

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marcus Faber,
Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5941 –**

Umsetzung von Reformvorhaben bei der UNRWA

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Vereinten Nationen unterhalten zwei Flüchtlingshilfswerke, das UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) und die UNRWA (United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East). Das UNHCR kümmert sich um alle Flüchtlinge weltweit, während die UNRWA, die 1949 in Folge des Palästinakrieges gegründet wurde, sich um Palästina-Flüchtlinge kümmert. Nach eigenen Angaben ist das erklärte Ziel der UNRWA, den Palästina-Flüchtlingen „politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen“ zu schaffen und ihnen „ihre Menschenrechte zu garantieren“.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD positionieren sich diese zur UNRWA wie folgt: „Wir werden in der EU eine Initiative sowohl zur ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung als auch der Reform des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ergreifen. Zugleich verurteilen wir jegliche Aufrufe zu Gewalt und Hetze. Das Existenzrecht Israels darf nicht in Frage gestellt werden. Wir fordern, dass Handlungen, egal von welcher Seite, die einer endgültigen Friedenslösung entgegenstehen, sofort beendet werden. In den palästinensischen Gebieten sind auf allen Ebenen demokratische Fortschritte nötig.“

Bislang ist allerdings wenig darüber bekannt, wie sich die Bundesregierung konkret für eine Reform der UNRWA insbesondere auf UN- und EU-Ebene einsetzen will.

Nach mehrfach erweiterter Definition der UNRWA gilt der Flüchtlingsstatus und alle damit einhergehenden Rechte, insbesondere das von UNRWA und den Palästinensern nach wie vor reklamierte Recht auf Rückkehr in das israelische Kerngebiet, nicht nur für Flüchtlinge aus den Jahren 1947 bis 1949 (Staatsgründung Israels, arabischer Angriffskrieg und daraus resultierende Flüchtlingsbewegungen), sondern – in paternalen Linien – auch für alle Nachfahren dieser Flüchtlinge. Die Vererbbarkeit des Flüchtlingsstatus über mehrere Generationen hinweg ist eine Besonderheit der UNRWA und erklärt, wie sich die Zahl der von UNRWA betreuten Flüchtlinge seit 1948 versiebenfacht hat. Mittler-

weile gibt es Flüchtlinge in dritter Generation. UNRWA gibt an, dass das Hilfswerk mit 750 000 Flüchtlingen 1950 angefangen hätte und heute mehr als 5 Millionen Flüchtlinge betreut (www.unrwa.org/who-we-are).

Den von UNRWA betreuten Menschen wurde und wird in ihrer überwiegenden Mehrheit die Staatsangehörigkeit ihrer Aufnahmeländer bis heute verwehrt, sie genießen dort keine vollen Bürgerrechte, haben etwa zu vielen Berufsausbildungen (Arzt, Rechtsanwalt etc.) keinen Zugang und leben oft in prekären sozialen Bedingungen (www.zeit.de/politik/ausland/2018-01/un-hilfswerk-unrwa-donald-trump-usa-zahlungen-palaestinenser-5vor8/seite-2).

Laut eigenen Angaben arbeiten ca. 30 000 Menschen für die UNRWA. Die UNRWA betreibt unter anderem ein großes Netz an Schulen und ist somit das größte Bildungswerk im Nahen Osten. UNRWA betreibt nach Eigenangaben 685 Schulen und bietet damit ca. einer halben Million palästinensischen Flüchtlingskindern eine kostenlose Schulausbildung (www.unrwa.org/what-we-do/education). Verschiedene Medien berichten jedoch darüber, dass in den von der UNRWA geführten Schulen mit Materialien gearbeitet wird, die teilweise antisemitische bzw. antiisraelische Inhalte vermitteln (vgl. www.welt.de/politik/ausland/article164555090/So-heizen-palaestinensische-Schulbuecher-den-Nahost-Konflikt-an.html).

Die UNRWA rekrutiert ihre rund 30 000 Mitarbeiter größtenteils aus ansässigen palästinensischen Flüchtlingen. Es gibt immer wieder Berichte über Verbindungen von Mitarbeitern der UNRWA zur Hamas (vgl. www.faz.net/aktuell/politik/ausland/unrwa-ohne-dollar-zerstoeren-um-voranzukommen-15767995.html). Umfang und Intensität dieser Verbindungen sind aus Sicht der Fragesteller nicht ausreichend geklärt.

Es gab in der Vergangenheit Vorwürfe von Veruntreuung, Bestechung und Korruption bei der UNRWA. Die Rechnungsprüfungsberichte des Board of Auditors (BoA) der Vereinten Nationen weisen jedoch auf eine deutliche Verbesserung der Situation hin (www.un.org/en/auditors/board/auditors-reports.shtml). Der deutsche Bundesrechnungshof ist im Board of Auditors vertreten und hat im Jahr 2019 die Federführung für die Prüfung der UNRWA. Dies ist eine Gelegenheit für Deutschland, das Finanzmanagement von UNRWA genauer unter die Lupe zu nehmen, um Missmanagement auszuschließen.

1. Was sind die Ziele der Bundesregierung für die angestrebte Reform der UNRWA?

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der Beratern-Kommission („Advisory Commission“) des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East UNRWA) die Umsetzung der von UNRWA erarbeiteten Strategie 2016 bis 2021 („Medium Term Strategy“), die insbesondere auf Effizienzsteigerungen bei der Erbringung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und beim System der Nahrungsmittelhilfe durch UNRWA abzielt. Die Bundesregierung strebt insbesondere an, dass die Finanzierung für UNRWA nachhaltig gesichert und eine Verbreiterung der Geberbasis sichergestellt ist. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung insbesondere im EU-Kreis dafür ein, eine verstärkte Unterstützung für die Arbeit von UNRWA zu erreichen. Den Aufnahmeländern in der Region kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu.

2. In welcher Weise setzt die Bundesregierung derzeit die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD festgeschriebene Initiative auf EU-Ebene für eine Reform der UNRWA um?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Die Bundesregierung beteiligt sich außerdem aktiv am Dialog zur Unterstützung von UNRWA, der in der EU in verschiedenen Formaten geführt wird, darunter im Rahmen von Treffen auf Ministerebene oder der EU-Ratsarbeitsgruppe für Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid, COHAFA). Im August 2018 hat Bundesaußenminister Heiko Maas in einem Schreiben an seine EU-Amtskollegen für eine verstärkte finanzielle und politische Unterstützung von UNRWA geworben.

3. Mit welchen EU-Partnern ist die Bundesregierung hierzu im Gespräch?
Wie ist der Sachstand der Gespräche, und welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei ihrer Initiative?

Die Bundesregierung ist insbesondere mit den EU-Mitgliedstaaten, die ebenso wie Deutschland Mitglieder der „UNRWA Advisory Commission“ sind (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Spanien) sowie mit der EU-Kommission in regelmäßigem Austausch. Ziel dieses Austausches ist es, gemeinsam zu einer erfolgreichen Umsetzung der Strategie von UNRWA für die Jahre 2016 bis 2021 („Medium Term Strategy“) beizutragen.

4. Wie verträgt sich die Aufstockung der UNRWA-Gelder durch den Bundesaußenminister Heiko Maas (www.zeit.de/amp/politik/ausland/2018-08/vereinte-nationen-deutschland-finanzhilfen-palaestiner-hilfswerk) mit den Reformforderungen zur UNRWA im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD?

Die Bereitstellung von Mitteln durch die Bundesregierung erfolgt auf Basis des für die UNRWA-Programme in der Regel jährlich ermittelten Hilfs- und Finanzierungsbedarfs. Effizienzsteigerungen im Zuge der Umsetzung der Reformanstrengungen werden in den jährlich erstellten Programmen und Hilfsplänen reflektiert.

Darüber hinaus wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.

5. Welche Bedingungen knüpft die Bundesregierung an die Erhöhung der Fördermittel für die UNRWA?

Die Verwendung der bereitgestellten Mittel unterliegt den Bestimmungen des Haushaltsrechts und der jeweiligen Zweckbestimmung der Haushaltstitel.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.

6. Wie hat sich die Höhe der Zahlungen der Bundesregierung an die UNRWA seit dem Jahr 2000 entwickelt (Angaben bitte in absoluten Zahlen pro Jahr aufschlüsseln)?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 22 der Abgeordneten Beatrix von Storch auf Bundestagsdrucksache 19/1126 verwiesen.

Darüber hinaus wird auf die Vierjahresberichte der Bundesregierung zur Humanitären Hilfe im Ausland verwiesen, zuletzt den Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 bis 2017, veröffentlicht auf Bundestagsdrucksache 19/5720 vom 12. November 2018. Bezüglich der Höhe der freiwilligen Beiträge der Bundesregierung zum UNRWA-Programmbudget wird auf den jährlichen Bundeshaushaltsplan (für den Zeitraum 2000 bis 2013: 0501 687 67 EN 4; ab 2014: 0501 687 17 EN 4) verwiesen.

2018 hat die Bundesregierung rund 145 Mio. Euro für Maßnahmen zur Unterstützung von UNRWA zugesagt oder bereitgestellt.

7. Welche Zweckbindungen sind bisher an die Zahlungen an die UNRWA geknüpft gewesen (bitte tabellarisch von 2010 bis 2018 aufstellen)?

Aus dem Einzelplan 05 wurden zwischen 2010 und 2018 jeweils Mittel aus folgenden Haushaltstiteln bereitgestellt:

- 0501 687 17 EN 4 „Sonstige Leistungen an Organisationen und Einrichtungen im internationalen Bereich: Hilfsprogramm der Vereinten Nationen für palästinensische Flüchtlinge“; Titel bis 2013: 0501 687 67,
- 0501 687 32 „Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland“; bis 2013: 0501 687 72.

Aus dem Einzelplan 23 wurden Mittel aus folgenden Haushaltstiteln bereitgestellt:

- 2301 89611 „Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit – Zuschüsse“,
- 2301 89603 „Bilaterale Technische Zusammenarbeit“,
- 2301 68706 „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“,
- 2310 89632 „Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 und auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 23 der Abgeordneten Beatrix von Storch auf Bundestagsdrucksache 19/1126 verwiesen.

8. Inwieweit überprüft die Bundesregierung die Einhaltung der Zweckbindungen?

Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung zur Einhaltung der Zweckbindungen vor?

Im Rahmen und in Vorbereitung der regelmäßigen Sitzungen der „Advisory Commission“ legt UNRWA jeweils eine ausführliche Berichterstattung über die Verwendung der durch die Geber bereitgestellten Mittel vor.

Darüber hinaus erfolgt eine Überprüfung für die durch das Auswärtige Amt bereitgestellten Mittel im Rahmen von Monitoring-Reisen, Berichten der deutschen Auslandsvertretungen sowie im Rahmen der Prüfung von durch UNRWA vorgelegten Berichten zur Mittelverwendung, die sich jeweils auf die konkret geförderten Projekte beziehen.

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird die vertraglich vereinbarte Durchführung unter anderem durch die jeweils projektbezogen beauftragte Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH überwacht.

Die Zusammenarbeit mit UNRWA wird hinsichtlich der Einhaltung der jeweiligen Projektinhalte positiv bewertet.

9. Welche Zweckbindungen sind, nach Kenntnis der Bundesregierung, an die Zahlungen der anderen EU-Staaten an die UNRWA geknüpft?

Andere Geber stellen ihre Mittel entweder als zweckungebundene Mittel für das Programmbudget oder auf Basis der von UNRWA erstellten Hilfspläne zur Verfügung. UNRWA-Angaben zufolge sind 2018 etwa 70 Prozent der Mittel für die Nothilfeaufrufe und das Programmbudget zweckungebunden bereitgestellt worden.

10. Welche Zweckbindungen sind, nach Kenntnis der Bundesregierung, an die Zahlungen der arabischen Staaten an die UNRWA geknüpft?

Über Zweckbindungen von durch arabische Geber bereitgestellten Mitteln liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Ergebnisse der Rechnungsprüfungsberichte des BoA?

Welche Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten existieren aus Sicht der Bundesregierung?

Wie greift die Bundesregierung diese Erkenntnisse für ihre Reformbemühungen bei der UNRWA auf?

Die Bundesregierung nimmt die Ergebnisse der jährlichen Prüfungsberichte des UNRWA Rechnungshofs (Board of Auditors, BoA) zur Kenntnis und lässt diese in die Förderentscheidungen einfließen. UNRWA berichtet unter anderem im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Sitzungen der „Advisory Commission“ über Prüfungsfeststellungen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Prüfungsfeststellungen auch künftig von UNRWA aufgegriffen und zügig umgesetzt werden.

12. Sind die Fördermittel der Bundesregierung, welche an das UNHCR und die UNRWA gezahlt werden, gemessen an der Anzahl der jeweils betreuten Flüchtlinge nach Ansicht der Bundesregierung verhältnismäßig?

Wie lautet die Begründung für die unterschiedliche Höhe der Fördermittel je betreutem Flüchtling?

Die von der Bundesregierung bereitgestellten Mittel orientieren sich an den von den Hilfsorganisationen jeweils erstellten Bedarfs- und Hilfsplänen.

Aufgrund der sehr unterschiedlich gelagerten Mandate von UNHCR und UNRWA ist eine Vergleichbarkeit nicht gegeben.

13. Was spricht, nach Meinung der Bundesregierung, für eine Beibehaltung zweier getrennter Organisationen, und was spricht für eine Zusammenführung von UNHCR und UNRWA?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 20 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.

14. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den unterschiedlich lautenden Angaben einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung (www.kas.de/libanon/de/publications/51368/) über die Zahl der Palästina-Flüchtlinge, wonach die UNRWA von 450 000 Palästina-Flüchtlingen sprechen, während der libanesische Ministerrat von 175 000 Flüchtlingen spricht?

Der Bundesregierung ist die Problematik zur Ermittlung verlässlicher Angaben zur Zahl von Flüchtlingen in Aufnahmeländern bekannt. Dies betrifft auch die Erfassung der Zahl der Palästina-Flüchtlinge in der Region.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass nicht alle registrierten Palästina-Flüchtlinge Hilfsleistungen von UNRWA erhalten.

15. Hat die Bundesregierung Kenntnis von möglicher Korruption, missbräuchlicher Verwendung und Verschwendung durch die Aushändigung von Bargeld an Flüchtlinge?

Falls ja, was wird dagegen unternommen?

Die Bundesregierung stellt Mittel für sogenannte Cash-Programme lediglich im Rahmen des UNRWA-Nothilfe-Aufrufs zur Syrien-Krise an UNRWA zur Verfügung.

Der Bundesregierung liegen keine Informationen darüber vor, dass es im Rahmen solcher Bargeldprogramme zu Korruption, missbräuchlicher Verwendung und Verschwendung gekommen ist.

16. Aus welchen Gründen wird nach Kenntnis der Bundesregierung im Falle der Palästina-Flüchtlinge eine eigene Definition des Flüchtlingsbegriffes verwendet?

Was rechtfertigt die Vererbbarkeit des Flüchtlingsstatus über mehrere Generationen bei den Palästina-Flüchtlingen?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 18 und 21 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.

17. Hat die Bundesregierung Kenntnis über Fälle, in denen Beschäftigte der UNRWA in Verbindung zur Hamas oder zu anderen Gruppierungen, die als terroristische Vereinigungen gelistet sind, standen oder stehen?

Falls ja, wie hoch ist die Zahl dieser Fälle, welcher Art sind diese Fälle, und welchen Vereinigungen werden diese zugeschrieben?

Welche Konsequenzen wurden bzw. werden daraus gezogen?

Nach Angaben von UNRWA hat es in der Vergangenheit zwei Fälle gegeben, in denen Verbindungen zur Hamas festgestellt wurden. Nach Angaben von UNRWA sind die betreffenden Personen entlassen worden.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 10 bis 13 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.

18. Erfolgt eine regelmäßige unabhängige Evaluierung des UNRWA-Mandates?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wann ist die letzte Evaluierung des UNRWA-Mandates erfolgt, und durch welche Organisationen?

Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse dieser Evaluierungen?

Welche Konsequenzen haben die Ergebnisse für die Reformbestrebungen?

Eine Überprüfung des UNRWA-Mandats erfolgt im Zuge der regelmäßig anstehenden Erneuerung der entsprechenden Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Das Mandat wurde zuletzt am 22. Dezember 2016 durch VN-Resolution 71/91 erneuert.

19. Entsprechen die politischen Aktivitäten der UNRWA, nach Ansicht der Bundesregierung, dem UNRWA-Mandat?

Dem Mandat entsprechend umfassen die Aktivitäten des Hilfswerks UNRWA keine politischen Aktivitäten.

20. Welche Parallelstrukturen sieht die Bundesregierung bei der UNRWA und der PA (Palästinensische Autonomiebehörde) in Bezug auf die Zuständigkeiten der beiden Organisationen im Umgang mit Flüchtlingen, und wie bewertet sie diese?

In Bezug auf die Zuständigkeiten der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) und der UNRWA für Flüchtlinge gibt es nach Auffassung der Bundesregierung keine Parallelstrukturen.

21. In welcher Form können, nach Ansicht der Bundesregierung, die Aufgaben der UNRWA, insbesondere im Bereich der Bildung, durch Behörden in den Gebieten der PA übernommen werden?

22. In welcher Form können, nach Ansicht der Bundesregierung, die Aufgaben der UNRWA, insbesondere im Bereich der Bildung, durch Behörden im Libanon und in Jordanien übernommen werden?

Die Fragen 21 und 22 werden gemeinsam beantwortet.

Da das Mandat von UNRWA auch den Bildungsbereich umfasst, sieht die Bundesregierung keinen Anlass zur Übernahme der Aufgaben durch Behörden der PA oder entsprechende Behörden in Libanon und Jordanien.

23. Hat die Bundesregierung Kenntnis über antisemitischen oder antiisraelischen Inhalt der in den UNRWA-Schulen verwendeten Schulbüchern des jeweiligen Gastlandes, und wie nimmt die UNRWA Einfluss auf den Inhalt?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 23 der Abgeordneten Beatrix von Storch auf Bundestagsdrucksache 19/1126 verwiesen.

24. In welchen Gremien zur Evaluation der verwendeten Schulbücher ist die Bundesrepublik Deutschland vertreten, und durch wen?

Welche Strategie verfolgt sie dort?

Welche Ergebnisse gibt es bisher?

Die Bundesregierung ist in keinem Gremium zur Evaluation der an UNRWA-Schulen verwendeten Schulbücher vertreten.

Es wird ferner auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 23 der Abgeordneten Beatrix von Storch auf Bundestagsdrucksache 19/1126 und auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD „Geldmittel an UNRWA und die Kontrolle durch die Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 19/2545 verwiesen.