

Arbeitspapier

Forschungsgruppe
Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Birthe Tahmaz

Underdog UNRWA

Eine kontroverse Organisation in einem
komplexen politischen Umfeld mit wertvollen
Erfahrungen für die internationale
Flüchtlingshilfe

FG6-AP 1/2016
Oktober 2016
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

SWP-Arbeitspapiere sind
Online-Veröffentlichungen
der Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren wie
SWP-Studie, SWP-Aktuell und
SWP-Zeitschriftenschau.

Einleitung	3
VN-Flüchtlingshilfe in einem komplexen politischen Umfeld	4
Historisch gewachsene Kontroversen	4
Not macht erfinderisch	5
Eine lokale VN-Agentur	5
Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit	6
Verwaltungs- und Fachwissen für die Region generieren	6
Statt Konfrontation gemeinsame Normen stärken	7
Quasistaat und Diplomat	7
Terminologische Provisorien	8
Finanzielle Unberechenbarkeiten	8
Erfahrungen nutzen	9

Einleitung

Das VN-Flüchtlingshilfswerk für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA*) ist eine der ältesten und mit rund 30.000 Mitarbeitern größten Organisationen der Vereinten Nationen. Ihre Geschichte beginnt mit dem Scheitern des VN-Teilungsplans und dem ersten Arabisch-Israelischen Krieg im Frühjahr 1948. Rund 700.000 Menschen, die im historischen Palästina lebten, flohen oder wurden vertrieben. Die im gleichen Jahr gegründete *United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)* wurde beauftragt sowohl zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln als auch die Rehabilitierung der Flüchtlinge durch Kompensationszahlungen oder Rückkehr zu erleichtern.¹

Auch wenn die Organisation bis heute besteht, so illustriert das Gründungsmandat der UNRWA von 1949, wie gering die internationale Zuversicht von Beginn an für eine Rückkehr oder Entschädigung der Palästinaflüchtlinge war. Die Aufgabe der UNRWA ist es, die humanitäre Versorgung der Flüchtlinge zu gewährleisten, Arbeitsperspektiven zu schaffen und gemeinsam mit den betroffenen arabischen Staaten über Maßnahmen zu beraten, die bei einem Rückzug der internationalen Hilfe für die Flüchtlinge greifen würden; mit anderen Worten, Entwicklungszusammenarbeit soll zur Stabilisierung der Region beitragen. Auch wenn Mandat, Organisationsstruktur und Gruppe der Nutznießer konfliktsspezifisch sind, bergen die fast 70 Jahre Erfahrungen interessante Lehren für UNRWA selbst und für die internationale Flüchtlingshilfe.

Heute ist die Agentur für rund 5,2 Millionen registrierte Flüchtlinge zuständig.² Diese große Zahl ist einer vagen Definition des Begriffs Palästinaflüchtling geschuldet. Grund dafür sind politische, rechtliche, administrative und soziale Faktoren. Während 1949 noch jeder Hilfe erhielt, der

behauptete, hilfsbedürftig und aus Palästina geflohen zu sein, so sah sich die Agentur wenige Jahre später gezwungen, eine spezifischere Definition einzuführen. Zudem hatte bis 1952 die Mehrheit der jüdischen Flüchtlinge im Nahen Osten umgesiedelt oder in die Obhut des *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* überführt werden können. Seitdem gilt per Definition derjenige als Palästinaflüchtling, dessen ständiger Wohnsitz zwischen dem 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 im historischen Palästina war und der durch den Nahostkonflikt sowohl sein Zuhause als auch seinen Lebensunterhalt verloren hatte.³ Der Flüchtlingsstatus wird über die väterliche Linie an die Nachkommen weitervererbt, bis eine „dauerhafte und gerechte“ Lösung der Flüchtlingsfrage gefunden ist.⁴ Auch der UNHCR wendet dieses Familienzugehörigkeitsprinzip an. In Notsituationen darf die Organisation auch nicht als Palästinaflüchtlinge registrierten Palästinensern humanitäre Hilfe leisten. Dies war vor allem nötig gewesen, nachdem der Sechstagekrieg im Juni 1967 erneut zu einer Flüchtlingswelle von über 500.000 Palästinensern geführt hatte.

Palästinaflüchtlinge fallen nicht unter das UNHCR-Mandat und die 1951 verabschiedete internationale Flüchtlingskonvention, solange sie Schutz oder Unterstützung von einer anderen Organisation erhalten; spricht UNRWA.⁵

³ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), *Who are Palestine Refugees?*, <<http://www.unrwa.org/palestine-refugees>> (eingesehen am 23.9.2016).

⁴ UNRWA, *Annual Operational Report 2015 for the Reporting Period, 1 January – 31 December 2015*, 2016, <http://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2015_annual_operational_report.pdf> (eingesehen am 23.9.2016); In Forschung und Praxis werden sowohl der Terminus Palästinaflüchtling als auch palästinensischer Flüchtling verwendet. Auch wenn die große Mehrheit der Betroffenen Palästinenser sind, so war unter den Flüchtlingen von 1948 auch eine Gruppe von Personen mit einem anderen nationalen Hintergrund.

⁵ UNHCR, *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees*, 2009, <<http://www.refworld.org/docid/4add77d42.html>> (eingesehen am 23.9.2016).

¹ United Nations General Assembly, *Resolution 194 (III). Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator*, 11.12.1948, para. 11.

² United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, 2015, S. 2, <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>> (eingesehen am 23.9.2016).

INFOKASTEN UNRWA⁶

GRÜNDUNGSMANDAT	A/RES/302(IV), 8. Dezember 1949
MITARBEITERZAHL	30.457 lokale Mitarbeiter, 153 internationale Mitarbeiter
BUDGET 2015	1,24 Mrd. US-Dollar
EINSATZGEBIETE	Westjordanland, Gazastreifen, Libanon, Syrien, Jordanien
TÄTIGKEITS-SCHWERPUNKTE	humanitäre Hilfe, Sozialleistungen, Bildung, Gesundheit, Mikrofinanzhilfe, Infrastruktur für Flüchtlingslager, Schutz

VN-Flüchtlingshilfe in einem komplexen politischen Umfeld

Die Rolle der Organisation in der Region ist komplex. Die Vereinten Nationen befürworten nach wie vor ihre Existenz und sind dankbar für den detaillierten Einblick, den sie über die UNRWA in die betroffenen Länder bekommen können. Andererseits ist ihnen die Symbolik der Agentur für die Widersprüchlichkeit und Ausweglosigkeit der Entscheidungen, die die Generalversammlung getroffen hatte, bewusst.

Israel ist dankbar für die Arbeit der Agentur. Die finanziellen Aufwendungen der humanitären und entwicklungspolitischen Hilfe in den besetzten palästinensischen Gebieten muss das Land nicht gänzlich allein aufbringen, und zugleich profitiert es von Steuerabgaben, Konsum und Erwerbstätigkeit. Trotzdem führen rechtliche und politische Diskriminierung und der Umgang israelischer Sicherheitskräfte mit den Flüchtlingen immer wieder zu Spannungen zwischen dem Staat und der VN-Organisation.

Auch die arabischen Staaten profitieren ökonomisch von der Arbeit der UNRWA. Diese stellt allerdings auch eine permanente Präsenz der Vereinten Nationen in den Ländern dar, die sich beobachtet und kontrolliert fühlen. Zugleich befürchten sie, dass eine umfassende Integration der Palästinaflüchtlinge zu politischen Instabilitäten

⁶UNRWA, *Annual Operational Report 2015 for the Reporting Period, 1 January – 31 December 2015*, 2016, S. III.

führen könnte und instrumentalisieren die Flüchtlinge im Konflikt mit Israel.

Auch unter den palästinensischen Organisationen wird die Agentur kontrovers betrachtet. Die *Palestine Liberation Organization (PLO)* begrüßt die Programme für die Flüchtlinge und engagiert sich für Spenden. Auf der anderen Seite hatte sie v.a. in den 1960er und 70er Jahren im Libanon und Jordanien Einrichtungen und Strukturen der UNRWA unterlaufen und eine Krise ihrer internationalen Reputation ausgelöst.

Schließlich herrscht auch unter den Flüchtlingen keine einhellige Meinung. Die Hilfe der Organisation ist ein zentraler Anker vieler Flüchtlingsfamilien. Finanzbedingte Kürzungen und eingeschränkte Leistungen werden daher regelmäßig von massiven Protesten begleitet.

Da keine Einigkeit darüber besteht, wie eine Lösung des Nahostkonflikts aussehen könnte, ist auch die Arbeit der UNRWA nicht einfach zu bewerten. Zwar ist sie mandatiert, durch ihre Entwicklungsprojekte zur regionalen Stabilität und damit zu einer Erleichterung eines Friedensprozesses beizutragen. Doch ist die 1949 gebaute organisatorische Struktur angesichts der seitdem verstrichenen Zeit und der zahlenmäßigen und territorialen Verschiebungen fragwürdig. Verstetigt ihre Existenz den Nahostkonflikt, da durch ihre Arbeit das Narrativ des Flüchtlings am Leben gehalten wird? Ist es sinnvoll den Flüchtlingsstatus weiterzuerben? Fakt bleibt, weder wird es die Palästinaflüchtlinge nicht mehr geben, würde man die Organisation auflösen, noch wird allein ihre Tätigkeit zu einem Frieden in Nahost führen. Dieses Dilemma illustrieren die folgenden historisch gewachsenen Kontroversen.

Historisch gewachsene Kontroversen

Die Palästinaflüchtlinge sind nicht Hauptakteur des Nahostkonflikts. Allerdings ist die für sie zuständige UNRWA zum Symbol eines bis heute nicht wieder gutgemachten Unrechts geworden, das den Palästinensern widerfahren ist. Und sie symbolisiert das Versagen der internationalen Gemeinschaft, eine Lösung für den Nahostkonflikt zu finden.

Die UNRWA befindet sich in einem mandatorischen Zwielficht. Solange das Rückkehr- und Kompensationsrecht in Resolution 194 (III) und die in

Resolution 302 (IV) indirekt formulierte Vision einer Neuansiedlung sich gegenseitig an ihrer Implementierung behindern, kann die Organisation ihre Arbeit nicht niederlegen. Zugleich ist die Arbeit der UNRWA sowohl den arabischen Aufnahmestaaten als auch Israel de facto willkommen; sie nimmt ihnen die Verantwortung ab, für über 5 Millionen Menschen in der Region sorgen zu müssen.

Die UNRWA weist außerdem normative Ambivalenzen auf. Sie ist als VN-Organisation der Neutralität gegenüber den politischen Akteuren verpflichtet, zugleich hat sie das Wohl der Palästinaflüchtlinge, eine der Konfliktparteien, zu verantworten. Vor allem in Zeiten kriegerischer Auseinandersetzungen tritt sie allerdings häufig als Vermittlerin oder VN-Stimme für die humanitären Bedürfnisse der Palästinaflüchtlinge auf.

Das Personal der Organisation besteht außerdem zu über 99 Prozent aus lokalen Mitarbeitern. UNRWA muss sich regelmäßig vorwerfen lassen, eine Plattform für antiisraelische Agitationen ihrer Mitarbeiter zu sein und von antiisraelischen Organisationen unterwandert zu werden.

Die Agentur arbeitet mit einem umstrittenen Flüchtlingsbegriff. Er schließt die Flüchtlinge von 1967 aus. Zudem ist der Flüchtlingsstatus vererbbar, allerdings nur über die väterliche Linie.

UNRWA ist eine Organisation mit quasistaatlichen Charakterzügen. Dies birgt Vorteile in Zeiten staatlicher Krisen, da sie temporär bestimmte Aufgaben öffentlicher Ordnung übernehmen kann. Begleitet ist diese Rolle jedoch stets von der Gefährdungspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Not macht erfinderisch

Diese Kontroversen machen die Flüchtlingshilfe nicht einfach. Unter diesen Voraussetzungen hat die Organisation aber gelernt zu improvisieren. Ihre daraus entwickelten Ansätze sind in der einen oder anderen Weise anderen Hilfsorganisationen nicht unbekannt. Gerade die Erfahrungen der UNRWA in dieser politisch höchst volatilen Region geben jedoch Anreize, aus anderen Perspektiven neu über diese Ansätze nachzudenken und sie weiterzuentwickeln.

Eine lokale VN-Agentur

Mit einem Anteil von über 99 Prozent lokaler - vor allem palästinensischer - Mitarbeiter ist UNRWA tief verwurzelt in der Community der Nutznießer und zugleich breit über ihr Operationsgebiet hinweg vernetzt. Sie vermittelt darüber nicht nur ihre Verantwortlichkeit gegenüber den Klienten, sie genießt ebenso Akzeptanz, kann flexibel und schnell auf veränderte Bedürfnisse reagieren und durch fehlende sprachliche und kulturelle Barrieren leichter gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufbauen. Die Agentur hat über ihre gesamten Operationsgebiete Lagerzentren und Verteilungspunkte errichtet, über die Hilfsgüter ausgehändigt werden können. Die dafür zuständigen Mitarbeiter leben in der unmittelbaren Umgebung dieser Knotenpunkte. Im syrischen Bürgerkrieg arbeitet UNRWA mit anderen VN-Organisationen eng zusammen. Sie beteiligt sich an gemeinsamen Konvois und stellt, wenn möglich, ihre Fahrzeuge und Lager zur Verfügung.

Die direkte Implementierung ermöglicht der Organisation außerdem eine umfassende Qualitätskontrolle ihrer Hilfeleistungen. Indem sie die gesamte Prozessabwicklung eines Programms betreut, kann sie prüfen, ob der gewählte Ansatz auch den gewünschten Effekt erzielt. So verteilt sie mittlerweile in vier ihrer fünf Operationsgebiete keine Lebensmittelpakete mehr, sondern zahlt Bargeld aus, mit dem die Flüchtlinge selber entscheiden können, was sie an Lebensmitteln einkaufen möchten. Die Agentur möchte auf diese Weise den lokalen Einzelhandel anregen und eine würdigere Helfer-Empfänger-Beziehung etablieren. Die wirtschaftlichen Bedingungen im Gazastreifen sprechen hingegen nach wie vor für das alte Verfahren. Die israelische Blockade kontrolliert sowohl den Personen- als auch Güterverkehr zwischen dem Gazastreifen und Israel. Die Agentur kann eingekaufte Nahrungsmittel und andere Hilfsgüter steuerfrei, also kosteneffizienter importieren und an die Bedürftigen verteilen. Zum anderen würde eine Bargeldauszahlung die Nachfrage der Bewohner nach Gütern auf dem lokalen Markt erhöhen, der nur durch stark eingeschränkte und teure Importe aus Israel und Ägypten bedient werden kann. Dies versucht die Agentur zu vermeiden.

Die UNRWA hat allerdings die Erfahrung machen müssen, dass ein hoher Anteil lokaler Mitarbeiter auch zu neuen Räumen politischer Agitation führen kann. Streiks von lokalen Angestellten haben zu teils

wochenlangem Stillstand einzelner Länderprogramme geführt. Eine effektive Kontrolle der politischen Ansichten ihrer rund 30.000 Mitarbeiter ist nur schwer realisierbar und letztlich auch nicht wünschenswert. Allerdings konnte sie mehr Transparenz schaffen, Fehlinformationen korrigieren und das Vertrauensverhältnis zwischen Hauptquartier, Länderbüros und Mitarbeitern stärken, indem sie regelmäßig über die sozialen Medien ihre Mitarbeiter bspw. über Personalveränderungen informiert und erläutert. Zusätzlich sollen regelmäßige Inspektionen ihrer Einrichtungen, der Abgleich der Mitarbeiterlisten mit der *UN 1267 Sanctions Committee List of Terrorists*, Kontrollen ihrer Beiträge in den sozialen Netzwerken und externe Begutachtungen und Evaluierungen die Neutralität ihrer Mitarbeiter sicherstellen.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Während die Zahl Langzeitvertriebener weltweit erst seit wenigen Jahren massiv wächst, ist für UNRWA bereits seit mehr als sechzig Jahren Flüchtlingshilfe ein Zusammenwirken humanitärer Hilfe und langfristig angesetzter Entwicklungszusammenarbeit. Die Verschmelzung beider Bereiche sollte zwar nach wie vor vermieden werden. Doch ist die Fähigkeit, schnell die Arbeitsschwerpunkte zu verlagern, angesichts des unsicheren politischen Umfelds jederzeit gefragt. Die Agentur hat sich finanziell, organisatorisch und logistisch an die spezifischen politischen Rahmenbedingungen angepasst, um reguläre Hilfsprogramme schnell in eine temporäre Nothilfe umzuwandeln.

Im Bereich Entwicklungszusammenarbeit bestätigen die Erfahrungen der Organisation, dass Hilfe zur Eigenständigkeit sich als wirksamste und nachhaltigste Form der Entwicklungszusammenarbeit bewährt hat. Vor allem Mikrokreditprogramme für kleine Unternehmensgründungen, Weiterbildungsangebote, Universitätsstipendien und partizipative Häuser- und Stadtteilplanungen fördern die Eigenständigkeit und Integration der Flüchtlinge in die Aufnahmegemeinschaften. Beachtet werden muss allerdings, dass diese Maßnahmen politisch situativ eingebettet sein müssen. Während im Libanon nach wie vor Palästinaflüchtlinge nur Arbeitsgenehmigungen für wenige Berufe im unteren Lohnsektor erhalten, sind die Palästinaflüchtlinge in

Jordanien prinzipiell rechtlich den Jordaniern gleichgestellt. Faktisch unterscheidet sich ihr Status jedoch individuell sehr stark bezüglich der Dauer ihrer Aufenthaltsgenehmigung, Arbeitserlaubnis und Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Um das Rückkehr- und Wiedergutmachungsrecht nicht zu torpedieren betont die Organisation den temporären Charakter dieser Integrationsmaßnahmen.

Verwaltungs- und Fachwissen für die Region generieren

Eine Studie der Weltbank kam 2014 zu dem Schluss, dass das von UNRWA entwickelte Bildungsprogramm sich überdurchschnittlich auf die Leistungen ihrer Schüler auswirkt. Die intensive Begleitung des dezidiert ausgewählten Lehrpersonals, ihre Maßnahmen zur intensiven Partizipation der Schüler in den Lehreinheiten, reduzierte Verwaltungsprozesse und die Integration der Schulen in die lokale Gemeinschaft wurden dabei besonders positiv betont.⁷ Ihre jährlich rund 500.000 Schüler schließen bei internationalen Bildungsstudien regelmäßig überdurchschnittlich gut ab.

Auch wenn es nicht beabsichtigt war, so hat UNRWA durch ihr Ausbildungsprogramm kostenlos Fachkräfte für die Staaten in der Region geschaffen. Beginnend mit dem Export von Erdöl in den späten 1940er Jahren bis Anfang der 1980er Jahre hatten vor allem die Golfstaaten viele palästinensische Flüchtlinge eingestellt. Allein 1962 lag die Zahl von palästinensischen Flüchtlingen, die als Gastarbeiter in Kuwait arbeiteten bei rund 30.000.⁸ Mithilfe dieser gut ausgebildeten Fachkräfte konnten die Golfstaaten nicht nur in kürzester Zeit eine für den Öl-Boom notwendige moderne Infrastruktur aufbauen, sie hatten Ausbildungskosten gespart und zusätzliche Steuern einnehmen können. Als der Bedarf an Arbeitskräften wieder sank, konnten sie außerdem die für sie überflüssig gewordenen Arbeitskräfte problemlos wieder ausweisen.

⁷ The World Bank, *Regional Study: Palestinian Refugee Students Attending UN Schools Achieve Above-Average Results on International Assessments*, 2014, <<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/11/12/palestinian-refugee-students-un-schools-above-average-results-international-assessments>> (eingesehen am 23.9.2016).

⁸ Marwan A. Kardoosh, *Employment and Labour Market in Jordan*, Amman, 2000; Jaroslav Bureš, *Main Characteristic and Development Trends of Migration in the Arab World*, Prag, 2008.

Aber auch die palästinensischen Arbeitskräfte und deren Familien haben davon profitiert und tun es weiterhin: Die Rücküberweisungen migrierter Palästinenser tragen maßgeblich zur Wirtschaft der palästinensischen Community bei. Noch 2013 lagen die besetzten palästinensischen Gebiete mit 2,3 Mrd. US-Dollar auf Rang sieben der weltweit größten Empfänger von Rücküberweisungen relativ zum BIP.⁹ Nicht zu vergessen ist der ökonomische Gewinn, der durch die UNRWA-Gehälter den einzelnen Volkswirtschaften zugutekommt.

Wissenstransfer findet aber auch auf administrativer Ebene statt. In den ressortähnlichen Abteilungen wie bspw. Gesundheit und Finanzen sind die Mitarbeiter sehr vertraut mit Strukturen und Abläufen öffentlicher Verwaltungen. Dieses Wissen in die Gesellschaft zu übertragen und ihre Quasi-Ministerien in den besetzten palästinensischen Gebieten in einen zukünftigen palästinensischen Staat zu integrieren, war bereits während des Oslo-Prozesses in den 1990er Jahren anvisiert worden. Auch für einen zukünftigen Friedensprozess besteht diese Option nach wie vor; sowohl für einen palästinensischen Staat als auch Jordanien, Syrien und Libanon.

Letztlich haben neue Ansätze wie das Bildungskonzept oder auch ein die Familien integrierendes Gesundheitskonzept positive Ausstrahlungseffekte auf die Region. UNRWA-Mitarbeiter sind gern gesehen als Mitglieder in Beraterstäben der betreffenden Ministerien. Auf diese Weise können sie bereits bewährte Innovationen in die Entwicklung der Region einbringen.

Statt Konfrontation gemeinsame Normen stärken

Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen vor Ort hat UNRWA auch den normativen Orientierungsrahmen ihrer Arbeit an die lokalen Gegebenheiten anpassen können. Seit dem Sechstagekrieg 1967 leistet die Organisation auch in Notsituationen humanitäre Hilfe für jene Palästinenser, die nicht als Flüchtlinge registriert sind. Seit 1988 ist sie zudem mit einem Schutzauftrag mandatiert. Während der ersten Intifada hatte die Organisation damit begonnen, einen gewaltfreien Schutzbegriff zu entwickeln, der sich aus Elementen der Beobachtung und Dokumentation,

⁹ Ayhab Saad, *The Impact of Remittances on Key Macroeconomic Variables: The Case of Palestine*, Jerusalem/ Ramallah 2015, S. 3.

Präsenz, Rechtsberatung und „general assistance“ zusammensetzt. Diese allgemeine Unterstützung zeichnet sich vor allem durch ihren Ermächtigungsansatz aus; d.h. die Betroffenen v.a. sozioökonomisch weniger verwundbar zu machen und damit die Entstehung möglicher Diskriminierungen und Gewalteskalation im Vorfeld zu verhindern. Dieser Ansatz findet auch im Bildungsprogramm *Human Rights, Conflict Resolution, and Tolerance* (HRCRT) Anwendung. Schüler in UNRWA-Schulen werden hier über ihre Rechte aufgeklärt, zugleich aber auch in gewaltfreier Konfliktlösung und tolerantem Miteinander unterrichtet.

Quasistaat und Diplomat

In Zeiten staatlicher Krisen haben sich die Verwaltungsapparate bereits mehrfach bewährt, indem quasistaatliche Prozesse von UNRWA zum Teil fortgesetzt wurden. Allerdings besteht stets die Gefahr, sich ordnungspolitisch haftbar zu machen. Bis in die 1970er Jahre hatte sie die Flüchtlingslager in Jordanien, Libanon, Syrien, dem Westjordanland und Gazastreifen verwaltet. Die damals noch als *UNRWA Camps* bezeichneten Flüchtlingslager erfuhren durch die umfangreichen Leistungen eine gewisse öffentliche Ordnung. Als die PLO und ihre Partnerorganisationen de facto die Kontrolle über Lager im Libanon und Jordanien übernahmen und von dort ihre Operationen planten und durchführten, reduzierte UNRWA ihr verwaltungspolitisches Engagement massiv. Dies illustriert vor allem die Namensänderung von UNRWA Camps in *Refugee Camps*. Trotzdem hat sie diese Rolle durch die Fortsetzung ihrer anderen Programme bis heute nicht gänzlich abgelegt. Im jüngsten Gazakrieg 2014 haben sie sich wieder bewähren können, als eine palästinensische Einheitsregierung unfähig und die israelische Regierung nicht willens war, die humanitäre Verantwortung für die Betroffenen zu übernehmen.

Aufgrund ihrer fast 70-jährigen Tätigkeit in einem politischen Minenfeld hat UNRWA über die Zeit ein gewisses Gespür für die so unterschiedlichen politischen Akteure vor Ort entwickeln können. Sie muss erfolgreich um humanitäre Korridore und Materiallieferungen verhandeln und mit unterschiedlichsten politischen Akteuren zielgerichtet im Interesse ihrer Begünstigten kooperieren können. UNRWA-Mitarbeiter müssen in ihrer täglichen Arbeit

einen Drahtseilakt bewältigen zwischen den zentralen VN-Prinzipien, diametralen politischen Interessen ihrer politischen Ansprechpartner und individuellen Bedürfnissen der Flüchtlinge.

Terminologische Provisorien

Die von UNRWA angewandte Definition eines Palästinaflüchtlings ist nicht optimal. Kinder in der Region, deren Mutter aber nicht Vater ein registrierter Palästinaflüchtling ist, fallen aus der Definition heraus und haben damit keinen Anspruch auf Unterstützung. Andererseits leben heute auf der ganzen Welt Jugendliche verstreut, die sich in der dritten Generation als Palästinaflüchtlinge bezeichnen dürfen, da sie auf den UNRWA-Registerkarten ihrer Familien eingetragen sind. Keine andere Flüchtlingscommunity hat über fünf Millionen Mitglieder. Trotzdem ist diese Definition unvermeidlich. Bis heute sind weder Kompensationszahlungen, Rückkehr oder Einbürgerung in den Aufnahmestaaten eine realistische Option. Seit fast 70 Jahren befinden sich ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Perspektiven in einem Schwebestadium ohne Hoffnung auf eine baldige Lösung. Die Zahl von 5,2 Mio. Flüchtlingen ist ein politisches Verhandlungsinstrument der arabischen Staaten gegenüber Israel. In erster Linie ist es allerdings ein notwendiges Provisorium, um sie vor der Staatenlosigkeit und damit kompletten Schutzlosigkeit zu bewahren.

In den 1990er Jahren war der Protection-Begriff ein weiteres terminologisches Provisorium der Organisation. Um ein Vakuum internationaler Schutzleistung gegenüber den Palästinensern in den besetzten Gebieten füllen zu können, wurden *Refugee Affairs Officer (RAO)* eingestellt, um durch Präsenz, Beobachten, Dokumentieren und Berichten politische und sozioökonomische Diskriminierung zu verhindern wie Landenteignung, Häuserzerstörung, Misshandlung, willkürliche Verhaftung oder Folter. Heute ist UNRWA mandatiert, zum Schutz der Palästinaflüchtlinge beizutragen und hat aus diesem Experiment eine Protection-Policy entwickelt und institutionalisiert. Zum einen sollen die Betroffenen geschützt werden, indem durch die Präsenz und Dokumentation von Rechtsvergehen weitere Vorfälle verhindert werden. Zum anderen sollen die Flüchtlinge in friedlicher Konfliktlösung geschult und

über ihre Menschenrechte aufgeklärt werden, um sie weniger angreifbar zu machen. Ob dieses protection *not by force* jedoch wirksam ist, ist zu diskutieren. Je länger das Übergehen internationaler Rechtsstandards israelischer Sicherheitskräfte von der israelischen Regierung legitimiert und zum Teil befürwortet wird und die Vereinten Nationen diese Rechtsbrüche nicht ahnden, verliert die Idee des gewaltfreien Schützens an Achtung und Wirksamkeit.

Finanzielle Unberechenbarkeiten

Als die VN-Generalversammlung UNRWA 1949 gründete, war sie davon ausgegangen, dass die Organisation nur wenige Jahre tätig sein müsste. Ihr Etat wurde nicht in den festen Haushalt des Generalsekretariats integriert. Lediglich die aktuell 153 internationalen Mitarbeiterstellen werden vom VN-Zentralhaushalt gedeckt. Dies macht mit 26 Mio. US-Dollar lediglich fünf Prozent des notwendigen regulären Budgets von 2015 aus.¹⁰ Alle weiteren Kosten muss die Organisation durch Spenden finanzieren. Dies fordert das vorausschauende Planen ihrer Programme in besonderem Maße heraus; sowohl bezüglich einer nachhaltigeren EZ-Strategie als auch bezüglich Vorsorgeleistungen für humanitäre Krisen. 2015 waren aufgrund ihrer bisher größten Finanzkrise 700 UNRWA-Schulen gefährdet. Trotz zahlreicher Reformen und einer strikten Finanzpolitik liegt das Budgetdefizit in diesem Jahr bei 74 Mio. US-Dollar.¹¹

Die Konkurrenz um internationale Spendenbereitschaft erfordert auch von UNRWA ein stetiges Anpassen ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Fundraisingstrategien. Negative Presse kann in kürzester Zeit langjährige Spenderbeziehungen durchbrechen. Ist die Organisation allerdings erfolgreich, kann das unmittelbar zu Budgetkürzungen aufgrund nicht mehr existierender Dringlichkeit führen. Nach dem Motto ‚Not macht erfinderisch‘ hat UNRWA allerdings auch

¹⁰ UNRWA, *Programme Budget 2016 – 2017*, 2015, <http://www.unrwa.org/sites/default/files/2016_2017_programme_budget_blue_book.pdf> (eingesehen am 23.9.2016), S. 22.

¹¹ General Assembly, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 January-31 December 2015*, 2016, <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1614095.pdf>> (eingesehen am 23.9.2016), S. 5.

Spendenaktionen realisiert, die kosteneffizient sind. Vor allem die sozialen Medien und das Einbeziehen ihrer Bedürftigen machen effektvolle Projekte möglich. Ein positiver Nebeneffekt ist die stärkere Einbeziehung der Palästinaflüchtlinge selbst in das Engagement für ihre Situation.

Trotzdem benötigt die Organisation dringend einen nachhaltigeren Etat. Selbstverständlich sollte eine solche Maßnahme nicht die Lebensdauer der Organisation unnötig verlängern. Allerdings ist ein festes Budget für humanitäre Soforthilfe unvermeidlich, um nachhaltiger angelegte Entwicklungshilfeprojekte nicht ständig zu torpedieren.

Erfahrungen nutzen

UNRWA ist seit dem ersten Tage eine kontrovers betrachtete VN-Organisation und wird dies auch weiterhin mit gutem Grund bleiben. Sie steht zwischen zwei Resolutionen, die sich gegenseitig in ihrer Umsetzung behindern. Jede der Konfliktparteien hat ein ambivalentes Verhältnis zu ihr. Ihr verwendeter Flüchtlingsbegriff hat diskriminierende Elemente und trägt zur Verstetigung der Flüchtlingsfrage bei. Sie agiert als Quasistaat, Stimme der Palästinaflüchtlinge und Vermittler zwischen den Konfliktparteien. Schließlich bringt ihre Finanzierungsstruktur sie regelmäßig in Existenznöte.

Im Rahmen dieser vielen teils widersprüchlichen Rollen hat die Organisation allerdings eine Reihe wertvoller Erfahrungen sammeln können. Angesichts der Tatsache, dass ein Frieden im Nahen Osten nicht in Sicht ist, sollten diese Erfahrungen reflektiert werden. Ansätze, die auf ihrer Basis bereits entwickelt wurden, sind anzupassen. Gemeinsam mit anderen Organisationen, die in der internationalen Flüchtlingshilfe tätig sind, können sie bewährte Praktiken auf einen erneuten Prüfstand setzen oder sogar neue Impulse geben:

UNRWAs Schul- und Ausbildungsprogramme und die Organisation als Arbeitgeber haben einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region geleistet.

Durch die Beschäftigung lokaler Mitarbeiter in ihren Verwaltungsapparaten hat UNRWA zudem die Möglichkeit positiv auf Governance-Strukturen und Prozesse einzuwirken: durch einen bereits erwiesenen

Vorbildeffekt und durch die Perspektive der Beschäftigten, später in den öffentlichen Sektor der Staaten zu wechseln.

Die Schutz- und Menschenrechtspraxis der Organisation ist ein Beispiel, wie das Stärken von Rechten vulnerabler Gruppen und das Bemühen um eine gemeinsame Konfliktlösung miteinander vereinbart werden können, ohne zu weiteren Friktionen zu führen. Während in der Wissenschaft einige theoretische Konzepte bereits entwickelt werden konnten, sind Ansätze in der Praxis bisher noch rar.

Je regionaler eine Organisation aufgestellt ist, desto höher ist die Gefahr ihrer Politisierung. Ein regionaler Ansatz birgt aber auch das Potential, die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern. Auch Partnerorganisationen arbeiten mit diesem Ansatz, wie bspw. der UNHCR oder seit Ende der 1970er Jahre das UNDP *Programme of Assistance to the Palestinian People (PAPP)*. Andere Organisationen bevorzugen allerdings nach wie vor, die Implementierungsverantwortung an lokale Organisationen vor Ort zu vergeben und verlieren damit die Hoheit über die Ausführung ihrer Programme. Sowohl Qualitätskontrolle als auch positive Impulse für die Zivilgesellschaft können erreicht werden, wenn der gesamte Implementierungsprozess in einer Hand bleibt. Von zentraler Bedeutung dabei ist allerdings, dass diese Tätigkeiten von lokalen Mitarbeitern ausgeübt werden. Sie werden schneller akzeptiert, erkennen durch fehlende Sprach- und kulturelle Barrieren leichter bestehende Hürden und erlernen wertvolle Kompetenzen, die sie später bei anderen Arbeitgebern vor Ort weiter einsetzen können.

Zudem gibt es Möglichkeiten, der Politisierung entgegenzusteuern bzw. sie zu minimieren. UNRWA hat aufgrund ihrer schlechten Erfahrungen mit politischen Bewegungen unter ihren Mitarbeitern Mechanismen entwickelt, die bereits wirken und noch optimiert werden können. Vor allem die engagierte Informationspolitik über soziale Netzwerke trägt zu einer transparenteren Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei und wirkt destruktiven Fehlinformationen entgegen.

UNRWA ist ein anschauliches Beispiel für die hohe Vulnerabilität von humanitärer und Entwicklungshilfe, wenn sie fast ausschließlich auf Spenden angewiesen ist. Diese Struktur muss vermieden bzw. reformiert werden. Staatliche und private Beitragszahlungen müssen verbindlicher und längerfristig geschlossen werden und neue Ansätze im

Fundraising gewagt werden. Die Konkurrenz von Hilfsorganisationen um Spender darf nicht Realität internationaler Hilfsorganisationen sein.

Zugleich zeigt die Arbeit der UNRWA mit dem Schutzbegriff beispielhaft, dass Terminologien einer stetigen Anpassung an Zeit und Raum bedürfen, um ihre Wirkung entfalten zu können. Eine Variation des Schutzbegriffs oder Schwerpunktsetzungen im Menschenrechtsdiskurs sollten nicht zuallererst als Verletzung von Prinzipien, sondern auch als Verbesserungschance betrachtet werden. Außerdem müssen die von der Organisation praktizierten Normen und jene, die von der Flüchtlingscommunity gelebt werden, daraufhin reflektiert werden, welchen Einfluss sie auf Konfliktynamiken haben können. Individueller und inklusiver formulierte und gelebte Normen haben grundsätzlich einen konfliktsensitiveren Effekt auf die betroffenen Communities. Integriert man diese stärker in Sozial- und Bildungsprogramme und die eigene Vorgehensweise der Organisation, kann sie das Zusammenleben von Aufnahme- und Flüchtlingsgemeinschaft positiv beeinflussen. Diese Erfahrungen könnten intensiver geteilt und in anderen Kontexten weiterentwickelt werden.

Auch fast 70 Jahre nach Verabschiedung der Resolutionen 194 (III) und 302 (IV) ist es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen, eine zeitgemäße Konkretisierung ihres gemeinsamen Wertekanons vorzunehmen und konsequent zu verfolgen. Dies wäre indes eine Grundvoraussetzung für effektivere Hilfe auch in der jetzigen Flucht- und Migrationspolitik.