
Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens

Reihe herausgegeben von

- M. Beck, Odense, Dänemark
- C. Harders, Berlin, Deutschland
- A. Jünemann, Hamburg, Deutschland
- R. Ouaiassa, Marburg, Deutschland
- S. Stetter, München, Deutschland

Die Reihe beschäftigt sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mit aktuellen Entwicklungen und Umbrüchen in Nordafrika und dem Nahen Osten, inklusive der Golfregion, und darüber hinaus. Die politischen, sozialen und ökonomischen Dynamiken in der Region sind von hoher globaler Bedeutung und sie strahlen intensiv auf Europa aus. Die Reihe behandelt die gesamte Bandbreite soziopolitischer Themen der Region, Veränderungen in Konfliktmustern und Kooperationsbeziehungen in Folge der Arabischen Revolten 2010/11, die Euro-Arabischen Beziehungen und die Mittelmeerpolitik oder den Nahostkonflikt. Auf (trans-)nationaler Ebene geht es unter anderem um Themen wie Reform, Transformation und Autoritarismus, Islam und Islamismus, soziale Bewegungen, Geschlechterverhältnisse, aber auch energie- und umweltpolitische Fragen, Migrationsdynamiken oder Entwicklungen in der Politischen Ökonomie, auch aus historischer Perspektive. Der Schwerpunkt liegt auf innovativen politikwissenschaftlichen Werken, die die gesamte theoretische Breite des Faches abdecken; Eingang finden aber auch Beiträge aus anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, die relevante politische Zusammenhänge behandeln.

This book series focuses from social sciences perspectives, on developments and upheavals in North Africa, the Middle East, the Gulf and beyond. A region of which the political, economic and social dynamics are globally highly significant, and intensely resonate with Europe. The book series covers the whole range of socio-political issues in the region, such as new changes in conflict patterns and cooperation relations in the wake of the Arabian Revolution 2010/2011 regarding Euro-Arab relations and Mediterranean politics, or the Israeli-Palestinian conflict. On a (trans)national level the series deals with, amongst others, reform, transformation and authoritarianism, Islam and Islamism, social movements, gender dynamics political economy, migration, but also energy and environmental issues, migration dynamics, or developments in the political economy, including historical perspectives. The series focuses on innovative work in political science spanning the entire range of political theory; contributions from other social sciences addressing political issues are also included.

Dr. Martin Beck ist Professor für gegenwartsbezogene Nahost-Studien an der University of Southern Denmark in Odense, Dänemark.

Dr. Cilja Harders ist Professorin für Politikwissenschaft und Leiterin der „Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients“ am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Deutschland.

Dr. Annette Jünemann ist Professorin für Politikwissenschaft am Institut für Internationale Politik der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Deutschland.

Prof. Dr. Rachid Ouaisa ist Professor für Politik des Nahen und Mittleren Ostens am Centrum für Nah- und Mittelost-Studien der Philipps-Universität Marburg, Deutschland.

Dr. Stephan Stetter ist Professor für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Universität der Bundeswehr München, Deutschland.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12508>

Birthe Tahmaz

Vom Nothilfprogramm zur Normensetzung

UNRWA im Spannungsfeld zwischen
internationalen und lokalen Normen

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Stephan Stetter

 Springer VS

Birthe Tahmaz
Berlin, Deutschland

Dissertation Philipps-Universität Marburg, 2017

ISSN 2626-224X ISSN 2626-2258 (electronic)
Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens
ISBN 978-3-658-24145-2 ISBN 978-3-658-24146-9 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24146-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort

In Folge des 1. israelisch-arabischen Krieges von 1948 wurde das Hilfswerk der Vereinten Nationen (UN) für Palästinaflüchtlinge – UNRWA (United Nations Relief and Work Agency) – gegründet. Auf mehreren Ebenen nimmt UNRWA eine zentrale politische Rolle ein. So ist die Organisation auf globaler Ebene ein Trendsetter für den seit Mitte des 20. Jahrhunderts sich entwickelnden rechtlichen und politischen Umgang mit kriegs-, konflikt- und katastrophenbedingten Flüchtlingsbewegungen. Am deutlichsten ist dies institutionalisiert im nach UNRWA gegründeten UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR. Gleichzeitig leistet UNRWA auf globaler Ebene einen von manchen gefeierten von anderen beklagten Beitrag dazu, das Thema palästinensischer Flüchtlinge im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts auf der weltpolitischen Tagesordnung zu halten.

Im lokalen Kontext wiederum nimmt UNRWA ebenfalls eine bedeutsame Rolle ein. Dies vor allem dadurch, dass die Organisation wichtige alltägliche Hilfe für die Menschen in den in der Region des Nahen Ostens verstreuten palästinensischen Flüchtlingslagern leistet, insbesondere mit Blick auf wohlfahrtstaatliche Aufgaben, die aus unterschiedlichen Gründen andere nicht zu leisten bereit oder in der Lage sind – sei es Israel als Besatzungsmacht und als Staat, der sich bis heute schwer tut, seine Verantwortung für die Entstehung des palästinensischen Flüchtlingsproblems anzuerkennen. Sei es eine auch aus internen Gründen oft nicht ausreichend handlungsfähige und in Palästina oft als korrupt angesehene Palästinensische Autonomiebehörde. Seien es arabische Nachbarstaaten, die oft nur zu einer geringen Integration der Palästinenser bereit sind. All dies führt zu dem Schluss, dass die humanitäre Lage der Palästinaflüchtlinge und ihrer Nachkommen in den Flüchtlingslagern zum einen politisch und sozial prekär bleibt, zum anderen eine wirklich tragfähige Lösung im Rahmen einer umfassenden nahöstlichen Friedenslösung weiter nicht in Sicht ist – trotz vereinzelter innovativer Lösungsansätze, die zu Zeiten des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses von einigen palästinensischen, israelischen, arabischen und internationalen Akteuren zumindest angedacht wurden.

Angesichts der hohen menschenrechtlichen und politischen Relevanz des Themas ist es für die Herausgeber der Reihe *Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens* besonders erfreulich, dass wir Birthe Tahmaz mit ihrer sehr lesenswerten Arbeit über UNRWA für die Buchreihe gewinnen konnten. Die Arbeit leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, den institutionellen Wandel von UNRWA seit

den 1940er Jahren und die Rolle UNRWAs in der palästinensischen und internationalen Politik besser zu verstehen. Die Arbeit zeigt insbesondere und durch beeindruckende empirische Recherche auf, dass es in den vergangenen Jahrzehnten zu einer sich aus der institutionellen Logik UNRWAs erklärenden schrittweisen Ausweitung des Mandats von UNRWA gekommen ist – und zwar durch Organisationshandeln von UNRWA selber und nicht durch formale Beschlüsse der UN oder ihrer Mitgliedstaaten. Auf einer konzeptionellen und theoretischen Ebene ist es eine der vielen interessanten Beobachtungen, die die vorliegende Arbeit anstellt, wie sich das institutionelle Mandat UNRWAs durch die spezifische Konfliktlogik im israelisch-palästinensischen – und nachgeordnet durch Konflikte innerhalb der palästinensischen Politik und Gesellschaft – schrittweise ausgeweitet hat. Dieser Wandel zeigt sich auf drei Ebenen: erstens einer Ausweitung der Themenpalette UNRWAs, vor allem einer zunehmenden Bezugnahme auf Menschenrechte; zweitens einer Politisierung der Organisation, die sich unter anderem darin zeigt, dass UNRWA zunehmend eigene Positionen im israelisch-palästinensischen Konflikt entwickelt hat; drittens einer institutionellen Ausweitung der eigenen Rolle dergestalt, dass UNRWA zunehmend quasi-staatliche, vor allem wohlfahrtsstaatliche Aufgaben wahrnimmt – und so ein funktionales, kaum aber politisches Vakuum füllt, dass sich aus dem Scheitern des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses und den hiermit verbundenen Problemen des *state-building* in Palästina nach wie vor ergibt. Für alle an Politik und Gesellschaft in Palästina und am israelisch-palästinensischen Konflikt interessierten Leserinnen und Leser, aber auch für alle, die sich für die Entwicklung, Transformation und Politisierung internationaler Organisationen und die Bedeutung von Menschenrechtsfragen in der internationalen Politik im Nahen Osten und darüber hinaus interessieren, ist die vorliegende Schrift von Birthe Tahmaz eine wichtige Referenzstudie.

Für die Herausgeber, Professor Dr. Stephan Stetter, Universität der Bundeswehr München im Juli 2018

Danksagung

Man muss viel gelernt haben, um über das, was man nicht weiß, fragen zu können.

Jean-Jacques Rousseau

Diese Arbeit ist keine Einzelleistung. Eine Reihe von Personen hat maßgeblich dazu beigetragen, dass ich sie realisieren konnte. Bei diesen möchte ich mich bedanken. Vor allem gilt mein Dank meinem Mann Haidar und unseren Kindern Junis und Aaron. Sie haben stets Rücksicht genommen und mich in diesem Vorhaben unterstützt. Ohne sie hätte ich dieses Projekt niemals erfolgreich beenden können. Auch meinen Eltern Maria-Anna, Eckhard, Doris und Bernhard, meiner Schwester Christina, meinem Schwager Jörn und meinen Freunden gilt mein Dank, die mir immer wieder Mut gemacht und uns dabei geholfen haben, den Alltag neben Berufstätigkeit und Promotion zu managen.

Mein besonderer Dank gilt außerdem meinem Doktorvater Thorsten Bonacker. Seine fachlichen Ratschläge und seine wertvollen Tipps für die erfolgreiche Bewältigung der zahlreichen anderen begleitenden Herausforderungen – wie Zeitmanagement, der Umgang mit Schreib- und Denkblockaden und die Vereinbarkeit von Familie und Promotion – haben mir immer wieder dabei geholfen, im Dissertationsprozess meinen Weg zu finden.

Ohne meine Tätigkeit an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) wäre diese Dissertation nie realisiert worden. In erster Linie gilt darum mein Dank Dora Lindemann. Sie hat mich über die Jahre immer wieder ermutigt, wenn Momente des Zweifels aufkamen. Sie hat mir außerdem dabei geholfen, dass ich auch die letzte falsch gesetzte Interpunktion aufspüren konnte. Ich möchte außerdem meinem damaligen Vorgesetzten Markus Kaim dafür danken, dass er neben dem Arbeitsalltag stets Verständnis für die Dissertation und immer ein offenes Ohr für Fragen hatte. Ich bin auch Lars Brozus, meinem SWP-Mentor, für seine lange und engagierte Unterstützung des Projekts dankbar. Vor allem seine kritischen Fragen haben dabei geholfen, Forschungsfrage und Untersuchungsdesign zu entwickeln und erfolgreich verteidigen zu können. Er hat mich auch davor bewahrt, im ‘Elfenbeinturm’ zu verschwinden, indem er mich immer wieder an die drängen Fragen in der Empirie erinnert hat. Auch meinem ehemaligen SWP-Kollegen Jan Busse gilt mein besonderer Dank, der sich stets Zeit für ein Gespräch über den Nahen Osten und das ‘Abenteuer’ Dissertation genommen und mir damit durch die

eine oder andere Krise geholfen hat. Außerdem möchte ich mich bei den Mitgliedern des SWP-Doktorandenkolloquiums bedanken, mit denen ich stets in konstruktiver Atmosphäre über meine Arbeit diskutieren konnte.

Schließlich möchte ich mich bei den vielen gegenwärtigen und ehemaligen UNRWA- Mitarbeitern bedanken, die mich in meiner Arbeit im Archiv in Amman unterstützt haben und die sich immer wieder mit mir über die Organisation und ihre Geschichte im Nahostkonflikt ausgetauscht haben.

Birthe Tahmaz

Inhalt

1	Einführung	1
1.1	Problemstellung, Relevanz, Zielsetzung	1
1.1.1	Zielsetzung	5
1.2	Quellen, Methoden, Struktur	7
1.2.1	Begriffliche Grundlagen	11
1.3	Forschungsstand	17
1.3.1	Internationale staatliche und nicht-staatliche Akteure als Konstrukteure und Entrepreneurere internationaler Normen	17
1.3.2	Wanderungsprozesse von Normen zwischen internationaler, regionaler und lokaler Ebene	22
1.3.3	Internationale Organisationen als autonome Konstrukteure und Entrepreneurere internationaler Normen in lokalen Konfliktkontexten	23
1.3.4	UNRWA als Forschungsgegenstand in der Friedens- und Konfliktforschung und Regionalwissenschaft	27
1.4	UNRWA im Spannungsfeld normativer Pole	36
1.4.1	Politische Hintergründe des Nahostkonflikts	36
1.4.2	Zentrale Normenkonflikte: staatliche Grenzen, der wachsende Konflikt der westlichen Staaten mit der Sowjetunion, die Flüchtlingsfrage	39
1.4.3	Die Arbeit der UNRWA bis zur Gegenwart	44
2	Erklärungsmodelle zur Entstehung und Verbreitung internationaler Normen	49
2.1	Der Lebenskreislauf	49
2.2	Das Spiralmodell	54
2.3	Die Normenzirkulation	58
2.4	Zusammenfassung: Erklärungsbeiträge und -grenzen	61
3	Empirische Untersuchung und Ergebnisse	65
3.1	Forschungsdesign	65
3.1.1	Wissenschaftstheoretische Verortung	66
3.1.1.1	Kausalität – gesetzesähnliche Beziehung, empirische Regelmäßigkeit, oder singular kontextabhängig?	68

3.1.2	Theoretische Überlegungen	70
3.1.3	Erhebung der empirischen Daten mittels Practice Tracing.....	71
3.1.4	Begründung der Fallauswahl	75
3.2	Der Sechstagekrieg 1967.....	81
3.2.1	Beschreibung des Konfliktkontexts.....	81
3.2.2	Engagement der UNRWA während und unmittelbar nach dem Sechstagekrieg	86
3.2.2.1	Nothilfeleistungen	87
3.2.2.2	Öffentlichkeitsarbeit.....	97
3.2.2.3	Verhandeln	100
3.2.3	Die Konstitution normativer Praktiken im Zuge des Sechstagekrieges.....	104
3.3	Die erste Intifada von Dezember 1987 bis Oktober 1993	109
3.3.1	Beschreibung des Konfliktkontexts	109
3.3.2	Engagement der UNRWA während und unmittelbar nach der ersten Intifada	116
3.3.2.1	Hilfeleistungen	116
3.3.2.2	Öffentlichkeitsarbeit, Protest und Verhandeln	123
3.3.2.3	Überwachung der humanitären und menschenrechtlichen Situation	126
3.3.3	Die Konstitution normativer Praktiken im Zuge der ersten Intifada.....	128
3.4	Der Gazakrieg 2014	133
3.4.1	Beschreibung des Konfliktkontexts	133
3.4.2	Engagement der UNRWA während und unmittelbar nach dem Gazakrieg 2014.....	145
3.4.2.1	Nothilfeleistungen	145
3.4.2.2	Öffentlichkeitsarbeit und Protest.....	150
3.4.2.3	Verhandeln	152
3.4.2.4	Überwachung der humanitären und menschenrechtlichen Situation	152
3.4.2.5	Eintreten für die humanitäre und menschenrechtliche Situation der betroffenen Palästinenser	153
3.4.3	Die Konstitution normativer Praktiken im Zuge des Gazakrieges von 2014	154
3.5	Zwischenfazit	160
3.5.1	Zusammenfassender Vergleich und Einbettung der Ergebnisse in den theoretischen Rahmen der Arbeit	160
3.5.1.1	Wie kann eine internationale Norm auf lokaler Ebene entstehen?	161

3.5.1.2	Welche Rolle spielt der spezifische Charakter einer internationalen Organisation im Normenwandel?	163
3.5.1.3	Welche Wirkungsmacht ist von einem lokalen Konflikt im Wandlungsprozess einer internationalen Norm zu erwarten?	164
3.5.2	Typologie normativer Praktiken	164
3.5.2.1	VN-Praktik	165
3.5.2.2	Lokalisierte VN-Praktik	165
3.5.2.3	Lokale normative Praktik	167
3.5.2.4	Internationalisierte lokale/ lokalisierte normative Praktik..	168
3.5.3	Historische Entwicklung normativer Praktiken: Verstetigung und wiederkehrende lokale Anpassung ihrer Normen	168
4	UNRWA im Wandel: von <i>implementation</i> zu <i>agency</i>	175
4.1	Empirische Schlussfolgerungen	175
4.2	Schlussfolgerungen für die politikwissenschaftliche Forschung und weitere Perspektiven.....	183
4.3	Implikationen für die Vereinten Nationen im Nahen Osten.....	187
	Quellen- und Literaturverzeichnis	191

Abkürzungsverzeichnis

CMHP	Community Mental Health Programme
DPFLP	Democratic Popular Front for the Liberation of Palestine
EMOT	Extraordinary Measures in the Occupied Territories
EPA	Expanded Programme of Assistance
ESM	Economic Survey Mission
HRCRT	Human Rights, Conflict Resolution and Tolerance
IB	Internationale Beziehungen
ICIP	Infrastructure and Camp Improvement Programme
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDF	Israel Defense Forces
IDP	Internally Displaced People
ILO	International Labor Organization
IO	Internationale Organisation
IOM	International Organization for Migration
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PA	Palästinensische Autonomiebehörde
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PIP	Peace Implementation Programme
PLO	Palestine Liberation Organization
PNC	Palestinian National Council
PPP	Palestinian People's Party
RAO	Refugee Affairs Officer
R2P	Responsibility to Protect
TTS	Teacher Training Schools
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force Mission
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

UNLU	Unified National Leadership of the Uprising
UNPCC	United Nations Palestine Conciliation Commission
UNRPR	United Nations Relief for Palestine Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNSCOP	United Nations Special Committee on Palestine
UNWomen	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
VCT	Vocational Training Centers
VN	Vereinte Nationen
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fallauswahl entlang impliziter Vergleichsdimensionen	76
Tabelle 2: Fallauswahl entlang expliziter Vergleichsdimensionen.....	78
Tabelle 3: Typen normativer Praktik	171