

Palästinensische Flüchtlingslager neu denken: Von Abhängigkeit zu ziviler Selbstverwaltung

PHILIPP MISSELWITZ

Abbildung 1



Foto Armin Linke: Flüchtlingslager Al Amari, Westbank

1. Urbanisierte Flüchtlingslager

Flüchtlingslager werden im Allgemeinen als notwendige Übergangssituation begriffen, die für den Schutz und 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 der weltweit existierenden 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's 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 »Camp Cities« (Agier 2008). Viele dieser Untersuchungen waren von der Mo-

tivation 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, das Flüchtlingslager zu permanenten Städten werden könnten. Für viele ist daher das Konzept der »Camp Cities« ein Tabuthema.

In diesem Beitrag möchte ich am Beispiel der palästinensischen Flüchtlingslager im Mittleren Osten, »Camp Cities« in einen stadtplanerischen Kontext stellen. Palästinensische Flüchtlingslager sind weltweit die ältesten offiziellen Flüchtlingslager. Mit der Entwicklung von Zeltstädten zu Kasbah-ähnlichen Strukturen¹ verkörpern palästinensische Flüchtlingslager eines der stringesten 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 könnte, 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 direkten Erfahrungen des Autors bei der Entwicklung und Durchführung eines Pilotplanungsprojekts, das als Teil eines größeren Forschungsprojekts des SIAAL – »Department for Planning in Asia, Africa and Latin America« von der Universität Stuttgart durchgeführt und von der »United Nations Relief and Works Agency« (UNRWA) (2006-2008) 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, übervölkertsten und inhumansten Wohnumfeldern gehören,

1 Kasbah (arabisch): hoch verdichtete, teppichartige Bebauungsstruktur; typisch für traditionelle Stadtzentren im arabischen Raum.

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 existierenden, reichhaltigen Erfahrungen im Umgang mit informeller Urbanisierung. Mehr als vier Dekaden intensive 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 »Camp Cities«.

2. Von Flüchtlingslagern zu »Camp Cities«: 60 Jahre palästinensische Flüchtlingslager

Palästinensische Flüchtlingslager sind die Folge des Arabisch-Israelischen Krieges. Nach dem Abzug der Briten aus Palästina im Mai 1948 entlud sich die bereits seit Jahrzehnten anhaltende Spannung und Gewalt in einem großflächigen Krieg. Berichte von Gewalt und Massaker verbreiteten sich schnell und drei Viertel der eine Million arabischen Palästinenser begaben sich auf die Flucht. Dabei ließen sie sich so nah wie möglich zum Land ihrer Vorfahren nieder. Bewohner der südlichen Gebiete flohen meist in die südliche Westbank oder in den Gaza-Streifen, Bewohner aus dem Norden nach Südlibanon oder Syrien. Die meisten Flüchtlinge hingegen gingen in das Königreich Jordanien (ehemals britisches Mandatsterritorium von Transjordanien). Ungefähr 100.000 arabische Palästinenser blieben zurück und wurden später als Minderheit in den neu geschaffenen Staat Israel integriert. Die Ereignisse von 1948 werden von den Palästinensern als »Nakbah« bezeichnet, was in

Arabisch »Katastrophe« heißt. Die »Nakbah« von 1948 war aber nicht der einzige Auslöser für palästinensische Vertreibung und Zerstreuung in den Ländern des Mittleren Ostens. Eine zweite Fluchtwelle von Gaza in die Westbank folgte nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967, als Israel das jordanische Ostjerusalem annektierte und die bis heute anhaltende Okkupation von Gaza und der Westbank begann. Am Beispiel der drei Fallstudien in der Westbank zu den Flüchtlingslagern Amari, Deheishe und Fawwar, gibt dieser Beitrag einen Überblick zu den Entwicklungsphasen, die das 60 Jahre anhaltende Wachstum der Flüchtlingslager in der Westbank markieren.² Vier Entwicklungsphasen können den einzigartigen Prozess von den Zeltsiedlungen zu den heute extrem dicht besiedelten urbanen Zentren aufzeigen.

2.1 Die Herausbildung einer räumlichen und sozialen Ordnung in Amari, Deheishe und Fawwar (1948-1955)

Der Übergang vom nomadischen Umherziehen der Flüchtlinge hin zur Formierung von festen Flüchtlingslagern dauerte in etwa zehn Jahre. Während dieser ersten schwierigen Jahre versuchten die internationalen Hilfsorganisationen dieses Chaos zu bewältigen und handelten vorrangig reaktiv. Zunächst lieferte das Rote Kreuz mehr oder weniger spontan Zelte an Orte, wo sich größere Gruppen von Flüchtlingen niederließen. Dies wiederum zog mehr Flüchtlinge an, da man sich dort Zugang zu humanitären Hilfsmaßnahmen und Schutz vor zum Teil feindlichen gesinnten lokalen Anwohnern von den internationalen Hilfsorganisationen versprach. Nichts deutet darauf hin, dass die eigenartige Verteilung der Flüchtlingslager in der Westbank einem zentralen Masterplan entsprach. Vielmehr ist anzunehmen, dass im Fall von Fawwar und Deheishe (wie auch für viele andere Flüchtlingslager in der Westbank) Flüchtlinge selbst den Ort der ersten Ansiedlung bestimmten. Offenbar wa-

2 Der Beitrag basiert auf den Resultaten des zweijährigen Forschungsprojekts von SIAAL der Universität Stuttgart in Kooperation mit der UNRWA, vgl.: »Camp Development Pilot Research Project – Main Research Report«, interne Veröffentlichung der UNRWA.

ren einige lokale Faktoren ausschlaggebend, wie die Verfügbarkeit über Wasser (Fawwar), die Nähe zu einer Straße (Deheishe, Fawwar) und die Einstellung der Nachbardörfer den Flüchtlingen gegenüber (einige von ihnen waren mehr gastfreundlich als andere). Im Fall von Amari war wahrscheinlich die Entscheidung für den Ort des Lagers durch eine kollektive Absprache zwischen den lokalen Stadt- und Dorfgemeinden und den privaten Landbesitzern bestimmt, um den ständigen Zustrom von Flüchtlingen in die Städte Al-Bireh und Ramallah zu stoppen.

Aufgrund eines fehlenden koordinierten regionalen Katastrophenplans in den Jahren nach 1948 erscheint es wahrscheinlich, dass die Aufnahmefähigkeit eines jeden Flüchtlingslagers durch lokale Faktoren bestimmt wurde. Traditionelle soziale Beziehungen bestimmten die interne räumliche Organisation. Nach der Ankunft in einem Flüchtlingslager gruppierten sich die Flüchtlinge nach ihrem Herkunftsland oder gemäß der Familienzugehörigkeit undstellten so die ehemaligen Dorf- und/oder Familienstrukturen (*hosh*) wieder her. Das Prinzip der traditionellen Familienunterstützung versprach Sicherheit in Zeiten der Not und der Krise. Die vorher existierenden sozialen und räumlichen Beziehungen wurden so akkurat wie möglich reproduziert, was zur Entstehung von Familiencluster auf Mikroebene und zur Formierung von »Vierteln« als größere Organisationseinheiten innerhalb der Flüchtlingslager führte.

Die ältesten zur Verfügung stehenden Aufzeichnungen sind archivierte Pläne, die die Aufstellung der Zelte und der selbstgebauten Unterkünfte wiedergeben, die die UNRWA 1950 vom Roten Kreuz übernahm. Eine Analyse dieser Pläne ergab, dass das Land im Flüchtlingslager ungleich verteilt war. Die ersten Aufzeichnungen für Amari zum Beispiel zeigen sehr unterschiedliche Anwohnerdichten: mit einem geräumigeren Cluster der Lydd- und Lifta-Flüchtlinge und einem sehr dichten Na'ani Cluster. Diese unterschiedliche Dichte ist bis heute vorhanden. Für Deheishe und Fawwar sind die Aufzeichnungen weniger aussagekräftig, da dort nur die Standorte von Steinhäusern festgehalten wurden (Zeltunterkünfte wurden nur in ihrer Gesamtzahl angegeben). Aber sogar hier können Cluster mit unterschiedlicher Dichte ausgemacht werden. Die ungleiche Anordnung weist auf die Präsenz einer komplexen integrierten

und differenzierten sozial-räumlichen Ordnung hin. Obwohl dies dem egalitären Anspruch humanitärer Organisationen (gleiche Landverteilung etc.) widerspricht, wurde indirekt das Vorhandensein unterschiedlicher Viertel im Flüchtlingslager hingenommen und damit bestätigt.

Die plausibelste Erklärung für die ungleiche Landverteilung (die Formierung von weniger und stärker besiedelten Vierteln) muss im Zusammenhang mit den speziellen Machtbeziehungen zwischen verschiedenen Klans, Familien und Herkunftsdörfern gesehen werden. Folgt man dieser Annahme könnten geräumigere Viertel als »stärker« im Sinne von sozialen Status und Macht bezeichnet werden als dichtere und damit »schwächere« Viertel. Im Lager von Amari war es zum Beispiel allgemein bekannt, dass die Mitglieder des Lifta-Klans sehr gute Beziehungen in Ramallah und Al-Bireh besaßen. Es ist anzunehmen, dass diese Machtbeziehungen bei der Sicherung von besser positionierten und geräumigeren Territorien innerhalb des Lagers eine signifikante Rolle spielten. Familien aus Lydd und Dir Tarif waren ebenfalls zahlreich und mächtig und konnten dadurch auch ihre eigenen Viertel bilden. Fragmentierte kleinere Familien von Na'ani oder Ramleh hingegen konnten keine größeren Stammesnetzwerke formieren und blieben im dichten Zentrum des Flüchtlingslagers.

In dieser frühen Phase der Flüchtlingslager wurden bereits die entstandenen sozialen Cluster öffentlich anerkannt und als »Viertel« (*hara*) oder Blocks bezeichnet. Untersuchungen ergaben, dass in Amari, Deheishe und Fawwar die Formierung von Vierteln ähnlich strukturiert war. Amari und Deheishe bestehen aus acht Vierteln, Fawwar besitzt neun. Neben der Tatsache, dass die Viertel spezielle Namen tragen hatten sie folgende Gemeinsamkeiten:

Erstens, sie waren räumlich eindeutig definiert. Vorher existierende Straßen, Flurgrenzen und Feldwege machten die natürlichen Grenzen zwischen den Vierteln aus. Sowohl in Deheishe als auch in Amari wurde eine bereits existierende Straße zum Zentrum des Lagers, um das sich die verschiedenen Viertel herum anordneten. Die Lagerbewohner machten sich die existierende Infrastruktur zu Nutze und bauten diese auf eine pragmatische, fast organische Weise aus. Zweitens, in jedem Viertel bildeten sich repräsentative Strukturen heraus. Jedes

Viertel wurde von einem »Führer« repräsentiert, der im Namen des Clans oder des Herkunftsorates auftrat und in Konfliktfällen vermittelte. Diese Position hatte je nach Umständen normalerweise der Dorfälteste (*kabeer alqariyah*) oder ein einflussreiches und respektiertes Familienoberhaupt (*kabeer alaileh*) inne. In den meisten Vierteln wurden so genannte *dawaveen* (Klubs für Männer vom selben Klan oder Herkunftsor) und/oder andere gemeinnützige Räume für formelle Treffen und zur Unterbringung von Besuchern eröffnet. Für einzelne Flüchtlinge und kleinere Familien wurde das gemischte Viertel (das den Namen des Dorfes Na'ani trägt) ein Ersatz für die *hamule*, und bot ihnen Schutz und eine neue Identität. Die Straßen des Viertels wurden für Feste, wie *sahare* Nächte (Feier vor der Heirat) oder Beerdigungen, genutzt. Drittens, die Viertel waren durch mehr oder weniger stark geschlossene soziale und kulturelle Grenzen bestimmt. Vor allem in Amari war die soziale Interaktion zwischen den Lagerbewohnern vom traditionellen gegenseitigen Misstrauen zwischen ehemaligen Dorfbewohnern (*fallahin*) und Stadtbewohnern (*maddani*) bestimmt. In anderen Flüchtlingslagern in der Westbank, wie beispielsweise in Jenin, gab es zusätzliche Spannungen zwischen den Flüchtlingsgruppen und den Beduinen. Im beengten Amari führten die kulturellen Unterschiede zwischen dem urbanen Lebensstil und den traditionellen Sitten zu besonderen Schwierigkeiten. Die durch diese »Zwangsehe« entstandenen Spannungen wurden von Amaris Camp Service Officer, ein von UNRWA angestellter lokaler Hilfskoordinator, wie folgt beschrieben:

»In the early years of life in camp, one could easily sense the tension and cultural segregation. Amari's refugees came from different Palestinian cities and villages with different cultures. The camp brought together Palestinians from both rural and urban areas. Palestinians from the town of Lyd found themselves sharing the same spaces with farmers from the small villages of Saris, Na'ani, and Almalha. Refugees from Lyd and Ramleh felt superior and more sophisticated than the rural refugees. The cultural division dominated and affected camp life until the early 1980s. New generations were born in the camps, and this gradually diminished the social differences and cultural segregation.«³

3 Interview mit Ghaleb Al Bess, Amari CSO, 31. Juli 2006.

Frühe Pläne der Flüchtlingslager zeigen zudem, dass innerhalb der Viertel weitere sozial-räumliche Mikro-Ordnungen von Familiencluster entstanden waren. Mitglieder einer bestimmten Familie (oft mehrere Generationen) fanden sich auf der Grundlage eines gemeinsamen Herkunftsdorfes oder einer Heimatstadt zusammen und reproduzierten kleine *hosh*-ähnliche Cluster, die wiederum ein Sub-Ordnungssystem innerhalb der Viertel darstellten. Diese räumlichen Mini-Cluster entstanden anfangs durch die kreisförmige oder block-mäßige Anordnung der Zelte vom Roten Kreuz. In den folgenden Jahren wurden sie durch den zusätzlichen Anbau von selbstgebauten Lehm- oder Steinhäusern zum Schutz vor harten Wintern verstetigt. Die meisten dieser selbstfinanzierten Häuser hatten dünne Dächer und variierten je nach familiärer finanzieller Situation in Größe und Qualität. Oft umfasste ein Familiengrundstück kleine Felder oder Weideflächen, von niedrigen Mauern umgeben, die aus gefundenem Material wie Feldsteine gebaut waren.

Diese sozial-räumlichen Ordnungen der Familiencluster und Viertel haben sich tief in das Bewusstsein der Lagerbewohner eingegraben und bestehen bis heute, obwohl sie einem dynamischen Prozess ausgesetzt waren, der ihre Rolle im alltäglichen Leben verändert hat. In gewisser Weise ist die räumliche Ordnung, die das Leben der ersten Jahrzehnte in den Flüchtlingslagern charakterisierte, vergleichbar mit der räumlichen Ordnung typischer arabischer Stadtzentren. Beide beruhen auf ein ähnlich strenges räumliches Ordnungssystem der »*hosh*« (der Hof wird mit der erweiterten Familie geteilt), der »*hara*« (Viertel, auch manchmal als Klan beschrieben; in Zentralasien »*mahalla*« genannt) und auf dem generellen Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt. Die Organisation alter Stadtzentren wie Nablus, Hebron und Aleppo ist noch immer nach diesen Prinzipien angeordnet.

2.2 Konsolidierung: Formelles Planen versus informelles Wachstum (1955-1967)

In den 1950er Jahren begann UNRWA das erste groß angelegte Bauprogramm, das die Zelte des Roten Kreuzes durch standardisierte Unterkunftseinheiten ersetzen sollte. Dieser erste und einzige Versuch, das gesamte Flüchtlingslager zentralistisch zu

planen, folgte denselben rational modernistischen Planungsprinzipien der Nachkriegszeit, die bereits in europäischen Städten und Militärcamps getestet und ausgeführt wurden. Von den verschiedenen Planungsphasen dieses Programms gibt es einige Archivdokumente, die über die Jahre den Fortschritt dieser Pläne anzeigen. Für Amari konnten zwei Planungsentwürfe in dem UNRWA FECSO Archiv (Jerusalem) gefunden werden: Der Bauplan für den ersten Block von 1955 und ein Bauplan von 1957 für das gesamte Flüchtlingslager. Ein ähnlicher Bauplan von 1957 konnte für Deheishe gefunden werden. Für Fawwar waren keine Dokumente aus dieser Zeit auffindbar. Alle Baupläne wurden nachweislich von dem selben Ingenieurbüro entworfen und basierten auf den folgenden Prinzipien: Erstens, die neuen Entwürfe ignorierten vorhandene soziale und räumliche Ordnungen wie Straßen, Viertel und Familiencluster und skizzierten eine radikale Neugestaltung, die einen kompletten Abriss aller vorheriger Strukturen vorsah (*tatula rasa*). Zweitens, die neue rationale Anordnung beruhte auf der strikten Einteilung von Zonen (eine eigene Zone für die Dienstleistungen der UNRWA, Zonen für Wohnhäuser, eine Zone für die Wassersammelstellen und öffentliche Toiletten und alles durch ein strikt hierarchisch angelegtes Straßensystem miteinander verbunden). Drittens, alle Wohnhäuser sollten nach einem übergeordneten Raster angeordnet werden, eingeteilt in klar umrissene Häuserblöcke, die aus etwa 20 einzelnen Grundstücken bestanden und nach außen von breiten Straßen und großen offenen Plätzen umgeben waren. In Amari ist das Raster willkürlich gemäß der Ausrichtung der Grenze zwischen dem Flüchtlingslager und den angrenzenden Gebäuden Richtung Süden angeordnet. Das hügelige Territorium von Deheishe führte zu einem Raster, das der topographischen Krümmung des Tals folgte. In beiden Plänen wurde die bestehende Infrastruktur gänzlich ignoriert: weder Fußwege, Eigentumsgrenzen noch selbstgebaute Häuser wurden berücksichtigt. Auch wenn in Amari die ursprüngliche Straße beibehalten wurde, so ignorierte der Entwurf für Deheishe den alten und zu der Zeit noch sehr wichtigen Pfad, der sich den Hügel nach Bethlehem hoch schlängelte. Viertens, der Entwurf beabsichtigte, alle Zelte und selbstgebauten Lehm- und Steinhäuser durch standardisierte einstöckige Häusereinheiten zu ersetzen (von jeweils ca. 20

Quadratmeter oder ein Raum pro Familie mit bis zu fünf Mitgliedern, zwei Räume für größere Familien), die aus leichtem Material, wie aus Betonhohlsteinen gebaut werden sollten.

Späterer Entwürfe, wie der Entwurf von Amari aus dem Jahr 1972, zeigen, dass die Bauvorhaben von UNRWA für Deheishe und Amari, wie auch für andere Flüchtlingslager, nur zum Teil realisiert wurden. Dies wird besonders deutlich im Fall von Amari, wo sich heute so gut wie keine Spuren eines Rasters finden lassen. In Deheishe sind einige Teile des Lagers, insbesondere im Zentrum, nach einem Raster angelegt, während die Anordnung der Häuser in anderen Teilen keinen Rückschluss darauf zulässt. Interessant ist vor allem die Tatsache, dass der alte Pfad Richtung Bethlehem in genau derselben Position blieb, wie er auf der Karte von 1957 aufgezeichnet war. Es ist anzunehmen, dass die Entwürfe mehr oder weniger zurückgestellt wurden, entweder aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln oder weil die Flüchtlinge selbst sich dagegen wehrten (auch aus politischer Ablehnung gegenüber einer »Normalisierung«, die das Recht auf Rückkehr beeinträchtigen könnte). Die Realisierung der Entwürfe hätte zudem in Zeiten der Not den Abriss der meisten selbstgebauten Häuser bedeutet, die, in Verbindung mit den Zelten, wesentlich größer waren, als die geplanten Unterkünfte der UNRWA. Da die Bewohner des Flüchtlingslagers bereits einen Eigentumssinn gegenüber ihren komplett selbst finanzierten Strukturen entwickelt hatten, wäre der Abriss extrem unpopulär und nur mit kostspieligen Kompensationen durchführbar gewesen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Flüchtlinge ihren Anspruch auf Unterkunft von UNRWA nutzten, aber selbst entschieden, wo sie ihr Haus letztlich hinplatzierten. Ein Vergleich der Amari-Pläne von 1957 und 1978 zeigt, dass diese UNRWA-Unterkünfte einfach neben die Zelte und selbstgebauten Strukturen gesetzt wurden und damit die Anordnung der Familien *hoshes* konsolidierten, statt diese zu ersetzen. Dies führte letztlich zu einer horizontalen Verdichtung des Lagers. Das partielle Scheitern des Hausbauprogramms in Amari und Deheishe stellt einen bedeutsamen Präzedenzfall dar, aus dem derzeitige Planungsvorhaben lernen können. Die informellen Kräfte des Alltagslebens im Flüchtlingslager kollidierten mit der Planungsbürokratie, die die existierenden Realitäten einfach ignorierte. Das Resultat dieser Kol-

lision zeigt zudem, dass trotz der derzeit relativ autoritären und umstrittenen Rolle UNRWA, der tatsächliche Einfluss der Flüchtlinge auf die Entwicklung des Lagers weitaus stärker war als das externe Planungsregime. Die informell entstandenen räumlichen und sozialen Ordnungen im Flüchtlingslager, einschließlich das System der Viertel, erwiesen sich als effektiv und verfestigten sich.

2.3 Interne räumlich-soziale Reorganisation und horizontales Wachstum (1967-1987)

Der Beginn der israelischen Besetzung der Westbank 1967 hatte einen zwiespältigen Effekt auf das Leben in den Flüchtlingslagern der Westbank. Bis zu 80 Prozent der Flüchtlinge flohen aus den Flüchtlingslagern in Jericho und durften danach nicht wieder zurück. In der gesamten Westbank flohen vor den vordrückenden israelischen Truppen zwischen 5 und 30 Prozent der Bewohner der Flüchtlingslager, denen danach das Recht auf Rückkehr in die besetzten Gebiete abgesprochen wurde. Die Folge war, dass viele Familien auseinander gerissen wurden und als Flüchtlinge noch einmal ganz von vorn und völlig mittellos in Jordanien anfangen mussten. Auf der anderen Seite brachte diese geopolitische Veränderung für diejenigen, die nicht geflohen waren, überraschende neue Möglichkeiten. Durch die Flucht von Teilen der Lagerbevölkerung entstanden in den völlig überfüllten Flüchtlingslagern neue Räume für die Dagebliebenen. Verlassene Häuser und Grundstücke wurden schnell von bedürftigen Flüchtlingen übernommen, was die Situation der überbevölkerten Lager verschärkte. UNRWA war zum Teil an der Umverteilung beteiligt, aber es ist gemeinhin bekannt, dass viele Häuser und Grundstücke auch verkauft wurden. Zugleich war der Beginn der israelischen Okkupation von einer Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen begleitet. In den frühen 1970er Jahren öffnete sich für Palästinenser langsam der israelische Arbeitsmarkt, die vor allem im Baugewerbe Arbeit als Niedrigqualifizierte fanden. Hinzu kam, dass eine wachsende Zahl von jungen Flüchtlingen, die sich in dem Bildungssystem von UNRWA qualifiziert hatten, in anderen arabischen Staaten, zum Beispiel in der Golfregion, Arbeit fand. Von der zweiten Flüchtlingsgeneration (geboren im

Flüchtlingslager) wurden diese neuen Arbeitsmöglichkeiten enthusiastisch wahrgenommen, eifrig bemüht die finanziellen Anforderungen für eine Heirat zu erfüllen und einen eigenen unabhängigen Haushalt zu gründen. Die Einkommen wurden reinvestiert in den Bau von zusätzlichen Häusern (die der Ehemann nach dem Brauch vor einer Heirat für seine neue Familie vorweisen muss) und führte zum ersten bedeutenden Bauboom innerhalb der Flüchtlingslager, der mit einer »horizontalen« Erweiterung einherging. Die hybride Struktur der UNRWA-Bauten und die frühen Lehm- oder Steinhäuser wurden erweitert durch zusätzliche Räume und Anbauten, wie Außenküchen oder Toiletten. In einigen Fällen wurden die UNRWA-Bauten komplett abgerissen, um sie durch größere Gebäude zu ersetzen. Somit wurde die relativ lichte Bebauung der Cluster, die jeweils von Gärten und Nutzflächen umgeben waren, graduell in einen homogenen einstöckigen Teppich verwandelt, der nur noch vereinzelt von einigen verbliebenen Gärten unterbrochen wurde. Die vorherigen breiten Straßen und öffentlichen Plätze schrumpften langsam oder verschwanden vollkommen.

Obwohl sich für die gesamte Lagerbevölkerung die soziökonomischen Bedingungen verbesserten, nutzen einige Familien die neuen Chancen besser als andere, abhängig von den zur Verfügung stehenden Fähigkeiten, der Bildung und der Bereitschaft und Fähigkeit, unter harten Bedingungen zu arbeiten. Der Beginn der ökonomischen Segregation fand somit in den späten 1970er Jahren statt. Indem die Einwohner ihr neu verdientes Geld in die Aufwertung und den Ausbau der Häuser investierten, wurde die Segregation auch im Flüchtlingslager sichtbar. Da die Freiflächen wieder knapper wurden entschlossen sich einige Flüchtlinge in ein neues Leben außerhalb der Flüchtlingslager zu investieren. Damit setzte eine erste signifikante »Auswanderung« aus den Lagern ein. Im Fall von Amari kauften mehr als 300 wohlhabendere Familien relativ billiges Land außerhalb der Lager und bauten sich in der Nachbarschaft der nicht-geflohenen palästinensischen Gemeinden neue Häuser, die manchmal die Größe von Villen hatten. Einige mieteten auch außerhalb Wohnungen, die zu der Zeit günstig zu bekommen waren. Diese »Auswanderung« schuf weitere Freiräume im Lager, die schon durch die Flucht von 1967 entstanden waren und beförderte eine interne Mobilität. Viele Flücht-

linge konnten ihre Grundstücke erweitern, indem sie Nachbargrundstücke aufkauften. Die »Auswanderung« veränderte grundlegend die räumliche Situation in den Lagern, aber auch die Beziehung mit dem äußeren urbanen oder ländlichen Umfeld. Einige ökonomisch erfolgreiche Flüchtlinge legten ihren Flüchtlingsstatus ab und lösten alle Bindungen zum Flüchtlingslager und der UNRWA. Sie nahmen einen städtischen Lebensstil in Städten wie Ramallah und Jerusalem an oder emigrierten ins Ausland. Die zweite und dritte Flüchtlingsgeneration, die das Bildungssystem der UNRWA durchliefen, waren gut ausgebildet und sehr gefragte Arbeitskräfte im Persischen Golf. Viele erwarben Stipendien oder fanden Arbeit im Persischen Golf, Europa oder in den USA und unterstützten währenddessen ihre Familien in den Flüchtlingslagern.

Die interne Mobilität und Migration hatten entscheidende Auswirkungen auf die Kultur und die soziale Ordnung in den Flüchtlingslagern. Indem sich die Flüchtlinge freier im Lager bewegen konnten und ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu bestimmten Vierteln neue Haushalte gründeten, verlor die interne räumliche Logik der kohärenten Viertel zunehmend an Bedeutung – ein Prozess, der als langsame Erosion der etablierten Grenzen innerhalb des Flüchtlingslagers bezeichnet werden könnte. Traditionelle Rivalitäten zwischen Familien (oder zwischen Stadt- und Dorfbewohnern), die vor allem für Amari typisch waren, nahmen ab und Heiraten zwischen den Gruppierungen wurden zunehmend akzeptiert. In dem Prozess des horizontalen Wachstums veränderte sich stark die Morphologie des Flüchtlingslagers, indem zunehmend solide Gebäudeblöcke unabhängig von den Clustern entstanden. Die Straßen und Gassen, die die Grenzen zwischen den Vierteln seit Anbeginn markierten, ließen sich nun kaum mehr unterscheiden von den Gassen und Wegen der umliegenden Blöcke. Langsam entstand eine räumliche Ordnung, die auf der Grundlage von Blöcken statt Vierteln basierte. Diese Blöcke zeichnen sich durch eine bestimmte Größe, interne Dichte und Struktur aus.

Über die Jahrzehnte wurden die Flüchtlingslager zur primären Identifikationsquelle der Lagerbewohner. Zu Beginn ergab sich die Identifikation mit dem Flüchtlingslager durch die gemeinsame Verteidigung nach außen gegenüber externer Bedrohung, wie beispielsweise Konflikte mit feindseligen Nachbarn.

Insbesondere in der konservativen ländlichen und eng zusammengewachsenen kulturellen Umgebung der Westbank fühlten sich einheimische Palästinenser oft durch die Präsenz der Flüchtlinge bedroht. Die neuen ökonomischen Möglichkeiten der 1970er Jahre beschleunigten die Bildung der Lageridentität, ermöglichten der zweiten und dritten Flüchtlingsgeneration die Gründung eines eigenen Haushalts und verbesserten ihre Lebensbedingungen. Der Bau von neuen und moderneren Familienhäusern ermöglichte eine neue und positivere Identität als Lagerbewohner statt, wie bisher, als Mitglied einer bestimmten Familie oder eines Klans. Wachsende politische Mobilisierung, die zur Ersten Intifada führte, ließ auch das Selbstbewusstsein der Flüchtlinge anwachsen.

Die interne Reorganisation der Flüchtlingslager wurde erst möglich durch die neuen Praktiken des Kaufens, Verkaufens, Tauschens und Vermietens von Unterkünften und Land. Nach den Regeln von UNRWA gelten diese Praktiken als »informell« bzw. »illegal«, da die Grundstücke UNRWA lediglich temporär zur Nutzung übertragen wurden, und sie diese Nutzungsrechte ebenfalls auf temporärer Basis an die Flüchtlinge übertrug. Aber weder UNRWA noch andere Autoritäten konnten diese Entwicklungen kontrollieren und entschlossen sich, sie im Wesentlichen zu ignorieren.

2.4 Vertikalisierung (1987-2006)

Die vierte Phase der Entwicklungsgeschichte der Flüchtlingslager ist sehr komplex. Die Jahre der Ersten Intifada markierten einen radikalen Wendepunkt im Leben der palästinensischen Flüchtlinge. Ein wichtiger Nebeneffekt dieser neuen »Flüchtlingsemanzipation« war auch die abnehmende Kontrolle der UNRWA über informelle Bebauung im Lager. Obwohl der Bau von zweiten oder dritten Etagen verboten war, begannen Flüchtlinge diese Vorschriften zu ignorieren. Vor dem Hintergrund allgemeiner politischen Unruhen, Not und Instabilität konnte UNRWA sie auch nicht durchsetzen. So setzte ein bei spielloser Bauboom ein, der bis zum Ende der 1990er Jahre anhielt. Für alle Flüchtlingslager in der Westbank begann mit unterschiedlichem Ausmaß eine Phase der Vertikalisierung. Von den drei Städten der Fallstudien geschah dies besonders

stark in Amari. 1990 stimmte UNRWA offiziell dem Bau einer zweiten Etage zu. Obwohl nach 1991 nur zwei Etagen zugelassen waren, setzten die Flüchtlinge weitere Stockwerke hinzu. Von 1995 bis 1996 griff UNRWA nicht gegen die Vertikalisierung ein, sondern ließ sich lediglich von den Flüchtlingen eine Erklärung unterschreiben, dass UNRWA im Falle eines Einsturzes von der Verantwortung befreit sei.

Die Geburt und das Heranwachsen der dritten und vierten Flüchtlingsgeneration hatte ein starkes demographisches Wachstum zur Folge. Gleichzeitig waren nach dem vorherigen Bauboom alle räumlichen Ressourcen, wie offene und verlassene Flächen im Lager, aufgebraucht. Die Grenzen der horizontalen Expansion waren erreicht. Weniger Arbeitsmöglichkeiten und die Zunahme der politischen Instabilität in den Jahren der Intifada hatten zur Folge, dass immer weniger Menschen sich ein Leben außerhalb der Flüchtlingslager leisten konnten. Diese Situation änderte sich auch nicht in den relativ stabilen Jahren während der Oslo-Verhandlungen. Die Rückkehr vieler Diaspora-Palästinenser und relativ friedliche Zeiten lösten einen beispiellosen Bauboom aus und führten zu dem Anstieg der Bodenpreise. Das sozioökonomische Gefälle zwischen der Bevölkerung aus Ramallah/Al-Bireh und beispielsweise den Flüchtlingen aus Amari wurde zunehmend größer und die meisten Flüchtlinge konnten sich kein Land mehr außerhalb der Lager leisten.

Mit dem Beginn der Zweiten Intifada im Jahr 2000 brach die palästinensische Wirtschaft erneut zusammen und der Bau der israelischen Mauer versperrte nun gänzlich den Palästinensern Zugang zu Arbeit in Israel. Arbeitslosigkeit und Armut stiegen an. Die ständigen Ausgangssperren und Straßenabsperrungen beeinträchtigten zusätzlich das Leben der Flüchtlinge. So gut wie alle räumlichen Ressourcen, die den Vertikalisierungsprozess in den 1990er Jahren während des Baubooms ermöglichten, waren aufgebraucht. Mit dem Bau eines vierten, fünften oder gar sechsten Stockwerks vergrößerte sich dramatisch die Einsturzgefahr. Heute sind die Flüchtlingslager komplett ausgelastet. Gleichzeitig, und trotz der ökonomischen Krise, steigen die Mieten drastisch. Die monatliche Miete für eine 3-Zimmer-Wohnung innerhalb des Flüchtlingslagers Amari betrug 2006 bereits ca. 300 Dollar. Verschärfend kommt die Tatsa-

che hinzu, dass es immer noch wenig alternative Mietoptionen in den umliegenden urbanen Gebieten gibt und die Grundstückspreise exorbitant gestiegen und somit für die meisten Flüchtlinge unbezahlbar geworden sind. Flüchtlinge sind daher in den Lagern »gefangen«, sie kämpfen dort um ihr Überleben und können diese trotzdem nicht verlassen. Bisher hat UNRWA keine Strategie entwickelt, wie diese Lager das natürliche Wachstum in den kommenden Jahren auffangen sollen.

Zusammenfassend ist die jetzige Situation in den Flüchtlingslagern durch folgende Charakteristika gekennzeichnet: Erstens, komplette Auslastung und die Gefahr eines physischen Kollaps. Die Grenzen der vertikalen und horizontalen Expansion sind so gut wie erreicht. Trotzdem wächst die Bevölkerung in den Lagern weiter an. Die meisten Baukonstruktionen in den Lagern werden keine weitere Vertikalisierung aushalten und viele Häuser zeigen bereits baukonstruktive Mängel. Zweitens gibt es eine uneinheitliche Baudichte. Die intensive Bebauung der letzten 15 Jahre hatte einen polarisierenden Effekt auf die Baussubstanz in den Flüchtlingslagern und verstärkte die Ungleichheit. Während einige Gebiete das Wachstum auffangen konnten, kam es in anderen Gebieten zu einer extremen Überlastung. Drittens, wurde offener Raum als Garant für 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, Ambulanz etc. unzugänglich. Gesundheitsrisiken wie mangelnde Ventilation und fehlendes Tageslicht beeinträchtigen das Leben im Flüchtlingslager. Schließlich stehen die Lagerbewohner kurz vor einem sozioökonomischen Kollaps. Der beinahe komplette Verlust von Arbeitsmöglichkeiten in Israel aufgrund der israelischen Mauer führte zu einem dramatischen Anstieg der Armut. Der internationale Boykott der Palästinensischen Autonomiebehörde und der ökonomische Zusammenbruch hatten zur Folge, dass traditionelle generationsübergreifende Familienunterstützungssysteme wieder an Bedeutung gewannen und zum zentralen Überlebensmechanismus wurden.

3. Partizipative Planung in Flüchtlingslagern

Die sich zunehmend verschlechternden Lebensbedingungen in den palästinensischen Flüchtlingslagern verlangen nicht weniger als ein radikales Umdenken: Was 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 Lebenumfeldes voll respektiert werden? Angesichts der mittlerweile bedrohlich gewordenen Verdichtung und Verslummung der Flüchtlingslager erscheinen bloße technokratische Hilfslieferungen kaum angemessen. Vor diesem Hintergrund initiierte UNRWA ein neues Programm zur Verbesserung der Flüchtlingslager (Infrastructure and Camp Improvement Programme (ICIP)), das zugleich Ausdruck einer versuchten Neudefinition der Rolle von UNRWA ist: eine Verschiebung vom traditionellen Notversorgungsansatz hin zu einem auf Nachhaltigkeit ziellenden Entwicklungsansatz. Diese Reformbestrebungen reflektieren einen globalen, auch andere UN-Flüchtlingsorganisationen wie UNHCR⁴ umfassenden Umdenkungsprozess. Bestärkt wurde diese neue Strategie durch die Genfer Konferenz⁵ im Jahr 2004,

-
- 4 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 an dem Leben und eigenständigen Strategien der Flüchtlinge (vgl. Loecher/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.«
 - 5 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 (von 7-8. Juni

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.⁶ Diese neue Strategie folgte dem Scheitern des Osloprozesses im Jahr 2000, das 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 von außerhalb als auch innerhalb der UNRWA wird es häufig hinterfragt und missverstanden. Das ist nicht überraschend, da das CIP sowohl das Mandat von UNRWA als auch ihre 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 »Infrastructure and Camp Improvement Programme« die potentiellen Aufgaben deutlich.

Zwei wesentliche, miteinander eng verbundene Themen sollen hier erörtert werden: Das erste betrifft die räumlichen und physischen Bedingungen der Lager und die Strategien und Instrumente, die für einen effektiven Wandel nötig sind. Wie bereits angeführt, war UNRWAs Sensibilität und Offenheit gegenüber der sozialen und kulturellen »Infrastruktur« in Flüchtlingslagern traditionell stark begrenzt und charakterisiert durch eine technokratische Denkweise, die gegenüber aktuellen Urbanisierungsprozessen und der Komplexität der räumlichen Organisation und Produktion blind war. Das CIP hat zum ersten Mal anerkannt, das Flüchtlingslager komplex gebaute Lebensräume mit verschiedensten Bedürfnissen darstellen. Vor

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 anleiten (mehr zu der Konferenz im Folgekapitel).

- 6 Der neue entwicklungsorientierte Ansatz von UNRWA ist im »Commissioners General's memorandum: »Agency Policy on Shelter Rehabilitation« vom 25. Oktober 2004 und in UNRWAs Medium Term Plan (MTP 2005-2009) vermerkt.

diesem Hintergrund werde ich UNRWAs Bemühungen zur Entwicklung von angemessenen Planungs- und Steuerinstrumenten kritisch reflektieren, die zu einer ganzheitlichen Verbesserung nötig sind.

Das zweite Thema bezieht sich auf die Partizipation und den Entscheidungsprozess, der in der CIP-Implementierung vorgesehen ist. Dies betrifft vor allem die bisher fehlenden Selbstverwaltungsstrukturen in den Flüchtlingslagern. Das CIP wurde von UNRWA als das Ergebnis eines partizipatorischen Planungsprozesses definiert, in dem die Flüchtlinge Entscheidungsträger sein sollten, statt wie bisher lediglich Empfänger von Hilfspaketen.⁷ Die pragmatischen Fragen, die daraus entstanden, waren: Wer spricht im Namen der Flüchtlinge? Wer definiert die Prioritäten? Wer nimmt am Planungsprozess teil? Wer kann die Nachhaltigkeit der implementierten Maßnahmen garantieren? Welche Rolle spielt in diesem Prozess die UNRWA und wie soll sie zukünftig aussehen? All diese offenen Fragen erklären die Missverständnisse, die derzeit den Status quo charakterisieren. Seinem Mandat nach versteht sich eine humanitäre Organisation wie UNRWA als ein zeitlich begrenzter Hilfslieferant für eine temporäre Gruppe von Schutzbedürftigen. Dabei wird sorgfältig darauf geachtet, keine größere Verwaltungsverantwortung zu übernehmen. Gleichzeitig schreiben die meisten Flüchtlinge der UNRWA eine zentrale Rolle zu, für die Probleme im Flüchtlingslager verantwortlich zu sein.

Diese Phantomherrschaft der UNRWA resultiert aus diesem grundsätzlichen Missverständnis hinsichtlich der Rollen und Verantwortlichkeiten und hinterlässt ein problematisches Vakuum, das zu dem Gefühl eines ständigen Ausnahmezustands

7 In UNRWAs »Camp Improvement Manual« (Misselwitz et al. 2008a), eine interne Veröffentlichung des »Camp Development Pilot Research Project« (Misselwitz et al. 2008b) – eine Kooperation der UNRWA und der Universität Stuttgart – heißt es: »Camp Improvement cannot be imposed; it can only succeed as the joint effort of all stakeholders. Camp communities themselves hold the key: As 'local experts' camp dwellers themselves know best what is most urgently needed, can implement actions most efficiently and ensure that achieved results are lasting. Rather than remaining 'receiving beneficiaries,' local communities must 'drive' the process at all stages.« (S. 5).

beiträgt und gleichzeitig Misstrauen und Argwohn sät. Jahrzehnte der internen und internationalen Auswanderung der meist Gebildeten aus den Lagern, die aus der Falle der Passivität und Abhängigkeit von Hilfsleistungen heraus wollten, hinterließen in den Lagern eine volatile Flüchtlingsgemeinschaft. Letztlich kann diese Situation nur durch die Einführung von effektiven und demokratisch bestätigten Verwaltungsstrukturen im Lager rückgängig gemacht werden, welche die Gemeinschaftsinteressen repräsentieren und somit zur Verbesserung in den Lagern führen kann. UNRWA müsste die existierenden repräsentativen Strukturen anerkennen und mit diesen zusammenarbeiten, seinen paternalistischen Ansatz und die bisweilen institutionelle Arroganz überwinden und behutsam die Selbstverwaltung unterstützen und stärken. An dem Beispiel der Flüchtlingslager von Nahr el Bared in Nordlibanon und Fawwar in der Westbank werde ich aufzeigen, wie die Implementierung des CIP die Verwaltungsfrage aufwarf.

3.1 Komplexe urbane Lebensräume benötigen komplexe Handlungsansätze

Die traditionelle Rolle von UNRWA bei der Unterbringung der Flüchtlinge und dem Bau von Lagern war auf zwei Hauptinstrumente reduziert, die die vorrangig technokratische Haltung gegenüber Flüchtlingslagern widerspiegelt: Erstens, 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. In dem 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 Planungskoordination 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 vary in size and standard, creating confusion and jealousy amongst the camp population...«⁸. 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«⁹. Das Vorhaben, mit dem offiziellen Namen »The Jenin Camp Rehabilitation Project« war insofern innovativ, als dass 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 nicht-transparenten und unfairen Verteilungssystem.

Das zweite Instrument, UNRWAs »Shelter Rehabilitation Programme«, unterstützt Flüchtlinge, deren Häuser und Lebensbedingungen nicht den Minimalstandards entsprechen. Um sich für das Sanierungsprogramm für einzelne Häuser zu qualifizieren, müssen die Bewohner strikte Armutskriterien (Special Hardship Criteria – basierend auf Haushaltseinkommen) erfüllen. Während die Auswahlkriterien garantieren sollten, dass von den begrenzten Mitteln vor allem die ärmsten Bewohner profitierten – aus einem humanitären Standpunkt sehr verständlich – verursachte die Anwendung dieses Programms in der Praxis viele Probleme. Neue Häuser konnten

8 Interview mit einem UNRWA-Mitarbeiter in Amman im Juni 2007.

9 Interview mit einem UNRWA-Mitarbeiter in Amman im Juni 2007.

nur am selben Ort wieder erbaut werden, egal ob dieses Gebiet überbevölkert war und mehr offene Flächen benötigte. 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 bis dato größte Versäumnis lag jedoch in dem 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 fehlte völlig. Dies war teils der blockierenden Haltung der Gastländer anzulasten. Doch auch UNRWA selbst betrachtete die Unterkunft der Flüchtlinge als rein 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 zu meist 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 einsturzgefährdeten 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.¹⁰

10 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.

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 »Infrastructure and Camp Improvement Department (ICID)« erhielt den Auftrag, Werkzeuge für eine gesamtheitlich ausgerichtete, integrierte Verbesserung der Lebensbedingungen in den Flüchtlingslagern zu entwickeln. Ein erster Schritt war die Initierung von zwei Forschungsprojekten. Wichtige fehlende Grundlagedaten über die Lebenssituation in den 58 Flüchtlingslagern sollten durch eine regionale Daten erhebung unter Leitung des Genfer Institut Universitaire d'études du Développement (IUED) beschafft werden. Der Abschlussreport der Studie gab erstmals einen umfassenden Ein blick in die prekäre Gesamtsituation der Flüchtlingslager, die in Bezug auf Bevölkerungsdichte, Gebäudedichte und Überbele gung nicht nur die wesentlichen UN-HABITAT-Kriterien für »Slums« erfüllen¹¹, sondern generell als die dichtesten und überbevölkertsten Wohnviertel weltweit bezeichneten werden müssen¹².

Das zweite von ICID initiierte Forschungsprojekt sollte komplementär zu den quantifizierbaren Basisdaten detaillierte, qualitative Fallstudien zur Urbanisierung einzelner Flüchtlings lager erstellen. Die Idee des »Camp Development Pilot Research Projects« begann als gemeinsame Initiative von UNRWA und der Universität Stuttgart, die mit der akademischen Ge samtleitung beauftragt wurde. Ein Forschungsteam untersuchte drei exemplarische West Bank Flüchtlingslager (Amari, Deheis he und Fawwar) mit dem Ziel, die sozialen, kulturellen und räumlichen Muster und internen Regeln des Urbanisierungs prozesses zu untersuchen.¹³ Zum ersten Mal in der Geschichte

11 Für mehr Information über die UN-HABITAT Definition für »Slums« siehe UN-HABITAT (2006).

12 Für vergleichende Daten über die Verdichtung von Flüchtlingslager und urbane Wohnviertel weltweit vgl. J. AL Husseini/ Bocco/Brunner (im Erscheinen).

13 UNRWA-Camp Development Pilot Research Project: Main Research Report (2006-2008), im Auftrag vom »Infrastructure and Camp Improvement Department«, finanziert von der Europäischen Kommission.

der UNRWA, wurden palästinensische Flüchtlingslager als lokal spezifische Lebensumfelder gesamtheitlich untersucht. Räumliche Kartierungen zeigten, wie bereits oben beschrieben, die komplexe, stadtähnliche Ausdifferenzierung der Nutzung in klar unterscheidbare Zonen in den Lagern. Auch ohne Lenkung durch Planung oder Kontrolle von Außen garantierten allgemein akzeptierte Baunormen und interne Systeme der Konflikttaushandlung 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 jahrzehntelanger 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.

Das CIP für Fawwar, welches im Sommer 2007 entworfen wurde, 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 groß angelegten Intervention, wie das »Neirab Rehabilitation Project« (das dem CIP in Fawwar voranging) oder wie 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 für die zwei anderen genannten Projekte ausmachte.

Doch der Fokus auf kleinen Schritten 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 zu räumlichen Optimierungsplanung macht das CIP in Fawwar Vorschläge zur Stärkung der sozialen Gemeinschaft und hinsichtlich ökonomischer Aspekte, wie die Einführung eines selbstverwalteten Mikro-Kredit-Systems, Konsolidierung des lokalen Gewerbes, infrastrukturelle Kapazitäten und Schulung von Mitarbeitern der lokalen Institutionen. Durch physische und sozioökonomische Maßnahmen sollen vorhandene positive Dynamiken und Prozesse unterstützt, dynamisiert und strategisch gelenkt werden – ein Ansatz, der als »Akupunktur Stadtplanung« bezeichnet werden könnte.

3.2 Von UNRWA »Phantomherrschaft« zu lokaler Selbstverwaltung

Traditionell sah UNRWA, wie auch viele andere humanitäre Hilfsorganisationen, in Flüchtlingen hilfsbedürftige Opfer. So wie die UNRWA es versäumt hat, den Urbanisierungsprozess

anzuerkennen, der die Zeltstädte in komplex gebaute Umwelten verwandelte, wurde es auch versäumt, anzuerkennen, dass die traumatisierten und stimmlosen Opfer emanzipierte Subjekte werden wollen, sobald eine Art Normalisierung im Lagerleben eingekehrt 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 anzuerkennen und zu nutzen. So ist auch die Beziehung zwischen UNRWA und der Lagergemeinde eine Beziehung, die jahrzehntelang durch Frustration, Misstrauen, Fehlkommunikation und gegenseitigen Missverständnis gekennzeichnet war.

Ein erster Schritt auf dem Weg einer Neuorientierung des Verhältnisses von UNRWA und den Lagergemeinschaften ist die Anerkennung der tatsächlichen sozialen und politischen Strukturen und Netzwerke in den Lagern. Hier liegen offizielle Rollendefinition und tatsächliche Situation oft weit voneinander entfernt. Hinzu kommen erhebliche Unterschiede in den fünf Länderregionen. In Syrien und Jordanien kontrolliert vor allem der Staat durch verschiedene Organe die Flüchtlingslager. Im Kontrast zu dieser klassischen Kontrolle des Staates ist die Situation in den palästinensischen Gebieten und im Libanon völlig anders. Hier gibt es ein Netz von komplexen Machtstrukturen, das sich zusammensetzt aus ein oder zwei miteinander im Konflikt stehenden Komitees (im Libanon), einem Sicherheitskomitee, Prominenz, politischen Fraktionen, »Palestine Scholars' League« (ein Zusammenschluss, der der Hamas nahe steht), PLO-Gewerkschaften und -organisationen (Arbeiter, Frauen, Ingenieure etc.), »Community based Organizations« (CBOs)¹⁴, NGOs¹⁵ und lokalen UNRWA-Einsatzkoordinatoren

14 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 in den Jahren von 2002 bis 2003 mehr als 3 Millionen US-Dollar einbrachten (MTP Relief and Social Services Program). (Genfer Geberkonferenz 2004)

(»Camp Service Officers«).¹⁶ 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 »Lokale Flüchtlingslagerkomitee« (»Local Committee« oder »Popular Committee«) das sich als wichtigster, von der Lagergemeinschaft selbst bestimmter Verwaltungskörper sowohl in den palästinensischen Gebieten der Westbank und in Gaza, als auch im 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 im 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, die von der Ausübung von Herrschaft an sich ausgeht, gelten muss, 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. Dies wird vielleicht am deutlichsten an der ambivalenten Rolle der lokalen UNRWA-Einsatzkoordinatoren (»Camp Service Officers«), ein im Flüchtlingslager angesiedel-

-
- 15 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 nimmt Hamas eine immer größer werdende soziale Rolle in den Flüchtlingslagern ein.
 - 16 Für eine weitergehende Analyse dieser Strukturen empfehle ich Kortam (2007) die Kapitel 2-3.

ter UNRWA Mitarbeiter, der traditionell eine einflussreiche Position gegenüber der Flüchtlingslagergemeinschaft einnimmt. Diese Machtposition beinhaltete in der Vergangenheit beispielsweise die Möglichkeit, Zuteilungen an Personen zu kürzen, die den UNRWA-Regulierungen nicht nachgekommen waren. Die Beamten wurden durch UNRWA nach Absprache und mündlicher Billigung der lokalen Stammes- und Dorfführer aus den Reihen der Flüchtlinge eines Lagers ernannt.

Für UNRWA war dieses Auswahlverfahren in zweifacher Hinsicht vorteilhaft. Von der Ernennung eines Repräsentanten der lokalen Lagereliten in eine offizielle Mitarbeiterposition erhoffte sich UNRWA sowohl Legitimation als auch Akzeptanz. Seit den frühen neunziger Jahren hat UNRWA zunehmend Mitglieder der neuen Lagerelite, wie gut ausgebildete Flüchtlinge (Ingenieure, Lehrer, Apotheker und Wissenschaftler), eingestellt, die teilweise für ihren politischen Aktivismus und ihre guten Beziehungen zu den Bewohnern der Flüchtlingslager bekannt waren.¹⁷ In den von Sari Hanafi durchgeführten Interviews sprechen Lagerbewohner von diesem Beamten oftmals als »Direktor« des Flüchtlingslagers. Die offizielle Funktion ist jedoch eher die eines Mittelsmannes für Dienstleistungen der UNRWA. Interviews bestätigen eine deutliche Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen und tatsächlichen Funktion dieses Beamten. Diese Verwechslung röhrt von der ursprünglichen Rolle des UNRWA Direktors her, der nicht nur Dienstleistungen vermittelte, sondern auch viele Koordinations- und Verwaltungsaufgaben im Leben der Flüchtlinge übernahm. Demzufolge werden die »Camp Service Officers« wahrgenommen, als hätten sie eine führende Position inne, ohne diese allerdings tatsächlich auszuführen.

Das Missverständnis bei der Bewertung der Position des »Camp Service Officers« ist symptomatisch für die herrschende Unklarheit zur Rolle der UNRWA im Allgemeinen. Viele Bewohner machen UNRWA für alle Missstände in den Flüchtlingslagern verantwortlich. Ihrem Ärger über die scheinbare Passivität von UNRWA Ausdruck verleihend, stellte eine Be-

17 UNRWA hat jedoch, aus Vorsicht vor israelischen Reaktionen auf palästinensischem Territorium, von der Einstellung politisch bekannter Personen abgesehen.

wohnerin 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.

Nach dem deutschen Philosophen Carl Schmitt ist der Machthaber derjenige, der den Ausnahmezustand ausruft. Er zeichnet sich nicht durch die Ordnung, die er über die Verfassung institutionalisiert hat aus, 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 ab, also auch die Schaffung von demokratisch legitimierten (gewählten) Selbstverwaltungen, die für sie einer »Normalisierung« gleichkäme. Tatsächlich handelt es sich aber oft um eine Machtsicherungsstrategie und die Vermeidung von 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, Regeln und Gesetze aufgehoben sind. Tatsächlich ist er dem diametral 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 Macht-

verhältnisse 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 Camp Improvement Programme) geprägten Atmosphäre zu einer erstmalig gleichberechtigten Partnerschaft bei der Definition von Maßnahmen und Entwicklungsrioritäten. Das konkrete Ziel – die Verbesserung der Lebensbedingungen im Flüchtlingslager zu erreichen – schuf hierfür einen konstruktiven Rahmen. Neben den Erfolgen im pragmatischen Umgang miteinander zeigte der Planungsprozess ein noch viel grundlegenderes Potenzial 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 »Camp Improvement Plan« übernehmen.

Der Planungsprozess von Fawwar hat in ersten Anfängen gezeigt, wie sich eine solche Struktur entwickeln könnte. Es entstand eine Arbeitsplattform (»Working Group«) unter dem Dach des »Local Committees«, das alle wichtigen Entscheidungen im Planungsprozess traf und als ein »Türöffner in die Gemeinde« fungierte. Die Working Group garantierte erstmals eine breite Einbeziehung einer Vielzahl neuer, 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 NGOs wurden zu Beratungen eingeladen und wichtige Entscheidungen wurden einvernehmlich getroffen.

Schlussfolgerungen: Die Flüchtlingslager nach CIP?

Worin werden die kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen des Camp Improvement Programmes in den Flüchtlingslagern bestehen? Bis dato bleibt das Vorhaben, eine grundlegende Verbesserung der Lebensbedingungen in den hochverdichteten Flüchtlingslagern zu erreichen, ein verbales Versprechen. Zwar konnten erste Erfolge im Pilotvorhaben erreicht werden, doch der breiten Anwendung und Umsetzung des Programms stehen weiterhin gewaltige Hürden im Weg. Die anhaltenden finanziellen Schwierigkeiten der UNRWA verhindern die baldige Eingliederung des CIP in das allgemeine Budget der Organisation. Dies beeinflusst einerseits den Status, den das Programm innerhalb des Portfolios der UNRWA einnimmt. Andererseits ist die Kontinuität der Aktivitäten in Gefahr und der Aufbau notwendiger Kapazitäten wird erschwert. Eine vorwärts gerichtete Planung und Bestimmung der Zielvorgaben und Entwicklungsziele ist deshalb kaum möglich.

Anstatt die vielen operationellen Schwierigkeiten zu analysieren, die es noch zu lösen gilt, sollen abschließend noch einmal die wesentlichen Potenziale, die die Einführung von partizipativer Planung in Flüchtlingslager bieten, diskutiert werden. Hierfür soll ein bewusst positives Szenario skizziert werden – ein bestmögliches Entwicklungsszenario für Flüchtlingslager bei anhaltender ungelöster Flüchtlingskrise. Das Szenario geht davon aus, dass das Camp Improvement Programme sowohl institutionalisiert und voll finanziert wird, so dass strategische Kernziele auf der Ebene der Flüchtlingslager erreicht werden können. Dazu gehören zum Beispiel Lösungen für die sich aus der überhöhten Bebauungs- und Bevölkerungsdichte ergebenen Probleme, wie die Schaffung von Zugangs- und Wegesystemen,

einer adäquaten technischen Basisinfrastruktur, der Schaffung von ausreichend öffentlichem Raum und Aspekten der räumlich-physischen Gemeindeentwicklung. Weiterhin geht das Szenario davon aus, dass eine von allen Konfliktparteien getragene, politische Lösung des palästinensischen Flüchtlingsproblems in naher Zukunft nicht absehbar ist und UNRWA weiterhin hauptsächlicher Anbieter zentraler Dienstleistungen in den »Camp Cities« bleibt. Bei einer erfolgreichen Umsetzung von Camp Improvement könnten partizipative Planungsprozesse die Beziehung zwischen Hilfsorganisation und Flüchtlingsgemeinden radikal neu definieren, im Sinne einer Verlagerung von Verantwortung von UNRWA in Richtung einer in der Gemeinschaft verankerten Selbstverwaltungsstruktur.

Ein solches Entwicklungsszenario gleicht der Forderung der Migrationsforscherin Susan Banki nach »local integration in the intermediate term« als best mögliche Zwischenlösung (vgl. Banki 2004; Crisp 1999). In Überlegungen zu kenianischen Flüchtlingslagern argumentierte Banki, dass die Fähigkeit der Flüchtlinge im 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 kompromettieren 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 »Camp Cities« auf palästinensischem Territorium führen.

Angesichts der vielen bereits genannten Hindernisse erscheint ein solches Szenario aus heutiger Perspektive vielleicht unrealistisch. Allerdings zeigt eine globalere Sicht, dass solch eine Rekonzeptionalisierung nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist. Alternative Modelle von eigenständigen und nachhaltigen ländlichen Siedlungen für Flüchtlinge, die völlig im sozialen und wirtschaftlichen Leben der Gastregion eingegliedert sind, wurden seit den frühen achtziger Jahren im afrikanischen Kontext erprobt und werden gegenwärtig wiederbelebt.

Eine erfolgreiche, groß angelegte Anwendung der Camp-Improvement-Prinzipien könnte, bei ausreichender Unterstützung der Gastländer, eine tief greifende Transformation der gegenwärtigen urbanisierten Flüchtlingslager zur Folge haben. Schließlich bietet das Programm eine Gelegenheit, eine neue Typologie der Ansiedlung von Flüchtlingen zu begründen, 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 räumlichen und baulichen Charakteristika dieser »Integrated Camp Cities« könnten wie folgt aussehen:

Der bereits existierende Bevölkerungsüberschuss müsste anerkannt werden und die Verbesserung der Bedingungen würde darauf abzielen, alte und neue Flüchtlingslager zu integrieren. Dies würde die offiziellen Lagergrenzen der UNRWA weiter verwischen. Wenn »Camp Improvement Plans« tatsächlich über diese Grenzen hinaus angewendet würden, wäre ihre Wirkung auf den Alltag der Flüchtlinge weiter vermindert. Es wäre zunehmend schwieriger, die Flüchtlingslager von ihrer urbanen oder suburbanen Umgebung zu unterscheiden. Jedoch ist es wahrscheinlich, dass die Grenzen der Flüchtlingslager auch weiterhin über reale Besitzgrenzen definiert würden (innerhalb der Grenzen würden Pachtverträge von 1948 bestehen bleiben, während außerhalb Eigentum im Einklang mit den Gesetzen des Aufnahmelandes reguliert würde).

Zur Reduzierung der Bevölkerungs- und Bebauungsdichte müssten Zwischenlösungen, in den meisten Fällen außerhalb der gegenwärtigen Flüchtlingslagergrenzen gefunden werden. De facto würde dies einer Expansion der Flüchtlingslager gleichkommen und könnte die Einführung von sozialem Wohnungsbau und neuen Gebäudetypen wie zum Beispiel Hochhäusern mit sich bringen.

Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Flüchtlingslager in den palästinensischen Territorien beträgt etwa 35.000, was der Größe einer Kleinstadt entspricht. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass nachhaltige »camp governance« von kommu-

nalem Management lernen sollte.¹⁸ Der Prozess in Fawwar hat gezeigt, dass die bereits bestehenden »Local Committees« der Westbank sich zu solchen Strukturen entwickeln könnten. In der Tat sind ihre Erfahrungen bei der Bereitstellung kommunaler Serviceleistungen und bei der Vertretung der Gemeindeinteressen ein guter Ansatzpunkt, der als Modell für andere Länder dienen könnte.

Verwaltungsinstitutionen in den Flüchtlingslagern würden wie andere Stadtverwaltungen auch auf zwei Ebenen agieren müssen. Einerseits müssten sie gewährleisten, dass sich die breite Basis der Flüchtlingslagergemeinde an wichtigen Entscheidungsprozessen beteiligen kann. Andererseits müssten diese Institutionen von den Behörden des Gastlandes als legitime Partner und Repräsentanten der Interessen der Flüchtlingslagergemeinde anerkannt werden. Dabei sollten 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 dürften 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 müssten hinzu gezogen werden, um die Effektivität der Lagerverwaltungsstrukturen, einen transparenten Wahlprozess, die Form der Entscheidungsfindung und die Ausgaben zu überwachen.

Worin könnten die mittelfristigen Wirkungen bestehen? Eine Verlagerung der Entscheidungsgewalt von einer zentralisierten Behörde wie UNRWA auf Verwaltungsstrukturen der Flüchtlingslager sowie Lager-spezifische CIP würden zu einer wachsenden Diversifizierung von Flüchtlingslagern führen.

18 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 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).

Einflussfaktoren wie politischer Kontext und Lage, ortsspezifische Gegebenheiten und Potentiale, lokal existierende Initiativen und Kompetenzen würden dabei neue Bedeutung erlangen und veränderten jedes Flüchtlingslager auf andere Weise. Es ist sogar wahrscheinlich, dass integrierte Flüchtlingslager, ähnlich wie Gemeinden, miteinander in den Wettbewerb um Ressourcen, Hilfe von Gebern und Programme der Regierung des Gastlandes treten.

Erfolgreiche CIP würden 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 verstärkte 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 würde 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 würde 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 zur Folge haben.

Literatur

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

(2006-2008) «, erstellt von der Universität Stuttgart im Auftrag des »Infrastructure and Camp Improvement Department«, UNRWA Headquarter Amman.

Misselwitz, Philipp et. al. (2008a): »Camp Improvement Manual« (2008), interne Veröffentlichung des »Camp Development Pilot Research Project« - eine Kooperation der UNRWA und der Universität Stuttgart.

Misselwitz, Philipp et.al. (2008b): »Camp Development Pilot Research Project – Main Research Report«, Ergebnisreport der Kooperation der UNRWA und der Universität Stuttgart.