

# Campcities : neues Verständnis von Flüchtlingslagern

Autor(en): **Misselwitz, Philipp**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Trans : Publikationsreihe des Fachvereins der Studierenden am Departement Architektur der ETH Zürich**

Band (Jahr): - **(2010)**

Heft 17

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-918970>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# CAMPCITIES

## NEUES VERSTÄNDNIS VON FLÜCHTLINGSLAGERN

### Philipp Misselwitz

Flüchtlingslager gelten als Orte des Ausnahmezustandes, temporäre Refugien für notleidende Opfer von Gewalt, Vertreibung oder Naturkatastrophen, organisiert und geleitet von humanitären Missionen. Doch die Realität zeigt, dass Flüchtlingslager eine Tendenz zur Verstetigung haben – aus Zeltstädten werden dichte und hochkomplex organisierte Betonwüsten, die der informellen Stadt erstaunlich ähnlich sind, mit Bewohnern, die wie Städter zivile Rechte und somit auch Mitbestimmung fordern. Diese Entwicklungen werden von Gastländern und Hilfsorganisationen bewusst oder unbewusst ignoriert. «Mitbestimmung der Opfer» gilt als politisch gefährlich, obstruktiv und bestenfalls als ungerechtfertigter Luxus.

Deshalb soll am Beispiel der hochverdichteten palästinensischen Flüchtlingslager aufgezeigt werden, dass die dringend notwendige Verbesserung des Lebensumfeldes nicht nur stadtplanerische Ansätze erfordert, sondern dass diese nur mittels weitreichender Partizipation der Flüchtlinge effektiv durchsetzbar sind. Es stellt sich die Frage nach dem «Recht auf Stadt». Palästinensische CampCities werden zu Laboratorien für ein neues Verständnis von Lager, in welchem die politische Flüchtlingsrechte und zivile Bürgerrechte miteinander verbunden werden.

#### URBANISIERTE FLÜCHTLINGSLAGER

Flüchtlingslager werden im Allgemeinen als notwendige Übergangssituation begriffen, die für den Schutz und die Unterbringung von vertriebenen Menschen eingerichtet wurden – von Technokraten entworfen, von einer humanitären Organisationen geführt und vom Militär beschützt. In Diskursen von Architekten und Stadtplanern finden Flüchtlingslager kaum Erwähnung und wenn doch, dann meist im Sinne einer Perfektionierung der vorübergehenden Notfallstrukturen. Ein Besuch in einem Flüchtlingslager zeigt allerdings eine wesentlich komplexere Realität, die uns zwingt, unsere Vorstellung davon zu überdenken. Anstelle einer vorübergehenden Situation finden wir ein Szenario vor, das de facto auf Dauer eingerichtet ist und sich einer Auflösung widersetzt. Statt geordneter Zeltstädte treffen wir auf Straßen, Märkte, Läden und öffentliche Gebäude, die von einem Dickicht improvisierter Gebäude umgeben sind: Ein urbanes Gebiet, das sich von der restlichen Umgebung nur noch durch eine gehisste UN-Flagge oder durch Logos von internationalen NGO unterscheiden lässt. Wir sind konfrontiert mit einem hybriden Raum, der irgendwo zwischen Notlager und Stadt rangiert.

Ein genauer Blick auf die Entwicklung der Flüchtlingslager zeigt, dass dieser Zwischenzustand mit fast sofortiger Wirkung entsteht. Sobald erste Formen der Normalität einsetzen, manchmal nur Wochen oder Monate nach der Ankunft, passen sich die Flüchtlinge ihrer neuen Umgebung an und werden zu Lagerbewohnern. Sie werden zu Experten, was das Überleben mit geringsten Mitteln angeht, sie improvisieren, behelfen sich mit allem, was vor Ort als brauchbar verwendet werden könnte und transformieren damit in kürzester Zeit den physischen, räumlichen, sozialen und ökonomischen Zustand ihrer anfänglichen Notsituation. Zelte werden umgestaltet, erweitert oder durch stabilere Strukturen ersetzt. Provisorische Tische mit Verkaufsgegenständen verwandeln sich in Läden. Ethnographen, Geographen oder Ethnologen haben angefangen, diese hybriden Situationen in den Lagern zu erforschen, und entwickelten neue konzeptionelle Modelle wie *Virtual Cities* (Perouse de Montclos/Kagwanja 2000) oder *CampCities* (Agier 2008). Viele dieser Untersuchungen waren von der Motivation geleitet, bei den humanitären Organisationen und Geldgebern ein Bewusstsein für die aktuellen Bedürfnisse der verarmten, dicht besiedelten und Slum-ähnlichen Siedlungen zu schaffen. Von den zuständigen Organisationen wurde jedoch die Realität der urbanisierten Lager nur sehr zögerlich anerkannt. In vielen Fällen wurden progressive Maßnahmen von Seiten der Regierungen der Aufnahmeländer – manchmal auch von den Flüchtlingsgemeinschaften selbst – blockiert, aus Angst vor einer Normalisierung bzw. davor, dass Flüchtlingslager zu permanenten Städten werden könnten. Für viele ist daher das Konzept der *CampCities* ein Tabuthema.

In diesem Beitrag möchte ich am Beispiel der palästinensischen Flüchtlingslager im Mittleren Osten *CampCities* in einen stadtplanerischen Kontext stellen. Palästinensische Flüchtlingslager sind weltweit die ältesten offiziellen Flüchtlingslager. Mit der Entwicklung von Zeltstädten zu Kasbah-ähnlichen Strukturen<sup>1</sup> verkörpern palästinensische Flüchtlingslager eines der stringentesten Beispiele für den globalen Trend in Richtung 'Camp Urbanisierung'. Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Einführung in die historische Entwicklung der palästinensischen Flüchtlingslager von Zeltstädten zu einigen der am dichtesten besiedelten Orte der Welt, die für viele jüngere Flüchtlingslager aufzeigen könnten, was die Zukunft für sie bereithält. Im Folgenden möchte ich die Konzeptionalisierung und Anwendung einer Stadtplanungsmethode vorstellen, die erstmalig von Flüchtlingen selbst mitgestaltet wurde. Der Beitrag beruht dabei auf den direkten Erfahrungen des Autors bei der Entwicklung und Durchführung eines Pilotplanungsprojekts, das als Teil eines größeren Forschungsprojekts des SIAAL, Department for Planung in Asia, Africa and Latin America von der Universität Stuttgart, zwischen 2006 und 2008 durchgeführt und von der UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) in Auftrag gegeben wurde. Ich möchte mit diesem Beitrag die These aufstellen, dass obwohl urbanisierte Flüchtlingslager außergewöhnliche Orte sind, da sie zu den weltweit instabilsten, überbevölkertsten und inhumansten Wohnumfeldern gehören, viele Gemeinsamkeiten mit den informell gewachsenen Slums vorherrschen, die den Großteil jeder urbanen Umgebung weltweit ausmachen. Die historische Entwicklung der drei im Beitrag angeführten palästinensischen Flüchtlingslager in der Westbank, wie auch ihre derzeitigen Herausforderungen, entsprechen trotz offensichtlicher Differenzen vielfach den Problemen von klassischen Slums. Es scheint daher ebenso angemessen wie einleuchtend, eine Brücke zu schlagen zwischen dem vergleichsweise neuen Diskurs über urbanisierte Flüchtlingslager und den bereits gemachten, reichhaltigen Erfahrungen im Umgang mit informeller Urbanisierung. Mehr als vier Dekaden intensiver Beschäftigung mit informeller Urbanisierung ergab Einblicke in die Improvisationsfähigkeiten, Widerstandsfähigkeit und in die Bewältigungsstrategien innerhalb informeller Viertel und zeigen, wie diese Praktiken für die Rehabilitation und Verbesserung von Slums genutzt werden können. Diese Erfahrungen liefern wertvolle konzeptionelle und operationelle Werkzeuge zur Anwendung auf die Bedürfnisse von 'CampCities'.

Zusammenfassend ist die jetzige Situation in den palästinensischen Flüchtlingslagern durch folgende Charakteristika gekennzeichnet: Erstens durch komplette Auslastung und die Gefahr eines physischen Kollapses. Die Grenzen der vertikalen und horizontalen Expansion sind so gut wie erreicht. Trotzdem wächst die Bevölkerung in den Lagern weiter an. Die meisten Baukonstruktionen werden keine weitere Vertikalisierung aushalten und viele Häuser zeigen bereits bauliche Mängel. Zweitens gibt es eine uneinheitliche Baudichte. Die intensive Bebauung der letzten 15 Jahre hatte einen polarisierenden Effekt auf die Bausubstanz in den Flüchtlingslagern und verstärkte die Ungleichheit. Während einige Gebiete das Wachstum auffangen konnten, kam es in anderen zu einer extremen Überlastung. Drittens wurde offener Raum als Garant für eine minimale Lebensqualität und Sicherheit zugunsten radikaler baulicher Expansion geopfert. Das horizontale und vertikale Wachstum privater Häuser verengte Zugangswege und Straßen und ließ öffentliche Plätze auf ein absolutes Minimum schrumpfen. In Notfällen sind die meisten Gebiete im Lager für Feuerwehrautos, Ambulanzen usw. unzugänglich. Gesundheitsrisiken wie mangelnde Ventilation und fehlendes Tageslicht beeinträchtigen das Leben im Flüchtlingslager. Schließlich stehen die Lagerbewohner kurz vor einem sozioökonomischen Zusammenbruch. Der beinahe komplette Verlust von Arbeitsmöglichkeiten in Israel aufgrund der israelischen Mauer führte zu einem dramatischen Anstieg der Armut. Der internationale Boykott der Palestinian National Authority (Palästinensischen Autonomiebehörde) und der ökonomische Zusammenbruch hatten zur Folge, dass traditionelle, generationsübergreifende Familienunterstützungssysteme wieder an Bedeutung gewannen und zum zentralen Überlebensmechanismus wurden.

## PARTIZIPATIVE PLANUNG IN FLÜCHTLINGSLAGERN

Die sich zunehmend verschlechternden Lebensbedingungen in den palästinensischen Flüchtlingslagern verlangen ein radikales Umdenken: Welches sind die Grenzen der Belastbarkeit für ein Flüchtlingslager? Kann ein Flüchtlingslager als ein Lebensumfeld mit Mindeststandards in Bezug zu Raum- und somit Lebensqualität neu gedacht werden? Kann ein Flüchtlingslager zu einem Ort werden, in dem die zivilen Rechte der Flüchtlinge auf Mitgestaltung ihres Lebensumfeldes voll respektiert werden? Angesichts der mittlerweile bedrohlich gewordenen Verdichtung und Verslumung der Flüchtlingslager erscheinen bloße technokratische Hilfslieferungen kaum angemessen. Vor diesem Hintergrund initiierte UNRWA ein neues Programm zur Verbesserung der Flüchtlingslager, das ICIP (Infrastructure and Camp Improvement Program), das zugleich Ausdruck einer versuchten Neudefinition der Rolle von UNRWA ist: Eine Verschiebung vom traditionellen Notversorgungsansatz hin zu einem auf Nachhaltigkeit zielenden Entwicklungsansatz. Diese Reformbestrebungen reflektieren einen globalen, auch andere UN-Flüchtlingsorganisationen wie UNHCR<sup>2</sup> umfassenden Umdenkungsprozess. Bestärkt wurde diese neue Strategie durch die Genfer Konferenz<sup>3</sup> im Jahr 2004, bei der eine klare Unterscheidung zwischen dem politischen ‚Recht auf Rückkehr‘ und dem zivilen ‚Recht in einem würdigen Lebensumfeld zu leben‘ postuliert wurde. UNRWA wollte einen ganzheitlichen Entwicklungsansatz einführen, der die physische und soziale Umwelt der Lager durch eine partizipatorische, gemeinsam mit den Flüchtlingen entwickelte Planung verbessern sollte.<sup>4</sup> Diese neue Strategie folgte auf das Scheitern des Oslo-Prozesses im Jahr 2000, welches bereits zu einer gewissen Enttabuisierung von physischen Rehabilitierungs- und Verbesserungsinitiativen in Flüchtlingslagern beigetragen hatte. Dennoch war die Einführung dieses neuen Ansatzes nicht einfach. Bis heute bleibt das Programm schwach finanziert, sowohl außerhalb als auch innerhalb der UNRWA wird es häufig hinterfragt und missverstanden. Das ist nicht überraschend, da der CIP (Camp Improvement Plan) sowohl das Mandat von UNRWA als auch seine Beziehung zu den repräsentativen Institutionen der Flüchtlinge infrage stellt. Obwohl es für eine Evaluation des Programms noch zu früh ist, machen erste Piloterfahrungen bei der Umsetzung des ICIP die potentiellen Aufgaben deutlich.

## KOMPLEXE URBANE LEBENSRAÜME BENÖTIGEN KOMPLEXE HANDLUNGSANSÄTZE

Die traditionelle Rolle von UNRWA bei der Unterbringung von Flüchtlingen und dem Bau von Lagern war auf Instrumente reduziert, welche die vorrangig technokratische Haltung gegenüber Flüchtlingslagern widerspiegelt: Katastrophenhilfe und Wiederaufbau als Antwort und in Folge eines bewaffneten Konflikts – ein reaktiver Ansatz, dessen Defizite an den folgenden zwei Beispielen gezeigt werden: UNRWAs Rolle beim Wiederaufbau des Flüchtlingslagers Shatila (Libanon) zeigt auf alarmierende Weise die Konsequenzen eines fehlenden strategischen Weitblicks. Im libanesischen Bürgerkrieg wurde das Flüchtlingslager so gut wie völlig zerstört. 1986 verteilte UNRWA zum Wiederaufbau Spendengelder an die betroffenen Flüchtlinge, versäumte es aber, klare Regeln und Planungscoordination für den Wiederaufbauprozess zu entwickeln. In Kombination mit anderen Faktoren war die Folge verheerend. Das Flüchtlingslager ist heute eines der dichtesten und überfülltesten Lager mit den schlechtesten Gesundheitsbedingungen und einer äußerst prekären Gebäudesicherheit.

Am Beispiel von Rafah und Jenin zeigte sich, wie nach der Zerstörung das Fehlen von etablierten Wiederaufbaukriterien die UNRWA für die Forderungen der Geldgeber anfällig machte. Ein UNRWA-Mitarbeiter beschrieb die Situation nach der Zerstörung im Gaza in der Zweiten Intifada wie folgt: «In Gaza we have the Japanese shelter, the UAE shelter and the Swedish shelter, each of them varies in size and standard, creating confusion and jealousy amongst the camp population...»<sup>5</sup>. Statt einer strategischen Planung, um das bestmögliche Ergebnis zu erreichen, machten die Geldgeber jeweils eigene Vorgaben zum Zeitplan für die Implementierung, zum Design und Arbeitsumfang und setzten die UNRWA immens unter Druck, diesen Erwartungen zu entsprechen. Dies wurde besonders deutlich beim Wiederaufbau des zerstörten Zentrums des Jenin-Flüchtlingslagers, wo «many mistakes of alienating the local population could have been avoided with proper tools in place»<sup>6</sup>. Das Vorhaben mit dem offiziellen Namen The Jenin Camp Rehabilitation Project war insofern innovativ, weil Entwicklungsaspekte, wie beispielsweise die Unterstützung des lokalen Gewerbes und der lokalen Institutionen, berücksichtigt wurden. Jedoch setzten die Geldgeber aus den Vereinigten Emiraten das lokale Planungsteam unter Druck, die Häuser zu vergrößern, und drängten sie letztlich zu einem undurchsichtigen und unfairen Verteilungssystem.

Ein weiteres Instrument, UNRWAs Shelter Rehabilitation Program, unterstützt Flüchtlinge, deren Häuser und Lebensbedingungen nicht den Minimalstandards entsprechen. Um sich für das Sanierungsprogramm für einzelne Häuser zu qualifizieren, müssen die Bewohner Special Hardship Criteria (strikte Armutskriterien – basierend auf Haushaltseinkommen) erfüllen. Während die Auswahlkriterien garantieren sollten, dass von den begrenzten Mitteln vor allem die ärmsten Bewohner profitierten – vom humanitären Standpunkt aus sehr verständlich – verursachte die Anwendung dieses Programms in der Praxis viele Probleme. Neue Häuser konnten nur am selben Ort wieder erbaut werden, egal ob dieses Gebiet überbevölkert war oder mehr offene Fläche benötigt wurde. Häuser, die saniert werden konnten, waren zufällig verteilt innerhalb des Flüchtlingslagers. Oft waren es nicht die mit den größten Schäden und häufig waren sie verbunden mit Nachbarhäusern, was die Möglichkeit der Intervention begrenzte.

Das größte Versäumnis lag jedoch im Fehlen eines gesamtheitlichen Ansatzes. Die zur Verfügung stehenden Werkzeuge kamen meist unkoordiniert und als reaktive Ad-Hoc-Gesten zum Einsatz. Vorausschauende strategische Planung im Sinne gesamtheitlicher Entwicklungsplanungen fehlten völlig. Dies war teils der blockierenden Haltung der Gastländer anzulasten. Doch auch UNRWA selbst betrachtete die Unterkunft der Flüchtlinge als ein technokratisch zu lösendes Problem und versäumte es, mittels strategischer Konzepte für die sich rasant verschlechternde und die Lebenssituation der Flüchtlinge massiv beeinträchtigende bauliche Situation in den Flüchtlingslagern zu planen.

Die Unzulänglichkeit und negativen Konsequenzen dieses reaktiven Ansatzes waren vielen UNRWA-Mitarbeitern längst bekannt. Erste Versuche eines Umdenkens lassen sich bereits in die frühen 90er Jahre zurückdatieren, doch scheiterten sie zumeist am Widerstand der Gastländer, wie das Beispiel des syrischen Neirab-Camps illustriert. Das Camp war einst in von der französischen Armee zurückgelassenen Baracken eingerichtet worden. Nach Jahrzehnten des informellen Wachstums wurden diese Baracken buchstäblich unter der dichten Masse der Wohngebäude begraben. Die nun ein-



sturzgefährdeten Barackenstrukturen waren so untrennbar mit den Wohngebäuden verbunden, dass effektive Abhilfe nur im Rahmen einer Gesamtsanierung (und teils Neubau) des Lagerzentrums sinnvoll war. Nach dem Einspruch der syrischen Regierung scheiterte jedoch ein erster Planungsversuch.<sup>7</sup>

Erst die bereits erwähnte Genfer Konferenz 2004 schaffte letztlich die politischen Rahmenbedingungen für eine umfassendere Neuorientierung. Die wichtigste strukturelle Reform war die geplante Eröffnung eines neuen Departments innerhalb der UNRWA. Das ICID (Infrastructure and Camp Improvement Department) erhielt den Auftrag, Werkzeuge für eine gesamtheitlich ausgerichtete, integrierte Verbesserung der Lebensbedingungen in den Flüchtlingslagern zu entwickeln. Es fehlten quantifizierbare Basisdaten sowie ein qualitatives Verständnis der Urbanisierung der Flüchtlingslager. So entstand die Idee des Camp Development Pilot Research Project als gemeinsame Initiative von UNRWA und der Universität Stuttgart. Zum ersten Mal in der Geschichte der UNRWA wurden palästinensische Flüchtlingslager am Beispiel von Amari, Deheishe und Fawwar als lokal-spezifische Lebensumfelder gesamtheitlich untersucht.<sup>8</sup> Räumliche Kartierungen zeigten

beispielsweise die komplexe, stadtähnliche Ausdifferenzierung der Nutzung in klar unterscheidbare Zonen: zum Beispiel Gewerbe- und Wohnbereiche oder eher zentral gelegene Zonen mit besonderer Dichte von Institutionen und öffentlichen Einrichtungen. In vielen Fällen wurde aus UNRWAs zentral gelegenem Versorgungskomplex ein Nukleus für ein urbanes ‚Stadtteilzentrum‘. Auch innerhalb der Wohnquartiere sind klar voneinander unterscheidbare Quartiere erkennbar, die meist nach ehemaligen Herkunftsorten benannt wurden. Viele dieser Quartiere entwickelten zudem Gemeinschaftsplätze, die für Feste wie Hochzeiten, Beerdigungen oder andere Anlässe, für die in den engen Häusern kein Platz ist, genutzt werden. Auch ohne Lenkung durch Planung oder Kontrolle von aussen garantierten allgemein akzeptierte Baunormen und interne Systeme der Konfliktaushandlung das informelle Wachstum. Das Forschungsprojekt zeigte auch die komplexen Identitäten und sozialen Netzwerke auf Block-, Quartiers- und Lagerebenen. Die fest zusammengeschweisste Lagergemeinschaft garantiert nicht

nur für gegenseitige Unterstützung in Notlagen, sondern schafft auch ein Gefühl vertrauter Zugehörigkeit. In diesem Sinne zeigten die Untersuchungen in den Fallstudien, dass Flüchtlingslager heute nicht nur die Summe ihrer dramatischen Geschichten, Probleme und Defizite sind. Sie sind auch das Produkt jahrzehnte langer Investition von Flüchtlingen in Baustruktur, Institutionen und soziale Netzwerke. Flüchtlingslager sind Orte extremer ökonomischer und politischer Not, aber gleichzeitig auch Orte des Experimentierens und der Innovation. Die Bewohner haben Überlebenspraktiken, Geschick und Expertise entwickelt, die es ihnen möglich machte, ihre Situation zu ertragen und neue Lebensgrundlagen innerhalb und außerhalb der Flüchtlingslager zu schaffen. Es sind die zum Teil verwirrenden und komplexen Normen und Vorschriften, die es den Lagerbewohnern ermöglichen, unter den Bedingungen extremer Dichte und Armut zu überleben.

Aufbauend auf den Forschungserfahrungen wurde ein Konzept für eine partizipative Planung entwickelt. Der CIP ist das erste Planungsdokument, das aufzeigt, wie mit Sensibilität und unter Berücksichtigung der lokalen Bevölkerung ein umfassender Entwicklungsplan erstellt werden kann. Über einen Zeitraum von zwei Jahren erarbeitete das Stuttgart-UNRWA-Forschungsteam mit der lokalen Gemeinde einen ersten umfangreichen räumlichen Koordinations- und Planungsentwurf für ein palästinensisches Flüchtlingslager, das außerhalb einer Notfallsituation entwickelt wurde. Statt einer großangelegten Intervention, wie das Neirab Rehabilitation Project oder der derzeitige Umbau von Nahr el Bared, war hier das Ziel eine sensible Verbesserung durch ein kontinuierliches Step-by-step-Verfahren. Dies geschah zum Teil auch aus pragmatischen Gründen, da das Budget für dieses Projekt nur einen Bruchteil im Vergleich mit den zwei anderen genannten Projekte ausmachte.

Doch der Fokus auf kleine Schritte anstatt umfassender Veränderungen ist nicht nur pragmatisch. Der hier vertretene Ansatz sieht eine Verschiebung von einem umfassenden, zentral geleiteten Projekt hin zu einer Liste von Projekten vor, die von den Lagerbewohnern selbst durchgeführt werden können. Die Absicht ist, einen sanften und flexiblen urbanen Transformationsprozess anzustoßen, der sowohl die urbane Bausubstanz wie auch die Lagergemeinschaft stärken soll, was auch den Aufbau von lokalen Organisationsstrukturen einschließt, die dafür sorgen sollen, das bereits Erreichte zu bewahren und fortzusetzen. Die Alternative, ein selbstherrlicher Top-down-Ansatz zur Verbesserung der Lager läuft Gefahr, als ignorant und respektlos wahrgenommen zu werden und ruft vermutlich nicht nur Widerstand und Boykott hervor, sondern – was viel wichtiger ist – würde es auch versäumen, die lokalen Erfahrungen und Bewältigungsstrategien zu nutzen, die von lokalen Experten zusammengetragen wurden und besser als irgendeine externe humanitäre Organisation effektive Veränderungen einleiten könnten.

Parallel zur räumlichen Optimierungsplanung macht das CIP in Fawwar Vorschläge für die Stärkung der sozialen Gemeinschaft und ökonomischer Aspekte, wie die Einführung eines selbstverwalteten Mikrokreditsystems, Konsolidierung des lokalen Gewerbes, Verbesserung infrastruktureller Kapazitäten und Schulung von Mitarbeitern der lokalen Institutionen. Durch physische und sozioökonomische Massnahmen der CIP sollen vorhandene positive Dynamiken und Prozesse unterstützt, vorangetrieben und strategisch gelenkt werden – ein Ansatz, der als ‚Akupunktur Stadtplanung‘ bezeichnet werden könnte.



## VON UNRWAS ›PHANTOMHERRSCHAFT‹ ZU LOKALER SELBSTVERWALTUNG

UNRWA hat, wie viele andere humanitäre Hilfsorganisationen, in Flüchtlingen seit eh hilfsbedürftige Opfer gesehen. So wie die UNRWA es versäumt hat, den Urbanisierungsprozess anzuerkennen, der die Zeltstädte in komplex gebaute Umwelten verwandelte, wurde auch nicht erkannt, dass die traumatisierten und stimmlosen Opfer emanzipierte Subjekte werden wollen, sobald eine Art Normalisierung im Lagerleben eingeleitet ist. Der paternalistische Ansatz – eine Hilfsorganisation hilft einer anonymen Gruppe von Begünstigten – vermag in der Regel nicht die vielfältigen Formen sozialer Mobilisierung, wie das Entstehen von lokalen Initiativen oder Institutionen, zu erkennen und zu nutzen. So war auch die Beziehung zwischen UNRWA und der Lagergemeinde, jahrzehntelang durch Frustration, Misstrauen, Fehlkommunikation und gegenseitiges Missverständnis gekennzeichnet.

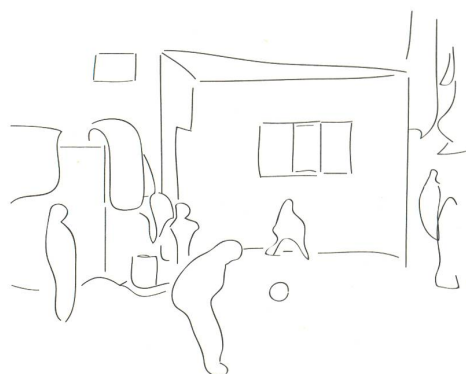
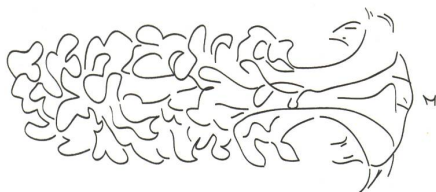
Ein erster Schritt auf dem Weg zur Neuorientierung des Verhältnisses von UNRWA mit den Lagergemeinschaften ist eine Anerkennung der tatsächlichen sozialen und politischen Strukturen und Netzwerke in den Lagern. Hier liegen offizielle Rollendefinition und tatsächliche Situation oft weit auseinander. Hinzu kommen erhebliche Unterschiede in den fünf Länderregionen. In Syrien und Jordanien kontrolliert vor allem der Staat durch verschiedene Organe die Flüchtlingslager. Demgegenüber ist die Situation in den palästinensischen Gebieten und im Libanon völlig anders. Hier gibt es ein Netz von komplexen Machtstrukturen,



das sich zusammensetzt aus einem oder zwei miteinander im Konflikt stehenden Komitees (im Libanon), einem Sicherheitskomitee, Prominenz, politischen Fraktionen, der Palestine Scholars' League (ein Zusammenschluss, welcher der Hamas nahesteht), PLO-Gewerkschaften und -organisationen (Arbeiter, Frauen, Ingenieure etc.), CBOs<sup>9</sup> (Community based Organizations), NGOs<sup>10</sup> und lokalen UNRWA-Einsatzkoordinatoren (Camp Service Officers).<sup>11</sup> Die Machtbalance zwischen diesen Kräften verändert sich dynamisch und variiert von Lager zu Lager und zwischen den verschiedenen Regionen. Eine besonders hervorzuhebende Struktur ist jedoch das Local Committee oder Popular Committee (Lokale Flüchtlingslagerkomitee), das sich als wichtigster, von der Lagergemeinschaft selbst bestimmter Verwaltungskörper sowohl in den palästinensischen Gebieten der Westbank und in Gaza als auch in Libanon herausgebildet hat.

Für alle Flüchtlingslager trifft jedoch zu: Statt von einem Souverän werden Flüchtlingslager von einem Verbund mehrerer Teilsouveräne regiert. Nach der Rechtslage steht den Institutionen der Gastländer die Rolle des klassischen Souveräns zu. Doch vor allem in der Westbank und in Libanon bleibt diese Rolle de facto unausgefüllt. Anstelle der libanesischen Regierung oder der israelischen Militärbesatzung (Westbank) treten die Teilsouveränitäten von PLO/PNA und ein Netz von weiteren Akteuren. Die Situation wird noch komplexer, wenn auch noch die Rolle von UNRWA in diesem Herrschaftsgefüge berücksichtigt wird. Dafür möchte ich den Begriff 'Phantomherrschaft' einführen, um die spezielle Position von UNRWA gegenüber den Flüchtlingslagern zu beschreiben.

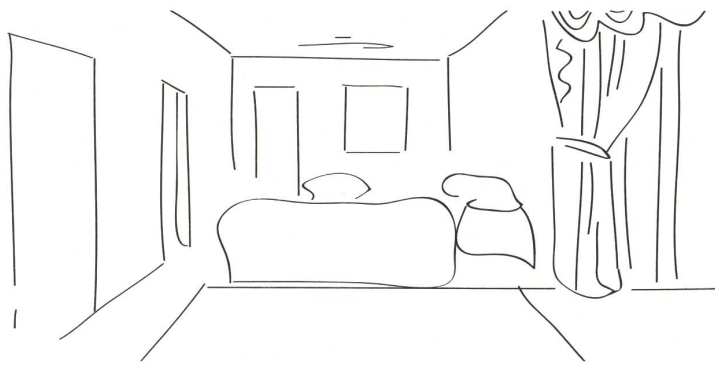
Michel Foucault erinnert uns daran, dass unser Interesse nicht der Macht gelten muss, die von der Ausübung von Herrschaft ausgeht, sondern vielmehr den Folgen einer durch eine bestimmte Regierungsführung erzeugten Macht. Obwohl UNRWA nicht mit dem Ziel gegründet wurde oder das Ziel anstrebt, die Flüchtlingslager zu verwalten, wird ihr von vielen Bewohnern der Flüchtlingslager der Status des Machtinhabers zugeschrieben. Viele Bewohner machen UNRWA für alle Missstände in den Flüchtlingslagern verantwortlich. Ihrem Ärger über die scheinbare Passivität von UNRWA Ausdruck verleihend, stellte eine Bewohnerin die Frage: «Where is UNRWA when my neighbour builds a second and third floor without leaving any proper space for my apartment?» In der Tat benutzten viele Befragte den Begriff 'Chaos', um die Situation in den Flüchtlingslagern zu beschreiben, und bezeichneten die Untätigkeit der UNRWA als eine Hauptursache dafür.



Gemäss dem deutschen Philosophen Carl Schmitt ist der Machthaber derjenige, der den Ausnahmezustand ausruft. Er zeichnet sich nicht durch die Ordnung aus, die er über die Verfassung institutionalisiert hat, sondern durch die Aufhebung dieser Ordnung (vgl. Agamben 1998). In den Flüchtlingslagern wird der Ausnahmezustand durch mehr als einen Machthaber bewirkt. Viele Akteure, oftmals die politischen Vertreter dieser Flüchtlingslager und diejenigen, die als lokale Machthaber bezeichnet werden können, bestehen auf den Ausnahmestatus der Flüchtlingslager und lehnen deshalb sowohl deren Unterordnung unter staatliche Kontrolle als auch die Schaffung von demokratisch gewählten Selbstverwaltungen ab, welche für sie einer ‚Normalisierung‘ gleichkäme. Tatsächlich handelt es sich aber oft um eine Machtsicherungsstrategie und die Vermeidung möglicher Machtbedrohung durch jede Form von Wahlen.

Das Leben in einem solchen Sonderraum, der entweder von realen, scheinbaren oder lokalen Machthabern proklamiert wird, hat ernsthafte Folgen für seine Bewohner, insbesondere aber für die Urbanisierung des Flüchtlingslagers wie auch für seine Beziehung zur urbanen oder ländlichen Umwelt. Eine umfassende Verbesserung der Bedingungen in den Flüchtlingslagern kann jedoch nicht in einem Sonderraum stattfinden, in dem kaum eine städtische Ordnung angewandt wird, Regeln und Gesetze aufgehoben sind. Tatsächlich ist er dem diamentral entgegengesetzt. Dies führt zu einem nicht einfach zu lösenden Dilemma. Das Anliegen, partizipative und strategische Planungsansätze sowie ‚community empowerment‘ einzuführen, bleibt leere Rhetorik, wenn nicht das Problem der ‚camp governance‘ direkt angegangen wird.

Der Pilotplanungsprozess in dem in der Westbank gelegenen Flüchtlingslager Fawwar macht die großen Schwierigkeiten deutlich, die auch in einem verhältnismässig stabilen Flüchtlingslager im Zusammenhang mit der Frage der lokalen Machtverhältnisse auftreten können. Die vielfältigen Konflikte legen exemplarisch dar, wie ein partizipativer Planungsprozess etablierte Machtpositionen hinterfragen und verändern kann. Insbesondere das schwierige Verhältnis zwischen der Lagergemeinschaft und UNRWA wandelte sich von einer durch Misstrauen gegenüber Agentur und CIP geprägten Atmosphäre zu einer erstmalig gleichberechtigten Partnerschaft bei der Definition von Massnahmen und Entwicklungsprioritäten. Das konkrete Ziel – die Verbesserung der Lebensbedingungen im Flüchtlingslager – schuf hierfür einen konstruktiven Rahmen. Neben den Erfolgen im pragmatischen Umgang miteinander, zeigte der Planungsprozess ein noch viel grundlegendes Potential auf: Partizipation und lokales Empowerment bei Planungsinitiativen an der gesellschaftlichen Basis sind dazu verurteilt, projektbezogen und temporär zu bleiben, wenn der Status quo sich nicht ändert. Ein radikales Umdenken in Bezug auf Selbstverwaltung ist notwendig, damit Versprechen und Potential der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Flüchtlingslagern vollkommen ausgeschöpft werden können – hier ist vorausgesetzt, dass UNRWA die Flüchtlingsgemeinschaft weder repräsentieren kann noch sollte. Ein Planungsprozess könnte hierbei als Katalysator wirken. Die im Planungsprozess gebildeten Strukturen könnten sich zu dauerhaften, lokalen Verwaltungsstrukturen verstetigen, die mit UNRWA und anderen Akteuren auf gleichberechtigter Ebene agieren und die mittel- und langfristige Eigentümerschaft für den CIP übernehmen.



Bund Eif

Der Planungsprozess von Fawwar hat in seinen Anfängen gezeigt, wie sich eine solche Struktur entwickeln könnte. Es entstand eine Working Group (Arbeitsplattform) unter dem Dach des Local Committees, das alle wichtigen Entscheidungen im Planungsprozess traf und als 'Türöffner in die Gemeinde' fungierte. Die Working Group garantierte erstmals breite Einbeziehung einer Vielzahl bislang unterrepräsentierter Gruppen wie Frauen oder Jugendliche. Im Arbeitsprozess verschwand allmählich der anfängliche Widerstand der Lagereliten, 'gewöhnliche' Lagerbewohner am Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen. So entstand eine zielorientierte und im Sinne der Gesamtgemeinschaft arbeitende breite Plattform, die nicht nur Bottom-up-Planung, sondern auch effektives Verhandeln mit Partnern auf der kommunalen und staatlichen Ebene ermöglichte. Vertreter von Nachbargemeinden und externen NGO wurden zu Beratungen eingeladen und wichtige Entscheidungen wurden einvernehmlich getroffen.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN: DIE FLÜCHTLINGSLAGER NACH CIP?

Worin werden die kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen des CIP in den Flüchtlingslagern bestehen? Bis jetzt bleiben die Versprechen, eine grundlegende Verbesserung der Lebensbedingungen in den hochverdichteten Flüchtlingslagern zu erreichen, verbale Versprechen. Bei einer erfolgreichen Umsetzung von CIP könnten partizipative Planungsprozesse jedoch die Beziehung zwischen Hilfsorganisation und Flüchtlingsgemeinden radikal neu definieren, im Sinne einer Verlagerung von Verantwortung von UNRWA hin zu einer in der Gemeinschaft verankerten Selbstverwaltungsstruktur.

Palästinensische Flüchtlingslager könnten zu Laboratorien für eine neue Art räumlicher Organisation von Flüchtlingsunterkünften werden, die sich in ihrer Struktur, Perspektive und Organisation von jeder anderen Form der Konzentrierung von Flüchtlingen unterscheidet – eine urbane Umwelt, in der Flüchtlinge fast alle Bürgerrechte haben und dabei ihren Status als Flüchtlinge, d.h. als Nicht-Staatsbürger, beibehalten. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Flüchtlingslager in den palästinensischen Territorien beträgt etwa 35.000 Personen, was der Größe einer Kleinstadt entspricht. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass nachhaltige 'camp governance' von kommunalem Manage-

ment lernen sollte.<sup>12</sup> Dabei müssen diese neuen Verwaltungsstrukturen der Flüchtlingslager nicht nur gegenüber denjenigen, für die sie da sind (den Bewohnern der Flüchtlingslager), sondern auch gegenüber den übergeordneten Behörden rechenschaftspflichtig bleiben. Zentrale Entscheidungen dürfen dabei nicht im Alleingang gefällt werden, vielmehr bedürfen sie der Partizipation und der Abstimmung mit der UNRWA, den entsprechenden regionalen Vertretern und den nationalen Regierungen. Externe Akteure müssen hinzu gezogen werden, um die Effektivität der Lagerverwaltungsstrukturen, einen transparenten Wahlprozess, die Form der Entscheidungsfindung und die Ausgaben zu überwachen.

Erfolgreiche CIP werden die lokale Entwicklung anschieben und könnten die Flüchtlingslager in eine vorteilhafte Position gegenüber umliegenden Dörfern und Städten bringen, die keine internationale Unterstützung erhalten. Unterschiede beim Zugang zu Bildung, Gesundheitsangeboten und Hilfsprogrammen machen sich schon heute bemerkbar. In abgelegenen ländlichen Gebieten haben sich Flüchtlingslager bereits zu wirtschaftlichen Zentren entwickelt und könnten zukünftig verstärkt an Bedeutung als regionale Motoren für Entwicklung gewinnen. Lokale Modelle von 'camp governance' könnten ihre Umgebung dahingehend beeinflussen, dass dies möglicherweise auch zur Anregung eines Reformprozesses der politischen und administrativen Strukturen führt und die Bevölkerung ermutigt, stärkere Transparenz, Rechenschaft und direkte Partizipation in Planungsprozessen einzufordern.

Die Funktion der UNRWA in Bezug auf die Flüchtlingslager wird sich im Zuge klarer definierter Verantwortlichkeiten und der Etablierung lokaler Verwaltungsinstitutionen zwangsläufig ändern. Dies kann der Organisation möglicherweise helfen, ihr Budget einzuhalten und ihre Hauptleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich effektiver auszuüben. Letztere werden aufgrund des projizierten natürlichen Bevölkerungswachstums in den Flüchtlingslagern ausgebaut werden müssen. Mit der vollständigen Implementierung dieses Entwicklungsansatzes wird UNRWA gefordert sein, andere Leistungen wie Ausbildung, Training und Monitoring sowie die Interessensvertretung im Namen der Flüchtlingslager bereit zu stellen. Dies würde bedeutende interne Reformen der UNRWA nach sich ziehen und einen neuen und dringend notwendigen Typus einer humanitären Hilfsorganisation schaffen.

Ein solches Entwicklungsszenario gleicht der Forderung der Migrationsforscherin Susan Banki nach 'local integration in the intermediate term' als bestmögliche Zwischenlösung (vgl. Banki 2004; Crisp 1999). In Überlegungen zu kenianischen Flüchtlingslagern argumentierte Banki, dass die Fähigkeit der Flüchtlinge, am wirtschaftlichen und kommunalen Leben der Aufnahmeregion teilzuhaben, nicht notwendigerweise ihren Status als Flüchtlinge aufhebt. Vielmehr ist ihre volle Partizipation am gesellschaftlichen Leben der Aufnahmeregion als ein grundlegendes Menschenrecht zu verstehen, welches ihr politisches Recht auf Rückkehr oder Entschädigung nicht komprometieren sollte. Auf den palästinensischen Fall übertragen, könnte diese Vorstellung zu einem fundamental neuen Verständnis der Flüchtlingslager als im sozialen und wirtschaftlichen Leben der Aufnahmeregion vollkommen integrierten CampCities auf palästinensischem Territorium führen. Eine globalere Sicht, dass solch eine Rekonzeptionalisierung nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist.

- 1 Kasbah (arabisch): hochverdichtete, teppichartige Bebauungsstruktur, typisch für traditionelle Stadtzentren im arabischen Raum.
- 2 Ein entscheidendes Dokument zur neuen Strategie des UNHCR ist das 'Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern' (2003), in dem der Fokus weg von Nothilfe hin zu Entwicklung verschoben wurde. Das Dokument kam aus dem vom UNHCR extra eingerichteten Think tank – der Kerngruppe zu 'Durable Solution' – und zeigt ein neues Interesse am Leben und an eigenständigen Strategien der Flüchtlinge (vgl. Loescher; Betts; Milner 2008), auch als 'development-based approach' bezeichnet. Darin wird behauptet: 'The basic criterion for a good programme is self-reliance. In protracted refugee situations, however, refugees – sometimes for decades – remain dependent on humanitarian assistance. One essential key to solving such situations is political; but, in the meantime, a facilitating element of any durable solution is development.'
- 3 Zur Mobilisierung von Spenden und Unterstützung der Aufnahmeländer, wie auch als Anstoß des Reformprozesses und zur Sicherung des nötigen Mandats, organisierte UNRWA eine internationale Konferenz, die als Genfer Konferenz (7.-9. Juni 2004) bekannt wurde. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Konferenz sollten direkt in UNRWA's 'Medium Term Plan' (MTP 2005-2009) einfließen und den internen Reformprozess einleiten (mehr zur Konferenz im Folgekapitel).
- 4 Der neue entwicklungsorientierte Ansatz von UNRWA ist im 'Commissioner General's Memorandum: 'Agency Policy on Shelter Rehabilitation' vom 25. Oktober 2004 und in UNRWAs 'Medium Term Plan' (MTP 2005 - 2009) vermerkt.
- 5 Interview mit einem UNRWA-Mitarbeiter in Amman im Juni 2007.
- 6 Interview mit einem UNRWA-Mitarbeiter in Amman im Juni 2007.
- 7 Im Jahre 2001 änderte die syrische Regierung schliesslich ihre Blockadehaltung und das teils vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ unterstützte 'Neirab Camp Rehabilitation Project' begann als ein erster Experimentalversuch einer gesamtheitlichen Sanierungsplanung.
- 8 UNRWA Camp Development Pilot Research Project: Main Research Report (2006-2008), im Auftrag vom 'Infrastructure and Camp Improvement Department', finanziert von der Europäischen Kommission.
- 9 Die meisten CBOs sind Jugend- und Frauenzentren wie auch soziale Einrichtungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Sie wurden in den 1980er Jahren von UNRWA aufgebaut, sind aber heute quasi-finanziell unabhängig, da sie effektive Verbindungen zu lokalen und internationalen Organisationen hergestellt haben, die ihnen von 2002 bis 2003 mehr als 3 Millionen US-Dollar einbrachten (MTP Relief and Social Services Program), Genfer Geberkonferenz 2004.
- 10 In einigen Flüchtlingslagern ist die soziale Rolle von NGOs viel wichtiger als die von politischen Fraktionen. Aber es sind auch einige dieser NGOs mit politischen Fraktionen verbunden. Interviewte berichteten, es gäbe ein generelles Misstrauen gegenüber NGOs. Unterdessen spielt Hamas eine immer größer werdende soziale Rolle in den Flüchtlingslagern.
- 11 Für eine weitergehende Analyse dieser Strukturen empfehle ich Kortam (2007) die Kapitel 2-3.
- 12 Dieser Ansatz wurde erstmals von einem von Piet Goovaerts geleiteten Beraterteam vorgeschlagen, das die UNRWA bei der Entwicklung der Initiative zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Flüchtlingslagern unterstützte. Goovaerts behauptete, dass 'camp governance' wie eine städtische Verwaltung von demokratisch gewählten Individuen geleitet werden sollte und dabei transparent, rechenschaftspflichtig und auf regionaler Ebene in die staatlichen Strukturen des Aufnahmelandes integriert sein sollte (vgl. Goovaerts 2006).

## Literaturangaben

- Agamben, Giorgio: Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life, Palo Alto, Stanford University Press, CA 1998.
- Agier, Michel: On the Margins of the World – Refugee Experience Today, Polity Press, Cambridge 2008.
- AL Hussein, J.; Bocco, R.; Brunner, M. (im Erscheinen): Status of Palestinian Refugees in the Near East: The Right of Return and UNRWA in Perspective. In: Knudsen, A.; Hanafi, S. (Hrsg.): Palestinian Refugees in the Levant: Identity, Space and Place, Routledge, London.
- Banki, Susan: Refugee Integration in the Intermediate Term: A Study of Nepal, Pakistan, and Kenya, New Issues in Refugee Research, Working Paper Nr. 108, UNHCR, Genf 2004.
- Crisp, Jeff: Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers, New Issue in Refugee Research, Working Paper Nr. 12, UNHCR, Genf 1999.
- Goovaerts, P. et al.: Consultancy to Assist in the Development of The Concept, Policies & Strategies For the New UNRWA Camp Development Approach, Smooth Managing, Report erstellt im Auftrag von UNRWA, Amman 2006.
- Kortam, M.: Le Rôle des Acteurs Locaux dans le Processus d'Incorporation des Palestiniens du Liban, unveröffentlichte Masterarbeit, Université Saint Joseph, Beirut 2007.
- Loescher, Gil; Betts, Alexander; Milner, James: The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century, Abingdon, Routledge, New York 2008.
- Medium Term Plan: Internes UNRWA Strategiepapier; UNRWA Headquarters, Amman 2005-2010.
- Perouse de Montclos, Marc-Antoine; Kagwanja, Peter Mwangi: Refugee Camps or Cities? The Socio-economic Dynamics of the Dadaab and Kakuma Camps in Northern Kenya, Journal of Refugee Studies 13, 2000, S. 205-222.
- UN-HABITAT: State of the World's Cities 2006/ 2007 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability, Earthscan publications, UN-HABITAT London 2006.
- UNRWA-Camp Development Pilot Research Project: Main Research Report (2006-2008), erstellt von der Universität Stuttgart im Auftrag des 'Infrastructure and Camp Improvement Department', finanziert von der Europäischen Kommission.
- Misselwitz, Philipp et al: Camp Development Pilot Research Project – Main Research Report (Mai 2008), Ergebnisreport der Kooperation der UNRWA und der Universität Stuttgart.
- Abu Zayd, Karen: Commissioner General's Memorandum: Agency Policy on Shelter Rehabilitation vom 25. Oktober 2004, www.unrwa.org.
- Misselwitz, Philipp et al: Camp Improvement Manual (2008), interne Veröffentlichung des 'Camp Development Pilot Research Project' – eine Kooperation der UNRWA und der Universität Stuttgart.

**Philipp Misselwitz, geb. 1974**  
**Studium der Architektur an der Universität Cambridge und der Architectural Association London. Seit 2005 Leitung von Studien und Projekten zu urbanisierten Flüchtlingslagern im Auftrag der United Nations und (ab 2007) für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Seit 2010 Professor für Internationalen Urbanismus an der Universität Stuttgart.**



fig. a





Bund Zweif

fig. c







fig. 4





fig. f

