



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 14. Oktober 2020

UNRWA: Rückblick und Ausblick nach 70 Jahren

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.3557
Nantermod vom 14.06.2018

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| Einführung | 4 |
| 1 Geschichtliche Entwicklung | 4 |
| 1.1 Gründung und Mandat | 4 |
| 1.2 Merkmale der palästinensischen Flüchtlingshilfe | 5 |
| 1.3 Flüchtlingszahlen..... | 7 |
| 1.4 Aufgaben | 8 |
| 1.5 Finanzierung..... | 11 |
| 2 Eckwerte 2020 | 13 |
| 2.1 Politischer Kontext..... | 13 |
| 2.2 Organisation | 13 |
| 2.3 Budget 2020 | 15 |
| 2.4 Verlängerung des Mandats | 16 |
| 3 Kritikpunkte | 17 |
| 3.1 Politische Rolle | 17 |
| 3.2 Abhängigkeit..... | 17 |
| 3.3 Antisemitismus – Schulbuchdebatte | 17 |
| 3.4 Terrorismus | 19 |
| 3.5 Management..... | 19 |
| 4 Die Schweiz und die UNRWA | 20 |
| 4.1 Etappen | 20 |
| 4.2 Finanzierung..... | 21 |
| 5 Würdigung und Ausblick..... | 23 |
| ANNEX 1: Postulat 18.3557 Nantermod | 25 |
| ANNEX 2: UNRWA Aktivitäten per 31. Dezember 2019 | 27 |

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht beleuchtet die Fragen des Postulats 18.3557 - «UNRWA. Rückblick und Ausblick nach 70 Jahren», eingereicht durch Philippe Nantermod und fünf Mitunterzeichnete und vom Nationalrat am 28.09.2018 angenommen.

Geschichtliche Entwicklung

- Gründung der UNRWA durch die UNO-Generalversammlung am 8. Dezember 1949.
- Mandat: Palästina-Flüchtlinge mit humanitärer Hilfe (*relief*) und Arbeitsprogrammen (*works*) unterstützen und mit den interessierten Regierungen des Nahen Ostens Massnahmen für die Zeit nach der UNRWA-Hilfe identifizieren.
- Allmähliche Erweiterung des Mandats durch die UNO-Generalversammlung. Ausdehnung der Aufgaben auf das Bildungsangebot und das Gesundheitssystem. Übernahme quasi-staatlicher Funktionen.
- Historisch bedingte Merkmale: Institutionelle Sonderlösung jenseits des UNHCR; eigene Flüchtlingsdefinition; «Recht auf Rückkehr»-Resolution als ein Referenzpunkt; Dienstleister mit starker Feldpräsenz.
- Zunahme der registrierten Flüchtlinge von ursprünglich 750'000 auf heute 5,6 Mio. (plus 620'000 weitere anspruchsberechtigte Personen).

Eckwerte heute

- Politischer Kontext: Ausbleibende Lösung des Nahostkonflikts; wachsende Instabilität in Aufnahmeländern; unterschiedliche Situation der Flüchtlinge je nach Aufnahmeland.
- Die UNRWA beschäftigt über 27'000 Personen, sie verfügt gesamthaft über ein Budget von USD 1,4 Mia. Dies beinhaltet das Programmbudget von rund USD 800 Mio. und Finanzierungen für spezifische Krisen (Covid19, Nothilfe für Gaza oder Syrien). Anhaltende Finanzierungskrise.
- Die UNRWA erbringt Leistungen in Westbank, Gazastreifen, Jordanien, Libanon und Syrien. 709 UNRWA-Schulen, 141 Gesundheitszentren.
- Das Mandat wurde 2019 von der UNO-Generalversammlung bis 2023 verlängert.

Aktuelle Kritikpunkte an der UNRWA

- Zu politische Rolle, setze sich zu stark für die Rechte der palästinensischen Flüchtlinge ein.
- Abhängigkeit der Flüchtlinge, zu wenig Fokus auf wirtschaftliche Eigenständigkeit.
- Vorwurf des Antisemitismus und Verwendung von unausgewogenem Schulmaterial.
- Verbindungen von Mitarbeitenden der UNRWA zu Hamas / bewaffneten Gruppierungen.
- Kritik am Management und an Führungsprozessen der UNRWA.

Die Schweiz und die UNRWA

- Die Schweiz leistet seit den späten 1940er Jahren humanitäre Hilfe an die Palästina-Flüchtlinge. Bis heute über CHF 600 Mio.
- Seit den 1960er Jahren gab es immer wieder kritische innenpolitische Diskussionen, namentlich über die anhaltende Abhängigkeit vieler Flüchtlinge.
- Seit 2005 ist die Schweiz Mitglied der Beratenden Kommission und beteiligt sich an den Reformdiskussionen.
- Gestützt auf den Bundesratsbeschluss von 2016 ist der jährliche reguläre Beitrag der Schweiz für den Zeitraum 2017–2020 rund CHF 20 Mio.; hinzu kommen ausserordentliche Beiträge (z.B. Notappelle).

Würdigung und Ausblick

- UNRWA operiert in stark politisiertem Umfeld. Kritik an ihrer Arbeit ist oftmals Ausdruck des politischen Kontexts, teilweise aber durchaus auch materiell begründet.
- Mangels politischer Lösung des Nahostkonflikts bleibt die UNRWA relevant und ein stabilisierender Faktor. Sie war und ist eine zentrale multilaterale Organisation für die Schweiz im Nahen Osten.
- Die Schweiz legt ihren Fokus auf die Begleitung der geforderten und notwendigen Reformen der UNRWA.
- Die Schweiz arbeitet mit den Gastländern an nachhaltigen Initiativen, um die wirtschaftliche Situation der jungen Menschen zu verbessern.
- Das EDA beabsichtigt, die Unterstützung für zwei statt wie bisher vier Jahre zu sprechen und wird dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten. Die angekündigten Reformen der UNRWA werden seitens der Schweiz unterstützt und eng beobachtet.

Einführung

Nationalrat Philippe Nantermod und fünf Mitunterzeichnete verlangten im Juni 2018 einen Bericht über die UNRWA, der namentlich folgende Punkte behandeln soll:

- Die geschichtliche Entwicklung des UNRWA im Rahmen des Nahostkonflikts;
- Die Haltung der Schweiz gegenüber dem UNRWA im Laufe der Zeit;
- Die Entwicklung der Finanzierung des Hilfswerks und der Schweizer Beiträge;
- Eine Analyse der Kritik, die regelmässig am UNRWA geübt wird (Antisemitismus, Anstiftung zum Terrorismus, positive Diskriminierung der palästinensischen Flüchtlinge gegenüber den lokalen Bevölkerungen usw.), und der Massnahmen, die ergriffen wurden, damit diese Vorwürfe verschwinden;
- Der Status der palästinensischen Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Flüchtlingen, für die sich das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) einsetzt;
- Bilanz und Perspektiven.

In seiner Stellungnahme begrüsst der Bundesrat die Möglichkeit, sich zur langjährigen Zusammenarbeit mit der UNRWA und den Zukunftsperspektiven dieser Zusammenarbeit zu äussern (vgl. Stellungnahme in Annex I). Der Nationalrat nahm das Postulat am 28. September 2018 an.

Der vorliegende Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert: In Kapitel (1) werden die geschichtliche Entwicklung der UNRWA und ihre historisch bedingten Merkmale erläutert. Unter «Eckwerte heute» werden in Kapitel (2) die Organisation, deren Budget und Aktivitäten heute wiedergegeben. Die Kritikpunkte an der UNRWA werden in Kapitel (3) aufgenommen. Das Kapitel (4) hält die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und UNRWA über die Jahre fest. Kapitel (5) enthält eine Würdigung der UNRWA und einen Ausblick auf die Prioritäten der Schweiz in den kommenden Jahren.

1 Geschichtliche Entwicklung

1.1 Gründung und Mandat

Die UNRWA wurde von der UNO-Generalversammlung am 8. Dezember 1949 ins Leben gerufen. Ihre Gründung hängt mit dem ersten arabisch-israelischen Krieg zusammen. Nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches hatte Grossbritannien 1920 vom Völkerbund das Mandat über Palästina erhalten. In den folgenden Jahren kam es zu zunehmenden Auseinandersetzungen zwischen der jüdischen¹ und der arabischen Nationalbewegung sowie zu Angriffen auf Mandatsbehörden. Bereits nach der Verabschiedung eines Teilungsplans der UNO am 29. November 1947, der einen arabischen sowie einen jüdischen Staat vorsah, kam es zu ersten lokalen Kämpfen zwischen arabischen Milizen und jüdischen Militärorganisationen. Die arabischen Staaten lehnten den Teilungsplan und einen israelischen Staat ab. Am 14. Mai 1948, dem letzten Tag des britischen Mandats, proklamierte David Ben Gurion den israelischen Staat, welcher umgehend von Ägypten, Syrien, Libanon, Jordanien und dem Irak angegriffen wurde.

Der Krieg endete mit einem militärischen Sieg Israels und Waffenstillstandsverträgen, die von der UNO in der ersten Hälfte des Jahres 1949 vermittelt wurden. Schon vorher, am 19. September 1948, richtete die UNO-Generalversammlung einen Sonderfonds namens *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR) ein.² Die Aufgabe des Fonds bestand darin, kurzfristige Hilfsmassnahmen für Palästina-Flüchtlinge zu koordinieren. Wie viele solcher Flüchtlinge der Krieg hervorbrachte, bleibt bis heute umstritten. Die Zahlen variieren zwischen 700'000 und über 950'000 Flüchtlingen. Die UNRWA spricht heute von etwa 750'000 Palästina-Flüchtlingen im Jahr 1950.

Da sich keine schnelle Lösung für die Flüchtlinge abzeichnete und die Not nach dem Krieg gross war, etablierte die UNO-Generalversammlung mit der Resolution 302 vom 8. Dezember 1949 eine Nachfolgelösung zur UNRPR: die *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).³

Die UNRWA nahm ihre Tätigkeit im Frühjahr 1950 auf. Ihr Mandat war gemäss Resolution 302, die Palästina-Flüchtlinge mit humanitärer Hilfe (*relief*) und Arbeitsprogrammen (*works*) zu unterstützen, und dies in Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten. Teil des Mandats war ebenfalls, mit den interessierten Regierungen des Nahen Ostens Massnahmen für die Zeit nach der UNRWA-Hilfe zu identifizieren. Die

¹ Ab Ende des 19. Jahrhunderts waren in mehreren Einwanderungswellen und im Rahmen der zionistischen Bewegung vermehrt jüdische Einwanderer nach Palästina gekommen, was den jüdischen Bevölkerungsanteil von 5% (1882) bis 1945 auf 30% wachsen liess. Bundeszentrale für politische Bildung: «[Die Gründung des Staates Israel](#)», 28.05.2008.

² [UNGV Resolution 212 \(III\)](#), 19.11.1948.

³ [UNGV Resolution 302 \(IV\)](#), 08.12.1949.

UNRWA hat ein temporäres Mandat, das jeweils für 3 Jahre von der UNO-Generalversammlung erneuert wird.

1.2 Merkmale der palästinensischen Flüchtlingshilfe

Der palästinensischen Flüchtlingshilfe, wie sie die UNRWA verkörpert, liegen verschiedene Merkmale zugrunde, die auf ihren spezifischen historischen Kontext zurückzuführen sind. Folgende Elemente sind in der Diskussion über die UNRWA von Wichtigkeit: der institutionelle Status ausserhalb des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge, die Definition des Flüchtlingsstatus, die Frage der «Recht auf Rückkehr»-Resolution sowie der operative Fokus der UNRWA als UNO-Agentur.

- (i) **Institutioneller Status:** Einige Monate nachdem die UNRWA ihren Betrieb aufnahm, gründete die UNO-Generalversammlung Ende 1950 das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR).⁴ Dieses sollte die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention fördern und überwachen, die am 28. Juli 1951 verabschiedet wurde.⁵ Das UNHCR wurde beauftragt, weltweit Flüchtlingen internationalen Schutz zu gewährleisten, den Bedürftigsten unter ihnen Soforthilfe zu geben und dauerhafte Lösungen für die Flüchtlinge zu finden, indem es ihnen die Heimschaffung oder die Ansiedlung in einem Aufnahmeland erleichtert.

Die UNO-Generalversammlung entschied, die UNRWA nicht ins UNHCR zu integrieren. Dies bedeutet für palästinensische Flüchtlinge, dass sie formell vom Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention ausgenommen sind.⁶ Die UNRWA verfügt über kein explizites Schutzmandat. Allerdings hat die UNO-Generalversammlung im Rahmen von Mandatsverlängerungen der UNRWA jeweils Kenntnis genommen von deren Schutzbemühungen und diese unterstützt. Im Unterschied zum UNHCR hat die UNRWA kein explizites Mandat, dauerhafte Lösungen (Rückführungen oder Umsiedlungen) für die Flüchtlinge zu sichern (siehe iii).

- (ii) **Flüchtlingsdefinition:** Mangels Vorgaben der UNO-Generalversammlung und ohne klar etablierte Definition auf internationaler Ebene entwickelte die UNRWA eine eigene Arbeitsdefinition dessen, wer als palästinensischer Flüchtling gilt.⁷ Demnach sind dies Personen, die zwischen dem 1. Juni 1946 und dem 15. Mai 1948 ihren Wohnsitz in Palästina hatten und als Folge des Konflikts sowohl ihr Heim als auch die Quelle ihres Lebensunterhalts verloren. Weitere Kriterien für die Berechtigung von Unterstützungsleistungen sind die Registrierung bei der UNRWA und der Aufenthalt in einem derjenigen Länder, in denen UNRWA tätig ist.

Im Laufe der Zeit wurde diese Definition immer wieder angepasst respektive erweitert.⁸ Teilweise war die Hilfsbedürftigkeit ein Kriterium.⁹ Hinzu kam die Praxis, auch nachfolgende Generationen als Flüchtlinge zu registrieren. In diesem Punkt unterscheidet sich die UNRWA nur geringfügig vom UNHCR, das ebenfalls mehrere Generationen von Flüchtlingen registriert (Beispiele sind Afghanistan und Somalia). Die Registrierung von Nachkommen der palästinensischen Flüchtlinge durch die UNRWA folgte zunächst ausschliesslich der männlichen Linie. Seit 2006 können sich jedoch auch palästinensische Frauen, die einen Nichtpalästinenser geheiratet haben, sowie ihre Nachkommen (weibliche Linie) bei der UNRWA registrieren lassen. Sie dürfen Leistungen der UNRWA beziehen, werden jedoch nicht als Teil der palästinensischen Flüchtlingspopulation gezählt. Das UNHCR seinerseits unterscheidet nicht zwischen Nachkommen weiblicher und männlicher Linie.¹⁰

⁴ [UNGV Resolution 428 \(V\)](#), 14.12.1950.

⁵ [Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951](#) (in Kraft getreten am 22.04.1954).

⁶ Palästinensische Flüchtlinge, die nicht dem Schutzregime der UNRWA unterstellt sind, können unter gewissen Umständen den Schutz des UNHCR beanspruchen. Details dazu: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, [«Zum Flüchtlingsbegriff und der Arbeit des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\)»](#), 01.10.2019, S. 9f.

⁷ Hingegen gilt gemäss internationalem Flüchtlingsrecht und damit für das UNHCR jede Person als Flüchtling, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung insbesondere wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe etc. ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder will (vgl. Art. 1A Abs. 2 der Flüchtlingskonvention von 1951).

⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, «Zum Flüchtlingsbegriff», Kapitel 2.2. Siehe zudem: Ilanda Feldman, «The Challenge of Categories, UNRWA and the Definition of a Palestine Refugee», *Journal of Refugee Studies* 25, Nr. 3 (2012), S. 387-406.

⁹ James G. Lindsay, *Fixing UNRWA: Repairing the UN's Troubled System of Aid to Palestinian Refugees*, Policy Focus 91. The Washington Institute for Near East Policy, 2009, Kapitel 3.

¹⁰ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, «Zum Flüchtlingsbegriff», S. 11.

Nach dem Sechstagekrieg 1967 wurden auch die damals geflohenen Palästinenserinnen und Palästinenser unterstützungsberechtigt. Sie werden allerdings nicht in dem offiziellen UNRWA-Registrierungssystem geführt und sind auch nicht Teil der palästinensischen Flüchtlingspopulation.¹¹

Im Gegensatz zum UNHCR und zur Genfer Flüchtlingskonvention sind bei der UNRWA abgesehen vom Tod keine Gründe für den Verlust des Flüchtlingsstatus vorgesehen. Beim UNHCR erlischt zum Beispiel das Recht auf Unterstützung, wenn Flüchtlinge in ihrem Gastland Bürgerrechte oder die Staatsangehörigkeit erhalten. Im Falle der UNRWA hätte eine solche Regelung weitreichende Konsequenzen. Die grosse Mehrheit der heute 2.2 Mio. UNRWA-registrierten Flüchtlinge in Jordanien besitzt den jordanischen Pass.

- (iii) **Recht auf Rückkehr:** Ein Jahr vor der Gründung der UNRWA, am 11. Dezember 1948, verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Resolution 194. Mit Artikel 11 beschloss sie, «dass denjenigen Flüchtlingen, die zu ihren Wohnstätten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen, dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestattet werden soll und dass für das Eigentum derjenigen, die sich entscheiden, nicht zurückzukehren, sowie für den Verlust oder die Beschädigung von Eigentum, auf der Grundlage internationalen Rechts oder nach Billigkeit von den verantwortlichen Regierungen und Behörden Entschädigung gezahlt werden soll».¹² Diese Resolution wurde in der Folge mehr als 135 Mal bekräftigt, unter anderem vom Sicherheitsrat. Das Recht auf Rückkehr ist auch im Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II, Art. 12 Abs. 4) von 1966 verankert, dort als individuelles Recht. Konkret heisst es: «Niemandem darf willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen». Über die Frage, wie das «Recht auf Rückkehr» im Nahostkontext gemäss Resolution 194 auszulegen und umzusetzen ist, gibt es unterschiedliche Interpretationen. In den Friedensverhandlungen seit dem Oslo-Abkommen 1993 war diese Thematik jeweils Teil der «Endstatusfragen».

Die UNRWA selber besitzt kein Mandat hinsichtlich der Umsetzung dieser Resolution. In ihrer eigenen Gründungsresolution 302 und in den jeweiligen Resolutionen der Generalversammlung, die das Mandat der UNRWA erneuern, figuriert Resolution 194 jedoch als Referenzpunkt in der Präambel. Viele palästinensische Flüchtlinge sehen die UNRWA als Garanten für ein Recht auf Rückkehr und beurteilen das Handeln der Agentur unter diesem Gesichtspunkt.¹³ Die UNRWA selber geht davon aus, dass sie ihre Aufgaben solange wahrnehmen wird, bis Resolution 194 umgesetzt ist, respektive eine «gerechte und nachhaltige» (*just and lasting*) Lösung der Flüchtlingsfrage gefunden wurde.¹⁴

- (iv) **Dienstleister mit starker Feldpräsenz:** Der stark operativ ausgerichtete Charakter der UNRWA unterscheidet sie von anderen UNO-Agenturen wie auch vom UNHCR. Die UNRWA setzt ihre Dienstleistungen weitgehend selber um. Dementsprechend stark ist ihre Feldpräsenz. Dies hat zur Folge, dass die UNRWA über 27'000 Angestellte zählt.

Aufgrund der ausbleibenden politischen Lösung des Nahostkonflikts und der fehlenden Integration der Flüchtlinge in die Nachbarländer hat sich das Aufgabenspektrum der UNRWA erweitert und teilweise verschoben. So sind staatsähnliche Dienstleistungen zu einem Charakteristikum der UNRWA geworden, wie die UNRWA selber festhält,¹⁵ die im ursprünglichen Mandat nicht vorgesehen waren. Diese Entwicklung wird in Kapitel 1.4 erläutert.

¹¹ Ibid.

¹² [UNGV Resolution 194 \(III\)](#), 11.12.1948.

¹³ Jalal Al Hussein und Riccardo Bocco, «The Status of the Palestinian Refugees in the Near East: The Right of Return and UNRWA in Perspective», *Refugee Survey Quarterly* 28, Nr. 2/3 (2010), S. 260-284.

¹⁴ UNRWA Website: «[Frequently Asked Questions about UNRWA](#)».

¹⁵ UNRWA Website, Zitat: «[UNRWA operates as quasi-state body delivering services akin to a state](#)». In einer von UNRWA selber veröffentlichten historischen Darstellung der Organisation spricht sie von «the development from a pure relief organization to a quasi-governmental institution»: *UNRWA: A Brief History, 1950–1982* (Vienna: UNRWA, ca. 1983), S. (i).

Frage der finanziellen Entschädigung von Flüchtlingen

Die Frage der Entschädigung stand in den letzten 20 Jahren auf der Tagesordnung der Friedensverhandlungen, ohne dass eine Einigung zwischen den Parteien erzielt wurde. Hindernis waren unterschiedliche Auslegungen zur Höhe der Entschädigung: Die Vereinten Nationen schätzten das verlorene Vermögen palästinensischer Flüchtlinge auf USD 8,6 Mrd.¹⁶ In Camp David schlugen die Amerikaner 2001 eine individuelle Entschädigung der palästinensischen Flüchtlinge vor; dafür sollten insgesamt USD 20 Mrd. aus einem internationalen Fonds aufgewendet werden.¹⁷ Eine vom palästinensischen Verhandlungsteam im Jahr 2008 in Auftrag gegebene Studie schätzte die zu zahlende Entschädigung schliesslich auf USD 310 Mrd., da sie zusätzlich zu den Einkommensverlusten oder immateriellen Schäden die Kosten berücksichtigt, welche den Flüchtlingen durch ihr Exil entstanden sind.¹⁸

1.3 Flüchtlingszahlen

Basierend auf dem in Kapitel 1.2 beschriebenen Flüchtlingsbegriff ist die Anzahl palästinensischer Flüchtlinge, welche bei der UNRWA registriert sind, auf heute ca. 5.6 Mio. angewachsen von ursprünglich ca. 750'000 (wovon ca. 30'000 heute noch leben).¹⁹

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der bei der UNRWA registrierten Flüchtlinge ab 1950 auf. Es gilt dabei zu beachten, dass die Registrierung bei der UNRWA freiwillig ist. Zudem ist das UNRWA-Register nicht mit den offiziellen Einwohnerregistrationssystemen der verschiedenen Länder vernetzt. Die Exmatrikulation erfolgt daher nicht automatisch im Falle des Todes oder der Emigration. Die UNRWA geht deshalb davon aus, dass die tatsächliche Anzahl Flüchtlinge niedriger ist als die Anzahl der registrierten Flüchtlinge. Beispielsweise sind im UNRWA-Register im Libanon 470'000 palästinensische Flüchtlinge verzeichnet, allerdings geht eine kürzliche Zählung lediglich von 180'000 Flüchtlingen aus, welche noch im Land wohnen.²⁰

| Jahr | Anzahl von UNRWA registrierte Flüchtlinge |
|------|---|
| 1950 | 750'000 |
| 1960 | 1'120'889 |
| 1970 | 1'425'219 |
| 1980 | 1'844'318 |
| 1990 | 2'422'514 |
| 2000 | 3'737'494 |
| 2010 | 4'691'070 |
| 2019 | 5'629'829 |

Grafik 1: UNRWA-registrierte Flüchtlinge (Quelle: Rapports annuels du Commissaire-Général 1950–2019).

Neben den bei der UNRWA registrierten Flüchtlingen profitieren andere Flüchtlinge von den Dienstleistungen der Agentur. Dazu gehören die 300'000 Flüchtlinge, die nach dem Krieg von 1967 geflohen sind, welcher zur israelischen Besatzung des Westjordanlandes, des Gazastreifens, der syrischen Golanhöhen und des ägyptischen Sinai führte. Während des ersten Golfkriegs 1990–1991, in dem die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) den irakischen Führer Saddam Hussein unterstützt hatte, folgten weitere 250'000 palästinensische Flüchtlinge aus Kuwait.

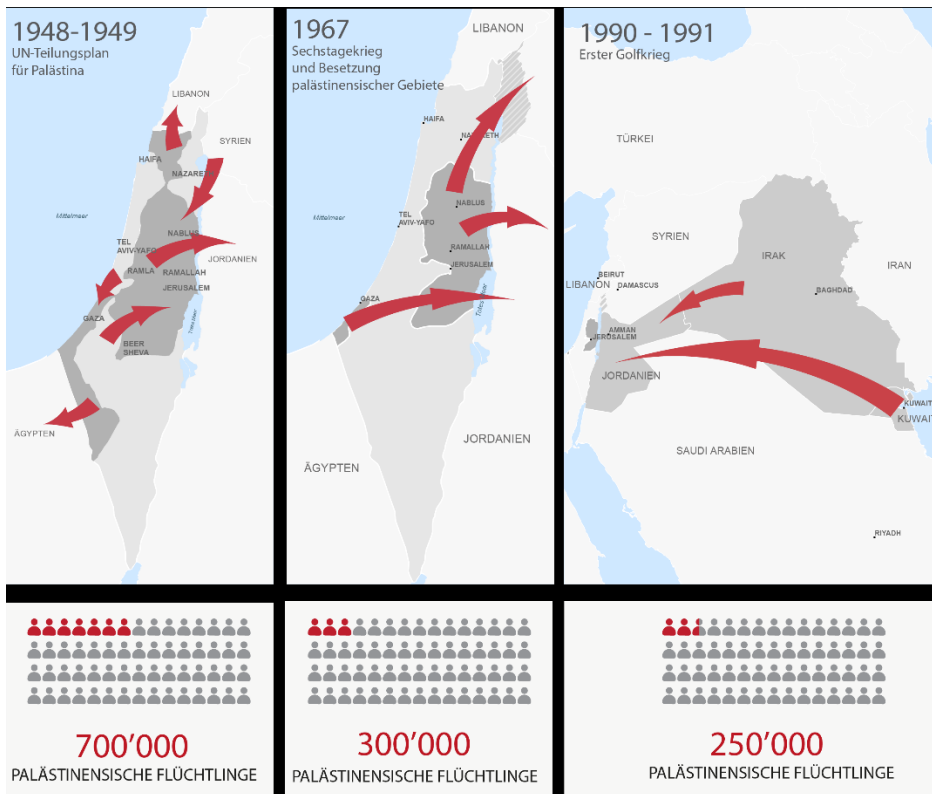
¹⁶ Michael R. Fischbach, *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict* (Columbia University Press, 2003), S. 276 f.

¹⁷ Rex Brynen, « Compensation for Palestinian Refugees: Law, Politics and Praxis », *Israel Law Review* 51, Nr. 1 (2018), S. 39.

¹⁸ Thierry J. Senechal, *Valuation of Palestinian Refugee Losses* (PLO Palestinian Negotiations Support Unit, 18 June 2008), S. 17-40.

¹⁹ Schätzung aus: Michael Chiller-Glaus, *Tackling the Intractable: Palestinian Refugees and the Search for Middle East Peace*, Peter Lang, 2007, S. 81-82.

²⁰ UNRWA Website: « [Where we work](#) » und Lebanese Palestinian Dialogue Committee Central Administration of statistics, Palestinian Central Bureau of Statistics, « [The Population and Housing Census in Palestinian Camps and Gatherings - 2017, Key Findings Report](#) », Beirut, February 2018.



Grafik 2: Flüchtlingsströme in den Jahren 1948/49, 1967 und 1990/91.²¹

1.4 Aufgaben

Der ursprüngliche Fokus der UNRWA lag auf humanitärer Hilfe (*relief*) und einer Stärkung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Flüchtlinge mittels Arbeitsprogrammen (*works*). Die **humanitäre Hilfe** bestand v.a. aus Nahrungsmittelhilfe und Unterkünften. Lebten 1951 87% der Flüchtlinge in Zelten, waren es drei Jahre später noch 32%. Ab 1955 wurden die Zelte mit Baracken ersetzt.²²

Mit dem Fokus auf **Arbeitsprogramme** folgte die UNRWA einem Vorschlag der *UN Economic Survey Mission*, deren Aufgabe eine Analyse des Flüchtlingsproblems im Nahen Osten war. Arbeitsprogramme (z.B. Strassenbau und Landbewirtschaftung) waren nach Einschätzung der Mission sowohl im Interesse der Flüchtlinge als auch der Gastländer. Solche Programme sollten den Bedarf an Nothilfe und die Zahl hilfsbedürftiger Flüchtlinge reduzieren.²³ Ab Mitte 1951 gingen die UNRWA und einige Geberstaaten einen Schritt weiter. Sie schlugen ambitionierte regionale Entwicklungsprojekte (insbesondere im Bereich Wasser) vor, die mit umfangreichen Beschäftigungs- und Umsiedelungsmaßnahmen für Flüchtlinge verbunden waren. Mehrere Ansiedelungsinitiativen folgten. Ebenso entwickelte die UNRWA neue Instrumente, etwa zinslose Darlehen für Flüchtlinge mit vielversprechenden Geschäftsplänen.²⁴

Diese Bemühungen blieben insgesamt wenig erfolgreich. Von wirtschaftlichen Projekten profitierten weniger Flüchtlinge als erhofft. Zur getrübbten Bilanz trugen nebst überhöhten Erwartungen der Geberländer auch die natürlichen Gegebenheiten (Projekte in klimatisch schwierigem, ressourcenknappem Umfeld) bei. Zudem standen arabische Regierungen wie auch viele Flüchtlinge den Plänen betreffend langfristiger Integration skeptisch gegenüber. Häufig wurde dabei auf Artikel 5 der Resolution 302 verwiesen. Diesem Artikel zufolge soll die UNRWA so wirken, dass damit kein Präjudiz betreffend Artikel 11 der Resolution 194 (Recht auf Rückkehr) geschaffen wird. Der Anspruch auf das Recht auf Rückkehr setzte so den Reintegrations- und Umsiedlungsversuchen der UNRWA Grenzen.²⁵ Dementsprechend unterstreicht sie seit langem, dass die Klärung einer dauerhaften Lösung für die Flüchtlinge ausserhalb ihres Mandats liegt.

²¹ Zahlen gemäss Helena Lindholm Schulz, *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland* (London, Routledge, 2003).

²² UNRWA Website: «[Replacing Tents with Fabricated Shelters](#)».

²³ [Interim Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East \(A/1451/Rev.1\)](#), 06.10.1950.

²⁴ UNRWA: *A Brief History, 1950–1982*, S. 97-104; Benjamin Schiff, *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians* (New York: Syracuse University Press, 1995), S. 21-47.

²⁵ Riccardo Bocco, «[UNRWA and the Palestinian Refugees. A History within History](#)», *Refugee Survey Quarterly* 28, Nr. 2/3 (2010), S. 229-252.

Im Zuge dieser Erfahrungen und angesichts einer ausbleibenden Lösung des Nahostkonflikts verlagerte sich der Fokus der UNRWA im Laufe der 1950er Jahre allmählich von Humanitärer Hilfe auf Bildung und Gesundheit. Diese Schwerpunkte wurden im Rahmen von strategischen Partnerschaften der UNRWA mit der UNESCO respektive der WHO entwickelt. Die humanitäre Hilfe – v.a. im Form von Nahrungsmittelhilfe – blieb als ursprüngliche Kernaufgabe bestehen, verlor aber im Laufe der folgenden Jahrzehnte v.a. im Vergleich zur Bildung an relativer Bedeutung. Das Mandat der UNRWA wurde dabei jeweils von der UNO-Generalversammlung erweitert. Diese Ausweitung des Aufgabenspektrums hatte zweierlei zur Folge: Erstens wurde aus der UNRWA verstärkt eine Entwicklungsorganisation. Zweitens übernahm sie vermehrt staatsähnliche Aufgaben.

Die **Bildungsprogramme** wurden rasch vorangetrieben. 1961 führte die UNRWA bereits 390 eigene Schulen. Ebenfalls wurden Berufsbildungszentren aufgebaut. Zwei Jahrzehnte später gab es um die 650 Schulen für insgesamt 340'000 Schülerinnen und Schüler. Ab den 1960er Jahren wurde die Bildung zum grössten Budgetposten der UNRWA. Seit den späten 1970er Jahren beansprucht die Bildung um die 50% des regulären UNRWA-Budgets oder mehr.²⁶

Von Beginn weg waren diese Bildungsprogramme Gegenstand internationaler Diskussionen. Grundsätzlich war die Resonanz positiv. Bereits in den 1960er Jahren wurde etwa gewürdigt, dass die UNRWA auch Mädchen unterrichtete, kritisches Denken förderte, die Berufsbildung forcierte und mit all diesen Elementen auch Impulse auf das arabische Bildungssystem ausübte. UNRWA-Schulen schnitten bei regionalen Leistungsvergleichen häufig überdurchschnittlich ab.

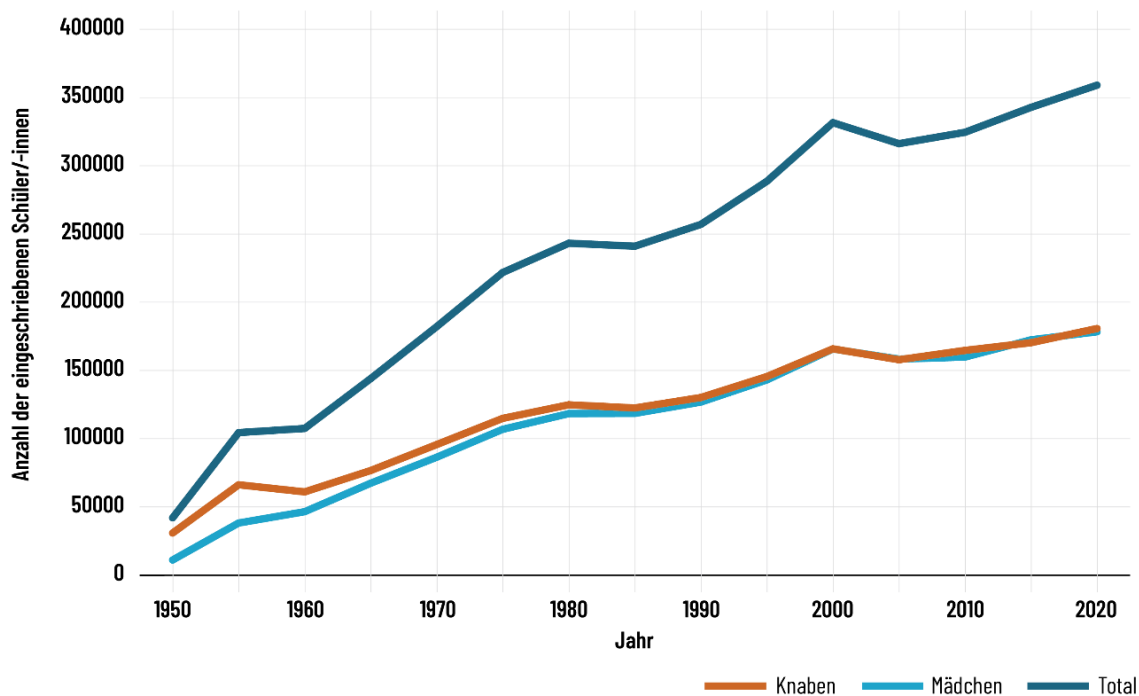
Auf der anderen Seite gab das UNRWA-Schulsystem immer wieder Anlass zu Kritik. In der Anfangsphase wurde v.a. die Qualität von Lehrkräften bemängelt. Bis heute nehmen fast ausnahmslos Flüchtlinge diese Funktion ein. Für ihre Ausbildung mussten zuerst Strukturen geschaffen werden. Auch gab es Vorwürfe, dass die PLO UNRWA-Schulen und Lagerinfrastrukturen für Indoktrinierungs- und paramilitärische Ausbildungszwecke missbrauchen würde.²⁷ Ab den 1950er Jahren sah sich die UNRWA immer wieder mit Vorwürfen konfrontiert, dass an ihren Schulen Hass auf Israel geschürt würde und der Schulstoff einseitig israelkritisch sei. Entsprechende Vorwürfe wurden beispielsweise in einer Studie der UNESCO von 1959 dokumentiert.²⁸

Die UNRWA wies stets darauf hin, dass sie wie andere UNO-Organisationen auch gehalten ist, die Schulbücher der jeweiligen Gastländer zu verwenden. Sie hat dabei im Laufe der Jahrzehnte verschiedene Massnahmen getroffen, die einen Schulunterricht sicherstellen sollen, der den Werten der UNO verpflichtet ist und das Bewusstsein für Toleranz, Nichtdiskriminierung und Menschenrechte fördert. Kapitel 3.3 wird die diesbezüglichen heutigen Diskussionen darlegen.

²⁶ Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, S. 51.

²⁷ Bocco, «UNRWA and the Palestinian Refugees», S. 239.

²⁸ Robert Faherty, *In Human Terms: The 1959 Story of the UNRWA-Unesco Arab Refugee Schools* (Unesco, 1959).



Grafik 3: Einschreibung in UNRWA-Primarschulen (Quelle: UNRWA).

Die **Gesundheitsversorgung** der UNRWA war und ist weit weniger Gegenstand von Kontroversen. Das Gesundheitssystem ist seit den 1950er Jahren kontinuierlich gewachsen und hat sich den veränderten medizinischen Bedürfnissen angepasst. Der Grossteil der Angestellten der UNRWA-Gesundheitszentren wurden lokal ausgebildet, viele von ihnen sind selbst Palästinaflüchtlinge. Seit den späten 1970er Jahren macht die Gesundheitsversorgung etwa 15–20% des regulären Budgets aus. Heute unterhält die UNRWA 141 Gesundheitszentren. Diese Zentren bieten den Flüchtlingen kostenlos Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Über 3 Mio. Flüchtlinge machen davon Gebrauch.²⁹

Bemühungen der UNRWA in den 1960er und 1970er Jahren, die **Grundnahrungsverteilung** (*basic rations*) an Flüchtlinge zu reduzieren, erwiesen sich als schwierig. Zwar war unbestritten, dass der Bedarf an humanitärer Direkthilfe längerfristig abnahm und die allgemeine Nahrungsmittelverteilung – 10 kg Mehl, ½ kg Zucker, ½ kg Reis, ½ kg Öl und Seife pro Flüchtling pro Monat – unzweckmässig und sehr kostspielig wurde. Aber der Widerstand gegen eine Einschränkung des Programms war bei Flüchtlingen und arabischen Staaten beträchtlich. Dies vor allem, weil in diesem Programm ein symbolischer Wert und ein Zeichen internationaler Solidarität gesehen wurde. Erst 1982 gelang es der UNRWA, diesen Reformschritt zu vollziehen und die monatliche Nahrungsmittelverteilung stark zu reduzieren. Die Nahrungsmittelunterstützung erfolgt seither auf Basis einer individuellen Bedarfsanalyse. Die so freigewordenen Mittel konnten zugunsten von Bildung und Gesundheit eingesetzt werden.³⁰

Weitere Aufgaben kamen im Laufe der Jahre hinzu. 1991 lancierte die UNRWA ein neues Programm mit **Mikrofinanzdienstleistungen**. Seit 2005 führt sie ein Programm zur Verbesserung der **Lagerinfrastruktur**. Aus ehemaligen Zeltlagern wurden zunehmend urban geprägte Camps, die mit städteplanerischen Instrumenten weiterentwickelt werden. 2012 gab sich die UNRWA eine **Schutzpolitik**, mit der sie die Rechte der Flüchtlinge gemäss Völkerrecht schützen und fördern will. Hierzu baute sie ein entsprechendes Instrumentarium auf. Ebenfalls gewährt die UNRWA **Sozialdienstleistungen**, die mehreren 100'000 Palästinenserinnen und Palästinensern zugutekommen, die in extremer Armut leben.³¹

Ein wichtiger Pfeiler der UNRWA bleiben bis heute die Instrumente für kurzfristige **Nothilfe**. Sie reichen von Notunterkünften bis zu Cash-Programmen. Immer wieder in ihrer Geschichte musste die UNRWA mit den Folgen von Kriegen, Aufständen und Zerstörungen umgehen. Erwähnt seien die arabisch-israelischen Kriege von 1967 und 1973, der Bürgerkrieg und der israelische Einmarsch im Libanon, die Intifadas 1987 und 2000, der erste Golfkrieg 1990/91, der Gaza-Konflikt 2014 und der Krieg in Syrien seit 2011.

²⁹ Lindsay, S. 7f; UNRWA: *A Brief History, 1950–1982*, S. 159-196; UNRWA Website: «[What we do: Health](#)».

³⁰ EDA, «[Bericht über die humanitäre Hilfe der Schweiz an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\)](#)», 18.04.1984.

³¹ UNRWA Website: «[What we do](#)».

Die windungsreiche Geschichte des Nahostkonflikts widerspiegelt sich in der Geschichte der UNRWA. Sie hatte Einfluss auf die Operationsgebiete und die Schwerpunkte der Organisation. Dass die UNRWA immer wieder unter sehr schwierigen Bedingungen arbeiten musste, zeigt sich auch in der mehrfachen Verlegung ihres Hauptsitzes. In den 1970er Jahren musste sie ihren Sitz von Beirut nach Amman und später nach Wien verlegen. Vor dem Hintergrund des Oslo Friedensprozesses verlagerte sie den Hauptsitz in den frühen 1990er Jahren nach Gaza. Heute hat die UNRWA zwei Hauptsitze in Gaza und Amman.

1.5 Finanzierung

Die Grundfinanzierung der UNRWA besteht zu 94% aus freiwilligen Beiträgen, 4% stammen aus dem Programmhaushalt der UNO und 2% aus privaten Spenden. Das Budget für die UNRWA-Programme ist aufgrund der steigenden Anzahl Flüchtlinge (siehe Kapitel 1.3) und der Ausweitung des Aufgabenspektrums ihres Mandats (siehe Kapitel 1.4) stetig gestiegen. Zu den ordentlichen Mitteln kommen wachsende ausserordentliche Mittel hinzu, die überwiegend krisenspezifisch anfallen (z.B. *oPt Emergency Appeal für das besetzte palästinensische Gebiet* und *Syria Regional Crisis Appeal*).

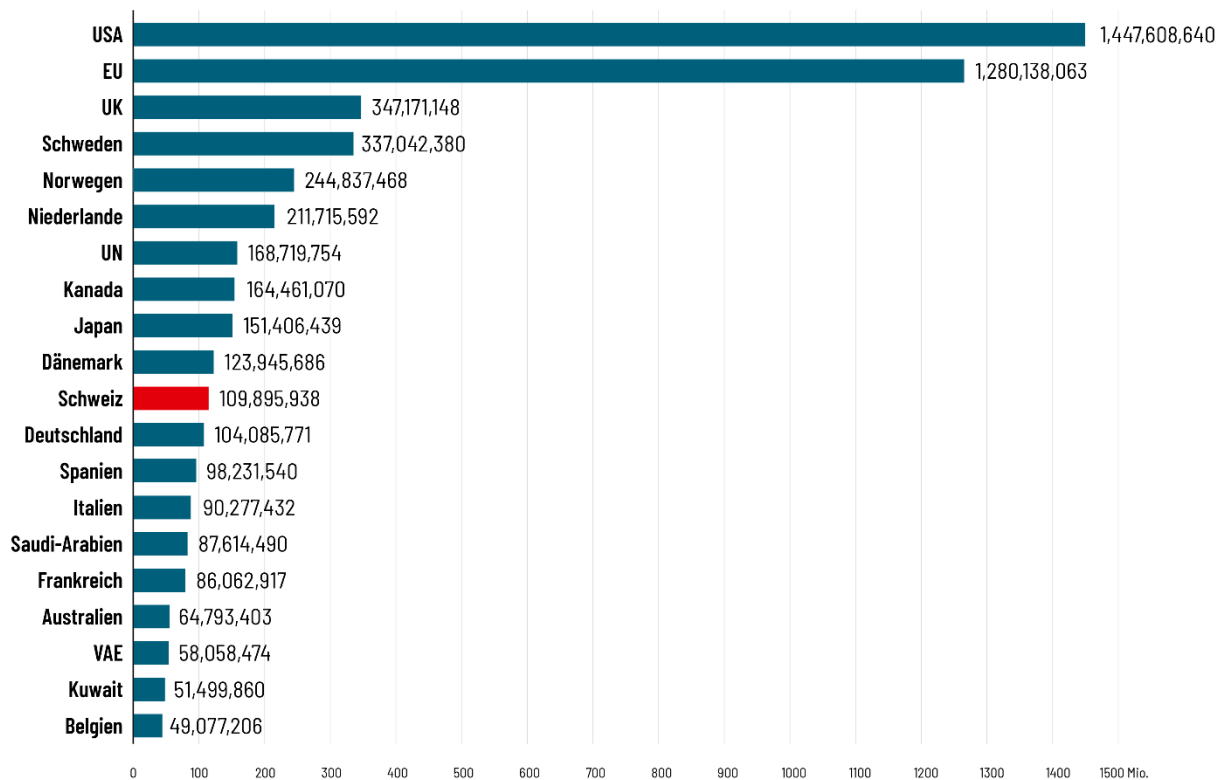
| Jahr | Ordentliche Ausgaben | Ausserordentliche Ausgaben (Hilfsappelle und Projekte) |
|------|----------------------|--|
| 1950 | 19'220'237 | |
| 1960 | 34'701'276 | |
| 1970 | 47'937'938 | |
| 1980 | 183'677'394 | |
| 1990 | 292'544'581 | |
| 2000 | 280'671'920 | 17'823'473 ³² |
| 2010 | 596'756'191 | 298'970'989 |
| 2018 | 763'957'000 | 426'266'000 |

Grafik 4: Entwicklung der UNRWA-Ausgaben von 1950 bis 2018, in USD.³³

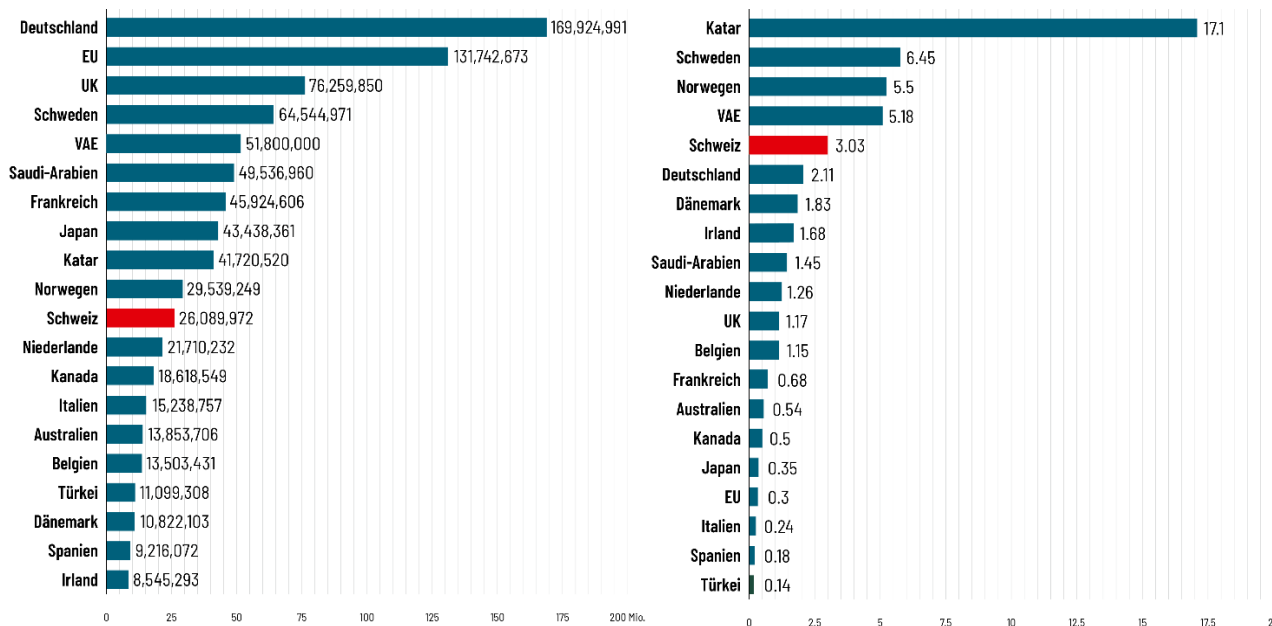
In den 1950er Jahren wurden jeweils mehr als zwei Drittel des Budgets von den USA gedeckt. Daneben waren es vor allem europäische Staaten, die die UNRWA finanzierten. Die Dominanz westlicher Geldgeber blieb bis in die Gegenwart bestehen, wie die nachfolgenden zwei Grafiken zeigen. Der Ausstieg der USA als Geldgeber im Jahr 2018 wiegt für die UNRWA schwer. Allerdings leisten heute arabische Staaten einen wesentlich grösseren Anteil als früher.

³² Zusätzliche ausserordentliche Ausgaben in der Höhe von USD 1'832'507 fielen für andere Fonds an.

³³ Die in dieser Tabelle aufgeführten Zahlen stammen von der UNRWA und beziehen sich auf die offiziellen Finanzberichte und die geprüften Abschlüsse der UNRWA für ausgewählte Jahre.



Grafik 5: Die 20 grössten Geldgeber 2000–2009 in USD.³⁴



Grafik 6: Die 20 grössten Geldgeber 2019, in USD (links) respektive per capita (rechts).³⁵

2019 war Deutschland (USD 170 Mio.) der grösste Beitragszahler gefolgt von der EU (132 Mio.), Grossbritannien (76 Mio.), Schweden (65 Mio.), Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (je rund 50 Mio.), dann Frankreich, Japan und Katar (zwischen 41 und 46 Mio.), Norwegen (30 Mio.) sowie der **Schweiz** (26 Mio.). Pro Kopf hochgerechnet war die Schweiz 2019 die fünftgrösste Geldgeberin. Die UNRWA ist seit einigen Jahren mit einer Finanzierungskrise konfrontiert. Auch wenn solche Finanzierungskrisen historisch immer wieder auftraten, ist der Wegfall der US-Mittel für das Hilfswerk besonders gravierend. Die UNRWA mobilisierte bei ihren Hauptbeitragszahlern zusätzliche Mittel. Ausserdem beschloss sie ein Sparprogramm und entliess Mitarbeitende, namentlich in Gaza und im Westjordanland. Trotzdem bleibt die finanzielle Lage der UNRWA angespannt.

³⁴ UNRWA Website: «[Top 20 Donors to UNRWA in 2009](#)».

³⁵ UNRWA Website: «[Funding Trends](#)».

2 Eckwerte 2020

2.1 Politischer Kontext

Um die UNRWA und ihre Arbeit heute einordnen zu können, ist neben der geschichtlichen Entwicklung der politische Kontext zu berücksichtigen. Letzterer ist durch drei Merkmale gekennzeichnet:

Erstens bleibt eine politische Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts blockiert. Alle Friedensbemühungen sind bisher gescheitert. Die USA als bisher wichtigste Vermittlerin im Nahostkonflikt haben zudem einen Paradigmenwechsel vollzogen, der de facto eine Abkehr vom Oslo-Friedensprozess bedeutet. Dieser Paradigmenwechsel manifestiert sich zum Beispiel im Umzug der amerikanischen Botschaft nach Jerusalem oder in der Einstellung der humanitären Hilfe, inkl. des UNRWA-Beitrages. Der von US-Präsident Donald Trump Anfang 2020 präsentierte Friedensplan «*Peace to Prosperity*» für den Nahen Osten steht im Einklang mit diesem Wechsel. Er sieht nach Unterzeichnung des Abkommens die Auflösung der UNRWA und ein restriktives Rückkehrrecht (ausgeschlossen auf israelischem Territorium und im palästinensischen Staat nur möglich mit Zustimmung Israels) mit der Schaffung eines Ausgleichsfonds vor. International bleibt das Völkerrecht, einschliesslich der UN-Resolutionen, die Grundlage für jede Lösung des Nahostkonflikts.

Die Bereitschaft seitens der Parteien, den Friedensprozess wiederaufzunehmen, war in den letzten Monaten gering. Die zentralen Fragen des israelisch-palästinensischen Konflikts (Sicherheit, Grenzen, Siedlungen, Jerusalem, Flüchtlinge) bleiben ungelöst.

Zweitens ist die Situation in den Ländern und Gebieten, in denen die UNRWA tätig ist, teilweise sehr prekär. Sie hat sich in den letzten Jahren unter anderem aufgrund der Syrienkrise verschärft, die seit 2011 eine grosse Anzahl Flüchtlinge innerhalb der Region hervorgebracht hat. Die hohen Flüchtlingszahlen in den Nachbarländern Jordanien und Libanon und die engen Platzverhältnisse in den meisten der Flüchtlings-siedlungen bringen grosse Herausforderungen mit sich. Das hohe Bevölkerungswachstum, das tiefe Wirtschaftswachstum und die oft lähmenden Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft führen zu hoher Arbeitslosigkeit und fehlenden Perspektiven, insbesondere für junge Frauen und Männer, einschliesslich palästinensischer Flüchtlinge. Die Situation spitzt sich angesichts der Covid-19-Krise weiter zu. Es wird mit einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in allen Ländern der Region gerechnet, was die Gefahr von weiteren sozialen und politischen Spannungen bis hin zu Radikalisierung und zum Wiederaufflammen weiterer regionaler Konflikte birgt.

Drittens ist bezüglich politischer Kontext zu berücksichtigen, dass die Rechte der palästinensischen Flüchtlinge in den verschiedenen Gastländern der UNRWA heute unterschiedlich sind. 1965 formulierte die Arabische Liga im Protokoll von Casablanca diverse Empfehlungen zuhanden der arabischen Staaten über die Behandlung der palästinensischen Flüchtlinge. Diese Empfehlungen bezweckten die Gleichbehandlung der Palästinenser und der eigenen Staatsangehörigen bezüglich Zugang zur Beschäftigung und Personenfreizügigkeit – dies unter Wahrung des Rechts auf Rückkehr. Heute präsentiert sich die Situation folgendermassen:

- Syrien hat sich am ehesten an das Protokoll gehalten und den Palästinensern die uneingeschränkte Gleichberechtigung in den Bereichen Beschäftigung und Geschäftstätigkeit eingeräumt.
- Das Haschemitische Königreich Jordanien hat den Palästinaflüchtlingen als einziges Land die volle Staatsbürgerschaft verliehen (mit Ausnahme jener, die 1967 aus dem Gazastreifen kamen). Doch auch in Jordanien sind die Palästinenser von strategischen Posten in der öffentlichen Verwaltung ausgeschlossen. Im Libanon gelten in fast allen Bereichen Einschränkungen für die Palästinenser, so bei der Beschäftigung, den Eigentumsrechten oder den Sozialdiensten. Diese diskriminierenden Massnahmen wurden sofort nach der Ankunft der ersten palästinensischen Flüchtlinge eingeführt, vor dem Hintergrund der meist angespannten Beziehungen zwischen der PLO und den verschiedenen libanesischen Regierungen, namentlich während des Bürgerkriegs 1975–1990. Es besteht in der Bevölkerung zudem die Angst, dass die mehrheitlich sunnitischen Palästina-Flüchtlinge das fragile Gleichgewicht zwischen den 18 anerkannten Glaubensgemeinschaften (Sunniten, Schiiten, Christen, etc.) im Libanon destabilisieren könnte. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Weigerung Libanons, für die Versorgung der Palästina-Flüchtlinge aufzukommen, übernimmt die UNRWA im Libanon quasi-staatliche Funktionen.

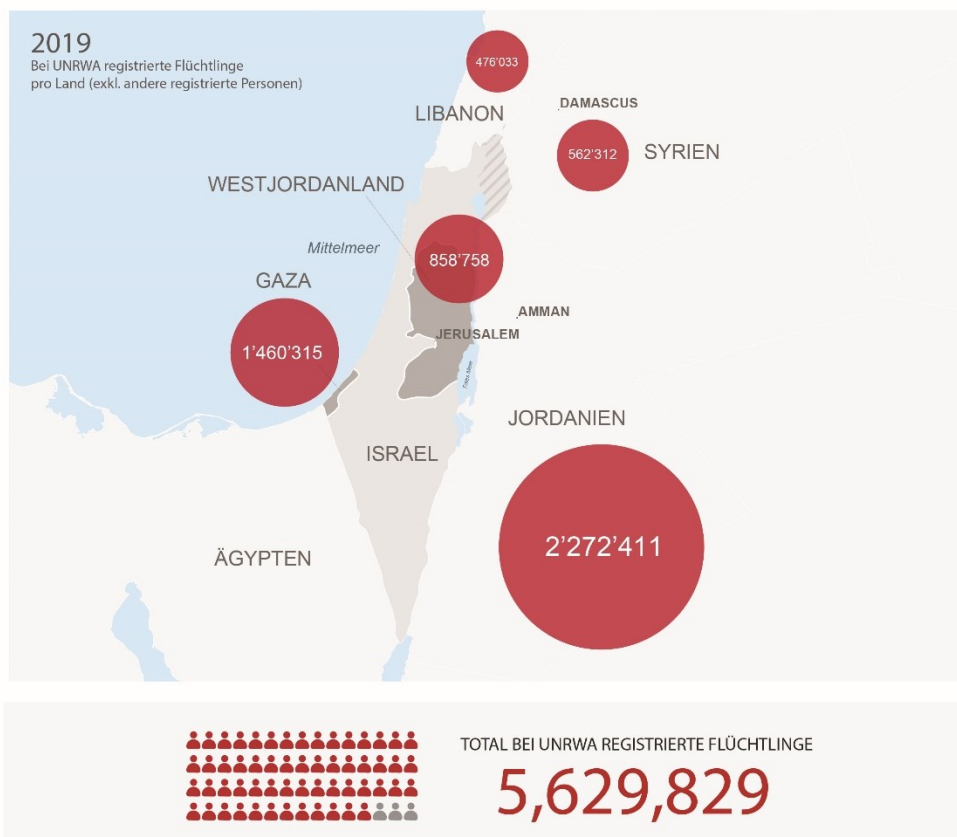
2.2 Organisation

Die UNRWA beschäftigte Ende 2019 etwa 27'500 lokale und 170 internationale Mitarbeitende. Bei über 25'000 Mitarbeitenden handelt es sich um palästinensische Flüchtlinge. Die UNRWA hat fünf Einsatzgebiete – Jordanien, Libanon, Syrien, Westbank (inklusive Ostjerusalem) und Gazastreifen – und ist dort mit jeweils einem Büro präsent. Ebenfalls hat sie Verbindungsbüros in New York, Washington, Brüssel und Kairo. Am

meisten UNRWA-Mitarbeitende, nämlich knapp 12'000, sind im Gazastreifen tätig, gefolgt von Jordanien mit etwas unter 6000 Personen.

Oberster Leiter der UNRWA ist seit April 2020 Philippe Lazzarini (Schweiz / Italien). Als Generalkommissar wird er von einer Beratenden Kommission bei der Wahrnehmung seiner Funktionen beraten und unterstützt. Diese Kommission wurde am 8. Dezember 1949 durch die UNO-Resolution 302 (IV) geschaffen. Bei der Gründung der UNRWA zählte sie vier Mitglieder. Heute sind es 28 Mitglieder und vier Mitglieder mit Beobachterstatus.³⁶ Die Kommission tagt zweimal pro Jahr. Die Schweiz ist seit 2005 Mitglied und übernahm im Juli 2016 für die Dauer eines Jahres den Vorsitz (vgl. Kapitel 3.1).

Ende 2019 waren etwas mehr als 5.6 Mio. Personen bei der UNRWA als Flüchtling registriert. Davon leben über 2.27 Millionen in Jordanien, 1.46 Mio. im Gazastreifen, 850'000 in der Westbank, 560'000 in Syrien und etwas über 470'000 im Libanon. Über 1.5 Mio. (27%) der registrierten Flüchtlinge lebten 2019 in einem der 58 offiziellen Camps.³⁷ Die Anzahl der in Camps lebenden Flüchtlinge unterscheidet sich je nach Land stark: So lebten 2017 beispielsweise in Jordanien nur 17.3% der von UNRWA registrierten Palästina-Flüchtlinge in Camps, während es im Libanon 50% waren.³⁸



Grafik 7: UNRWA-registrierte palästinensische Flüchtlinge 2019 (Quelle: UNRWA).

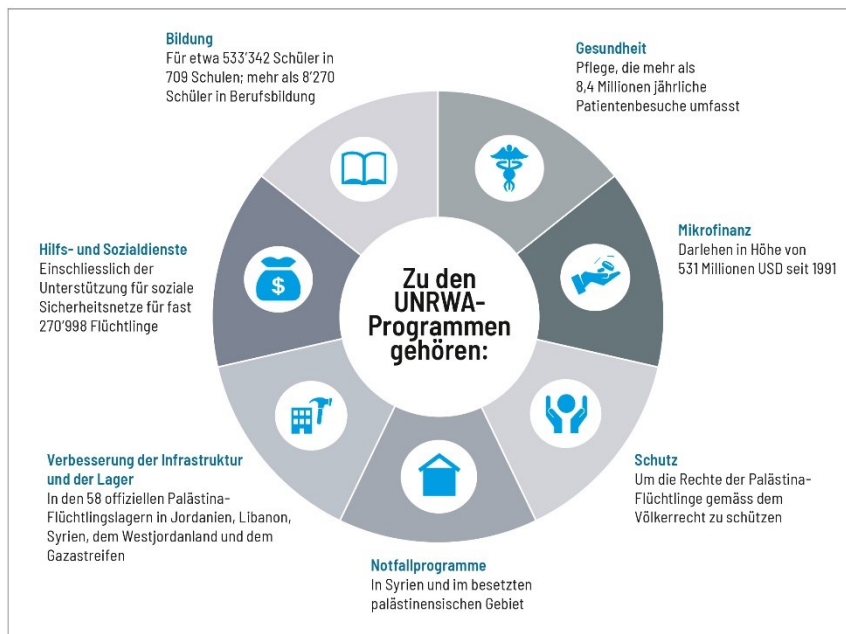
Weitere 663'000 Personen waren 2019 bei der UNRWA registriert, ohne deren Flüchtlingsstatus zu haben. Zahlreiche Palästinenserinnen und Palästinenser leben zudem ausserhalb der UNRWA-Operationsgebiete. Weltweit wird die palästinensische Diaspora auf 13 Millionen Personen geschätzt. Diese Diaspora findet sich heute hauptsächlich in den Golfstaaten und den Vereinigten Staaten. Darüber hinaus gibt es etwa 100'000 Palästinenserinnen und Palästinenser in europäischen Ländern.

³⁶ Der [Beratenden Kommission](#) gehören aktuell folgende Staaten an: Ägypten, Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Katar, Kuwait, Libanon, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Spanien, Syrien, Türkei, USA, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich. Beobachterstatus in der Beratenden Kommission haben: Palästina, die Europäische Union, die Liga der Arabischen Staaten und die Organisation für islamische Zusammenarbeit.

³⁷ UNRWA Website: «[Palestine refugees](#)».

³⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics, [Registered Palestinian Refugees Who Living in Palestinian Refugee Camps, by Country, January 2017](#).

An den 709 UNRWA-Schulen unterrichteten Ende 2019 über 20'000 Lehrpersonen etwas mehr als eine halbe Million Schülerinnen und Schüler. Knapp 3000 Mitarbeitende der UNRWA waren im Gesundheitsbereich tätig. In den 141 Gesundheitszentren der UNRWA wurden 2019 über 8.7 Millionen Patientenbesuche gezählt. Über 4.2 Millionen dieser Besuche wurden im Gazastreifen verzeichnet, knapp 1.7 Millionen in Jordanien. Im Bereich Sozialhilfe und humanitäre Hilfe waren bei der UNRWA Ende 2019 829 Personen angestellt. Mittels Partnerschaften unterstützte das Hilfswerk 61 *Women's Programme Centres*. Hinzu kommen 38 *Community Rehabilitation Centre* und 14 *Community Development Centres*. Im Bereich der Mikrofinanzierung stellte die UNRWA 2019 35'576 Darlehen aus, davon 12'060 in Jordanien, 10'433 in Syrien und 10'161 in der Westbank.³⁹



Grafik 8: UNRWA-Darstellung ihrer Programme 2020.⁴⁰

Der Fokus der Hilfe unterscheidet sich im besetzten palästinensischen Gebiet und den Aufnahmeländern je nach Kontext. Annex 2 zeigt die jeweiligen Aktivitäten der UNRWA Ende 2019.

2.3 Budget 2020

Das UNRWA Budget liegt 2020 bei **USD 1.4 Mia.** und setzt sich wie folgt zusammen:

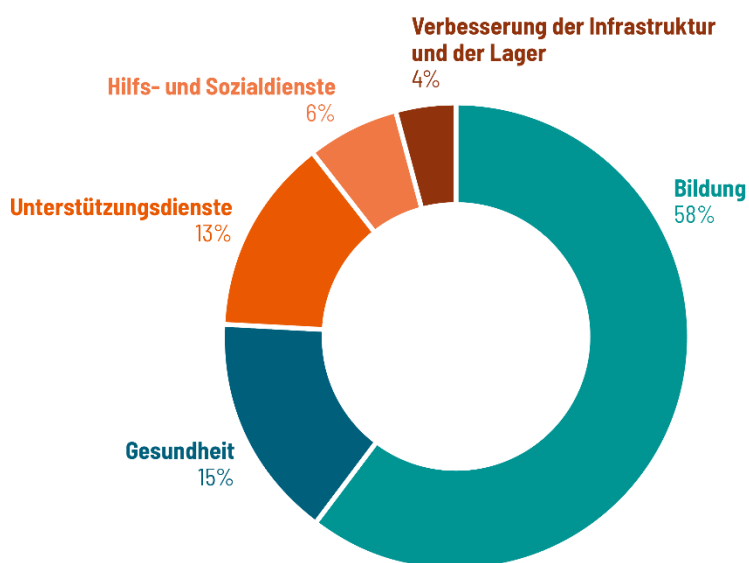
- (i) **Programmbudget:** Mit USD 806 Mio. werden die Grundversorgung (Bildung, Gesundheit, Not- und Sozialhilfe) sowie die Löhne für die Mitarbeitenden gedeckt. Dazu kommt der Betriebsaufwand.
- (ii) **Nothilfemassnahmen:** Dazu gehören die Verteilung von Lebensmitteln, der Schutz und die psychosoziale Betreuung in den palästinensischen Gebieten (USD 155 Mio.) und in Syrien (USD 270 Mio.).
- (iii) **Projekte:** Darunter fallen Beiträge an Projekte mit konkreten Fristen, z.B. an den Wiederaufbau von Unterkünften und öffentlichen Einrichtungen, die während eines Konflikts zerstört wurden (USD 170 Mio.) und für den *Syria Regional Crisis Emergency Fund*.

Aufgrund von weiteren Krisen kann das Budget aufgestockt werden. Dies passierte 2020 bereits im Rahmen der Covid-19 Pandemie, in welcher die UNRWA einen Appel zur Bekämpfung der Krise lanciert hatte.

³⁹ UNRWA Website: «[UNRWA in figures](#)».

⁴⁰ UNRWA Website: «[About UNRWA](#)».

Programmspezifisch teilt sich das Budget wie folgt auf:



Grafik 9: Budgetierte UNRWA-Ausgaben 2020 nach Programmbereich (Quelle: UNRWA).

Die internen Budgetberichte werden monatlich an die Mitglieder der Beratenden Kommission versandt. Der unabhängige Rat für die Rechnungsprüfung der Vereinten Nationen, welcher aus namhaften Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfern der UNO-Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, prüft jährlich das Budget der UNRWA.

2.4 Verlängerung des Mandats

Das Mandat der UNRWA wurde im November 2019 im vierten Ausschuss der UNO-Generalversammlung von den UNO-Mitgliedstaaten mit einer grossen Mehrheit (170 Ja, 2 Nein, 7 Enthaltungen) um weitere drei Jahre (bis 2023) verlängert. Die Schweiz hat der Verlängerung ebenfalls zugestimmt. Die Vereinigten Staaten und Israel waren dagegen.

3 Kritikpunkte

Wie in Kapitel 1 dargelegt, steht die UNRWA seit ihrer Gründung im hoch politisierten Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts immer wieder in der Kritik. Nachfolgend werden fünf Kritikpunkte erläutert, die die Diskussionen um die UNRWA in den letzten Jahren mitgeprägt haben.

3.1 Politische Rolle

Der Vorwurf, wonach die UNRWA eine zu politische Rolle einnehme, bezieht sich hauptsächlich auf zwei Aspekte:

Erstens wird der Organisation vorgeworfen, auf dem «Recht auf Rückkehr» zu beharren und damit einen der grössten Streitpunkte im Nahostkonflikt zu zementieren. Die UNRWA gehe hierbei über ihr Mandat hinaus und verkompliziere die Lösungssuche zusätzlich.

Die UNRWA ihrerseits hält immer wieder fest, dass sie kein Mandat habe, um eine Lösung der palästinensischen Flüchtlingsfrage herbeizuführen. Sie weist darauf hin, dass die UNO-Generalversammlung und nicht sie das Recht auf Rückkehr festgehalten hat. Richtig ist allerdings auch, dass sich die UNRWA im Rahmen ihrer Schutzpolitik seit einigen Jahren stärker für die Rechte der palästinensischen Flüchtlinge einsetzt. Ihre Rolle ist damit politischer geworden, mit entsprechenden Angriffsflächen.

Zweitens wird argumentiert, dass die UNRWA mit ihrer Registrierung von Flüchtlingen zweiter und dritter Generation die politische Lösungsfindung erschwere. Diesbezüglich wurde im ersten Kapitel bereits ausgeführt, dass eine solche Registrierung durchaus der internationalen Praxis, inkl. derjenigen des UNHCR, entspricht. Die Ursache der vielen Flüchtlinge liegt hauptsächlich darin, dass der Nahostkonflikt keiner Lösung zugeführt werden konnte.

3.2 Abhängigkeit

Der UNRWA wird vorgeworfen, eine «Kultur der Abhängigkeit» geschaffen zu haben. Auch unter diesem Kritikpunkt subsumieren sich zwei Vorwürfe:

Erstens würden palästinensische Flüchtlinge ihren Status nutzen, um internationale Hilfe zu beanspruchen, obschon viele der bei der UNRWA Registrierten keine Not litten.

Diese Kritik bezog sich ursprünglich auf die humanitäre Hilfe und v.a. auf die Nahrungsmittelhilfe. Wie gezeigt wurde, gelang es der UNRWA diesbezüglich in den 1980er Jahren, das Kriterium der Hilfsbedürftigkeit einzuführen. Seither hat sich die Kritik darauf verlagert, dass alle registrierten Flüchtlinge die Dienstleistungen der UNRWA in den Bereichen Gesundheit und Bildung kostenlos beanspruchen können, unabhängig davon ob sie in Lagern leben oder nicht – und unabhängig von ihrer sozialen Lage. Mit dieser Unterstützung würde die UNRWA Abhängigkeit und Korruption fördern. Trotz diesen Debatten wollen sowohl Flüchtlinge wie auch arabische Staaten an den kostenlosen Dienstleistungen nicht zuletzt deshalb festhalten, weil damit der Status als Flüchtling und das Recht auf Rückkehr assoziiert wird. Für sie hat die UNRWA auch eine politische Symbolfunktion.

Zweitens wird bemängelt, die UNRWA tue zu wenig für die Stärkung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit und die Integration der Flüchtlinge in ihren Gaststaaten. Diesbezüglich hat die Geschichte gezeigt, dass der Spielraum der UNRWA weitgehend von den Gaststaaten und auch von den Vorgaben der UNO-Generalversammlung abhängt. Dass solchen Vorhaben immer wieder enge Grenzen gesetzt wurden, hat politische («Recht auf Rückkehr»), aber auch wirtschaftliche Gründe.

3.3 Antisemitismus – Schulbuchdebatte

Der UNRWA wird immer wieder vorgeworfen, antisemitische Handlungen zu billigen. Seit den 1960er Jahren sieht sie sich mit Kritik konfrontiert, Schulbücher zu verwenden, die zu Hass gegen Israel aufrufen. Immer wieder erscheinen Berichte einiger Nichtregierungsorganisationen⁴¹ mit Hinweisen auf Bücher, in denen der Begriff «Israel» nicht vorkommt und auf deren Landkarten Israel gar nicht existiert. Solchen Berichten zufolge sollen die Wände von Schulen, die von der UNRWA finanziert werden, mit revolutionären Parolen und Symbolen versehen sein und zum Beispiel Sportveranstaltungen die Namen jugendlicher Terroristen

⁴¹ Zum Beispiel: Eldad J. Pardo, *Impact-SE The New Palestinian Curriculum 2018–19 Update—Grades 1–12*, September 2018.

tragen. Dokumentiert wurden auch Aufrufe zu Hass und Mord, die diesen Berichten zufolge von Lehrkräften und Mitarbeitenden des UNRWA in sozialen Netzwerken gepostet wurden.



Grafik 10: Bilder aus palästinensischen Schulbüchern: Bild links zeigt israelischen Bulldozer unter der Al-Aqsa-Moschee. Text fordert Kinder auf, etwas dazu zu schreiben. Die Karte rechts zeigt das historische Land Palästina (ohne Israel).⁴²

Wie in Kapitel 1 dargelegt, stammen die kritisierten Lehrmittel nicht von der UNRWA. Sie ist gehalten, den Lehrplan und die Lehrmaterialien des Gastlandes zu verwenden und macht dies seit den 1950er Jahren. Nur auf diese Weise können palästinensische Flüchtlingskinder in UNRWA-Schulen am Ende jedes Zyklus staatliche Prüfungen ablegen, in die höhere Sekundarstufe oder in die Hochschulen der Aufnahmeländer wechseln. Damit unterstützt die UNRWA die soziale Integration der Flüchtlinge im Aufnahmeland.

Die UNRWA hat weitreichende Anstrengungen unternommen, um die Qualität und Ausgewogenheit des Unterrichts sicherzustellen. Da sie kein Mandat hat, um die Curricula und die Schulbücher ihrer Gastländer abzuändern, hat sie selber ergänzende Materialien für die Schulen entwickelt. Ebenfalls hat sie Bildungsstrategien formuliert und Programme zur Weiterbildung der Lehrpersonen aufgebaut. In einer Studie hat das *United States Government Accountability Office* 2019 diese Massnahmen gewürdigt und ein positives Fazit gezogen.⁴³ Allerdings bleibt das Problem unausgewogener Schulbücher aus Gastländern bestehen. Am 20. September 2019 äusserte sich das *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* der UNO in ihrem Jahresbericht zu Palästina besorgt über Hassreden in palästinensischen Medien, von Regierungsvertretern und in Schulbüchern und wies darauf hin, dass solche Äusserungen zu Gewalt anstiften und Antisemitismus schüren könnten. Das Komitee rief die palästinensischen Behörden dazu auf, sämtliche Textpassagen und Bilder aus ihren Curricula und Schulbüchern zu entfernen, die Vorurteile und Hass bedienen würden. Sehr ähnliche Aussagen und Aufforderungen machte das Komitee am 12. Dezember 2019 in seinem Länderbericht zu Israel.⁴⁴

Am 13. Mai 2020 drückte auch das Europäische Parlament seine Sorge darüber aus, dass in palästinensischen Schulbüchern noch immer Hass und Gewalt unterrichtet würde. Gefordert wurde, eine Ausrichtung an UNESCO Standards zu erwirken und dafür auch finanzielle Druckmittel zu verwenden.⁴⁵ Norwegen seinerseits kürzte am 5. Juni 2020 seinen Finanzbeitrag an palästinensische Schulen um 50%, da mit den verwendeten Schulbüchern Kinder zu Gewalt aufgerufen würden.

⁴² Schulbuch der Palästinensischen Autonomiebehörde, Social Studies, Grade 7, 1st Semester, S. 56 und S. 67.

⁴³ United States Government Accountability Office, «[West Bank and Gaza: State Has Taken Actions to Address Potentially Problematic Textbook Content but Should Improve Its Reporting to Congress](#)» (GAO-19-448), 04.06.2019.

⁴⁴ United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, «[Concluding observations on the combined initial and second periodic reports of the State of Palestine](#)» (CERD/C/PSE/CO/1-2), 20.09.2019; «[Concluding observations on the combined seventeenth to nineteenth reports of Israel](#)» (CERD/C/ISR/CO/17-19), 27.01.2020.

⁴⁵ Europäisches Parlament, «[Entlastung 2018: Gesamthaushaltsplan der EU - Kommission und Exekutivagenturen](#)» (P9_TA(2020)0114), 14.05.2020, S. 72.

Die Schweiz beteiligt sich nicht an der Finanzierung der Lehrpläne und Schulbücher der Aufnahmeländer. Schulmaterialien, die dem Geist einer Zweistaatenlösung zuwiderlaufen, Gewalt verherrlichen, Rassismus und Antisemitismus schüren oder Verletzungen des Völkerrechts verharmlosen, sind nicht im Einklang mit der Schweizer Nahost-Position und werden von der Schweiz verurteilt. Die Schweiz wird sich weiterhin für geeignete Schulmittel einsetzen und unterstützt eine laufende Überprüfung des Unterrichtsmaterials. Ebenfalls wird sie die UNRWA weiterhin in den Bemühungen unterstützen, eine hohe Qualität des Unterrichts sicherzustellen.

3.4 Terrorismus

Der UNRWA wurden in der Vergangenheit immer wieder Verbindungen zur Hamas und zu terroristischen Aktivitäten vorgeworfen. So wurde sie beschuldigt, militante Hamas-Sympathisanten als Mitarbeitende zu beschäftigen und Spendengelder der Hamas erhalten zu haben. Während des Gaza-Konflikts 2014 wurde ihr vorgeworfen, Kämpfern der Hamas Unterschlupf geboten zu haben und in ihren Schulen und Räumlichkeiten Raketen und Sprengstoff zu lagern. Zudem soll die UNRWA toleriert haben, dass die islamistische Bewegung Schulhalte vorgibt.

Die UNRWA hat nach eigenen Angaben die Kontrollen in den letzten Jahren verstärkt und verurteilt regelmässig und öffentlich Vorfälle des Missbrauchs von UNRWA-Einrichtungen für militärische Zwecke, zuletzt im April 2020. Mitarbeitende der UNRWA sind an die Prinzipien der UNO gebunden. Auch hier hat die UNRWA in der Vergangenheit reagiert und Mitarbeitende, die sich nicht an die UNO-Prinzipien hielten, entlassen. Die Schweiz nutzt ihre Kontakte zu den Behörden in Gaza, um jeglichen Missbrauch von UNO-Einrichtungen für militärische Zwecke zu verurteilen und fordert gleichzeitig von der UNRWA, ihre Kontrollmechanismen weiter zu stärken.

3.5 Management

2007 lancierte die UNRWA ein umfassendes Reformprogramm mit dem Ziel, die Managementkapazitäten zu stärken und die Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungen zu verbessern. Sie trug damit geänderten Anforderungen Rechnung, die das stetige Wachstum der Organisation mit sich brachte. Auch nach diesen Massnahmen sah sich die UNRWA jedoch immer wieder mit Vorwürfen betreffend Management und Gouvernanz konfrontiert.

Ende Juli 2019 wurde bekannt, dass das Amt für interne Aufsichtsdienste der Vereinten Nationen (UN Office of Internal Oversight Services, OIOS) eine Untersuchung betreffend UNRWA eingeleitet hat. Gegenstand der Untersuchung war ein mögliches Fehlverhalten von Mitarbeitenden des UNRWA-Managements. Im November 2019 wurden die Geldgeber darüber informiert, dass die Untersuchung abgeschlossen ist und die entsprechenden Berichte dem UNO-Generalsekretär übergeben wurden. Demnach wurde keine Veruntreuung von Geldern festgestellt, aber zeigten sich Probleme bei der internen Gouvernanz der Organisation. Im Kontext der Untersuchung traten neben dem Generalkommissar, dem Schweizer Pierre Krähenbühl, vier weitere Kadermitglieder der Organisation von ihren Posten zurück.

Der UNO-Generalsekretär setzte einen interimistischen Generalkommissar ein und beauftragte ihn, umgehend einen Massnahmenplan zur Behebung festgestellter Mängel in der UNRWA umzusetzen, um damit die nötigen Reformen anzustossen. Die eingeleiteten Massnahmen umfassen unter anderem:

- Aufsicht und Rechenschaft: Stärkung der internen und externen Aufsichtsorgane, Schaffung eines Ombudsbüros und -beauftragten, Massnahmen zum Schutz vor sexueller Belästigung, modifizierte Richtlinien betreffend *Whistle-Blowing*.
- Transparenz und Gouvernanz: Engere Zusammenarbeit mit und verstärkte Verantwortlichkeit gegenüber der Beratenden Kommission und damit den Geberländern.
- Management: Dezentralisierung und inklusivere Gestaltung der Führungsstrukturen, Revision der Rekrutierungsprozesse, Überprüfung des Regelungsrahmens u.a. in den Bereichen Finanzen und Beschaffung, Anpassung der Kommunikations- und Beschlussfassungskultur.

Die DEZA hatte am 29. Juli 2019 entschieden, ihre ausstehenden Zahlungen an die UNRWA für 2019 zu sistieren bis die Untersuchung abgeschlossen ist und Massnahmen des UNO-Generalsekretärs vorliegen würden. Dabei handelte es sich um eine administrative Standardmassnahme, die die Pflicht des EDA widerspiegelt, verantwortungsvoll mit öffentlichen Geldern umzugehen. Am 12. Dezember 2019 entschied die DEZA, angesichts der eingeleiteten Massnahmen und der vorliegenden Erkenntnisse die Zahlungen wiederaufzunehmen. Seither setzt sich die Schweiz mit hoher Priorität für die Umsetzung des Reformpakets ein.

4 Die Schweiz und die UNRWA

4.1 Etappen

Die Schweiz beteiligt sich seit Beginn des Nahostkonflikts an der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Bereits 1948 sandte sie eine erste Lebensmittelsendung zur Unterstützung der Palästina-Flüchtlinge. 1949 folgten auf Ersuchen der UNO zwei Sendungen mit Medikamenten. In den Gründerjahren der UNRWA zeigte sich die Schweiz jedoch insgesamt zurückhaltend. Europa und die Nachbarstaaten standen selber noch im Banne einer grossen Flüchtlingskrise.

In den **1950er Jahren** leistete die Schweiz vor allem projektspezifisch Hilfe im Bereich der Gesundheit. So unterstützte sie die Wasserversorgung von Flüchtlingslagern in Jordanien. Auch stattete sie Gesundheitsinstitutionen im Libanon und in Jordanien mit medizinischen Apparaten aus. Zwischen 1958 und 1960 gab sie für solche Massnahmen insgesamt CHF 600'000 aus. Die Bilanz des Bundesrats zum Wirken der UNRWA fiel zum Ende des Jahrzehnts positiv aus. In seiner Botschaft an die Bundesversammlung über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke vom 12. Juli 1960 hielt er fest, dass die UNRWA trotz beschränkter Mittel viel zur Linderung der Not der Flüchtlinge beitragen habe.⁴⁶

In den **1960er Jahren** baute die Schweiz ihre Unterstützung aus. Neben der humanitären Hilfe wurde erstmals die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Nahostkontext aktiv. Einerseits unterstützte sie eine Berufsschule der UNRWA in Jordanien. Andererseits baute die Schweiz zusammen mit der UNRWA und der UNESCO in Beirut ein Institut zur Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern auf. Das Ziel der Förderung des Bildungsschwerpunkts der UNRWA war für die Schweiz, dass jungen Flüchtlingen eine bessere Eingliederung in die Gastländer oder deren Auswanderung ermöglicht wurde. 1965 setzte sich der Bundesrat kritisch mit der Situation der Palästina-Flüchtlinge auseinander. In der Diskussion wurde bedauert, dass manche Staaten keine konstruktiven Lösungen für die Flüchtlinge zulassen würden und Reintegrationsprojekte deshalb nicht weiterverfolgt werden konnten. Der Fokus auf Bildung bot einen Weg, Perspektiven für die Flüchtlinge zu schaffen.⁴⁷

In den **1970er Jahren** baute die Schweiz ihre Nahrungsmittelhilfe stark aus. Geliefert wurden regelmässig mehrere hundert Tonnen an Backmehl und an Vollmilchpulver für Kleinkinder und schwangere und stillende Mütter. Die Kosten beliefen sich dabei regelmässig auf das drei- bis siebenfache des Schweizer Grundbeitrags an die UNRWA (der damals jährlich etwa CHF 1 Mio. betrug). Die kritischen Stimmen im Parlament nahmen zu dieser Zeit zu. Sie forderten eine Lösung der Flüchtlingskrise durch wirtschaftliche und soziale Integration in den Gaststaaten. Die damaligen Abklärungen in der Region zeigten, dass der diesbezügliche Spielraum klein blieb.⁴⁸

Im Rahmen einer verwaltungsinternen Evaluation des UNRWA-Engagements der Schweiz in den frühen **1980er Jahren** wurde der Organisation eine grundsätzlich gute Arbeit unter schwierigen Bedingungen und fast permanenter Finanznot attestiert. Kritisiert wurde indes, dass Projekte zur Selbstverwirklichung der Flüchtlinge zu kurz kamen. Für die Schweiz wurde zudem eine Reduktion der Backmehllieferungen zugunsten von Aktivitäten im Bildungs- und Gesundheitsbereich als wichtige Massnahme identifiziert, dies auch in Bezug auf die Neuausrichtung der Prioritäten der UNRWA (vgl. Kapitel 1.4). Im Fazit hielt der Bericht fest, dass die UNRWA-Hilfe im Kern politischer Natur sei, die nur subsidiär einem humanitären Bedürfnis entspreche. Dies weil mit Ausnahme des Libanons nur eine kleine Minderheit der Flüchtlinge auf humanitäre Hilfe im strikten Sinne des Schweizer Entwicklungsgesetzes angewiesen sei und manche Flüchtlinge vor

⁴⁶ [Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der Internationalen Hilfswerk vom 16.11.1951](#); Eidgenössische Finanzverwaltung, «[UNRWA: Beitrag 1959–1960](#)», 27.05.1959; [Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke vom 12.07.1960](#).

⁴⁷ Politisches Departement, «[Zusätzlich Leistung an die UNRWA](#)», Antrag (Nr. 545) an den Bundesrat vom 05.03.1962; Politisches Departement, «[Technische Zusammenarbeit: Gewährung eines Bundesbeitrages von CHF 1'600'000 an die Kosten des Lehrer-Weiterbildungsinstituts der UNRWA in Beyrouth in den Jahren 1965 und 1966](#)», Antrag (Nr. 758) an den Bundesrat vom 09.03.1965; «[NOTIZEN aus der 23. Sitzung des Bundesrates vom 26.03.1965](#)»; Nationalrat, «[Debatte über Botschaft und Beschlussentwurf vom 12.07.1966 über die Erneuerung des Kredits zur Weiterführung der internationalen Hilfswerke](#)», 05.10.1966; [Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke \(Kredit für 1970/72\) vom 28.05.1969](#).

⁴⁸ Politisches Departement, «[UNRWA](#)», 11.05.1973; Politisches Departement, «[Contributions de la Suisse à l'UNRWA](#)», 05.10.1977; Politisches Departement, «[Beiträge an international tätige Hilfswerke zu Lasten des Rahmenkredites für humanitäre Hilfe für die Jahre 1979 bis 1981](#)», Antrag (Nr. 619) an den Bundesrat vom 20.03.1979.

allem deshalb an ihrer UNRWA-Registrationskarte festhielten, um ihre palästinensische Identität zu bewahren. Eine Alternative zu einer fortgesetzten Unterstützung der UNRWA liess sich jedoch nicht identifizieren.⁴⁹

Im Kontext des beginnenden Nahostfriedensprozesses baute die Schweiz in den **1990er Jahren** einerseits ihre materielle Hilfe für die UNRWA weiter aus. Andererseits betrachtete sie ihre Beiträge verstärkt als Teil einer umfassenden Nahostpolitik. Die Schweiz brachte sich betreffend UNRWA verstärkt politisch ein. Beispielsweise setzte sie sich für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Gastländern, Geberländern und der UNRWA ein. Auch finanzierte sie mehrere Studien zur Flüchtlingsfrage.⁵⁰

Seit den 2000er-Jahren engagierte sich die Schweiz in den verschiedenen Reformdiskussionen der UNRWA. Dazu gehören die Etablierung von strategischen Rahmenplänen, welche effizientere Ablaufstrukturen nach sich zog. Weiterhin förderte die Schweiz Schulungen für UNRWA-Mitarbeitende aus dem Bildungsbereich zur Verbesserung der qualitativen Standards im Bereich Didaktik sowie der Vermittlung von Werten wie Neutralität und Inklusion. Zudem hat sie die Ausarbeitung von Richtlinien zu den Themen Geschlechtergleichstellung, Kinderschutz und Inklusion von Menschen mit einer Behinderung unterstützt. Diese Richtlinien werden von der UNRWA genutzt und verbessern die Qualität der erbrachten Dienstleistungen.

Des Weiteren unterstützte die Schweiz Massnahmen, um die Reaktionsfähigkeit der UNRWA auf die Herausforderungen durch regionale Krisen zu verbessern. Ebenso setzte sie sich für die Schaffung von Jugendparlamenten ein, welche Jugendliche ermutigen, sich zu engagieren und demokratische Werte vermitteln. Im Jahr 2017 finanzierte die Schweiz eine Volkszählung der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon. Neben finanziellen Mitteln hat die Schweiz der UNRWA immer wieder auch Expertenwissen zur Verfügung gestellt. So hat sie Mitglieder des Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe eingesetzt, die interne Planungsprozesse der UNRWA und die Ausarbeitung von Projekten unterstützten.⁵¹

Seit 2005 ist die Schweiz Mitglied in der Beratenden Kommission der UNRWA und hatte 2016/17 die Rolle als Vorsitzende inne. In dieser Funktion hat die Schweiz 2016 im Auftrag des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (UNSG), António Guterres, gemeinsam mit der Türkei einen Konsultationsprozess lanciert. Gegenstand der Konsultationen waren Lösungsvorschläge für eine verbesserte und alternative Finanzierung der UNRWA. Dieser Prozess führte zu einer Diversifizierung der Finanzierungsquellen der UNRWA (Beiträge neuer, kleinerer Geberländer, dadurch auch eine breitere politische Abstützung). Ebenso wurde erreicht, dass die Golfstaaten höhere Beiträge an das Programmbudget zahlen. Darüber hinaus erhielt die UNRWA auch zusätzliche Beiträge aus dem Privatsektor und von Privatpersonen.

Angesichts der Führungskrise der UNRWA 2019 sind Management- und Reformfragen heute wieder ein prioritäres Anliegen der Schweiz gegenüber der UNRWA. Dieser Punkt wird in Kapitel 5 noch einmal aufgenommen.

4.2 Finanzierung

Wie dargelegt hat die Schweiz die UNRWA seit ihrer Gründung finanziell unterstützt. In den 1950er und 1960er Jahren blieben die Beiträge relativ gering. Parallel mit dem wachsenden Budget der UNRWA nahmen auch die Beiträge der Schweiz zu.

Die Beiträge der Schweiz stiegen in den 1970er und 1980er Jahren insbesondere in Form von Nahrungsmittelhilfe (Milchpulver und Mehl). Ein Strategiewechsel der Humanitären Hilfe in den 1990er Jahren hatte zur Folge, dass anstatt Nahrungsmittelhilfe finanzielle Beiträge gesprochen wurden. In jener Zeit erhöhte das Parlament die generellen Budgets für Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit signifikant. Im Nachgang dazu wurde entschieden, zusätzliche Beiträge für die diversen Krisen im Nahen Osten zu sprechen. Insbesondere der 2011 ausgebrochene syrische Konflikt hatte dramatische Folgen für palästinensische Flüchtlinge sowohl in Syrien wie auch in den Nachbarstaaten, was sich in den Beiträgen der Schweiz widerspiegelt.

Angesichts der anhaltenden Krisen und mangels Aussicht auf eine zeitnahe Lösung des Nahostkonflikts, hat die Schweiz seit 2014 einen Grossteil der Gelder für Hilfsappelle und Projekte durch Beiträge zum Programmbudget (*core contributions*) ersetzt. Ziel war, der UNRWA mehr Planungssicherheit zu geben und sie

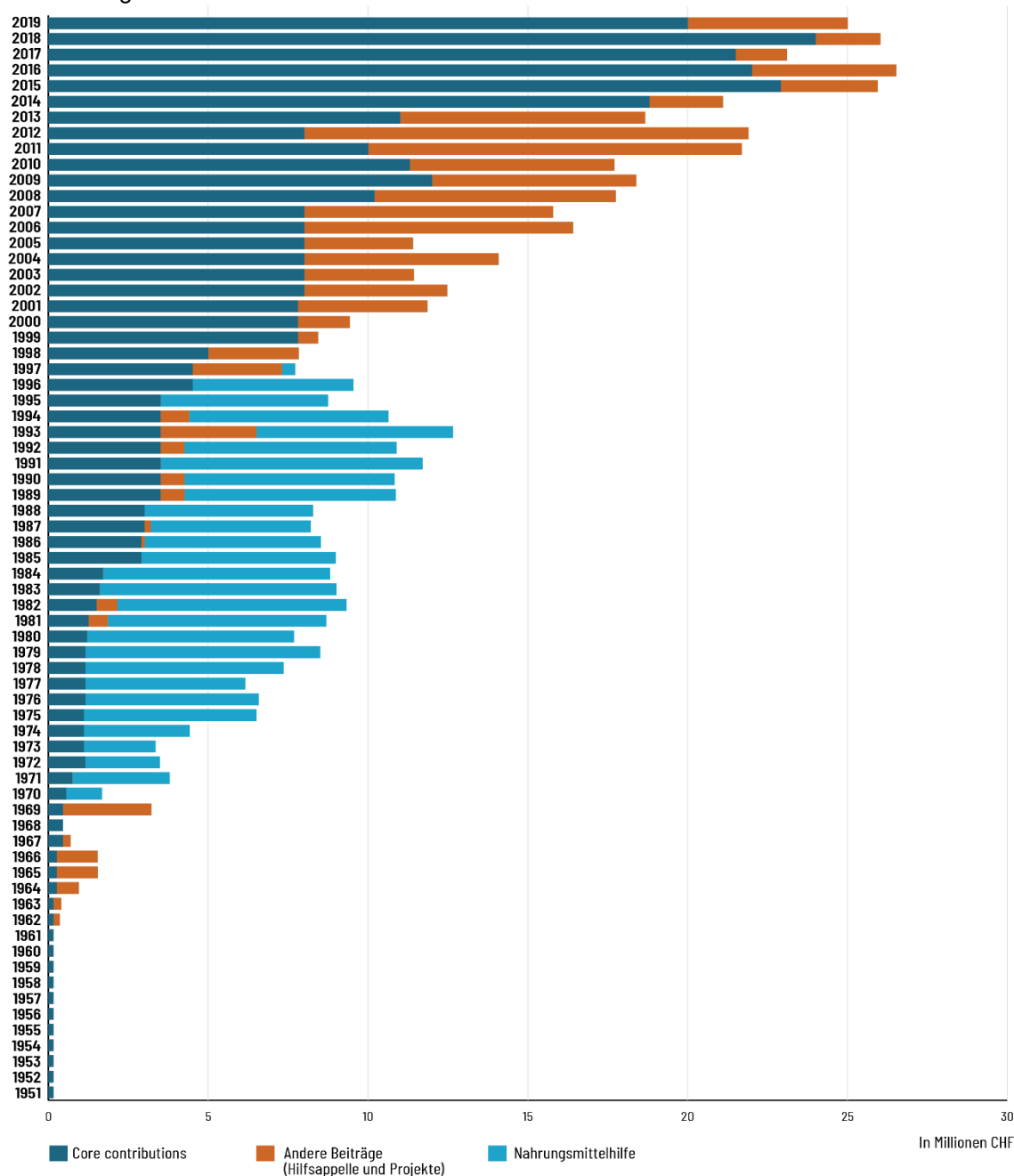
⁴⁹ EDA, «[Bericht über die humanitäre Hilfe der Schweiz an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina Flüchtlinge im Nahen Osten \(UNRWA\)](#)», 18.04.1984.

⁵⁰ [Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe vom 14.11.2001.](#)

⁵¹ [Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15.02.2012; Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17.02.2016.](#)

damit als Organisation zu stärken. Aufgrund des höheren Beitrags erhielt die Schweiz mehr Mitsprache in den Gremien der UNRWA und konnte dadurch einen erhöhten Einfluss auf die institutionellen Fragen ausüben.

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 2016 ist der aktuelle jährliche Beitrag der Schweiz rund CHF 20 Mio. für den Zeitraum 2016–2020. Dazu kommen weitere Beiträge für Nothilfemassnahmen in Verbindung mit den zahlreichen Konflikten in der Region und der Covid-19 Krise. Die Beiträge werden nach *core contributions* und Beiträgen für Nothilfemassnahmen gegliedert und variieren je nach Bedürfnislage von Jahr zu Jahr.



Grafik 11: Jährlich Beiträge der Schweiz an die UNRWA.⁵²

2020 präsentierten sich die Beiträge der Schweiz an die UNRWA bisher wie folgt:

- 20 Mio. Programmbudget
- 1 Mio. Reformunterstützung
- 1 Mio. Schutz der Zivilbevölkerung
- 3 Mio. *Emergency Appeal* COVID-19
- 0.5 Mio. COVID-Appell Libanon

⁵² Zahlen für die Frühphase wurden soweit verfügbar zusammengetragen, einzelne weitere Beiträge sind nicht auszuschliessen.

5 Würdigung und Ausblick

Die UNRWA – ursprünglich als Organisation mit befristetem Mandat gegründet – existiert 70 Jahre nach ihrer Entstehung nach wie vor. Ihr Aufgabenbereich hat sich mit der Entwicklung des Kontextes von der ursprünglich humanitären Hilfe im Bereich Nahrungsmittelversorgung auf Dienstleistungen im Bereich Bildung, Gesundheit, Stadtplanung und Wohlfahrt erweitert und verändert. Zugleich ist die Anzahl registrierter Flüchtlinge von ursprünglich 750'000 Flüchtlinge auf heute 5.6 Millionen angestiegen.

Die UNRWA operiert seit jeher in einem sehr schwierigen, stark politisierten Umfeld. Dass sie immer noch tätig ist und sein muss, ist letztlich Ausdruck eines Versagens der internationalen Staatengemeinschaft und der Konfliktparteien, den Nahostkonflikt und damit die Flüchtlingsfrage einer Lösung zuzuführen. Die Kritik an ihrer Arbeit ist oftmals Ausdruck des politischen Kontexts, teilweise aber durchaus auch materiell begründet.

Die stets steigenden Kosten für eine kontinuierlich wachsende Flüchtlingspopulation sind unbefriedigend. Ausserdem muss die UNRWA dringend ihre Reformen umsetzen. Gleichzeitig hält die Schweiz seit langem fest, dass die UNRWA wichtige Beiträge an die Stabilität in der Region leistet. Ohne ihr Wirken gäbe es noch weniger Arbeitsplätze und Bildungsmöglichkeiten für die Flüchtlinge. Das heisst noch weniger Perspektiven, noch mehr Armut und möglicherweise noch mehr Gewalt und Extremismus. Glaubwürdige Alternativen zur UNRWA wurden nie vorgetragen. Die UNRWA genießt eine sehr breite internationale Abstützung. Sie war, ist und bleibt deshalb eine zentrale multilaterale Organisation für die Schweiz im Nahen Osten.

Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz 2019 bei der UNO-Generalversammlung der Verlängerung des Mandates der UNRWA um weitere drei Jahre zugestimmt. Ihre künftigen Prioritäten gegenüber der UNRWA leiten sich aus der MENA-Strategie des Bundesrats 2021–2024, den Bedürfnissen der Flüchtlinge und dem in diesem Bericht identifizierten Handlungsbedarf für das Hilfswerk ab. Die Schweiz wird den Fokus insbesondere auf Reformen und Projekte legen, welche die Perspektiven für junge Palästinenserinnen und Palästinenser und die Kapazitäten der Aufnahmeländer verbessern.

Konkret sind folgende **Prioritäten** vorgesehen:

(i) Reformen

Die Schweiz erwartet vom neuen Generalkommissar Philippe Lazzarini, dass er die aufgegleisten Massnahmen zeitnah umsetzt und die nötigen Ressourcen dafür zur Verfügung stellt. Sie setzt sich insbesondere für transparente Arbeitsabläufe sowie eine wirkungsvolle Aufsicht und Kontrolle ein. Sie fordert, dass die Kommunikationskultur transparenter gestaltet wird und das UNRWA-Management gegenüber der Beratenden Kommission zu grösserer Rechenschaft verpflichtet ist. Die Schweiz ist zu diesen Punkten mit dem neuen UNRWA-Management und den Geberländern in engem Austausch.

(ii) Perspektiven für Palästinenserinnen und Palästinenser

Die Jugendarbeitslosigkeit im Nahen und Mittleren Osten ist sehr hoch. Die Palästinenserinnen und Palästinenser sind zu wenig in den Arbeitsmarkt integriert und oft abhängig von Dienstleistungen der UNRWA. Die Schweiz wird in Zusammenarbeit mit den Aufnahmeländern und den Geberländern der UNRWA nach Möglichkeiten suchen, welche diese Abhängigkeit reduzieren und es Palästinenserinnen und Palästinensern erlauben, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern und ein selbstbestimmtes und wirtschaftlich unabhängiges Leben zu führen. Alle beteiligten Akteure und allen voran die arabischen Länder, die palästinensischen Behörden und Israel sollen ihre Verantwortung für die Flüchtlinge wahrnehmen.

Insbesondere in **Jordanien und Westbank** soll der Fokus auf die Arbeitsintegration der jungen Leute und die Entwicklung des lokalen Privatsektors gelegt werden. Dies wird durch die Stärkung von Arbeitsvermittlungszentren in den Lagern umgesetzt. Als wichtige Partner sind der Privatsektor, nationale und internationale Entwicklungsfinanzinstitute sowie Universitäten und NGOs vorgesehen. Schweizer Fachwissen, einschliesslich im Betrieb der Arbeitsvermittlungszentren, trägt zur notwendigen Innovation bei.

Die Etablierung einer **öffentlich-privaten Partnerschaft** mit vor Ort tätigen **Schweizer Unternehmen** könnte ein weiterer Bestandteil des Projektes sein. Insbesondere, wenn diese Unternehmen eine Berufsbildungs-Komponente integrieren, welche jungen palästinensischen Flüchtlingen neben einem Arbeitsplatz eine Aus-, bzw. Weiterbildung ermöglichen. Ein Bereich mit wirtschaftlichem Potenzial in der Region ist das **Hotel- und Tourismusgewerbe**. Die Schweiz verfügt gerade in diesem Bereich über Fachwissen in der Region. Des Weiteren sollen die **Mikrokreditprogramme** der UNRWA gestärkt werden, insbesondere um Frauen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

(iii) Dialog mit den Aufnahmeländern

Mit Ländern wie Libanon und Jordanien sollen im Hinblick auf eine Verbesserung des Berufsbildungsniveaus der Flüchtlinge weitere Programme entwickelt werden. Dabei gilt es Länder wie Deutschland und Österreich, die über ähnliche Kompetenzen wie die Schweiz verfügen, und die finanzstarken Golfländer für die Finanzierung zu gewinnen. Im Libanon soll die «Strategie für die Jugend» des Komitees für einen libanesisch-palästinensischen Dialog (LPDC) unterstützt werden. Dieser hat zum Ziel, die Arbeitslosigkeit unter jungen palästinensischen Flüchtlingen zu bekämpfen. Eine Idee ist die Schaffung einer Industrie- und Gewerbezone zur Förderung des **Jungunternehmertums**.

(iv) Bildung

Die Schweiz wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die Curricula und das Unterrichtsmaterial an den UNRWA-Schulen auf den UNO-Werten beruhen, zu denen Neutralität, Menschenrechte, Toleranz und Nicht-Diskriminierung gehören. Sie thematisiert die Frage der Lehrmittel in ihrem Dialog mit den Gaststaaten und der UNRWA regelmässig. Ein entscheidendes Element ist die Ausbildung von Lehrpersonen, die in UNRWA-Schulen unterrichten. Ebenfalls wichtig ist die Einführung von schulischen Modulen zur Bekämpfung von Antisemitismus, Islamophobie und Radikalisierung.

Das EDA beabsichtigt, die Unterstützung für zwei statt wie bisher vier Jahre zu sprechen und wird dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten. Ihr weiterer Umfang wird auch von der Umsetzung der angekündigten Reformen abhängig sein. Mit dem finanziellen Kernbeitrag sollen Projektmittel für die Reformen und für nachhaltige Programme zugunsten der jungen Palästinenserinnen und Palästinenser eingesetzt werden. Der Bundesrat wird vor Ende 2020 Beschluss fassen zur Frage der UNRWA-Finanzierung.

Parallel zur Unterstützung der UNRWA wird sich die Schweiz weiterhin für ein Ende des Nahostkonflikts einsetzen. Sie ist überzeugt, dass nur eine verhandelte Zweistaatenlösung im Einklang mit dem Völkerrecht und international vereinbarten Parametern zu einem dauerhaften Frieden zwischen Israelis und Palästinensern führen kann. Die Frage der palästinensischen Flüchtlinge muss im Rahmen eines umfassenden Verhandlungsabkommens nachhaltig gelöst werden. Die Schweiz hat daher die involvierten Parteien aufgefordert, von unilateralen Massnahmen abzusehen und an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Sie steht weiterhin bereit, mit ihren Guten Diensten zur Förderung des Dialogs beizutragen.

ANNEX 1: Postulat 18.3557 Nantermod

Nationalrat

18.3557

Postulat Nantermod

UNRWA. Rückblick und Ausblick nach 70 Jahren

Wortlaut des Postulates vom 14.06.2018

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über das UNRWA zu erstellen, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten. Dieser Bericht soll in erster Linie die folgenden Punkte behandeln:

1. Die geschichtliche Entwicklung des UNRWA im Rahmen des Nahostkonflikts.
2. Die Haltung der Schweiz gegenüber dem UNRWA im Laufe der Zeit.
3. Die Entwicklung der Finanzierung des Hilfswerks und der Schweizer Beiträge.
4. Eine Analyse der Kritik, die regelmässig am UNRWA geübt wird (Antisemitismus, Anstiftung zum Terrorismus, positive Diskriminierung der palästinensischen Flüchtlinge gegenüber den lokalen Bevölkerungen usw.), und der Massnahmen, die ergriffen wurden, damit diese Vorwürfe verschwinden.
5. Der Status der palästinensischen Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Flüchtlingen, für die sich das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) einsetzt.
6. Bilanz und Perspektiven.

Mitunterzeichnende

Bigler, Derder, Eichenberger, Imark, von Siebenthal (5)

Begründung

Die Finanzierung von Organisationen durch Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) wird gemäss den Forderungen des Parlamentes und im Nachgang zu den Botschaften des Bundesrates zur internationalen Zusammenarbeit regelmässig evaluiert. Die obengenannten Punkte müssen daher fortlaufend diskutiert werden, offen und konstruktiv, um die Auswirkungen unseres Engagements einzuschätzen. Deshalb bedürfen die Frage nach der Finanzierung des UNRWA durch die Schweiz und der Zusammenhang mit den Interessen unseres Landes einer vertieften Analyse.

Der Bericht des Bundesrates soll eine öffentliche und objektive Diskussion über die verschiedenen Punkte ermöglichen, einschliesslich der Kritik, die gegenüber dem UNRWA bezüglich seines Mandats und seiner Aktivitäten geäussert wurde. Schliesslich ist es von zentraler Bedeutung, eine Zwischenbilanz der Zusammenarbeit der Schweiz mit dem UNRWA zu ziehen und sich über die mittelfristigen Ziele klarzuwerden.

Stellungnahme des Bundesrates vom 15.08.2018

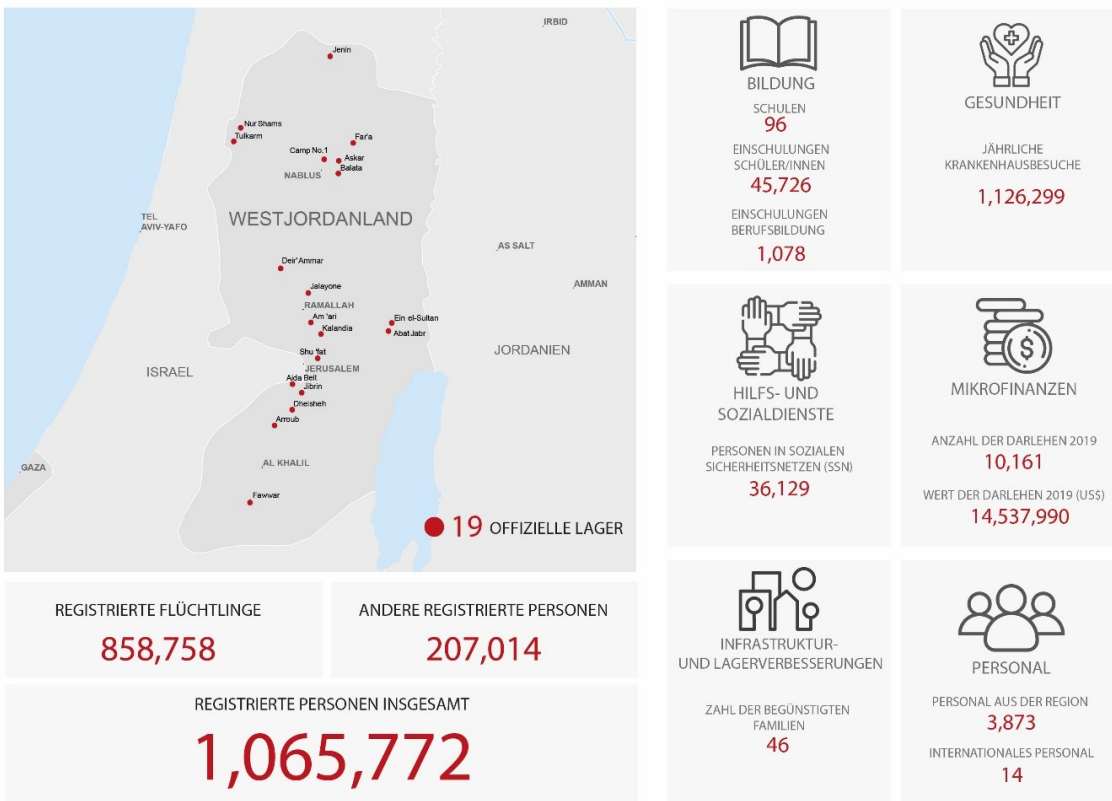
Der Bundesrat begrüsst die Möglichkeit, sich zu der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Uno-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und den Zukunftsperspektiven dieser Zusammenarbeit zu äussern. Die UNRWA spielt eine Schlüsselrolle für die Stabilität in der Region und für den Kampf gegen die Radikalisierung. Es ist legitim, dass sich die Schweiz als wichtige Beitragszahlerin des UNRWA in die Überlegungen zur Zukunft dieser Organisation einbringt.

Antrag des Bundesrates vom 15.08.2018

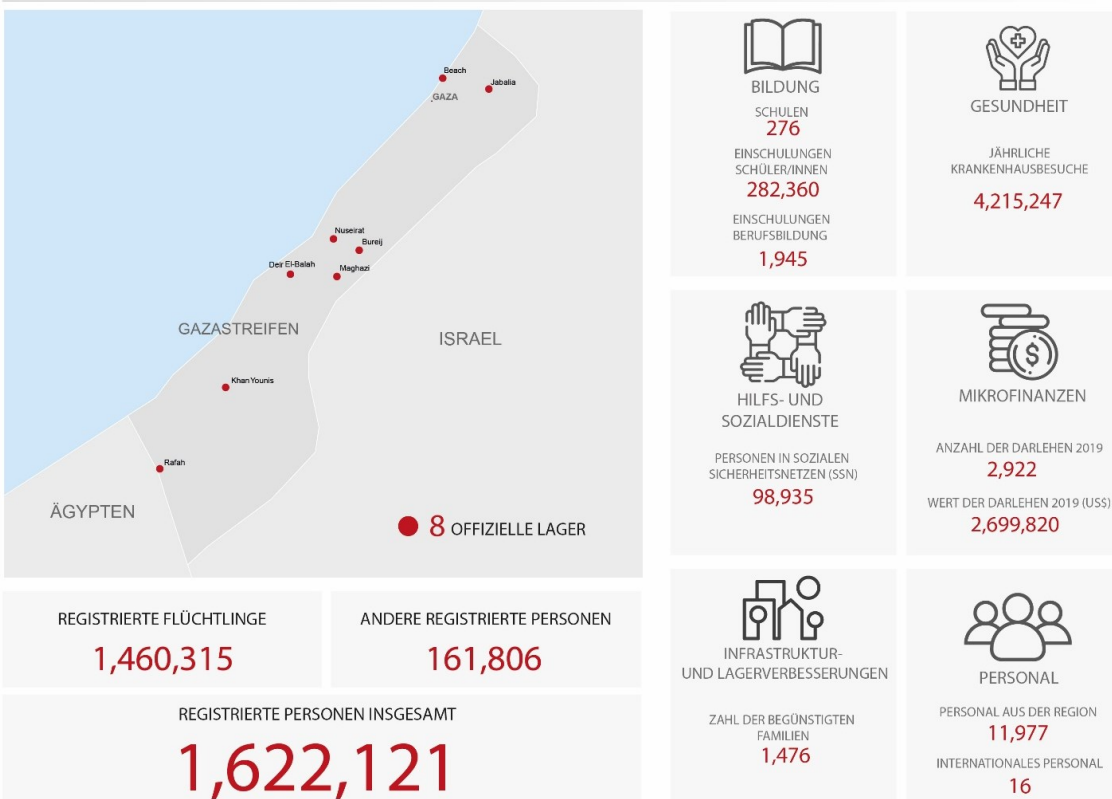
Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

ANNEX 2: UNRWA Aktivitäten per 31. Dezember 2019⁵³

WESTJORDANLAND - UNRWA-Aktivitäten per 31. Dezember 2019

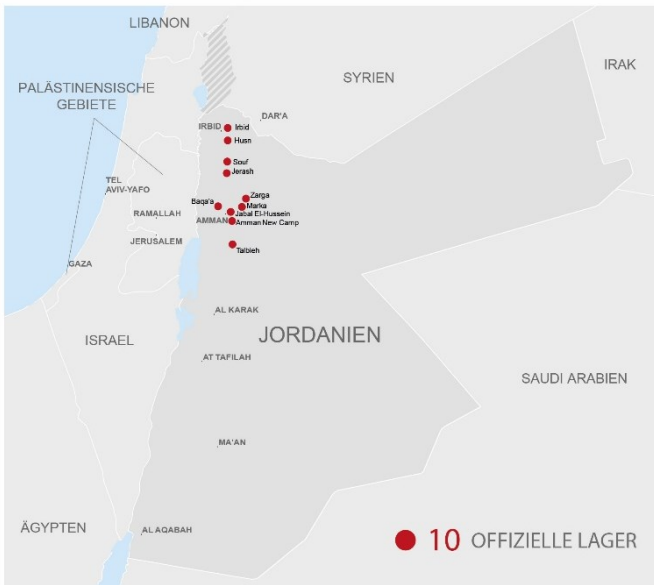


GAZASTREIFEN - UNRWA-Aktivitäten per 31. Dezember 2019



⁵³ UNRWA Website: «[UNRWA in figures](#)».

JORDANIEN - UNRWA-Aktivitäten per 31. Dezember 2019



REGISTRIERTE FLÜCHTLINGE

2,272,411

ANDERE REGISTRIERTE PERSONEN

147,251

REGISTRIERTE PERSONEN INSGESAMT

2,419,662



BILDUNG

SCHULEN

169

EINSCHULUNGEN

SCHÜLER/INNEN

118,296

EINSCHULUNGEN

BERUFSBILDUNG

3,081



GESUNDHEIT

JÄHRLICHE

KRANKENHAUSBESUCHE

1,695,966



HILFS- UND

SOZIALDIENSTE

PERSONEN IN SOZIALEN

SICHERHEITSNETZEN (SSN)

58,479



MIKROFINANZEN

ANZAHL DER DARLEHEN 2019

12,060

WERT DER DARLEHEN 2019 (US\$)

10,717,235



INFRASTRUKTUR-

UND LAGERVERBESSERUNGEN

ZAHL DER BEGÜNSTIGTEN

FAMILIEN

50



PERSONAL

PERSONAL AUS DER REGION

5,962

INTERNATIONALES PERSONAL

11

LIBANON - UNRWA-Aktivitäten per 31. Dezember 2019



REGISTRIERTE FLÜCHTLINGE

476,033

ANDERE REGISTRIERTE PERSONEN

62,659

REGISTRIERTE PERSONEN INSGESAMT

538,692



BILDUNG

SCHULEN

65

EINSCHULUNGEN

SCHÜLER/INNEN

36,817

EINSCHULUNGEN

BERUFSBILDUNG

895



GESUNDHEIT

JÄHRLICHE

KRANKENHAUSBESUCHE

881,064



HILFS- UND

SOZIALDIENSTE

PERSONEN IN SOZIALEN

SICHERHEITSNETZEN (SSN)

61,384



MIKROFINANZEN

ANZAHL DER DARLEHEN 2019

-

WERT DER DARLEHEN 2019 (US\$)

-



INFRASTRUKTUR-

UND LAGERVERBESSERUNGEN

ZAHL DER BEGÜNSTIGTEN

FAMILIEN

1,616



PERSONAL

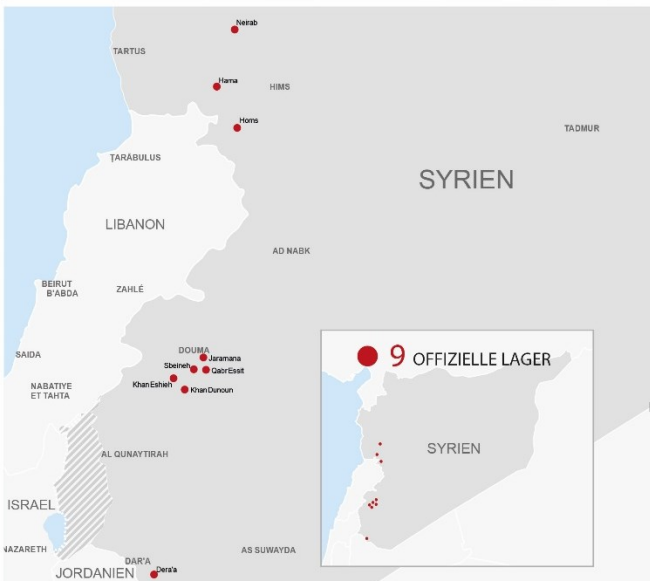
PERSONAL AUS DER REGION

2,983

INTERNATIONALES PERSONAL

10

SYRIEN - UNRWA-Aktivitäten per 31. Dezember 2019



BILDUNG

SCHULEN
103
EINSCHULUNGEN
SCHÜLER/INNEN
50,143
EINSCHULUNGEN
BERUFSBILDUNG
1,217



GESUNDHEIT

JÄHRLICHE
KRANKENHAUSBESUCHE
804,542



HILFS- UND SOZIALDIENSTE

PERSONEN IN SOZIALEN
SICHERHEITSNETZEN (SSN)
16,071



MIKROFINANZEN

ANZAHL DER DARLEHEN 2019
10,433
WERT DER DARLEHEN 2019 (US\$)
4,137,360

REGISTRIERTE FLÜCHTLINGE

562,312

ANDERE REGISTRIERTE PERSONEN

84,831

REGISTRIERTE PERSONEN INSGESAMT

647,143



INFRASTRUKTUR- UND LAGERVERBESSERUNGEN

ZAHL DER BEGÜNSTIGTEN
FAMILIEN
NA



PERSONAL

PERSONAL AUS DER REGION
2,642
INTERNATIONALES PERSONAL
14