

# Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten

## Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung?

Laura Ryseck · Margret Johannsen



**Laura Ryseck,**  
M.A., M.P.S.,

geb. 1979, promoviert am International History Department der London School of Economics and Political Science (LSE) über Nation-building und nationale Identität in Libanon und Eritrea.



**Dr. Margret Johannsen,**

geb. 1946, ist Senior Research Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

**Vor fast 60 Jahren wurde UNRWA gegründet, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für die humanitäre Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge von 1948 und deren Nachfahren. Seitdem hat sich das Hilfswerk zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt. Die Arbeit von UNRWA findet in einem hoch politisierten Umfeld statt, was immer wieder zu scharfer Kritik an seinen Aktivitäten bis hin zu einer grundsätzlicher Infragestellung seines Engagements führt. Der Beitrag erörtert die Herausforderungen, denen sich das Krisenmanagement des Hilfswerks angesichts gescheiterter Friedensbemühungen, chronischer Mittelknappheit und wachsender Ansprüche gegenüber sieht.**

Von den heute neun bis zehn Millionen Palästinensern sind über zwei Drittel Flüchtlinge, viele von ihnen im Gefolge der Konflikte seit 1948 mehrfach vertrieben. Die Palästinenser stellen die weltweit älteste Flüchtlingsgemeinschaft und zugleich die größte Gruppe Staatenloser dar. Die meisten leben im Gaza-Streifen, Westjordanland sowie in Israels Nachbarstaaten Libanon und Syrien. Dort sorgt das im Dezember 1948 gegründete UN-Hilfswerk **United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)** für die Palästina-Flüchtlinge, die sich registrieren ließen. Von den am 30. Juni 2007 registrierten rund 4,5 Millionen Personen lebt ein Drittel in einem der 58 von UNRWA betreuten Flüchtlingslager. Die Organisation unterhält für die Flüchtlinge Schulen, Gesundheitszentren sowie Verteilungsstellen für Nahrungsmittel und den sonstigen Grundbedarf.

Da das Flüchtlingsproblem bis heute ungelöst ist, wurde das ursprünglich nur als vorübergehend geplante Mandat von UNRWA seit seiner Gründung stets verlängert, so dass sie heute eine der ältesten Einrichtungen im UN-System ist und sich zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt hat. Dieses Engagement der Vereinten Nationen zugunsten der palästinensischen Flüchtlinge findet allerdings nicht überall ungeteilte Zustimmung, sondern wird teilweise scharf kritisiert.

### Die palästinensischen Flüchtlinge und die Vereinten Nationen

Im Kontext des UN-Teilungsplans für das Mandatsgebiet Palästina, der Proklamation des Staates Israel und des ersten arabisch-israelischen Krieges kam es

zur Flucht hunderttausender palästinensischer Araber aus dem Gebiet, auf dem sich im Jahr 1948 der Staat Israel gründete.

Die nach UN-Schätzungen 726 000 Flüchtlinge<sup>1</sup> fanden hauptsächlich Zuflucht im Westjordanland und im Gaza-Streifen, aber auch in den benachbarten arabischen Staaten; eine Minderheit zog weiter in die Golf-Staaten, nach Europa oder in die USA. Nach ihrer Flucht wurden 400 palästinensische Dörfer dem Erdboden gleichgemacht, 350 wurden an Ort und Stelle durch israelische Ortschaften »ersetzt«, andere »verschwanden« in Aufforstungsprojekten.<sup>2</sup> In die verlassenen Häuser arabischer Städte wie Haifa und Jaffa zogen europäische und arabische Juden ein.

Den Flüchtlingen wurde die Rückkehr nach Israel verwehrt. Die Vereinten Nationen bemühten sich frühzeitig, noch vor Unterzeichnung der Waffenstillstandsvereinbarungen, Wege zur Lösung der Flüchtlingsfrage aufzuzeigen: Auf der Grundlage des vom Sicherheitsrat eingesetzten UN-Vermittlers Graf Folke Bernadotte, der im September 1948 einem der jüdischen Untergrundorganisation Lechi zugeschriebenen Attentat zum Opfer fiel<sup>3</sup>, verabschiedete die Generalversammlung am 11. Dezember 1948 Resolution 194 (III), die zu einem der meistzitierten Dokumente der Vereinten Nationen zum Palästina-Konflikt werden sollte. Von Bedeutung für die Flüchtlinge war insbesondere Absatz 11, der ihnen grundsätzlich die Wahl zwischen Rückkehr, Verbleiben im Gastland oder Ansiedlung in einem Drittstaat zugesteht. Zudem wird ein Anspruch auf Rückgabe von Eigentum beziehungsweise Entschädigung für erlittene Verluste durch den Staat, der die Flüchtlingssituation verursacht hat, eingeräumt.<sup>4</sup> Die von den Flüchtlingen ebenso wie von den arabischen Regierungen ständig erhobene Forderung, Israel möge die Flüchtlinge zurückkehren lassen, wurde jedoch von allen israelischen Regierungen stets kategorisch abgelehnt. Nur während der frühen fünfziger Jahre konnten etwa 40 000 Palästinenser in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren. Diese Konzession Israels beruhte nicht auf einer Anerkennung ihres Rückkehrrechts, sondern war eine Maßnahme zur Familienzusammenführung. Denn Israel sah sich – und sieht sich bis heute – nicht verantwortlich für das Schicksal der Flüchtlinge; nach israelischer Lesart wurden sie vielmehr Opfer eines Angriffskrieges der arabischen Staaten. Diese Deutung der Ereignisse des Jahres 1948 dient Israel dazu, Kompensationsforderungen von Seiten der Geflohenen beziehungsweise Vertriebenen abzuwehren und seine grundgesetzlich definierte Identität als jüdischer Staat<sup>5</sup>,

die es durch eine Rückkehr der Flüchtlinge in großer Zahl gefährdet sieht, zu bewahren.

Auf der anderen Seite stehen die Gastländer der Flüchtlinge, die arabischen Nachbarstaaten, die mit Verweis auf das ›Recht auf Rückkehr‹ gemäß Resolution 194 eine Einbürgerung der Flüchtlinge kategorisch ablehnen. Da die Generalversammlung jedoch lediglich völkerrechtlich unverbindliche Empfehlungen abgeben beziehungsweise keine rechtlich bindenden Resolutionen beschließen kann, kann ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹, auf welchem auch die Palästinenser selbst beharren, nicht aus Resolution 194 abgeleitet werden.

Nichtsdestotrotz wird die Resolution jährlich von der Generalversammlung erneuert.<sup>6</sup> Infolgedessen besitzen die in Absatz 11 der Resolution genannten Optionen für die Palästina-Flüchtlinge von 1948 zumindest den Status von durch die Staatengemeinschaft akzeptierten Leitlinien zur Regelung der Flüchtlingsproblematik.

## Gründung, Mandat und Finanzierung von UNRWA

Im Rahmen der Resolution 194 wurde eine Kommission eingerichtet, die ›United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)‹. Ihre Aufgabe sollte insbesondere darin bestehen, eine friedliche Beilegung des Konflikts zu fördern und eine dauerhafte Lösung für die Flüchtlinge, gemäß Absatz 11 der Resolution, zu finden. Allerdings ist sie durch das Fehlen jeglicher Kompromissbereitschaft auf Seiten der Konfliktparteien seit Mitte der fünfziger Jahre gelähmt. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf eine jährliche Erneuerung der Forderungen aus Resolution 194.

Um die humanitäre Notlage der Flüchtlinge zu mildern, richteten die Vereinten Nationen im November 1948 einen Nothilfefonds ein, der vor allem finanzielle Unterstützung zur Verfügung stellte und die Arbeit lokaler Regierungen sowie internationaler humanitärer Organisationen koordinierte. Als klar wurde, dass sich keine rasche Lösung des Flüchtlingsproblems gemäß Resolution 194 durchsetzen lassen würde, wurde auf Anraten einer eigens ins Leben gerufenen ›Economic Survey Mission‹ (ESM) die Gründung von UNRWA beschlossen.<sup>7</sup> Offiziell ins Leben gerufen wurde das **Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten** am 8. Dezember 1949.<sup>8</sup> Formal ist sie ein der Generalversammlung untergeordnetes Organ und dient der Durchführung von Unterstützungs- und Arbeitsprogrammen für die palästinensischen Flüchtlinge. Nur rund fünf Prozent seines Budgets bezieht UNRWA aus Mitteln der Vereinten Nationen, die restliche Finanzierung läuft über Spenden von Mitgliedstaaten. Die größten Beiträge leisten hierbei die Vereinigten Staaten und die Europäische Kommission sowie eine Reihe europäischer Länder auf bilateraler Ebene.<sup>9</sup>

Bei UNRWA handelt es sich um eine reine Hilfsorganisation. Ihre Aufgabe liegt in der humanitären und wirtschaftlichen Unterstützung der Flüchtlinge, begrenzt auf die fünf Einsatzgebiete Gaza-Streifen, Westjordanland, Jordanien, Libanon und Syrien. Hauptsächliches Ziel war, die wirtschaftliche Situation der Flüchtlinge zu verbessern, bis eine politische Lösung gefunden wäre. Dadurch begründete sich auch der vorübergehende Charakter des Mandats für die Organisation. Sie ist nicht autorisiert, sich mit politischen Aufgaben wie der Durchsetzung einer dauerhaften Lösung für die Flüchtlinge zu befassen, und übt offiziell keinerlei internationale Schutzfunktion für die palästinensischen Flüchtlinge aus. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Existenz von UNRWA jene Flüchtlinge, die bei ihr registriert sind, von einem Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) ausnimmt. Dies er-

Ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹ kann aus Resolution 194 nicht abgeleitet werden.

1 Vgl. U.N. Conciliation Commission for Palestine: Final Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East, Part I, UN Doc. A/AC.25/6 v. 28.12.1949, S. 22; <http://domino.un.org/pdfs/AAC256PartI.pdf>

2 Vgl. Walid Khalidi (Ed.), *All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948*, Washington, D.C. 1993.

3 Vgl. Avi Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*, London 2001, S. 37.

4 Absatz 11 lautet: [The General Assembly] Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible; Vgl. UN Doc. A/RES/194 (III) v. 11.12.1948, *Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator*; dieses und andere Dokumente zur Palästina-Frage siehe Webseite: *United Nations Information System on the Question of Palestine*: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

5 Für die Konstruktion einer jüdischen Identität des Staates Israel vgl. die Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel (1948) sowie zwei der insgesamt elf ›Basic Laws‹, die als Ensemble Verfassungsrang besitzen, und zwar ›Basic Law: Human Dignity and Liberty‹ sowie ›Basic Law: Freedom of Occupation‹. Die Dokumente sind auf der Webseite des israelischen Außenministeriums zu finden: <http://www.mfa.gov.il>

6 Zuletzt UN-Dok. A/RES/61/114 v. 14.12.2006.

7 Vgl. Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998, S. 25ff.

8 UN Doc. A/RES/302(IV) v. 8.12.1949, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

9 Addiert man die Leistungen der Kommission und die bilateralen Zahlungen der Mitgliedstaaten, so ist die Europäische Union größter Beitragszahler für UNRWA. Von 2003 bis 2006 kam sie für 58 Prozent des UNRWA-Etats auf. Vgl. Pressemitteilung vom 1. März 2007 anlässlich der Ankündigung des geplanten Kommissionsbeitrags an UNRWA für den Zeitraum 2007–2010: [http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC\\_1Mar07.html](http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC_1Mar07.html)

In der Einsatzregion von UNRWA fällt der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer.

gibt sich aus Artikel 1 D der Flüchtlingskonvention. Dort heißt es, dass diese nicht auf Personen anwendbar sei, »die zur Zeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen«. <sup>10</sup> Somit fällt in der Einsatzregion von UNRWA der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer, die mit dieser Verantwortung auf unterschiedliche Art und Weise umgehen.

Offiziell nahm die Organisation am 1. Mai 1950 ihre Arbeit auf. Das auf drei Jahre befristete Mandat wurde seitdem immer wieder verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 2008. <sup>11</sup> Obgleich sich UNRWA aufgrund der Dauer und des Umfangs seiner Leistungen zu einer relativ festen Institution entwickelt hat, wird dieser Drei-Jahres-Rhythmus beibehalten. Damit wird symbolisiert, dass die Arbeit des Hilfswerks nicht als Alternative zu einer umfassenden politischen Lösung des Flüchtlingsproblems gesehen werden darf.

### Die Flüchtlingsdefinition von UNRWA

Um Hilfeleistungen von UNRWA in Anspruch nehmen zu können, müssen sich die Flüchtlinge bei der Organisation registrieren lassen. Da nicht automatisch jeder palästinensische Flüchtling berechtigt ist, Hilfeleistungen zu erhalten, hat UNRWA eine Arbeitsdefinition für den Begriff »Palästina-Flüchtling« formuliert, die im Laufe der Jahre immer wieder modifiziert beziehungsweise präzisiert wurde.

Die Einführung einer solchen Arbeitsdefinition war aus zwei Gründen notwendig: erstens, da es keine autoritative allgemeingültige Definition für die Palästina-Flüchtlinge gibt, und zweitens, um den Aspekt der Hilfsbedürftigkeit herauszustellen, welcher Grundvoraussetzung für den Anspruch auf Hilfeleistungen ist. Der Aspekt der Hilfsbedürftigkeit ist aufgrund des Mandats der Organisation von Bedeutung und zeigt zugleich, dass die von UNRWA formulierte Arbeitsdefinition keinesfalls als umfassende Definition für »Palästina-Flüchtlinge« angesehen werden kann. So gibt es durchaus Flüchtlinge, welche nicht das Merkmal der Hilfsbedürftigkeit erfüllen und nicht unter das Mandat von UNRWA fallen, aber dennoch Flüchtlinge aus Palästina sind und daher Anspruch auf die in Resolution 194 verbrieften Rechte haben.

Registrieren lassen kann sich bei der Organisation »jede Person, deren ständiger Wohnsitz im Zeitraum vom 1. Juni 1946 bis 15. Mai 1948 Palästina war, und die sowohl ihr Heim als auch die Quelle ihres Lebensunterhalts als Folge des Konflikts von 1948 verloren hat«. <sup>12</sup> Die in dieser Definition verwendeten Begriffe werden von UNRWA in deren Richtlinien (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) <sup>13</sup> genau festgelegt. Hinzugefügt wurde der Definition Mitte der sechziger Jahre, dass sämtliche Nachkommen männlicher registrierter Flüchtlinge

ebenfalls als solche registriert werden. Dieser Zusatz stellt im Flüchtlingsrecht eine Besonderheit dar. Die Entscheidung, diesen Zusatz aufzunehmen, dürfte vor allem politische Gründe gehabt haben. <sup>14</sup> Der dem Gleichberechtigungspostulat der Vereinten Nationen widersprechende Frauen diskriminierende Aspekt wurde im Jahr 2006 in den überarbeiteten Richtlinien gestrichen. <sup>15</sup> Seitdem können auch die Nachkommen weiblicher registrierter Flüchtlinge bei der Organisation registriert werden und Hilfeleistungen in Anspruch nehmen.

Durch das Einbeziehen der Nachkommen und die hohe Geburtenrate hat sich die Zahl der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge von 914 000 Personen im Jahr 1950 auf heute rund 4,5 Millionen kontinuierlich erhöht <sup>16</sup> (siehe auch nachfolgende Tabelle).

Bei UNRWA registrierte Flüchtlinge (30. Juni 2007)	
Flüchtlinge insgesamt	4 504 169
· davon in Jordanien	1 880 740
· im Gaza-Streifen	1 030 638
· im Westjordanland	734 861
· in Syrien	446 925
· in Libanon	411 005

Quelle: <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-june07.pdf>

### Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems durch UNRWA?

Zwar war es das Fehlen einer politischen Lösung, das zur ständigen Verlängerung des Mandats von UNRWA geführt hat, dennoch sieht sich die Organisation bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei. Diese Vorwürfe beziehen sich nicht nur darauf, dass die Organisation angesichts der hohen Zahl ihrer Mitarbeiter <sup>17</sup> ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems habe. Vielmehr habe die Sorge um die Flüchtlinge den arabisch-israelischen Konflikt bis heute am Leben erhalten.

Einer der bekanntesten Vertreter dieser These ist Edward Luttwak, der in einem Aufsatz aus dem Jahr 1999 UNRWA konkret vorwirft, es habe zu einem halben Jahrhundert arabisch-israelischer Gewalt beigetragen und verzögere immer noch eine friedliche Lösung des Konflikts. Die relativ gute Versorgung der Flüchtlinge in den Lagern habe dazu geführt, dass eine Eingliederung in die Gesellschaften der Gastländer sowie eine weitere Emigration der Flüchtlinge verhindert worden sei. Anstatt als Durchgangsstationen zu dienen, hätten sich diese Lager zu Heimstätten für Flüchtlinge auf Lebenszeit entwickelt, denen Generationen von Flüchtlingskindern folgten. Die Konzentration der Flüchtlinge in den Lagern trage zudem

UNRWA sieht sich bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei.

dazu bei, eine Flüchtlingsnation zu generieren und Ressentiments und Rachegefühle der Generation von 1948 am Leben zu erhalten. Ein solches Klima mache die jugendlichen Lagerbewohner empfänglich für eine Rekrutierung zum Kampf gegen Israel.<sup>18</sup>

Mit dieser provokanten These steht Luttwak nicht alleine; allerdings vermitteln seine Ausführungen ein recht vereinfachtes Bild der Situation. UNRWA wurde zu Zwecken des Krisenmanagements einer humanitären Katastrophe gegründet, der im Kern ein politisches Problem zugrunde liegt. Eine Lösung dieses politischen Problems konnte und kann UNRWA durch seine humanitäre Unterstützung nicht ersetzen, und dies war auch nie ihr Ziel. Vielmehr hatten sich die Vereinten Nationen mit der Gründung der Organisation entschlossen, gemäß den in der Charta verankerten Grundwerten eine moralische Verantwortung für die Flüchtlinge zu übernehmen, deren Situation in vielerlei Hinsicht als einzigartig bezeichnet werden kann.

Eine Eingliederung der Flüchtlinge in die arabischen Nachbarländer wäre vermutlich auch ohne die Existenz von UNRWA nicht in dem Maße erfolgt, dass sich das Problem nach der Lesart von Luttwak von selbst erledigt hätte. Lediglich Jordanien war nach anfänglich größten Schwierigkeiten bereit, einen Großteil der Flüchtlinge zu integrieren. In den anderen Nachbarländern lag es eher im Interesse der Regierungen, im Kontext des israelisch-arabischen Antagonismus das ungelöste Flüchtlingsproblem als ›schwärende Wunde‹ zu erhalten. Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert, was nur zu noch stärkeren Ressentiments gegen den ›Verursacher‹ der Notlage geführt hätte. Hinzu kommt, dass eine Eingliederung in die Gastländer nicht zwangsläufig mit einer Aufgabe des Rechtsanspruchs einhergehen muss. Immerhin beinhaltet die Forderung der Anerkennung des ›Rechts auf Rückkehr‹, auf dem die Flüchtlinge beharren, auch die Anerkennung, dass ihre Situation Folge eines ihnen angetanen Unrechts ist.

## Kontext und Herausforderungen

In der Tat ist das unterschiedliche und teilweise auch widersprüchliche Verhalten der Gastländer nur eine der Herausforderungen, mit denen sich das Hilfswerk konfrontiert sieht und die sich gerade daraus ergeben, dass UNRWA als humanitäre Hilfsorganisation in einem hoch politisierten Umfeld arbeitet. Aufgrund ihrer Struktur steht die Organisation nicht nur in einer Verpflichtung gegenüber den Empfängern ihrer Hilfeleistungen, sondern auch in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Gastländern und der internationalen Gebergemeinschaft. So kann sie sich dem Einfluss regionaler politischer Ereignisse kaum entziehen und agiert in einem Spannungsfeld zwischen ihrer internationalen rechtlichen

Immunität als Organ der Vereinten Nationen und der territorialen Autorität und Interessenpolitik der Regierungen in ihrem Einsatzgebiet.

So sah sich die Organisation in der Praxis, trotz ihrer internationalen Immunität – welche der von Diplomaten ähnelt – und einer Reihe bilateraler Abkommen mit den Regierungen der Gastländer oftmals den Versuchen der Regierungen ausgesetzt, sie zu manipulieren und zu instrumentalisieren, und musste um ihre Unabhängigkeit kämpfen. Die Arbeit der Organisation wurde häufig blockiert, das Personal bedrängt und regelmäßig führte die Forderung nach Immunität für die hohe Zahl lokal rekrutierter Mitarbeiter zu Streitigkeiten.<sup>19</sup>

Erschwerend für die Arbeit war auch, dass sich aufgrund politischer Entwicklungen die ›Ansprechpartner‹ für die Organisation teilweise änderten. So musste das Hilfswerk in Libanon ab 1969 mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) zusammenarbeiten, nachdem die libanesische Regierung dieser die Verwaltung der Lager übertragen hatte. Auch trat nach der Besetzung des Westjordanlands und des Gaza-Streifens durch die israelische Armee in Folge des Sechs-Tage-Kriegs von 1967 eine veränderte Situation ein. Auf Anfrage Israels und dessen Zusage, die Arbeit der Organisation zu unterstützen, setzte UNRWA seine Aktivitäten in den Gebieten fort. Aufgrund der sich verschlechternden humanitären Situa-

Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert.

**10** Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951. Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2., erw. Aufl., DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 494ff.

**11** Vgl. UN-Dok. A/RES/59/117 v. 10.12.2004.

**12** Vgl. UNRWA, Who is a Palestine Refugee?: <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html> (Übersetzung durch die Autorinnen).

**13** Vgl. Closing Protection Gaps. Handbook on Protection of Palestinian Refugees, Badil: Bethlehem 2005; <http://www.badil.org/Publications/Books/Handbook.pdf>, S. 409–420.

**14** Das Hinzufügen der Nachkommen muss insbesondere als Zugeständnis an die Gastländer gewertet werden, welche eine Beendigung der Hilfeleistungen und somit eine ›automatische‹ Lösung des Problems fürchteten. Vgl. Benjamin Schiff, Refugees unto the Third Generation. UN Aid to Palestinians, New York 1995, S. 53f.

**15** Siehe Jahresbericht ›UNRWA in 2006‹, S. 21: [http://domino.un.org/pdfs/unrwa\\_in\\_2006.pdf](http://domino.un.org/pdfs/unrwa_in_2006.pdf)

**16** Vgl. die Entwicklung der Flüchtlingszahlen laut UNRWA-Statistik. Die Zahlen beruhen nicht auf demographischen Zählungen, sondern auf der Registrierung der Flüchtlinge bei der Organisation; <http://www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-ref.pdf>

**17** Von den 24 324 UNRWA-Mitarbeitern sind die große Mehrheit selber Palästina-Flüchtlinge, siehe: <http://www.un.org/unrwa/employment/organization.html>

**18** Vgl. Edward Luttwak, Give War a Chance, Foreign Affairs, 78. Jg., Nr. 4 (Juli/August 1999), S. 36–44, hier S. 42.

**19** Vgl. Schiff, Refugees unto the Third Generation, a.a.O. (Anm. 14), S. 7ff.

tion wurde die Zuständigkeit von UNRWA durch die Generalversammlung erweitert. Die in Folge dieses Krieges vertriebenen und hilfsbedürftigen Personen – die so genannten Binnenvertriebenen (Displaced Persons) – konnten nun ebenfalls Hilfeleistungen in Anspruch nehmen. Dies betraf sowohl bereits bei der Organisation registrierte Flüchtlinge, die erneut geflohen waren, als auch bislang nicht registrierte Personen.<sup>20</sup>

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen.

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit und der Menschenrechte der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA zudem von der Generalversammlung aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen. Dies geschah zum ersten Mal nach den Massakern von Sabra und Shatila in Folge der Invasion Libanons durch Israel im Jahr 1982. Während der ersten (1987–1993) und der zweiten Intifada (seit 2000) führte dies zu einer Erhöhung des Anteils internationaler Mitarbeiter der Organisation sowie der Einführung spezieller Programme zur Beobachtung der aktuellen Konfliktsituation in den besetzten Gebieten.<sup>21</sup> Auch wenn diese Maßnahmen in gewisser Hinsicht als Schutzmaßnahmen begriffen werden können, ändert dies nichts an der Tatsache, dass das Mandat der Organisation nach wie vor im Kern ein rein humanitäres ist. Die Einführung dieser Maßnahmen spiegelt vielmehr wider, wie die Vereinten Nationen mittels UNRWA kurzfristig auf die Verschlechterung der Situation der Palästinenser in Folge des sich zuspitzenden Konflikts reagiert haben.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte überdies zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel. Insbesondere seit Ausbruch der zweiten Intifada im September 2002 kam es von Seiten UNRWAs zu Klagen darüber, dass die humanitäre Arbeit der Organisation durch israelische Maßnahmen wie etwa die Abriegelungspolitik oder Verhängung von Ausgangssperren erheblich behindert würde. Von Seiten der israelischen Regierung wiederum gab es Vorwürfe, dass beispielsweise Krankentransporte der Organisation von terroristischen Gruppierungen zum Transport von Waffen und Kämpfern missbraucht würden. In diesem Kontext kam es zu heftigen persönlichen Anschuldigungen gegen Peter Hansen, von 1996 bis 2005 UNRWA-Generalbeauftragter<sup>22</sup>, den die israelische Regierung beschuldigte, eine konstant anti-israelische Linie zu verfolgen. Diese Parteilichkeit zeige sich in unausgewogenen und übertrieben negativen Berichten über Israel. Nach einigen kontroversen Aussagen Hansens im Jahre 2004 forderte Israel eine UN-Untersuchung sowie den Rücktritt Hansens. In der Tat wurde seine Amtszeit im folgenden Jahr auf Betreiben der USA nicht mehr verlängert.<sup>23</sup> Im Juli 2005 wurde die Amerikanerin Karen Koning AbuZayd zu seiner Nachfolgerin er-

nannt. In der amerikanischen Öffentlichkeit sind immer wieder Vorwürfe laut geworden, das an UNRWA gegebene Geld amerikanischer Steuerzahler finanziere indirekt palästinensische ›Terroristen‹, da diese Einrichtungen von UNRWA für ihre Zwecke nutzen würden und UNRWA auch Hamas-Mitglieder beschäftige.<sup>24</sup>

Dieses Beispiel zeigt neben den schwierigen Arbeitsbedingungen vor Ort auch den Einfluss, den Geberstaaten auf UNRWA ausüben können. Es zeigt aber eben auch das oben erwähnte Dilemma von UNRWA, die einer spezifischen Bevölkerungsgruppe neutral und unparteiisch Hilfe leisten soll, und dies in einem Umfeld unterschiedlichster Perspektiven, Forderungen und Erwartungen.

## UNRWA und der Friedensprozess

Im Friedensprozess spielt UNRWA aufgrund seines Mandats keine aktive Rolle. Allerdings hat sein Verlauf selbstverständlich Auswirkungen auf die Organisation. Während die Flüchtlingsfrage in den auf der Nahost-Konferenz von Madrid 1991 eingerichteten multilateralen Gesprächsrunden noch diskutiert wurde, entschied man sich in der Prinzipienklärung über vorübergehende Selbstverwaltung von 1993, diese Frage bis zu den vorgesehenen Verhandlungen über ein israelisch-palästinensisches Endstatusabkommen aufzuschieben. Zunächst wurde die Palästinensische Autonomiebehörde (Palestinian Authority – PA) zu einem weiteren Ansprechpartner für die Organisation, mit einem gleichwertigen Status wie die Gastländer Jordanien, Syrien und Libanon.

Mit der Perspektive bevorstehender palästinensischer Staatlichkeit verband sich ein Plan, der vorsah, die Dienstleistungen von UNRWA an die PA zu übergeben und die Organisation im Rahmen des Staatsaufbaus schrittweise aufzulösen.<sup>25</sup> Eine Tendenz, die sich im Kontext dieses Planes entwickelte, war, dass die westlichen Geberstaaten zunächst bevorzugt UNRWA-Projekte in den besetzten palästinensischen Gebieten unterstützten. Dies sollte dazu beitragen, den dort lebenden Palästinensern zu zeigen, dass mit dem Friedensprozess eine konkrete Verbesserung der Lebenssituation einhergehen würde. Die Kehrseite dieser Konzentration auf den palästinensischen Staatsaufbau im Westjordanland und Gaza-Streifen war, dass die Flüchtlinge in Jordanien, Syrien und Libanon den Friedensprozess als ein Projekt der PLO und der internationalen Gemeinschaft deuteten, sie politisch und sozioökonomisch zu marginalisieren. Die ökonomische Entwicklung in den palästinensischen Gebieten blieb jedoch infolge der israelischen Abriegelungspolitik und der Fragmentierung der palästinensischen Gebiete durch die fortgesetzten Siedlungsaktivitäten weit hinter den Erwartungen zurück. Infolgedessen wurde der Plan zur Auflösung von UNRWA nach wenigen Jahren *ad acta* gelegt und als der Ausbruch

der zweiten Intifada das Scheitern des Friedensprozesses anzeigte, wurden auch die Hoffnungen auf eine Friedensdividende begraben.

Die von der zweiten Intifada und den israelischen Militäroperationen zu ihrer Bekämpfung ausgelöste tiefe Wirtschaftskrise in den besetzten palästinensischen Gebieten führte dazu, dass UNRWA, die sich aufgrund der wachsenden Zahl der registrierten Flüchtlinge ohnehin in einem permanenten finanziellen Engpass befindet, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht länger ausschließlich auf ihren ordentlichen Haushalt stützen kann. Zwar stockten wichtige Geldgeber wie die Europäische Union seit dem Jahr 2001 ihre Zahlungen an den Allgemeinen Fonds von UNRWA erheblich auf. Dennoch sah sich die Organisation gezwungen, Haushaltsengpässe durch Aufrufe zur Soforthilfe (emergency appeals) auszugleichen. Dies gelingt ihr aber nur bedingt. Von Oktober 2000 bis Dezember 2006 konnte die Organisation aufgrund unzureichender finanzieller Zusagen über ein Drittel der von ihr als dringend erforderlich erachteten Leistungen für die Flüchtlinge nicht erbringen. Infolge der Abriegelung des Gaza-Streifens und der bewaffneten Auseinandersetzungen im Flüchtlingslager Nahr al-Bared in Nordlibanon verschärfte sich die Lage im Laufe des Jahres 2007 weiter: Die geplanten humanitären Nothilfeleistungen von UNRWA im Gaza-Streifen und Westjordanland waren nur noch zur Hälfte durch finanzielle Zusagen der Gebergemeinschaft gedeckt und der Aufruf zur Soforthilfe für Nordlibanon erbrachte weniger als ein Drittel der geforderten Mittel.<sup>26</sup>

## Ausblick

Unabhängig von all den Problemen, Herausforderungen und Vorwürfen, denen sich UNRWA gegenüber sieht, hat sich immer wieder gezeigt, dass die Arbeit der Organisation für die humanitäre Situation der palästinensischen Flüchtlinge unverzichtbar ist. Vergessen werden darf aber nicht, dass das Hilfswerk in der Tat nur Krisenmanagement betreibt, eine politische Lösung der Flüchtlingsfrage aber nach wie vor unabdingbar ist; und dies nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch und vor allem, weil sie unge löst weiterhin eine Quelle für Konflikte darstellt.

Der Rechtsstandpunkt der Palästinenser bezüglich des Rückkehrrechts wird sich zwar kaum durchsetzen können. Eine Lösung jedoch, die das Recht auf Rückkehr nicht grundsätzlich wahrt und das Element der Wahlfreiheit außer Acht lässt, wird weder von den Palästinensern noch in der arabischen Welt als gerechte Lösung akzeptiert werden. Solange eine Zwei-Staaten-Lösung – im Sinne eines palästinensischen Staates neben dem Staat Israel als Staat für die Juden – auf der Agenda der Konfliktparteien und auch der internationalen Gemeinschaft steht, dürfte eine Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Ursprungsgebiete

von 1948 keine realistische Option zur Beilegung des Konflikts sein. Vielmehr muss ein Lösungsmechanismus gefunden werden, der auf den Prinzipien einer begrenzten und gesteuerten Rückkehr sowie der Entschädigung und Ansiedlung in aufnahmebereiten Drittstaaten beruht. In einem erweiterten Sinne würde ›Rückkehr‹ die jederzeit und unbegrenzt mögliche Ansiedlung der palästinensischen Flüchtlinge in einem neuen Staat Palästina einschließen müssen.<sup>27</sup> Ein solcher Staat müsste allerdings von seinem Zuschnitt und seinen Ressourcen her in der Lage sein, den Rückkehrwilligen eine Lebensperspektive zu bieten, in deren Licht ein Verzicht auf die jahrzehntelang erhobene Forderung, an die Orte der ›alten Heimat‹ auf dem Gebiet des heutigen Israels zurückkehren zu können, als vernünftig und zumutbar gelten kann.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten. Bis es dazu kommt, wird UNRWA gebraucht, um den legitimen Ansprüchen der Flüchtlinge auf Sicherung ihrer humanitären Grundbedürfnisse gerecht zu werden. Eine ›Lösung‹ im Sinne Luttwaks wäre nicht nur zutiefst inhuman. Im Zeitalter transnationaler Gewaltstrisiken wäre sie angesichts der zu erwartenden Radikalisierung der betroffenen Menschen auch aus realpolitischer Sicht kontraproduktiv.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten.

<sup>20</sup> UN Doc. A/RES/2252(ES-V) v. 4.7.1967, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

<sup>21</sup> Vgl. Closing Protection Gaps, a.a.O. (Anm. 13), S. 51ff.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Hansen, Wechsel nach Gaza als neue Herausforderung. Das UNRWA und der Friedensprozeß im Nahen Osten, Vereinte Nationen, 6/1997, S. 208–214.

<sup>23</sup> BBC News, Unrwa head to go against his will, 20.1.2005; [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/4191313.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4191313.stm)

<sup>24</sup> Ebd. sowie u.a. Jerusalem Post (Online Edition), Report: UNRWA violating regulations, 28.9.2006, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1159193338901> Vgl. ferner Arlene Kushner, UNRWA. The United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East. Links to Terrorism, Center of Near East Policy Research, Natick, MA, USA, Oktober 2004, S. 13. Der Bericht, unter Aufsicht der in Jerusalem ansässigen ›Israel Resource News Agency‹ verfasst, erhebt schwerwiegende, aber fragwürdig dokumentierte Anschuldigungen einer Verstrickung von UNRWA in terroristische Strukturen und Aktivitäten.

<sup>25</sup> Vgl. Jalal al-Huseini, UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process, *Journal of Palestine Studies*, 29. Jg., Nr. 2 (Winter 2000), S. 6off.

<sup>26</sup> Vgl. UNRWA Finances: <http://www.un.org/unrwa/finances/index.html>

<sup>27</sup> Vgl. den zur Lösung des Flüchtlingsproblems vorgeschlagenen Mechanismus in Artikel 7 der ›Genfer Vereinbarung‹ aus dem Jahr 2003: [http://www.reiner-bernstien.de/genfer\\_initiative\\_deutsch.html](http://www.reiner-bernstien.de/genfer_initiative_deutsch.html)