

> Alon Sahar

# Die Kampagne gegen das UNRWA und das palästinensische Rückkehrrecht in Deutschland

Israel-nahe Akteur\*innen, Narrative  
und ihre politische Resonanz



Alon Sahar

# **Die Kampagne gegen das UNRWA und das palästinensische Rückkehrrecht in Deutschland**

Israel-nahe Akteur\*innen, Narrative  
und ihre politische Resonanz

**Alon Sahar** ist ein deutsch-israelischer unabhängiger Forscher, Strategieberater und Filmemacher. Seine Analysen und Kommentare wurden in führenden internationalen Medien veröffentlicht, darunter Der Spiegel, EUobserver, The Jerusalem Post und Verfassungsblog. Er hat an Forschungsprojekten mit Breaking the Silence und B'Tselem mitgearbeitet und ist Gründungsherausgeber des Staatsräson Monitor.

## **Impressum**

STUDIEN 6/2026

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Armin Kuhn

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Mai 2026

Titelfoto: picture alliance/dpa | Omar Ishaq

Redaktion: Gil Shohat, Jan Severin

Übersetzung: Gegensatz Translation Collective

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

Für diese Publikation ist alleine die Herausgeberin verantwortlich.

Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder.

Die Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1 Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>2 Einführung</b>	<b>9</b>
2.1 Forschungsfragen	9
2.2 Konzeptioneller Rahmen	9
2.3 Methodik und Quellen	11
2.4 Umfang, Eingrenzung und Einschränkungen	12
<b>3 Kontextueller Rahmen</b>	<b>13</b>
3.1 Die deutsch-israelischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg	13
3.2 Das UNRWA und das Rückkehrrecht	14
3.3 Deutschlands Unterstützung des UNRWA im historischen Rückblick	15
3.4 Wendepunkte der deutschen Politik seit 2023	15
3.4.1 Die Auswirkungen des Angriffs der Hamas am 7. Oktober 2023	15
3.4.2 Die unterbrochene Finanzierung des UNRWA und die nachfolgende Prüfung	15
3.4.3 Die erneute Debatte über die Staatsräson	16
3.4.4 Humanitäre Verpflichtungen im Kontext der Sicherheitspolitik	16
3.5 Israel und das UNRWA: von pragmatischer Zusammenarbeit zu offener Infragestellung	16
3.6 Zusammenfassung	17
<b>4 Die Akteur*innen und ihre Funktionen im Netzwerk</b>	<b>18</b>
4.1 Israel als fragmentierter staatlicher Akteur im Advocacy-Netzwerk	20
4.2 Diskursproduzent*innen	21
4.2.1 United Nations Watch (UN Watch)	21
4.2.2 NGO Monitor	22
4.2.3 IMPACT-SE	23
4.2.4 Einat Wilf	25
4.3 Übersetzer*innen und inländische Vermittler*innen	27
4.3.1 European Leadership Network (ELNET)	27
4.3.2 Deutsch-Israelische Gesellschaft (DIG)	29
4.3.3 Mideast Freedom Forum Berlin (MFFB)	30
4.3.4 Nahost Friedensforum (NAFFO)	32
4.4 Normsetzende Akteur*innen	33
4.4.1 Der Zentralrat der Juden in Deutschland (ZdJ)	34
4.4.2 Amadeu-Antonio-Stiftung (AAS)	35
4.4.3 WertelInitiative. jüdisch-deutsche Positionen e. V. (WI)	36
4.5 Mikronetzwerke	38
4.5.1 Berlin: Akteur*innen aus Zivilgesellschaft und dem Bildungssektor	38
4.5.2 Frankfurt–München: Israel-nahes Netzwerk an der Schnittstelle von Advocacy und Politik	40
4.6 Medienverstärker*innen	41
4.6.1 WELT	41
4.6.2 BILD	42

4.6.3 Mediale Verstärkung und Agenda Setting	42
4.7 Von der Vermittlung zur politischen Umsetzung	43
4.8 Akteursübergreifende Muster	45
4.8.1 Kaskadenartige Verbreitung von Narrativen	45
4.8.2 Standardisierte Evidenzrepertoires	46
4.8.3 Versicherheitlichungszyklen	46
4.8.4 Funktionale Koordination	46
4.8.5 Institutionelle Feedbackschleifen	46
4.9 Zusammenfassung: Zentrale Erkenntnisse zu den Funktionen der Akteur*innen	47
<b>5 Fallstudien</b>	<b>48</b>
5.1 Das Bildungsnarrativ	48
5.1.1 Ursprüngliche Narrative	48
5.1.2 Übertragung in den nationalen Kontext	50
5.1.3 Aufgreifen durch die Medien	51
5.1.4 Aufnahme in parlamentarische Prozesse	52
5.2 Die Versicherheitlichung des UNRWA	54
5.2.1 Ursprüngliche Narrative	55
5.2.2 Übertragung in den nationalen Kontext	56
5.2.3 Aufgreifen durch die Medien	58
5.2.4 Aufnahme in parlamentarische Prozesse	60
5.3 Ideologische Infrastruktur und das Rückkehrrecht	62
5.3.1 Die Umdeutung des Rückkehrrechts	63
5.3.2 Validierung und Verbreitung durch politische Entscheidungsträger*innen	64
5.3.3 Aufgreifen durch die Zivilgesellschaft und politische Wirkungen	65
5.3.4 Diskursive Auswirkungen und die Verschiebung der Grundannahmen	65
5.4 Zusammenfassung	66
<b>6 Auswirkungen</b>	<b>67</b>
6.1 Systemische Auswirkungen auf die deutsche und europäische Politik	67
6.2 Humanitäre und operative Folgen der Einschränkungen des UNRWA in Gaza	67
6.3 Risiken für die Stabilität in Europa	68
<b>7 Fazit</b>	<b>70</b>
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	70
7.2 Beschränkungen	72
7.3 Weiterführende Forschungsansätze	72
<b>Anhang</b>	<b>73</b>

# Vorwort

Die vorliegende, von der Rosa-Luxemburg-Stiftung beauftragte Studie liefert erstmals einen systematischen Einblick in die Advocacy-Arbeit Israel-naher politischer Akteur\*innen in den USA, Deutschland und Israel. Im Mittelpunkt steht die politische Kampagne gegen das seit 1949 bestehende Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA).

Die Studie zeichnet nach, mit welchen Strategien und Argumentationsmustern versucht wurde, UNRWA und seine Arbeit in der deutschen politischen Landschaft zu diskreditieren und damit mittelfristig zur Beendigung der Finanzierung des Hilfswerks beizutragen. Anhand dieses Beispiels leistet die Studie einen wichtigen Beitrag zu einem faktenbasierten und systematischen Verständnis der Arbeitsweisen sowie der persönlichen und politischen Verflechtungen Israel-naher Organisationen. Es wird deutlich, wie diese Akteur\*innen auf politische, gesellschaftliche und mediale Debatten in Deutschland einwirken und welchen Einfluss sie auf Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten zur Israel-Palästina-Politik ausübten.

Die Vereinten Nationen und ihre in Israel und Palästina tätigen Institutionen stehen seit langem im Zentrum einer polarisierten politischen Auseinandersetzung um die katastrophale Situation vor Ort. Das gilt insbesondere für die Zeit seit dem Hamas-Massaker im Süden Israels vom 7. Oktober 2023 und dem darauffolgenden genozidalen Krieg Israels gegen die Palästinenser\*innen im Gazastreifen. Vor dem Hintergrund aktueller Angriffe auf das Völkerrecht sowie die ihm verpflichteten UN-Institutionen insgesamt ist eine Zuspitzung der politischen und medialen Debatte zu beobachten. Die zeitweise Aussetzung deutscher Finanzhilfen für UNRWA Anfang 2024 verdeutlicht die politischen Folgen dieser Entwicklung. Bis heute weist das Hilfswerk auf erhebliche Finanzierungslücken hin, die seine Arbeit erschweren und die katastrophale humanitäre Lage der Palästinenser\*innen – nicht nur im Gazastreifen

– weiter verschärfen. Als einem der wichtigsten Geberländer kommt Deutschland hier eine entscheidende Rolle zu. Entsprechend intensiv werden hierzulande politische Kampagnen geführt, die auf eine Einstellung der Finanzierung und damit auf eine nachhaltige Schwächung des UNRWA abzielen.

Angesichts der stark polarisierten Debatte über die Situation in Israel und Palästina ist es der Rosa-Luxemburg-Stiftung ein besonderes Anliegen, sich diesem politisch und gesellschaftlich hoch relevanten Thema mit größtmöglicher Sorgfalt zu nähern. Das gilt besonders vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirkmacht antisemitisch grundierter Verschwörungserzählungen von einer vermeintlich «jüdischen» oder «zionistischen Weltherrschaft», wie sie etwa im Zusammenhang mit antisemitisch codierten Erzählungen rund um die «Epstein-Files» erneut sichtbar wurden. Gleichzeitig beobachten wir auch in der deutschsprachigen Debatte über Israel und Palästina eine zunehmende Verengung pluralistischer Diskursräume («Shrinking Spaces»). Diese Entwicklung stellt im Kontext weltweiter autoritärer Entwicklungen eine erhebliche Gefahr für demokratische Gesellschaften dar.

Die vorliegende Studie macht darüber hinaus deutlich, dass die Zugänge politischer Advocacy-Akteur\*innen zu politischen Entscheidungsträger\*innen in diesem Feld sehr ungleich verteilt sind. Gerade deshalb ist eine transparente und kritische Untersuchung politischer Einflussnahme geboten. Dies gilt umso mehr, als in Deutschland grundsätzlich Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen gibt, die sich der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und der Begrenzung von Lobbyeinflüssen verpflichtet sehen.

Mit der akribischen Recherche unseres Autors Alon Sahar – Gründer der Substack-Seite «Staatsräson Monitor» und unter anderem tätig für die israelischen Menschenrechtsorganisationen «B'Tselem» und «Breaking the Silence» – werden zentrale Akteur\*innen des «anti-UNRWA-Netzwerkes» in den

USA, Israel und Deutschland sichtbar gemacht. Die Studie zeigt, wie diese Akteur\*innen durch die Verbreitung und Wiederholung bestimmter Narrative sowie in unterschiedlichen Rollen darauf hinwirken, eine Übernahme ihrer politischen Forderungen in Deutschland zu erreichen. Dies geschieht teils unter Missachtung grundlegender Standards politischer Transparenz, die für eine fundierte deutsche Nahostpolitik sowie eine pluralistische Debatte über Antisemitismusprävention unerlässlich sind.

Dies erscheint umso dringlicher, als das auch erhebliche öffentliche Mittel in die Aufrechterhaltung dieser Strukturen geflossen sind. Die Studie geht davon aus, dass eine Offenlegung der politischen Strukturen und der sie prägenden Akteur\*innen notwendig ist, um politische Einflussnahme im Feld der Israel-Palästina-Politik in Deutschland besser verstehen und einordnen zu können. Wir verstehen diese Stu-

die daher als Gesprächsangebot an all jene, die sich auf Grundlage systematisch recherchierten Wissens gegen die Tendenz zur Einengung der politischen Debatte einsetzen wollen.

Ein editorischer Hinweis zum Schluss: Zugunsten der besseren Lesbarkeit des sehr dichten Textes konnten nicht alle Quellenverweise in die gedruckte Version der Studie aufgenommen werden. In den Fußnoten sind alle Literaturhinweise des Autors aufgelistet. Für einen umfassenden Zugang zu verwendeten Quellen empfehlen wir die digitale PDF-Version mit Hyperlinks.

Wir wünschen eine erhellende Lektüre!

**Gil Shohat**

Leiter des Israel-Büros  
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

# 1 Zusammenfassung

Zwischen 2014 und Januar 2026 formierte sich ein transnationales Advocacy-Netzwerk aus Policy-Unternehmer\*innen, Advocacy-Organisationen und staatlich geförderten Akteuren mit rechtsgerichteten, israelnahen Positionen rund um die Behauptung, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) trage durch mangelnde Neutralität zur Aufrechterhaltung des israelisch-palästinensischen Konflikts bei.

Die vorliegende Studie kommt zu dem Schluss, dass die Verbreitung dieses Narrativs einem übergeordneten strategischen Ziel diene: die politische Reichweite des palästinensischen Rückkehrrechts zu begrenzen, indem die institutionelle Rolle des UNRWA bereits vor einer möglichen Verhandlungslösung unterminiert wird. Da der Flüchtlingsstatus und das Rückkehrrecht aus Resolutionen der UN-Generalversammlung und dem Völkerrecht und nicht aus der Existenz des UNRWA abgeleitet werden, konnte diese Strategie ihr erklärtes Ziel nicht allein mit institutionellen Mitteln erreichen. Dennoch hat sie erhebliche humanitäre Schäden verursacht.

Aufgrund begrenzter Handlungsmöglichkeiten innerhalb des UN-Systems konzentrierten sich die Advocacy-Bemühungen darauf, Druck auf Geberstaaten auszuüben, insbesondere auf die Vereinigten Staaten und Deutschland. Die Studie basiert auf Dokumentenanalysen, parlamentarischen Protokollen, finanziellen Offenlegungen von Organisationen sowie auf Prozessanalysen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren und untersucht insbesondere den Einfluss dieses Netzwerks auf das deutsche politische Umfeld. Eine engmaschig organisierte, transnationale und ressourcenstarke Koalition von «Diskursproduzent\*innen» (narrative originators) sorgte mittels Berichten, Policy Briefs, parlamentarischen Interventionen und Medienarbeit dafür, dass das Thema dauerhaft auf der politischen Agenda blieb. Diese Narrative wurden von inländischen Vermittler\*innen (domestic brokers)

in den deutschen politischen Diskurs übertragen und dabei an lokale rechtliche, historische und moralische Bezugsrahmen angepasst. Später wurden sie von Normengestalter\*innen (norm shapers) aus den Bereichen Antisemitismusprävention und politischer Bildung aufgegriffen und neu interpretiert. Die daraus hervorgegangenen Deutungen wurden anschließend von Medienverstärker\*innen (media amplifiers) und Cluster-Gruppen weiterverbreitet und schließlich von aufnehmenden politischen Kräften (political uptakers) aufgegriffen – zunächst von Oppositionsparteien, später auch in Koalitionsvereinbarungen und Entscheidungen der Exekutive. Durch parlamentarische Interventionen verstärkten sich diese Akteure gegenseitig und erzeugten wiederkehrende Zyklen von Geberprüfungen, Auflagen und Überprüfungsverfahren.

Die kumulative Wirkung dieser Dynamiken besteht darin, dass die palästinensische Flüchtlingsfrage zunehmend aus dem Bereich politischer Verhandlungen und des Völkerrechts in den Bereich gebergetriebener Verwaltungsentscheidungen verschoben wird. Dieser Perspektivwechsel drängt die dafür relevanten Expertisen, Institutionen und rechtlichen Rahmenbedingungen strukturell an den Rand. Zugleich macht dieser Verdrängungsprozess eine wachsende Spannung zwischen den normativen Grundpfeilern deutscher Politik sichtbar: Das als Staatsräson verstandene Bekenntnis zur Sicherheit Israels und das Bekenntnis zum humanitären Völkerrecht sowie zu multilateralen Normen werden zunehmend als miteinander unvereinbar behandelt. Diese Spannung wird aktiv von einer Advocacy-Infrastruktur geprägt, die internationale Institutionen und humanitäre Organisationen systematisch delegitimiert, indem sie diese als strukturell voreingenommen oder politisch kompromittiert darstellt. Gleichzeitig werden Deutschlands verfassungsrechtliche Verpflichtungen gegenüber einer regelbasierten internationalen Ordnung als Hindernis für die Staatsräson umgedeutet, statt als deren Ausdruck.

Diese Entwicklungen haben konkrete humanitäre Folgen und Auswirkungen auf die deutsche Politik. Die durch Advocacy-Arbeit verursachte Volatilität bei der Finanzierung sowie die daraus resultierende institutionelle Unsicherheit verschärfen die ohnehin schwierigen Bedingungen in den Gebieten, in denen das UNRWA tätig ist. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass entstehende Governance-Lücken von politisch instrumentalisierten und militarisierten Akteuren gefüllt werden, etwa von der Gaza Humanitarian Foundation, die innerhalb weniger Monate scheiterte, oder von noch radikaleren und weniger rechenschaftspflichtigen Akteuren.

Das in dieser Studie dokumentierte Netzwerk wird von zwei sich ergänzenden Finanzierungsströmen getragen, die derselben ideologischen Ausrichtung folgen: zum einen von privaten philanthropischen Netzwerken mit Sitz in den Vereinigten Staaten, die durch eine starke Konzentration von Geldgeber\*innen bei gleichzeitiger geringer Transparenz gekennzeichnet sind, zum anderen von öffentlichen Mitteln aus Deutschland, die im Rahmen von Programmen zur Antisemitismusprävention und politischen Bildung bereitgestellt werden. Die Studie konnte in keinem der institutionellen Bereiche, über die dieses Netzwerk Einfluss ausübt – darunter parlamentarische Briefings, öffentlich finanzierte Bildungsprogramme, Netzwerke mit privilegiertem Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen sowie staatsnahe Beratungsfunktionen – ein ver-

gleichbar ausgestattetes, institutionell verankertes oder narrativ kohärentes Gegen Netzwerk aus rech- tebasierter, humanitärer oder palästinensischer Per- spektive identifizieren.

Diese strukturellen Ungleichgewichte verweisen auf mehrere ungelöste institutionelle und politische Problemlagen im deutschen Kontext hin, insbeson- dere in den Bereichen Governance, Zivilgesellschaft, Philanthropie und Medien. Erstens werden Ent- scheidungen über humanitäre Finanzierung zuneh- mend unter politischen und reputationsbezogenen Druckbedingungen getroffen, die evidenzbasierte Kriterien schwächen und wiederkehrende Insta- bilität erzeugen. Zweitens verfügen die Bereiche Antisemitismusprävention und politische Bildung bislang nicht über ausreichende Mechanismen für Transparenz, Kontrolle und inhaltlichen Pluralis- mus, wodurch strukturelle Asymmetrien bei den Narrativen und Akteuren entstehen, die sie institu- tionalisieren. Drittens bleibt der Zugang zu politi- schen Entscheidungsprozessen ungleich verteilt; palästinensische, menschenrechtsbasierte sowie kritische israelische und jüdische Perspektiven sind institutionell deutlich schwächer verankert als Ak- teure, die sich innerhalb dominanter staatlicher und Advocacy-Strukturen bewegen. Viertens wird die deutsche Außenpolitik zunehmend durch politische Dynamiken beeinflusst und stützt sich weniger auf etablierte institutionelle Analysen, das Völkerrecht sowie multilaterale humanitäre Normen.

# 2 Einführung

## 2.1 Forschungsfragen

Diese Studie behandelt die Frage, wie ein transnationales, Israel-nahes Advocacy-Netzwerk die deutschen Debatten zu Israel, Palästina, dem Rückkehrrecht und dem UNRWA seit 2014 geprägt hat – und dies in verstärkter Form seit dem 7. Oktober 2023. Innerhalb dieses Netzwerks agiert eine vergleichsweise geschlossene Advocacy-Koalition, die grenzübergreifend und über unterschiedliche institutionelle Bereiche hinweg zusammenwirkt. Sie wird durch gemeinsame Deutungsrahmen, aufeinander abgestimmte Förderstrukturen und enge institutionelle Verflechtungen koordiniert. Auf diese Weise entsteht auch ohne formalisierte Weisungsstrukturen eine gemeinsame politische Stoßrichtung, die auf einem geteilten ideologischen Fundament beruht. In seinem innersten Kern (*deep core beliefs*) basiert dieses ideologische Fundament auf dem Konzept einer exklusiven ethnonationalen Selbstbestimmung, das die Forderungen palästinensischer Flüchtlinge als unvereinbar mit der jüdischen Souveränität in Israel und Palästina definiert. Auf der politischen Ebene geht es im Kern darum, eine weitreichende Interpretation des Rückkehrrechts abzuwehren. Auf der Ebene nachgeordneter Überzeugungen kristallisieren sich konkrete Strategien heraus: vor allem die Idee, dass sich durch eine gezielte finanzielle Austrocknung des UNRWA das Rückkehrrecht in der Praxis außer Kraft setzen ließe.

Die Studie untersucht, wie bestimmte Akteure innerhalb dieser Koalition Narrative hervorbringen, wie diese Narrative in das deutsche politische Feld gelangen, wie sie in die institutionelle Sprache und die vorhandenen moralischen Deutungsrahmen übertragen werden und wie sie nicht zuletzt Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen. Die zentrale Frage ist daher nicht nur, welche Positionen diese Akteure vertreten, sondern auch, wie koordinierte Praktiken das diskursive und institutionelle Umfeld politischer Entscheidungsprozesse in Deutschland prägen.

Eine zweite Frage richtet sich auf das Verhältnis zwischen dieser Advocacy-Koalition und den etablierten Grundlinien deutscher Politik. Die Verpflichtungen Deutschlands zur Sicherheit Israels, zu humanitären Prinzipien und zu multilateralen Normen stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und formen ein eigenes politisches Teilfeld, das stark von historischer Verantwortung und Erinnerungspolitik geprägt ist. In dieser Studie wurde daher untersucht, wie externe Advocacy-Kampagnen mit diesen vergleichsweise fest etablierten Verpflichtungen zusammenwirken, wie sie bestehende normative Grenzen gezielt nutzen und was das für Deutschlands Rolle im Israel-Palästina-Konflikt bedeutet.

## 2.2 Konzeptioneller Rahmen

Diese Studie ist keine wissenschaftliche Studie im engeren Sinn, sondern eine politische Forschungsarbeit, die an politische Entscheidungsträger\*innen gerichtet ist. Die Untersuchung stützt sich auf etablierte Forschungsarbeiten zu transnationalen Advocacy-Netzwerken (TANs),<sup>1</sup> Advocacy-Koalitionen,<sup>2,3</sup> epistemischen Gemeinschaften<sup>4</sup> sowie zur Analyse politischer Narrative<sup>5</sup>. Ein Großteil der Literatur versteht TANs als Mechanismen, mit denen zivilgesellschaftliche Akteure eine Mobilisierung über Grenzen hinweg vorantreiben, um staatliche Macht zu umgehen oder einzuschränken.

- 1 Keck, Margaret E., und Sikkink, Kathryn (1998): *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- 2 Sabatier, Paul A., und Jenkins-Smith, Hank C. (1993): *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- 3 Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. und Ingold, Karin (2018): *The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program*, in: C. M. Weible und P. A. Sabatier (Hrsg.): *Theories of the Policy Process* (4. Ausgabe, S. 135–172), Westview Press.
- 4 Haas, Peter M. (1992): *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, Bd. 46, Nr. 1, 1992, S. 1–35.
- 5 Roe, Emery (1994): *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.

Der hier untersuchte Fall stellt dieses Modell grundlegend in Frage. Es geht hier nicht um zivilgesellschaftliche Akteure, die staatliche Strukturen umgehen wollen, sondern um eine kleine Zahl rechtsgerichteter, Israel-naher Organisationen (im Folgenden aufgrund ihrer Rolle im Netzwerk als «Diskursproduzent\*innen» (narrative originators) bezeichnet), die von Philanthrop\*innen in den USA finanziell unterstützt werden, um koordinierte politische Kampagnen voranzutreiben. Diese Kampagnen zielten darauf ab, dass der Staat Israel und seine zunehmend rechts ausgerichteten Koalitionsregierungen sie unterstützen. Gleichzeitig zielten diese Kampagnen auch auf politische Advocacy-Arbeit im Ausland, einschließlich in Deutschland, und nahmen dadurch Einfluss auf bestimmte Debatten zur westlichen Außenpolitik sowie auf die politische Ausrichtung dieser Staaten. In dieser Studie wird dieses Vorgehen anhand der Beispiele UNRWA und Rückkehrrecht beleuchtet. In der hier untersuchten Konstellation wurden diplomatische Rechenschaftsmechanismen nicht durch offene Opposition zum Staat umgangen, sondern durch Interventionen über zivilgesellschaftliche Kanäle in Israel und transnational – und zwar in einer Weise, die im Einklang mit dem stand, was die beteiligten Akteure als israelische und deutsche Staatsinteressen interpretierten.

Diese strukturelle Umkehrung des konventionellen TAN-Modells belegt die analytische Relevanz von Clifford Bobs Analyse rechtsgerichteter transnationaler Interessenverbände und insbesondere seines Konzepts der «Rights as Weapons»,<sup>6</sup> das die bislang wenig untersuchten Vorgehensweisen beleuchtet, in denen nicht nur schwache, sondern auch mächtige Akteure (darunter Staaten und große Interessengruppen wie die National Rifle Association) den Rechtediskurs als Instrument politischer Auseinandersetzung nutzen. Bob zeigt auf, dass die Forderung nach Rechten beispielsweise zur «Verschleierung»<sup>7</sup> anderer Beweggründe dienen kann, als «Keil», mit dem feindliche Bündnisse geschwächt oder gespalten werden sollen, oder auch als «Dynamit», um die Kultur eines schwächeren Gegners zu untergraben oder zu zerstören. Rechte erscheinen damit nicht nur als normative Ziele, sondern auch als strategische Instrumente. Die Typologie hat sich für diese Analyse als hilfreich erwiesen, um die jeweils eingesetzten Strategien zu identifizieren und zu bewerten. Ein anschauliches Beispiel ist die jüdisch-kurdische feministische Gruppe Pek Koach, die in Abschnitt 4.5.1 behandelt wird. Bei einer ersten Lektüre könnte ihr Framing als eine Form dessen verstanden werden, was Bob als

«Verschleierung» bezeichnet: ein feministischer und minderheitenrechtlicher Diskurs wird in den Vordergrund gestellt, während der Konflikt überwiegend durch die Linse islamistischer Ideologie gelesen wird und alternative politische Erklärungsansätze weitgehend fehlen. Eine systematische Analyse der einzelnen Techniken sowie eine vollständige Begründung ihrer Anwendung im vorliegenden Fall würde jedoch den Rahmen dieser Studie sprengen.

In dieser Studie wird das Advocacy-Netzwerk als mehrschichtige Struktur betrachtet. Im Zentrum steht eine Advocacy-Koalition, die zentrale Überzeugungen teilt und ihr Handeln dauerhaft entlang politisch relevanter Forderungen koordiniert. Diese Koordination nimmt, wie in Kapitel 4 und 5 ausgeführt, sowohl dokumentierte als auch strukturelle Formen an. Um diesen Kern herum finden sich weitere Akteure, die dessen Ideologie nicht notwendigerweise vollständig teilen, die jedoch zur Verbreitung, Übertragung, Verstärkung oder Legitimierung der entsprechenden Narrative beitragen. Diese Unterscheidung ermöglicht es, die Analyse im Einklang mit der Advocacy-Koalitions-Theorie zu halten und gleichzeitig die empirische Breite des Netzwerks abzubilden.

**Bei der Kartierung der Akteure kommt ein funktioneller Ansatz zum Tragen.** Statt diese vorrangig nach ideologischen Gesichtspunkten oder formalen Mandaten einzuordnen, konzentriert sich die Analyse auf die Rollen, die sie im koordinierten System einnehmen. **Diskursproduzent\*innen** formulieren Kausalnarrative und Problemdefinitionen. **Übersetzer\*innen** (translators) übertragen diese Deutungsrahmen in eine für deutsche Institutionen, die Rechtssprache und die historischen Befindlichkeiten passende Form. **Normengestalter\*innen** (norm shapers) festigen die Grenzen legitimer Debatten und des zulässigen Diskurses. **Medienverstärker\*innen** (media amplifiers) sorgen dafür, dass aus einem Fachdiskurs öffentliche Kontroversen entstehen. **Mikronetzwerke** (micro networks) unterstützen die Verbreitung über informelle und professionelle Netzwerke. **Parlamentarische Akteur\*innen** (parliamentary actors) schließlich führen diese Narrative in den formalen politischen Prozess ein und tragen so zu ihrer Stabilisierung bei.

<sup>6</sup> Bob, Clifford (2019): *Rights as Weapons: Instruments of Conflict, Tools of Power*, Princeton University Press. Vgl. Tabelle 1.1 auf Seite 14 mit einer Zusammenfassung aller im Buch besprochenen Techniken.

<sup>7</sup> Ebd. Eine ausführliche Definition zum Begriff «Verschleierung» enthält Kapitel 4, Seite 85.

Dieser Ansatz geht über die Betrachtung einzelner Biographien oder isolierter Interventionen hinaus. Mithilfe von thematischen Fallstudien und zahlreichen empirischen Beispielen lassen sich damit wiederkehrende Mechanismen, gemeinsame Handlungsoptionen sowie die kumulativen Effekte eines koordinierten Vorgehens über verschiedene Arenen hinweg verfolgen, ohne dabei die spezifischen institutionellen und politischen Beschränkungen des deutschen Policy-Subsystems außer Acht zu lassen.

Eine weitere analytische Unterscheidung betrifft die häufige rhetorische Vermischung fundamental unterschiedlicher Kategorien von Behauptungen und Ansprüchen. Die Analyse unterscheidet zwischen völkerrechtlich anerkannten Rechten (beispielsweise das Rückkehrrecht) und anhaltenden Praktiken, die fortgesetzte Rechtsverletzungen darstellen (beispielsweise der Bau illegaler Siedlungen). Im untersuchten Material werden diese unterschiedlichen Kategorien **häufig in ein einheitliches Deutungsmuster von «Hindernissen für den Frieden» eingebettet**, wodurch normative Hierarchien aufgehoben und die Unterschiede zwischen nicht umgesetzten rechtlichen Forderungen und anhaltenden illegalen Praktiken verschleiert werden. Diese Asymmetrie zu erkennen und herauszuarbeiten, ist essenziell, um zu verstehen, wie bestimmte Narrative während politischer Debatten an Glaubwürdigkeit gewinnen, obgleich sie auf Prämissen fußen, die weder rechtlich noch konzeptionell miteinander vergleichbar sind.

Diese Untersuchung begreift Advocacy als politische und institutionelle Praxis. Sie schreibt jüdischen Menschen als Gruppe weder kollektive Absichten, Handlungsmacht noch Einflussnahme zu und zieht jüdische Identität, Religion oder Gemeinschaftszugehörigkeit nicht als erklärende Variablen heran. Zu den untersuchten Akteur\*innen gehören sowohl jüdische als auch nicht-jüdische Personen und Organisationen. Ihre Identifikation erfolgt ausschließlich auf Basis dokumentierter organisatorischer Rollen, öffentlicher Beiträge und erkennbarer Koordination in spezifischen Politikfeldern.

**Die Analyse weist ausdrücklich antisemitische Deutungsmuster zurück, die politischen Einfluss als geheimnisvoll, allmächtig oder als Ergebnis verdeckter Kontrolle beschreiben. Stattdessen** wird Advocacy als gewöhnlicher Bestandteil demokratischer Politik verstanden, der Einschränkungen ebenso unterliegt wie Misserfolge oder Gegenruck. Bei seiner Untersuchung liegt der methodische Fokus entsprechend auf der Prozessanalyse.

Indem nachvollzogen wird, wie Narrative produziert, übertragen und institutionalisiert werden, bemüht sich die Studie darum, spekulative oder verschwörungstheoretische Erklärungen durch eine empirisch untermauerte Darstellung von politischer Einflussnahme zu ersetzen. Advocacy-Praktiken erkennbar zu machen, wird in diesem Sinne nicht als Akt der Delegitimierung verstanden, sondern als Voraussetzung für eine demokratische Rechenschaftspflicht und eine informierte Debatte.

### 2.3 Methodik und Quellen

In der Forschung zu Advocacy-Koalitionen ist Zeitlichkeit zentral für das Verständnis dessen, wie sich ideologische Systeme, Strategien und Einflussnahme im Zeitverlauf verändern. Diese Untersuchung verfolgt aus diesem Grund eine Langzeitperspektive, um die Bemühungen, Rückschläge und Phasen großer politischer Wirksamkeit der Koalition im Verlauf von mehr als einem Jahrzehnt in den Blick nehmen zu können.

Die vorliegende Studie basiert auf einer Analyse von Dokumenten, Medienbeiträgen, parlamentarischen Datenbeständen, staatlichen Dokumenten, Publikationen von Organisationen sowie von Sekundärliteratur. Außerdem wurden Hintergrundinterviews und informelle Gespräche mit politischen Entscheidungsträger\*innen, diplomatischem Personal, Forscher\*innen und Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft geführt. Diese Quellen ermöglichen eine systematische Triangulation zwischen öffentlich kommunizierten Narrativen, internen institutionellen Logiken und strategischen Absichten von Advocacy-Akteuren.

Der methodische Fokus liegt auf der Prozessanalyse. Statt fast alle Stellungnahmen oder Veröffentlichungen zu katalogisieren (was in den frühen Forschungsphasen der Studie tatsächlich geschah), rekonstruiert die Studie, wie bestimmte Narrative hervorgebracht wurden, wie sie durch unterschiedliche institutionelle Kontexte zirkulierten und wie sie im Laufe der Zeit beobachtbare politische Wirkungen entfalteten. Diese Langzeitperspektive ermöglicht es somit, Muster der Koordinierung und des Lernens zu erkennen, die in isolierten Momenten nicht sichtbar wären.

Diese Triangulation verschiedener Quellen ist insbesondere in einem Feld von größter Wichtigkeit, das von starker politischer Sensibilität und widerstreitenden Wahrheitsansprüchen geprägt ist. Äußerungen

von Advocacy-Akteuren werden daher systematisch mit multilateralen Einschätzungen, unabhängigen Forschungsergebnissen und historischen Daten abgeglichen. So erfolgt eine kontextualisierte Analyse, die die Advocacy-Koalition in größere strukturelle Dynamiken einordnet, statt einzelne Interventionen als isolierte Äußerungen zu behandeln.

## **2.4 Umfang, Eingrenzung und Einschränkungen**

Die Studie konzentriert sich vor allem auf Entwicklungen in Deutschland zwischen 2014 und Januar 2026, mit einem besonderen Augenmerk auf die Zeit seit Oktober 2023. Dieser zeitliche Rahmen umfasst sowohl die Phase der Konsolidierung der Advocacy-Koalition als auch die sich verschärfende politische Auseinandersetzung rund um das UNRWA und das Rückkehrrecht. Entwicklungen in den Vereinigten Staaten, dem Nahen Osten und in europäischen Institutionen werden nur insoweit berücksichtigt, als sie die Dynamik im deutschen Kontext beeinflussen. Es ist wichtig zu betonen, dass Deutschlands materielle und strategische Interessen, wie sie von politischen Eliten interpretiert wurden, bereits weitgehend auf eine Konfrontation mit Akteuren wie Russland, dem Iran und verwandten geopolitischen Herausforderern ausgerichtet waren. Das Advocacy-Netzwerk agierte innerhalb der bereits bestehenden Ausrichtung, indem es deren strate-

gische Anliegen mit Positionen zum UNRWA und zum Rückkehrrecht verknüpfte und so etablierte Bedrohungsbilder auf angrenzende Politikfelder ausweitete. Dies verweist auf einen vergleichsweise engen, aber folgenreichen Deutungsspielraum, der sich in Krisenzeiten – etwa nach dem 7. Oktober – tendenziell erweitert. In solchen Phasen können epistemische Gemeinschaften (wie die in Kapitel 4.2 beschriebenen Diskursproduzent\*innen) besonders stark Einfluss darauf nehmen, wie Ereignisse gedeutet und in politische Reaktionen überführt werden.<sup>8</sup>

Schließlich sind mehrere Einschränkungen zu berücksichtigen. Einige Akteure operieren mit intransparenten Finanzierungsquellen und informellen Koordinationsstrukturen, was vollständige Transparenz erschwert. Auch exekutive, ministerielle und teilweise sicherheitspolitisch aufgeladene parlamentarische Entscheidungsprozesse variieren in ihrer Offenheit, was die Rekonstruktion interner Beratungen erschwert. Die sich schnell verändernde politische Lage seit Oktober 2023 verkompliziert die Datenkonsistenz zusätzlich, da sich Positionen unter dem Eindruck anhaltender Auseinandersetzungen und öffentlicher Kontroversen weiterentwickelten.

Trotz dieser Einschränkungen ist die Datenbasis ausreichend, um stabile Muster der Koordination, Einflussnahme und diskursiven Transformation identifizieren zu können.

# 3 Kontextueller Rahmen

In diesem Kapitel geht es um den historischen, rechtlichen und institutionellen Kontext, der nötig ist, um die politischen Debatten und Entscheidungen zum UNRWA in Deutschland seit 2014 nachzuvollziehen. Im Fokus der Betrachtung stehen drei sich überschneidende Stränge: die Entwicklung der deutsch-israelischen Beziehungen und die Doktrin der Staatsräson, das UNRWA-Mandat und die Flüchtlingsfrage sowie Deutschlands langjährige Rolle als zentraler Geber für humanitäre Projekte. Statt einen umfassenden historischen Abriss zu liefern, soll es in diesem Kapitel vor allem um jene strukturellen Verpflichtungen und Spannungen gehen, die den deutschen Handlungsspielraum bestimmen.

## 3.1 Die deutsch-israelischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem Holocaust und dem Zweiten Weltkrieg vermied die Deutsche Demokratische Republik (DDR) jegliche diplomatischen Kontakte zu Israel zwischen 1949 und 1990, da sie eine Verantwortung für die Naziverbrechen von sich wies, Entschädigungszahlungen ablehnte, sich mit dem Sowjetblock und den arabischen Staaten verbündete und insbesondere nach dem Krieg von 1967 eine immer feindseligere, antizionistische Haltung einnahm. Zuweilen leistete die DDR zudem materielle Unterstützung für arabische Staaten und palästinensische Gruppen.<sup>9</sup> Die Weigerung der DDR, Verantwortung zu übernehmen, wurzelte in ihrem Selbstverständnis bei der Staatsgründung: Das Regime inszenierte sich als legitimer antifaschistischer Nachfolgestaat, getragen von jenen, die dem Nationalsozialismus widerstanden hatten oder von ihm verfolgt worden waren, und beanspruchte, mit der NS-Vergangenheit konsequent gebrochen zu haben – weshalb weder Wiedergutmachung noch kollektive Sühne notwendig seien.<sup>10</sup>

Die Bundesrepublik (BRD) schlug einen gänzlich anderen Weg ein. Zu Beginn des Kalten Krieges war

das Verhältnis zu Israel von einer Dreiecksbeziehung mit den Vereinigten Staaten geprägt. Die geheime militärische Unterstützung in den 1950er und 1960er Jahren spiegelte die strategische Ausrichtung der BRD gegen den Ostblock wider.<sup>11</sup> Das Luxemburger Wiedergutmachungsabkommen diente zugleich dem Ziel der BRD, in die internationale Staatengemeinschaft zurückzukehren, und mündete 1965 in die Aufnahme offizieller Beziehungen. Während der Studierendenbewegung 1968 und der Ostpolitik von Willy Brandt in den 1970ern verringerte sich die Abhängigkeit der Bonner Republik von Washington und erhöhte sich die Notwendigkeit verlässlicher Beziehungen zu den arabischen Ölstaaten. Das bedeutete im Umkehrschluss, dass offene Unterstützung für Israel politisch kostspieliger wurde. Ab Ende der 1970er und im Verlauf der 1980er Jahre nahm die BRD schrittweise eine ausgewogenere Haltung gegenüber dem arabisch-israelischen Konflikt ein und begann, politische Ansprüche der Palästinenser\*innen anzuerkennen. Während dieser ganzen Umbrüche blieb Israels Kerninteresse praktisch unangetastet: verlässliche finanzielle, militärische und diplomatische Unterstützung aus Deutschland. Nach der Wiedervereinigung und während der Jahre der Oslo-Verhandlungen orientierte sich die deutsche Politik gegenüber dem Konflikt an zwei Kernverpflichtungen.

Zum einen ging es – vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands im Zuge des Holocausts – um den Schutz jüdischen Lebens und die Sicherheit Israels. Zum anderen bekannte sich Deutschland zum Völkerrecht und zu multilateralen Lösungsansätzen, was sich in der Unterstützung einer ausgehandelten Zwei-Staaten-Lösung sowie in humanitärer Hilfe für palästinensische Institutionen und Flüchtlinge ausdrückte. Für gewöhnlich wurden

<sup>9</sup> Timm, Angelika (2000): Views on Zionism and Israel in East Germany. *Shofar*, Bd. 18, Nr. 3, S. 93–109.

<sup>10</sup> Herf, Jeffrey (1997): *Divided Memory: The Nazi Past in the Two Germanys*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 14–16, 80.

<sup>11</sup> Marwecki, Daniel (2020): *Germany and Israel: Whitewashing and Statebuilding*, London: Hurst Publishers, S. 16–17.

diese Verpflichtungen als miteinander vereinbar dargestellt, in der Praxis wiesen sie jedoch allzu oft in entgegengesetzte Richtungen. Letzten Endes führten historische wie auch strategische Erwägungen allerdings häufig dazu, dass Deutschlands Sicherheitspartnerschaft mit Israel größeres Gewicht eingeräumt wurde.

Eine explizitere Ausformulierung dieses politischen Grundsatzes erfolgte 2008, als Kanzlerin Angela Merkel vor der israelischen Knesset erklärte, die Sicherheit Israels sei Teil der deutschen Staatsräson, also ein zentrales nationales Interesse, das in der historischen Verantwortung Deutschland gründete. Dieses Prinzip, das später als deutsche Staatsräson festgeschrieben wurde, rückte nach 2023 noch stärker in den Vordergrund, als führende Persönlichkeiten in Deutschland es immer häufiger und kategorischer beschworen, während Deutschland weiter Waffen an Israel lieferte und von dort bezog – und dies zu einer Zeit, als Israel vor dem Internationalen Gerichtshof des Genozids angeklagt wurde und auch prominente Genozidforscher\*innen und Menschenrechtsorganisationen zu diesem Schluss kamen.

### 3.2 Das UNRWA und das Rückkehrrecht

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) wurde im Dezember 1949 mit der Resolution 302 (IV) der UN-Generalversammlung ins Leben gerufen, mit dem anfänglichen Mandat, «direkte Nothilfe- und Wiederaufbauprogramme» für palästinensische Flüchtlinge bereitzustellen, um «Not und Hunger zu vermeiden [...] und die Bedingungen für Frieden und Stabilität zu befördern». Damit übernahm das Hilfswerk die Aufgabe des UN-Fonds Hilfe der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge (UNRPR, *United Nations Relief for Palestine Refugees*), der 1948 eingerichtet worden war. Das Mandat des UNRWA umfasst die Bereitstellung grundlegender Leistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Nothilfe und Lagerinfrastruktur in Gaza, dem Westjordanland, Jordanien, dem Libanon und Syrien.

Finanziert wird das Hilfswerk fast vollständig durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten statt durch festgesetzte Beträge aus dem UN-Haushalt.

Entgegen einer häufig vorgebrachten Behauptung wurde das UNRWA nicht dafür geschaffen, den Flüchtlingsstatus zu verstetigen. Sein ursprüng-

liches Mandat, das von der UN Economic Survey Mission und der UN Conciliation Commission for Palestine verfasst worden war, spiegelte die vorherrschende Vorstellung von Entwicklung der damaligen spätkolonialen Ära wider. Flüchtlinge wurden vorrangig unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Aufnahmefähigkeit und administrativer Steuerung betrachtet, nicht als Menschen mit politischen Rechten oder nationalen Bestrebungen. Als keine politische Vereinbarung zustande kam und die in frühen UN-Plänen vorgesehenen Reintegrationsideen scheiterten, verlor dieser Ansatz an Bedeutung. Im Laufe der nachfolgenden Jahrzehnte entwickelte sich das UNRWA zu einer humanitären Organisation, die angesichts einer ausbleibenden dauerhaften politischen Lösung für Bildung, Gesundheitsversorgung und soziale Absicherung sorgte. Das Fortbestehen der Flüchtlingsfrage ist daher – anders als die von der israelischen Publizistin und ehemaligen Knesset-Abgeordneten Einat Wilf (siehe 4.2.4) und anderen Akteur\*innen des Netzwerks suggerierte Erzählung von der «arabischen Verweigerung» oder «westlichen Duldung» – Ausdruck des ungelösten Konflikts, des strukturellen Machtungleichgewichts zwischen den Parteien und des Unvermögens der internationalen Gemeinschaft, eine politische Lösung herbeizuführen; es ist nicht Ergebnis einer institutionellen Verpflichtung, den Flüchtlingsstatus dauerhaft fortzuschreiben.

Weder entscheidet das UNRWA über das Rückkehrrecht noch definiert es dieses. Stattdessen registriert das Hilfswerk Flüchtlinge gemäß der von der UN-Generalversammlung festgelegten Kriterien. Das Rückkehrrecht beruht auf der Resolution 194 der UN-Generalversammlung von 1948, in der es heißt, dass es Flüchtlingen, die zurückkehren möchten und mit ihren Nachbarn in Frieden leben wollen, dies erlaubt sein sollte. Palästinenser\*innen interpretieren das Rückkehrrecht als zentrales politisches und individuelles Recht, während politische Entscheidungsträger\*innen in Israel seine Umsetzung regelmäßig aus demografischen und sicherheitsbezogenen Erwägungen ablehnen. Hier ist es wichtig herauszustellen, dass eine Aussetzung der UNRWA-Aktivitäten in Gaza und im Westjordanland oder gar die komplette Abschaffung des Hilfswerks weder den Flüchtlingsstatus noch die international anerkannten Rechte von Palästinenser\*innen berühren würden. Diese leiten sich aus Resolutionen der UN-Generalversammlung und dem internationalen Asylrecht ab und würden durch eine Aussetzung oder Abschaffung des UNRWA nicht ihre Gültigkeit verlieren. Nach Artikel 1D der Genfer Flüchtlingskonvention würden Palästinenser\*innen unter die

Konvention fallen, sofern die Unterstützung durch das UNRWA aus Gründen außerhalb ihrer Kontrolle endet. Dies würde jedoch keine klare oder automatische Übernahme der institutionellen Aufgaben durch das UNHCR bedeuten. Wahrscheinlicher wären erhebliche Schutzlücken, rechtliche Unsicherheit und Destabilisierung, da kein vergleichbarer institutioneller Rahmen existiert, der die Funktionen des UNRWA in vergleichbarer Weise übernehmen könnte.

Eine Aussetzung seiner Aktivitäten würde zu einer ernsthaften Destabilisierung der Situation in Gaza und im Westjordanland führen, da kein Akteur über die Fähigkeit oder das Mandat verfügt, die grundlegenden Leistungen des UNRWA in den Bereichen Bildung, Gesundheitsversorgung, Nahrungsmittelhilfen und soziale Absicherung zu ersetzen.

### 3.3 Deutschlands Unterstützung des UNRWA im historischen Rückblick

Die deutsche Unterstützung für das UNRWA begann – nach Angaben der Organisation selbst – bereits 1952 und machte die BRD zu einem der frühesten nicht-gründenden Geber, und das mehr als zwei Jahrzehnte vor ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen. Kabinettprotokolle von 1966 und 1967 dokumentieren, dass die BRD bereits damals jährliche Zahlungen leistete, um «das gestörte Verhältnis zu den arabischen Staaten zu normalisieren». Die Aufzeichnungen zum Staatshaushalt aus den 1970er und 1980er Jahren belegen, dass die Zahlungen routinemäßig erfolgten und durch Sondermittel für die Flüchtlingshilfe im Nahen Osten ergänzt wurden. Dieses Muster belegt, dass Deutschlands Unterstützung für das UNRWA Teil eines umfassenderen humanitären Ansatzes war, der später mit dem wachsenden Engagement der Bundesrepublik im UN-System zusammenfiel. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurden die Palästina-Hilfen von rechter Seite gezielt infrage gestellt, etwa als Carl-Dieter Spranger (CSU) in einer parlamentarischen Anfrage 1976 von der Bundesregierung wissen wollte, wie sichergestellt werde, dass deutsche Beiträge an das UNRWA nicht – auch nicht indirekt – der Finanzierung des palästinensischen Terrorismus zugutekämen.

Nach den Oslo-Abkommen von 1973 weitete Deutschland seine finanziellen Beiträge an entwicklungspolitische und humanitäre Institutionen für die palästinensischen Flüchtlinge erheblich aus. In den 2010er Jahren gehörte Deutschland regelmäßig

zu den fünf größten Gebern des UNRWA. Im Jahr 2016 betrug der deutsche Beitrag beispielsweise 73.627.810 US-Dollar. Deutschland war lange Zeit der zweitgrößte Geber des UNRWA und wurde in Phasen, in denen die US-Finanzierung gekürzt oder ausgesetzt wurde – unter der ersten Trump-Regierung ab 2018 und erneut ab 2025 unter der zweiten Trump-Regierung – sogar zum größten Geber.

### 3.4 Wendepunkte der deutschen Politik seit 2023

#### 3.4.1 Die Auswirkungen des Angriffs der Hamas am 7. Oktober 2023

Seit den von der Hamas angeführten Angriffen vom 7. Oktober 2023 bezeichnete Bundeskanzler Scholz die Sicherheit Israels durchgängig als Teil der deutschen Staatsräson. Konkret umfasste dies diplomatische, rechtliche und materielle Unterstützung. Während diese politische Linie schrittweise um stärkere humanitäre und völkerrechtliche Anforderungen ergänzt wurde, übernahm sie auch der neu ins Amt gelangte Friedrich Merz: Er nahm die Waffenlieferungen an Israel wieder auf, setzte den Export bestimmter Waffenkategorien angesichts Israels fortdauernder Militäroperationen vorübergehend aus und genehmigte sie rund einen Monat nach dem Waffenstillstandsabkommen vom Oktober 2025 erneut.

#### 3.4.2 Die unterbrochene Finanzierung des UNRWA und die nachfolgende Prüfung

Im Januar 2024 berichtete das *Wall Street Journal* unter Verweis auf ein israelisches Geheimdienstossier, dass ein bedeutender Teil der 13.000 in Gaza eingesetzten Mitarbeiter\*innen Verbindungen zu bewaffneten islamistischen Gruppen hätte und dass mindestens 12 UNRWA-Angestellte in die Angriffe vom 7. Oktober verwickelt gewesen seien. Diese Vorwürfe führten dazu, dass wichtige Geberländer, darunter auch Deutschland, neue Finanzierungszusagen zeitweise aussetzten. Nach einer unabhängigen Überprüfung blieben nur neun Personen übrig, die entlassen wurden, noch bevor eine umfassende Prüfung der Beweislage abgeschlossen war. Die Vereinten Nationen gaben eine unabhängige Prüfung unter dem Vorsitz der ehemaligen französischen Außenministerin Catherine Colonna in Auftrag. Der im April 2024 veröffentlichte Bericht kam zu dem Schluss, dass das UNRWA zwar über angemessene interne Prozeduren und überdurchschnittlich robuste Vorgaben zur Neutralität der Organisation verfügte, darüber hinaus jedoch Reformbedarf

an konkreten Punkten bestand. Nach der Veröffentlichung des Colonna-Berichts kündigte Deutschland an, die Zusammenarbeit mit dem UNRWA wieder aufnehmen zu wollen, zumindest für Aktivitäten außerhalb von Gaza.

### 3.4.3 Die erneute Debatte über die Staatsräson

Parallel zur Unterstützung Israels durch die politischen Eliten ließ sich ab Ende 2023 und verstärkt im Laufe des Jahres 2024 eine deutliche Verschiebung in der öffentlichen und politischen Debatte in Deutschland über die Bedeutung der Staatsräson beobachten. Hochrangige Regierungsvertreter\*innen, Beamte\*innen und einflussreiche Diplomate\*innen begannen infragezustellen, ob eine bedingungslose Ausrichtung an der israelischen Politik mit Deutschlands völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar sei. Dieser Stimmungswandel spiegelte sich auch in verschiedenen Umfragen in der Öffentlichkeit wider, die sich mit zentralen Themen wie der Anerkennung eines palästinensischen Staates, Waffenlieferungen an Israel sowie der Frage befassten, ob Israel einen Genozid begeht.

### 3.4.4 Humanitäre Verpflichtungen im Kontext der Sicherheitspolitik

Nach dem Oktober 2023 erhöhte Deutschland seine humanitären Hilfen für die Palästinenser\*innen. Im Dezember 2023 forderte die Bundesregierung humanitäre Unterstützung und rief dazu auf, «den Weg für einen Waffenstillstand zu ebnen». Bis zum Sommer 2024 hatte sich diese Haltung klarer herauskristallisiert, und Deutschland drängte beide Seiten aktiv dazu, ein Waffenstillstandsabkommen zu schließen.

## 3.5 Israel und das UNRWA: von pragmatischer Zusammenarbeit zu offener Infragestellung

Auf den ersten Blick scheint Israels Rolle in der Kampagne gegen das UNRWA eindeutig. Ein näherer Blick offenbart jedoch zusätzliche Nuancen, ohne das Gesamtbild zu verändern.

Historisch und insbesondere seit 1967, als Israel das Westjordanland und Gaza besetzte, hat der israelische Staat eine pragmatische und doch konfliktreiche Zusammenarbeit mit dem UNRWA gepflegt. Israel forderte das Hilfswerk ausdrücklich dazu auf, seine Tätigkeiten in den neu besetzten Territorien fortzuführen. Jahrzehntlang diente das UNRWA als wichtigste stabilisierende Institution im Westjor-

danland, Gaza, dem Libanon, Syrien und Jordanien. Bereits während der ersten Trump-Administration äußerten offizielle israelische Vertreter\*innen Besorgnis über die Folgen einer Streichung der US-Mittel. Nach Darstellung von Einat Wilf (siehe Kapitel 4.2.4) ermutigte Israel Deutschland sogar dazu, seine Beiträge nach dem Rückzug der USA zu erhöhen. Diese Positionen spiegelten ein sicherheitspolitisches Kalkül wider, in dem das UNRWA in besetzten und angrenzenden Territorien eine stabilisierende Funktion übernahm. Nach dem 7. Oktober ist die israelische Koalitionsregierung stärker rechtsgerichtet als je zuvor; zugleich wurde diese Logik, befördert durch direkte und öffentliche Einflussnahme Israels, durch eine andere strategische Prämisse ersetzt, in der das UNRWA als unerwünschter Akteur galt.

Seit dem 7. Oktober, wie unter 4.1. beschrieben, hat die israelische Regierung, unterstützt durch ihr nahestehende politische und Advocacy-Netzwerke, wiederholt internationale Institutionen wie das UNRWA, den IGH und den IstGH angegriffen oder versucht, ihren Handlungsspielraum einzuschränken.<sup>12</sup> Diese neue Ausrichtung beförderte auch andere Punkte, die vor dem 7. Oktober zum Teil im Widerspruch zu Israels eigenen sicherheitspolitischen Interesse gestanden hatten, den humanitären und Governance-bezogenen Status quo zu erhalten.<sup>13</sup> Eine Folge dieses Strategiewechsels ist, dass die institutionelle und rechtliche Kontrolle israelischen Handelns in internationalen Foren unterminiert wird. Der Hauptfokus dieser Strategie liegt mittlerweile auf dem UNRWA. Die Schwächung der Organisation untergräbt die internationale Unterstützung für den palästinensischen Flüchtlingsstatus und trägt im Kontext des Gaza-Krieges zu einer systematischen Verschlechterung der Lebensbedingungen im Gazastreifen bei. Seit Ende 2023 stellen israelische Offizielle diese Kampagne nicht als politischen Angriff auf eine humanitäre Organisation dar, sondern als sicherheitspolitische Notwendigkeit im Anti-Terror-Kampf. Die Regierungsberichte, die im Januar und April 2025 veröffentlicht wurden, stellen das UNRWA ausdrücklich als strukturell kompromittierte und nicht reformierbare Organisation dar. Jegliche weitere Finanzierung oder Zusammenarbeit mit dem UNRWA, so das Argument, erschiene in diesem Framing als indirekte Unterstützung der Ha-

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel 4.1.

<sup>13</sup> In privaten Gesprächen haben Vertreter\*innen ziviler und militärischer Behörden in Israel wiederholt bestätigt, dass das UNRWA aufgrund seiner stabilisierenden Rolle wichtig für Israels Sicherheit ist.

mas.<sup>14</sup> Damit verschiebt sich die Debatte von Fragen der Aufsicht und der Reform hin zur Auflösung des Hilfswerks und dessen Ersetzung.

Die Kampagne gegen das UNRWA ist daher weniger das Ergebnis einer einzelnen Entscheidung, als Ausdruck eines zusammenwirkenden Ökosystems aus staatlichen Stellen, Koalitionspartnern und transnationalen Advocacy-Netzwerken. Diese Eskalation vollzog sich parallel zum Krieg im Gazastreifen und stand im Einklang mit dem umfassenderen Ziel Israels, die Lebensbedingungen in dem Gebiet grundlegend neu zu gestalten. Dazu gehören auch Bestrebungen, das UNRWA durch alternative Mechanismen wie die Gaza Humanitarian Foundation (GHF) zu ersetzen. Bis Ende Januar 2025 hatten israelische Behörden die operative Koordination mit dem UNRWA ausgesetzt und zugleich eine direktere Rolle in der öffentlichen Kampagne gegen das Hilfswerk übernommen, unter anderem durch eine Reihe von Regierungsberichten, die zwischen Dezember 2023 und April 2025 veröffentlicht wurden. Diese Maßnahmen zeigen eine strategische Neuausrichtung: Statt das Handeln des UNRWA infragezustellen, geht es nun um seine gesamte weitere Existenz. Im folgenden Kapitel sollen diese Entwicklungen auf staatlicher Ebene im breiteren transnationalen Advocacy-Netzwerk verortet werden, das die Kampagne gegen das UNRWA maßgeblich geprägt hat.

### 3.6 Zusammenfassung

Die deutsche Politik gegenüber Israel und Palästina beruht auf drei historisch gewachsenen Grundpfeilern: historische Verantwortung, humanitäres Engagement und ein Bekenntnis zum Völkerrecht. Konkret äußern sie sich in einer Sicherheitspartnerschaft mit Israel als Bestandteil der deutschen Staatsräson, in kontinuierlicher politischer und finanzieller Unterstützung für palästinensische Flüchtlinge durch das UNRWA sowie in Deutschlands Selbstverständnis als Fürsprecher multilateraler Rechtsnormen. Seit 2023 geraten diese Pfeiler jedoch zunehmend in Konflikt miteinander. Der Angriff der Hamas vom 7. Oktober führte zu einer Intensivierung der deutschen Sicherheitspartnerschaft mit Israel, während Deutschlands eigene humanitäre Verpflichtungen aufgrund der Vorwürfe und nachfolgenden Untersuchungen zum UNRWA erneut unter politischen Druck gerieten. Gleichzeitig äußerten Teile des politischen Establishments, des öffentlichen Dienstes und der breiten Öffentlichkeit aber auch Kritik an einer bedingungslosen Auslegung der Staatsräson. Die Ausweitung der humanitären Hilfe durch Deutschland seit Oktober 2023 und die Forderungen der Bundesregierung nach Verhandlungen und einem Waffenstillstand ab 2024 verdeutlichen den Versuch, die historische Verantwortung, die rechtlichen Verpflichtungen und die sich rapide verschlechternde Lage in Gaza wieder miteinander in Einklang zu bringen.

# 4 Die Akteur\*innen und ihre Funktionen im Netzwerk

In diesem Kapitel wird die Herausbildung einer transnationalen Advocacy-Koalition untersucht, die über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren Narrative entwickelt, angepasst und in der politischen Debatte in Deutschland verankert hat, die Kritik am UNRWA oder am palästinensischen Rückkehrrecht üben.

Zunächst sind einige begriffliche Klarstellungen erforderlich. In dieser Studie werden die Begriffe «Koalition» und «Kampagne» deskriptiv verwendet, um die kumulativen Effekte teilweise überlappender Formen von Advocacy-Arbeit über einen längeren Zeitraum hinweg zu erfassen. Wie im konzeptionellen Rahmen dargelegt, ist die beobachtete Zusammenarbeit eher funktionaler als formaler Natur, was in den folgenden Abschnitten näher erläutert wird. Die in diesem sowie im folgenden Kapitel angeführten Beispiele stellen keine vollständige Übersicht aller von dieser Koalition geäußerten Kritikpunkte am UNRWA oder am palästinensischen Rückkehrrecht dar; zahlreiche weitere Angriffe, Stellungnahmen und Interventionen bleiben unberücksichtigt. Schließlich wird der Begriff «Israel-nah» in dieser Studie verwendet, um eine Übereinstimmung mit rechtsgerichteten Positionen innerhalb des politischen Spektrums in Israel zu kennzeichnen.

Die Reihenfolge der Abschnitte sollte nicht als Rangfolge nach Bedeutung, Größe oder politischem Einfluss verstanden werden, auch wenn manche Funktionen in der Praxis tatsächlich mit größerer struktureller Macht einhergehen. **Dieses Kapitel ist nach den funktionalen Rollen der Akteure innerhalb der Kampagne gegliedert**, und nicht anhand deren Organisationsgröße, Sichtbarkeit oder Ressourcen. Das Beispiel ELNET veranschaulicht diese Logik. Obwohl es sich um einen besser finanzierten und transnational vernetzten Akteur handelt, wird er in Abschnitt 4.2 behandelt, da seine Rolle im Netzwerk vor allem darin besteht,

Kontakte zu vermitteln und Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen herzustellen, und nicht darin Narrative zu produzieren..

Die zentralen Narrative lassen sich fast durchgängig auf private, überwiegend aus den USA finanzierte israelische und transatlantische Akteure zurückführen, die das ideologische Gerüst sowie die Argumentationsgrundlagen entwickeln, auf denen diese Positionen beruhen. Diese Narrative werden anschließend von Vermittler\*innen in Deutschland in die normative, rechtliche und administrative Sprache der hiesigen Politik übertragen, und zwar häufig mit Bezug auf das Thema Antisemitismusprävention, die Verantwortung von Gebern und das damit einhergehende politische Risiko. Im weiteren Verlauf werden diese Positionen von staatsnahen zivilgesellschaftlichen Akteuren normalisiert, über Medien und Expert\*innennetzwerke verbreitet und schließlich von Parlament und Regierung in konkrete politische Maßnahmen überführt.

Die Verbindungen zwischen den Akteuren lassen sich in zwei Kategorien einteilen: Das sind einerseits **direkte, dokumentierte** Beziehungen – etwa gemeinsam verfasste Strategiepapiere von UN Watch, NGO Monitor und IMPACT-SE, offizielle Kooperationsvereinbarungen wie die zwischen ELNET und UN Watch sowie gemeinsame parlamentarische Briefings, die von NAFFO und MFFB organisiert werden und sich auf dieselben ursprünglichen Quellen stützen. Andererseits handelt es sich auch um **Verbindungen struktureller Natur**. Diese ergeben sich aus gemeinsamen Finanzierungsquellen, personellen Überschneidungen und ähnlichen Deutungsmustern oder einfach dadurch, dass sie zu vergleichbaren Positionen führen, auch wenn keine expliziten Formen der Zusammenarbeit dokumentiert sind.

Insgesamt lassen sich demnach sowohl dokumentierte Kooperationen als auch weitergehende struk-

turelle Gemeinsamkeiten erkennen. Einige Akteure stehen zwar im Wettbewerb um politischen Einfluss, verfolgen jedoch ähnliche Ziele (z. B. ELNET und NAFFO bei Briefings und Delegationsreisen oder die Publikationen von DIG/MFFB stehen im Wettbewerb mit Einat Wilf hinsichtlich der Produktion von Narrativen). Trotzdem gelangen die Akteure der Koalition durch ihre wiederholte Zusammenarbeit sowie durch finanzielle Anreize und institutionelle Nähe häufig zu ähnlichen Ergebnissen. Die folgenden Abschnitte sind daher nach Funktionen gegliedert und zeigen den Weg der Narrative: von der Produktion, Übertragung und Vermittlung von Diskursen, der Normsetzung und Verbreitung in kleineren Netzwerken bis hin zur Verstärkung durch Medien und der Aufnahme in parlamentarische Prozesse.

Zwei übergeordnete politische Rahmenbedingungen begünstigten die Verbreitung dieser Narrative. Erstens schufen die Aussetzung der US-Finanzmittel im Jahr 2018 und deren spätere Kürzung einen viel beachteten Präzedenzfall: Das UNRWA wurde nunmehr als ein im Ermessen der Geberstaaten stehendes und an Bedingungen geknüpftes Instrument behandelt und nicht mehr als verlässlicher Ausdruck humanitären Engagements. Möglicherweise geht dies auf frühere, auf die USA gerichtete Advocacy-Aktivitäten einiger derselben Akteure zurück, was jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist. Zweitens kam es infolge des von der Hamas angeführten Angriffs auf Israel am 7. Oktober 2023 zu einem externen Schock, nach dem die Debatte stärker einer präventiv ausgerichteten Sicherheitslogik folgte. Damit wurde es leichter, zu außergewöhnlichen Maßnahmen zu greifen – etwa die Mittel auszusetzen, das Mandat infrage zu stellen oder zu erwägen, das UNRWA durch eine andere Institution zu ersetzen. Diese Dynamiken sind nicht ausschließlich auf Deutschland beschränkt. Deutschland steht jedoch im Zentrum der Analyse, da es der größte staatliche Geldgeber des UNRWA war, bis die Biden-Regierung die US-Finanzhilfen wieder aufnahm. Eine Verschiebung der politischen Wahrnehmung in Deutschland hat daher überproportionale finanzielle und politische Auswirkungen und macht Deutschland zu einem zentralen Ziel transnationaler Advocacy-Arbeit.

**Um das Netzwerk – oder Ökosystem – systematisch abzubilden, stützt sich dieses Kapitel auf eine Reihe beobachtbarer Indikatoren. Sie ermöglichen es, funktionale Verbindungen zu erkennen, ohne eine formelle Koordination oder gemeinsame Absichten vorauszusetzen. Zu diesen Indikatoren gehören:**

1. **Wiederholte gemeinsame Veröffentlichungen**, Strategiepapiere oder formell gemeinsam organisierte Initiativen, die auf ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Organisationen hinweisen.
2. Tradierte Redner\*innen- und Expert\*innenkreise, die sich am wiederholten Auftreten **derselben Redner\*innen**, Expert\*innen oder Moderator\*innen bei Veranstaltungen, Briefings, Anhörungen oder öffentlichen Foren verschiedener Akteure zeigen.
3. **Dokumentierte personelle Überschneidungen**, darunter überschneidende Vorstandsmitgliedschaften, Beratungs- und Beiratsfunktionen, institutionenübergreifende Personalwechsel oder langfristige Kooperationsbeziehungen, die persönliche Verbindungen über institutionelle Felder hinweg schaffen.
4. **Nachvollziehbare Übernahme- und Zitationsprozesse**, bei denen Narrative oder Framings zunächst in Advocacy-Publikationen entstehen, über Medienberichterstattung verstärkt werden und anschließend in parlamentarischen Anfragen, Anhörungen oder Begründungen der Exekutive aufgegriffen werden.
5. **Wiederholt auftretende Finanzierungsstrukturen** – etwa Spendenorganisationen, Stiftungen oder gemeinnützige Träger –, die bei mehreren Akteuren des Netzwerks sichtbar werden und eher auf ein gemeinsames Ressourcenumfeld als auf direkte Steuerung schließen lassen.

Insgesamt ermöglichen diese Indikatoren, die Entstehung, Übersetzung und Institutionalisierung von Narrativen über unterschiedliche Akteure hinweg nachzuvollziehen. Sie zeigen, wie Vernetzungs- und Übertragungsmechanismen innerhalb des Netzwerks funktionieren, ohne dass daraus auf geheime Absprachen oder einheitliche politische Absichten geschlossen werden muss.

Vor der Analyse der Funktion der einzelnen Akteure sollte zuerst geklärt werden, welche Rolle der israelische Staat innerhalb des Advocacy-Netzwerks einnimmt. Israel agiert nicht als einheitlicher Akteur, der externe Kampagnen steuert, sondern als ein fragmentiertes politisches System, in dem staatliche Institutionen, Koalitionsdynamiken, Sicherheitsbehörden und verbundene Advocacy-Netzwerke zusammenwirken, um Narrative, Eskalationsschwellen und politische Handlungsspielräume zu prägen.

#### 4.1 Israel als fragmentierter staatlicher Akteur im Advocacy-Netzwerk

In diesem Abschnitt wird Israel im Kontext des übergeordneten Advocacy-Netzwerks als fragmentierter Akteur betrachtet. Verschiedene staatliche Institutionen, politische Koalitionen sowie verbündete Netzwerke tragen dabei gemeinsam dazu bei, die Kampagne gegen das UNRWA auszugestalten und voranzutreiben. An dieser Stelle ist es wichtig, an die Rolle des UNRWA vor dem 7. Oktober 2023 zu erinnern: Es fungierte in den besetzten und angrenzenden Gebieten wie ein stabilisierender «Dienstleister» für die israelische Regierung. Es übernahm Aufgaben, die dazu beitrugen, dass die Situation vor Ort stabil blieb, und war Teil der sicherheitsstrategischen Überlegungen – auch in der Zeit vor dem 7. Oktober, – die aufeinanderfolgende israelische Regierungen seit 1967 anstellten, wie in Kapitel 3 ausführlich erläutert.

Israel sollte als Staat mit konkurrierenden politischen Akteuren verstanden werden und nicht als einheitlicher Entscheidungsträger. Aufgrund der Struktur von Israels parlamentarischem System waren israelische Regierungen stets auf Koalitionsvereinbarungen angewiesen, auch unter Benjamin Netanjahu. Mit der Zeit traten in die Regierungskoalitionen zunehmend Parteien ein, die radikalere Positionen vertraten. Netanjahu nahm das UNRWA ab 2017 verstärkt ins Visier, hielt jedoch am oben beschriebenen Sicherheitskalkül fest und drängte nicht auf eine Mittelkürzung durch die Trump-Regierung, da er eine Destabilisierung im Gazastreifen befürchtete.

Einige der wichtigsten in dieser Studie genannten Organisationen (NGO Monitor, UN Watch, IMPACT-SE und ELNET) werden überwiegend von familiär geführten jüdischen und evangelikalen rechtsgerichteten Stiftungen finanziert. Diese Finanzierungsnetzwerke überschneiden sich teilweise mit jenen, die den Likud, Netanjahu und rechtsextreme Parteien unterstützen, und sind in manchen Fällen nahezu deckungsgleich mit ihnen. Sie dienen als Instrumente zur Durchsetzung konservativer Forderungen und der Interessen von Siedler\*innen. Die Positionen der Advocacy-Koalition und von extrem rechten Parteien sind zum Teil noch kompromissloser als die der aufeinanderfolgenden israelischen Regierungen. Die Netzwerke üben erheblichen Einfluss aus und prägen politische Prioritäten sowie Erwartungen.

Ein ähnliches Muster lässt sich auch beim Aufkommen rechtslibertärer Programme beobachten, die

von Institutionen wie dem Kohelet-Forum gefördert werden.<sup>15</sup> Diese Programme stehen häufig im Widerspruch zu den sozialpolitischen Forderungen der ultraorthodoxen Parteien, die regelmäßig Netanjahus Koalitionen beitreten. Diese Spannung erklärt, warum Netanjahu in der Öffentlichkeit oft vorsichtige oder mehrdeutige Positionen einnimmt, während Ministerien, militärische Nachrichtendienste und verbündete Interessenorganisationen weitergehende beziehungsweise maximalistischere Forderungen vertreten.

Nach dem 7. Oktober intensivierte sich die Kampagne gegen das UNRWA durch die Veröffentlichung von vier israelischen Regierungsdossiers ab Dezember 2023 sowie durch eine Reihe weiterer Maßnahmen in verwandten Bereichen. Die Berichte lassen sich zwei der drei später als narrative Fallstudien beschriebenen Kategorien zuordnen – «Bildung» und «Versicherheitlichung». Ein Geheimdienstossier vom April 2025 stellte dabei eine qualitative Eskalation dar. Anstatt sich auf einzelne Vorwürfe zu konzentrieren, wurde hier der Vorwurf erhoben, dass das UNRWA im Gazastreifen auf allen operativen Ebenen systematisch unterwandert sei. Durch die selektive Freigabe von Geheimdienstmaterialien und die Präsentation weitreichender quantitativer Schätzungen erfüllte das Dossier zugleich eine politische Funktion: Es zielte darauf ab, Zwischenlösungen wie an Bedingungen geknüpfte Finanzhilfen, verstärkte Aufsicht oder institutionelle Reformen auszuschließen.

Diese Eskalation verlief parallel zum Krieg im Gazastreifen und stand im Einklang mit Israels übergeordnetem Ziel, die Lebensbedingungen dort neu zu gestalten, einschließlich der Bemühungen, das UNRWA durch alternative Mechanismen wie die von Israel initiierte Gaza Humanitarian Foundation (GHF) zu ersetzen. Am 28. Oktober 2024 verabschiedete das israelische Parlament ein Gesetz, das die Aktivitäten des UNRWA in Israel untersagt – eine Maßnahme, die in erster Linie das Hauptquartier der Organisation im besetzten und annektierten Ost-Jerusalem betrifft. Dieses Gesetz trat im Januar 2025 in Kraft und führte im Januar 2026 zum Abriss des UNRWA-Hauptquartiers in Ost-Jerusalem.

Seit Oktober 2023 hat sich Israels Rolle innerhalb des Advocacy-Netzwerks funktional verschoben.

<sup>15</sup> Segal, Amir Akiva, und Greenspan, Itay (2024): The Creation and Americanization of Israeli Conservative Civil Society: Critical Community and Transnational Transference, in: *Israel Studies Review*, 29(2): 144–169.

War der Staat zuvor vorrangig das Ziel politischen Drucks von zivilgesellschaftlichen Akteuren, tritt er nun zusätzlich in zwei Rollen auf: durch die Veröffentlichung von Regierungsdossiers als Diskursproduzent sowie als politischer Akteur, der entsprechende Forderungen durch legislative und administrative Maßnahmen aufgreift.

## 4.2 Diskursproduzent\*innen

Diskursproduzent\*innen entwickeln die zentralen ideologischen Deutungsrahmen, Narrative und evidenzbasierten Argumentationsgrundlagen in Bezug auf das UNRWA und die Rechte palästinensischer Flüchtlinge. Sie agieren im Vorfeld der politischen Debatten in Deutschland und stellen Narrative bereit, die später von deutschen Akteur\*innen aufgegriffen, normalisiert und institutionell verankert werden. Diese weisen in der Regel drei wiederkehrende Elemente auf: die Deutung der Rolle des UNRWA, eine kausale Erklärung dafür, warum von dessen Scheitern ausgegangen wird, sowie eine Reihe politischer Maßnahmen, die sich aus dieser Auffassung ergeben, darunter an Bedingungen geknüpfte Finanzierung, Mittelkürzungen, Ersatz oder eine Überprüfung des Mandats.

### 4.2.1 United Nations Watch (UN Watch)

UN Watch ist eine 1993 gegründete Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Genf. Obgleich sie sich selbst als NGO darstellt, «die überprüft, ob die UNO den Prinzipien ihrer eigenen Charta gerecht wird», liegt ihr operativer Schwerpunkt auf der Kritik an Organen und Mechanismen der Vereinten Nationen, die aus ihrer Sicht feindselig gegenüber Israel eingestellt sind. Im erweiterten Advocacy-Netzwerk fungiert UN Watch damit als Akteur, der zur Delegitimierung von UN-Institutionen beiträgt, indem rechtliche und humanitäre Kritik an der israelischen Staatspolitik häufig als politische Voreingenommenheit oder Antisemitismus dargestellt wird.

Seit 2004 wird die Organisation von Hillel Neuer geleitet, der als Geschäftsführer zugleich ihr wichtigster öffentlicher Vertreter ist. Zu den Berater\*innen von UN Watch gehören mehrere Israel-nahe Akteur\*innen aus dem politischen Bereich, darunter Dr. Einat Wilf, die zugleich Beratungs- oder Vorstandsfunktionen in mehreren miteinander verbündeten Organisationen wie NGO Monitor und ELNET Israel innehat (vgl. 4.3.4), sowie Gert Weisskirchen, ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD) und Mitbegründer von ELNET Deutschland.

Charakteristisch für UN Watch ist zudem, dass die Organisation gezielt versucht, rasche Resonanz in Politik und Medien zu erhalten – ein Aspekt, der in den Fallstudien (Kapitel 5) ausgeführt wird.

United Nations Watch war zwischen 1993 und 2000 Mitglied des Jüdischen Weltkongresses. Im Jahr 2001 schloss sich die Organisation dem American Jewish Committee (AJC) an und erhielt Berichten zufolge von diesem auch finanzielle Unterstützung. United Nations Watch gibt aktuell an, seit 2013 keiner Organisation mehr angeschlossen zu sein und als vollständig unabhängige Einrichtung zu agieren. In den letzten Jahren hat UN Watch weder umfassende Jahresabschlüsse noch detaillierte Listen seiner Spender\*innen veröffentlicht. Verfügbare öffentliche Unterlagen und Steuerangaben ihrer US-Niederlassung (United Nations Watch USA) weisen für das Jahr 2024 Gesamteinnahmen in Höhe von **2.361.747 US-Dollar** aus. Laut dem US-Steuerformular 990 für 2024 meldete die Organisation Zuschüsse oder sonstige Unterstützungsleistungen in Höhe von 1.617.248 US-Dollar an ausländische Organisationen oder Einzelpersonen, die vollständig als Ausgaben für die Programmarbeit verbucht wurden. Die Namen der ausländischen Empfänger\*innen dieser Mittel werden in der Meldung nicht genannt. Da sich der Hauptsitz von UN Watch in Genf befindet, liegt die Annahme nahe, dass zumindest ein Teil dieser Auslandszuwendungen in Aktivitäten außerhalb der Vereinigten Staaten fließt. Den verfügbaren Angaben zufolge stammen die Finanzmittel von UN Watch USA nahezu ausschließlich von privaten nordamerikanischen Spender\*innen, insbesondere von Familienstiftungen, die in Israel-nahen Advocacy-Netzwerken verankert sind.

Hinweise auf eine direkte staatliche Finanzierung liegen nicht vor. Die starke Abhängigkeit von wenigen Finanzierungsquellen sowie das Fehlen einer detaillierten Offenlegung – die sich in den USA nur teilweise anhand von Angaben der Spender\*innen rekonstruieren lässt und in Genf der Öffentlichkeit gänzlich vorenthalten wird – stellen einen erheblichen Mangel an Transparenz dar.

Die personellen Verflechtungen in Leitungs- und Beratungsgremien sowie die langjährige Zusammenarbeit von UN Watch mit Organisationen wie NGO Monitor und ELNET verorten die Organisation eindeutig in konservativen und nationalistischen, Israel-nahen politischen Kreisen. Die Positionen von UN Watch decken sich weitgehend mit den Darstellungen israelischer Regierungen zur angeblichen Voreingenommenheit der Vereinten Nationen sowie

zu Fragen der Rechenschaftspflicht und der multilateralen Aufsicht. Ein weiteres Indiz sowohl für diese Nähe zu israelischen Positionen als auch für gemeinsame Finanzierungsquellen ist, dass UN Watch von der **Impact Forum Foundation**<sup>16</sup> – einem Israel-nahen in Los Angeles ansässigen, philanthropischen Netzwerk – als unterstützte Organisation aufgeführt wird. Dies weist auf finanzielle und organisatorische Verbindungen zu anderen in diesem Kapitel behandelten zentralen Akteuren wie NGO Monitor, ELNET und Impact-SE hin. Eine frühere vollständige Liste bekannter Geldgeber\*innen aus dem Jahr 2015 zeigt ein ähnliches Muster.

Im Laufe der Zeit wurde die Narrativproduktion bei UN Watch zunehmend standardisiert und findet stärker in Kooperation mit verbündeten Organisationen statt. Im Jahr 2015 begann die Organisation, mit Partnern – darunter NGO Monitor – gemeinsame oder eng abgestimmte Veröffentlichungen herauszugeben. Diese sollten «Informationen zu Aspekten enthalten, die in der Gaza-Untersuchungskommission des UN-Menschenrechtsrats, ursprünglich als Schabas-Kommission bekannt, voraussichtlich nicht berücksichtigt werden». Ein weiteres Beispiel ist eine gemeinsame Stellungnahme von UN Watch und IMPACT-SE von Anfang 2023, in der Vorwürfe der Aufstachelung zur Gewalt sowie institutioneller Defizite in mit dem UNRWA verbundenen Bildungseinrichtungen erhoben wurden.

UN Watch hat den internationalen und deutschen Diskurs über das UNRWA außerdem maßgeblich beeinflusst. Seit mehr als einem Jahrzehnt porträtiert die Organisation das UNRWA als strukturell kompromittierte Institution, die systematisch von der Hamas unterwandert sei, und erhebt zugleich Vorwürfe politisierter Bildung sowie des Missbrauchs humanitärer Hilfe. Nach den Angriffen der Hamas am 7. Oktober 2023 intensivierte UN Watch seine Aktivitäten und verbreitete rasch Vorwürfe, wonach UNRWA-Mitarbeiter\*innen sowohl an der Gewalt als auch an anschließenden öffentlichen Jubelbekundungen beteiligt gewesen seien. Die Organisation veröffentlichte entsprechende Berichte und informierte Bundestagsabgeordnete, noch bevor die Untersuchungen abgeschlossen waren. Diese Vorwürfe wurden in deutschen Medien sowie in der parlamentarischen Debatte vielfach aufgegriffen, obgleich spätere UN-Untersuchungen feststellten, dass die Zahl tatsächlich bestätigter Fälle sehr viel kleiner war.<sup>17</sup>

#### 4.2.2 NGO Monitor

NGO Monitor ist ein Projekt des in Israel registrierten Institute for NGO Research (R.A.) Die 2002 gegründete Organisation versteht sich als Kontrollinstanz, die Rechenschaftspflicht und Transparenz in der Zivilgesellschaft fördert. In der Praxis agiert sie als politisch engagierte Advocacy-Organisation, die israelische und palästinensische Menschenrechtsorganisationen, UN-Organisationen sowie europäische Geberinitiativen in den Blick nimmt, die sich mit Israel-Palästina-bezogenen Themen befassen.

NGO Monitor wurde von **Gerald M. Steinberg**, einem emeritierten Professor der Bar-Ilan-Universität, gegründet und wird von ihm geleitet. Die Organisation ging aus dem Jerusalem Center for Public Affairs hervor, einem konservativen israelischen Think Tank, das früher von **Dore Gold** geführt wurde, einem langjährigen außenpolitischen Berater von Benjamin Netanjahu und ehemaligen Generaldirektor des israelischen Außenministeriums. Dem internationalen Beirat von NGO Monitor gehören Persönlichkeiten wie Dr. Einat Wilf, Elliott Abrams, Douglas Murray und Oberst Richard Kemp an. Dadurch ist die Organisation in transatlantische konservative und sicherheitspolitische Netzwerke eingebunden.

Aus Finanzangaben des israelischen Registers für gemeinnützige Organisationen GuideStar Israel sowie aus dem Lobbyregister des Deutschen Bundestages geht hervor, dass sich das **Jahresbudget von NGO Monitor im Jahr 2024 auf rund 1,5 Millionen Euro belief**. Die Finanzierungsstruktur der Organisation ist stark von einzelnen Großspender\*innen abhängig. Im selben Jahr überwies die in den USA ansässige Förderorganisation **REPORT Inc.** zwischen 1,05 und 1,06 Millionen Euro an NGO Monitor, was etwa 70 bis 75 Prozent der gesamten Jahreseinnahmen ausmacht. Neben diesen offengelegten Großzuwendungen wird NGO Monitor auch als geförderte Organisation der **Impact Forum Foundation**<sup>18</sup> aufgeführt. Zusammen mit einer bereits 2015 veröffentlichten Liste von Geldgeber\*innen deutet dies auf Überschneidungen in philanthropischen Netzwerken mit anderen Israel-nahen Advocacy-Organisationen hin. Weitere Mittel stammen von privaten US-amerikanischen Stiftungen, die konservativ ausgerichtete Israel-nahe Organisationen fördern; die Geldgeber\*innen werden jedoch nicht

<sup>16</sup> [www.impactforumfoundation.org/organizations](http://www.impactforumfoundation.org/organizations), letzter Zugang: Januar 2026.

<sup>17</sup> Siehe Kapitel 5.2.1, Beispiel E.

<sup>18</sup> [www.impactforumfoundation.org/organizations](http://www.impactforumfoundation.org/organizations), letzter Zugang: Januar 2026.

vollständig offengelegt. Diese Konzentration und zum Teil intransparente Finanzierung waren wiederholt Gegenstand kritischer Berichterstattung durch israelische Journalist\*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen.

Wie hier gezeigt wurde, steht NGO Monitor sowohl inhaltlich als auch ideologisch in enger Verbindung mit rechten und nationalistischen Netzwerken in der israelischen Politik. Seine institutionellen Ursprünge, die politischen Verbindungen seiner Führungskräfte sowie sein thematischer Fokus spiegeln durchgängig die außenpolitischen Prioritäten der Ära Netanjahu wider, insbesondere den Widerstand gegen internationale rechtliche Kontrolle und Mechanismen für eine menschenrechtsbasierte Rechenschaftspflicht. Innerhalb des in diesem Kapitel dargestellten Advocacy-Netzwerks besteht die spezifische Rolle von NGO Monitor in der **Entwicklung von Deutungsrahmen, die auf die Delegitimierung des gesamten Systems abzielen**. Anstatt sich ausschließlich auf angebliches Fehlverhalten einzelner Organisationen zu konzentrieren, stellen seine Veröffentlichungen humanitäre Organisationen, UN-Mechanismen und europäische Geberstrukturen wiederholt als miteinander verflochtene Bestandteile eines politisierten und israelfeindlichen Systems dar. Dieser Ansatz ermöglicht es, die Debatte von Fragen nach Reformen oder Regelkonformität hin zum grundsätzlichen Narrativ zu verlagern, das gesamte System sei illegitim.

Ein frühes Beispiel für dieses Argumentationsmuster ist der 2015 gemeinsam mit **UN Watch** veröffentlichte Bericht «Filling in the Blanks». Zwar befasst sich der Bericht nicht speziell mit dem UNRWA. Dennoch wird darin das humanitäre und zivilgesellschaftliche Engagement der Vereinten Nationen im israelisch-palästinensischen Kontext als ein sich gegenseitig verstärkendes System beschrieben, das eher von ideologischen Vorannahmen als von humanitärer Notwendigkeit geprägt sei. Auf diese Weise etablierte der Bericht ein übertragbares Narrativ, das anschließend wiederholt gegenüber unterschiedlichen institutionellen Akteuren eingesetzt werden konnte.

Seit mehr als einem Jahrzehnt führt NGO Monitor eine kontinuierliche Kampagne gegen das **UNRWA**. In diesem Zusammenhang wird die Organisation als politisches Instrument dargestellt, das den palästinensischen Flüchtlingsstatus verfestige, Friedensbemühungen untergrabe und in ein breiteres humanitäres System eingebettet sei, das feindselig gegenüber Israel sei. In seinen Berichten beschuldigt NGO Monitor das UNRWA unter anderem,

Personen mit Verbindungen zur Hamas zu beschäftigen, Aufwiegelung in Unterrichtsmaterialien zu tolerieren und Spendengelder zu missbrauchen. Diese Vorwürfe wurden gezielt an Bundestagsabgeordnete und Ministerien herangetragen und erschienen wiederholt in gemeinsamen politischen Veröffentlichungen mit deutschen und israelischen Partnerorganisationen.

Besonders deutlich wird dieses Framing auf einer Grundsatzebene in den jüngsten Aktivitäten von NGO Monitor im deutschen Kontext. Am 6. Juni 2024 veröffentlichte NGO Monitor gemeinsam mit der **DIG** und **IMPACT-SE** einen 12-Punkte-Plan zur Neuordnung der deutschen Entwicklungshilfe für die Palästinensischen Gebiete im Deutschen Bundestag. Das Dokument befasste sich ausdrücklich mit der deutschen Finanzierung des UNRWA und enthielt Empfehlungen wie die Einstellung der Finanzierung, eine Überprüfung des Mandats sowie Szenarien für einen strukturellen Ersatz. Obgleich das Papier keine wesentlich neuen empirischen Erkenntnisse hervorbrachte, bestand seine Funktion darin, langjährige Vorwürfe in einem politikfähigen Format zu bündeln, das auf deutsche Geberinstitutionen sowie parlamentarische und exekutive Akteure zugeschnitten war.

Mit diesen Veröffentlichungen zementiert NGO Monitor einen Deutungsrahmen, der das UNRWA nicht als humanitären Partner beschreibt, der vor Herausforderungen im Governance-Bereich steht, sondern als Teil eines politisierten und sicherheitspolitisch problematischen UN-Systems. Dieser Deutungsrahmen liefert Interpretationsmuster, die anschließend von inländischen Vermittler\*innen, Medien und Akteur\*innen im parlamentarischen Kontext aufgegriffen, legitimiert, verstärkt und schließlich institutionell verankert werden.

#### 4.2.3 IMPACT-SE

IMPACT-SE (Institut zur Überwachung von Frieden und kultureller Toleranz in der Schulbildung) ist eine israelische Organisation, die Schulbücher und Lehrpläne überprüft. Sie wurde 1998 gegründet und befasst sich seit langem vorrangig mit Bildungsmaterialien der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) und des UNRWA sowie mit entsprechenden Advocacy-Aktivitäten.

Die Organisation wird seit 2016 von Geschäftsführer **Marcus Sheff** geleitet, der zuvor in führenden Positionen bei **The Israel Project** tätig war, einer in den USA ansässigen Israel-nahen Medien- und Public-Affairs-Organisation, die 2019 ihre Tätigkeit

einstellte. Sheff ist zudem **Reserveoffizier der israelischen Streitkräfte** und tritt häufig als Experte in internationalen Medien auf. Einer der frühen Leiter von IMPACT-SE, **Itamar Marcus**, gründete später **Palestinian Media Watch** und lebte in einer Siedlung im Westjordanland, was auf frühe institutionelle Verbindungen zu Advocacy-Netzwerken im Umfeld der Siedler\*innenbewegung hindeutet.

IMPACT-SE ist als geförderte Organisation der **Impact Forum Foundation** gelistet. Laut des Registers GuideStar Israel verfügte die Organisation im Jahr 2024 über ein Budget von rund 2,34 Millionen Euro. Bereits 2023 stammte der überwiegende Teil der Einnahmen aus externen Quellen: 87,7 Prozent entfielen auf private Spenden aus dem Ausland. Auffällig ist zudem die Höhe der Gehälter der Geschäftsführung: Über 22 Prozent des Gesamtbudgets entfallen zusammen auf die Gehälter von CEO und COO. Obgleich die Analysen von IMPACT-SE politisch relevant sind, veröffentlicht die Organisation keine umfassende oder systematische Übersicht ihrer Geldgeber\*innen.

Zwar präsentiert sich IMPACT-SE als Bildungsforschungsinstitut und trägt die Begriffe «Frieden» und «Toleranz» in seinem vollständigen Namen. Wie diese Studie mehrfach aufzeigt, decken sich die in den Publikationen der Organisation vertretenen Positionen häufig mit denen von israelischen Regierungsbeamt\*innen sowie ihnen nahestehenden Advocacy-Akteur\*innen. Zwar hat IMPACT-SE verschiedene Bildungssysteme untersucht, bekannt ist die Organisation jedoch vor allem für Analysen palästinensischer und arabischer Unterrichtsmaterialien, darunter auch solche, die das UNRWA verwendet.

Seit langem wird vielfach kritisiert, dass sich die Analysen von IMPACT-SE stark auf selektive Zitate, aus dem Zusammenhang gerissene Textpassagen sowie normative Kodierungskategorien stützen, die nationale Narrative und Widerstandssymbole pauschal als Indikatoren für Extremismus oder Antisemitismus interpretieren. So verweist etwa eine 2019 von der EU in Auftrag gegebene und 2021 veröffentlichte Studie des Georg-Eckert-Instituts auf **falsche Zuordnungen, Übersetzungsfehler und aus dem Kontext gerissene Zitate** in einzelnen Publikationen von IMPACT-SE. **Auffällig ist zudem, dass darin mehrere bereits vor 17 Jahren widerlegte Thesen erneut aufgegriffen werden** – scheinbar ein wiederkehrendes Muster in den Forschungsarbeiten von IMPACT-SE. Bereits 2004 veröffentlichte der angesehene *Haaretz*-Autor Akiva Eldar den Artikel

«Incitement? Not in our school», in dem er unter anderem den **Wissenschaftler Nathan Brown** (George Washington University) und Nigel Roberts (Weltbank) als Kritiker benennt. Selbst israelische Offizielle, darunter die Forscher Amos Gilad und Yosef Mishalv von der **israelischen Behörde COGAT** (eine für humanitäre Angelegenheiten im Gazastreifen zuständige Behörde), sowie Dr. Matti Steinberg, damals leitender Berater des Inlandsgeheimdienstes Shin Bet, kritisierten Behauptungen scharf, die von IMPACT-SE (damals noch unter dem Namen CMIP) stammten.

Die Organisation hat zwar auch israelische Lehrpläne untersucht, allerdings nur uneinheitlich und in begrenztem Umfang. Insgesamt veröffentlichte sie zwischen 1998 und Januar 2026 lediglich fünf Berichte zu ausgewählten Teilen des staatlichen Bildungssystems Israels. In jüngerer Zeit untersuchte sie auch einige Materialien ultraorthodoxer israelisch-jüdischer Bildungseinrichtungen, da diese ein separates Bildungssystem betreiben. Diese Analysen sind jedoch lange nicht so systematisch, regelmäßig und detailliert wie die Berichte, die aus ihrer kontinuierlichen Beobachtung palästinensischer Lehrpläne hervorgehen. Große Bereiche des israelischen Bildungswesens werden dabei häufig ausgeklammert oder nur fragmentarisch erfasst. Zudem legt der zugrunde liegende analytische Rahmen den Schwerpunkt eher auf Reformen und demokratische Werte als auf strukturelle Probleme. Andere Untersuchungen israelischer Lehrpläne<sup>19</sup> – etwa die Arbeiten der führenden Wissenschaftlerin Nurit Peled-Elhanan<sup>20,21</sup> – gehen dagegen tiefer und sind deutlich kritischer gegenüber der israelischen Darstellung palästinensischer Identitäten und Narrative. Vor diesem Hintergrund erscheint IMPACT-SE innerhalb des hier skizzierten Advocacy-Netzwerks als eine **Instanz, die durch vermeintlich empirische Evidenz zur Legitimation** politischer, finanzieller und institutioneller Interventionen beiträgt.

Dennoch lässt sich die Arbeit von IMPACT-SE **besonders flexibel** in unterschiedlichen Kontexten einsetzen. Die Berichte sind in einem an wissenschaftliche Evaluationen angelehnten Stil verfasst, lassen sich jedoch zugleich problemlos in Medienberichte, parlamentarische Briefings und Argumenten

<sup>19</sup> Bar-Tal, Daniel un, und Teichmann, Yona (2005): Stereotypes and Prejudice in Conflict: Representations of Arabs in Israeli Jewish Society. Cambridge University Press.

<sup>20</sup> Peled-Elhanan, Nurit (2012): Palestine in Israeli School Books: Ideology and Propaganda in Education. I.B. Tauris.

<sup>21</sup> Peled-Elhanan, Nurit (2023): Holocaust Education and the Semiotics of Othering in Israeli Schoolbooks. Common Ground Research Networks.

tationshilfen zur Geberpolitik überführen. Aufgrund dieser Anschlussfähigkeit können die Ergebnisse mit minimaler Anpassung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten zirkulieren. Diese vorgelagerte Funktion wird exemplarisch in dem gemeinsamen Bericht von IMPACT-SE und UN Watch mit dem Titel «Reform or Regression? West Bank and Gaza School Curricula 2022–23» deutlich, der Anfang 2023 veröffentlicht wurde. Obgleich es in dem Bericht formal um Lehrbücher der Palästinensischen Autonomiebehörde geht und nicht um das UNRWA als Institution, wandte er analytische Vorgehensweisen an, die später unmittelbar auf UNRWA-bezogene Interventionen übertragen werden konnten. Dazu gehört die Darstellung der Lehrpläne der zuständigen lokalen Behörde als Angelegenheit, für die auch die Geber Verantwortung tragen. Des Weiteren werden ausgewählte Lehrbuchauszüge zu Aussagen über systemische Aufstachelung verdichtet und Bildungsinhalte nicht als kontextgebundene pädagogische Fragestellung, sondern als strategisches Hindernis für den Frieden dargestellt. Die Rolle von IMPACT-SE als legitimierende Instanz spiegelt sich zudem in seinem Beitrag zu späteren, auf Deutschland ausgerichteten Strategiepapieren wider. Wie in Abschnitt 4.2.2 ausgeführt, erstellte IMPACT-SE Bildungsanalysen für ein gemeinsames Positionspapier, das im Juni 2024 zusammen mit NGO Monitor und der DIG veröffentlicht wurde. In diesem Zusammenhang dienten die Ergebnisse dazu, allgemeine Empfehlungen zu Auflagen für die Entwicklungshilfe und zu institutionellen Reformen zu untermauern, anstatt eigenständige bildungspolitische Vorschläge zu untermauern.

Deutlich wird diese vorgelagerte Funktion von IMPACT-SE nach dem 7. Oktober etwa auch durch die Koordinierung mit UN Watch. Am 5. November 2023 veröffentlichten IMPACT-SE und UN Watch am selben Tag separate, jedoch aufeinander abgestimmte Berichte über das UNRWA: der von IMPACT-SE trägt den Titel «UNRWA Education: Textbooks and Terror» und der von UN Watch «UNRWA: The Hate Starts Here». Die Berichte thematisierten vermeintliche Defizite in den Bildungsinhalten und übten zugleich Kritik am Verhalten des Personals sowie am institutionellen Umfeld. Auf diese Weise zeichneten sie ein Gesamtbild, in dem das UNRWA als strukturell in Radikalisierungsprozesse verstrickt erscheint.

IMPACT-SE hat sich zu einer der meistzitierten Quellen in den deutschen Debatten über das UNRWA entwickelt. Seine Berichte, die UNRWA-Unterrichtsmaterialien antisemitische Inhalte und Gewalt-

verherrlichung zuschreiben, wurden in von MFFB und NAFFO organisierten Bundestagsbriefings vorgestellt. Zudem flossen sie in gemeinsame Positionspapiere, die Auflagen für Hilfsleistungen sowie institutionelle Reformen forderten. Diese Narrative halten sich im politischen Diskurs, obwohl von der EU in Auftrag gegebene Studien methodische Mängel – darunter selektive Zitate und fehlende Kontextualisierung – aufgezeigt haben, deren Ergebnisse jedoch deutlich weniger Aufmerksamkeit erhielten als die Behauptungen von IMPACT-SE.

Im gesamten untersuchten Zeitraum dienten die Berichte von IMPACT-SE als eine Art **Wissensgrundlage** für Narrative, die sich reibungslos in Organisationen, Medien und Parlamenten verbreiten lassen. Indem IMPACT-SE politisch aufgeladene Interpretationen als scheinbar neutrale fachliche Bewertungen im Bildungsbereich darstellt, trägt die Organisation dazu bei, ideologische Positionen in zwingende administrative Maßnahmen zu überführen – eine Funktion, die für das in diesem Kapitel rekonstruierte Advocacy-Netzwerk zentral ist.

#### 4.2.4 Einat Wilf

Dr. Einat Wilf, ehemalige Abgeordnete der israelischen Knesset, Politikwissenschaftlerin und Autorin, fungiert als Einzelperson innerhalb des Netzwerks als **konzeptioneller Anker** und als **Policy-Unternehmerin**. Im Unterschied zu Organisationen, die empirische Befunde generieren oder direkte Advocacy-Arbeit betreiben, liefert Wilf einen übergreifenden Deutungsrahmen, der Bildung, Flüchtlingspolitik, Sicherheit und internationale Legitimität zu einer kohärenten Erklärungslogik verknüpft. Ihre Rolle besteht weniger darin, neue Narrative zu formulieren, als vielmehr darin, voneinander losgelöste Kritik am UNRWA zu bündeln, normativ zu untermauern und politisch anschlussfähig zu machen.

Wilf war von 2010 bis 2013 Mitglied der israelischen Knesset und gehörte dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung an. Seit ihrem Ausscheiden aus dem Parlament ist sie vor allem als öffentliche Intellektuelle und Advocacy-Akteurin tätig, die in transnationalen, Israel-nahen Netzwerken verankert ist. **Sie bekleidet Beratungs- und Vorstandsfunktionen** in mehreren Organisationen, die für das in diesem Kapitel analysierte Netzwerk zentral sind, darunter UN Watch, NGO Monitor und ELNET Israel. Diese Posten verorten sie an der Schnittstelle zwischen der ursprünglichen Produktion von Narrativen und deren spätere Vermittlung in politischen Kontexten.

Wilfs Auseinandersetzung mit dem UNRWA begann bereits vor der Veröffentlichung ihres Buches von 2018. In einer Rede vor der Knesset im Jahr 2012 formulierte sie eine frühe Version ihrer zentralen These: das UNRWA stelle – neben der israelischen Siedlungspolitik – ein Hindernis für den Frieden dar, da es durch die Fortschreibung des Flüchtlingsstatus maximalistische politische Forderungen stütze. Bemerkenswerterweise plädierte sie dabei zunächst nicht für eine Einstellung der Finanzierung des UNRWA durch westliche Staaten, sondern für deren Fortführung unter der Bedingung einer strukturellen Neuausrichtung des Flüchtlings-systems. Dazu zählte sie insbesondere die Entkoppelung humanitärer Hilfe vom über Generationen vererbten Flüchtlingsstatus von Palästinenser\*innen sowie die Übertragung von Verantwortung auf die Aufnahmestaaten. Diese Position enthielt bereits jene Schlüsselemente, die später die auf einen politischen Endzustand ausgerichtete Logik des Netzwerks prägten.

Wilfs konzeptioneller Rahmen wurde durch ihr 2018 erschienenes Buch «The War of Return: The Battle Over the Palestinian Refugee Problem and How Israel Can Win It» (gemeinsam mit Adi Schwartz) maßgeblich gefestigt und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das Werk wurde später im Jahr 2020 ins Englische übersetzt, mit einem anderen Untertitel: «The War of Return: How Western Indulgence of the Palestinian Dream Has Obstructed the Path to Peace»; 2022 folgte die deutsche Übersetzung mit einem ähnlichen Untertitel. 2025 erschien zudem eine hebräische Neuauflage unter verändertem Titel und in überarbeiteter Form, die den Zusammenhang zwischen dem 7. Oktober und dem Rückkehrrecht stärker hervorhebt. In dem Buch vertritt Wilf die These, das Recht der Palästinenser\*innen auf Rückkehr fungiere als zentraler Mechanismus, durch den der Konflikt aufrechterhalten werde, und dass sowohl das besondere Mandat des UNRWA als auch die über Generationen fortgeschriebene Definition des Flüchtlingsstatus diese Dynamik institutionell verfestigten. Innerhalb des hier untersuchten Netzwerks dient «The War of Return» weniger als Beitrag zur Debatte, denn als Referenztext, der eine einheitliche Argumentationslinie zwischen Akteur\*innen herstellt, die zu den Bereichen Bildung, humanitäre Hilfe und Sicherheit arbeiten. Das Buch ermöglicht es damit, Vorwürfe – etwa in Bezug auf Lehrmaterialien, das Verhalten von Mitarbeitenden oder die institutionelle Neutralität – nicht als isolierte Regelverstöße, sondern als Ausdruck eines tieferliegenden strukturellen Problems zu interpretieren.

Im deutschen Kontext fungierte Wilf als besonders einflussreiche Akteurin, die diesen Deutungsrahmen in den Diskurs politischer Eliten übertrug. Seit Mitte der 2010er Jahre trat sie in Deutschland wiederholt in Formaten auf, die strategische Deutungen stärker gewichteten als evidenzbasierte Argumentation, darunter Veranstaltungen der DIG, nicht öffentliche Briefings von ELNET sowie vom NAFFO organisierte Events im Umfeld des Bundestages. Im Vorfeld der israelischen Wahlen im Oktober 2026 gründete Wilf ihre eigene politische Partei namens Oz, die stark auf ihren Positionen gegen den «Palästinensismus» und für einen «arabischen Zionismus» aufbaut. Im März 2026 trat Wilf bei einer Veranstaltung der rechtsextremen Gruppe Im Tirzu auf, um diese Botschaft zu verbreiten.

Zentral für Wilfs Rolle ist der Essentialismus und die konzeptionelle Verdichtung: Sie bündelt unterschiedliche Politikfelder – Bildung, Flüchtlingsrecht, humanitäre Hilfe und Sicherheit – zu einer kohärenten kausalen Argumentationsstruktur, in deren Zentrum Fragen von Anerkennung und Souveränität stehen. Diese Verdichtung erweist sich im deutschen Kontext als besonders wirksam, da sie an bestehende Sensibilitäten in Bezug auf Antisemitismus, Staatsräson und die Legitimität jüdischer Selbstbestimmung anschließt. Indem sie das Rückkehrrecht nicht als juristisch begründeten oder rechtbasierten Anspruch, sondern als existenzielle Negation jüdischer Souveränität darstellt, definiert Wilfs Deutungsrahmen das UNRWA neu: weg von einer humanitären Organisation mit Governance-Problemen hin zu einem ideologischen Akteur, der den Konflikt aufrechterhält.

Nach dem 7. Oktober 2023 wurde Wilfs Rolle innerhalb des Netzwerks zunehmend deutlich. Sie entwickelte sich zu einer zentralen Deutungsinstanz in deutschen Debatten, die sich von Reformfragen lösten und auf eine Ersetzung bestehender Strukturen ausgerichtet waren. Bereits am 22. Oktober 2023 hatte die DIG Einat Wilf zu einem Gespräch «über die aktuelle Situation in Israel und ihre Wurzeln» eingeladen, «das sich insbesondere mit dem palästinensischen «Rückkehr»-Narrativ und der Rolle westlicher Akteure bei dessen Ermöglichung befasst[e]». Ende 2024 sprach sie zudem auf einer von NAFFO unter der Schirmherrschaft der CDU organisierten Veranstaltung im Bundestag und setzte sich ausdrücklich für eine Auflösung des UNRWA sowie dessen Ersetzung durch alternative Formen der humanitären Hilfe ein.

Wilf übernimmt im Netzwerk keine koordinierende oder führende Rolle. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sie organisatorische Strategien oder Botschaften steuert. Ihr Einfluss entfaltet sich vielmehr auf struktureller Ebene: Durch die Bereitstellung einer stabilen ideologischen Grammatik ermöglicht sie es heterogenen Akteuren – von bildungspolitischen Aufsichtsinstanzen bis zu sicherheitsorientierten Advocacy-Organisationen –, ihre Positionen innerhalb eines gemeinsamen Deutungshorizonts zu verorten.

Es ist hervorzuheben, dass Einat Wilf ihre politisch linke Herkunft häufig als Legitimationsargument ins Feld führt. Bei näherer Betrachtung ihrer Äußerungen treten jedoch mitunter Positionen zutage, die diese Selbstdarstellung relativieren. Zwar sprach sich Wilf offiziell für die Zwei-Staaten-Lösung aus – allerdings in einer stark sicherheitsorientierten und an Bedingungen geknüpften Form, die deren politische Substanz erheblich einschränkt. So forderte sie 2016 den Abbau der Siedlungen bei gleichzeitiger Fortdauer der Besatzung. In einem am 16. September 2025 veröffentlichten YouTube-Interview von **NGO Monitor** mit Olga Deutsch bezeichnete sie die Zwei-Staaten-Lösung zudem als **«Zwei-Staaten-Illusion»**. Im selben Interview vertrat Wilf die Auffassung, **«Palästinensismus»** sei eine Ideologie, die «alle Palästinenser» vereine und die «vollständige Negation jüdischer Souveränität» darstelle.

Im Rahmen der funktionalen Einordnung dieses Kapitels nimmt Einat Wilf somit eine besondere Stellung ein. Statt die empirischen Grundlagen der Kritik am UNRWA bereitzustellen, liefert sie vielmehr die **konzeptionelle Infrastruktur**, innerhalb derer wiederkehrende Behauptungen über die Zeit hinweg politische Wirkung entfalten können. Indem sie eine auf einen Endzustand ausgerichtete Logik verfestigt, in der das UNRWA – je nach Kontext – als mit Frieden oder jüdischer Souveränität strukturell unvereinbar erscheint, trägt ihre Arbeit dazu bei, wiederkehrende Kontroversen als Teil eines umfassenden politischen Deutungsrahmens zu verstehen, der unter veränderten politischen Bedingungen handlungsleitend werden kann.

### 4.3 Übersetzer\*innen und inländische Vermittler\*innen

Übersetzer\*innen und inländische Vermittler\*innen sind in Deutschland verankerte Akteure, die die oben beschriebene Übersetzungsfunktion durch Advocacy-Arbeit, Zugang zu Entscheidungsträger\*innen und medienwirksame Maßnahmen realisieren.

Im Gegensatz zu den Diskursproduzent\*innen sind sie fest in der deutschen Zivilgesellschaft und Politik verankert und agieren häufig an der Schnittstelle zwischen öffentlich finanzierter Bildungsarbeit, Vernetzung unter politischen Entscheidungsträger\*innen und gezielter politischer Einflussnahme.

#### 4.3.1 European Leadership Network (ELNET)

ELNET wurde 2007 gegründet und ist eine transnationale Advocacy-Organisation, deren zentrale Aufgabe darin besteht, hochrangige Kontakte zwischen politischen und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger\*innen in Israel und europäischen Parlamentarier\*innen zu vermitteln. Die Gruppe wird weithin – auch von ihren Gründer\*innen – als eine Art europäisches Pendant zu AIPAC verstanden, der einflussreichen Israel-nahen Advocacy-Organisation mit Sitz in den USA. Die Organisation unterhält Niederlassungen in mehreren europäischen Hauptstädten, darunter eine für den DACH-Raum mit Sitz in Berlin, sowie in Israel. Zwar unterstützt sie gelegentlich Forschungsvorhaben, ihre Kernfunktion innerhalb des hier betrachteten Netzwerks liegt jedoch in der Vernetzung politischer Entscheidungsträger\*innen, der Organisation von Delegationsreisen sowie in der politischen Themensetzung. ELNET ist eine vermittelnde Plattform, die vorgelagerte Narrative in eine Form überführt, die als politischer Konsens erscheint, indem sie europäischen und insbesondere deutschen Entscheidungsträger\*innen wiederholt Kontakte vermittelt.

Obgleich sich ELNET als überparteilich und dialogorientiert präsentiert, sind Finanzierungsumfeld, Führungspersonal und institutionelle Partnerschaften eng mit rechtsgerichteten und mit der Siedlungspolitik verbundenen Kreisen in Israel verknüpft. Der Gründer **Raanan Eliaz** war zuvor in verschiedenen Funktionen für Organisationen wie AIPAC und das **Washington Institute for Near East Policy** tätig und arbeitete zudem im israelischen Nationalen Sicherheitsrat. Später war er leitender Berater des Ministers für Diaspora-Angelegenheiten im Büro des Premierministers. Seine Familie zählt zu den Gründer\*innen der Siedlung Beit Horon im besetzten Westjordanland. ELNET-Israel wurde von **Emmanuel Navon** geleitet, der in der Siedlung Efrat lebt und mit dem konservativen **Jerusalem Institute for Strategy and Security** sowie dem libertären **Kohelet Policy Forum** verbunden ist. Laut nd erklärte Navon vor einem parlamentarischen Ausschuss, ELNET arbeite «in voller Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem Außenministerium, dem Nationalen Sicher-

heitsrat und der Knesset». Navons Nachfolger Benjamin Touati lebt ebenfalls in den besetzten Gebieten und war zuvor in der nationalreligiösen Bnei-Akiva-Bewegung aktiv, die an der Errichtung zahlreicher Siedlungen beteiligt war.

Darüber hinaus unterhält ELNET dokumentierte Kooperationen mit israelischen staatlichen Institutionen, darunter dem **Außen- und dem Verteidigungsministerium**, und beschreibt seine Tätigkeit selbst als mit den diplomatischen Prioritäten Israels abgestimmt. Der in Israel vorherrschende Konsens im Mitte-Rechts-Spektrum in Fragen jüdischer Souveränität trifft im deutschen Kontext auf eine Staatsräson-Logik, die es ermöglicht, auch Akteur\*innen aus dem Mitte-Links-Spektrum einzubinden, darunter die eben beschriebene **Einat Wilf** sowie den ehemaligen Bundestagsabgeordneten **Gert Weisskirchen (SPD)**, der zugleich Mitbegründer von **ELNET Deutschland** ist und dem Vorstand von UN Watch angehört. Diese personellen Verflechtungen und institutionellen Partnerschaften verorten ELNET in rechtsgerichteten und nationalkonservativen israelischen Netzwerken – eine Einordnung, die sich auch im Profil seiner Geldgeber\*innen widerspiegelt, von denen einige zu den Unterstützer\*innen von Donald Trump zählen.

ELNET verfügt über deutlich größere finanzielle Ressourcen als die meisten in diesem Kapitel behandelten Organisationen. Laut US-Steuerunterlagen meldete Friends of ELNET (oder **FELNET**), dem in den USA ansässigen für das Fundraising zuständigen Zweig der Organisation, im Jahr 2024 Einnahmen in Höhe von umgerechnet etwa 7,65 Millionen Euro. Die deutsche Niederlassung wird durch großzügige private Spenden von in den USA ansässigen Israel-nahen Philanthrop\*innen finanziert, darunter die **Impact Forum Foundation**, sowie aus Projektmitteln deutscher Bundesministerien und des Berliner Senats. Die Transparenz in Bezug auf private Spender\*innen ist begrenzt: Es werden zwar Gesamtbeträge veröffentlicht, doch fehlen weitgehend detaillierte Informationen zu einzelnen Spender\*innen.

ELNET hat maßgeblich dazu beigetragen, den Austausch auf höchster Ebene zwischen israelischen Politiker\*innen und deutschen sowie europäischen Entscheidungsträger\*innen zu fördern. So lud ELNET Deutschland im März 2015 **Einat Wilf** – damals Senior Fellow am Jewish People Policy Institute und ehemaliges Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung der israelischen Knesset – nach Berlin ein. Während ihres Aufenthalts traf Wilf mit **hochrangigen Bundestagsabgeord-**

**neten** zusammen, darunter dem Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, dem stellvertretenden Vorsitzenden der **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** mit Zuständigkeit für Verteidigung sowie dem stellvertretenden Vorsitzenden der Deutsch-Israelischen Parlamentariergruppe. Darüber hinaus sprach sie bei einem Mittagessen im Bundestag vor Parlamentsmitarbeitenden und Regierungsberater\*innen und nahm an einer Podiumsdiskussion teil, die gemeinsam von der **Friedrich-Ebert-Stiftung** und ELNET Deutschland veranstaltet wurde.

Weitere anschauliche Beispiele für das Engagement in politischen Führungskreisen im Zusammenhang mit dem UNRWA sind der Beginn der Zusammenarbeit zwischen ELNET Deutschland und **UN Watch** am 14. Dezember 2020. Diese Initiative wurde als Versuch präsentiert, einen «ausgewogenen» Ansatz im Menschenrechtsdiskurs der Vereinten Nationen zu stärken. Bis März 2021 rückte das UNRWA in mit ELNET verbundenen Briefings, Papieren und politischen Diskussionen über UN-Institutionen und die Nahostpolitik zunehmend in den Fokus, wobei besonderes Augenmerk auf das Mandat der Organisation, ihre Bildungsaktivitäten sowie ihre Neutralitätsverpflichtungen gelegt wurde. Dazu gehörten unter anderem Treffen zwischen deutschen Abgeordneten und der **UN-Watch**-Vertreterin Emmanuelle Kasavi sowie mit der Botschafterin Meirav Eilon Shahaar, der **Ständigen Vertreterin Israels bei den Vereinten Nationen** und internationalen Organisationen in Genf.

Nach dem 7. Oktober 2023 weitete ELNET seine Aktivitäten im Kontext des Hamas-Israel-Krieges deutlich aus. Am 5. und 6. Juni 2024 veranstalteten ELNET und sein **Forum of Strategic Dialogue** gemeinsam mit dem Abraham Accords Institute, der MENA2050-Initiative sowie Vertreter\*innen aus dem Umfeld des CDU-Bundestagsabgeordneten und Gründers des **Abraham Accords Institute**, **Armin Laschet**, das 4. Europe-Middle East Forum in Berlin. An dem Treffen nahmen rund fünfzig Persönlichkeiten aus Politik, Diplomatie und Politikberatung aus Europa, Israel und arabischen Staaten teil. Die Reform des UNRWA und seine mögliche Ersetzung durch eine andere UN-Agentur kristallisierten sich dabei als zentrales Thema heraus. Am 14. Januar 2025 empfing ELNET Israel im Rahmen seines vierteljährlichen Formats «Briefing and Breakfast with European Ambassadors» den UN-Watch-Direktor **Hillel Neuer**. Auf der entsprechenden ELNET-Webseite zur Veranstaltung ist zudem der Bericht von UN Watch mit dem Titel «The Unholy Alliance: UNRWA, Hamas, and Islamic Jihad» verlinkt.

Diese Beispiele verdeutlichen die kontinuierliche Rolle von ELNET bei der Vermittlung von Zugängen zu Politiker\*innen sowie der Organisation wiederkehrender Begegnungen zwischen europäischen Entscheidungsträger\*innen und ausgewählten israelischen Politiker\*innen sowie Advocacy-Organisationen.

ELNET schuf institutionelle Rahmenbedingungen, in denen UNRWA-kritische Positionen eingeführt, normalisiert und im Zeitverlauf wiederholt aufgegriffen werden konnten – zunächst im Zusammenhang mit Reform und Verantwortung von Geberstaaten, später, insbesondere nach dem 7. Oktober, als Teil umfassenderer strategischer Debatten über Governance, Bildung und den Ersatz des UNRWA durch eine andere Institution. Auf diese Weise übernahm ELNET eine vermittelnde Rolle innerhalb des breiteren Advocacy-Netzwerks und ermöglichte es, dass zuvor produzierte Narrative als Expertise in deutschen und europäischen politischen Kreisen zirkulierten.

#### 4.3.2 Deutsch-Israelische Gesellschaft (DIG)

Die DIG ist ein 1966 gegründeter bundesweiter Verein, dessen erklärtes Ziel die Förderung der deutsch-israelischen Beziehungen in den Bereichen Politik, Kultur und Zivilgesellschaft ist. Sie fungiert als gliederbasierte Dachorganisation mit regionalen Strukturen in ganz Deutschland und verfügt über langjährige, institutionalisierte Kontakte zu Bundesministerien, Fraktionen sowie staatlich geförderten bildungs- und erinnerungspolitischen Einrichtungen und Initiativen.

Auf Bundesebene wird die DIG von einem Präsidium geleitet, dem Vertreter\*innen sowohl der Regierungs- als auch der Oppositionsparteien angehören. Dies ermöglicht einen direkten Zugang zu parlamentarischen Gremien, einschließlich einschlägiger Ausschüsse im Bereich Entwicklungspolitik. In den vergangenen Jahren gehörte Volker Beck, ehemaliger Bundestagsabgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen, zur Leitung der DIG; zugleich übte er beratende oder leitende Funktionen in weiteren Israel-nahen Advocacy-Initiativen aus, darunter das Tikvah Institut und DEIN (siehe Abschnitt 4.5.2 zu DEIN).

Die DIG lädt regelmäßig israelische Botschafter\*innen und Diplomat\*innen zu Veranstaltungen und Hintergrundbriefings ein und organisiert Delegationsreisen im Kontext der Israelpolitik. Kontakte zu israelischen Politiker\*innen oder Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus dem Mitte-Links-Spek-

trum – etwa aus Parteien wie ha'Avoda, Meretz, Hadasch oder den arabischen Parteien – sind hingegen selten.

Zudem unterhält die DIG enge Beziehungen zu Israel-nahen Organisationen wie der christlich-zionistischen Vereinigung «Christen an der Seite Israels» (CSI) und weist zahlreiche personelle Verflechtungen mit MFFB auf, wodurch sie in ein breiteres Israel-nahes Advocacy-Umfeld eingebettet ist. Zugleich ist festzuhalten, dass sich die DIG generell von der israelischen extremen Rechten distanziert. In einzelnen Fällen hat sie Gewalt durch Siedler\*innen verurteilt und den Staat Israel – dabei ausdrücklich als «Besatzungsmacht» bezeichnet – zum Eingreifen aufgefordert.

Die Finanzierungsstruktur der DIG ist auf Grundlage ihrer Angaben im Lobbyregister beim Bundestag transparent. Für das Geschäftsjahr 2024 erhielt sie eine institutionelle Förderung aus Mitteln des Auswärtigen Amtes in Höhe von 540.001 bis 550.000 Euro. Zusätzlich meldete die DIG Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen in Höhe von 390.001 bis 400.000 Euro im gleichen Jahr. Daraus ergibt sich für das Jahr 2024 ein jährliches Gesamteinkommen auf Bundesebene von etwa 930.000 bis 950.000 Euro, wobei projektbezogene Fördermittel sowie eigenständige Einnahmen der regionalen Arbeitsgemeinschaften unberücksichtigt bleiben. Soweit ersichtlich entspricht diese Finanzierungsstruktur – eine Kombination aus Mitgliedsbeiträgen und regelmäßigen Mitteln des Auswärtigen Amtes – dem in den Vorjahren beobachteten Muster.

Politisch präsentiert sich die Deutsch-Israelische Gesellschaft als überparteilich. Dieser Anspruch ist im Kontext der deutschen Staatsräson nachvollziehbar, zumal die Organisation betont, ausschließlich mit «demokratischen Parteien» zusammenzuarbeiten. In der Praxis waren Vertreter\*innen der Partei Die Linke jedoch zunehmend weniger in Advocacy-Plattformen mit Israel-Fokus wie ELNET präsent. Seit Mitte der 2010er Jahre haben sich die offiziellen Positionen und das Programm der DIG zunehmend an Narrativen ausgerichtet, die Mitte-Rechts-Regierungen in Israel zuzuordnen sind. Die Organisation positioniert sich ausdrücklich gegen die BDS-Bewegung, unterstützte aktiv den Bundestagsbeschluss von 2019, mit dem das BDS als antisemitisch eingestuft wurde, und setzte sich in diesem Zusammenhang wiederholt für die Absage von Veranstaltungen und die Ausladung von Redner\*innen ein. Zugleich stellt sie internationale Kritik oder Sanktionen gegenüber Israels Politik konsequent als

Formen der Delegitimierung dar. Zwar hat die DIG gelegentlich Gewalt durch Siedler\*innen verurteilt, zugleich bezeichnet sie eine Lösung in den Grenzen von 1967 als «Illusion» und bestreitet, dass sämtliche Siedlungen in der Westbank völkerrechtswidrig seien völkerrechtswidrig sein. Darüber hinaus bietet sie regelmäßig Redner\*innen und Narrativen eine Plattform, die die Siedlungspolitik rechtfertigen, und stellt UN-Institutionen als strukturell voreingenommen gegenüber Israel dar.

Die Auseinandersetzung der DIG mit dem UNRWA reicht zeitlich weiter zurück als die jüngsten Eskalationsphasen und spiegelt ein länger bestehendes Muster wider, die palästinensische Flüchtlingsfrage eher als politisch-ideologisches denn als humanitäres Problem neu zu fassen. Eine früh dokumentierte Intervention datiert auf den 23. Mai 2013, als die DIG Berlin/Potsdam in Zusammenarbeit mit dem **Jüdischen Museum Berlin**, der **Jüdischen Volkshochschule Berlin**, dem **Mideast Freedom Forum Berlin** und **SPME** eine Veranstaltung unter dem Titel «Die Vereinten Nationen gegen Israel – Zur Instrumentalisierung humanitärer Hilfe durch die UNRWA» organisierte. In den angekündigten Diskussionsfragen ging es vor allem um die Flüchtlingsdefinition des UNRWA sowie die Frage, ob humanitäre Hilfe zur Förderung politischer Ziele eingesetzt werde – eine Argumentationslinie, die in späteren Debatten über die Konditionalität internationaler Hilfe an Bedeutung gewann.

Diese Sicht wurde durch publizistische und bildungspolitische Beiträge in Verbindung mit der DIG weiter untermauert. Am 27. Oktober 2016 verbreitete die DIG Bremen ein Vortragsmanuskript von **Alex Feuerherdt** mit dem Titel «Vereinte Nationen gegen Israel». In dem Manuskript wird das UNRWA kritisiert, und es wird ihm vorgeworfen, dass sowohl sein Umgang mit palästinensischen Flüchtlingen als auch seine Rolle im Bildungsbereich zur Aufrechterhaltung des Konflikts beitragen. Dieser Text diente später als Grundlage für Feuerherdts gleichnamiges Buch aus dem Jahr 2018 und veranschaulicht, wie DIG-nahe Bildungsformate in nachhaltig wirksame Narrative überführt werden konnten, die über den Kontext der ursprünglichen Veranstaltung hinaus Verbreitung fanden.

Nach den von der Hamas angeführten Angriffen vom 7. Oktober 2023 wurde die Position der DIG in Bezug auf das UNRWA deutlicher und war stärker sicherheitspolitisch ausgerichtet. Am 22. Oktober 2023 veranstaltete die DIG ein Gespräch mit **Einat Wilf** «zur aktuellen Situation in Israel und ihre Wur-

zeln, das sich insbesondere mit dem palästinensischen «Rückkehr»-Narrativ und der Rolle westlicher Akteure bei dessen Ermöglichung befasst».

Am **6. Juni 2024** veröffentlichte die DIG gemeinsam mit **NGO Monitor** und **IMPACT-SE** ein 12 Punkte umfassendes Strategiepapier – die folgenreichste programmatische Maßnahme der Organisation. Darin wurde eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe gefordert, das Mandat des UNRWA angezweifelt und der über Generationen weitergegebene Flüchtlingsstatus der Palästinenser\*innen in Frage gestellt. Dieser Kurs mündete schließlich in einer ausdrücklichen Ablehnung reformorientierter Ansätze. Am 18. November 2025 veröffentlichte die DIG eine Pressemitteilung mit dem Titel «UNRWA ist nicht reformierbar. Deutschland darf diese Strukturen nicht weiter finanzieren». Darin wurde die Bundesregierung aufgefordert, die Finanzierung des UNRWA einzustellen; zugleich wurde ein im April 2025 veröffentlichter **Bericht der israelischen Regierung** als Beleg für systemische Verbindungen zwischen dem UNRWA und der Hamas angeführt. Ähnliche Äußerungen machte Beck am selben Tag in der Jüdischen Allgemeinen.

Die Interventionen zeigen, welche besondere Rolle die DIG im übergeordneten Netzwerk einnimmt. Die DIG ordnet bestehende Deutungen ein, prägt ihre Interpretation und trägt dazu bei, dass sie politisch anschlussfähig und kohärent dargestellt werden. Gleichzeitig schaffen ihre Veranstaltungen und Organisationsstrukturen wiederkehrende Räume für den Austausch zwischen politisch aktiven Mitgliedern über Parteigrenzen hinweg, darunter auch jüngere Akteure, die sich an außenpolitischen Debatten zu Israel beteiligen. Durch ihre institutionelle Verankerung und Sichtbarkeit innerhalb der politischen Kultur in Deutschland hat die DIG zur Etablierung von UNRWA-kritischen Narrativen beigetragen.

#### **4.3.3 Mideast Freedom Forum Berlin (MFFB)**

MFFB ist ein 2007 gegründeter, eingetragener gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin. Nach eigenen Angaben arbeitet die Organisation im Bereich politische Bildung und Politikberatung mit Schwerpunkt auf Demokratie, Antisemitismus und dem Nahen Osten. Innerhalb des hier untersuchten Netzwerks fungiert das MFFB als zentrale Vermittlungsinstanz in Deutschland, indem es Israel-nahe Narrative in die Diskurse der politischen Bildung, der Antisemitismusprävention und der außenpolitischen Verantwortung überträgt. Ähnlich wie das in Österreich ansässige **MENA-Watch** fungiert es als mittelgroße,

lokale Quelle für die Verbreitung paralleler Narrative, insbesondere zu Themen im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen, dem UNRWA, Israel und dem Rückkehrrecht.

Das MFFB wird seit 2008 vom Vorsitzenden und Geschäftsführer **Michael Spaney** geleitet. Einer der zentralen Akteure ist **Jörg Rensmann**, ein Politikwissenschaftler, der im Vorstand des MFFB tätig war und seit 2021 die Leitung von **RIAS NRW** innehat, einer staatlich finanzierten Stelle zur Beobachtung von Antisemitismus, während er zugleich als Mitglied des Präsidiums der **DIG** geführt wird. Eine weitere Schlüsselfigur ist **Ulrike Becker**, Historikerin und bis 2025 Forschungsleiterin des MFFB. Sie ist inzwischen bei der **Amadeo-Antonio-Stiftung** tätig und gehört weiterhin dem Vorstand des **MFFB** an. Diese personellen Überschneidungen verorten die Akteur\*innen des MFFB im Spannungsfeld von Advocacy, staatlich finanzierten Monitoring-Aufgaben und politischer Bildung.

Das MFFB veröffentlicht weder Jahresberichte noch vollständige Jahresabschlüsse. Auf Grundlage der dokumentierten öffentlichen Fördermittel lässt sich jedoch eine vorsichtige Mindestschätzung seines Budgets vornehmen. Den verfügbaren Daten zufolge erhielt das MFFB zwischen 2015 und 2025 mindestens 875.900 Euro an öffentlichen Fördermitteln von Bundesministerien und dem **Berliner Senat**. Darüber hinaus erhielt das MFFB offenbar einen nicht bezifferten Betrag von der Bundeszentrale für politische **Bildung (bpb)** und wirbt um private, steuerlich absetzbare Spenden. Eine öffentliche Aufschlüsselung der privaten Einnahmen oder des jährlichen Gesamtbudgets liegt jedoch nicht vor.

Ideologisch positioniert sich das MFFB als pro-demokratisch und anti-extremistisch. Seine inhaltlichen Beiträge stimmen jedoch weitgehend mit den Narrativen der israelischen Regierung zum Nahostkonflikt überein. Es arbeitet eng mit der **DIG** zusammen und kooperierte zeitweise auch mit Organisationen wie **NAFFO**, **IMPACT-SE** und **NGO Monitor**. Zudem bestehen Verbindungen zur Kampagne **«Stop the Bomb»**. Zwar ist MFFB keine Organisation, die die israelische Siedlungspolitik grundsätzlich unterstützt, doch decken sich seine politischen Positionen in Teilen mit rechtsgerichteten israelischen Narrativen, die Sicherheitsaspekte priorisieren und strukturelle Kritik an der Besatzung zurückweisen.

Seit 2015 betreibt MFFB zudem ein spezielles, auf Israel ausgerichtetes Programm zur politischen Bil-

dung mit dem Titel **«Bildungsbaustein Israel»**. Es umfasst Seminare und modular aufgebaute Workshops zum arabisch-israelischen Konflikt, zum politischen System Israels und zu israelbezogenem Antisemitismus und richtet sich an Pädagog\*innen, Studierende und zivilgesellschaftliche Akteure.

Dass sich das MFFB an der Entwicklung und Verbreitung von Narrativen zum UNRWA beteiligt hat, ist bereits lange vor seinen späteren Aktivitäten im Bundestag dokumentiert, etwa anhand der Podiumsdiskussion am **23. Mai 2013** (ausführlich beschrieben in Abschnitt 4.3.2 zur DIG). Später richtete sich die Arbeit des MFFB ausdrücklich auch an parlamentarische Kreise. Am **10. November 2017** veranstaltete MFFB im **Bundestag** eine Expert\*innendiskussion zu den Lehrplänen der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) für das Schuljahr 2017–18. An der Veranstaltung nahmen auch Referent\*innen von **IMPACT-SE** teil, das zuvor seinen Bericht **«Reform or Radicalization: PA 2017–18 Curriculum»** veröffentlicht hatte; die Eröffnungsrede hielt **Volker Beck**. Obwohl der Fokus formal auf den Lehrplänen der PA lag, bot das Format einen frühen, im Bundestag angesiedelten Rahmen, in dem jene Bedenken artikuliert wurden, die später im Zusammenhang mit der Nutzung von PA-Bildungsmaterialien durch das UNRWA in den parlamentarischen Diskurs eingebracht wurden. In den folgenden Jahren verbreitete das MFFB weiterhin Deutungen, die das UNRWA als Hindernis für den Frieden und als Faktor der Radikalisierung darstellten – unter anderem durch Broschüren, Podiumsdiskussionen und die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Organisationen, die den über Generationen vererbten Flüchtlingsstatus der Palästinenser\*innen infrage stellten. Diese Aktivitäten intensivierten sich nach dem 7. Oktober 2023. Im Januar 2024 sprach sich das MFFB öffentlich dafür aus, dass **Deutschland sich für eine Übertragung der Bildungsaufgaben des UNRWA auf andere Institutionen einsetzen sollte**. Begründet wurde diese Position – statt mit Blick auf die Fortführung humanitärer Hilfe – vor allem mit der Notwendigkeit einer Deradikalisierung, der Verantwortung von Geberstaaten und dem Wunsch nach einer langfristigen Konfliktlösung. Mit dieser Maßnahme schloss sich das MFFB zeitgleichen Forderungen nach einem institutionellen Ersatz für das UNRWA an, wie sie auch in anderen Teilen des Advocacy-Netzwerks vorgebracht wurden.

Durch seine Bildungsformate – darunter Fortbildungen, Hochschulkooperationen und öffentlich geförderte Projekte der politischen Bildung – hat das MFFB dazu beigetragen, dass die Kritik am UNRWA über klassische Lobbykanäle hinaus in staatlich ge-

förderte Bildungseinrichtungen und -programme einfluss. Auf diese Weise konnten zuvor entwickelte Narrative als Fachwissen und präventionsorientierte Leitlinien dargestellt werden, ohne als explizit politisch ausgerichtete Advocacy-Arbeit in Erscheinung zu treten.

Trotz seiner anhaltenden und gezielten Ansprache politischer Entscheidungsträger\*innen auf Bundesebene ist das MFFB nicht im Lobbyregister des Deutschen Bundestages eingetragen. Nach dem Lobbyregistergesetz (§ 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1) besteht eine Registrierungspflicht für Organisationen, die regelmäßig Entscheidungsprozesse im Bundestag oder in der Bundesregierung beeinflussen möchten – eine Voraussetzung, die das Tätigkeitsprofil des MFFB erfüllt. Die fehlende Registrierung verringert somit die öffentliche Transparenz über seine Kontakte zu politischen Entscheidungsträger\*innen, seinen durch Finanzierung vermittelten Einfluss und seine politischen Zielsetzungen.

#### 4.3.4 Nahost Friedensforum (NAFFO)

NAFFO ist ein 2009 gegründeter, in Berlin ansässiger eingetragener Verein, der sich als Israel-nahe und pro-demokratische Organisation versteht, die sich für eine friedliche politische und gesellschaftliche Entwicklung im Nahen Osten einsetzt. In der Praxis agiert NAFFO jedoch als professionell organisierte, Israel-nahe Advocacy-Organisation, die sich auf die gezielte und weitgehend nicht öffentliche Ansprache von Bundestagsabgeordneten, Ministerialmitarbeitenden und anderen politischen Entscheidungsträger\*innen spezialisiert hat. Zu ihren zentralen Instrumenten zählen nicht öffentliche Briefings, parlamentarische Frühstücke, direkt an Abgeordnete übermittelte Hintergrundanalysen, organisierte Delegationsreisen sowie politische Veranstaltungen, die sich an Spender\*innen richten.

NAFFO wird von der Geschäftsführerin **Mirjam Rosenstein** geleitet, laut Lobbyregister des Bundestages eine der zentralen Lobbyistinnen der Organisation. Ein weiterer registrierter Lobbyist ist **Aras-Nathan Keul**, ein Politikwissenschaftler, der auch im Jungen Forum der DIG aktiv war und gelegentlich in Israel-nahen Medien in Deutschland publiziert. Dem Vorstand des NAFFO gehört unter anderem Nathan Gelbart an, der leitende Funktionen in quasi-staatlichen israelischen Institutionen wie Keren Hayesod und der Jewish Agency innehat. **Jardena Lande** war von 2015 bis 2019 Direktorin des NAFFO. Nach ihrem Ausscheiden wechselte sie in die Privatwirtschaft und war als Public Affairs

Managerin bei **Dynamit Nobel Defence** tätig, einem deutschen Rüstungsunternehmen, das seit der Übernahme im Jahr 2004 eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des staatlichen israelischen Rüstungsherstellers Rafael Advanced Defense Systems ist. Zu Beginn ihrer Laufbahn arbeitete Lande als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundestag. Diese personellen Verflechtungen machen deutlich, dass NAFFO Teil eines staatsnahen transnationalen Netzwerks ist, das zwischen zivilgesellschaftlicher Advocacy-Arbeit und staatlichen Interessen Israels vermittelt.

Weitere Medienberichte offenbarten direkte Verbindungen des NAFFO zum israelischen Staat. So wurden in einer investigativen Recherche der Zeitschrift Der Spiegel aus den Monaten Juli und August 2019 NAFFO und die Werteinitiative als Organisationen beschrieben, die im Berliner Regierungsviertel augenfällig Lobbyarbeit betrieben und Positionen vertraten, die sich mit denen der Regierung Netanjahu deckten (siehe Abschnitt 4.4.3 zur Werteinitiative). Eine spätere investigative Berichterstattung aus dem Jahr 2025, die auf durchgesickerten und von der Whistleblower-Plattform DDoSecrets archivierten E-Mails des israelischen Justizministeriums basiert, dokumentiert zudem die Beteiligung von NAFFO seit 2014 an einer diskret operierenden, international tätigen Arbeitsgruppe, die von der israelischen Regierung initiiert wurde, um rechtliche und legislative Strategien gegen die sogenannte «Delegitimierung Israels» zu entwickeln.

NAFFOs Finanzierungsstruktur ist durch die Angaben im Lobbyregister des Bundestages transparent. Für das Geschäftsjahr 2024 meldete die Organisation Lobbyausgaben in Höhe von 290.001 bis 300.000 Euro sowie Spenden und Zuwendungen zwischen 390.001 und 400.000 Euro. Größter offengelegter Geldgeber war die konservative Gemeinnützige Stiftung Friedhelm Loh mit einer Spende zwischen 140.001 und 150.000 Euro. Darüber hinaus unterhält NAFFO mit Friends of NAFFO eine in den USA ansässige Spendenorganisation und ist damit in ein transatlantisches Israel-nahes Fördernetzwerk eingebunden.

Während NAFFO öffentlich eine Zwei-Staaten-Lösung befürwortet, stehen seine konkreten politischen Positionen häufig im Widerspruch zu völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, die der palästinensischen Eigenstaatlichkeit, der Rechenschaftspflicht und den Flüchtlingsrechten zugrunde liegen. So lehnte die Organisation etwa eine im Einklang mit einer Stellungnahme des Internationalen

Gerichtshofs stehende UN-Resolution zum Rückzug aus dem Westjordanland öffentlich ab und argumentierte, aktuell (August und September 2025) würde eine Anerkennung Palästinas «den Terrorismus belohnen» und «den Frieden untergraben». Auch wurden europäische Schritte zur Anerkennung eines palästinensischen Staates als leichtsinnig zurückgewiesen.

NAFFO übte bereits vor dem 7. Oktober 2023 Kritik am UNRWA und entwickelte diese im weiteren Verlauf weiter – von anfänglicher Skepsis hin zur ausdrücklichen Befürwortung von dessen Auflösung. Nachdem die USA angekündigt hatten, ihre Finanzierung des UNRWA einzustellen, und die Bundesregierung zugleich erklärte, die entstehende Finanzierungslücke schließen zu wollen, machte NAFFO das UNRWA im Herbst 2018 zu einem zentralen Schwerpunkt seiner Arbeit. Im Vorfeld der Haushaltsberatungen im Bundestag organisierte NAFFO dort eine Diskussionsveranstaltung mit **Dr. Simon Waldman** vom King's College London und führte zahlreiche bilaterale Gespräche mit Bundestagsabgeordneten sowie Vertreter\*innen des **Auswärtigen Amtes**. In diesen Formaten brachte die Organisation wiederholt zentrale Kritikpunkte vor, darunter die Ausweitung des Flüchtlingsstatus auf Nachkommen der 1948 Vertriebenen, die angebliche Politisierung des UNRWA im Sinne palästinensischer Positionen, vorgeblich anti-israelische Inhalte in vom UNRWA betriebenen Schulen, Verbindungen von Mitarbeitenden zur Hamas und nicht zuletzt vermeintlich undurchsichtige und korruptionsanfällige Finanzstrukturen. Diese Positionen wurden auch in einem Schreiben an **Außenminister Heiko Maas** vom 6. September 2018 dargelegt. Nach Angaben von NAFFO führten diese Maßnahmen dazu, dass die deutschen Beiträge an das UNRWA im Haushaltsausschuss des Bundestags erstmals kritisch diskutiert wurden.

In der Analyse «UNRWA – Is its mandate still relevant today?», betonte das NAFFO, das Hilfswerk schon «lange vor dem 7. Oktober» kritisiert zu haben. Die Veröffentlichung bekräftigt zentrale Argumentationslinien: Das Mandat des UNRWA sei außergewöhnlich und überholt, der Flüchtlingsstatus werde unzulässigerweise auf Nachkommen ausgeweitet und die Organisation halte eine «Illusion» der Rückkehr aufrecht, die den Frieden behindere. Im April 2024 organisierte NAFFO im Bundestag eine Veranstaltung mit dem Titel «Alternatives to UNRWA – What's next for Gaza?», an der die **Likud-Abgeordnete Sharren Haskel** teilnahm. Laut Ankündigung ging es dabei nicht um Aufsicht oder

Reformen, sondern um mögliche Alternativen zum UNRWA für die Zeit nach dem Krieg in Gaza. Im Mai 2024 veröffentlichte NAFFO den Beitrag «Gaza: The Facts Behind the Headlines», in dem das UNRWA als strukturell der **Hamas** unterstellt, politisch kompromittiert und als humanitärer Akteur wenig wirksam dargestellt wurde. Im Dezember 2024 folgte eine geschlossene Veranstaltung unter dem Titel «Humanitarian aid for Palestinians – without UNRWA?», an der **Einat Wilf** teilnahm. Am 23. Mai 2025 setzte sich NAFFO gemeinsam mit **NGO Monitor** dafür ein, dass Deutschland seine Finanzmittel für das UNRWA zurückhält. Am 8. Juli 2025 verschickte NAFFO per Newsletter ein Positionspapier an die Mitglieder des Bundestages mit dem Titel «Warum das UNRWA ein Hindernis auf dem Weg zum Frieden ist». Das Dokument stützt sich überwiegend auf Quellen mit ähnlicher Perspektive wie **UN Watch**, **IMPACT-SE**, die Foundation for Defense of Democracies (**FDD**) und **WINEP** und bekräftigt die Forderungen nach einer Einstellung der Finanzierung oder strengen Auflagen, der Übertragung von Zuständigkeiten auf andere UN-Organisationen sowie der Beendigung des vererbten Flüchtlingsstatus. Diese Entwicklung fand am 4. November 2025 ihren vorläufigen Höhepunkt in der Veröffentlichung des Positionspapiers «Sofortmaßnahmen für den Frieden im Nahen Osten». In diesem Dokument fordert das NAFFO ausdrücklich den **schrittweisen Abbau des UNRWA** sowie ein Ende des auf nachfolgende Generationen übertragenen palästinensischen Flüchtlingsstatus und des Rückkehrrechts.

Funktional agiert das NAFFO als professionell organisierter Lobbyakteur, der langjährige ideologische Kritik in kontinuierlichen parlamentarischen Druck überführt. NAFFOs Rolle innerhalb des Netzwerks liegt in der systematischen Verankerung langfristiger politischer Zielvorstellungen bei politischen Entscheidungsträger\*innen – durch gezielten Zugang, wiederholte Interventionen und die Koordination mit gleichgesinnten transnationalen Akteuren.

#### 4.4 Normsetzende Akteur\*innen

Normsetzende Akteur\*innen prägen die Grenzen dessen, was als legitimer Diskurs gilt, indem sie bestimmte Deutungen von Israel, Antisemitismus und internationalen Institutionen in staatsnahen zivilgesellschaftlichen Strukturen, im Bildungswesen und in der öffentlichen Debatte verankern. Ihre Autorität beruht auf institutioneller Anerkennung, öffentlicher Förderung und ihrer symbolischen Rolle als Repräsentant\*innen. Dadurch haben sie einen über-

proportionalen Einfluss darauf, welche Perspektiven im politischen Raum Deutschlands als glaubwürdig gelten und welche weniger Gehör finden.

#### 4.4.1 Der Zentralrat der Juden in Deutschland (ZdJ)

Der ZdJ ist die zentrale Dachorganisation der jüdischen Gemeinden in Deutschland und als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. Dies verleiht der jüdischen Gemeinschaft – neben den großen Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften – das Recht, Kultursteuern zu erheben, Bildungseinrichtungen zu betreiben, eigene Bestattungsdienste zu organisieren sowie zahlreiche weitere für die Religionsausübung notwendige Rechte, und sichert damit das nachhaltige Fortbestehen der religiösen Gemeinschaft. Als offiziell anerkanntes Vertretungsorgan der Interessen der jüdischen Gemeinden nimmt er eine einzigartige und privilegierte Stellung im politischen Leben Deutschlands ein, insbesondere in Fragen des Antisemitismus, der Erinnerungskultur und in politischen Debatten mit Bezug zu Israel. Innerhalb des hier untersuchten Netzwerks fungiert der ZdJ als primäre normsetzende Instanz, deren öffentliche Stellungnahmen die politische und mediale Interpretation dessen, was als legitime jüdische Perspektive gilt, stark beeinflussen.

Seit 2014 ist Josef Schuster Präsident des ZdJ. Er ist durch formelle Konsultationsmechanismen, beratende Funktionen und regelmäßige hochrangige Treffen mit der Bundesregierung und den Landesbehörden eng in die politischen Strukturen auf Bundesebene eingebunden. Ein zentrales Instrument dieser normsetzenden Funktion ist der Besitz und die Herausgabe der Wochenzeitung Jüdische Allgemeine durch den ZdJ, die als zentrales Forum für die Formulierung, Verfestigung und Verbreitung von Positionen dient, die mit denen des Zentralrats im Einklang stehen. Auch wenn die Jüdische Allgemeine nicht als Multiplikator in den Massenmedien fungiert, spielt sie eine Schlüsselrolle dabei, politischen Eliten und den Mainstream-Medien einen vermeintlichen Konsens der jüdischen Institutionen zu signalisieren.

Die Finanzierungsstruktur des ZdJ ist transparent und umfangreich ausgestattet. Auf Grundlage eines Staatsvertrags zwischen Bund und Ländern erhält er vom Bund jährlich pauschal einen Betrag, der 2023 von 13 auf 22 Millionen Euro erhöht wurde. Zusätzlich erhalten die angeschlossenen Gemeinden weitere Mittel über Vereinbarungen auf Länderebene sowie projektbezogene öffentliche Förderungen und

entsprechende Haushaltslinien – unabhängig von den Zuwendungen des ZdJ K.d.ö.R. Darüber hinaus sind sowohl einzelne jüdische Gemeinden als auch der ZdJ berechtigt, eigenständig projektbezogene Fördermittel auf Landes- und kommunaler Ebene zu beantragen. Ein dokumentiertes Beispiel ist das Dialogformat «Meet a Jew», das 2022 und 2023 vom Berliner Senat im Rahmen der Förderung von Antisemitismusprävention und politischer Bildung mit insgesamt 60.000 Euro unterstützt wurde.

Politisch hat der Zentralrat insbesondere seit Mitte der 2010er Jahre konsequent Positionen vertreten, die eng mit den Narrativen der israelischen Regierung übereinstimmen. Diese Israel-nahe Haltung wird auch in den eigenen institutionellen Berichten klar formuliert. So erklärte die Organisation in ihrem Tätigkeitsbericht 2022: «Die jüdische Gemeinschaft in Deutschland kann und will nicht neutral sein, wenn es um Israel geht.» Damit wird die Israel-nahe Haltung nicht als kontextabhängige politische Position, sondern als normatives institutionelles Prinzip festgeschrieben. Der Zentralrat hat sich öffentlich gegen die Kennzeichnung von Produkten aus israelischen Siedlungen durch die EU ausgesprochen, den BDS-Beschluss des Bundestages von 2019 nachdrücklich unterstützt und wiederholt bestimmte Formen gewaltfreier Kritik an der israelischen Politik als Delegitimierung dargestellt. Zwar unterstützt der ZdJ keine einzelnen israelischen Parteien, doch haben sich seine öffentlichen Stellungnahmen zunehmend israelischen Deutungsmustern mit nationalistischem Einschlag angenähert, die Kritik an Israel als existenzielle Bedrohung interpretieren.

In Bezug auf das UNRWA hat sich die öffentliche Haltung des Zentralrats im Laufe der Zeit von Reformforderungen hin zu einer grundsätzlicheren Ablehnung der Organisation verschoben. Unmittelbar nach dem 7. Oktober 2023 forderte er einen Stopp aller deutschen Finanzhilfen für palästinensische Organisationen und bezog dabei ausdrücklich auch das UNRWA ein. Im Jahr 2024 erklärte Präsident Schuster öffentlich, die Organisation habe «in ihrer derzeitigen Form keine Zukunft», und kritisierte die Bundesregierung dafür, die Finanzierung nach dem Colonna-Bericht wieder aufgenommen zu haben. Flankiert wurden diese Positionen von einer kontinuierlichen Berichterstattung in der Jüdischen Allgemeinen, die Narrative von Organisationen wie UN Watch, IMPACT-SE und NGO Monitor aufgriff und durch begleitende Meinungsbeiträge bestärkte.

Durch den Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen zusammen mit öffentlicher Finanzierung und diskursiver Deutungshoheit hat der Zentralrat maßgeblich zur Prägung des normativen Umfelds beigetragen, in dem Debatten über das UNRWA in Deutschland geführt werden. In seinen öffentlichen Stellungnahmen wird das UNRWA dabei weniger als humanitäre Organisation dargestellt, die vor Herausforderungen im Governance-Bereich steht, sondern vielmehr als strukturell nicht vertrauenswürdige Institution, die mit Radikalisierung in Verbindung gebracht wird. Zugleich wurde das palästinensische Rückkehrrecht von einem Menschenrecht zu einer demografischen und sicherheitspolitischen Bedrohung für die kollektive Selbstbestimmung der jüdischen Menschen umgedeutet.

#### 4.4.2 Amadeu-Antonio-Stiftung (AAS)

Die **Amadeu-Antonio-Stiftung** ist eine 1998 gegründete gemeinnützige Stiftung mit Sitz in Berlin. Sie gilt weithin als einer der einflussreichsten zivilgesellschaftlichen Akteure in Deutschland in den Bereichen Antisemitismusprävention, Rechtsextremismusbekämpfung und Demokratieförderung. Die Stiftung agiert an der Schnittstelle von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und staatlicher Politik und wird regelmäßig von Bundes- und Landesbehörden konsultiert.

Zu den Mitarbeitenden und Expert\*innen der Stiftung zählen Personen, die zugleich in Israel-nahen Netzwerken im Bereich Advocacy und politische Bildung aktiv sind. Dazu gehört etwa oben erwähnte **Ulrike Becker**, ehemalige Forschungsleiterin am **MFFB** (siehe 4.3.3). Eine weitere relevante Akteurin ist **Stella Leder**, Gründerin des **Instituts für Neue Soziale Plastik** (siehe 4.5.1), die im Bereich Antisemitismusprävention und politische Bildung eng mit der Stiftung zusammengearbeitet hat. **Stephan J. Kramer** ist seit Ende 2015 Präsident des **Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz**. Zuvor war er viele Jahre Generalsekretär des **Zentralrats der Juden in Deutschland** (siehe 4.4.1) sowie Direktor des European Bureau Against Anti-Semitism des American Jewish Committee (**AJC**). Das AJC ist eine führende jüdische Advocacy-Organisation aus den USA, die traditionell die Interessen jüdischer Gemeinschaften gegenüber politischen Entscheidungsträger\*innen in den USA vertritt. Ursprünglich dem nicht-zionistischen Spektrum der US-amerikanisch-jüdischen Politik zugehörig, entwickelte es sich in der frühen Phase des Kalten Krieges zu einem der institutionellen Akteure, die mit dem entstehenden Israel-nahen Advocacy-Netzwerk in Austausch standen.

Die Stiftung wird maßgeblich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Ihre Jahresbudgets schwanken, liegen jedoch durchgehend im mehrstelligen Millionenbereich. Für das Jahr 2024 weist sie laut öffentlich zugänglichen Angaben ein Gesamtbudget von rund **9,1 Millionen** Euro aus. Dieses wird überwiegend von Bundes- und Landesministerien, darunter dem Bundesministerium für Familie, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundeskanzleramt sowie von kommunalen Behörden bereitgestellt. Öffentliche Mittel machen damit den größten Teil der Einnahmen aus und stärken die institutionelle Autorität der Stiftung in normprägenden Prozessen.

Gemäß ihrer Satzung versteht sich die Amadeu-Antonio-Stiftung als unabhängige, überparteiliche Organisation, die sich für die Stärkung der demokratischen Kultur sowie gegen Rassismus und Antisemitismus einsetzt. In der Praxis stützt sich ihre Arbeit zum Thema Antisemitismus jedoch stark auf weit gefasste Definitionen von «israelbezogenem Antisemitismus». Dieser Ansatz wurde vom Antisemitismus-Experten **Peter Ullrich** kritisch beleuchtet. Er stellte 2022 fest, dass die Stiftung mit abstrakten und formalistischen Antisemitismusdefinitionen arbeitet. Solche Definitionen sind zwar institutionell zweckmäßig, gehen jedoch mit dem Risiko einher, instrumentalisiert zu werden, um abweichende oder rechthebasierte Kritik an der Politik der israelischen Regierung zu delegitimieren – insbesondere, wenn sie in staatlich finanzierten Bildungs- und Präventionsprogrammen zur Anwendung kommen.

Zwar führt die AAS keine eigenen Forschungsarbeiten zum UNRWA durch, doch prägen ihre Veröffentlichungen das diskursive Umfeld, in dem UN-Institutionen und Narrative im Zusammenhang mit Flüchtlingen interpretiert werden. Im Bericht «Zivilgesellschaftliches Lagebild Antisemitismus #11» (2023) werden die Vereinten Nationen im Kontext der Delegitimierung Israels in internationalen Foren kritisch dargestellt. Die Aktivitäten der UN-Generalversammlung, einschließlich der Gedenkfeier zur Nakba, werden als Beleg für eine verzerrte institutionelle Voreingenommenheit gegenüber Israel herangezogen. Der Bericht nimmt Bezug auf den Krieg von 1948, minimiert jedoch Israels Rolle bei der Flucht der palästinensischen Bevölkerung und blendet zugleich Israels Weigerung aus, den Flüchtlingen nach Kriegsende die Rückkehr zu gestatten. Stattdessen wird das Handeln der Vereinten Nationen als Teil eines breiteren internationalen Diskurses interpretiert, der Antisemitismus vorgeblich relativiert und die historische Erfahrung jüdischer Menschen entwertet. Diese Argumentationslinie wird

im Bericht «Zivilgesellschaftliches Lagebild Antisemitismus #14», der am 19. Juni 2024 im Nachgang zu den Anschlägen vom 7. Oktober veröffentlicht wurde, noch konkreter ausgeführt und sicherheitspolitisch aufgeladen. Im Bericht wird die Reaktion der Vereinten Nationen auf den 7. Oktober kritisiert, wobei wiederholt Bezug auf Advocacy-Organisationen wie **IMPACT-SE** und **UN Watch** Bezug genommen wird. Die beiden Organisationen spielen auch in den an anderer Stelle dieser Studie untersuchten parlamentarischen Briefings und Advocacy-Positionspapieren eine besondere Rolle. Eingeleitet wird der Bericht durch ein Vorwort von **Felix Klein**, dem Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus. Darin vertritt dieser die Auffassung, dass antijüdische Narrative in den Vereinten Nationen zur Verbreitung von Judenhass in Deutschland beitragen. Ergänzend enthält der Bericht ein ausführliches Interview mit Dina Rovner, Rechtsberaterin bei **UN Watch**. Sie erklärt darin, dass es seit dem 7. Oktober weltweit zu einem sprunghaften Anstieg antisemitischer Vorfälle gekommen sei, und macht die Vereinten Nationen mitverantwortlich für diese Entwicklung, einschließlich des Vorwurfs, dass der Diskurs der Vereinten Nationen zur Verbreitung von Hamas-Propaganda beitrage.

In den analysierten Publikationen konzeptualisiert die AAS die Vereinten Nationen nicht systematisch als differenziertes institutionelles Gefüge, das von vielfältigen, teils gegenläufigen strukturellen Ungleichgewichten geprägt ist. Während Israel in der Generalversammlung auf anhaltenden Widerstand stößt, erhält es zugleich in politisch einflussreicheren Gremien Rückhalt, insbesondere im Sicherheitsrat, wo das Vetorecht zentraler Verbündeter – allen voran der Vereinigten Staaten – erheblichen Schutz bietet. Die AAS fokussiert sich auf die erstgenannte Dynamik in der Generalversammlung und zeichnet die Vereinten Nationen vor allem als symbolischen und diskursiven Raum, in dem israelbezogener Antisemitismus geäußert wird. Indem die AAS solche Deutungen in öffentlich finanzierte Analyseberichte einfließen lässt, die wiederum Bildung, Präventionsarbeit und politiknahe Praxis prägen, trägt die Organisation möglicherweise dazu bei, die Grenzen legitimen Diskurses zu definieren. In diesem Deutungsrahmen werden UN-Gremien, die mit palästinensischen Narrativen verknüpft sind – einschließlich solcher im Zusammenhang mit Flüchtlingsansprüchen –, häufig bereits im Vorfeld einer fallbezogenen institutionellen oder evidenzbasierten Prüfung mit erhöhter Skepsis betrachtet.

#### 4.4.3 Wertelinitiative.

##### **jüdisch-deutsche Positionen e. V. (WI)**

Die Wertelinitiative ist ein in Berlin ansässiger Verein, der 2014 von **Elio Adler** und **Lydia Bergida** gegründet wurde. In ihrer Selbstdarstellung beschreibt sie sich als eine «**Gruppe jüdischer, christlicher und atheistischer Bürger**, die sich als Teil der deutschen und europäischen Verantwortungsgemeinschaft sieht und sich für die Erhaltung und Sicherung der freiheitlich-demokratischen Werte- und Grundordnung in Deutschland und Europa engagiert». Zugleich betont sie ihre Praxis von «Hintergrundgesprächen mit Mitgliedern des Bundestags und anderen politischen und gesellschaftlichen Repräsentanten» und erklärt, dass sie «dabei wahr[nimmt], dass die meisten Gesprächspartner Einschätzungen teilen». Heute präsentiert sich die Wertelinitiative als **jüdische Stimme der Zivilgesellschaft**, die sich für liberale Demokratie, Menschenrechte und den Kampf gegen Antisemitismus einsetzt.

Organisatorisch ist der Verein stark zentralisiert. **Die Zahl der stimmberechtigten Mitglieder ist auf 20 Personen begrenzt**, während der Großteil der rund 220 registrierten Mitglieder über keine formellen Entscheidungsrechte verfügt. Die strategische Entscheidungsgewalt liegt damit weitgehend bei der Führung unter Vorsitz von **Elio Adler**. Dieses Modell offenbart eine deutliche Diskrepanz: Zwar erhebt die Organisation öffentlich den Anspruch, «jüdisch-deutsche Positionen» zu vertreten, wird diesem Anspruch jedoch aufgrund ihrer tatsächlichen internen Entscheidungsstrukturen nur eingeschränkt gerecht – was sich auch in der Kritik aus dem jüdischen Mainstream widerspiegelt.

Die Wertelinitiative ist finanziell stark von öffentlichen Mitteln abhängig und gibt zugleich erhebliche Mittel für professionell organisierte Lobbyarbeit aus. Laut Einträgen im Lobbyregister des Deutschen Bundestages erhielt die Organisation im Jahr **2023** Zuwendungen in Höhe von **760.001 bis 770.000 Euro** vom Bundesministerium des Innern (BMI) sowie weitere **1.000 bis 10.000 Euro** von der Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung Landesamt für Gleichbehandlung und Antidiskriminierung (LADS). Auch im Jahr **2024** flossen erneut erhebliche Bundesmittel; die Wertelinitiative gab Zuwendungen des BMI in Höhe von **740.001 bis 750.000 Euro** an. Diese Zahlen weisen auf eine strukturelle Abhängigkeit von staatlicher Förderung hin, wobei zentrale Aktivitäten der Organisation maßgeblich über Programme des BMI zur Demokratieförderung und Antisemitismusprävention finanziert werden. Parallel dazu gibt die Organisa-

tion beträchtliche Ausgaben für Lobbyarbeit an: Für das Jahr **2023** wies die Organisation im Lobbyregister des Deutschen Bundestages Lobbyausgaben in Höhe von **220.001 bis 230.000 Euro** aus, was angesichts der durchgehend interventionistischen Positionierungen der Wertelinitiative in den Bereichen Außenpolitik, Migration und UNRWA-bezogenen Fragen für diese Analyse relevant ist. Die Finanzstruktur der Organisation stärkt so ihre Fähigkeit, in einem durch öffentliche Mittel getragenen Diskurs als normprägender Akteur zu wirken und zugleich politische Themen und Prioritäten in parlamentarischen und ministeriellen Kontexten mitzugestalten.

Die zentralen politischen Positionen der Wertelinitiative sind kohärent und öffentlich dokumentiert. Die Organisation setzt sich nachdrücklich für die Arbeitsdefinition von Antisemitismus der IHRA als maßgeblichen Referenzrahmen ein, sieht den israelbezogenen Antisemitismus seit dem 7. Oktober 2023 als vorherrschende Form des Antisemitismus und stuft die BDS-Bewegung als inhärent antisemitisch ein. Über reine diskursive Positionierungen hinaus verfolgt sie eine sicherheitsorientierte Agenda, die unter anderem eine Ausweitung strafrechtlicher Bestimmungen gegen antisemitische Äußerungen sowie Vorschläge für Änderungen im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht vorsieht – mit dem Ziel, den Aufenthalt oder die Einbürgerung von Personen zu beschränken, die als antisemitisch eingestuft werden. Insgesamt steht die Wertelinitiative mit diesen Positionen für eine eher restriktive Haltung in der deutschen Debatte über Antisemitismus und bürgerliche Freiheitsrechte.

Die Wertelinitiative hat sich früh und konsequent für weitreichende Maßnahmen gegenüber dem UNRWA eingesetzt. Bereits im August 2021 veröffentlichte sie ein Strategiepapier, in dem sie ein Ende der bedingungslosen Hilfszahlungen durch Deutschland forderte. Zur Begründung verwies sie auf eine vermeintlich systemische Verbreitung antisemitischer Indoktrination in den Lehrmaterialien der Organisation und plädierte zugleich für eine Integration des UNRWA in das UNHCR. Diese Argumentation wurde im Wertelinitiative-Reader 2022 weiter ausgeführt. Darin wird unter anderem behauptet, die Flüchtlingsdefinition des UNRWA trage eher zur Verstetigung des Konflikts bei, da sie den Flüchtlingsstatus über Generationen hinweg fortschreibe. Zudem wird vorgebracht, die von den Vereinten Nationen unterstützten Bildungsangebote im palästinensischen Kontext hätten das Fortbestehen antisemitischer Inhalte begünstigt. Vor diesem Hintergrund fordert die Wertelinitiative die Beendi-

gung des UNRWA-Mandats sowie die Übertragung seiner Aufgaben auf das UNHCR. Darüber hinaus drängt sie die Bundesregierung, sich auf internationaler Ebene für entsprechende Reformen einzusetzen. Ergänzend enthält der Reader einen Beitrag von Hillel Neuer von UN Watch mit dem Titel «Deutschland kommt seinem Versprechen nicht nach, sich der israelfeindlichen Ausrichtung der UN zu widersetzen». Nach dem 7. Oktober 2023 wurden diese Forderungen sicherheitspolitisch zugespitzt, etwa in Form von Aufrufen zur Aussetzung der Finanzierung und zur Einrichtung alternativer humanitärer Strukturen. Am 26. Juni 2025 zog die Wertelinitiative schließlich einen Vergleich zwischen dem UNRWA, dem Ku-Klux-Klan (KKK) und der Roten Armee Fraktion (RAF).

Parallel zu ihrer Kampagnenarbeit gegen das UNRWA hat sich die Wertelinitiative direkt in historische und ideologische Debatten zu den Ansprüchen palästinensischer Flüchtlinge eingeschaltet. Am 30. April 2025 startete sie die Kampagne Reclaim Zionism, die als Initiative zur politischen Bildung präsentiert und ausdrücklich mit öffentlichen Mitteln des BMI finanziert wurde.<sup>22</sup> Die Kampagne propagierte eine umstrittene Darstellung der Ereignisse von 1948. Zwar wurde die groß angelegte Vertreibung der Palästinenser\*innen anerkannt, doch wurden Kriegsumstände, Flucht und parallel verlaufende Migrationsbewegungen stärker in den Vordergrund gerückt als strukturelle Ursachen oder staatliche Verantwortung.<sup>23</sup> Zugleich stellt die Kampagne die fortwährende Präsenz einer palästinensischen Minderheit innerhalb Israels heraus, stellt die Vertreibung der Palästinenser\*innen den Vertreibungen jüdischer Menschen aus arabischen Ländern gegenüber und deutet den Zionismus als Dekolonialisierungsprojekt eines indigenen Volkes.<sup>24</sup> In dieser Darstellung wird die anhaltende Staatenlosigkeit der Palästinenser\*innen maßgeblich auf politische Entscheidungen und die Ablehnung des UN-Teilungsplans durch ihre Führung zurückgeführt.<sup>25</sup> Das Rückkehrrecht erscheint dabei nicht als ungelöster rechtlicher oder politischer Anspruch, sondern wird in breitere ideologische Auseinandersetzungen über die Legitimität jüdischer Souveränität eingebettet. Die «Reclaim Zionism»-Kampagne ist zudem institutionell bedeutsam, da sie die Grenze zwischen staat-

<sup>22</sup> [www.reclaim-zionism.de/impressum/](http://www.reclaim-zionism.de/impressum/). Das BMI-Logo erscheint am unteren Rand der Seite. Laut Lobbyregister unterstützt das BMI die institutionelle Finanzierung von WI.

<sup>23</sup> [www.reclaim-zionism.de/debunked/](http://www.reclaim-zionism.de/debunked/) – Mythos Nr. 2.

<sup>24</sup> [www.reclaim-zionism.de/debunked/](http://www.reclaim-zionism.de/debunked/) – Mythos Nr. 6

<sup>25</sup> [www.reclaim-zionism.de/debunked/](http://www.reclaim-zionism.de/debunked/) – Mythos Nr. 11

lich finanzierter politischer Bildung und der Förderung einer spezifischen ideologischen Interpretation des Zionismus verwischt.

Die Methoden und der politische Einfluss der Werte-Initiative waren Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Zwei investigative Berichte des *Spiegel* aus dem Jahr 2019 dokumentierten aggressive Lobbypraktiken im Zusammenhang mit der Wertelinitiative und dem NAFFO, darunter Spendenveranstaltungen, die sich an in der Außen- und Nahostpolitik tätige Bundestagsabgeordnete richteten. Im Mittelpunkt der Berichterstattung stand damals **Elio Adler, der Vorsitzende der Wertelinitiative und damalige stellvertretende Vorsitzende des Nahost Friedensforums (NAFFO)**. Die Recherchen riefen Bedenken hinsichtlich an Bedingungen geknüpfter Spenden und koordinierten politischen Drucks hervor. Auch wenn keine Rechtsverstöße festgestellt wurden, legte die Berichterstattung Praktiken offen, die über herkömmliche Formen zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung hinausgingen.

Innerhalb des hier untersuchten Advocacy-Netzwerks fungiert die Wertelinitiative als diskursiver Hardliner und Advocacy-Akteur, der sicherheitspolitisch aufgeladene Interpretationen von Antisemitismus vorantreibt und weitreichende außenpolitische Forderungen vertritt. Ihr Einfluss beruht auf dem dauerhaften Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen und einer signifikanten öffentlichen Finanzierung.

#### 4.5 Mikronetzwerke

Israel-nahe, clusterbasierte Mikronetzwerke erlauben es kleineren Organisationen und Einzelpersonen, sich über politische und finanzielle Kontexte hinweg zu vernetzen. Ihr zentraler Vorteil besteht darin, Ressourcen aus unterschiedlichen Bereichen zu bündeln und dadurch einen Zugang zu vielfältigen Finanzierungsquellen sowie zu Einflussmöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Kultur, Advocacy und Medien zu eröffnen. In diesem Abschnitt werden zwei solcher Cluster analysiert: zum einen ein in Berlin ansässiges Netzwerk mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft und dem Bildungssektor, das auf öffentlich finanzierten Demokratieprojekten aufbaut; zum anderen eine bundesweite Schnittstelle mit Standorten in Frankfurt und München, die Israel-nahe Advocacy-Arbeit mit politischen Entscheidungsprozessen verbindet und Verbindungen zur Bundespolitik pflegt. Gemeinsam zeigen diese Beispiele, wie dezentrale Koordination und personelle Über-

schneidungen dazu beitragen, eine gemeinsame inhaltliche Linie politisch wirksam zu machen – weitgehend jenseits formaler Lobbyregister und umfassender Transparenzvorgaben für die Finanzierung.

##### 4.5.1 Berlin: Akteur\*innen aus Zivilgesellschaft und dem Bildungssektor

Der Berliner Cluster umfasst kleine bis mittelgroße Organisationen, die in den Bereichen politische Bildung, kulturelle Produktion, Antisemitismusprävention und jüdisches Gemeinschaftsleben tätig sind. Obgleich der Cluster formal dezentral organisiert ist, bildet er durch personelle Überschneidungen und ein geteiltes Meinungsspektrum zu Israel, Antisemitismus und legitime politische Meinungsäußerung ein eng verbundenes Netzwerk. Sein Einfluss wird vor allem dadurch ausgeübt, dass er die Agenda kultureller, bildungspolitischer und staatsnaher Beratungskontexte mitprägt. Ein weiteres zentrales Merkmal dieses Clusters sind zahlreiche personelle Überschneidungen zwischen den Organisationen. So war **Lulu Alvizuri Sommerfeld** sowohl bei **Masiyot** als auch am **Institut für Neue Soziale Plastik** tätig und verknüpfte projektbasierte politische Bildung mit künstlerisch ausgerichteter zivilgesellschaftlicher Arbeit. **Stella Leder**, Gründerin des **Instituts für Neue Soziale Plastik**, war darüber hinaus in der **Amadeu-Antonio-Stiftung** sowie bei **Zurückgeben** tätig, einer Stiftung zur Förderung jüdischer Frauen in Kunst und Wissenschaft. Auf diese Weise verknüpfte sie öffentlich finanzierte Antisemitismusprävention mit kulturpolitischer Arbeit und israelbezogenen Diskursen. **Maria Kireenko** war Vorstandsmitglied bei **Masiyot** und Mitbegründerin der jüdisch-kurdischen feministischen Initiative **Pêk Koach**. Zugleich war sie Mitglied des Bundesvorstands des Jungen Forums der **DIG** und schlug damit eine Brücke zwischen Basisaktivismus, identitätsbezogener Organisation und etablierten Israel-nahen institutionellen Strukturen.

Innerhalb dieses Clusters nimmt **Masiyot – Bildung, Aufklärung, Kritik e. V.** eine besondere Rolle ein, da der Verein am stärksten zum UNRWA und zu Flüchtlingsfragen Stellung bezieht. Masiyot ist ein in Berlin ansässiger Verein für politische Bildung, der sich mit Israel/Palästina, Antisemitismus, Rassismus und politischer Gewalt befasst. Für diese Untersuchung ist von Bedeutung, dass er im Mai 2024 in den Migrationsbeirat des Berliner Bezirks Neukölln aufgenommen wurde, ein offizielles Beratungsgremium der Bezirksverwaltung, da Masiyot damit eine Anerkennung als legitimer jüdischer Akteur innerhalb der Strukturen der Migrations- und Integrationspolitik erhält. Masiyot wurden vom **Berliner Senat Förder-**

mittel in Höhe von insgesamt 220.523 Euro be-  
willigt. Für eine Organisation, deren Bildungsarbeit aus öffentlichen Mitteln gefördert wird, ist Masiyots Haltung zum UNRWA ungewöhnlich direkt. Im Dezember 2024 organisierte der Verein eine Veranstaltung mit dem Titel «Vereinte Nationen gegen Israel» mit dem Autor **Alex Feuerherdt** im **Bajszel**, ein Veranstaltungsort, der regelmäßig als Plattform für Israel-nahe Narrative dient. Auf der Veranstaltungswebsite bei Bajszel wird das UNRWA als «personell und ideologisch mit der terroristischen Hamas verflochtene Organisation [dargestellt], die maßgeblich zur Dämonisierung und Delegitimierung Israels beiträgt». Masiyots Broschüre **Mythos #Israel 1948** erkennt die Vertreibung der Palästinenser\*innen im Jahr 1948 zwar an, weist dem Rückkehrrecht jedoch weder praktische Umsetzbarkeit noch politische Legitimität zu. Die Resolution 194 der UN-Generalversammlung bleibt dabei unberücksichtigt, und die Rückkehr von Flüchtlingen erscheint vor allem als politisches Instrument, das als unvereinbar mit jüdischer Selbstbestimmung dargestellt wird – und nicht als rechtebasierte Frage.

Das **Institut für Neue Soziale Plastik (INSP)** ist eine kunstbasierte Advocacy-Initiative mit Schwerpunkt in der politischen Bildung und in institutionellen Kontexten. In den letzten zehn Jahren hat die Organisation öffentliche Fördermittel in Höhe von mindestens 2,09 Millionen Euro auf Bundes- und Landesebene erhalten, davon rund 1.700.000 Euro im Rahmen des Programms «Demokratie leben!» und die restlichen Summen über den Berliner Senat und die brandenburgische Landesregierung.

In einem Fall war mit Hannah Dannel (**vom INSP**) auch eine Vertreterin der Organisation Mitglied des Beirats, der über die Anträge entschied. Das INSP wurde bei einem Projekt auch **von der israelischen Botschaft in Berlin unterstützt**. Zwar beteiligt sich das INSP nicht direkt an Kampagnen zum UNRWA, fördert jedoch Israel-nahe Positionen, insbesondere durch seinen anhaltenden Widerstand gegen Kulturboykotte. Dabei wird die BDS-Bewegung als antisemitisch eingeor-  
dnet und diese Positionen in öffentlich finanzierten Kultur- und Bildungseinrichtungen verankert. Das INSP betreibt zwar nicht selbst Advocacy-Arbeit zum palästinensischen Rückkehrrecht. In seinen Publikationen erscheint das Rückkehrrecht jedoch fast ausschließlich als Hauptforderung der BDS-Bewegung und wird als Position dargestellt, deren Umsetzung die Existenz Israels als jüdischer Staat in Frage stellen würde. Das Institut behandelt das Rückkehrrecht daher nicht als legitimen Anspruch geflüchteter Menschen, sondern als Be-

standteil eines politischen Programms, das unter dem Begriff Antisemitismus analysiert wird.

**Der Verein Pek Koach – Jewish-Kurdish Women’s Alliance e. V., der sich als «intersektional-feministische Plattform versteht»,** wurde nach dem 7. Oktober 2023 gegründet und ist ebenfalls Teil des Berliner Clusters, in dem feministische Organisation, Identitätspolitik und Antisemitismus zusammenwirken. Die öffentlich dokumentierten und aufgeschlüsselten Fördermittel für Pek Koach belaufen sich auf **73.145 Euro** aus Mitteln des Berliner Senats. Über diese Zuschüsse hinaus ist Pek Koach auch in öffentlich finanzierte Programme eingebunden, deren interne Mittelvergabe nicht transparent ist. Die Organisation ist Mitglied der **Partnerschaft für Demokratie Neukölln (PfD)**, die zwischen 2015 und 2019 **432.574 Euro** aus Mitteln des Bundesprogramms «Demokratie leben!» und im Jahr 2025 **140.000 Euro** erhielt. Eine Weiterleitung von Fördermitteln an einzelne Mitgliedsorganisationen wird jedoch nicht öffentlich aufgeschlüsselt, sodass nicht feststellbar ist, ob oder in welchem Umfang Pek Koach Mittel daraus erhalten hat. Darüber hinaus ist belegt, dass Pêk Koach Mittel der **Amadeu-Antonio-Stiftung** erhalten hat, doch liegen keine öffentlichen Informationen über Höhe, Dauer oder Zweck dieser Förderung vor. Da Pêk Koach keine Finanzberichte veröffentlicht hat, lässt sich die Gesamthöhe der öffentlichen und von Stiftungen gewährten Unterstützung nicht aus öffentlich zugänglichen Quellen ermitteln. Das ist eher eine Transparenzlücke als ein Hinweis auf unzulässige Finanzierung, erschwert aber die öffentliche Rechenschaft und eine unabhängige Bewertung der Finanzierungsstruktur der Organisation. Auch wenn sich Pêk Koach nicht systematisch mit dem UNRWA befasst, zeigt die Broschüre «Speak Now», wie humanitäre Themen innerhalb des Clusters als Sicherheitsproblem dargestellt werden. Die Broschüre ist als Beitrag zur Debatte über islamistische Gewalt und Antisemitismus in Deutschland gedacht und fördert die These, dass entsprechende Bedrohungen fortbestehen, sich zuspitzen und von politischen Institutionen wie auch der Zivilgesellschaft nicht ausreichend bekämpft werden. Die Broschüre wurde von der **MONOM Foundation** für Change finanziert; die Mittel gingen formal an **Masiyot**, wurden jedoch von Pêk Koach für die Veröffentlichung der Broschüre verwendet. In der Broschüre wird zudem Deutschlands Entscheidung, die Finanzierung des UNRWA im April 2024 wieder aufzunehmen, im Rahmen einer Zeitleiste von Vorfällen islamistischer Gewalt erwähnt. Dadurch erscheint humanitäre Hilfe implizit als Sicherheitsri-

siko und zeichnet damit ein Bild, in dem UN-Institutionen insgesamt als politisch verdächtige Akteure erscheinen.

Im Berliner Cluster werden UNRWA-kritische und Israel-nahe Positionen in erster Linie über öffentlich finanzierte Bildungs-, Kultur- und Beratungsinstitutionen artikuliert und weniger über formelle Lobbying-Strukturen.

#### 4.5.2 Frankfurt–München: Israel-nahes Netzwerk an der Schnittstelle von Advocacy und Politik

Das zweite Mikronetzwerk ist deutlich auf die politische Ebene und stärker auf Medienarbeit ausgerichtet. Sein Schwerpunkt liegt in Frankfurt und München, zugleich bestehen enge Verbindungen zu Advocacy-Akteuren, die auf nationaler Ebene aktiv sind, sowie zur Bundespolitik. Im Vergleich zum Berliner Cluster ist dieses Netzwerk noch enger verzahnt und geprägt von einem stabilen Kreis zentraler Akteure, gemeinsamen Plattformen und abgestimmten Botschaften, die über Organisationen, Veranstaltungen und Medienauftritte hinweg vermittelt werden. Im Zentrum stehen Organisationen, die von **Leo Sucharewicz** und **Sacha Stawski** gegründet wurden oder von ihnen geleitet werden. Sucharewicz, ein in München ansässiger politischer Psychologe, ist Gründer von **I Like Israel e. V. (ILI)**, Initiator des bundesweiten Israeltags und Mitbegründer der Advocacy- und Bildungsorganisation **DEIN e. V.** Stawski, Gründer von **Honestly Concerned e. V.** und derzeit Vorsitzender von **I Like Israel**, hat seit den späten 2000er Jahren maßgeblich dazu beigetragen, diese Initiativen am Leben zu erhalten und zu professionalisieren. Aus ihrer Zusammenarbeit ist eine dichte Advocacy-Struktur hervorgegangen, die Großveranstaltungen, kontinuierliche Medienbeobachtung und die direkte Zusammenarbeit mit politischen Akteur\*innen miteinander verknüpft.

**I Like Israel e. V. (ILI)** fungiert im Netzwerk als zentrale Plattform für Mobilisierung und Öffentlichkeitsarbeit. Der Verein mit Sitz in Frankfurt organisierte früher den **Israelkongress** und richtet weiterhin den bundesweiten **Israeltag** aus, der mit Veranstaltungen in zahlreichen Städten umgesetzt wird; zudem verbreitet er pro-israelische und UNRWA-kritische Inhalte über Newsletter und soziale Medien.

ILI veröffentlicht keine genauen Angaben zum eigenen Budget. Die Positionierung zum UNRWA dient bei ILI vor allem der Verstärkung bestehender Narrative. Beim Israeltag 2024 nutzte der **israelische Botschafter in Deutschland, Ron Prosor**, die Plattform

von ILI, um das UNRWA öffentlich als «Hilfswerk des Terrors» zu bezeichnen – eine Aussage, die – ohne kontextualisiert oder hinterfragt zu werden – anschließend über die Kanäle des Netzwerks weiterverbreitet wurde.

**Honestly Concerned e. V.**, 2002 von Sacha Stawski gegründet, ist eine Initiative zur Medienbeobachtung und Advocacy-Arbeit mit Schwerpunkt auf Antisemitismus und israelbezogener Berichterstattung. Besonders aktiv ist die Organisation in Bezug auf das UNRWA: Sie sammelt und verbreitet fortlaufend Artikel, in denen dem UNRWA Verbindungen zur Hamas, ideologische Voreingenommenheit und institutionelle Mitverantwortung unterstellt werden. Diese werden häufig durch redaktionelle Kommentare ergänzt, die das UNRWA verstärkt als Sicherheitsproblem darstellen.

Der 2017 von Leo Sucharewicz gegründete Verein **DEIN e. V.** bewegt sich an der Schnittstelle von politischer Bildung und Advocacy-Arbeit und realisiert Vorträge, Kampagnen sowie Ausstellungen. Auch DEIN veröffentlicht keine umfassenden Angaben zu seiner Finanzierung. Das bekannteste Projekt ist die Ausstellung «1948 – Die Ausstellung». Die zum 70. Jahrestag Israels von der **DIG** und Partnern konzipierte Ausstellung thematisiert die Gründung des UNRWA und vermittelt eine historische Darstellung, die die Legitimität des institutionellen Rahmenwerks für palästinensische Flüchtlinge infrage stellt. Sie wurde in Zusammenarbeit mit etablierten Israel-nahen Institutionen und Persönlichkeiten präsentiert, darunter in beratender und unterstützender Funktion **Elio Adler (Werteinitiative, ehem. NAFFO)** und **Volker Beck (DIG, Tikvah Institut)**, die im Rahmen ausstellungsbezogener Aktivitäten und beratender Funktionen mit dem DEIN in Verbindung stehen.

Eine zentrale Verbindungsfigur innerhalb dieses Netzwerks ist **Melody Sucharewicz**, Tochter von Leo Sucharewicz und israelisch-deutsche Kommunikationsexpertin. Obwohl sie weder ILI noch DEIN e. V. offiziell leitet, ist sie als Gastgeberin und Moderatorin von Veranstaltungen eng in deren Aktivitäten eingebunden. In den Jahren 2023–24 wurde Melody Sucharewicz Mitbegründerin der **Stiftung «For Yarden»** und treibende Kraft hinter der internationalen Kampagne zur Unterstützung der israelischen Geiseln der Hamas. Darüber hinaus arbeitet Melody Sucharewicz gelegentlich mit ELNET Deutschland und NAFFO zusammen. Melody Sucharewicz übt seit mindestens März 2018 kontinuierlich Kritik am UNRWA.

## 4.6 Medienverstärker\*innen

Während Diskursproduzent\*innen bestimmte Narrative in Umlauf bringen und inländische Vermittler\*innen diese in den deutschen politischen Kontext übertragen, kommt den Massenmedien eine zentrale Selektionsfunktion zu: Sie entscheiden, welche Narrative an Bedeutung gewinnen, wiederholt und schließlich von Institutionen aufgegriffen werden. Für Deutschland scheint es so, zumindest auf Grundlage der untersuchten Materialien, dass die reichweitenstarken Medien *WELT* und *BILD* eine überproportionale Rolle bei der Verstärkung Israel-naher und UNRWA-kritischer Narrative spielen. Mit ihrer Berichterstattung tragen sie dazu bei, dass solche Narrative in parlamentarische Debatten sowie in Diskussionen über die Ausgestaltung der Geberpolitik Eingang finden. Nicht nur gehören beide demselben Medienkonzern an, zwischen beiden Medien bestehen auch hinsichtlich ihrer Reichweite und ihrer redaktionellen Ausrichtung Gemeinsamkeiten ebenso wie in der wiederholten Bezugnahme auf dieselben transnationalen Advocacy-Quellen, die bereits zuvor herausgearbeitet wurden. Der vorliegende Abschnitt basiert auf einer qualitativen Analyse ausgewählter Berichterstattung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder auf eine systematische quantitative Auswertung von Mustern bei der Auswahl von Quellen, der Wirkungen ihrer Verbreitung und möglicher kausaler Zusammenhänge.

### 4.6.1 WELT

Mit mehr als einer Million Leser\*innen im Monat zählt die *WELT* medienübergreifend zu den reichweitenstärksten Medienangeboten in Deutschland. Die Auswertung des für dieses Kapitel herangezogenen Materials zeigt, dass die Tageszeitung *WELT* zwischen 2014 und 2025 nicht nur als Nachrichtenmedium fungierte, sondern wiederholt als Plattform innerhalb eines transnationalen Advocacy-Netzwerks, das darauf abzielte, das UNRWA zu delegitimieren und die palästinensische Flüchtlingsfrage neu zu interpretieren. Diese Ausrichtung zeichnete sich bereits während des Gaza-Kriegs 2014 ab. In der damaligen Berichterstattung über israelische Angriffe auf UNRWA-Schulen in Beit Hanoun standen vor allem Vorwürfe im Vordergrund, wonach in UNRWA-Einrichtungen Raketen gefunden worden seien. Unter Bezugnahme auf israelische Rechtsexpert\*innen wurden zudem Fragen nach einer möglichen «indirekten Mittäterschaft» des UNRWA aufgeworfen, nachdem entsprechende Waffen angeblich an «lokale Behörden» zurückgegeben worden waren. Einen Monat später griff die

WELT diese Vorwürfe erneut auf und zeichnete ein konsolidiertes Bild vom UNRWA als Organisation mit strukturellen Verbindungen zur Hamas. Dabei verwies sie auf mutmaßliche Tunnelleingänge in Schulsnähe, personelle Verbindungen sowie problematische Lehrinhalte, während palästinensische Zivilopfer, Fragen des Flüchtlingsrechts und unabhängige Forschung weitgehend marginal blieben oder nur reaktiv dargestellt wurden.

Im Verlauf des folgenden Jahrzehnts stützte sich die Berichterstattung der *WELT* wiederholt auf einige wenige Israel-nahe Monitoring-Organisationen und politische Akteure – darunter insbesondere **UN Watch**, **NGO Monitor**, **IMPACT-SE** sowie **Einat Wilf** –, die als zentrale Quellen und prägende Deutungsinstanzen herangezogen wurden. Ab etwa Januar 2021 wurde dieses Muster zu einem wiederkehrenden Merkmal der Berichterstattung über das Bildungswesen des UNRWA. So stützten sich Beiträge vom 13. Januar und 5. Februar 2021 maßgeblich auf Vorwürfe von **IMPACT-SE**, wonach in Schulbüchern des UNRWA, die während der Corona-bedingten Schulschließungen verbreitet wurden, antisemitische Inhalte und die Verherrlichung von Gewalt enthalten seien. Ebenfalls am 5. Februar 2021 veröffentlichte der Politikredakteur **Frederik Schindler** eine Kolumne, in der er unter Bezugnahme auf diese Vorwürfe ein Einfrieren der deutschen Finanzhilfen für das UNRWA forderte und diese Argumentation in eine grundsätzliche Kritik am Mandat der Organisation sowie an ihrer Definition des Begriffs «Flüchtling» überführte. In diesen Fällen galten die zugrunde liegenden Advocacy-Materialien nicht als umstrittene politische Interventionen, sondern als weitgehend glaubwürdige Belege, während Stellungnahmen des UNRWA meist verkürzt und defensiv dargestellt wurden.

Dieses Muster hängt eng mit der institutionellen Anbindung der *WELT* an die **Axel Springer SE** zusammen, deren redaktionelle «Essentials» das Unternehmen ausdrücklich dazu verpflichten, das Existenzrecht des Staates Israel zu unterstützen und Antisemitismus zu bekämpfen. Zu Axel Springer gehören zahlreiche erfolgreiche Medienmarken in Europa und den USA, darunter unter anderem **BILD**, **BUSINESS INSIDER**, **POLITICO** und die WELT.

Nach dem 7. Oktober 2023 griff die *WELT* verstärkt Narrative zu einer terroristischen Infiltration und einer Beeinträchtigung der institutionellen Integrität unter Krisenbedingungen auf und verbreitete sie weiter, häufig in zeitlicher Nähe zu den Beiträgen der in Abschnitt 4.2 dargestellten

Diskursproduzent\*innen sowie zu parallel verlaufenden politischen Debatten. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass im Verlauf des Jahrzehnts vereinzelt Beiträge der WELT von diesem Muster abweichen und sich stärker an ausgewogenen, völkerrechtlichen oder pragmatischen Perspektiven orientierten. Die Dynamik dieses zeitlich verdichteten Ablaufs – von der Produktion von Narrativen über ihre mediale Verstärkung bis hin zu ihrer parlamentarischen Verarbeitung – wird in Kapitel 5 als vollständiger Advocacy-Zyklus nachgezeichnet.

Entscheidend ist, dass die auf den Meinungsseiten der Tageszeitung DIE WELT vertretenen Positionen wiederholt über bloße Reformforderungen hinausgingen, um Argumente für eine Auflösung oder Ersetzung des UNRWA zu legitimieren. Damit erweiterten sie das Spektrum vertretbarer Optionen im konservativen Mainstream-Diskurs. Zugleich verschoben sie die palästinensische Flüchtlingsfrage von einem politischen und rechtlichen Thema hin zu einer Frage der Finanzierung und administrativen Steuerung, bei der Aspekte wie Kontrolle, Konditionalität und institutionelle Neugestaltung in den Mittelpunkt rücken.

#### 4.6.2 BILD

Die BILD ist Deutschlands auflagenstärkste Zeitung und war jahrzehntelang die meistverkaufte Zeitung Europas. Sie hat in der deutschen Medienlandschaft – ebenso wie innerhalb des Axel-Springer-Portfolios – eine eigene, ergänzende Rolle. Zwar folgt sie im Kern denselben Israel-nahen redaktionellen Grundsätzen wie die WELT, übersetzt diese jedoch in eine populistische Sprache, die moralische Dringlichkeit und Personalisierung in den Vordergrund stellt. Durch ihre Reichweite und ihre emotionale, skandalisierende Darstellung spielt die BILD eine zentrale Rolle bei der Setzung der öffentlichen Agenda. Diese Ausrichtung spiegelt sich auch in der Einschätzung der Medienbeobachtungsplattform Eurotopics der Bundeszentrale für politische Bildung wider, die die BILD als die Zeitung in Deutschland charakterisiert, die «die mit Abstand meisten Rügen aufgrund von Verstößen gegen den Pressekodex» erhält.

In ihrer Berichterstattung über das UNRWA griff die BILD Behauptungen Israel-naher NGOs und von Geheimdienstquellen auf, ohne im Artikeltext stets klar zu machen, wie gut diese Behauptungen belegt sind und wo die Grenzen der Belege liegen. Ein frühes Beispiel für dieses Muster findet sich in einem Artikel vom **2. Februar 2017,** der auf Recherchen von UN Watch basiert und in dem behauptet wird,

UNRWA-Lehrkräfte hätten Hitler gelobt. Ein späteres und prominenteres Beispiel ist die Schlagzeile vom **21. April 2023** «Deutschland zahlt weiter für Judenhass», die sich maßgeblich auf Behauptungen von UN Watch und IMPACT-SE zu antisemitischen Inhalten in UNRWA-bezogenen Unterrichtsmaterialien stützt. Die entsprechenden Vorwürfe werden dabei häufig als belegt oder eindeutig dargestellt, während Stellungnahmen des UNRWA, bestehende Überprüfungsmechanismen der Vereinten Nationen sowie wissenschaftliche Gegenbefunde nur knapp und überwiegend in defensiver oder relativierender Weise erscheinen. So werden Aufsichtsfragen zu akuten moralischen Fragen zugespitzt, die als direkte Belastung für deutsche Steuerzahler\*innen dargestellt und mit Verweisen auf Deutschlands historische Verantwortung gegenüber Juden und Jüdinnen verknüpft werden.

Nach dem 7. Oktober 2023 verschob sich die mediale Gesamtdebatte in Deutschland hin zu stärker israelfreundlichen Narrativen; die BILD blieb dabei ihrem oben beschriebenen populistischen Boulevardstil treu. Zwischen Januar und Februar 2024 rückte sie Behauptungen des israelischen Militärs prominent in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung, wonach die Hamas unter UNRWA-Einrichtungen im Gazastreifen Tunnelsysteme und ein Rechenzentrum betreibt und UNRWA-Mitarbeiter\*innen direkt an den Angriffen vom 7. Oktober beteiligt gewesen seien. Diese Vorwürfe wurden überwiegend auf Angaben israelischer Militär- und Geheimdienstquellen gestützt und in visuell und narrativ zugespitzter Form präsentiert, während Dementis des UNRWA sowie Forderungen nach unabhängigen Untersuchungen nur knapp und ohne vergleichbar belastbare Belege berücksichtigt wurden. Durch diese Form der Berichterstattung trägt die BILD zur Delegitimierung von Kontroll- und Überprüfungsmechanismen der Vereinten Nationen bei. Unabhängige Untersuchungen wie der Colonna-Bericht erscheinen dabei als unzureichend oder interessengeleitet, während Dossiers von Nichtregierungsorganisationen und israelischen Sicherheitsbehörden als glaubwürdigere Quellen behandelt werden. Diese Asymmetrie fördert die Wahrnehmung, das UNRWA sei unabhängig von Untersuchungsergebnissen grundsätzlich unglaubwürdig und seine Auflösung oder Ablösung daher die einzig verantwortbare politische Konsequenz.

#### 4.6.3 Mediale Verstärkung und Agenda Setting

In beiden Medien folgt die mediale Verstärkung einer wiederkehrenden Logik. Von Advocacy-Or-

ganisationen vorgebrachte Vorwürfe werden von WELT und BILD als berichtenswerte Enthüllungen aufgegriffen und gewinnen durch Wiederholung an Autorität, die über das hinausgeht, was ursprünglich belegt war. Eine kleine, immer wiederkehrende Gruppe Israel-naher Quellen dominiert die Berichterstattung und erzeugt durch ihre Übereinstimmung den Eindruck eines Konsenses, statt eine pluralistische Debatte widerzuspiegeln. Zugleich verengen emotionale und moralische Deutungsmuster den Spielraum möglicher Reaktionen: Das UNRWA wird vor allem im Kontext von Antisemitismusprävention, historischer Verantwortung und Sicherheitsrisiken verortet, während Fragen der humanitären Notwendigkeit, des Völkerrechts und der Rechte von Flüchtlingen in den Hintergrund treten.

Indem die Medien steuern, wann und wie über das UNRWA berichtet wird, senkt mediale Verstärkung die möglichen Reputationskosten politischer Interventionen und ebnet umstrittenen Behauptungen den Weg in die parlamentarische Debatte. Diese Medienverstärker\*innen wirken damit als zentraler Katalysator im Advocacy-Netzwerk: Sie verbinden die Produktion von Narrativen mit deren späteren Verwertung im politischen Betrieb.

#### 4.7 Von der Vermittlung zur politischen Umsetzung

Ab Ende der 2010er Jahre gelangten Narrative, die das Mandat, die Neutralität und die institutionelle Tragfähigkeit des UNRWA infrage stellten, zunehmend aus zivilgesellschaftlichen Advocacy-Strukturen in parlamentarische Entscheidungsprozesse. Dies führte schließlich zu konkreten Konsequenzen für die Exekutive und fand Eingang in offizielle Regierungsdokumente. Es ist wichtig zu betonen, dass – ähnlich wie beim 2019 im Bundestag angenommenen BDS-Antrag – die ersten expliziten parlamentarischen Forderungen nach weitreichenden Maßnahmen gegen das UNRWA, einschließlich der Aussetzung der Finanzierung oder seiner institutionellen Infragestellung, ursprünglich von der AfD vorgebracht wurden. Als dauerhafte Oppositionspartei stellte sie zudem die meisten parlamentarischen Interventionen in Form von Kleinen Anfragen und schriftlichen Fragen. Schon bald wurden Elemente dieses Framings von der FDP aufgegriffen, die damals ebenfalls in der Opposition war. Auch die CDU/CSU bediente sich derselben parlamentarischen Instrumente, als sie zwischen 2021 und 2025 Oppositionspartei war. Bemerkenswert ist schließlich, dass sich sogar die Partei Bündnis 90/Die Grünen

aus dem Mitte-Links-Spektrum einmal in diesem Kontext zu Wort meldete.<sup>26</sup>

Diese Entwicklung – die Verlagerung des Diskurses von den politischen Rändern in den Mainstream – blieb nicht unumstritten: Nach der Entscheidung der ersten Trump-Regierung im Jahr 2018, die US-Finanzhilfen für das UNRWA zu streichen, wiesen selbst konservative Stimmen im Bundestag auf die Risiken einer institutionellen Destabilisierung hin – was, wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt, mit den damaligen Forderungen Israels an Deutschland übereinstimmte. So sprach sich der **CSU-Abgeordnete Alois Karl** im Zuge der US-Kürzungen 2018 für eine Stabilisierung des UNRWA aus und vertrat damit eine Gegenposition, die ein fortgesetztes Engagement als Voraussetzung für regionale Stabilität ansah.

Gleichzeitig brachten Abgeordnete verschiedener Parteien diese Themen wiederholt durch Kleine Anfragen, Plenarreden und Ausschussdebatten auf die politische Agenda und trugen so dazu bei, Skepsis gegenüber dem UNRWA schrittweise als legitime Position im parlamentarischen Diskurs zu etablieren. Mit der Regierungsbeteiligung der FDP ab 2021 bot sich die Möglichkeit, solche Deutungsmuster aus der Opposition in den Diskurs der Regierungskoalition einfließen zu lassen.

Gegen Ende der 2010er Jahre fanden erstmals Verweise zur Notwendigkeit einer **Aufsicht und Reform des UNRWA Eingang in die Koalitionsvereinbarungen der Bundesregierung**. Dabei verschob sich die inhaltliche Ausrichtung schrittweise – von einer unterstützenden Reformrhetorik im März 2018 (während des Einfrierens der US-Finanzmittel, aus dem später ein vollständiger Finanzierungsstopp hervorging) über eine weiterhin unterstützende, jedoch mit verstärktem Monitoring verknüpfte Haltung im Jahr 2021 bis hin zu expliziten Auflagen im Jahr 2025. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass sich Kritikpunkte, die ursprünglich vornehmlich in Advocacy-Kreisen zirkulierten, zunehmend und mit wachsender Intensität in den gemeinsamen Vereinbarungen der Regierung niederschlugen. Zwar gingen diese Formulierungen in der Regel nicht so weit, eine Streichung der Mittel oder eine Auflösung zu fordern, doch stellten sie das UNRWA zunehmend

<sup>26</sup> Siehe Anhang 3 mit einer Auflistung aller parlamentarischen Anfragen zur Überprüfung der deutschen Beiträge für das UNRWA, angeführt von der AfD. Die AfD stellte die erste Anfrage im März 2018 (19/1126), die FDP im November 2018 (19/5941) und die CDU/CSU im Mai 2022 (20/1679).

als problembehaftete und reformbedürftige Institution dar – und nicht mehr als unproblematischen humanitären Partner. Dass solche Formulierungen in Koalitionsvereinbarungen aufgenommen wurden, markiert einen wichtigen Schritt: Kritische Narrative wurden damit in langfristige Regierungsvorhaben überführt und waren nicht länger nur Teil von Ad-hoc-Krisenreaktionen.

Der Koalitionsvertrag von 2018 (CDU/CSU–SPD) stellt einen der frühesten expliziten Verweise auf das UNRWA in deutschen Planungsdokumenten der Bundesregierung dar. Auffällig ist der klar unterstützende Tenor: Deutschland verpflichtete sich, auf EU-Ebene eine Initiative für eine angemessene und nachhaltige Finanzierung sowie für Reformen des UNRWA anzustoßen – und verband damit strukturelle Kritik mit einem eindeutigen Bekenntnis zur Fortführung der Institution. Dies steht im Gegensatz zur Formulierung im Koalitionsvertrag von 2021, die zwar die fortgesetzte finanzielle Unterstützung beibehielt, zugleich jedoch spezifische Überwachungsbestimmungen einführte und keine ausdrückliche Verpflichtung mehr enthielt, die Finanzierung auf EU-Ebene auszuweiten oder abzusichern, wodurch Deutschlands Engagement auf bilaterale und innenpolitische Aspekte beschränkt wurde. Auch der Koalitionsvertrag von 2025 unterscheidet sich davon, da sie explizite Konditionalitäten einführte, die den Umfang – nicht jedoch das Bestehen – künftiger Unterstützung an umfassende Reformen knüpfen. Anhand der drei aufeinanderfolgenden Koalitionsverträge lässt sich eine klare Entwicklung erkennen: von Reform mit Unterstützung (2018) über fortgesetzte Unterstützung mit Überwachung (2021) bis hin zu einer an Bedingungen geknüpften Zusammenarbeit (2025). Diese Entwicklung verweist auf eine deutlich erkennbare zunehmend restriktive Haltung Deutschlands gegenüber dem UNRWA und entspricht der schrittweisen Normenverschiebung, die in diesem Kapitel nachgezeichnet werden konnte.

Von den drei Vereinbarungen ist insbesondere jene hervorzuheben, die im Dezember 2021 unterzeichnet wurde, da sie einer der ersten Fälle war, in denen kritische Sprache explizit und überwachungsorientiert innerhalb einer von der SPD geführten Koalitionsregierung (SPD–Grüne–FDP) institutionell festgeschrieben wurde – und zwar außerhalb einer unmittelbaren Krisensituation. Die Vereinbarung verpflichtete Deutschland einerseits zur fortgesetzten finanziellen Unterstützung des UNRWA, forderte zugleich jedoch die Unterstützung eines unabhängigen Überwachungsprozesses, um «pro-

blematischen Entwicklungen» entgegenzuwirken. Diese Formulierung ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam für die vorliegende Untersuchung. Erstens: Obwohl das UNRWA bereits vor 2021 regelmäßigen Bewertungen durch Geber und bestehenden Kontrollmechanismen unterlag, wurden bei unabhängigen institutionellen Überprüfungen keine systemischen Probleme festgestellt, die ein spezielles Überwachungssystem der Geber erforderlich gemacht hätten. Im Gegenteil: Der von zentralen Gebern – darunter Deutschland – in Auftrag gegebene MOPAN-Bericht vom Juni 2019 bescheinigte dem UNRWA, «kompetent, widerstandsfähig und entschlossen» zu sein. Der im Juni 2021 veröffentlichte Bericht des Georg-Eckert-Instituts zu Schulbüchern der Palästinensischen Autonomiebehörde – die von UNRWA-Lehrkräften verwendet werden – gelangt zu einem gemischten Befund: Einerseits identifiziert er Elemente, die mit geltenden Standards und einem menschenrechtlichen Rahmen vereinbar sind; andererseits verweist er auf feindselige Darstellungen Israels, Karten, auf denen der Staat Israel nicht verzeichnet ist, sowie auf Passagen, in denen palästinensische Gewalt gegen Zivilist\*innen als legitimer Widerstand dargestellt wird. Entscheidend ist, dass der Bericht weder ein spezifisches Überwachungssystem für Geber empfiehlt noch systemische Defizite feststellt, die strukturelle Eingriffe erforderlich machen würden. Präziser formuliert: Kurz bevor die Koalitionsvereinbarung ein solches Überwachungssystem forderte, wurde in keiner der beiden einschlägigen unabhängigen Bewertungen eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen. Der MOPAN-Bericht bewertete das UNRWA als organisatorisch solide; der GEI-Bericht wiederum forderte trotz seiner gemischten Ergebnisse zu den Schulbüchern keine strukturelle Reaktion auf Geber-Ebene.

Vor dem Hintergrund dieses parlamentarischen und programmatischen Umfelds, das durch die Anschläge vom 7. Oktober zusätzlich verändert wurde, **traf die Regierung von Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) ab 2024 eine Reihe von Entscheidungen**. Im Januar 2024 kündigte sie die vorübergehende Aussetzung der deutschen Finanzhilfen für das UNRWA an, nachdem Vorwürfe aufgekommen waren, einige UNRWA-Mitarbeitende seien an den Anschlägen beteiligt gewesen. Die Entscheidung erfolgte noch vor Abschluss unabhängiger Untersuchungen und wurde öffentlich mit präventiven und sicherheitspolitischen Erwägungen begründet.

Chronologisch markierte dies die erste Unterbrechung der langjährigen deutschen Finanzhilfen für das UNRWA und zugleich einen entscheidenden

Moment, in dem parlamentarischer und öffentlicher Druck konkretes Regierungshandeln bewirkte. Im April 2024 kündigte die Bundesregierung – nach Veröffentlichung des Colonna-Berichts, der keine systemischen Neutralitätsverstöße feststellte und eine Fortsetzung der Unterstützung empfahl – die Wiederaufnahme der Finanzhilfen an. Diese wurde jedoch ausdrücklich an Bedingungen geknüpft und als Korrektur des bisherigen Umgangs mit dem UNRWA präsentiert. Wie bereits angedeutet und in Beispiel E in Kapitel 5 näher ausgeführt, wurde das UNRWA in parlamentarischen Debatten und in Kommentaren in den Medien auch nach der Wiederaufnahme der Finanzierung als problematische Institution dargestellt. Dies deutet darauf hin, dass die Aussetzung im Januar die Debatte dauerhaft verschoben hat – selbst nachdem die Finanzmittel wieder flossen. Diese Verschiebung setzte sich weiter fest, als **Deutschland sich im November 2025 bei der Abstimmung über die Verlängerung des UNRWA-Mandats** in der Generalversammlung der Vereinten Nationen enthielt. Anders als die Finanzierungsbeschlüsse vom Januar 2024 stand diese Stimmenthaltung nicht im Zeichen einer akuten Krise, sondern setzte ein längerfristiges politisches Signal. Sie brach mit der bisherigen Praxis routinemäßiger Zustimmung zur Mandatsverlängerung und machte Deutschlands anhaltende Ambivalenz gegenüber dem UNRWA auf multilateraler Ebene deutlich.

Diese Stimmenthaltung folgte auf einen **Regierungswechsel** am 6. Mai 2025, bei dem die von Olaf Scholz geführte Ampelkoalition durch eine von **CDU/CSU und SPD** getragene Regierung unter Bundeskanzler **Friedrich Merz** abgelöst wurde. Auffällig ist, dass Forderungen nach einer Reform des UNRWA und einem an Bedingungen geknüpften Engagement den Regierungswechsel überdauerten und sich sowohl in den Koalitionsvereinbarungen als auch in der öffentlichen Positionierung der neuen Regierung wiederfinden. Dass sich dieses Framing über mehrere Wahlperioden hinweg halten konnte, zeigt, dass sich Deutschlands veränderter Umgang mit dem UNRWA nicht allein durch wechselnde Regierungskoalitionen erklären lässt.

Insgesamt zeigen diese Entwicklungen, dass die Anschläge vom 7. Oktober und die darauffolgenden Vorwürfe gegen UNRWA-Beschäftigte in einem bereits umstrittenen Politikfeld als Katalysator wirkten und die Schwelle für Maßnahmen auf Regierungsebene deutlich senkten. Anstatt neue Kritikpunkte hervorzubringen, erleichterte diese Konstellation vielmehr die rasche Überführung zuvor artikulierter parlamentarischer Positionen in konkrete Regie-

rungsentscheidungen und längerfristige politische Festlegungen – und bildet damit eine chronologische Verbindung zu den im folgenden Abschnitt analysierten akteursübergreifenden Mustern.

## 4.8 Akteursübergreifende Muster

In diesem Abschnitt geht es um akteursübergreifende Muster, die aus ihrem Zusammenspiel im Zeitverlauf hervorgehen. Statt Advocacy-Arbeit, Medienberichterstattung und parlamentarische Interventionen als voneinander getrennte Ereignisse zu betrachten, werden hier wiederkehrende Mechanismen sichtbar gemacht. Diese Mechanismen verdeutlichen, wie Narrative, die das UNRWA und die Rechte palästinensischer Flüchtlinge kritisieren, entstehen, validiert, verstärkt und schließlich institutionell verankert werden – und zwar über zivilgesellschaftliche, mediale und politische Felder hinweg. Diese Muster zeigen ein strukturelles Zusammenspiel: Ähnliche Deutungsrahmen, Anreizstrukturen und institutionelle Nähe führen, trotz aller Unterschiede der beteiligten Akteure, so zu vergleichbaren Ergebnissen. In Deutschland treten fünf solcher Muster besonders klar hervor.

### 4.8.1 Kaskadenartige Verbreitung von Narrativen

Eine wesentliche Dynamik dieses Netzwerks besteht darin, dass zentrale Narrative kaskadenförmig von transnationalen Advocacy-Akteuren in den deutschen politischen Diskurs gelangen. Am Anfang steht in der Regel eine kleine Gruppe von Organisationen, die Vorwürfe in zugespitzter und moralisch aufgeladener Form formulieren. Im weiteren Verlauf werden diese Zuspitzungen sprachlich abgeschwächt, gleichzeitig aber strukturell gefestigt, während sie verschiedene Stationen durchlaufen: die Anpassung an den nationalen Kontext, die Verbreitung über Medien und schließlich der Eingang in die parlamentarische Debatte. Mit jedem Schritt lassen sich die Behauptungen immer weniger auf ihren Ursprung zurückführen und sie erhalten durch Wiederholung den Anschein eines Konsenses. Sobald die Argumente im Parlament aufgegriffen werden, kommt es häufig zu einer Verlagerung der Kontroverse: Statt die Stichhaltigkeit der Vorwürfe zu diskutieren, geht es nun vor allem um die Form und den Zeitpunkt politischer Reaktionen. Dieser Prozess macht verständlich, wie selbst umstrittene Behauptungen den Fokus politischer Debatten verschieben können – ganz ohne zentrale Steuerung oder ein einzelnes auslösendes Ereignis.

#### 4.8.2 Standardisierte Evidenzrepertoires

Ein weiteres wiederkehrendes Muster betrifft die Standardisierung von Repertoires zum Umgang mit Evidenz: Organisationsübergreifend zeigt sich – ungeachtet unterschiedlicher Mandate und institutioneller Positionen – eine bemerkenswerte Übereinstimmung bei den herangezogenen Dokumentationsformen zur Untermauerung von Vorwürfen gegen das UNRWA. Dazu zählen vor allem selektive Lehrbuchauszüge, isolierte Vorwürfe gegen Mitarbeiter\*innen sowie sekundäre Zitationen früherer Berichte. Durch die fortgesetzte Zirkulation in NGO-Veröffentlichungen, Medienberichten, parlamentarischen Anfragen und Policy Papers dienen diese Materialien weniger als überprüfbare Belege, denn als Glaubwürdigkeitsmarker. Die fortlaufende Wiederholung erzeugt einen Eindruck von Bestätigung – selbst bei begrenzter oder umstrittener empirischer Grundlage.

Gegenläufige Befunde finden hingegen selten in vergleichbarer Weise Berücksichtigung. Auf diese Weise entsteht im Laufe der Zeit eine einseitige Evidenzbasis, die dominante Narrative stabilisiert.

#### 4.8.3 Versicherheitlichungszyklen

Ein drittes Muster betrifft Versicherheitlichungszyklen. Phasen politischer Gewalt oder Zuspitzung, wie die Kriege von 2014 und 2023, führen dazu, dass zuvor umstrittene Behauptungen zu dringlichen Sicherheitserfordernissen umgedeutet werden. Argumente, die zunächst auf Reform oder Kontrolle zielten, werden dabei in Bedrohungsnarrative überführt, indem humanitäre Hilfe mit Terrorismus, Radikalisierung oder antisemitischer Hetze verknüpft wird. In solchen Zyklen verändert sich auch der Evidenzstandard: Sorgfältige Prüfung weicht einer Logik der Risikovorsorge. Schritte wie die Aussetzung von Finanzhilfen oder die Infragestellung des Mandats werden bereits vor Abschluss von Untersuchungen diskutiert oder umgesetzt; spätere Korrekturen stellen den ursprünglichen Ausgangspunkt der Debatte nur selten wieder her. Jeder Zyklus hinterlässt ein gewisses Maß an verfestigtem Misstrauen und zusätzliche politische Auflagen. Die Folge sind zunehmende «Ratscheneffekte», bei denen einmal ergriffene Maßnahmen nicht zurückgenommen werden können. Wie die Formulierungen im Koalitionsvertrag von 2021 zeigen, kann eine solche narrative Verschiebung einem Versicherheitlichungsimpuls auch vorausgehen, statt ihm lediglich zu folgen.

#### 4.8.4 Funktionale Koordination

Im Netzwerk lassen sich klare Formen funktionaler Koordination erkennen. Verschiedene Akteure

übernehmen komplementäre Rollen – von der Diskursproduktion über deren Übersetzung in nationale Kontexte und mediale Verstärkung bis hin zu Normsetzung und Aufnahme in parlamentarische Prozesse. Diese Koordination erfolgt teils direkt und in dokumentierter Form, etwa durch gemeinsame Berichte, abgestimmte Briefings oder personelle Überschneidungen, wirkt zugleich aber auch auf struktureller Ebene – beruhend auf ähnlichen Sichtweisen und vergleichbaren Finanzierungsstrukturen. Dieses Muster lässt sich entlang der gesamten Studie beobachten: Die beobachtete Koordination beruht nicht auf formalen Strukturen oder verbindlichen Absprachen, sondern entsteht durch eine gemeinsame Linie in der Kommunikation, abgestimmtes Timing und wiederholte Interaktion – und bringt auf diese Weise ähnliche Ergebnisse hervor.

Zugleich erweist sich dieses Modell als strukturell resilient: Da die Abstimmung auf gemeinsamen Deutungsmustern und ähnlichen Finanzierungsstrukturen beruht und nicht von einzelnen Akteuren oder einer zentralen Koordination abhängt, funktioniert das Zusammenspiel auch dann weiter, wenn einzelne Akteure wegfallen oder Kritik ausgesetzt sind.

Dezentrale Advocacy, die auf gemeinsamen Deutungsmustern und ähnlichen Finanzierungsstrukturen beruht und zu ähnlichen Ergebnissen führt, ist Teil der normalen Funktionsweise demokratischer Politik. Das Besondere an diesem Fall ist daher nicht die Art der Koordination, sondern ein strukturelles Ungleichgewicht in diesem Bereich: Das hier beschriebene Netzwerk trifft kaum auf organisierte Gegenstimmen mit vergleichbaren Ressourcen, Zugängen und narrativen Möglichkeiten. Seine kumulativen Auswirkungen auf die evidenziellen und normativen Grundlagen werden daher überproportional verstärkt und fallen umfassender aus, als dies in einem umkämpften Umfeld der Fall wäre.

#### 4.8.5 Institutionelle Feedbackschleifen

Sobald staatliche Akteure Narrative von Advocacy-Organisationen übernehmen, verstärken institutionelle Feedbackschleifen deren Wirkung und Glaubwürdigkeit. Inhalte aus parlamentarischen Debatten, Regierungserklärungen oder Koalitionsvereinbarungen werden von Advocacy-Organisationen und Medien aufgegriffen und als Validierung ihrer Positionen herangezogen – wodurch die Grenze zwischen Advocacy und institutioneller Bewertung zunehmend verschwimmt.

Wenn umstrittene Deutungen zudem in Regierungsstrategien oder multilateralen Positionierungen ver-

ankert werden, verändern sie ihren Charakter: Aus punktuellen Krisenreaktionen werden langfristige politische Festlegungen. Diese Entwicklung stärkt Ressourcen, Zugänge und Legitimität entsprechender Akteure, während alternative Perspektiven an Einfluss verlieren. Die Effekte verstärken sich mit der Zeit gegenseitig, sodass etablierte Narrative immer schwerer zurückzudrängen sind – es sei denn, es kommt zu gezielten politischen Gegenmaßnahmen.

#### **4.9 Zusammenfassung: Zentrale Erkenntnisse zu den Funktionen der Akteur\*innen**

Eine zentrale Erkenntnis dieses Kapitels ist, dass eine ursprünglich politische und rechtliche Frage schrittweise in ein Verwaltungs- und Sicherheitsproblem umgedeutet wird: Die palästinensische Flüchtlingsfrage, die im Völkerrecht verankert und Gegenstand von Verhandlungen über den endgültigen Status im israelisch-palästinensischen Konflikt ist, wird zunehmend zu einem Thema von Geberkontrolle, institutioneller Ausgestaltung und

Risikomanagement. Das UNRWA rückt dabei in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung, während die Ursachen von Vertreibung und die Rechte der Flüchtlinge in den Hintergrund treten. Diese Verschiebung lässt sich nicht auf einzelne Akteure zurückführen. Sie entsteht aus dem Zusammenspiel verschiedener Prozesse und verstärkt sich im Rahmen von Feedbackschleifen, sobald entsprechende Narrative zumindest partiell von staatlichen Institutionen aufgegriffen werden. Zugleich zeigt sich darin die Dynamik politischer Akteure beim Wechsel von der Opposition in die Regierung: Parteien, die in der Opposition kritische Positionen gegenüber dem UNRWA entwickelt hatten, brachten diese später in Regierungskoalitionen ein (FDP im Jahr 2021, CDU/CSU im Jahr 2025) und überführten dabei parlamentarische Instrumente mit Nähe zu Advocacy-Akteuren in koalitionspolitische Sprache – anstatt sie ausschließlich über externen Druck geltend zu machen. Genau diese Dynamik zu erkennen, unterscheidet die vorliegende Untersuchung sowohl von konspirativen Deutungen, die Kapazitäten überbetonen, als auch von pluralistischen Ansätzen, die strukturelle Gemeinsamkeiten und Angleichungen unterschätzen.

# 5 Fallstudien

Dieses Kapitel baut auf der in Kapitel 4 entwickelten Netzwerkanalyse auf und wendet sie auf drei Fallstudien an, um zu untersuchen, wie Advocacy-Positionen im politischen Feld in Deutschland an Bedeutung gewinnen.

Die Fälle folgen unterschiedlichen Entwicklungslogiken. Die ersten beiden zeichnen mehrstufige Prozesse nach, die von der vorgelagerten Narrativproduktion über den Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen und die mediale Verbreitung bis hin zur Übertragung in parlamentarische Prozesse führen. Beim dritten Fall hingegen lässt sich vor allem eine Verbreitung in zivilgesellschaftlichen und kulturellen Kontexten feststellen, in denen Positionen zunächst normalisiert werden, bevor eine selektive politische Aufnahme einsetzt.

Die drei Fälle sind in den Bereichen Bildung, Versicherheitlichung und Rückkehrrecht angesiedelt und machen in ihrer Gesamtheit die humanitären, sicherheitspolitischen und ideologischen Dimensionen der Kampagne gegen das UNRWA sichtbar. Zugleich zeigt sich in allen Fällen, dass politische Vermittlung die Entwicklungspfade bestimmt, also die Übertragung von Narrativen zwischen unterschiedlichen Handlungsfeldern – auch ohne formale Koordination.

## 5.1 Das Bildungsnarrativ

Dieser Abschnitt zeigt, wie bildungsbezogene Vorwürfe in politisches Handeln in Deutschland überführt werden – unabhängig davon, ob sie faktisch geklärt sind. Im Zentrum der Analyse steht damit, wie sich solche Narrative verbreiten, wie sie von politischen Entscheidungsträger\*innen aufgegriffen und bestätigt werden und wie sie schließlich Eingang in institutionelle Prozesse finden – nicht, ob die Vorwürfe tatsächlich zutreffen. Die Beispiele A–C wurden ausgewählt, weil sie drei zentrale Dynamiken im Advocacy-Zyklus sichtbar machen: Narrative werden früh eingebracht, ohne sich zunächst zu stabilisieren.

Anschließend werden sie von Entscheidungsträger\*innen aufgegriffen, legitimiert und weitergetragen, bevor sie unter Krisenbedingungen in beschleunigter Form normalisiert werden.

### 5.1.1 Ursprüngliche Narrative

Das Bildungsnarrativ ist die hartnäckigste und gesellschaftlich wirksamste Form der Kritik am UNRWA. Es basiert auf der Behauptung, dass vom UNRWA verwaltete Schulen systematisch Inhalte verbreiten, die antisemitisch oder gewaltsam sind oder den Terror verherrlichen, und damit palästinensische Kinder radikalieren und den Konflikt am Leben erhalten. Auch wenn diese Kritik häufig als Sorge um Bildungsstandards formuliert wird, unterstellt sie stets ein Versagen der Institutionen, eine Mitverantwortung der Geber und ein langfristiges Sicherheitsrisiko.

Die entsprechenden Behauptungen stammen ursprünglich von UN Watch, IMPACT-SE und in einigen Fällen vom MFFB. Ungeachtet der unterschiedlichen Nuancen sind sich die Akteure in drei Punkten einig: Es liegen problematische Textbücher der Palästinensischen Autonomiebehörde vor, es gibt ergänzende Materialien oder Personal, die die Schüler\*innen weiter anstacheln, und schließlich kommt es bei der Kontrolle seitens der Geber zu Versäumnissen. Ab Mitte der 2010er Jahre wurden bildungsbezogene Narrative immer stärker mit weitergehenden Vorwürfen zu einer institutionellen Kompromittierung verknüpft, insbesondere im Gazastreifen.

**Beispiel A** beleuchtet einen frühen Fall, in dem das Bildungsnarrativ im Zeitraum von Februar 2017 bis März 2018 zunächst nur mit begrenzter Wirkung in den Diskurs eingebracht wurde. Im Februar 2017 veröffentlichte **UN Watch** den Bericht «Poisoning Palestinian Children», der das Bildungssystem des UNRWA ins Visier nahm. Im April veröffentlichte **MFFB** einen thematisch ähnlich gelagerten Bericht zu Schulbüchern der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Im November 2017 folgte **IMPACT-SE** mit dem Bericht «Reform or Radicalization: PA

2017–18 Curriculum». Obwohl der Schwerpunkt formal auf Materialien der Palästinensischen Autonomiebehörde lag, formulierte der Bericht ausdrücklich Bedenken hinsichtlich der Abhängigkeit des UNRWA von diesen Materialien. Damit wurde Kritik an PA-Lehrbüchern diskursiv so formuliert, dass sie als Problem für die Geber des UNRWA gerahmt werden konnte. In dieser Phase zirkulierte das Narrativ vor allem im Advocacy-Netzwerk, im parlamentarischen Umfeld und in nahestehenden Medien. Über entsprechende Signale gelangte es in den politischen Raum in Deutschland, ohne sich jedoch bereits als politisches Problem zu verfestigen.

**Beispiel B** behandelt den Fall eines im August 2020 einsetzenden Narrativs, dessen Verbreitung deutlich weitreichendere Folgen hatte. Einer der Auslöser war ein durchgesickertes Dokument, das vom Georg-Eckert-Institut (GEI) als nicht autorisierte PDF-Datei eines Dritten bezeichnet wurde, die auf einer internen Diskussion basierte, und von anderen als Zwischenbericht des GEI für internationale Schulbuchforschung im Rahmen einer von der EU in Auftrag gegebenen Evaluierung von Schulbüchern der Palästinensischen Autonomiebehörde beschrieben wurde.<sup>27</sup> IMPACT-SE behauptete, das Dokument sei ein Zwischenbericht, der schwerwiegende methodische Mängel aufweise und die Verherrlichung von Dschihad und Terrorismus oder Inhalte, die Gewalt gegen Juden und Jüdinnen oder Israelis glorifizierten, systematisch herunterspiele oder solche Inhalte komplett unberücksichtigt lasse. Des Weiteren behauptete die Organisation, dass zahlreiche in der Präsentation enthaltene Positivbeispiele in Wirklichkeit aus arabischsprachigen Schulbüchern der Stadtverwaltung Jerusalem stammten (die infolge der Annexion unter israelischer Aufsicht stehen) – und nicht aus dem überprüften palästinensischen Lehrplan. Zu diesem Zeitpunkt erschien die Auseinandersetzung noch als fachliche und methodische Kontroverse. Die Vorwürfe zirkulierten zunächst in pro-israelischen Medien, einschließlich Israel Hayom, sowie in Advocacy-Kanälen, die bereits zuvor bildungsbezogene Kritik artikuliert hatten. EU-Beamte\*innen, darunter Vertreter\*innen der Europäischen Kommission, verteidigten den Evaluierungsprozess und betonten, das geleakte Dokument sei weder final noch für die Studie insgesamt repräsentativ, und machten zudem geltend, dass die Schulbücher aus Ostjerusalem als eigenständige und ausdrücklich gekennzeichnete Kategorie in den Untersuchungsauftrag aufgenommen worden seien – und nicht, wie von IMPACT-SE behauptet, aufgrund eines methodischen Fehlers. IMPACT-SE wies diese Einwendung zurück und hielt dem ent-

gegen, dass die vorläufigen Ergebnisse tiefsitzende institutionelle Versäumnisse bei der Aufsicht durch die Geber offenbaren würden.

Der dritte Fall, **Beispiel C**, folgte auf den externen Schock der Angriffe des 7. Oktober 2023. Am 5. November publizierten sowohl UN Watch als auch IMPACT-SE jeweils einen Bericht, der das Bildungsnarrativ reaktivierte und unter Krisenbedingungen verschärfte. UN Watch veröffentlichte den Bericht «UNRWA: The Hate Starts Here», in dem die Organisation Angestellten des UNRWA vorwarf, die Angriffe auf Social Media gerechtfertigt oder sogar gefeiert zu haben. IMPACT-SE veröffentlichte am selben Tag den Bericht «UNRWA Education: Textbooks and Terror», in dem der Vorwurf erhoben wurde, die Textbücher, die in vom UNRWA betriebenen Schulen zum Einsatz kämen, würden Gewalt befördern, Antisemitismus normalisieren und den gewaltsamen Dschihad verherrlichen. Darüber hinaus stand im Bericht, dass Abgänger\*innen solcher Schulen sich später der Hamas anschlossen, und er listete Beispiele auf, bei denen Lehrkräfte die Angriffe vom 7. Oktober öffentlich feierten.

Auf der narrativen Ebene lässt sich feststellen, dass die Berichte sich hauptsächlich auf bereits vorhandene Kritik stützten, statt neue Vorwürfe zu erheben. Tatsächlich knüpften beide Berichte ausdrücklich an frühere Berichte an und betonten ihren kumulativen Charakter: **UN Watch verwies auf über 150 seit 2015 dokumentierte Mitarbeiter\*innenprofile sowie einen gemeinsamen Bericht vom März 2023, während IMPACT-SE seine Ergebnisse auf jahrelange Analysen der Lehrpläne der Palästinensischen Autonomiebehörde stützte, die bereits vor dem 7. Oktober durchgeführt worden waren.** Einzelne Vorfälle – etwa Beiträge in sozialen Medien oder Arbeitsblätter aus Pandemiezeiten – wurden dabei zu Aussagen über ein systemisches Versagen verallgemeinert. Zwar räumten die Berichte ein, dass an UNRWA-Schulen formal der Lehrplan der Palästinensischen Autonomiebehörde unterrichtet wird, doch werden Unterschiede zwischen dem PA-Lehrplan, der Hamas-Herrschaft im Gazastreifen und der institutionellen Verantwortung des UNRWA in der argumentativen Logik der Berichte faktisch aufgehoben. Gerade diese strukturelle Flexibilität ermöglichte eine fortlaufende Stabilisierung des Narrativs – auch gegenüber Abhilfemaßnahmen, externen Prüfungen und internen Untersuchun-

<sup>27</sup> Vgl. die Antwort auf die Frage 22 unter [www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex/faq-answers-to-frequently-asked-questions](http://www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex/faq-answers-to-frequently-asked-questions).

gen –, da das Problem als inhärente Eigenschaft der Bildungsfunktion des UNRWA und nicht als punktuelle Regelverletzung dargestellt wurde.

### 5.1.2 Übertragung in den nationalen Kontext

Im Fall des Bildungsnarrativs erfolgte die Übertragung durch ein Zusammenspiel parlamentarischer Veranstaltungen, Signale aus einflussreichen politischen Kreisen und reputationsbasierter Vermittlung durch Organisationen mit privilegiertem Zugang zu Entscheidungsträger\*innen. Eine zentrale Rolle spielten dabei Akteure, die solche parlamentsnahen Formate organisieren und als Vermittler fungieren. Diese Akteure stellten bildungsbezogene Vorwürfe konsequent nicht als fachliche Probleme dar, sondern als moralische und politische Fragestellungen mit Bezug zur historischen Verantwortung Deutschlands und seiner Verpflichtung zur Bekämpfung von Antisemitismus.

In **Beispiel A** zeigte sich, dass die Übertragung in den nationalen Kontext zwar auf einen privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen rekurren konnte, jedoch nur schwache institutionelle Effekte nach sich zog. Das Bildungsnarrativ gelangte durch einen MFFB-Bericht vom April 2017 in die deutsche Politik. Dieser Bericht enthielt ein Vorwort von vier Bundestagsabgeordneten: Michael Leutert (**Die Linke**), Volkmar Klein (**CDU**), Sven Christian Kindler (Bündnis 90/Die **Grünen**) und Johannes Kahrs (**SPD**). In dem Bericht wurde IMPACT-SE nicht direkt zitiert. Im November 2017 organisierte MFFB eine Veranstaltung im Umfeld des Bundestages mit IMPACT-SE und Volker Beck. Der Schwerpunkt lag dabei offiziell weiterhin auf der Bildungspolitik der Palästinensischen Autonomiebehörde, nicht auf dem UNRWA. Die Veranstaltung diente in erster Linie dazu, das Thema bei politischen Entscheidungsträger\*innen zu platzieren und die politische Relevanz von Lehrplanfragen für sie sichtbar zu machen. Es gelang jedoch nicht, die Vorwürfe dauerhaft als Thema auf der politischen Bühne zu verankern. Die Entwicklung blieb in dieser Phase ergebnisoffen und führte nicht zu einer Stabilisierung, auch bedingt durch den Zeitpunkt. Denn **Beispiel A** fand im Kontext der Bundestagswahlen von September 2017 und der nachfolgenden Koalitionsverhandlungen statt, die erst Mitte März 2018 abgeschlossen waren. In dieser Phase war eine außenpolitische Schwerpunktsetzung nur eingeschränkt möglich, und Signale aus einflussreichen politischen Netzwerken fanden nicht zeitnah Eingang in politische Prioritäten.

Im Gegensatz dazu wird in **Beispiel B** ein zentraler Moment dieses Übertragungsprozesses deutlich.

Anfang Oktober 2020 wandte sich eine fraktionsübergreifende Gruppe von 21 Mitgliedern des Europaparlaments in einem gemeinsamen Schreiben an den EU-Außenbeauftragten Josep Borrell. Darin griffen sie die Vorwürfe von IMPACT-SE zum geleakten Dokument auf und stellten die Kontroverse als Frage institutioneller Glaubwürdigkeit, der Geberaufsicht und eines politischen Risikos für die Europäische Union dar. Unter den Unterzeichner\*innen befanden sich auch die deutschen MdEPs **Niclas Herbst (CDU)** und **Dietmar Köster (SPD)**. Das Schreiben enthielt keine Einschätzung dazu, ob die Vorwürfe zutrafen. Stattdessen wurde die Kontroverse als Problem politischer Steuerung eingeordnet und vor den Folgen unzureichender Aufsicht im Bildungsbe- reich gewarnt: Sie könne die EU Reputationsrisiken aussetzen und die Glaubwürdigkeit der Zusicherung unterminieren, dass EU-Mittel auch nicht indirekt zur Unterstützung von Antisemitismus oder Hetze eingesetzt werden. Die Beteiligung der deutschen Unterzeichner\*innen erwies sich als folgenreich, da sie das Thema im etablierten Diskurs der politischen Elite legitimierte. Dadurch sanken die Reputationshürden dafür, es später auch in den deutschen Medien und im parlamentarischen Raum aufzugreifen.<sup>28</sup>

In **Beispiel C** lassen sich wiederum andere Übertragungsdynamiken beobachten. Nach den Angriffen vom 7. Oktober 2023 fand das Bildungsnarrativ nahezu ohne zeitliche Verzögerung Eingang in den deutschen Diskurs. Zwischen der ursprünglichen Formulierung der Vorwürfe und ihrer öffentlichen Aufnahme lag kaum noch Zeit. Policy Papers von Organisationen wie **NAFFO** und **MFFB** griffen sowohl bildungsbezogene als auch sicherheitspolitisch aufgeladene Argumente auf. Dadurch erschienen Maßnahmen wie Bildungsreformen, Auflagen für die Finanzierung oder sogar der Austausch der Institution nicht mehr als politische Entscheidungen, sondern als notwendige Schritte. Das Zusammenspiel von Krisen, abgestimmten Veröffentlichungen von **UN Watch** und **IMPACT-SE** sowie der bereits verbreiteten Kritik an den Bildungsinstitutionen des UNRWA verringerte die Abhängigkeit von politischen Signalen deutlich. Statt über gezielte politische Vermittlung lief die Übertragung zunehmend über eine umfassende Verbreitung von Narrativen und wurde mit moralischer Dringlichkeit begründet. Bereits vorhandene Deutungsmuster, die die Bildungsarbeit des UNRWA mit Antisemitismus und Gewalt verknüpften, konnten daher ohne offizielle Bestätigung jederzeit aufgegriffen werden.

<sup>28</sup> Dazu, wie Medien und Parlament das Thema nach dem Schreiben der MdEPs aufgriffen, vgl. Abschnitt 5.1.3 und 5.1.4.

In allen drei Beispielen dient die Übertragung in den nationalen Kontext als Türöffner. Sie bestimmt darüber, ob bildungsbezogene Vorwürfe auf Advocacy-Netzwerke beschränkt bleiben oder eigenständig in den politischen Institutionen in Deutschland aufgegriffen werden. Beispiel B verdeutlicht diesen Mechanismus am besten. Nicht die Überprüfung der Vorwürfe anhand konkreter Belege, sondern ihre Validierung durch politische Entscheidungsträger\*innen entscheidet darüber, ob Narrative im politischen Diskurs relevant werden. Dies schafft die Voraussetzungen für ihre mediale Verstärkung und ihre Aufnahme in parlamentarische Prozesse, wie im Folgenden gezeigt wird.

### 5.1.3 Aufgreifen durch die Medien

Die mediale Verstärkung trug entscheidend dazu bei, Narrative zu Bildungsfragen zu einem dauerhaften politischen Thema zu machen. BILD und WELT präsentierten die Erkenntnisse von IMPACT-SE und UN Watch, wie im Folgenden näher beleuchtet, wiederholt in Form von gefühlsgeladenen Enthüllungsgeschichten zu Kindern, Hass und Terror. Im Vordergrund standen zumeist die Vorwürfe, während methodische Vorbehalte oder die kleine Zahl dokumentierter Vorfälle heruntergespielt wurden. Reaktionen des UNRWA, Verweise auf im Auftrag der EU erstellte Evaluierungen, wie die Studie des Georg-Eckert-Instituts, oder eine Unterscheidung zwischen PA- und UNRWA-Materialien wurden meist nur am Rande behandelt oder als Ablenkung dargestellt. Im Laufe der Zeit fungierte die Berichterstattung selbst als eine Form der Validierung, die den Eindruck einer ungelösten und eskalierenden Krise verstärkte.

Im November 2017, kurz nach der MFFB-Veranstaltung, in der die Ergebnisse von IMPACT-SE herausgehoben wurden, fand **Beispiel A** Eingang in den öffentlichen Diskurs. Dies geschah vor allem über die Medien, als der Bundestagsabgeordnete **Johannes Kahrs** (SPD), damaliger haushaltspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, einen Gastbeitrag in der **Jüdischen Allgemeinen** veröffentlichte. Darin griff er die Vorwürfe von IMPACT-SE auf, wonach der neue palästinensische Lehrplan Feindseligkeiten gegenüber Israel und jüdischen Menschen verstärkte und Gewalt normalisiere.

**Beispiel B** fand Eingang in die Mainstream-Medien, nachdem MdEPs die Vorwürfe in einem Schreiben aufbereitet hatten. In diesem Kontext erschien die Kontroverse nicht als investigative Recherche, sondern als politisch bereits validiertes Thema. Am 10. Oktober 2020 veröffentlichte die WELT einen Artikel mit Vorwürfen von IMPACT-SE zur geleakten

Zwischenpräsentation des Georg-Eckert-Instituts und bezog sich dabei ausdrücklich auf das Schreiben der Abgeordneten an Josep Borrell. Die parteiübergreifend geäußerten Bedenken schufen einen Glaubwürdigkeitsanker und ermöglichten es, die Behauptungen in den Augen der Öffentlichkeit als politisch relevante Frage statt als bloße Auseinandersetzung im Advocacy-Bereich erscheinen zu lassen. In der Berichterstattung der WELT bis 2021 wurde die bestehende narrative Struktur beibehalten, zugleich aber auf weitere Themen ausgeweitet. Schwerpunkt der Artikel im Januar und Februar waren Arbeitsblätter aus der Coronazeit, die an UNRWA-Schulen verteilt worden waren. Dabei zitierte die Zeitung IMPACT-SE als primäre Quelle und stellte die Befunde als Beleg für ein systemisches Versagen dar, statt als isolierte Versäumnisse bei der Aufsicht. Über die Reaktionen des UNRWA, einschließlich der eingeräumten Fehler und der ergriffenen Abhilfemaßnahmen, wurde meist nur verkürzt berichtet. Außerdem entstand durch die Darstellung des UNRWA als ausschließlich reagierende Institution der Eindruck eines ungelösten und wiederkehrenden Problems. Meinungsartikel trieben die Normalisierung in den Medien dann weiter voran. Im Februar 2021 verfasste **Frederik Schindler**, Politikredakteur der WELT, einen Meinungsartikel, in dem er dafür plädierte, die deutschen Zahlungen an das UNRWA einzufrieren, bis die Bildungsmaterialien völlig frei von Antisemitismus und der Verherrlichung des Terrorismus sind. Statt neue Belege einzuführen, bündelte dieses Editorial bereits kursierende Vorwürfe zu einer politischen Forderung, womit der Autor signalisierte, dass das Thema nicht mehr nur Gegenstand der Berichterstattung, sondern Teil der politischen Agenda geworden war. Durch diese selektive Vorwegnahme der Deutung entstand der Eindruck einer Kontinuität zwischen der umstrittenen Zwischenpräsentation und der späteren Bewertung, wodurch sich das Narrativ weiter verfestigte. Mitte 2021 fand das Bildungsnarrativ weitere Verbreitung, als BILD eine geleakte Fassung des GEI-Berichts veröffentlichte. Dass das Narrativ schon vorher in Umlauf gewesen war, diente als implizite Validierung der Vorwürfe, die Anfang des Jahres bereits die Parlamente erreicht hatten.

In **Beispiel C** griffen die Medien das Thema fast sofort nach Veröffentlichung der Berichte auf – ein Zeichen dafür, wie schnell sich die Prozesse nach dem 7. Oktober entwickelten. Im Gegensatz zu früheren Bildungskontroversen gelangten die Vorwürfe von UN Watch und IMPACT-SE fast ohne Verzögerung in die Mainstream-Medien – und das ohne die sonst übliche schrittweise Bestätigung durch politische

Vermittler\*innen. Am 14. November 2023 veröffentlichte die WELT einen Videobeitrag, in dem die Vorwürfe von IMPACT-SE zu « Hamas-Terror-Propaganda » in palästinensischen Schulbüchern zitiert und explizite Bezüge zur deutschen Finanzierung des UNRWA hergestellt wurden. In diesem Framing erschienen die Vorwürfe nicht als umstrittene Behauptungen, sondern als bereits etablierte Problemstellung, wodurch sie in einen größeren Zusammenhang von Sicherheitsrisiken und der Geberverantwortung verortet werden konnten.

Bis Mitte/Ende November trug die Berichterstattung dazu bei, diese Deutung weiter zu festigen. Dabei verschwammen die Grenzen zwischen individuellem Fehlverhalten von Angestellten, Äußerungen im Kontext des kriegsbedingten Notstands und einer längerfristigen Kritik an Bildungsinhalten, sodass der Eindruck einer fortbestehenden strukturellen Problematik entstand. Verweise auf frühere Untersuchungen von **UN Watch** und **IMPACT-SE** wurden wiederholt als kumulative Belege herangezogen, sodass eine erneute Untermauerung der Vorwürfe nicht erforderlich war. Stellungnahmen des UNRWA, in denen das Hilfswerk Untersuchungen bestätigte und seine Null-Toleranz-Politik betonte, fehlten entweder vollständig – ohne dass von Rückfragen die Rede war – oder wurden als reine Reaktionen dargestellt, die das zugrundeliegende Problem nicht lösen könnten.

Hervorzuheben ist, dass die mediale Berichterstattung in dieser Phase die politische Debatte häufig vorwegnahm oder spiegelte, anstatt sie lediglich abzubilden. Bundestagsabgeordnete verschiedener Parteien trugen durch ihre Stellungnahmen dazu bei, das Narrativ in den Medien als legitim erscheinen zu lassen, selbst wenn die politischen Schlussfolgerungen auseinander gingen. Durch diese wechselseitige Verstärkung zwischen Medien und Politik verfestigten sich bildungsbezogene Vorwürfe und etablierten sich als dauerhafter Referenzpunkt in Debatten zur Rolle des UNRWA.

Durch diesen Prozess wurde **Beispiel C** zu einem leicht aktivierbaren Auslöser für die mediale Berichterstattung. Bildungsbezogene Vorwürfe gegen das UNRWA bedurften damit keiner weiteren Kontextualisierung mehr, um ihre Veröffentlichung zu rechtfertigen. Das Zusammenspiel aus Krisensituation, der wiederholten Bezugnahme auf bekannte Advocacy-Organisationen und der Ausrichtung an bereits etablierten diskursiven Rahmen ermöglichte es, das Narrativ schnell als Thema öffentlichen Interesses zu etablieren. Dadurch wurde der Weg für verstärkte

parlamentarische Interventionen und politische Entscheidungen geebnet, deren Analyse im nächsten Abschnitt folgt.

#### 5.1.4 Aufnahme in parlamentarische Prozesse

Nach ihrer Stabilisierung im Mediendiskurs fanden die bildungsbezogenen Vorwürfe in Form von Anfragen, Debatten und Anträgen Eingang in die parlamentarische Arena. **AfD**-Politiker\*innen nutzten die erhobenen Vorwürfe, um einen sofortigen Finanzierungsstopp und eine Auflösung des UNRWA zu fordern. Vertreter\*innen von FDP und CDU griffen sie wiederum auf, um Forderungen nach Auflagen, Reformkriterien und intensiverer Kontrolle zu begründen.

Obwohl **Beispiel A** zunächst wenig Dynamik entfaltete, wurde das Bildungsnarrativ früh in politischen Kreisen wahrgenommen und über Parteigrenzen hinweg im parlamentarischen Umfeld aufgegriffen. Eine Übersetzung in nachhaltige parlamentarische Prozesse blieb jedoch aus. Vorangetrieben wurde die parlamentarische Thematisierung maßgeblich durch die extrem rechte Alternative für Deutschland (**AfD**), die nach den Wahlen im September 2017 erstmals in den Bundestag eingezogen war. Im März 2018 stellte Beatrix von Storch (**AfD**) eine parlamentarische Anfrage, in der sie wissen wollte, ob der Bundesregierung die Verwendung von Lehrbüchern der Palästinensischen Autonomiebehörde mit anti-jüdischen und anti-israelischen Inhalten in UNRWA-Schulen bekannt sei. Zudem fragte sie, wie Deutschland gewährleiste, dass seine Hilfsgelder nicht für solche Zwecke verwendet werden. Zur Untermauerung ihrer Anfrage griff von Storch auf den Bericht « Palestinian Authority textbooks: the attitude to Jews, Israel and peace » des **Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center** zurück, der in seiner Argumentation den Analysen von IMPACT-SE ähnelte. Staatsminister **Michael Roth** antwortete, dass das UNRWA sich an die UN-Neutralitätsprinzipien halten müsse, es innerhalb der eigenen Rahmenbedingungen auf Materialien des Gastlandes zurückgreife und Deutschland sich auf interne Kontrollen und einen andauernden Dialog mit dem Hilfswerk verlasse, um problematische Inhalte anzusprechen. Im Mai und August 2018 folgten zwei weitere Anfragen der **AfD**; bereits im August verknüpfte die Darstellung Bedenken zu Bildungsfragen mit dem Thema des vererbten Flüchtlingsstatus sowie mit einer Skepsis gegenüber dem Rückkehrrecht.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Für eine Übersicht der für die Recherche verwendeten parlamentarischen Anfragen, siehe Anhang 3.

Nachdem es durch anhaltende Medienberichterstattung gefestigt worden war, gelangte **Beispiel B** in den parlamentarischen Raum – und zwar als etabliertes politisches Problem statt als umstrittener Vorwurf. Das Bildungsnarrativ musste nicht länger detailliert faktenbasiert erklärt werden, da es lange genug in den Mainstream-Medien zirkuliert war. Dort waren die Bildungsaktivitäten des UNRWA bereits als kontinuierliches Risiko dargestellt worden, das eine politische Antwort erforderte. Die Einführung in parlamentarische Prozesse verlief in zwei Phasen. Im November 2020 reichte die FDP-Bundestagsfraktion eine erste Kleine Anfrage an die Bundesregierung ein. Darin bezog sie sich auf die Ergebnisse von IMPACT-SE zu Schulbüchern der Palästinensischen Autonomiebehörde und forderte die Bundesregierung auf, ihre finanziellen Beiträge im Bereich der palästinensischen Bildung offenzulegen sowie zu erläutern, ob Berlin auf EU-Ebene Maßnahmen zur Reform problematischer Unterrichtsmaterialien unterstützen werde oder diese durch Auflagen vonseiten der Geber erreichen wolle. Die Anfrage verwies zudem ausdrücklich auf den Brief von Europaabgeordneten an Josep Borrell als Beleg dafür, dass das Thema auf europäischer Ebene parteiübergreifend an Bedeutung gewonnen habe. In ihrer Antwort ging die Bundesregierung auf die Berichte von IMPACT-SE ein, widersprach deren Schlussfolgerungen jedoch und stellte fest, dass wissenschaftliche Studien keine systematische Aufstachelung zu Hass und Gewalt in palästinensischen Schulbüchern nachgewiesen hätten; zugleich verwies sie auf die ausstehende Bewertung des Georg-Eckert-Instituts als maßgebliche Grundlage für politische Entscheidungen. Im **Februar 2021** folgte eine zweite, stärker spezifizierte Anfrage, in der die FDP-Abgeordneten die Argumentation weiter zuspitzten. Diese Anfrage bezog sich ausdrücklich auf Ergebnisse von IMPACT-SE zu angeblich antisemitischen und gewaltverherrlichenden Inhalten in Unterrichtsmaterialien, die vom UNRWA während des pandemiebedingten Fernunterrichts bereitgestellt wurden, und verlagerte den Fokus vom Lehrplan der Palästinensischen Autonomiebehörde auf die institutionelle Verantwortung des UNRWA. In ihrer Antwort verteidigte die Bundesregierung die Korrekturmaßnahmen des UNRWA und betonte bestehende Monitoring-Mechanismen, stellte jedoch die zugrunde liegende Prämisse, dass es sich bei den Bildungsmaterialien des UNRWA um ein wiederkehrendes Problem handele, nicht mehr ausdrücklich in Frage. Zusammengefasst verdeutlichen die beiden Anfragen, wie sich das Bildungsnarrativ innerhalb weniger Monate von einer umstrittenen politischen Frage zu einem etablierten

Governance-bezogenen Thema verschob. Im Juni reichte die Oppositionspartei **AfD** einen Antrag ein, in dem ein kompletter Finanzierungsstopp für das UNRWA gefordert und seine Schulen beschuldigt wurden, Hass gegenüber Juden und Jüdinnen zu befördern und den Dschihad sowie terroristische Gewalttaten zu verherrlichen. Obwohl der Antrag scheiterte, wurde er zu einem Bezugspunkt für stärker radikalisierte Positionen und verschob die Grenzen dessen, was im Parlament gesagt werden konnte. Die Debatte verschob sich weg von der Frage, ob die Vorwürfe zutreffen, hin zur Frage, wie Deutschland mit den reputationsbezogenen und politischen Risiken einer fortgesetzten finanziellen Unterstützung umgehen wolle. Die langfristigen Folgen von **Beispiel B** traten Ende 2021 zutage, während der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl. Die Koalitionsvereinbarung zwischen **SPD, Grünen** und **FDP** hielt zwar an der Unterstützung für das UNRWA fest, hob jedoch zugleich die Entschlossenheit Deutschlands hervor, anti-israelischen Positionen in internationalen Organisationen entgegenzutreten. Damit wurden bildungsbezogene Bedenken in einen umfassenderen Rahmen konditionaler Zusammenarbeit und intensiverer Kontrolle überführt, sodass das UNRWA weiterhin Gegenstand parlamentarischer Aufsicht blieb und nicht als politisch geklärte Frage galt. **Beispiel B** zeigt auf, wie medial stabilisierte Vorwürfe in routinemäßige parlamentarische Instrumente einfließen und zu einer normalisierten, wiederkehrenden Überprüfung der Bildungsaktivitäten des UNRWA führten. Bemerkenswert ist, dass diese kontrollorientierte Sprache genau in dem Jahr auftauchte, in dem das Georg-Eckert-Institut seine unabhängige Bewertung der Lehrbücher der Palästinensischen Autonomiebehörde veröffentlichte. Darin kam das Institut zu dem Schluss, dass diese größtenteils den Menschenrechtsstandards entsprechen – und das nur zwei Jahre, nachdem der MOPAN-Bericht das UNRWA als kompetent und resilient eingestuft hatte. Wie in Kapitel 4 ausgeführt, ist die Formulierung im Koalitionsvertrag von 2021 folglich weniger als Reaktion auf neue, unabhängig gewonnene Belege für institutionelles Versagen zu verstehen, sondern vielmehr als Ausdruck einer durch Advocacy-Dynamiken ausgelösten Erosion bestehender Ausgangspositionen.

Nachdem das Thema medial rasch normalisiert wurde, gelangte **Beispiel C** in das parlamentarische Feld – und zwar als akute Krise, die eine unmittelbare politische Reaktion erforderte, nicht als umstrittene politische Frage. Im Gegensatz zu früheren bildungsbezogenen Zyklen setzte die Aufnahme

in parlamentarische Prozesse gleichzeitig zur Berichterstattung in den Medien ein. Prägend für die Debatten war eine höhere Sensibilität beim Thema Sicherheit im Nachgang der Angriffe vom 7. Oktober. Die ersten parlamentarischen Initiativen gingen auf die extreme Rechte zurück. Abgeordnete der **AfD** reichten Anfragen ein, mit denen sie sowohl von der Bundesregierung als auch von Landesregierungen eine Erklärung zu ihrer Zusammenarbeit mit dem UNRWA verlangten. In diesen Anfragen wurde das Hilfswerk als strukturell durch Korruption, Antisemitismus und angebliche Hamas-Verbindungen kompromittiert dargestellt. Die Forderungen waren weitreichend, wozu ein Finanzierungsstopp, die Auflösung des UNRWA oder alternativ die Übertragung seines Mandats an das UNHCR gehörten. Obwohl diese Positionen marginal blieben, wirkten sie als Signale: Sie erweiterten die parlamentarische Agenda und dehnten das Spektrum akzeptabler Positionen aus.

Folgenreicher war allerdings die Übernahme bildungsbezogener Vorwürfe durch Parteien der politischen Mitte. Stellungnahmen von Bundestagsabgeordneten von **SPD, CDU, Grünen und FDP** fanden in den Medien und in Parlamentsdebatten breite **Resonanz**. Häufig wurde daraus der Schluss gezogen, dass eine Rückkehr zum Status quo vor dem 7. Oktober nicht vertretbar sei. Ungeachtet unterschiedlicher Lösungsansätze – von Reformen und strengerer Aufsicht bis hin zum vollständigen Ersatz der Institution – blieb die gemeinsame Annahme weitgehend unangefochten, dass die Bildungsaktivitäten des UNRWA ein ernstes und anhaltendes Problem darstellt.

Diese Diskursverschiebung wurde durch parteipolitische und zivilgesellschaftliche Interventionen weiter verstärkt, die die Grenze zwischen parlamentarischer Debatte und Advocacy-Bemühungen verwischten. Die Vorwürfe zu antisemitischer Indoktrinierung und einer Komplizenschaft des Personals spiegeln sich auch in Anträgen und Resolutionen auf Parteiebene wider, einschließlich solcher, die auf dem Bundesparteitag der **SPD** geschlossen wurden. Zusätzliche Dynamik erhielt dieser Prozess durch einen Bericht der israelischen Regierung, der die Bildungsaktivitäten des UNRWA in einen engen Zusammenhang mit umfassenderen Sicherheitsbedrohungen stellte und damit Forderungen nach entschlossenem Handeln zusätzlich legitimierte. Vor diesem Hintergrund beschleunigten sich die Entscheidungsprozesse auf Regierungsebene.

Am 28. Januar 2024 kündigte das **deutsche Außenministerium** in Abstimmung mit anderen Geberstaaten an, die Zahlungen an das UNRWA zeitweilig einzustellen. Eine Wiederaufnahme der Zahlungen machte es von den Ergebnissen interner und externer Untersuchungen abhängig. Öffentlich wurde die Entscheidung als Vorsichtsmaßnahme begründet und als mit Deutschlands humanitären Verpflichtungen vereinbar präsentiert.

Gleichzeitig blieb implizit klar, dass eine weitere Finanzierung angesichts des nicht ausgeräumten Verdachts politisch nicht vertretbar gewesen wäre. In dieser letzten Phase lässt sich anhand von **Beispiel C** nachvollziehen, wie bildungsbezogene Vorwürfe – in enger Wechselwirkung von Medien, parlamentarischen Signalen und Regierungshandeln – zu sofortigen politischen Konsequenzen führten. Im Parlament ging es dabei weniger um eine Abwägung der vorgelegten Beweise, sondern vor allem darum, wie in einer Krisensituation mit Risiken für Reputation und Sicherheit umzugehen sei. In der Folge galt die Bildungsrolle des UNRWA nicht mehr als Frage der Einhaltung von Regeln und Standards, sondern als dringliches Problem, das schnelles politisches Handeln notwendig machte.

In der Gesamtschau verdeutlichen die Beispiele A–C eine typische Dynamik: Bildungsbezogene Vorwürfe werden zunächst vorsichtig in die Debatte eingebracht, anschließend von politischen Entscheidungsträger\*innen aufgegriffen und übertragen und schließlich in Krisenkonstellationen rasch normalisiert.

## 5.2 Die Versicherheitlichung des UNRWA

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie das UNRWA als sicherheitsrelevante Institution umgedeutet wird und wie dieses Reframing in die politische Debatte in Deutschland Eingang findet. Versicherheitlichung bezieht sich hier auf eine bestimmte Bedeutungsverschiebung. Dabei wird das UNRWA nicht länger vorrangig als humanitäre Organisation behandelt, die unter eingeschränkten Bedingungen operiert, sondern als Akteur, dessen Strukturen, Personal und Mandat ein Sicherheitsrisiko darstellen. Setzt sich dieses Framing durch, treten Bedenken zu Infiltration, Mitverantwortung und Geberrisiken stärker in den Vordergrund als die humanitäre Aufgabe.

In diesem Abschnitt werden zwei Zyklen der Versicherheitlichung untersucht. Ein früher Zyklus

(Beispiel D, 2014–2018) zeigt, wie sich ein solches Deutungsmuster herausbildet, über Jahre im Hintergrund bleibt und sich trotz wiederholter früher Artikulation im nationalen Kontext nicht durchsetzt. Ein Zyklus aus der Zeit nach dem 7. Oktober (**Beispiel E**) zeigt, wie sich ähnliche Narrative zuspitzen und normalisieren und schließlich das institutionelle Feld in Deutschland prägen. Der Kontrast belegt, dass Versicherheitlichung nicht allein vom Inhalt des Narrativs abhängt, sondern auch davon, wie es ins politische System übertragen wird, dort zirkuliert und schließlich in Prozesse Eingang findet.

### 5.2.1 Ursprüngliche Narrative

Dieser Abschnitt zeichnet nach, wie das UNRWA bereits im vorgelagerten Stadium ein Framing als Sicherheitsproblem erhält, noch bevor eine Übertragung in den nationalen Kontext oder eine institutionelle Aufnahme einsetzt.

Anhand von **Beispiel D** lässt sich nachvollziehen, wie sich zwischen 2014 und 2016 erstmals ein Versicherheitlichungsmuster herausbildete und früh verbreitete, sich jedoch bis 2018 nicht in den politischen Institutionen in Deutschland durchsetzen konnte. Der Zyklus begann nach dem Israel-Gaza-Krieg von 2014, als Israel-nahe NGOs ein sicherheitsbezogenes Framing des UNRWA formulierten, das zwar bereits deutliche Versicherheitlichungstendenzen aufwies, inhaltlich aber noch nicht voll ausgereift war. **NGO Monitor** und **UN Watch** veröffentlichten den Bericht «Filling in the Blanks» zunächst im Juni 2015 und gaben im März 2016 nochmals eine aktualisierte Fassung heraus. Der Bericht nahm wiederholt Bezug auf das UNRWA und verknüpfte dies mit Narrativen aus den Bereichen humanitäre Hilfe, Sicherheitsrisiken und Informationsflüsse während und nach dem Gaza-Krieg. Der Bericht stellte das UNRWA als eine Organisation dar, deren Infrastruktur und Hilfsoperationen mutmaßlich unter die Kontrolle der Hamas geraten sind, während gleichzeitig seine zentrale Rolle bei der Umsetzung eines Großteils der humanitären Projekte im Gazastreifen herausgestellt wurde. Zu den erhobenen Vorwürfen zählten unter anderem Mängel bei der Prüfung von Mitarbeiter\*innen, das Vorhandensein von Waffen und Tunneln im Umfeld von UNRWA-Einrichtungen sowie der Umgang mit auf UNRWA-Gelände entdeckten Waffen. Dabei stützte sich der Bericht teilweise auf Ergebnisse eines UN-Untersuchungsausschusses. Darüber hinaus wurde dem UNRWA und seinem Führungspersonal eine Rolle bei der Verbreitung von Opferzahlen und öffentlichen Stellungnahmen während des Konflikts zugeschrieben. Im Grunde erschien das Hilfswerk

damit als zentraler institutioneller Knotenpunkt bei der Verbreitung humanitärer und konfliktbezogener Narrative. Bemerkenswert daran ist, dass diese Vorwürfe zunächst in einer Reihe von Berichten in der WELT erschienen, allerdings ohne jeden Hinweis auf die ursprünglichen Diskursproduzent\*innen, und zwar im Sommer 2014, als Israel mutmaßlich eine UNRWA-Schule angriff und dabei 15 Palästinenser\*innen tötete (vgl. 5.2.3).

Anhand von **Beispiel E** lässt sich ein Versicherheitlichungszyklus nach dem 7. Oktober nachvollziehen, der schnell eskaliert und sich im Laufe der Zeit verfestigt. Charakteristisch ist dabei die **Abfolge der Argumentation**. Die Dynamik reicht von Äußerungen einzelner Mitarbeiter\*innen über ihre Thematisierung auf institutioneller Ebene hin zur Behauptung, die Struktur sei grundsätzlich nicht tragfähig. Der Zyklus begann unmittelbar nach dem 7. Oktober 2023. Am **5. November 2023** veröffentlichte UN Watch den Bericht «UNRWA: Hate Starts Here», in dem behauptet wurde, mit dem Hilfswerk verbundene Lehrkräfte hätten die Angriffe in sozialen Medien gefeiert oder gerechtfertigt. Die Relevanz dieser Intervention ergibt sich weniger aus dem Umfang der Belege als aus ihrem Framing. Individuelle Äußerungen von Mitarbeiter\*innen wurden als Hinweis auf ein organisatorisches Umfeld interpretiert, in dem Sympathien für Gewalt durch die Hamas innerhalb des UNRWA als normal gelten. Diese Perspektive wurde auf staatlicher Ebene aufgegriffen, als das israelische **Ministerium für Diaspora-Angelegenheiten und Bekämpfung des Antisemitismus** Ende **Dezember 2023** den Bericht «The Activities of UNRWA during the «Swords of Iron» War» veröffentlichte. Darin wurde das UNRWA aus einer sicherheitspolitischen Perspektive neu bewertet: Aufgrund seiner Verankerung in von der Hamas kontrollierten Gebieten sei es dauerhaft dem Einfluss bewaffneter Akteure ausgesetzt und erleichtere es diesen, seine Einrichtungen und Infrastruktur im Krieg zu nutzen. Der Fokus verlagerte sich damit von einzelnen Äußerungen auf Fragen **operativer Verwundbarkeit**. Im Januar 2024 verschärften Akteure des Advocacy-Netzwerks ihre Argumentation: Statt individuelles Fehlverhalten zu betonen, rückten sie die kollektive Verantwortung in den Fokus. UN Watch veröffentlichte unter dem Titel «UNRWA's Terrorgram» einen Bericht, in dem die Organisation auf einen Telegram-Kanal verwies, der vorgeblich mit UNRWA-Lehrkräften in Gaza in Verbindung gestanden hätte. Dort seien im Nachgang zum 7. Oktober Inhalte gepostet worden, die die Angriffe oder extremistische Haltungen gefeiert hätten. Der Bericht präsentierte die Telegram-Gruppe als Beleg für normalisierte Hetze

und Sympathien für terroristische Gewalt unter Angestellten im Umfeld des UNRWA. Am 31. Januar 2024 erfuhr das sicherheitspolitische Framing eine weitere Ausweitung, als **NGO Monitor** den Bericht «The UNRWA Constellation: Partnerships with UN Agencies and Terror-Linked NGOs» veröffentlichte. Hier verschob sich der Fokus vom Verhalten einzelner Mitarbeiter\*innen auf die **institutionelle Vernetzung** des UNRWA. Dabei wurde argumentiert, das UNRWA sei Teil eines breiteren UN-NGO-Partnerschaftsnetzwerks, in dem über Partnerorganisationen, Koordinationsstrukturen und lokale zivilgesellschaftliche Netzwerke Verknüpfungen zu terroristisch eingestuften Akteuren entstehen könnten. Im **Frühjahr 2024** trieb die **israelische Regierung** diese Argumentation weiter voran, indem sie mittels der Verbreitung eines Sonderberichts zum UNRWA («UNRWA Special Report») medial die These stärkte, dass eine Reform des Hilfswerks **nicht länger möglich** sei. Im Bericht wurde vorgebracht, dass Mandat, Größe und Governance-Modell des UNRWA tief in soziale und administrative Strukturen eingebunden seien, die vorgeblich anfällig für Einfluss durch die Hamas sein könnten. Reformen wurden zunehmend als unzureichend dargestellt. Im **Juni 2024** erweiterte **NGO Monitor** diese Argumentationslinie mit dem Bericht «German Funding to Problematic UN Frameworks/Agencies», dessen Fokus sich auf Risiken für Geber richtete. Der Bericht bezog dabei nicht nur das UNRWA ein, sondern weitete seinen sicherheitspolitischen Rahmen über das Hilfswerk hinaus aus: Bestimmte UN-Organisationen im Gazastreifen und im Westjordanland würden mit terrornahen Akteuren kooperieren oder sie beschäftigen. Die Versicherunglichung sorgte so dafür, dass sich der Fokus hin zu einer **systemischen Herausforderung für die Sorgfaltspflichten** von Geberstaaten verschob. Die Konsolidierung erfolgte im **Januar 2025** mit dem Bericht «The Unholy Alliance: UNRWA, Hamas, and Islamic Jihad» von **UN Watch**. Anders als frühere Interventionen arbeitete dieser Bericht mit größerer zeitlicher Tiefe: Er bündelte Beispiele aus verschiedenen Jahren und Kontexten und argumentierte, dass Muster von Anpassung, Zwang und Kontakten zu bewaffneten Gruppen zu wiederkehrenden, nicht bloß episodischen Verstößen gegen das Neutralitätsgebot führen würden. Zur folgenreichsten Eskalation kam es im April 2025, als der **Staat Israel** den Bericht «The Connection Between UNRWA and Hamas in Gaza» auf einem Regierungsportal veröffentlichte. Das Dokument war im Stil einer freigegebenen Geheimdienstanalyse gehalten und enthielt quantitative Angaben zu personellen Verflechtungen und institutionellen Überschneidungen. Dabei wurde das

UNRWA nicht als neutraler Akteur in einer schwierigen Lage dargestellt, sondern **als Teil des Sicherheitsproblems**. Diese vorgelagerte Diskursproduktion wurde im **November 2025** dann verstetigt, als UN Watch eine interaktive Datenbank mit dem Titel «UNRWA Terror Network» veröffentlichte. Dieses Instrument überführte die gesammelten Vorwürfe in eine fortlaufend aktualisierbare Infrastruktur, die gezielt für wiederholte Interventionen in Medien und Politik genutzt werden konnte.

Kurzum, Beispiel E zeigt, wie die fortlaufende Anhäufung von Vorwürfen zu einer verschärften Versicherunglichung führt. Früh erhobene Vorwürfe nach dem 7. Oktober, die sich zunächst auf das Verhalten von Mitarbeiter\*innen konzentrieren, entwickeln sich zu Argumenten über Netzwerke und Partnerschaften und kulminieren schließlich in staatlich verbreiteten, geheimdienstähnlichen Berichten und Advocacy-Datenbanken, in denen das UNRWA nicht mehr als reformfähig, sondern als strukturell kompromittiert erscheint.

Diese Ausgangsnarrative bilden die empirische und rhetorische Grundlage für die Übertragung in den nationalen Kontext, die im folgenden Abschnitt untersucht wird.

### 5.2.2 Übertragung in den nationalen Kontext

Dieser Abschnitt untersucht, wie Narrative nach ihrer vorgelagerten Produktion **in die politische Fachsprache in Deutschland überführt werden** und politischen Entscheidungsträger\*innen so als Grundlage für ihr Handeln dienen.

**Beispiel D** ist ein Fall, in dem die Übertragung in den nationalen Kontext nur begrenzt gelang. Zwar brachten Israel und Israel-nahe zivilgesellschaftliche Akteure Narrative ein, die das UNRWA als Sicherheitsproblem darstellen, überführten sie jedoch nicht in deutsche Rechts- oder Verwaltungskategorien. Stattdessen setzten sie auf direkte Zuschreibungen, ohne diese systematisch an bestehende Rahmen anzubinden, wie etwa das deutsche Haushaltsrecht, Geberauflagen oder die Einschätzung bündnispolitischer Risiken. Zugleich erreichten diese Narrative nicht die etablierten politischen Kanäle, weshalb das Thema Versicherunglichung auf ein ideologisch nahestehendes Publikum beschränkt blieb. Selbst dort, wo Vorwürfe zu möglichen Terrorverbindungen im Parlament aufgegriffen wurden, fehlte es an der administrativen und rechtlichen Ausarbeitung, die nötig gewesen wäre, um breitere institutionelle Wirkung zu entfalten. Vorwürfe zu Terrorverbindungen und institutionellem Fehlverhalten

wurden weder in Verwaltungsprozesse auf ministerieller Ebene integriert noch wurden sie durch relevante Ministerien oder Haushaltsbehörden in eine nutzbare Fachsprache übertragen. Entscheidend ist somit nicht, ob eine Übertragung stattfindet oder nicht, sondern ob sie nur oberflächlich bleibt oder zu einer tiefen institutionellen Verankerung führt. Der nach 2014 entwickelte Versicherheitlichungsrahmen blieb als Bezug bestehen – verfügbar, gelegentlich genutzt und politisch anschlussfähig –, wirkte aber eher im Hintergrund als konkret handlungsleitend. Eine Übertragung fand zwar statt, doch blieb sie auf ideologisch nahestehende Zielgruppen und einzelne politische Momente beschränkt und wurde nicht in stabile Governance-Routinen überführt.

In **Beispiel E** vollzieht sich die Übertragung in den nationalen Kontext in einem dichteren und wirkungsvolleren Vermittlungsumfeld als in früheren Zyklen. Narrative des israelischen Staates sowie transnationale Advocacy-Berichte erhalten bereits im Vorfeld ein Framing als glaubwürdig und als bündnispolitisch relevant. Sie gelangen dann nach Deutschland und werden von lokalen Vermittler\*innen aktiv in Formen überführt, die für deutsche Entscheidungsträger\*innen anschlussfähig sind. Eine erste Stufe dieses Prozesses war schnell erreicht, als die **DIG** für den 22. Oktober 2023 zu einer an politische Entscheidungsträger\*innen gerichteten Diskussion mit **Einat Wilf** einlud. Die Veranstaltung verknüpfte die Gewalt vom 7. Oktober mit der Frage von Mandaten und des «Rückkehrrechts». Auf dieser Ebene wurde ein interpretativer Rahmen gespannt, der vorgab, wie nachfolgende Narrative gelesen und verstanden werden sollten. Im Dezember 2023 trat die Übertragung in eine formellere Phase und wurde enger ins politische Feld eingebettet. So verbreitete **NAFFO** am 14. Dezember 2023 ein Positionspapier mit dem Titel «UNRWA – Ist das Mandat noch zeitgemäß?». Darin wurde die Frage nicht allein als moralisches oder politisches Problem aufgeworfen, sondern als Risiko für Geberstaaten. Zugleich wurde die Notwendigkeit betont, alternative institutionelle Lösungen in Betracht zu ziehen. Im Januar 2024 übertrugen kleinere Advocacy-Akteure die Argumente rasch in den nationalen Kontext, etwa in Form der oben genannten Policy Papers, die von Organisationen wie **NAFFO** und **MIFB** verbreitet wurden. Darin erschienen Reformen, finanzielle Auflagen und Ersatz durch eine andere Institution nicht als politische Entscheidungen, sondern als strategische Erfordernisse, gestützt sowohl auf bildungsbezogene als auch auf versicherheitlichte Narrative. Diese Übertragung wurde von medialen und politischen Debatten begleitet, in denen

die Materialien von **UN Watch** und **NGO Monitor** zunehmend als Indikatoren für Geberisiken dienten. Nach der Veröffentlichung des «UNRWA Terrorgram» von UN Watch und vor der Veröffentlichung von «The UNRWA Constellation» von NGO Monitor setzten neun Staaten, darunter auch Deutschland, vorübergehend ihre Zahlungen an das UNRWA aus. Die Berichte dienten dazu, die Narrative zu übertragen und ermöglichten es Vermittler\*innen in Deutschland und der EU, das UNRWA verstärkt im Sinne von Regelkonformität, Kontrolle und systemischem Risiko zu diskutieren, anstatt auf Ideologie oder Absichten abzustellen. Bald waren es 18 Länder, die ihre Finanzierung eingestellt hatten. Nach der Veröffentlichung des Colonna-Berichts im April 2024 und der Wiederaufnahme der Zahlungen an das UNRWA wandten sich die Akteure des Netzwerks öffentlich gegen beide Entscheidungen. Im Mai 2024 nutzte Botschafter **Ron Prosor** sein Grußwort beim **Israeltag**, der von **I Like Israel** organisiert wurde, um das UNRWA scharf anzugreifen. Dabei warf er der Organisation vor, seit langem mit der Hamas zusammenzuarbeiten, und erklärte sie zu einem Teil des Problems statt der Lösung. Ab Mitte 2024 beschleunigten und stabilisierten Mechanismen des Zugangs zu politischen Entscheidungsträger\*innen den Übertragungsprozess.

Unterstützt vom **Abraham Accords Institute** unter der Führung des CDU-Politikers und Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, **Armin Laschet**, organisiert **ELNET** Delegationen, Klausurtreffen und Zusammenkünfte, einschließlich in Form seines Forums für Strategischen Dialog. Auch in diesem Rahmen tauchte die Frage einer Reform des UNRWA und seiner eventuellen **Ersetzung durch eine andere UN-Organisation als zentraler Diskussionsbestandteil** auf. Gleichzeitig veröffentlichte **NGO Monitor** ein gemeinsames Policy Paper mit der **DIG** und **IMPACT-SE** unter dem Titel «A Strategic Approach to Deradicalization of Palestinian Society. A 12-point strategic plan for recalibrating German development and humanitarian aid», das zahlreiche präzise Empfehlungen zur finanziellen Beziehung Deutschlands zum UNRWA enthielt.

Diese Formate brachten keine neuen Narrative hervor. Vielmehr bündelten und verdichteten sie bereits zirkulierende sicherheitspolitische Deutungen und bereiteten sie in politiknahen Formaten auf. Sie präsentierten konkrete Handlungsoptionen – von Reformbedingungen über alternative Finanzierungsmodelle bis hin zu Szenarien für einen institutionellen Ersatz. Dokumenten von NGO Monitor zufolge wurde dieses Policy Paper im **Bundestag vorgestellt**.

In den Jahren 2024 und 2025 konsolidierten sich diese Dynamiken vor allem durch Interventionen, die sich an politische Eliten und Entscheidungsprozesse richteten und auf eine «Post-UNRWA»-Zukunft abzielten. Für die Übertragung der Narrative blieb die Zivilgesellschaft hingegen ein nachrangiger und nur unregelmäßig genutzter Vermittlungskanal. **NAFFO** und **Einat Wilf** präsentierten Bundestagsmitgliedern bereits ausgearbeitete Vorschläge zur Weitergabe der Funktionen des UNRWA, während die – zuweilen in Zusammenarbeit mit **UN Watch** verfassten – Briefings von **ELNET** zunehmend Szenarien zum vollständigen Ersatz des UNRWA enthielten statt lediglich Vorschläge zu einer Reform des Hilfswerks. Die **DIG** trug zu dieser Konsolidierung bei, indem sie israelische Berichte im Duktus von Geheimdienstanalysen zu glaubwürdigen zivilgesellschaftlichen Darstellungen umdeutete und ihnen so über zwischenstaatliche Kanäle hinaus Legitimität verlieh. Sicherheitspolitisch aufgeladene Narrative erfuhren außerdem eine Konsolidierung im Rahmen von Programmen zur Antisemitismusprävention. Der Bericht «Zivilgesellschaftliches Lagebild Antisemitismus #14» der **Amadeu-Antonio-Stiftung** von 2024, der wiederholt UN Watch und IMPACT-SE zitierte, stellte UN-Institutionen als Akteure dar, die zum zeitgenössischen Antisemitismus beitragen. Dabei wurden empirische Streitfragen nicht geklärt, sondern als Fragen moralischer Dringlichkeit und demokratischer Selbstverteidigung umgedeutet. Dadurch wurde das UNRWA weniger als neutraler humanitärer Akteur wahrgenommen, sondern vielmehr als fortwährender Gegenstand moralischer und sicherheitspolitischer Problematisierung. Gleichzeitig intervenierte auch die Zivilgesellschaft in der Öffentlichkeit. Zwei Beispiele zeigen, wie sicherheitspolitisch aufgeladene Narrative manchmal über den Elitenbereich hinaus in andere soziale Räume gelangten. Am 30. Juli 2024 sprach **Thomas von der Osten-Sacken** im Rahmen der Vortragsreihe «Die Selbstgerechten unter den Völkern – Reaktionen auf den 7. Oktober», die von der Initiative Interdisziplinäre Antisemitismusforschung unter der Schirmherrschaft von **Felix Klein** organisiert wurde. Die Veranstaltung richtete sich an ein akademisches und politisch engagiertes Publikum. Der Beschreibung zufolge untersuchte sie den einzigartigen Sonderstatus palästinensischer Flüchtlinge – einschließlich der Rolle des UNRWA als dezidiertes Hilfswerk und die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus an Nachkommen – sowie dessen Auswirkungen, darunter die stetige Zunahme der Flüchtlingszahlen, die Verdrängung integrativer Rahmenwerke durch ein «Recht auf Heimat» und die sich daraus ergebenden Anknüpfungspunkte für völkische und reaktionäre Ideologien.

Ein weiterer Fall ist die am 18. Dezember 2024 von Masiyot e. V. organisierte Veranstaltung mit Alex Feuerherdt, die im Bajszel stattfand, einer lokalen Berliner Kulturkneipe, und einen deutlich konfrontativeren Ton anschlug. In der Beschreibung des Events wurde den Vereinten Nationen eine systematisch feindselige Position gegenüber Israel unterstellt, während das UNRWA weniger als humanitäre Organisation und vielmehr als eine personell und ideologisch mit der terroristischen Hamas verflochtene Organisation beschrieben wurde.

Auffällig an dieser Phase ist, dass die Übertragung in den nationalen Kontext weitgehend ohne die sonst übliche Advocacy-Arbeit auf Basisebene auskommt. Im Gegensatz zu früheren UNRWA-Debatten wird das Versicherheitlichungsnarrativ nach dem 7. Oktober primär über administrative und elitäre Kanäle in den deutschen Diskurs eingebracht. Eine zivilgesellschaftliche Vermittlung findet zwar statt, richtet sich jedoch vor allem nach oben – an politische Entscheidungsträger\*innen – und zielt weniger auf die Mobilisierung einer breiteren Öffentlichkeit. Beispiel E zeigt somit, dass die Übertragung in den nationalen Kontext nicht durch die Prüfung von Beweisen erfolgt, sondern dadurch, dass sicherheitspolitisch aufgeladene Narrative wirksam in deutsche Governance-Begriffe übertragen werden. Durch Elitenkanäle wie vertrauliche Briefings und Positionspapiere sowie das Framing als Geberrisiko wird das UNRWA vom humanitären Akteur zum sicherheitspolitischen Problem umgedeutet.

Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, anschließend in den Medien normalisiert und in parlamentarische Prozesse eingespeist zu werden.

### 5.2.3 Aufgreifen durch die Medien

In diesem Abschnitt wird untersucht, wie Versicherheitlichungsnarrative, die in den nationalen Kontext übertragen worden sind, von deutschen Medien **verstärkt, normalisiert und stabilisiert** werden. Nicht die Produktion neuer Narrative ist entscheidend. Es ist die selektive Wiederholung und Gewichtung bestehender Narrative, die dafür sorgt, dass sicherheitspolitische Interpretationen politischer Eliten zu Orientierungspunkten werden, die von vielen geteilt werden.

In **Beispiel D** wurde das Narrativ in den Medien nur sporadisch aufgegriffen, meist in Abhängigkeit von konkreten Ereignissen. Im Sommer 2024 thematisierte die **WELT** Vorwürfe gegen UNRWA-Einrichtungen im Kontext israelischer Militäroperationen und berichtete dabei auch über einen mutmaßlichen

israelischen Angriff auf eine UNRWA-Schule mit zivilen Opfern. Diese Berichte prägten die politische Agenda jedoch nicht nachhaltig. Stattdessen blieben sie eng an die Ereignisse des Krieges gebunden und führten weder zu weiteren investigativen Recherchen, noch wurden sie crossmedial aufgegriffen oder wurde von institutioneller Seite Bezug auf sie genommen. In der Folge zirkulierten die Versicherungsnarrative eher als **Wissen innerhalb aktivistischer Netzwerke** denn als breit validierte Sicherheitsbedenken. Ohne wiederholte Bezugnahmen, wechselseitige Verstärkung oder eine verbindliche Bestätigung durch hochrangige Akteure konnte sich das Narrativ nicht stabilisieren. Die fehlende Resonanz in den Medien war entscheidend dafür, dass sich Beispiel D nicht vollständig konsolidierte.

**Beispiel E** wurde von den Medien unmittelbar und nachhaltig aufgegriffen und wirkte auf kumulative Weise. Begleitet von israelischen Vorwürfen und dem vorsorglichen Finanzierungsstopp der Bundesregierung gelangte eine versicherheitslichte Interpretation des UNRWA auch in reichweitenstarke Medien, die den öffentlichen Diskurs maßgeblich prägen. Die Berichterstattung in WELT und BILD stellte den Vorwurf in den Mittelpunkt, wonach UNRWA-Mitarbeiter\*innen an den Angriffen vom 7. Oktober beteiligt gewesen seien oder diese gutgeheißen hätten. Das Thema wurde damit in Deutungsrahmen des Missbrauchs deutscher Steuergelder, der Hamas-Infiltration und des Geberrisikos überführt. In dieser Phase verknüpfte die Berichterstattung eine Skandalisierungslogik mit einem sicherheitspolitischen Deutungsrahmen. Vorwürfe wurden als dringlich und moralisch aufgeladen dargestellt, während Verweise auf UN-Untersuchungen und Stellungnahmen des UNRWA zwar präsent waren, aber meist in einer defensiven Weise formuliert wurden. Es entstand eine asymmetrische Wirkung: Risikonarrative dominierten die Schlagzeilen, während Unsicherheit nicht als entlastender Faktor, sondern lediglich als vorläufiger Zustand behandelt wurde. Von **Februar bis März 2024** setzte sich die Medienpräsenz fort, sowohl in Form von Berichten zu spezifischen Ereignissen als auch einer immer stärker sich verfestigenden Interpretation. Einen zweiten Höhepunkt erreichte der Zyklus im **April 2024**, als die Bundesregierung nach dem Colonna-Bericht die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit dem UNRWA verkündete. In der Berichterstattung erschien diese Entscheidung weniger als regelkonformes Vorgehen, sondern eher als politische Bürde und Risikofaktor. Kritische Reaktionen von FDP-Abgeordneten und von **Josef Schuster**, Präsident des ZdJ, wurden in den Medien prominent

platziert, während der Colonna-Bericht an sich entweder ignoriert oder häufiger noch selektiv zusammengefasst wurde – mit einer Betonung der verbleibenden Zweifel statt der korrektiven Maßnahmen darin. Das verstärkte anhaltende Zweifel: Reformen wurden zwar anerkannt, galten aber weiterhin als unzureichend. Die Berichterstattung in den Medien intensivierte sich erneut im **Juni 2024**, nachdem bekannt wurde, dass **Israel ein dringliches Schreiben an Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag verschickt hatte**, in dem davor gewarnt wurde, dass deutsche Gelder über das UNRWA indirekt terroristischen Organisationen zugutekommen könnten. Die Berichterstattung hob die Sensibilität für Bündnisfragen sowie die diplomatische Dringlichkeit hervor. Verstärkt wurde dies durch Äußerungen der FDP-Mitglieder **Frank Müller-Rosentritt** und **Christoph Hoffmann**, die zum Teil die Empfehlungen von **NGO Monitor** zitierten, die Gelder stattdessen über alternative Kanäle zu leiten. Hier wurde das UNRWA nicht einfach nur als problematischer Bereitsteller humanitärer Hilfe hingestellt, sondern als **Belastung für die deutschen Beziehungen mit Israel**. Dieses Framing blieb bis **Ende 2024 und darüber hinaus bis ins Jahr 2025** bestehen und verfestigte sich schrittweise. Verweise auf das UNRWA erfolgten immer häufiger unter Rückgriff auf Kurzbeschreibungen wie «Skandal-Hilfswerk», «Terrorhilfswerk» oder «Brandstifter», sowohl durch Kommentator\*innen als auch durch israelische Offizielle. Die Veröffentlichung des Berichts «The Unholy Alliance» durch **UN Watch** im Januar **2025** führte nicht zu einer neuen Berichterstattung, die den Bericht ausdrücklich aufgriff. Ähnliche Botschaften wurden aber weiter sporadisch wiederholt, hauptsächlich in der **WELT**, wo **MFFB** und Botschafter Ron Prosor zu Wort kamen. Mitte bis Ende 2025 fungierten Medienhäuser teilweise als Infrastruktur. Interaktive Werkzeuge und Datenbanken, wie «UNRWA Terror Network» von **UN Watch**, galten in der **WELT** als wichtige Referenzen. Zu diesem Zeitpunkt waren keine neuen Informationen oder spektakulären Enthüllungen mehr nötig, um eine sicherheitspolitisch aufgeladene Deutung aufrechtzuerhalten. Sie wirkte schon dadurch, dass Zweifel ständig wiederholt, zusammengeführt und normalisiert wurden. Drei Dynamiken bestimmten in dieser Phase das Aufgreifen von Beispiel E durch die Medien. Erstens wurde die Versicherunglichung in einen zeitlichen Zusammenhang gestellt: Jeder neue Bericht erschien als weiterer Schritt in einer langen Geschichte des Scheiterns. Zweitens verschob sich die Beweislast deutlich: Vom UNRWA wurde erwartet, die Abwesenheit von Risiken nachzuweisen, während Vorwürfen eine grundlegende Glaubwürdigkeit

zugeschrieben wurde. Drittens wurde humanitäre Notwendigkeit von institutioneller Legitimität entkoppelt. Das Leiden von Zivilist\*innen anzuerkennen, war nicht länger ein Argument für das UNRWA. Stattdessen wurde bei dem Thema gefordert, das Hilfswerk durch eine andere Institution zu ersetzen – üblicherweise mit Verweis auf den UNHCR als Alternative –, ohne die grundlegenden Unterschiede hinsichtlich Mandat, historischem Kontext und operationaler Kapazitäten zwischen beiden Organisationen zu berücksichtigen.<sup>30</sup> Auf diese Weise konnten die Medien humanitäre Notwendigkeiten einbeziehen, ohne den Versicherheitlichungsrahmen infrage zu stellen.

Als Deutschland im November 2025 bei den Vereinten Nationen eine von Enthaltung geprägte Position einnahm, war das UNRWA in den Medien bereits als öffentliches Sicherheitsproblem etabliert. Dieses Umfeld entschied nicht direkt über parlamentarische Beschlüsse, verengte jedoch das Spektrum politisch vertretbarer Positionen und erhöhte die Reputationskosten einer weiteren Zusammenarbeit. Dies schuf die Voraussetzungen für die im folgenden Abschnitt untersuchte institutionelle Verarbeitung.

#### 5.2.4 Aufnahme in parlamentarische Prozesse

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie sicherheitspolitisch aufgeladene Interpretationen zum UNRWA zu institutionellem Handeln führen, sei es auf Regierungs- oder auf Parlamentsebene. Stabilisierte sicherheitspolitische Narrative werden dabei in Verfahren, Auflagen und Positionsverschiebungen überführt – und das selbst dann, wenn weder ein Konsens noch eindeutige Beweise für die Sachverhalte vorliegen.

In Beispiel D fanden die Versicherheitlichungsnarrative zwar Eingang in den Bundestag, doch sie konsolidierten sich nicht zu einer dauerhaften sicherheitspolitischen Positionierung. Das lag wohl auch daran, dass es zu diesem Zeitpunkt keine parlamentarische Opposition gab, die auf ein sicherheitspolitisch aufgeladenes Framing gesetzt hätte. Die AfD und die FDP waren erst im September 2017 in den Bundestag eingezogen, und die anschließende Regierungsbildung dauerte 171 Tage – länger als je zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Dadurch gab es bis März 2018 keine neue Regierungskoalition, die auf den parlamentarischen Druck hätte reagieren können. Zu diesem Zeitpunkt hatte die CDU/CSU als führende Regierungspartei an der Seite der SPD keinen institutionellen Anreiz, auf die von der Opposition vorangetriebene Versicherheitlichungslogik einzugehen. Die ersten parlamenta-

rischen Interventionen erfolgten im März 2018: Die AfD stellte zwei Kleine Anfragen dazu, ob UNRWA-Mitarbeiter\*innen Verbindungen zur Hamas hätten und ob deutsche Gelder indirekt terroristischen Organisationen zugutekommen könnten. Diese Anfragen vermochten es allerdings nicht, Einfluss auf die Agenda zu nehmen.

Folgenreicher war ein Schritt im September 2018, als der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags ein Gutachten erstellte. Wie es im Parlament allerdings Usus ist, wurden die konkreten Abgeordneten oder die Fraktion, die den Antrag gestellt hatten, nicht genannt. Im Unterschied zu parteipolitischen Anfragen überführte dieses Gutachten Vorwürfe über Terrorverbindungen in parlamentarisches Fachwissen. Es verwies darauf, dass die humanitäre Rolle des UNRWA exekutive Akteure wie die Hamas möglicherweise indirekt entlastete und die Mechanismen der Bereitstellung von Hilfe einer genaueren Überprüfung bedurften. Das Gutachten war vorsichtig formuliert und kam nicht zu abschließenden Einschätzungen, lässt sich aber dennoch als Wendepunkt begreifen. Denn statt auf den Advocacy-Diskurs beschränkt zu bleiben, fanden Sicherheitsbedenken so Eingang in die interne analytische Infrastruktur des Bundestags. Ende September 2018 kam es dann kurzzeitig zu einer Verschränkung von zivilgesellschaftlicher Vermittlung und parlamentarischem Zugang, als **NAFFO** einen runden Tisch mit Dr. Simon Waldman im Bundestag sowie anschließende Folgetreffen mit MdBs und Beamt\*innen des Auswärtigen Amtes organisierte. Obgleich ein Großteil der Kritik von NAFFO über das Thema Versicherheitlichung hinausging, griff die Intervention zentrale Narrative auf, insbesondere Vorwürfe zu Verbindungen von UNRWA-Personal zur Hamas sowie Risiken einer indirekten Terrorfinanzierung durch Geber. Die bedeutendste Rezeption durch Vertreter\*innen der politischen Mitte erfolgte im November 2018, als MdBs der **FDP** unter der Federführung von **Marcus Faber** eine Anfrage zur Implementierung von UNRWA-Reformen stellten. Auch wenn die Anfrage sich eher an Kategorien wie Governance und finanzielle Kontrolle als an einem sicherheitspolitischen Framing orientierte, erschien die Arbeit des UNRWA dennoch als Quelle politischer Risiken. So wurde die Fortsetzung der deutschen Finanzierung dabei an verschärfte Kontroll- und Prüfmechanismen geknüpft. Der Ko-

<sup>30</sup> Detaillierte und aufbereitete Informationen zu den unterschiedlichen Rollen und der Fokusverschiebung von der Bereitstellung von Hilfsleistungen zum Thema Wiederansiedlung finden sich hier: [www.ejiltalk.org/on-unrwa-palestine-refugees-and-international-law/](http://www.ejiltalk.org/on-unrwa-palestine-refugees-and-international-law/) oder beim UNRWA; und hier <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/unrwa-claims-versus-facts-may-2024-enar>.

alitionsvertrag von 2018 (CDU/CSU–SPD), der im Frühjahr dieses Jahres abgeschlossen worden war, spiegelte dieselbe Dynamik auf Regierungsebene wider. Erstmals wurde das UNRWA in einem deutschen Koalitionsvertrag erwähnt, allerdings in einem Framing, das strukturelle Reformen mit der Zusage einer verlässlichen und nachhaltigen Finanzierung verband. Anstelle eines sicherheitspolitisch aufgeladenen Framings setzte die Bundesregierung auf eine unterstützende Position. Die Koalition erkannte das UNRWA damit als politisch handelndes Subjekt an, verzichtete jedoch darauf, die sicherheitspolitische Argumentationsweise zu übernehmen, die von Advocacy-Akteuren und in AfD-Anfragen forciert wurde. Die Aufnahme in parlamentarische Prozesse blieb damit unvollständig. Trotz einer Verschärfung der Kontrollen des UNRWA setzte sich kein sicherheitspolitisch aufgeladenes Framing durch. Ein Grund dafür könnte, wie zuvor erwähnt, natürlich das Interesse der israelischen Regierung gewesen sein, die – entgegen den Zielen des Netzwerks – eine Ausweitung der deutschen Zahlungen an das UNRWA befürwortete. Ungeachtet dieser Frage lässt sich feststellen: Der Versicherheitlichungsrahmen fand Verbreitung, wurde punktuell im Parlament aufgegriffen und hinterließ Spuren in der analytischen Infrastruktur des Bundestages, ohne sich jedoch dauerhaft in der institutionellen Sprache zu verankern. Eine solche Verfestigung setzte erst mit der veränderten Formulierung im Koalitionsvertrag von 2021 ein, in dem Kontrolle das bislang dominante Finanzierungsframing ablöste, eine Dynamik, die sich nach dem 7. Oktober 2023 deutlich beschleunigte.

In **Beispiel E** vollzog sich die Aufnahme in parlamentarische Prozesse in klar unterscheidbaren Phasen, die zusammengenommen eine dauerhafte institutionelle Verschiebung bewirkten. Der erste konkrete Schritt einer Institutionalisierung erfolgte am 27. Januar 2024, als die Bundesregierung neue Finanzierungszusagen an das UNRWA aussetzte, und zwar nachdem israelische Vorwürfe laut geworden waren, denen zufolge UNRWA-Mitarbeiter\*innen in die Angriffe vom 7. Oktober involviert gewesen seien. Mit diesem exekutiven Akt wurde ein präventiver Rahmen in die Praxis umgesetzt. Anschließend fand er am 2. Februar 2024 Eingang ins Protokoll des Parlaments, als der parlamentarische Staatssekretär **Niels Annen** (BMZ), als Antwort auf eine schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten **Wolfgang Stefinger**, die Aussetzung bestätigte und mehrschichtige Absicherungsmaßnahmen im Detail ausführte, darunter eine Überprüfung des Personals und Beschaffungskontrollen, sowie die Einbindung von Untersuchungsverfahren der Vereinten Nationen.

Mit diesem Austausch wurde anerkannt, dass das Versicherheitlichungsnarrativ eine **legitime Grundlage für die Aussetzung der Zusammenarbeit** war, selbst wenn noch keine abschließenden Ergebnisse vorlagen. Eine zweite Phase folgte im **April 2024**, als die Bundesregierung nach dem Colonna-Bericht **die Zusammenarbeit mit dem UNRWA wieder aufnahm**. Die Wiederaufnahme erfolgte ausdrücklich unter Auflagen und war an Reformen sowie an ausgeweitete interne und externe Kontrollen gebunden. Statt das Thema damit abzuschließen, führte die Entscheidung jedoch zu einer erneuten parlamentarischen Auseinandersetzung. **Rainer Semet**, **Michael Link** und **Christoph Meyer**, Abgeordnete der in der Koalition mitregierenden **FDP**, kritisierten die Entscheidung öffentlich als verfrüht und verwiesen auf anhaltende Sicherheitsbedenken. Diese Haltung stand im Widerspruch zu den Ergebnissen des Colonna-Berichts, die explizite Grundlage für die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit bildete. Schließlich war dieser zu dem Schluss gekommen, dass die internen Verfahren des UNRWA angemessen und überdurchschnittlich wirksam waren. Im Endeffekt sorgten diese Reaktionen dafür, dass das Thema Versicherheitlichung trotz Zusicherungen der Bundesregierung politisch ungelöst blieb. Die Aufnahme in parlamentarische Prozesse intensivierte sich am **5. Juni 2024**, als der Generalkommissar des UNRWA, **Philippe Lazzarini**, vor dem Menschenrechtsausschuss des Bundestags Stellung nahm. Die Befragung fokussierte sich auf die Entlassung von Personal, Untersuchungsverfahren, Maßnahmen zur Einhaltung des Neutralitätsgebots und den Zeitplan für die Reformen. Die Anhörung machte deutlich, dass die Wiederaufnahme der Finanzierung nicht zur Wiederherstellung des vorherigen Status quo führte. Stattdessen wurde das Hilfswerk einer intensivierten, sicherheitsbezogenen Kontrolle unterzogen. Tage später gab es Berichte, wonach Israel Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag ein dringliches Schreiben geschickt hatte, in dem davor gewarnt wurde, dass eine Finanzierung des UNRWA indirekt terroristischen Organisationen zugutekommen könne. Das erhöhte zusätzlich den Druck auf Ausschussebene und stellte die Wiederaufnahmeentscheidung der Bundesregierung offen infrage. Ab Ende 2024 wurde das Versicherheitlichungsnarrativ durch die wiederkehrende Nutzung parlamentarischer Instrumente in Verfahren überführt. Am **11. Dezember 2024** stellte die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag eine Kleine Anfrage, die vor allem auf die Reformfähigkeit des UNRWA abzielte sowie darauf, wie der Einfluss von Hamas und anderen terroristischen Organisationen eingedämmt werden könne. Im Januar 2025 gab es **eine weitere**

Anfrage von CDU/CSU, und im **Februar 2025** reichten Abgeordnete der **FDP** eine Anfrage ein, in der sie explizit auf § 8a der Bundeshaushaltsordnung und die Verpflichtungen der Bundesrepublik im Kampf gegen den Terrorismus Bezug nahmen. In ihren Antworten bestätigte die Bundesregierung die Entlassung von betroffenen UNRWA-Mitarbeiter\*innen. Sie bekräftigte erneut, dass die Zusammenarbeit an Bedingungen geknüpft sei, und sie unterstrich ihr anhaltendes Vertrauen in die Aufsichtsmechanismen der Vereinten Nationen. Zu diesem Zeitpunkt war die Versicherheitlichung nicht länger ein krisenbedingtes Narrativ, sondern bereits fester Bestandteil parlamentarischer Kontrolle. Eine eingeschränkte Form der Abgrenzung war im politischen Mainstream auch in öffentlichen Aussagen von Bundestagsabgeordneten zu beobachten. Am 21. Februar und damit zwei Tage vor der anstehenden Bundestagswahl bewertete der Bundestagsabgeordnete der Grünen **Robin Wagener** die Vorwürfe gegen das UNRWA als politisch gravierend und reformrelevant, betonte jedoch zugleich das Fehlen kurzfristiger Alternativen für die notwendige humanitäre Hilfe. Dies verdeutlicht, dass es möglich war, sicherheitspolitisch aufgeladene Verdachtsmomente zu übernehmen, ohne daraus zwingend die Forderung nach einer «Ersetzung» des Hilfswerks abzuleiten. Die institutionelle Verankerung fand ihren Ausdruck im Koalitionsvertrag von 2025 zwischen CDU/CSU und SPD, der erstmals explizite Auflagen für die Zahlungen ans UNRWA festschrieb. Anders als die Aussetzung der Finanzierung im Januar 2024, die als vorsorglich und vorübergehend gerahmt worden war, machte der Koalitionsvertrag Konditionalität zu einer dauerhaften Governance-Verpflichtung und verankerte damit ein versicherheitlichtes Framing in der exekutiven Praxis – unabhängig von der weiteren Entwicklung des Konflikts. Zusammen mit den Koalitionsverträgen von 2018 und 2021 lässt sich daran eine messbare Entwicklung ablesen: von einer «Reform mit Unterstützung» über eine «Kontrolle und gleichzeitiger Unterstützung» bis hin zu einem «Engagement mit Auflagen» als Regierungsmaxime.

Die kumulierten nachgelagerten Effekte zeigten sich im Abstimmungsverhalten Deutschlands bei den Vereinten Nationen. **Ende 2025** enthielt sich **Deutschland erstmals der Stimme und brach damit mit seiner bisherigen Praxis routinemäßiger Zustimmung**, während die Generalversammlung das Mandat zeitgleich mit breiter internationaler Unterstützung verlängerte. Zur Begründung ihrer Enthaltung verwiesen Geberstaaten auf ungelöste Probleme in den Bereichen Aufsicht, Reform und Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der Arbeit

des UNRWA. Die Enthaltung war in Deutschland politisch umstritten. Widerstand kam sowohl von den Oppositionspolitikerinnen **Luise Amtsberg**, Bündnis 90/Die Grünen, und **Lea Reisner**, Die Linke, die für ihre Parteien jeweils im Auswärtigen Ausschuss saßen, als auch von kirchlichen Hilfsorganisationen. Die Entscheidung der Bundesregierung fügte sich jedenfalls nahtlos in die Linie der israelischen Politik ein, zu der sowohl Anti-UNRWA-Gesetze als auch die Zerstörung von UNRWA-Einrichtungen in Ost-Jerusalem zählten.

Mit dieser Enthaltung endet der Versicherheitlichungszyklus von Beispiel E in Bezug auf das UNRWA. Zuvor artikuliert Narrative wurden übertragen, normalisiert und durch eine Aufnahme in parlamentarische Prozesse routinisiert und mündeten dadurch in einen **symbolischen, aber doch folgenreichen Bruch auf multilateraler Ebene**. Weder wurde dem UNRWA seine Finanzierung entzogen noch wurde es abgeschafft, **institutionell erfuhr es aber eine Abwertung**. Aus einem vermeintlichen humanitären Partner war ein dauerhaft umstrittener Gegenstand einer durch Sicherheitslogiken geprägten Governance geworden. Dieser Abschluss bedeutete aber nicht das Ende der Versicherheitlichungsdynamik an sich. Am 14. Januar 2026 reichte der **AfD-Abgeordnete Rainer Kraft** eine parlamentarische Anfrage ein, mit der er das Versicherheitlichungsframing über das UNRWA hinaus auch auf das **Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)** ausweitete. Diese Intervention fiel zeitlich zusammen mit der Veröffentlichung des NGO Monitor-Berichts «Puppet Regime: Hamas' Coercive Grip on Aid and NGO Operations in Gaza», der Vorwürfe gegen eine ganze Reihe humanitärer Organisationen erhob, darunter **Oxfam**, sowie mit israelischen Maßnahmen, die die Tätigkeit von 37 internationalen Hilfsorganisationen in Gaza einschränkten. Insgesamt verschob sich damit die Versicherheitlichung vom UNRWA hin zu einem breiteren Feld humanitärer Akteure, statt auf eine einzelne Organisation begrenzt zu bleiben.

### 5.3 Ideologische Infrastruktur und das Rückkehrrecht

Diese Fallstudie untersucht, wie das palästinensische Rückkehrrecht im politischen Feld Deutschlands neu gerahmt, stabilisiert und in konkrete politische Praxis übertragen wird. Im Gegensatz zu Bildungs- und Versicherheitlichungsnarrativen, die auf Praktiken des UNRWA oder mutmaßliche Sicherheitsrisiken abzielen, setzt das Rückkehrrecht narra-

tiv auf einer grundlegenden, horizontalen Ebene an. Es stellt die Legitimität der palästinensischen Flüchtlingseigenschaft selbst infrage und deutet die Flüchtlingsfrage von einem humanitären und rechtlichen Problem in ein demografisches, ideologisches und als Bedrohung staatlicher Souveränität verstandenes Projekt um. Verfolgt man die Entwicklung dieses Narrativs, zeigt sich ein weiter Bogen: Er reicht von seiner Entstehung über seine Verbreitung durch Validierung bis hin zu einer messbaren und anhaltenden Aufnahme in der Zivilgesellschaft.

Der Fall zeigt, wie aus einer zunächst technischen Differenzierung das Fundament einer umfassenden Kampagne wird, die darauf abzielt, das UNRWA mit Auflagen zu belegen, zu reformieren oder aufzulösen und zugleich das Rückkehrrecht als politischen Anspruch zu delegitimieren.

### 5.3.1 Die Umdeutung des Rückkehrrechts

Die deutsche politische Arena war lange vor der Entstehung eines koordinierten Advocacy-Netzwerks in einer Weise strukturiert, die eine solche Umdeutung begünstigte. Wie in Kapitel 3 beschrieben, bestimmt nicht das UNRWA über das Recht auf Rückkehr, das sich aus der Resolution 194 der UN-Generalversammlung ableitet und darüber hinaus Gegenstand der Verhandlungen zu einem endgültigen Status ist. Das Mandat des Hilfswerks beschränkt sich vielmehr darauf, bis zu einer politischen Lösung humanitäre Hilfe sowie weitere Leistungen zur menschlichen Entwicklung für registrierte palästinensische Flüchtlinge bereitzustellen. Am 20. Dezember 2006 veröffentlichte der **Wissenschaftliche Dienst des Bundestags** ein Gutachten zum rechtlichen Status palästinensischer Flüchtlinge. Beleuchtet wurden dabei das internationale Asylrecht, die Resolution 194 der UN-Generalversammlung sowie die Ausschlussklausel aus Artikel 1D der Flüchtlingskonvention von 1951. Obwohl das Gutachten formal deskriptiv angelegt war, hob es zwei Aspekte hervor, die später von Advocacy-Akteuren besonders betont wurden: zum einen die Vererbbarkeit des palästinensischen Flüchtlingsstatus, zum anderen die Tatsache, dass zahlreiche arabische Aufnahmestaaten eine vollständige Integration verweigert hatten. Das Gutachten stellte die Situation palästinensischer Flüchtlinge daher als rechtlich einzigartig und politisch ungelöst dar, also als vom allgemeinen internationalen Asylrecht losgelöst.

Kurz darauf beschloss der Bundestag im Jahr 2007 eine Reform des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes und setzte die EU-Qualifikationsrichtlinie um. Diese Richtlinie sah vor, dass Personen, die Schutz oder Unterstützung von

UN-Organisationen jenseits des UNHCR erhalten, kein Flüchtlingsstatus zuerkannt wird. In der Praxis bezieht sich diese Bestimmung hauptsächlich auf Palästinenser\*innen, die vom UNRWA unterstützt werden. Mit der Reform fand diese Ausschlussklausel Eingang ins deutsche Asylrecht und trug damit zur Etablierung einer separaten Rechtskategorie bei, auf der spätere Narrative aufbauen konnten.

Ab Anfang der 2010er Jahre setzte eine ideologische Umdeutung der palästinensischen Flüchtlingsfrage durch Advocacy-Akteure in Deutschland ein. Die Veröffentlichung (und Neuauflage im Jahr 2019) der Publikation **«Der Mythos Nakba – Fakten zur israelischen Gründungsgeschichte»** durch MFFB und DIG im Jahr 2013 markierte einen neuen Meilenstein in der deutschen Debatte. Darin wandten sie sich gegen das bis dahin vorherrschende Verständnis der Nakba: Sie leugneten die Existenz einer palästinensischen Nation im Jahr 1948, betonten die historische Kontinuität des jüdischen Volkes sowie den legalen Erwerb von Land und deuteten die Flucht der Palästinenser\*innen als kriegsbedingte Folge, die auf Entscheidungen der arabischen Führung zurückzuführen sei. Ausschlaggebend war die Argumentation, dass die UNRWA-Definition eines vererbten Flüchtlingsstatus maximalistische politische Ansprüche – einschließlich des Rückkehrrechts – aufrechterhalte, statt die Vertreibungsproblematik zu lösen. Das UNRWA wurde darin nicht einfach als humanitäres Hilfswerk dargestellt, sondern als Institution, dessen Flüchtlingsdefinitionen bestimmten politischen Zielsetzungen dienen. Bemerkenswert ist, dass diese Interventionen zeitlich noch vor den späteren Veröffentlichungen von Einat Wilf lagen, jedoch bereits deren zentrale Prämisse vorwegnahmen: dass das Rückkehrrecht als Strategie zur Aufhebung der jüdischen Souveränität dient.

Dass **Einat Wilf** bereits frühzeitig in der deutschen Zivilgesellschaft präsent war, stabilisierte diese Entwicklung zusätzlich. Im Juli 2014 sprach sie bei den Israeltagen im Gasteig in München, einer von der DIG unterstützten Veranstaltung. Obwohl sich der Vortrag nicht ausschließlich um das UNRWA drehte, verwies sie auf die Anerkennung Israels als jüdischer Staat und nahm damit bereits die spätere Einordnung der Rückkehrforderung als unvereinbar mit jüdischer Selbstbestimmung vorweg. Dies ist der erste belegte Kontakt zwischen Wilf und den deutschen Advocacy-Netzwerken, die später eine zentrale Rolle bei den Debatten zum Rückkehrrecht spielen sollten.

Das neu konstruierte Rückkehrrecht-narrativ konsolidierte sich weiter durch das Manuskript eines von

der DIG angeregten Vortrags aus dem Jahr 2016, das später zu einem Buch ausgearbeitet wurde. Die Publikation **«Vereinte Nationen gegen Israel»**, die von den aus dem Umfeld von **MENA-Watch** stammenden Autoren **Florian Markl** und **Alex Feuerherdt** verfasst wurde, diente als zentraler Referenztext im Advocacy-Netzwerk: Sie arbeitete frühere Vorwürfe gegenüber UN-Institutionen systematisch auf und bettete das Rückkehrrecht in einen umfassenderen Deutungsrahmen ein, der die Vereinten Nationen als strukturell gegen Israel gerichtet positionierte. In diesem Rahmen galt das UNRWA nicht als neutrales humanitäres Hilfswerk, sondern als politischer Akteur, dessen fort-dauernde Tätigkeit das Rückkehrrecht aufrechterhält und – in der Folge – die Legitimität Israels untergräbt. Durch die Überführung eines umstrittenen politischen Narrativs in ein kohärentes und zitierfähiges Format stellte das Manuskript einen stabilen textlichen Bezugspunkt bereit, der spätere Validierung, Wiederholung und Rezeption in politiknahen und bildungsbezogenen Zusammenhängen erleichterte.

Das Reframing kristallisierte sich 2018 mit der Veröffentlichung von **«Der Kampf um Rückkehr»** von Wilf und Adi Schwartz besonders deutlich heraus. Das auf Hebräisch erschienene Buch, das später sowohl ins Englische als auch ins Deutsche übersetzt wurde, argumentiert, dass das palästinensische Rückkehrrecht das zentrale Hindernis für den Frieden darstelle und durch das vererbte Flüchtlingsregime des UNRWA sowie westliches Entgegenkommen aufrechterhalten werde. Sowohl die englischen als auch die deutschen Untertitel und deren Rezeption stellen den westlichen Umgang mit Ansprüchen palästinensischer Flüchtlinge nicht als rechtliche Verpflichtung dar, sondern als politische Unterstützung dieser Ansprüche. Die Veröffentlichung fiel zeitlich mit den Protesten an der Grenze von Gaza zusammen, die als «Großer Marsch der Rückkehr» bekannt wurden, Demonstrationen, bei denen die Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge im Mittelpunkt stand. Andere Kommentare aus demselben Advocacy-Umfeld deuteten die Proteste in ähnlicher Weise.

Beispielsweise beschrieb das deutschsprachige Portal Mena-Watch die Märsche als Mobilisierungen unter dem Vorzeichen des palästinensischen «Rückkehrrechts», einer Forderung, die dazu führen würde, dass sich Millionen von Flüchtlingen in Israel niederlassen würden, was das Ende des jüdischen Staates bedeuten würde. Im Oktober 2021 veröffentlichten **MFFB** und **DIG** gemeinsam die Broschüre «Rückkehrrecht? Geschichte und Gegenwart einer palästinensischen Forderung», die direkteste und expliziteste deutschsprachige Intervention zum Thema.

Über wiederholte zivilgesellschaftliche Interventionen, öffentliche Veranstaltungen und zitierfähige Publikationen löste dieser Deutungsrahmen das Rückkehrrecht aus seiner völkerrechtlichen und humanitären Verankerung und deutete es als demografisches und souveränitätsbedrohendes Projekt um. In dieser Phase benötigte das Narrativ nicht länger eine anhaltende Begründung, sondern fungierte als unhinterfragte Grundannahme, die in unterschiedlichen Kontexten mobilisiert werden konnte.

### 5.3.2 Validierung und Verbreitung durch politische Entscheidungsträger\*innen

Im Februar 2018 fand diese Deutung Eingang in hochrangige Foren, als **DIG** Berlin eine Diskussionsveranstaltung mit **Patricia Flor**, damalige Abteilungsleiterin für Fragen der internationalen Ordnung Auswärtigen Amt, organisierte, bei der es explizit um das UNRWA, den vererbten Flüchtlingsstatus und das Rückkehrrecht ging.

Gleichzeitig fanden parallele Vermittlungsaktivitäten in parlamentsnahen Kontexten statt. Im September 2018 lud **NAFFO** **Dr. Simon Waldman** zu einem runden Tisch zum Thema UNRWA in den **Bundestag** ein. Anschließend folgten weitere Treffen im Auswärtigen Amt und ein förmliches Schreiben an **Außenminister** Heiko Maas. Ihre Kritik zielte auf den vererbten Flüchtlingsstatus, die Ablehnung von Integrationsansätzen sowie die These, ein umfassendes Rückkehrrecht würde eine Zwei-Staaten-Lösung unmöglich machen. Darin zeigte sich ein klarer Versuch, ideologisch geprägte Narrative in politisch anschlussfähige Argumentationsmuster zu überführen.

Das Narrativ zog 2019 weitere Kreise. Eine Diskussionsveranstaltung von **MFFB** mit **Einat Wilf** und Adi Schwartz konzentrierte sich ausdrücklich auf die Rolle des UNRWA bei der Aufrechterhaltung des Flüchtlingsstatus. Im weiteren Jahresverlauf sprach Wilf gemeinsam mit dem ehemaligen UNRWA-Mitarbeiter James Lindsay im Rahmen einer von UN Watch organisierten Parallelveranstaltung zur Sitzung des UN-Menschenrechtsrats, bei der sie die Auflösung des Hilfswerks forderten. Kurze Zeit später wurde das UNRWA auch in einem öffentlichen Vortrag in Konstanz, der im Jahresbericht des Deutschen Koordinierungsrats der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit (**DKR**) dokumentiert wurde, aufgrund seiner Unterstützung des Rückkehrrechts als Hindernis für den Frieden dargestellt. Die Aufnahme dieses Ereignisses in interreligiöse Berichtsformate zeigt, dass diese Perspektive über dezidiert Israel-nahe Advocacy-Kontexte hinaus Resonanz fand.

Ein weiterer Verbreitungsweg führte über große öffentliche Advocacy-Plattformen auf der Achse Frankfurt–München. Dort trafen zivilgesellschaftliche Mobilisierung und die Präsenz offizieller israelischer Vertreter\*innen zusammen, wodurch vereinfachte Anti-UNRWA- und gegen das Rückkehrrecht gerichtete Narrative in publikumsstarke Veranstaltungsformate eingebracht wurden. So nahm am **Israeltag 2024**, der von **I Like Israel** organisiert wurde, der israelische Botschafter **Ron Prosor** teil. Im Rahmen einer offiziellen Video-Grußbotschaft, die auf der Website der Organisator\*innen veröffentlicht wurde, beschrieb er das UNRWA als «Teil des Problems, nicht der Lösung». Des Weiteren sagte er, dass das Hilfswerk in enger Abstimmung mit der Hamas operiere, und stellte es als «terroristisches Hilfswerk» dar.

Hervorzuheben gilt es im Kontext des hier betrachteten Narrativs zum Rückkehrrecht, dass Prosor palästinensische Flüchtlinge in Anführungsstriche setzte.

Kulturell und historisch geprägte Deutungen wurden etwa in Ausstellungsprojekten wie **DEINs «1948» (2021)** entwickelt und im zivilgesellschaftlichen Umfeld sowie bei Organisationen der politischen Bildung in Berlin breit vermittelt.

Diese Vorgänge wurden zugleich durch die Medien validiert. Meinungskolumnen in der WELT stellten einen Stopp der Zahlungen an das UNRWA oder dessen Reform wiederholt als Mittel zur Schwächung von Rückkehransprüchen dar, selbst dann, wenn gleichzeitig vor humanitären Risiken gewarnt wurde. Die englischen und deutschen Übersetzungen von Einat Wilfs Buch «Der Kampf um Rückkehr» von 2020 sowie die nachfolgende Bewerbung durch israelische diplomatische Kanäle in Deutschland erhöhten die Sichtbarkeit des Buchs und stärkten dessen autoritative Stellung in der deutschen Debatte.

### 5.3.3 Aufgreifen durch die Zivilgesellschaft und politische Wirkungen

Nachdem das neu formulierte Narrativ zum Rückkehrrecht etabliert war, verbreitete es sich über eng miteinander verbundene öffentliche Veranstaltungen. Von 2016 bis 2025 fand in verschiedenen deutschen Städten mehrfach eine Vortragsreihe unter dem Titel «Die Vereinten Nationen gegen Israel» statt. Organisiert wurden diese Vortragsreihen von sich überschneidenden Akteurskonstellationen, darunter verschiedene **DIG-Gruppen**, **MFFB** sowie die österreichische Plattform **MENA-Watch** und die Autoren des Buchs **Florian Markl** und **Alex Feuerherdt**. Später wurde das Narrativ auch in bildungspolitische Kontexte in Berlin getragen, etwa durch Akteu-

re wie Masiyot. Bei diesen Veranstaltungen wurde das UNRWA durchgehend als politischer Akteur präsentiert, der das Rückkehrrecht aufrechterhält und Israel delegitimiert.

Nach dem 7. Oktober 2023 beschleunigte sich der Prozess der Narrativübernahme deutlich. Nur drei Tage später reichte die **AfD** einen Antrag im Bundestag ein, in dem sie das palästinensische Rückkehrrecht explizit ablehnte und zu einem Stopp der Zahlungen ans UNRWA aufrief, während die Partei den vererbten Flüchtlingsstatus als Gefahr für Israels Sicherheit und die deutsche Staatsräson hinstellte.

Zivilgesellschaftliche Initiativen griffen diese Verschiebung des Narrativs auf. So wurden auf kommunaler Ebene Bildungsmaterialien verteilt, die die Nakba zu einem historischen Mythos erklärten. Stiftungen organisierten Vortragsreihen unter der Schirmherrschaft des Antisemitismusbeauftragten der Bundesregierung und stellten den vererbten Flüchtlingsstatus als ideologische Falle dar, die die Aufmerksamkeit von Menschenrechten auf unerreichbare Territorialansprüche umlenke.

Parlamentarische Anfragen und Regierungsantworten belegen, dass vererbter Flüchtlingsstatus und Rückkehrrecht zu zentralen Konfliktlinien im politischen Raum geworden waren. Rechte und andere Oppositionsparteien instrumentalisierten diese Themen gezielt zur Legitimation ihrer parlamentarischen Interventionen. Darin zeigt sich der Übergang eines vor allem in Advocacy-Zusammenhängen zirkulierenden Narrativs zu einem routinisierten Instrument parlamentarischer Politik. Zugleich erfüllt die Bezugnahme auf das Rückkehrrecht für diese Parteien eine strategische Funktion im politischen Wettbewerb: Sie dient dazu, im Rahmen der deutschen Staatsräson die Deutungshoheit über den Schutz jüdischer Sicherheit und Israels Charakter als jüdischer Staat für sich zu beanspruchen.

### 5.3.4 Diskursive Auswirkungen und die Verschiebung der Grundannahmen

Der Fall des Rückkehrrechts verdeutlicht, wie eine zunächst technische rechtliche Unterscheidung durch fortlaufende Publikationen, Veranstaltungsformate und die Vermittlungsarbeit einflussreicher Akteure in einen interpretativen Bezugsrahmen überführt werden kann. Frühere rechtliche und administrative Differenzierungen in Deutschland lieferten dafür eine anschlussfähige Grundlage, die später von Advocacy-Akteuren als Ausdruck palästinensischen «Exzeptionalismus» und politischer Instrumentalisierung umgedeutet wurde. Während transnationale

Akteure wie UN Watch und NGO Monitor ihre Kritik primär entlang operativer und evidenzbasierter Argumentationspfade entwickelten, richteten deutsche Akteure wie MFFB und DIG ihren Fokus von Beginn an auf die Delegitimierung von Rückkehransprüchen.

Wiederholte zivilgesellschaftliche Interventionen und politiknahe Validierungsprozesse verankerten beide Stränge nachhaltig. Gemeinsam positionieren sie das UNRWA als Ausdruck eines Projekts, das die demografische Entwicklung und die staatliche Souveränität Israels gefährdet. Die Hauptwirkung besteht nicht in einem einmaligen, entscheidenden Politikwechsel, sondern in einer dauerhaften Veränderung der Grenzen des Sagbaren in etablierten Arenen: Bestimmte Positionen lassen sich leichter äußern, andere werden zunehmend schwerer zu verteidigen: Im Rahmen dieser Umdeutung erscheint das UNRWA weniger als ein unter restriktiven Bedingungen operierendes humanitäres Instrument, sondern vielmehr als institutioneller Träger eines Anspruchs, der von den genannten Akteuren als unvereinbar mit einer Konfliktlösung betrachtet wird.

## 5.4 Zusammenfassung

Die drei Fallstudien verdeutlichen, wie Kritik am UNRWA und am Rückkehrrecht im politischen Kontext in Deutschland erzeugt, übertragen und verfestigt wird. Grundlage dafür sind wiederkehrende Advocacy-Prozesse mit ähnlichen Funktionsschritten (Narrativproduktion, Übertragung, Aufnahme und Verarbeitung), die sich jedoch in ihrer Reihenfolge sowie in der Dominanz bestimmter Arenen unterscheiden.

Der Fall «Bildung» macht deutlich, dass moralisch aufgeladene Deutungen zu einer routinisierten Überprüfungspraxis führen. Dank einer gewissen Flexibilität im Umgang mit empirischer Evidenz können einzelne Vorfälle wiederholt zu Beispielen für strukturelles Versagen verallgemeinert werden. So wird eine Haltung, die Unterstützung an Bedingungen knüpft, zum Standard, – selbst bei Akteuren, die weiterhin humanitäre Hilfe befürworten.

Der Fall «Versicherheitlichung» belegt, dass identische Argumentationsmuster nicht nur abhängig von ihrem Übertragungskontext Erfolg haben oder scheitern können, sondern auch davon, ob zentrale politische Akteure einen Anreiz haben, verfügbare Deutungsrahmen zu übernehmen. In Beispiel D wurde der Versicherheitlichungsrahmen zwar übertragen, auf Koalitionsebene jedoch zurückgewiesen.

Der Zyklus nach dem 7. Oktober verdeutlicht hingegen, wie Krisenbedingungen diesen Widerstand auflösen und ein latentes Versicherheitlichungsnarrativ in eine dauerhafte institutionelle Neuausrichtung überführen können.

Der Fall «Rückkehrrecht» verdeutlicht, wie eine technische rechtliche Unterscheidung mittels kontinuierlicher Publikationen und Vermittlungsbemühungen durch einflussreiche Akteure zu einer ideologischen Gefahr umgedeutet werden kann. Er unterscheidet sich von den anderen beiden Fällen insofern, als dass die Akteure in Deutschland selbst von Beginn an auf die Delegitimierung der Rückkehransprüche abzielten, anstatt über eine operative Kritik schrittweise dorthin zu gelangen.

Fallübergreifend erscheinen clusterbasierte Mikronetzwerke nicht als autonome «Akteure», sondern als Diffusionsinfrastruktur. Sie stehen selten am Ursprung zentraler Narrative, sorgen aber dafür, dass diese in standardisierte, wiederholbare Formate überführt werden – wie etwa Veranstaltungen, Bildungsangebote, Monitoring-Zyklen oder reichweitenstarke Plattformen. So erleichtern sie das Zusammenspiel zwischen Übertragungsleistungen politisch einflussreicher Akteure, medialer Aufnahme und parlamentarischer Verarbeitung.

Die zentrale Erkenntnis des Kapitels ist, dass sich politische Wirkungen durch Wiederholung und institutionelle Verankerung entfalten, nicht durch einzelne entscheidende Interventionen. **Narrative finden Verbreitung, weil sie in normative Begriffe überführt werden können (Antisemitismusprävention, Staatsräson, Geberverantwortung) und weil es Vermittler\*innen gibt, die institutionellen Zugang bieten, politikfertige Zusammenfassungen erstellen und das Reputationsrisiko von Akteuren der politischen Mitte reduzieren.** Im Zuge der parlamentarischen Verarbeitung werden diese Framings dann in routinisierte Instrumente überführt (Anfragen, Anhörungen, Briefe und Begründungen für das Abstimmungsverhalten), was wiederum das Aufgreifen durch die Medien und nachfolgende Zyklen legitimiert.

Insgesamt besteht die Wirkung also nicht in einer einheitlichen politischen Entscheidung, sondern in einer dauerhaften Neuausrichtung des deutschen Verhältnisses zum UNRWA. Fortgesetztes Engagement gerät dabei zunehmend unter strukturellen Rechtfertigungsdruck, während Reformen, Konditionalitäten oder institutioneller Ersatz zum vorherrschenden Erwartungshorizont der Debatte werden.

# 6 Auswirkungen

Dieses Kapitel beleuchtet, welche konkreten Auswirkungen die Aktivitäten des zuvor beschriebenen Netzwerks haben – und zwar auf die deutsche und europäische Politik, auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe in Gaza sowie auf die europäische Stabilität insgesamt.

## 6.1 Systemische Auswirkungen auf die deutsche und europäische Politik

Die in den vorherigen Kapiteln skizzierte Advocacy-Struktur hat einen kumulativen Effekt auf die Gestaltung von Politik und die Risikobewertung in Deutschland. Die dabei zur Anwendung kommenden Mechanismen wurden in den Kapiteln 4 und 5 untersucht. Im Mittelpunkt steht ein Zyklus mit verschiedenen Phasen: die vorgelagerte Produktion von Narrativen durch einen relativ kleinen Kreis Israel-naher Akteure, deren Übertragung in den nationalen Kontext durch vermittelnde Akteure und deren Zugang zu Entscheidungsträger\*innen, die Normalisierung durch die Medien und schließlich die Etablierung im parlamentarischen Alltag. In dieser Abfolge verschieben sich nach und nach die Grundlagen der Entscheidungsfindung, ohne dass dafür entscheidende neue Beweise oder eine formelle Koordination erforderlich wären. Im Ergebnis stützen sich politische Entscheidungen immer stärker auf versicherheitlichte und identitätsgeprägte Deutungen einer kleinen, Israel-nahen epistemischen Gemeinschaft. Demgegenüber sind Einschätzungen, die sich auf das Völkerrecht, humanitäre Prinzipien oder empirische Befunde vor Ort stützen, mit höheren politischen und Reputationskosten verbunden.

Konkret geht es um die systemischen Folgen einer Verschiebung des Deutungsrahmens: Wird die palästinensische Flüchtlingsfrage vor allem als administratives Problem der Geber behandelt, geraten ihre rechtlichen und politischen Dimensionen – etwa die institutionellen Strukturen, die die Grundlage für den Flüchtlingsstatus und das Rückkehrrecht

darstellen – bei politischen Entscheidungen immer mehr ins Abseits. Die weitere Folge ist eine fortschreitende Marginalisierung der rechtlichen und politischen Dimensionen der palästinensischen Flüchtlingsfrage innerhalb diplomatischer Prozesse, was die Tragfähigkeit israelisch-palästinensischer Verhandlungen über den endgültigen Status untergräbt, da sowohl der Flüchtlingsstatus als auch das Rückkehrrecht weiterhin ungelöste Kernfragen darstellen.

Der Umgang Deutschlands mit dem UNRWA zwischen 2014 und Januar 2026 belegt, wie wiederholte externe Advocacy-Bemühungen, das Aufgreifen entsprechender Narrative im innenpolitischen Feld sowie Reputationsdruck auch ohne entscheidende neue Belege oder eine formelle Koordination dazu führen können, dass Geber ihr Handeln anpassen. In der Folge erodiert der institutionelle Pluralismus (d. h. eine Verengung des Spektrums an Akteuren und Rahmenbedingungen, die die Politik beeinflussen), während evidenzbasierte Entscheidungsprozesse an Gewicht verlieren. Gleichzeitig erweitert sich der Raum, in dem innenpolitische Imperative eine wichtigere Rolle einnehmen als rechtliche Verpflichtungen und evidenzbasierte Bewertungen. Diese Dynamik wirkt sich unmittelbar auf das multilaterale institutionelle Gefüge aus – ebenso wie auf die weiterhin unbeantworteten Fragen auf dem Weg zu einer Lösung des Israel-Palästina-Konflikts.

## 6.2 Humanitäre und operative Folgen der Einschränkungen des UNRWA in Gaza

Die seit Oktober 2023 anhaltende Beeinträchtigung der Aktivitäten des UNRWA hat die ohnehin akute humanitäre Krise in [Gaza](#) zusätzlich verschärft. Diese Beeinträchtigung hat verschiedene Ursachen, ein zentraler Faktor ist jedoch die in Kapitel 5 nachgezeichnete politische Entwicklung. Die Aussetzung der Zahlungen im Januar 2024, die Aufnahme von Auflagen in die Koalitionsvereinbarung von 2025

sowie Deutschlands Enthaltung bei den Vereinten Nationen Ende 2025 fungieren gemeinsam als Verstärker einer vom Advocacy-Netzwerk forcierten Versicherheitlichung des UNRWA. Diese Dynamik führt zu konkreten Einschnitten bei humanitären Kapazitäten und zu einem Rückgang der politischen Unterstützung. Während die militärischen Operationen den humanitären Zugang zu Gaza unmittelbar einschränkten, verringerte die hier nachgezeichnete Entwicklung zugleich den politischen Willen und die institutionelle Fähigkeit, das UNRWA vor Entscheidungen der israelischen Regierung zu schützen, die Finanzierung und diplomatische Unterstützung für die zentrale UN-Organisation aufrechtzuerhalten, die in der Lage gewesen wäre, auf diese Situation zu reagieren. In der Folge wurden deren Aktivitäten noch stärker eingeschränkt, als es der Konflikt allein bewirkt hätte. Die Einschränkung der Tätigkeit des UNRWA sollte vor dem Hintergrund des in den vorherigen Kapiteln analysierten Kontextes gelesen werden: Der Abbau der zentralen Versorgungsinfrastruktur für palästinensische Flüchtlinge ist ein nachvollziehbares und dokumentiertes Instrument in einer Strategie, das Rückkehrrecht als politische Option auszuschließen. Die faktische Zustimmung europäischer Geber wiederum trägt – ob bewusst oder nicht – dazu bei, diese Strategie zu ermöglichen.

Berichten des UNRWA und anderer UN-Organisationen zufolge sind mindestens 851 Personen, die in dessen Einrichtungen Schutz gesucht hatten, zu Tode gekommen. Gleichzeitig haben die anhaltenden Einschränkungen humanitärer Hilfen dazu geführt, dass die Versorgung in den Bereichen Gesundheit, Wasser und Hygiene, Nahrung und Bildung in erheblichem Maße beeinträchtigt wurde. Zahlreiche Berichte kommen zu dem Schluss, dass die Situation vor Ort ein Ausmaß erreicht hat, in dem die Lebensbedingungen als «unbewohnbar» gelten – bis hin zu der Einschätzung, dass die grundlegenden Voraussetzungen für menschliches Leben zerstört wurden. Diese Situation bleibt jedoch nicht auf Gaza beschränkt, sondern führt zu einer größeren Instabilität in der Region.

### 6.3 Risiken für die Stabilität in Europa

Die in dieser Studie nachgezeichneten Dynamiken haben Auswirkungen, die über die deutsche Politik und die unmittelbare humanitäre Lage in Gaza hinausreichen. Sie können auch die Fähigkeit Europas beeinträchtigen, kohärent als regelbasierter internationaler Akteur zu handeln, und das zu einem Zeit-

punkt, an dem diese Fähigkeit bereits erheblichem Druck ausgesetzt ist.

Das unmittelbarste Risiko betrifft die Glaubwürdigkeit. Deutschlands Staatsräson – die grundlegende Verpflichtung zur Sicherheit Israels – sollte historisch mit seinen Verpflichtungen gegenüber dem humanitären Völkerrecht vereinbar bleiben, multilateralen Institutionen und einer regelbasierten internationalen Ordnung. Die hier dokumentierte politische Entwicklung offenbart jedoch ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen diesen Verpflichtungen. Schließlich setzte Deutschland seine Zahlungen an das UNRWA aus, bevor die Ergebnisse einer unabhängigen Untersuchung vorlagen. Es enthielt sich bei der Erneuerung des Mandats, die von einer überwältigenden Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten unterstützt wurde. Und es verankerte eine Logik der Konditionalität in einem Koalitionsvertrag, der eine UN-Hilfsorganisation als Sicherheitsrisiko behandelt. Mit diesem Vorgehen signalisierte der deutsche Staat, dass Advocacy-Druck sowie identitätspolitische Erwägungen im Inland höher gewichtet werden können als rechtliche und empirische Standards. Zusammen mit Deutschlands materieller Unterstützung durch Waffenlieferungen und diplomatische Rückendeckung für den Krieg sendet dies unmissverständliche Signale aus. Andere Staaten nehmen es wahr, und es trägt dazu bei, den normativen Ordnungsrahmen zu schwächen, den Deutschland zu verteidigen sucht.

Ein weiteres Risiko liegt in der Präcedenzwirkung für den humanitären Multilateralismus. Das UNRWA nimmt als ein Hilfswerk, das ein spezifisches Mandat für eine konkrete Bevölkerung hat und dessen Aufgaben im Fall einer Beeinträchtigung nicht von einer beliebigen anderen Institution übernommen werden können, eine ungewöhnliche Rolle im UN-Gefüge ein. Die anhaltende Kampagne, mit der versucht wird, die Organisation als Sicherheitsproblem statt als humanitäres Instrument zu begreifen, sowie der teilweise Erfolg dieser Kampagne dabei, das Vorgehen der Bundesregierung sowie von europäischen Geberstaaten zu beeinflussen, lassen sich als Blaupause begreifen. Denn wenn es einer ausreichend koordinierten Advocacy-Kampagne gelingt, das Mandat einer UN-Hilfsorganisation in ein Risiko für die Geberländer umzudeuten, reichen die möglichen Auswirkungen über das UNRWA hinaus und betreffen die breitere humanitäre Architektur der Vereinten Nationen in Konfliktzonen insgesamt. Das betrifft vor allem die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, in denen der Status palästinensischer Flüchtlinge und ihre Rückkehransprüche verankert

sind – Rahmen, an denen europäische Staaten beteiligt sind und deren Erosion Konsequenzen hat, die über humanitäre Symbolpolitik hinausreichen. Diese Dynamik wirft Fragen hinsichtlich der Transparenz von Advocacy-Strukturen, die aus dem Ausland finanziert werden, innerhalb deutscher demokratischer Institutionen auf – einschließlich inländischer Akteure, die deutsche öffentliche Mittel erhalten und zugleich Teil derselben Advocacy-Koalition geworden sind. Des Weiteren gilt es der Frage nachzugehen, inwieweit die Ziele und Finanzierungsstrukturen dieses Netzwerks überhaupt einer ausreichenden öffentlichen Kontrolle und Transparenz unterliegen. Wo derartige Netzwerke demokratische Institutionen und öffentliche Mittel instrumentalisieren, um Agenden voranzutreiben, die mit den Prinzipien der regelbasierten internationalen Ordnung kollidieren, wird die Einflussnahme selbst zu einer Frage demokratischer Integrität.

Kurzfristig führt ein humanitärer Zusammenbruch in Gaza darüber hinaus zu Instabilität, die nicht auf das Gebiet begrenzt bleibt. Vertreibung, der Abbau staatlicher und administrativer Strukturen sowie Radikalisierungsdynamiken erzeugen Druck, der sich unmittelbar auf Nachbarstaaten, Migrationsbewegungen und die Sicherheitslage in Europa auswirkt – wie auch europäische Sicherheitsanalysen zeigen. Gleichzeitig leidet Europas Glaubwürdigkeit als Ver-

teidiger humanitärer Normen und der multilateralen Ordnung, wenn Hilfe politisiert und rechtliche Verpflichtungen nicht konsequent umgesetzt werden. Um diesen Risiken wirksam zu begegnen, braucht es eine andere Grundlage als eine europäische Politik, die sich vorrangig dem durch innenpolitische Akteure geprägten Advocacy-Druck beugt, statt eine evidenzbasierte Bewertung vorzunehmen. Die Bewältigung der Krise in Gaza ist demnach nicht einfach nur eine moralische oder rechtliche Verpflichtung, sondern ebenso von strategischem Interesse für die Stabilität, die Sicherheit und den internationalen Einfluss Europas.

In der aktuellen Ausprägung des in der bundesdeutschen Politik genutzten Konzepts einer deutschen Staatsräson werden die Unterstützung Israels und die Einhaltung des internationalen humanitären Völkerrechts zunehmend als sich gegenseitig ausschließende statt als komplementäre Konzepte verstanden. Dieses Framing ist nicht nur analytisch fehlerhaft, sondern auch strategisch mit hohen Kosten verbunden, sowohl für Deutschlands internationales Ansehen als auch für die multilaterale Ordnung der EU. Denn die Größe Deutschlands und sein normatives Gewicht führen dazu, dass eine Abschwächung wichtiger EU-Maßnahmen gegenüber der israelischen Politik sich in unverhältnismäßiger Weise auf die gemeinsame Position der Union auswirkt.

# 7 Fazit

Ziel dieser Untersuchung ist es gewesen, herauszufinden, wie sich die Debatten und politischen Entscheidungen in Deutschland zu den Themen Israel, Palästina und UNRWA im letzten Jahrzehnt – und insbesondere nach dem 7. Oktober 2023 – verändert haben und welche Folgen damit einhergingen. Die Befunde machen deutlich, dass die jüngsten Veränderungen im deutschen Umgang mit dem UNRWA weder als Reaktion auf plötzliche empirische Erkenntnisse noch als bloßes Ad-hoc-Krisenmanagement zu verstehen sind.

Vielmehr sind sie das Ergebnis eines langfristigen Advocacy-Prozesses, dessen innere Logik sich aus struktureller Angleichung, gemeinsamen Deutungsmustern, Finanzierungsstrukturen und institutionellem Zugang speist. In diesem Prozess greifen transnationale Finanzierung, innenpolitische Aneignung und zivilgesellschaftliche Normalisierung von Deutungsmustern sowie Entscheidungen auf Regierungsebene ineinander.

## 7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die zentrale Erkenntnis dieser Studie lautet, dass ein relativ kleines, finanziell gut ausgestattetes, rechtsgerichtetes und Israel-nahes Advocacy-Netzwerk nachweislich erheblichen Einfluss auf Debatten und politische Entscheidungen zum UNRWA und zur palästinensischen Flüchtlingsfrage in Deutschland ausgeübt hat – und zwar konzentriert auf eine begrenzte Zahl an Akteuren und Narrativen. Diese Einflussnahme manifestiert sich auf zwei Ebenen: Zum einen arbeiten bestimmte Akteure nachweislich zusammen – etwa in Form gemeinsamer Berichte, geteilter Briefings und personeller Überschneidungen, wie in den Kapiteln 4 und 5 gezeigt. Zum anderen zeichnen sie sich durch strukturelle Gemeinsamkeiten aus: gemeinsame Deutungsmuster und Finanzierungsstrukturen sowie eine enge institutionelle Nähe. In ihrer Gesamtheit treiben diese Faktoren einen zielgerichteten, kumulativen Prozess voran,

in dem Narrative entlang einer klaren Linie von ihrer Entstehung bis zu ihrer institutionellen Verankerung weitergegeben werden.

Am Anfang dieser Linie stehen wenige israelische und transatlantische Akteure, die das zentrale ideologische Gerüst sowie Argumentationsgrundlagen entwickeln (hier als «Diskursproduzent\*innen» und ansonsten als «epistemische Gemeinschaften» bezeichnet). Diese Akteure werden vornehmlich durch **private philanthropische Netzwerke mit Sitz in den USA** finanziert, die durch eine starke Konzentration von Geldgeber\*innen bei zugleich geringer Transparenz geprägt sind. Ergänzend fließen auch **öffentliche Projektmittel aus Deutschland** – sobald die zugrunde liegenden Narrative in Formate politischer Bildung, der Antisemitismusprävention oder fachlicher Beratung übertragen werden. Die in diesem vorgelagerten Raum erhobenen Vorwürfe zeichnen ein Bild des UNRWA als strukturell illegitime und politisch kompromittierte Organisation, die untrennbar mit der Aufrechterhaltung des palästinensischen Flüchtlingsstatus und des Rückkehrrechts verbunden ist. Gerade dieses Rückkehrrecht erscheint dabei nicht als rechtlicher oder politischer Anspruch, sondern als demografische und sicherheitspolitische Bedrohung. Im Sinne des in Kapitel 2 vorgestellten Advocacy-Koalitions-Ansatzes lässt sich sagen, dass diese Narrative über alle drei Überzeugungsebenen hinweg wirksam sind: in ihrem tiefsten Kern eine ideologische Ausrichtung auf exklusive ethnonationale Selbstbestimmung; auf der politischen Ebene die Ablehnung des Rückkehrrechts; und auf der Ebene nachgeordneter Überzeugungen das taktische Argument, wonach ein Stopp der Finanzierung des UNRWA diese Ablehnung praktisch umsetzen könnte.

Die Narrative wurden in Deutschland zunächst von der Opposition im Bundestag aufgegriffen – am häufigsten durch die AfD und, allerdings in anderer politischer Form, durch die FDP. Wie aus den Parlamentsprotokollen in Anhang 3 hervorgeht, haben diese Parteien frühzeitig und wiederholt UNRWA-

kritische, das Rückkehrrecht infrage stellende und sicherheitspolitisch gerahmte Deutungen in die Bundestagsdebatten eingebracht. Obgleich sie zu Anfang umstritten blieben, kam diesen parlamentarischen Eingaben eine wichtige Funktion beim Agenda Setting zu. Sie sorgten dafür, dass bestimmte Thesen – selbst dann, wenn die Regierungsparteien sie formal zurückwiesen oder sich rhetorisch von ihnen distanzierten – die parlamentarische Arena erreichen. Darüber hinaus zwangen sie Ministerien zu Stellungnahmen und erzeugten sie mediale Aufmerksamkeit.

In dieser Phase sind die Narrative noch klar parteipolitisch verortet und werden häufig mit ideologischen Positionierungen in Verbindung gebracht. Im Fall der FDP nahm diese Entwicklung eine direktere Form an: Die Partei hatte seit 2018 in der Opposition durch anhaltende parlamentarische Untersuchungen UNRWA-kritische Deutungsrahmen entwickelt und brachte diese Positionen in die Koalitionsverhandlungen von 2021 ein. Dadurch bot die Partei einen direkten personellen Vermittlungskanal, über den oppositionelle Deutungsmuster in bindende Koalitionspositionen überführt wurden.

Gleichzeitig übernehmen etablierte jüdische und Israel-nahe Organisationen in Deutschland diese Deutungsrahmen, überführen sie in eine gemäßigte Form und verleihen ihnen Legitimität. Staatsnahe zivilgesellschaftliche Akteure, öffentlich finanzierte Einrichtungen zur Antisemitismusprävention sowie langjährig etablierte deutsch-israelische Organisationen sorgen – im gemeinsamen Zusammenspiel – dafür, dass zuvor parteiische Positionen in eine moralisch autoritative und institutionell anschlussfähige Sprache überführt werden. Durch diesen Prozess können Positionen, die eindeutig ideologisch geprägt sind, ein neues Framing erhalten: als verantwortungsbewusste, sicherheitsorientierte oder ethisch begründete Antworten auf Antisemitismus, Terrorismus oder historische Verantwortung. Entscheidend hierbei ist die Beteiligung von Organisationen, die formal anerkannt sind, öffentlich gefördert werden oder über privilegierten Zugang zur Politik verfügen, denn sie lösen die Narrative von ihren parteipolitischen Ursprüngen.

Gemeinsam mit clusterbasierten Mikronetzwerken sorgen sie für eine breite Streuung dieser Narrative in der Zivilgesellschaft – etwa über Bildungsangebote, kulturelle Formate, gemeinschaftliche Räume und öffentlich geförderte Präventionsstrukturen. Sie wirken dabei weniger durch klassische Advocacy-Arbeit als durch Prozesse der Normalisierung:

Umstrittene Positionen werden in ein pädagogisch vermitteltes Alltagsverständnis überführt, das weit über etablierte Advocacy- und politische Kontexte hinausreicht.

Die mediale Verstärkung beschleunigt diesen Normalisierungsprozess weiter. Reichweitenstarke Medien greifen dabei wiederholt auf eine eng abgegrenzte epistemische Gemeinschaft zurück, die dem vorgelagerten Advocacy-Netzwerk strukturell nahesteht.

Durch diese wiederholte Bezugnahme entsteht der Eindruck eines fachlichen Konsenses, während pluralistische Debatten in den Hintergrund treten. Auf diese Weise werden umstrittene Positionen mit der Zeit zu selbstverständlichen Referenzpunkten in Berichterstattung, Kommentierung und politischen Debatten. Die palästinensische Flüchtlingsfrage und das UNRWA-Mandat werden nicht länger als Fragen des Völkerrechts und eines ungelösten politischen Konflikts betrachtet, sondern erfahren eine Umdeutung zu Problemen administrativer und sicherheitspolitischer Natur, deren Lösung auf einer Begrenzung von Risiken, spezifischen Auflagen und einer Neugestaltung der Institution beruht.

Wenn die Narrative die Regierungsebene erreichen, erscheinen sie nicht länger als Forderungen spezifischer Akteure oder eines ideologischen Lagers, sondern als selbstverständliche Begrenzung davon, was politisch akzeptabel ist. Anhand der zeitweiligen Aussetzung deutscher Zahlungen im Januar 2024, der Formulierung von Auflagen bei der Wiederaufnahme sowie der Enthaltung bei der Erneuerung des UNRWA-Mandats im November 2025 lässt sich nachvollziehen, wie dieser Prozess konkrete Ergebnisse zeitigt.

Dabei markiert jeder Schritt weniger einen Bruch als eine allmähliche Verschiebung, in der humanitäre Politik zunehmend politisiert und sicherheits- sowie identitätspolitischen Erwägungen untergeordnet wird.

Wenn mehrere Akteure über reguläre demokratische Verfahren hinweg ähnliche Ziele verfolgen, führt das typischerweise zu diffuser Verantwortlichkeit. Was diesen konkreten Fall analytisch so bedeutsam macht, ist nicht der zugrundeliegende Wirkmechanismus, sondern die vorherrschenden strukturellen Bedingungen: Das hier nachgezeichnete Advocacy-Netzwerk verfügt über keinen ähnlich finanzstarken, institutionell verankerten oder mit einem kohärenten Narrativ ausgestatteten

Gegenpart. Pro-palästinensische, liberale jüdische Gruppen und rechtbasierte Akteure in Deutschland bleiben fragmentiert und unterfinanziert. Daher stoßen die in dieser Studie rekonstruierten Narrative auf ihrem Weg von der vorgelagerten Diskursproduktion bis zur institutionellen Verfestigung nur auf begrenzten organisierten Widerstand. Das Ergebnis ist eine vermeintlich gewöhnliche Interessenpolitik, bei der ausländische und inländische Advocacy-Akteure auf einem ungewöhnlich wenig umkämpften Feld agieren.

## 7.2 Beschränkungen

Diese Studie unterliegt zahlreichen Beschränkungen. Erstens stützt sie sich auf öffentlich zugängliche oder verifizierte geleakte Dokumente und Medienberichte sowie auf Analysen geschlossener Entscheidungsprozesse in Ministerien, Fraktionen und diplomatischen Kanälen. Informelle Interaktionen und nicht-öffentliche Koordination können dabei nur indirekt nachvollzogen werden.

Zweitens variiert der Grad an Transparenz unter den Akteuren stark. Während einige Organisationen ihre Finanzen im Rahmen des Bundestags-Lobbyregisters oder der Berichtspflichten öffentlicher Förderung transparent machen, bleibt die Offenlegung bei anderen stark begrenzt oder intransparent – insbesondere im Bereich privater transnationaler Spendenströme. Dies begrenzt die Möglichkeit einer präzisen Quantifizierung finanzieller Einflussnahme, selbst dort, wo strukturelle Muster klar erkennbar sind.

Drittens liegt der Schwerpunkt der Analyse vor allem auf Deutschland. Deutschlands historische Verantwortung gegenüber Israel, seine Rolle als einer der größten Geber des UNRWA sowie seine spezifische zivilgesellschaftliche und erinnerungspolitische Landschaft prägen die hier beobachteten Dynamiken. Zwar sind viele Elemente des Advocacy-Netzwerks transnationaler Natur, dennoch sollten die Ergebnisse nicht unkritisch und ohne vergleichende Untersuchungen auf andere länderspezifische Kontexte angewandt werden.

Nicht zuletzt stellt die sich seit Oktober 2023 rasch verändernde Lage eine Herausforderung für die Langzeitanalyse dar. Unter dem Druck von Kriegshandlungen, juristischen Auseinandersetzungen und innenpolitischen Veränderungen haben sich Positionen und politische Maßnahmen spürbar verschoben. Und obgleich die Studie Muster iden-

tifizieren konnte, die mehr als zehn Jahre lang stabil blieben, könnten einzelne jüngere Entwicklungen vor dem Hintergrund neuer Evidenz einer Neubewertung bedürfen.

## 7.3 Weiterführende Forschungsansätze

Zukünftige Forschung sollte ähnliche Advocacy-Dynamiken in einer vergleichenden Perspektive untersuchen, insbesondere in anderen wichtigen Geberstaaten. So ließe sich klären, wie verschiedene politische Kulturen und institutionelle Strukturen die Übertragung transnationaler Narrative in nationale Politik vermitteln.

Weiterer Forschungsbedarf besteht auch zu dem in dieser Studie identifizierten strukturellen Ungleichgewicht. Eine systematische Untersuchung, wie Finanzierungsstrukturen, öffentliche Sensibilitäten und institutionelle Risikoaversion diese Asymmetrie prägen, würde das Verständnis gegenwärtiger außenpolitischer Steuerung vertiefen – und insbesondere erklären, warum liberale jüdische Stimmen und palästinensische Diaspora-Organisationen in Deutschland gegenüber dem hier dokumentierten Netzwerk auf einem strukturell ungleichen Spielfeld agieren.

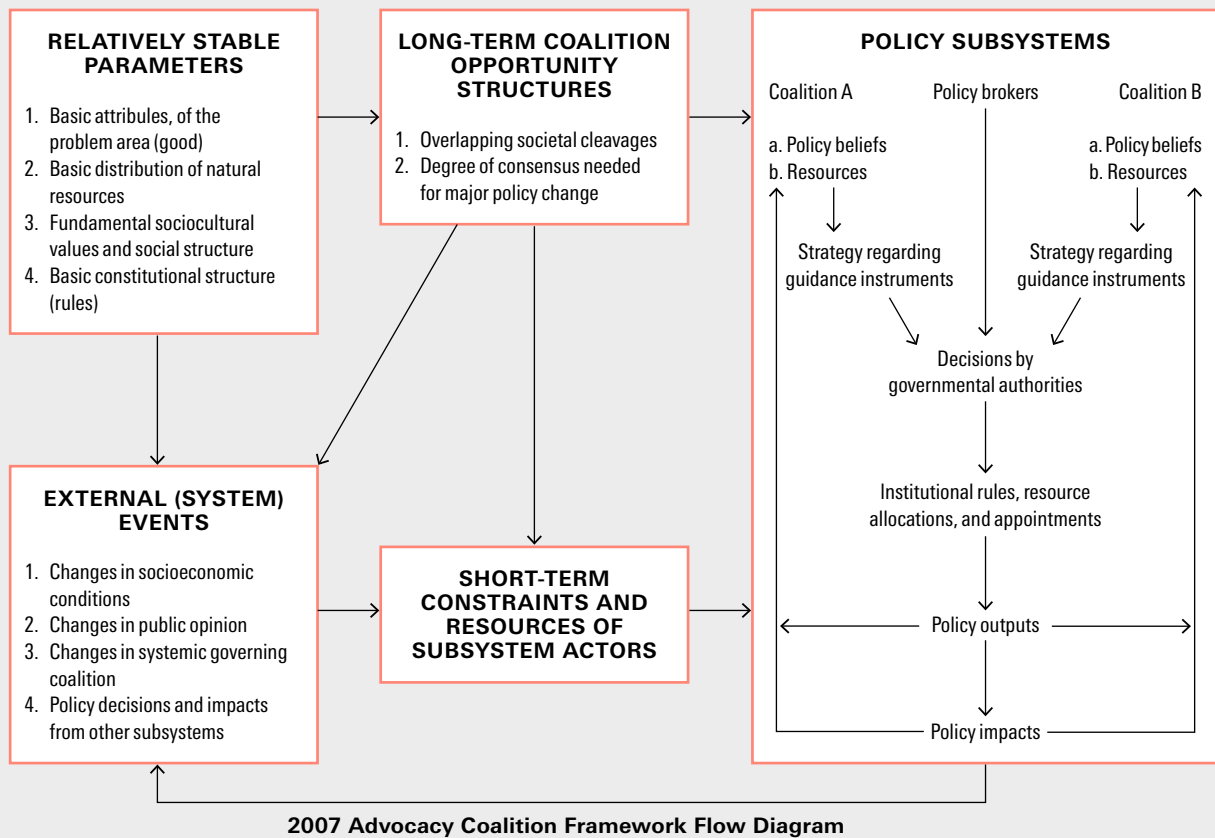
Allgemeiner betrachtet zeigt der Fall des UNRWA die Verwundbarkeit humanitärer Institutionen in politisch polarisierten Kontexten. Künftige Forschung sollte untersuchen, wie sich die Steuerung humanitärer Hilfe verändert, wenn sie mit Identitätspolitik, Sicherheitslogiken und moralischen Grenzziehungen verknüpft wird – und welche Folgen das für das Völkerrecht, die multilaterale Zusammenarbeit und die Glaubwürdigkeit von Gebern hat.

Zusammenfassend legen die Ergebnisse dieser Studie nahe, dass die jüngsten Veränderungen im deutschen Umgang mit dem UNRWA nicht allein als technische Anpassungen oder Reaktionen auf Krisen verstanden werden können. Sie sind vielmehr das Ergebnis eines langfristigen Advocacy-Prozesses, der die Grenzen dessen verschiebt, was gesagt, finanziert und entschieden werden kann.

Diesen Prozess anzuerkennen, ist eine notwendige Voraussetzung, um auf eine stärker evidenzbasierte Politik, humanitäre Integrität und eine ernsthafte politische Debatte über Israel und Palästina in Deutschland hinzuwirken.

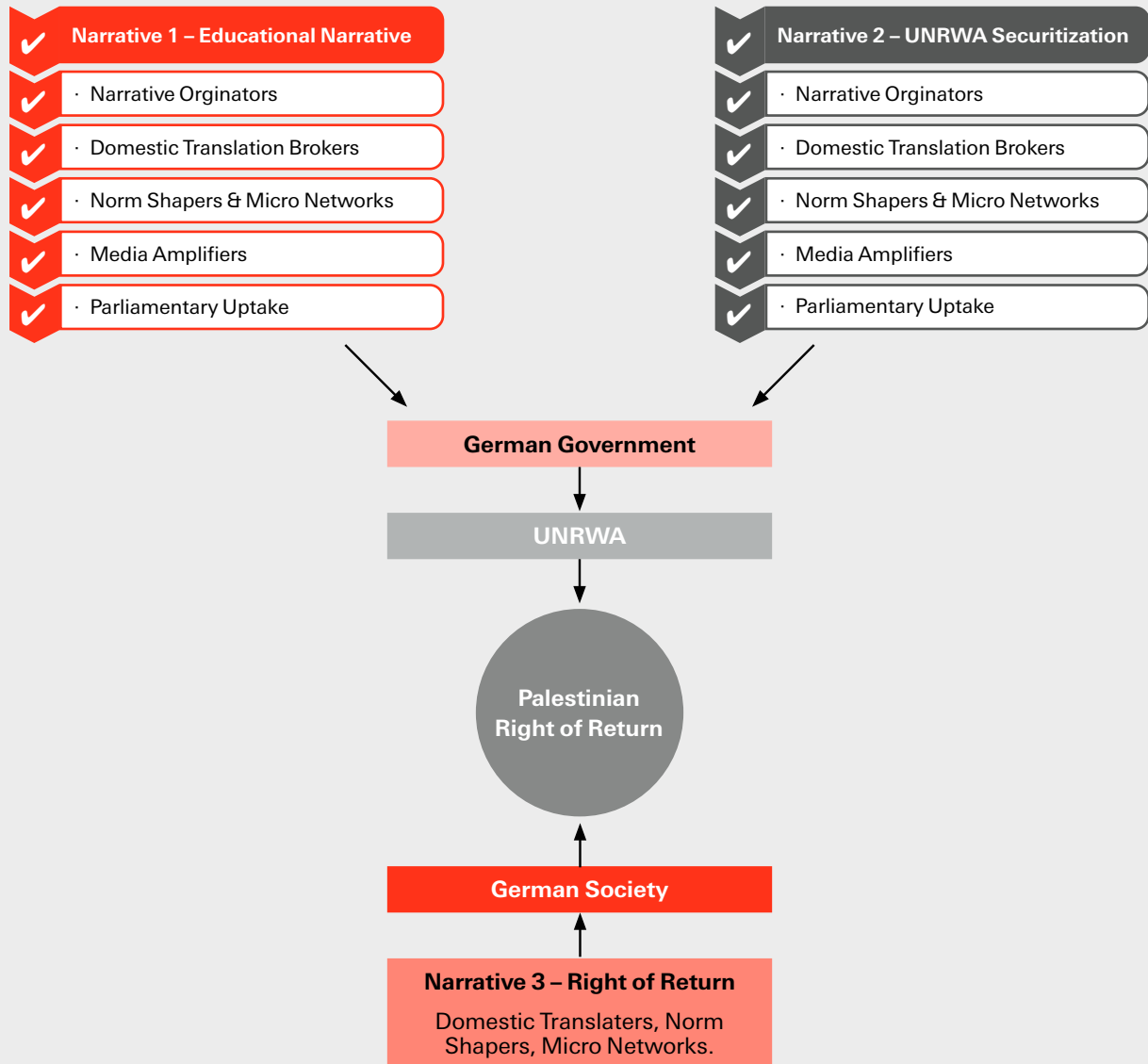
# Anhang

## Anhang 1: AKR-Diagramm (Flussdiagramm des Advocacy-Koalitions-Rahmens)



Quelle: Jenkins-Smith, Hank C./Weible, Christopher M. (Hrsg.): The Advocacy Coalition Framework, Basingstoke 2025, S. 14.

## Anhang 2: Narrative Kaskaden



Quelle: Grafik des Autors

### Anhang 3: UNRWA-kritische parlamentarische Initiativen

Dieser Anhang enthält eine Zusammenstellung der im Deutschen Bundestag zwischen 2014 (tatsächlich ab 2018) und Januar 2026 identifizierten parlamentarischen Initiativen, in denen Kritik an der UNRWA geäußert wurde. Er umfasst Kleine Anfragen, Anträge, schriftliche Anfragen und die entsprechenden Antworten der Bundesregierung. Allgemeine Anfragen zu wiederkehrenden Finanzierungssummen sowie mündliche Fragen sind nicht enthalten.

#### Alternative für Deutschland (AfD)

Nr.	Datum	Typ	Dokumentennummer	Thema	Link
1	07.03.18	Schriftliche Frage	19/1126	Frage hinsichtlich von Bedenken bezüglich der Unterrichtsinhalte an UNRWA-Schulen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/011/1901126.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/011/1901126.pdf</a>
2	07.05.18	Kleine Anfrage	19/2015	Deutsche Finanzhilfen für die UNRWA, angebliche Verbindungen zur Hamas, Antisemitismus.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/020/1902015.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/020/1902015.pdf</a>
3	07.08.18	Kleine Anfrage	19/3871	Fragen nach Maßnahmen gegen die BDS-Kampagne; UNRWA wird indirekt im Zusammenhang mit der Kritik am vererbaren Flüchtlingsstatus und dessen Verbindung zu Rückkehransprüchen erwähnt.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/038/1903871.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/038/1903871.pdf</a>
4	09.06.21	Motion	19/30414	Einstellung der deutschen Finanzhilfen für die UNRWA, Übertragung an das UNHCR.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930414.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930414.pdf</a>
5	08.04.22	Schriftliche Frage	20/1355	Deutsche Finanzhilfen an die UNRWA (2022–2023).	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/013/2001355.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/013/2001355.pdf</a>
6	06.05.22	Schriftliche Frage	20/1679	Anfrage zu Monitoring von UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001679.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001679.pdf</a>
7	10.10.23	Motion	20/8739	Sofortige Einstellung der deutschen Finanzhilfen für die UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008739.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008739.pdf</a>
8	14.11.23	Kleine Anfrage	20/9291	Finanzierung der UNRWA, angeblicher Antisemitismus, Verbindungen von Mitarbeiter*innen zur Hamas.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/092/2009291.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/092/2009291.pdf</a>
9	07.02.24	Schriftliche Frage	20/10292	Welche konkreten Erkenntnisse haben zur Kürzung der Mittel für die UNRWA im Gazastreifen geführt?	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf</a>
10	07.02.24	Schriftliche Frage	20/10292	Zeitlicher Ablauf und Informationsquellen der deutschen Regierung hinsichtlich angeblicher Verbindungen zwischen UNRWA-Mitarbeiter*innen und der Hamas.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf</a>
11	07.03.24	Schriftliche Frage	20/10565	Wusste die Regierung bereits vor den Anschlägen von den Verbindungen zur Hamas?	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/105/2010565.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/105/2010565.pdf</a>
12	22.03.24	Schriftliche Frage	20/10791	Anfrage zu den im Jahr 2022 ergriffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Vorwürfen von UN Watch.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/107/2010791.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/107/2010791.pdf</a>
13	07.06.24	Schriftliche Frage	20/11712	Ein Antrag auf die formelle Einstufung mutmaßlicher Täter*innen mit Verbindungen zum UNRWA als Terrorist*innen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/117/2011712.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/117/2011712.pdf</a>
14	12.02.25	Kleine Anfrage	20/14945	Alternativen zur UNRWA angesichts wachsender Belastungen und einer sich wandelnden geopolitischen Lage (Frage 22).	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/149/2014945.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/149/2014945.pdf</a>
15	20.06.25	Schriftliche Frage	21/512	Monatliche Aufschlüsselung der deutschen Zahlungen an die UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/21/005/2100512.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/21/005/2100512.pdf</a>
16	02.09.25	Kleine Anfrage	21/1030	Hintergrundüberprüfungen von UNRWA-Mitarbeitern*innen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101030.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101030.pdf</a>
17	24.10.25	Schriftliche Frage	21/2387	Die Frage verbindet die künftige Finanzierung des Wiederaufbaus und mit der Skepsis gegenüber der bisherigen Hilfe für die UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/21/023/2102387.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/21/023/2102387.pdf</a>
18	02.12.25	Kleine Anfrage	21/3017	Finanzmittel für den Wiederaufbau im Gazastreifen und die UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/21/030/2103017.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/21/030/2103017.pdf</a>
19	14.01.26	Kleine Anfrage	21/3603	Deutsche Beiträge an die UNRWA und das IKRK, Vorwürfe der Zweckentfremdung und der Zusammenarbeit.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/21/036/2103603.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/21/036/2103603.pdf</a>

**Christliche Demokratische Union (CDU) / Christlich Soziale Union (CSU)**

Nr.	Datum	Typ	Dokumentennummer	Thema	Link
1	04.05.22	Schriftliche Frage	20/1679	Sicherstellung, dass palästinensische Kinder und Jugendliche zu Frieden und Toleranz erzogen werden, ohne politischer Indoktrination ausgesetzt zu sein.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001679.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001679.pdf</a>
2	02.02.24	Schriftliche Frage	20/10233	Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Mittel für das UNRWA-Wohnungsbauprojekt 2022 nicht an die Hamas weitergeleitet werden.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010233.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010233.pdf</a>
3	07.02.24	Schriftliche Frage	20/10292	Disziplinarische und finanzielle Konsequenzen für UNRWA-Mitarbeiter*innen, denen vorgeworfen wird, ihre Unterstützung für Angriffe der Hamas zum Ausdruck gebracht zu haben.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/102/2010292.pdf</a>
4	03.05.24	Schriftliche Frage	20/11250	Warum hat Deutschland die Finanzierung der UNRWA wieder aufgenommen?	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/112/2011250.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/112/2011250.pdf</a>
5	03.05.24	Schriftliche Frage	20/11250	Ausschluss von Terroristen*innen von UNRWA-Hilfe.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/112/2011250.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/112/2011250.pdf</a>
6	26.06.24	Schriftliche Frage	20/12372	Auswirkungen der Vorwürfe gegen 100 UNRWA-Mitarbeiter*innen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/123/2012372.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/123/2012372.pdf</a>
7	25.09.24	Schriftliche Frage	20/13047	Maßnahmen zur Verhinderung der Weiterleitung von UNRWA-Geldern an terroristische Organisationen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013047.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013047.pdf</a>
8	11.10.24	Schriftliche Frage	20/13317	Verbindungen zu Fateh al-Sharif.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/133/2013317.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/133/2013317.pdf</a>
9	25.10.24	Schriftliche Frage	20/13511	Anfrage zu Alternativen zur UNRWA im Bereich der humanitären Hilfe.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/135/2013511.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/135/2013511.pdf</a>
10	11.12.24	Kleine Anfrage	20/14155	Reformkapazitäten der UNRWA und deutsche Aufsicht nach dem 7. Oktober 2023.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/141/2014155.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/141/2014155.pdf</a>
11	03.02.25	Schriftliche Frage	20/14894	Berichte über Geiseln in Einrichtungen der UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/148/2014894.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/148/2014894.pdf</a>

Gesamtzahl der Initiativen der CDU/CSU: 11

**Freiheitlich Demokratische Partei (FDP)**

Nr.	Datum	Type	Dokumentennummer	Thema	Link
1	21.11.18	Kleine Anfrage	19/5941	Reformprojekte der UNRWA, Aufsicht, Bedingungen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/059/1905941.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/059/1905941.pdf</a>
2	27.12.19	Schriftliche Frage	19/16264	Untersuchung zu angeblichen Verbindungen der Hamas zur UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/162/1916264.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/162/1916264.pdf</a>
3	03.03.20	Kleine Anfrage	19/17497	Transparenz bei der humanitären Finanzierung, einschließlich der UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/174/1917497.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/174/1917497.pdf</a>
4	13.11.20	Kleine Anfrage	19/24269	Untersuchung zu angeblichen Verbindungen der UNRWA zu «Islamic Relief» und der Muslimbruderschaft.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/242/1924269.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/242/1924269.pdf</a>
5	16.11.20	Kleine Anfrage	19/24322	Vorwurf der indirekten Finanzierung antisemitischer Inhalte in palästinensischen Schulbüchern mit deutschen und EU-Steuergeldern.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/243/1924322.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/243/1924322.pdf</a>
6	27.01.21	Schriftliche Frage	19/26311	Infragestellung der deutschen Finanzierung der UNRWA, bis nachprüfbar Reformen umgesetzt sind, insbesondere hinsichtlich problematischer Inhalte in den Unterrichtsmaterialien.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/263/1926311.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/263/1926311.pdf</a>
7	09.02.21	Kleine Anfrage	19/26511	Antisemitische Inhalte in den Unterrichtsmaterialien der UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/265/1926511.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/265/1926511.pdf</a>
8	03.02.25	Kleine Anfrage	20/14865	Haushaltssicherungsmaßnahmen, Neutralitätsanforderungen, UNRWA.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/20/148/2014865.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/20/148/2014865.pdf</a>

Gesamtzahl der Initiativen der FDP: 8

**Bündnis 90/Die Grünen**

Nr.	Datum	Type	Dokumentennummer	Thema	Link
1	04.06.21	Schriftliche Frage	19/30285	Maßnahmen, um sicherzustellen, dass UNRWA-Gelder nicht in den Terror fließen.	<a href="https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930285.pdf">https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930285.pdf</a>

Gesamtzahl der Initiativen der Grünen: 1

**Zusammenfassung**

Partei	Anzahl der Initiativen
AfD	19
CDU/CSU	11
FDP	8
Greens	1

## Anhang 4: UNRWA-Gesetz



רשומות

## ספר החוקים

30 באוקטובר 2024

3296

כ"ח בתשרי התשפ"ה

עמוד

4 ..... חוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה-2024

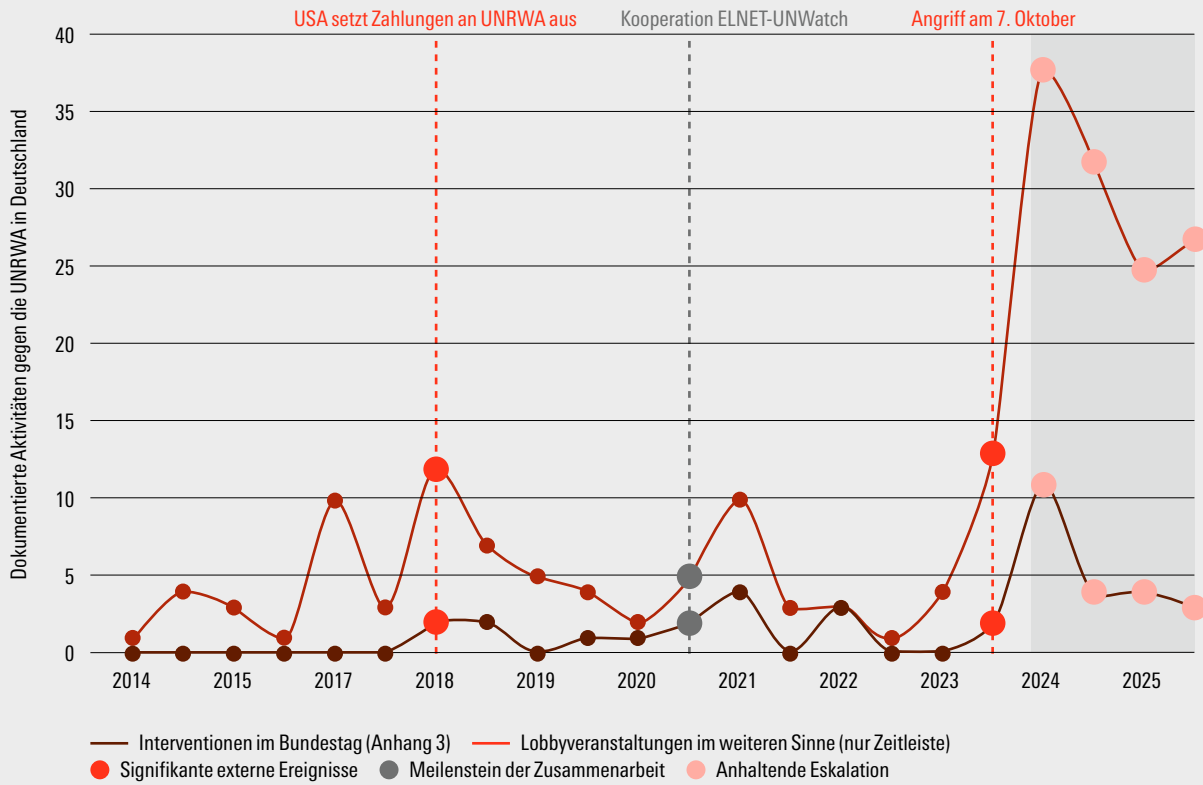
## \* חוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה-2024 \*

- |  |   |
|--|---|
| <p>(א) הזמנת אונר"א בהסתמך על חילוף האיגרות בין ישראל ובין אונר"א מיום ו' בסיוון התשכ"ז (14 ביוני 1967)<sup>1</sup>, תפקע ביום ה' בתשרי התשפ"ה (7 באוקטובר 2024).</p> <p>(ב) שר החוץ יודיע לאומות המאוחדות על פקיעה לפי סעיף קטן (א) בתוך שבעה ימים מיום קבלתו של חוק זה בכנסת.</p> <p>רשות מרשויות המדינה, לרבות גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לא תקיים כל מגע עם אונר"א או עם מי מטעמה.</p> <p>אין בהוראות חוק זה כדי לייתר כל הליך פלילי כנגד עובדי אונר"א ובכלל זה הליך כאמור בשל אירועי 7 באוקטובר 2023 או מלחמת חרבות ברזל, או כל הליך פלילי אחר לפי הוראות חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016<sup>2</sup>, או הפעלת סמכויות כנגדם במסגרת הליך כאמור.</p> <p>תחילתו של חוק זה שלושה חודשים מיום פרסומו; ואולם תחילתו של סעיף 1 ביום ה' בתשרי התשפ"ה (7 באוקטובר 2024) או ביום פרסומו של חוק זה, לפי המאוחר.</p> <p>ראש המטה לביטחון לאומי או נציגו ידווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אחת לשישה חודשים, ובשנה הראשונה מיום תחילתו של חוק זה – אחת לחודשיים, על יישום הוראות חוק זה.</p> | <p>1. פקיעת חילוף האיגרות בין ישראל ובין אונר"א</p> <p>2. אי-קיום מגע עם אונר"א</p> <p>3. שמירת דינים</p> <p>4. תחילה</p> <p>5. דיווח לכנסת</p> |
|--|---|

בנימין נתניהו  
ראש הממשלהאמיר אוחנה  
יושב ראש הכנסתיצחק הרצוג  
נשיא המדינה

\* התקבל בכנסת ביום כ"ו בתשרי התשפ"ה (28 באוקטובר 2024); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 1044, מיום ט' בתמוז התשפ"ד (15 ביולי 2024), עמ' 277.  
<sup>1</sup> כ"א 775, כרך 22, עמ' 411 (נכנס לתוקף ביום 14 ביוני 1967).  
<sup>2</sup> ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

### Anhang 5: TAN-Aktivität und parlamentarische Korrelation



Quelle: Grafik des Autors

**[WWW.ROSALUX.DE](http://WWW.ROSALUX.DE)**