

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Michael Georg Link (Heilbronn), Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 20/14865 –

Umsetzung des § 8a des Haushaltsgesetzes (2024) und Durchsetzung des Neutralitätsgebots im Zusammenhang mit dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit den Palästinensischen Gebieten verfolgt das Ziel, neben der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung einen Beitrag zum Aufbau eines zukünftigen palästinensischen Staates zu leisten, der die Existenz und Integrität Israels uneingeschränkt respektiert. Dies geschieht in dem international geteilten Verständnis, dass eine verhandelte Zweistaatenlösung die beste Chance für nachhaltigen Frieden in der Region bietet.

Vor diesem Hintergrund unterstützt die Bundesrepublik Deutschland auch die Arbeit des UN-Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Im Jahr 2023 stellte Deutschland ca. 212 Mio. US-Dollar zur Verfügung und war damit der zweitgrößte – von 2018 bis 2020 sogar der größte – Geber für UNRWA. Hinzu kommen Beiträge über die Europäische Union, die 2023 weitere 120 Mio. US-Dollar bereitstellte (www.unrwa.org/sites/default/files/overall_donor_ranking_.pdf).

Die umfangreiche finanzielle Unterstützung geht mit einer besonderen Verantwortung für eine zweckgemäße Mittelverwendung einher. Die Bundesregierung hat nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, Anzeichen für die Zweckentfremdung von Mitteln konsequent zu untersuchen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidung Deutschlands, die Zahlungen im April 2024 wieder aufzunehmen, nachdem diese im Zuge der Terrorattacken der Hamas vom 7. Oktober 2023 und Berichten über mögliche Verwicklungen von UNRWA-Mitarbeitern vorübergehend gestoppt worden waren. Tatsächlich wurden die Zahlungen bereits wieder aufgenommen, noch bevor interne Ermittlungen gegen 19 UNRWA-Mitarbeiter im August 2024 abgeschlossen waren. Als Folge der Ermittlungen lagen gegen neun dieser Mitarbeiter Sicht des UNRWA ausreichend Beweise vor, um sie aus der Organisation zu entlassen (www.unrwa.org/newsroom/official-statements/note-correspondents-%E2%80%93%93-oios-investigation-unrwa).

Das Vertrauen in die Durchsetzung der Werte und Grundsätze der Vereinten Nationen sowie des Neutralitätsprinzips durch UNRWA wurde durch die

Ereignisse vom 7. Oktober 2023 schwer beschädigt. Zu einer von der israelischen Regierung veröffentlichten Liste von rund 100 UNRWA-Mitarbeitern, die Mitglieder der Hamas sein sollen, führt das UN Office of Internal Oversight Services (OIOS) noch immer Vorermittlungen durch (https://govextra.gov.il/unrwa/unrwa/?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMI-o2Yv4SEiwMVILVoCR3DaSBbEAAAYASAAEgIOTfD_BwE). Laut einem Bericht des „Wall Street Journal“ vom 29. Januar 2024, der sich auf Geheimdienstquellen beruft, sollen jedoch bis zu zehn Prozent der rund 12 000 UNRWA-Mitarbeiter im Gazastreifen in Verbindung mit der Hamas oder dem Islamischen Dschihad stehen (www.wsj.com/world/middle-east/at-least-12-u-n-agency-employees-involved-in-oct-7-attacks-intelligence-reports-say-a7de8f36). Nach aktuellen israelischen Medienberichten wurden die jüngst freigelassenen Geiseln zudem zumindest zeitweise in Unterkünften der UNRWA gefangen gehalten (<https://13tv.co.il/item/general/sxlg1-904428753/?pid=62&&cid=902992383>).

Schlagzeilen machte auch der Fall des UNRWA-Lehrers und Vorsitzenden der UNRWA-Lehrergewerkschaft im Libanon, Fatah al-Sharif, der ein Anführer der Hamas war und bei einem israelischen Luftangriff am 30. September 2024 im Libanon getötet wurde (www.berliner-zeitung.de/news/unrwa-chef-wusste-nicht-dass-mitarbeiter-fateh-sharif-abu-el-amin-ein-hamas-anfuhrer-war-li.2258834; www.lemonde.fr/en/international/article/2024/09/30/hamas-says-its-leader-in-lebanon-killed-in-air-strike_6727738_4.html). Nachdem er im März 2024 aufgrund interner UNRWA-Ermittlungen für drei Monate suspendiert wurde, regte sich massiver Widerstand, und bei einem Streik von UNRWA-Lehrern blieben 64 Schulen geschlossen (www.reuters.com/world/middle-east/un-agency-palestine-refugees-suspends-teacher-lebanon-2024-03-27/).

Unter Leitung der ehemaligen französischen Außenministerin Catherine Colonna wurde eine unabhängige Expertengruppe mit der Überprüfung der UNRWA-Mechanismen und Verfahren zur Sicherstellung der Einhaltung des humanitären Grundsatzes der Neutralität beauftragt. Der sogenannte Colonna-Report kommt zwar zu dem Ergebnis, dass keine Hinweise auf systemisches Versagen bei der Einhaltung des Neutralitätsprinzips durch UNRWA vorlägen, formuliert aber 50 Empfehlungen zur weiteren Stärkung der Neutralität der Organisation (www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf).

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/14534 erkennt die Bundesregierung die Notwendigkeit weiterer Reformen und Schritte zur Stärkung der Neutralitätsmaßnahmen bei UNRWA und sieht den UNRWA-Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen des Colonna-Berichts als guten Rahmen hierzu. Für die Umsetzung der Empfehlungen stellt die Bundesregierung 1 Mio. Euro, insbesondere für Maßnahmen des UNRWA zur Verbesserung von Vetting und Neutralität, zur Verfügung und finanziert eine Personalstelle.

Vor dem Hintergrund der oben genannten Entwicklungen und um der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel gerecht zu werden, hat der Deutsche Bundestag im Jahr 2024 die rechtlichen Vorgaben für die Vergabe von Haushaltsmitteln durch den neu geschaffenen § 8a des Haushaltsgesetzes (HG) 2024 verschärft (im Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes 2025 ist diese Regelung in § 9 zu finden, Bundestagsdrucksache 20/12400). Ziel der Regelung ist es, sicherzustellen, dass

- Leistungen des Bundes nicht zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten eingesetzt werden und
- keine Zuwendungen an Empfänger gewährt werden, die terroristische Vereinigungen sind, terroristische Vereinigungen unterstützen oder diesen nahe stehen.

Die Ressorts der Bundesregierung sind verpflichtet, bei der Gewährung von Haushaltsmitteln sicherzustellen, dass die Empfänger diese Sorgfalts- und Prüfpflichten einhalten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach Bekanntwerden von Anschuldigungen hinsichtlich der Beteiligung von Beschäftigten von UNRWA an den Terrorangriffen des 7. Oktober 2023 hatte die Bundesregierung entschieden, bis zu einer Klärung temporär keinen neuen Mittel für UNRWA in Gaza zu bewilligen. Die Bundesregierung hat am 24. April 2024 angekündigt, die Förderung von UNRWA in Gaza unter der Maßgabe wieder aufzunehmen, dass UNRWA die konkreten Empfehlungen des sogenannten Colonna-Berichts in der Organisation umsetzt. Das UNRWA hat einen Aktionsplan vorgelegt, in dem die Umsetzung dieser Maßnahmen mit konkreten Schritten und Fristen unterlegt wird. In Abstimmung mit anderen Gebern verfolgt die Bundesregierung die Umsetzung dieses Aktionsplans eng, unterstützt diese wo möglich und sinnvoll, und fordert regelmäßig Fortschrittsberichte ein. So finanziert die Bundesregierung eine Stelle im Team zur Umsetzung der Colonna-Empfehlungen und stellt 1 Mio. Euro für Maßnahmen UNRWAs zur Verbesserung von Vetting und Neutralität zur Verfügung.

Das UNRWA ist als Empfänger deutscher Mittel durch eine Vertragsklausel zur umfassenden Kooperation zum Ausschluss von Terrorismusfinanzierung und -unterstützung nach § 8a des Haushaltsgesetzes (HG) 2024 verpflichtet.

Die Bundesregierung wendet § 8a HG nach dessen Wortlaut an. Demnach dürfen Leistungen des Bundes

- nicht zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten eingesetzt werden (Absatz 1);
- nicht an Empfänger gewährt werden, die terroristische Vereinigungen sind oder terroristische Vereinigungen unterstützen (Absatz 2).

Nach Absatz 2 müssen die Ressorts bei der Gewährung von Haushaltsmitteln sicherstellen, dass die Mittelempfänger zur Einhaltung von Absatz 1 verpflichtet sind.

Als Organisation mit Mandat der VN-Generalversammlung ist UNRWA außerdem selbst in der Pflicht, die Einhaltung der Werte und Grundsätze der Vereinten Nationen sowie das Neutralitätsprinzip aufrecht zu erhalten. Der Abschlussbericht der unabhängigen Untersuchungsgruppe unter Leitung der ehemaligen französischen Außenministerin Colonna hebt hervor, dass UNRWA eine beträchtliche Zahl an Mechanismen und Verfahren zur Wahrung der Neutralität etabliert hat und damit über einen umfassenderen Ansatz verfüge als andere vergleichbare VN-Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen.

Das UNRWA hat eigeninitiativ binnen kurzer Frist einen Aktionsplan zur Umsetzung der 50 Empfehlungen des Colonna-Berichts vorgelegt. Die Bundesregierung fordert die Umsetzung dieser Maßnahmen in Sitzungen der Beratungsgremien UNRWAs und in Gesprächen mit der Leitung der Agentur regelmäßig ein.

Schließlich unterliegt UNRWA den internen und externen Prüfmechanismen der Vereinten Nationen. Dazu zählen einerseits das Büro für interne Aufsichtsdienste („Office for Internal Oversight Services“, OIOS) und andererseits der unabhängige Rechnungshof der Vereinten Nationen („Board of Auditors“, BoA, bestehend aus jeweils drei Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten). Beide Institutionen berichten regelmäßig an den Generalsekretär der VN, BoA an die Generalversammlung und damit an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

1. Wie setzt die Bundesregierung, insbesondere durch das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die Bestimmungen des § 8a HG um (bitte für AA und BMZ jeweils detailliert aufschlüsseln)?

Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) haben die Bestimmungen des § 8a HG umgesetzt. Zuwendungsbescheide und -verträge, Aufträge und Vereinbarungen über die Gewährung von Fördermitteln sind mit entsprechenden Auflagen bzw. Vorgaben versehen.

Antragsteller, die die Vorgaben aus § 8a HG nicht erfüllen, erhalten keine Förderungen. Ausnahmen von dieser Regel sind nicht vorgesehen.

Für ein Beispiel für die Umsetzung des § 8a HG in Vertragstexten wird auf die Antwort zu Frage 4a verwiesen.

2. Wie werden Mittelempfänger zur Einhaltung der Sorgfalts- und Prüfpflichten nach § 8a HG verpflichtet, und was verstehen die Ressorts unter „umfassender Kooperation“ (bitte für AA und BMZ jeweils detailliert aufschlüsseln)?

Die Mittelempfänger des AA und des BMZ werden über entsprechende Auflagen im Zuwendungsbescheid/-vertrag bzw. einer Fördermittelgewährungsvereinbarung zur Einhaltung verpflichtet.

Die Verpflichtung zur umfassenden Kooperation in Verträgen mit internationalen Organisationen bedeutet, dass die internationale Organisation mit der Bundesregierung zusammenwirkt, um Verdachtsfälle aufzuklären und einer Lösung zuzuführen, die die Rückforderung der Zuwendung sowie die Beendigung des Vertrags beinhalten kann.

3. Wie weisen die Mittelempfänger die Einhaltung dieser Pflichten nach, und welche Maßnahmen haben die Ressorts ergriffen, um die Einhaltung zu überprüfen?

Über die Verwendung der Zuwendungen des AA oder BMZ, die Erreichung des Zuwendungszwecks und die Einhaltung der Auflagen aus dem Bewilligungsbescheid/Zuwendungsvertrag muss der Zuwendungsempfänger jährlich in Form von Nachweisen Rechenschaft ablegen. Sämtliche Nachweise werden geprüft.

Auftragnehmer der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit dokumentieren die Mittelumsetzung im Rahmen der jährlichen Fortschrittsberichterstattung, die ebenfalls geprüft wird. Im Zuständigkeitsbereich des BMZ wird hierbei die vertraglich vereinbarte Durchführung des Weiteren durch die jeweils projektbezogen beauftragte KfW und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH überwacht.

4. Welche konkreten Vorgaben machen BMZ bzw. AA speziell gegenüber UNRWA seit Einführung des § 8a HG (bitte für AA und BMZ jeweils detailliert aufschlüsseln)?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort auf Frage 4a wird verwiesen.

a) Wie lauten entsprechende Vertragsklauseln?

Die Vertragsklauseln zu Terrorismusbekämpfung wurden nach Einführung des § 8a HG umfassend überarbeitet. Sie folgen eng dem Wortlaut des § 8a HG. Die in englischer Sprache verfassten Klauseln verpflichten UNRWA zur umfassenden Kooperation zur Terrorismusbekämpfung. Mit diesen Vertragsklauseln erkennt UNRWA die Verpflichtungen der Bundesregierung unter § 8a HG an, insbesondere die Verpflichtung, sicherzustellen, dass Leistungen der Bundesregierung nicht zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten oder zur Unterstützung von Individuen oder Organisationen, die terroristische Vereinigungen sind oder terroristische Vereinigungen unterstützen, eingesetzt werden. Die neuen Verträge enthalten zudem erweiterte Sanktionsklauseln. Das UNRWA verpflichtet sich damit zu umfassender Zusammenarbeit bei der Einhaltung auch von EU-Sanktionen und nationaler Gesetzgebung. Die Vereinbarungen verpflichten UNRWA außerdem dazu, personelle, organisatorische und administrative Maßnahmen zum Ausschluss von missbräuchlicher Mittelverwendung zu ergreifen und die Bundesregierung über Verstöße und Untersuchungen umfassend zu informieren. Die neuen Vertragsklauseln geben der Bundesregierung umfassende Möglichkeiten, bei Verstößen Zahlungen auszusetzen, Verträge zu beenden oder Finanzmittel zurückzufordern.

Vertragspartner des BMZ für alle UNRWA-Vorhaben sind die projektbezogen beauftragten KfW und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, die eigene Auflagen gegenüber UNRWA zur Erfüllung der Erfordernisse des § 8a HG haben. Die Vertragsklausel des BMZ im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit lautet „Leistungen des Bundes dürfen nicht zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten eingesetzt werden und nicht an Empfänger gewährt werden, die terroristische Vereinigungen sind oder terroristische Vereinigungen unterstützen.“ Die Vertragsklausel des BMZ im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit lautet: „Die KfW trägt im Zusammenhang mit der Verwendung von Mitteln des Bundes den Anforderungen gemäß § 8a HG 2024 Rechnung. Die KfW ist verpflichtet, gemäß ihrem Status als geldwäscherechtlich Verpflichteter und umfassend reguliertes Institut die daraus resultierenden jeweiligen Pflichten zu erfüllen. Nach dem gemeinsamen Verständnis des Bundes und der KfW werden mit der Erfüllung dieser statusbezogenen Pflichten in den bankmäßigen Prozessen die nach § 8a HG 2024 (und jeder inhaltsgleichen Folgeregelung) bestehenden haushaltsrechtlichen Anforderungen von der KfW hinreichend umgesetzt.“

b) Wie bzw. durch wen oder welche Stelle setzt UNRWA diese Vorgaben um?

Das UNRWA verpflichtet die Beschäftigten durch Verhaltensrichtlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Ethikrichtlinien, Beschaffungsrichtlinien und weitere Richtlinien wie beispielsweise zur Nutzung von sozialen Medien zur Einhaltung des Neutralitätsgebotes, der humanitären Prinzipien und der grundlegenden Werte der Vereinten Nationen. Die Beschäftigten sind verpflichtet, Fehlverhalten zu melden.

Das UNRWA gleicht Beschäftigte außerdem mit VN-Sanktionslisten ab und fordert die Vorlage von Führungszeugnissen. Zudem teilt UNRWA vierteljährlich Listen aller Beschäftigten mit Israel, den USA sowie den Gaststaaten Jordanien, Libanon und Syrien. Die Empfänger von Leistungen UNRWAs sowie Vertragspartner gleicht UNRWA mit Sanktionslisten der VN und der Weltbank ab.

Untersuchungen von möglichen Verstößen gegen das Neutralitätsgebot erfolgen durch die Stelle für Interne Aufsichtsdienste (Department of Internal Oversight

Services, DIOS), die in die Bereiche Inspektion (Audit), Evaluierung (Evaluation) und Untersuchungen (Investigation) aufgeteilt ist. Die DIOS wird zudem durch ein mit externen Expertinnen und Experten besetztes Gremium beraten (Advisory Committee on Internal Oversight, ACIO).

Die Standardarbeitsanweisungen (Standard Operating Procedures) von UNRWA sehen zudem vierteljährliche Inspektionen der Liegenschaften durch die Organisationseinheit UNRWA Protection Division vor.

Des Weiteren wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- c) Wie kontrollieren BMZ und AA die Mittelverwendung, insbesondere im Gazastreifen und im Westjordanland (bitte jeweils getrennt für beide Regionen und beide Ressorts aufschlüsseln)?

Die Überprüfung der Verwendung aller durch die Bundesregierung bereitgestellten Mittel erfolgt im Rahmen der Prüfung von durch UNRWA vorgelegten Berichten und Verwendungsnachweisen zur Mittelverwendung, die sich jeweils auf die konkret geförderten Projekte beziehen. Im Zuständigkeitsbereich des BMZ wird die vertraglich vereinbarte Durchführung des Weiteren durch die jeweils projektbezogen beauftragte KfW und die GIZ überwacht.

Das UNRWA erstattet außerdem den Mitgliedern des Beratungsgremiums UNRWA Advisory Commission, dem Deutschland angehört, in halbjährlichen Sitzungen umfassend Bericht über die durchgeführten Aktivitäten und informiert darüber regelmäßig in Online-Briefings sowie per E-Mail. Diese Informationen gleicht die Bundesregierung fortwährend mit Berichten der Auslandsvertretungen aus der Region und mit offenen und eigenen Quellen ab.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 4 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU auf Bundestagsdrucksache 20/14534 verwiesen.

5. Welche im Colonna-Report empfohlenen Maßnahmen sieht die Bundesregierung als geeignet, um eine Unterwanderung der UNRWA durch die Hamas künftig auszuschließen?

Die Bundesregierung versteht den Ausschluss der Unterwanderung UNRWAs durch eine terroristische Organisation als Teil der Gewährleistung der Neutralität der Organisation. Es wird deshalb auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

6. Welche im Colonna-Report empfohlenen Maßnahmen sieht die Bundesregierung als geeignet, um die Wahrung des Neutralitätsgebots zu gewährleisten?

Die Bundesregierung hält die Reformempfehlungen der Expertinnen und Experten der Colonna-Untersuchungsgruppe für UNRWA in ihrer Gesamtheit für grundsätzlich geeignet. Die Bundesregierung fördert insbesondere Maßnahmen zur verbesserten Überprüfung von Beschäftigten der Organisation durch gestärktes Vetting und hat UNRWA kommuniziert, dass diese Maßnahmen priorisiert werden sollten. Darüber hinaus wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass jede Ablehnung oder Vernichtungsabsicht gegenüber dem Staat Israel mit dem Neutralitätsgebot der UN-Organisationen unvereinbar ist?

Die Bundesregierung bekennt sich zu dem in der VN-Charta verankerten Verzicht auf Gewaltandrohung oder -anwendung gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates. Die Organisationen der VN einschließlich UNRWA bekennen sich ebenfalls zu den Grundsätzen der VN-Charta und den humanitären Prinzipien einschließlich des Neutralitätsgebots.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Organisationen und deren Mitarbeiter, die mit deutschen Steuergeldern gefördert werden, das Existenzrecht Israels anerkennen sollten?

Die Bundesregierung fördert keine Organisationen, die das Existenzrecht Israels in Frage stellen.

9. a) Verfügt die Bundesregierung über Kenntnisse, inwiefern die Anerkennung des Existenzrechts Israels Gegenstand der internen Prozesse und Regularien des UNRWA ist, insbesondere im Rahmen von Einstellungsverfahren und Prüfungen durch OIOS?
b) Wenn nein, widerspricht dieses systemische Fehlen aus Sicht der Bundesregierung den Anforderungen aus § 8a HG, und welche Konsequenzen hat die Bundesregierung daraus gezogen?

Die Fragen 9a und 9b werden zusammen beantwortet.

Die Beschäftigten UNRWAs verpflichten sich dem Neutralitätsgebot, der Charta der Vereinten Nationen, den humanitären Prinzipien und weiteren Verhaltensstandards, die mit einer Leugnung des Existenzrechts Israels unvereinbar sind. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4b und 7 verwiesen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass ein Bekenntnis zur territorialen Integrität und zum Existenzrecht Israels eine grundlegende Einstellungsvoraussetzung für UNRWA-Mitarbeiter sein sollte, um das Neutralitätsprinzip durchzusetzen?
a) Wenn ja, wie wird dieses Bekenntnis nach Kenntnis der Bundesregierung eingefordert und in der Arbeit des UNRWA umgesetzt?
b) Wenn nein, widerspricht dies aus Sicht der Bundesregierung nicht den Anforderungen aus § 8a HG, und welche Konsequenzen hat die Bundesregierung daraus gezogen?

Die Fragen 10 bis 10b werden zusammen beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 4b, 7 und 9 verwiesen.

11. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Notwendigkeit weiterer Reformen und Schritte zur Stärkung der Neutralitätsmaßnahmen bei UNRWA für die laufende Finanzierung des UNRWA mit deutschen Haushaltsmitteln?

Es wird auf die Gemeinsame Erklärung des AA und des BMZ zu UNRWA vom 24. April 2024 sowie auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

