern sie langfristig zu den notwendigen Veränderungen führen, bleibt abzuwarten.

Reformen und Zukunftsperspektiven

Die Probleme rund um UNRWA sind nicht neu. Die aktive Verwicklung von UNRWA-Mitarbeitern in den

Terror des 7. Oktober hat aber ein neues Schlaglicht auf sie geworfen. Häufig wird argumentiert, die Probleme der UNRWA lägen so tief, dass eine Abwicklung und Übertragung aller Aufgaben an andere Organisationen notwendig sei.⁴⁰ Andere halten Reformen weiter für möglich.⁴¹ Sinnvoll scheint hier ein ausgewogener Ansatz, der sowohl auf tiefgreifende Reformen wie auf eine teil- und schrittweise Übertragung von Verantwortung auf andere Organisationen setzt. Eine solche Strategie trifft auch unter europäischen Parlamentariern auf Zustimmung, von denen 46 Prozent Reformen befürworten, während 44 Prozent für eine Abwicklung der Organisation plädieren.⁴²

Am 28. Oktober 2024 verabschiedete die israelische Knesset zwei weitreichende Gesetzesentwürfe, die UNRWA eine Bereitstellung von Leistungen auf israelischem Staatsgebiet untersagen und israelischen Regierungsstellen zudem jedwede Zusammenarbeit mit der Organisation verbieten.⁴³ Viele internationale Partner, darunter auch Deutschland, äußerten sich kritisch.⁴⁴

Die Gesetze stellen einen Bruch mit der langjährigen israelischen Strategie dar, öffentlich auf Reformen der UNRWA zu drängen, im Hintergrund aber aus sicherheitspolitischen Erwägungen stets eine Weiterfinanzierung durch westliche Geberländer zu befürworten.⁴⁵ Für viele der aus den Gesetzen erwachsenen Herausforderungen gibt es noch keine Lösung. In Ostjerusalem, wo UNRWA in einigen Stadtteilen Schulen und Gesundheitseinrichtungen betreibt und auch Aufgaben wie die Müllentsorgung übernimmt, scheint sich abzuzeichnen, dass die israelische Stadtverwaltung einen großen Teil der Dienstleistungen bereitstellen will.⁴⁶

Schwerwiegendere Auswirkungen auf die Arbeit von UNRWA in Gaza und im Westjordanland wird das Kontaktverbot für israelische Regierungsstellen haben. Im Westjordanland koordiniert eine UNRWA-Abteilung regelmäßig humanitäre Fenster bei Anti-Terror-Operationen der IDF, um beispielsweise Kinder rechtzeitig und sicher aus Schulgebäuden zu evakuieren. Diese unerlässliche Zusammenarbeit wird zeitnah durch andere Kanäle ersetzt werden müssen. Auch an anderer Stelle, etwa bei der Erteilung von Visa für ausländische Mitarbeiter, ist eine Koordination mit israelischen Stellen erforderlich. Zwar ist der Gesetzestext

ausreichend vage, um Hintertüren offenzulassen. Wie eine Koordination in der Praxis zukünftig aussehen kann, ist aktuell jedoch ungewiss.

Auf den ersten Blick stünden andere Organisationen bereit, die Aufgaben von UNRWA zu übernehmen. Das Welternährungsprogramm (WFP) könnte etwa in der Nahrungsmittelversorgung aktiv werden, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Leistungen im Gesundheitsbereich bereitstellen. Immer wieder wird auch der UNHCR als Alternative erwähnt. Und tatsächlich übernehmen im Verlaufe des Hamas-Israel-Krieges Organisationen wie das WFP bereits beträchtliche Teile der Nahrungsmittelversorgung in Gaza. Auch diese Organisationen greifen jedoch zur Erfüllung ihrer Leistungen auf die bereits bestehende Infrastruktur von UNRWA zurück.⁴⁷ Allein in Gaza waren vor dem Krieg rund 13.000 Menschen fest bei UNRWA angestellt. Dazu kamen rund 6.000 zeitweise Beschäftigte.⁴⁸ Insgesamt beschäftigt UNRWA rund 32.000 Menschen.⁴⁹ Und während Organisationen wie das WFP im Bereich der humanitären Hilfe in Kriegs- und Notsituationen breite Erfahrungen mitbringen und UNRWA verhältnismäßig schnell teilweise ersetzen konnten, ist die Situation eine andere, wenn es etwa um den langfristigen Betrieb von Bildungs- oder Gesundheitseinrichtungen geht.

Im Gazastreifen werden diese Einrichtungen nach ihrer teils vollständigen Zerstörung im aktuellen Hamas-Israel-Krieg Teil eines großangelegten Wiederaufbauprogrammes sein.⁵⁰ Es erscheint daher sinnvoll, sie jetzt einem strategischen Evaluationsprozess zu unterwerfen, der über alle Aufgabengebiete hinweg ergründet, ob Tätigkeiten zwingend von UNRWA übernommen werden müssen oder ob andere geeignete Akteure bereitstünden. Die Gemeinschaft der Geberländer sollte diesen Prozess aktiv begleiten und gleichzeitig die notwendigen Reformen in den Organisationen einleiten, die Dienstleistungen künftig bereitstellen sollen. Diese Verschiebung wird auch eine höhere finanzielle Unterstützung für jene Organisationen bedeuten. Auch der Einbezug einer neuen zivilen Regierung im Gazastreifen und die Einbindung arabischer Partner, beispielsweise bei Reformen im Bildungssektor, sollten erwogen werden.

Im Westjordanland hingegen verfügt keine der in Frage kommenden Organisationen über die Strukturen oder ausreichend Personal, um die Aufgaben von UNRWA

kurzfristig vollständig zu übernehmen. Sie sind nicht darauf ausgerichtet, staatliche Leistungen in großem Umfang komplett zu ersetzen.⁵¹ Hierfür wären tiefgehende strukturelle Reformen und die Gewinnung von Personal in großem Umfang erforderlich, was zumindest kurzfristig unrealistisch erscheint. Dazu kommt ein weiteres Problem: Sollten andere Organisationen UNRWA in kürzester Zeit vollständig ersetzen müssen, werden sie nur auf bestehende Ressourcen und Personal zurückgreifen können. Wenn am Ende jedoch dieselben Personen dieselben Aufgaben unter einem anderen Dach erfüllen, stellt sich unweigerlich die Frage der Sinnhaftigkeit.

Mittelfristig sollten allerdings auch im Westjordanland die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um einen Teil der UNRWA-Leistungen an andere Organisationen zu übertragen. Ein ähnlicher Evaluationsprozess wie im Gazastreifen erscheint sinnvoll. Eine verschlankte UNRWA könnte sich dann auf diejenigen Aufgaben konzentrieren, die innerhalb ihres ursprünglichen Mandates liegen und für deren Bereitstellung sie am besten geeignet ist. Tätigkeitsfelder wie die Abfallentsorgung oder die Abwicklung sogenannter Microfinance-Kredite gehören nicht dazu.⁵² Im Rahmen dieses Prozesses sollte eine mögliche Übertragung bestimmter Aufgaben an die PA stets als Option mitgedacht werden, auch wenn politische Fragen rund um das Rückkehrrecht und die Legitimation der Autonomiebehörde dies immer wieder erschwert haben.

Die Übertragung einzelner Verantwortlichkeiten auf andere Akteure entlässt UNRWA allerdings nicht aus der Verantwortung, sich strukturellen Reformen zu unterziehen. Der Colonna-Bericht hat hier wichtige Vorschläge gemacht, die aber nicht weit genug gehen.⁵³ Bei UNRWA handelt es sich um eine seit 75 Jahren bestehende quasi-staatliche Organisation, die sich immer wieder gegen substanzielle Reformen gesträubt hat. Nur durch den strategischen Einsatz finanzieller Mittel kann UNRWA auf die Dauer zu Reformen bewegt werden.⁵⁴ Die internationale Gemeinschaft hat hier durch die schnelle Wiederaufnahme der Finanzierung nach der Veröffentlichung des Colonna-Reports eine Chance verpasst und sollte nachjustieren.

Zahlungen an die Organisation sollten gestaffelt und an die transparente und zügige Umsetzung der Refor-

men geknüpft werden. Zu den notwendigen Veränderungen gehört auch eine effektive Sicherheitsüberprüfung von UNRWA-Mitarbeitern, die Sicherung von UNRWA-Infrastruktur gegen Missbrauch durch Terrororganisationen und größere Transparenz bei der Veröffentlichung von Daten zu Mitarbeitern. Zudem ist eine internationale Kontrolle wichtig. Die USA und Europa, die den überwiegenden Teil der finanziellen Mittel bereitstellen, könnten hier ein gemeinsames Gremium bilden, das den Fortschritt im Reformprozess überwacht. Punktuell können auch weitere Länder – etwa die Golfstaaten bei der Überarbeitung von Schulcurricula – eingebunden werden.⁵⁵

Auf lange Sicht kann die quasi-staatliche Stellung von UNRWA keine Lösung sein. Ein Großteil ihrer Aufgaben sollte langfristig von einer reformierten PA übernommen werden – im Westjordanland wie in Gaza. Im Libanon, in Jordanien und Syrien sollten die jeweiligen Zentralregierungen die entsprechenden Leistungen bereitstellen und ihre diskriminierende Politik den Palästinenserinnen und Palästinensern gegenüber beenden. Kurz- und mittelfristig wird UNRWA jedoch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Ein grundlegender Reformprozess mit finanziellen Anreizen unter internationaler Aufsicht kann die Grundlage dafür schaffen.

Stand: Januar 2025

Quellenverzeichnis

1. **United Nations General Assembly:** „Resolution 302. Assistance to Palestine Refugees“, 08.12.1949, in <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/051/21/pdf/nr005121.pdf>.
2. **Irfan, Anne:** „UNRWA and the Palestinian Precedent: Lessons From the International Response to the Palestinian Refugee Crisis“, 04.2027, in https://www.globalpoliticsreview.com/publications/2464-9929_v03_i01.pdf#page=10.
3. **UNRWA:** „Palestine Refugees“, o.D., in <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.
4. **United Nations Meetings Coverages and Press Releases:** „General Assembly Adopts 33 Resolutions Recommended by Its Fourth Committee, Including Renewal of UNRWA Mandate until 30 June 2026“, 12.12.2022, in <https://press.un.org/en/2022/ga12481.doc.htm>.
5. **Bartholomeusz, Lance:** „The Mandate of UNRWA at Sixty“, 2010, in <https://www.unrwa.org/userfiles/201006109246.pdf>.
6. **UNRWA:** „Where we work“, o.D., in <https://www.unrwa.org/where-we-work>.
7. **Lutz, Johannes:** „Flüchtlinge - Hoffnung auf Rückkehr“, 06.2018, in <https://www.kas.de/de/web/palaestinensische-gebiete/fluechtlinge>.
8. **UNRWA:** „Palestine Refugees“, o.D., in <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.
9. **UNRWA:** „Consolidated Eligibility and Registration Instructions“, 2009, in https://unispal.un.org/pdfs/UNRWA-CERI.pdf?_gl=1*gyvr4y*_ga*MTIwMTQ2MDU3LjE3MjE5MTI1MzE.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcyMT-kxMjUzMC4xLjAuMTcyMTkxMjUzOC4wLjAuMA.
10. **Ebd.**
11. **Ebd.**
12. **Ebd.**
13. **UNRWA:** „Resolution 302“, o.D., in <https://www.unrwa.org/content/resolution-302>.
14. **UNHCR:** „Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees“, 1951, in <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.
15. **Lindsay, James G.:** „Evaluating UNRWA after the Colonna Report“, 06.2024, in <https://www.washingtoninstitute.org/sites/default/files/pdf/PolicyNote149Lindsay.pdf>.
16. **UNHCR:** „Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees“, 10.02.2003, in <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-3-cessation-refugee-status-under-article-1c-5-and-6>.
17. **Lutz, Johannes:** „Flüchtlinge - Hoffnung auf Rückkehr“, 06.2018, in <https://www.kas.de/de/web/palaestinensische-gebiete/fluechtlinge>.
18. **Ebd.**
19. **United Nations General Assembly:** „194 (III). Palästina: Zwischenbericht des Vermittlers der Vereinten Nationen, 11.12.1948, in <https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar194-iii.pdf>.
20. **Khouri, Rami:** „Lebanon’s Palestinians“, 30.06.2010, in <https://www.belfercenter.org/publication/lebanons-palestinians>.
21. **Ministry for Diaspora Affairs and Combating Antisemitism:** „UNRWA Special Report“, 04.2024, in <https://digitaler.cld.bz/ministry-of-diaspora-unrwa>.
22. **Nichols, Michelle:** „UN gives update on 19 staff accused by Israel of Oct. 7 involvement“, 26.04.2024, in <https://www.reuters.com/world/middle-east/un-gives-update-19-staff-accused-by-israel-oct-7-involvement-2024-04-26/>.
23. **Times of Israel:** „Israel sends UNRWA list of 108 employees it says are Hamas, PIJ, terrorists“, 12.07.2024, in <https://www.timesofisrael.com/israel-sent-unrwa-list-of-100-employees-it-says-are-hamas-pij-terrorists-reports/>.
24. **Zeit Online:** „UN beauftragen unabhängige Experten mit UNRWA-Ermittlungen“, 05.02.2024, in <https://www.zeit.de/politik/ausland/2024-02/unrwa-untersuchung-catherine-colonna-hamas-vorwurfe>.
25. **UNRWA:** „Note to Correspondents – On the OIOS Investigation of UNRWA“, 05.08.2024, in <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/note-correspondents---oios-investigation-unrwa>.
26. **Independent Review Group on the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:** „Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality“, 20.04.2024, in https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf.
27. **Ebd.**
28. **Lazzarini, Philippe:** „Investigation Completed: Allegations of UNRWA Staff Participation in the 7 October Attacks“, 05.08.2024, in <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/investigation-completed-allegations-unrwa-staff-participation-7-october>.
29. **Ebd.**
30. **Table Media:** „Ist UNRWA von der Hamas unterwandert, Herr Lazzarini?“, 2.10.2024, in <https://table.media/podcast/table-today/ist-unrwa-von-der-hamas-unterwandert-herr-lazzarini/>.
31. **Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten:** „UNRWA-Chef warnt vor Hungersnot in Gaza“, 16.10.2024, in <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1024932>.
32. **UN Watch:** „List of Countries Suspending and Reinstating UNRWA

- Funding", 26.05.2024, in <https://unwatch.org/updated-list-of-countries-suspending-unwra-funding/>.
33. **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:** „Gemeinsame Erklärung des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu UNRWA“, 24.04.2024, in <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/gemeinsame-erklaerung-auswaertiges-amt-bmz-zu-unrwa-207472>.
 34. **UNRWA:** “2023 Confirmed Pledges to UNRWA’s Programmes (Cash and In-kind) - Overall Donor Ranking”, 31.12.2023, in https://www.unrwa.org/sites/default/files/overall_donor_ranking_.pdf.
 35. **Ebd.**
 36. **UNRWA:** „How we are Funded“, o.D., in <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-are-funded>.
 37. **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:** „Gemeinsame Erklärung des Auswärtigen Amtes und des BMZ zu UNRWA“, 25.03.2024, in <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/gemeinsame-erklaerung-bmz-aa-zu-unrwa-206384>.
 38. **Deutscher Bundestag:** „Baerbock: Sicherheit für Israel und für die Palästinenser“, 16.10.2024, in <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw42-de-regierungsbefragung-1023232>.
 39. **UNRWA:** „Sustaining neutrality, strengthening trust: UNRWA’s implementation of the Colonna Report. Progress on Implementation“, 09.2024, in https://www.unrwa.org/sites/default/files/cr_progresso-implementation_102024.pdf.
 40. **Wilf, Einat:** “Das Leben wählen, nicht den Tod – warum eine Auflösung der UNRWA der Schlüssel zum Frieden im Nahen Osten ist“, 27.08.2024, in <https://www.nzz.ch/meinung/das-leben-waehlen-nicht-den-tod-warum-eine-aufloesung-der-unrwa-der-schlüssel-zum-frieden-im-nahen-osten-ist-ld.1842874>.
 41. **Efron, Shira; Lederman, Alex und Manville, Jess:** “UNRWA at a Crossroads: Charting a Course to Meaningful Reform“, 29.05.2024, in <https://israelpolicyforum.org/unrwa-report/>.
 42. **ELNET:** “The Israel Survey – Europe 2024“, 27.06.2024, in https://elnet-deutschland.de/wp-content/uploads/2024/06/240406_Europe_ELNET_Israel-Survey_Falzflyer_EN_WEB.pdf.
 43. **Sokol, Sam und Magid, Jacob:** „Knesset approves laws barring UNRWA from Israel, limiting it in Gaza and West Bank“, 29.10.2024, in <https://www.timesofisrael.com/knesset-approves-laws-barring-unrwa-from-israel-limiting-it-in-gaza-and-west-bank/>.
 44. **Auswärtiges Amt:** “Auswärtiges Amt zur Verabschiedung von Gesetzen gegen UNRWA“, 29.10.2024, in <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/unrwa/2682290>.
 45. **Efron, Shira; Lederman, Alex und Manville, Jess:** “UNRWA at a Crossroads: Charting a Course to Meaningful Reform“, 29.05.2024, in <https://israelpolicyforum.org/unrwa-report/>.
 46. **Manville, Jess:** Gespräch am 25.11.2024.
 47. **Israel Policy Forum:** „Understanding Israel’s New Anti-UNRWA Laws“, o.D., in <https://israelpolicyforum.org/anti-unrwa-laws/>.
 48. **Ebd.**
 49. **Independent Review Group on the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:** “Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality“, 20.04.2024, in https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf.
 50. **ELNET:** “4th Europe-Middle East Forum: Synopsis and Policy Recommendations“, 20.06.2024, in <https://elnet-deutschland.de/wp-content/uploads/2024/06/EMEF-Synopsis-Policy-Recommendations-1.pdf>.
 51. **Efron, Shira; Lederman, Alex und Manville, Jess:** “UNRWA at a Crossroads: Charting a Course to Meaningful Reform“, 29.05.2024, in <https://israelpolicyforum.org/unrwa-report/>.
 52. **Ebd.**
 53. **Independent Review Group on the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East:** “Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality“, 20.04.2024, in https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf.
 54. **Efron, Shira; Lederman, Alex und Manville, Jess:** “UNRWA at a Crossroads: Charting a Course to Meaningful Reform“, 29.05.2024, in <https://israelpolicyforum.org/unrwa-report/>.
 55. **Sheff, Marcus:** „The Emirati school curriculum: When peace goes to school“, 29.01.2022, in <https://www.jpost.com/opinion/article-694936>.

ELNET European Leadership Network



deutschland@elnetwork.eu



elnet-deutschland.de



@ElnetD



@ELNETDeutschland

Das **European Leadership Network (ELNET)** engagiert sich als Denkfabrik und Netzwerk im Kontext der europäisch-israelischen Beziehungen. ELNET wurde 2007 gegründet, arbeitet unabhängig und parteiübergreifend, und betreibt heute Büros in Berlin, Brüssel, Jerusalem, London, Paris, Rom und Warschau. Die inhaltlichen Schwerpunkte liegen auf Außen- und Sicherheitspolitik, Antisemitismusbekämpfung und Innovation.