

# Kapitel 1

## Die Ordnung des Flüchtlingslagers

### Annäherung an den Gegenstand

---

*We all ran away into the bushes, falling and rising. It is only by praying to God that we reached here. [...] When we were dispersed in Lumbala, we, with those children, came falling and rising in the bush. We spent three nights on the way, on the third one we were here in Zambia. Lumbala is near to Zambia. It only takes two nights to walk, the third night we were here. We entered through Chavuma. That is how we came. We were welcomed at the mission. [...] I stayed one month at Chavuma. Only one month. Then I was told that I had to go to Meheba, "the country which your president got. That is where the government will keep you so that you live." We were then taken in the vehicle and brought to Meheba.*

– Samukonga Chinyemba, Meheba Refugee Settlement

*They've chased us from Angola, that's why we are here. When we were running from Angola because FAPLA was chasing us, we were just running, we didn't know where we were going. That's when we came here to Zambia. [...] When we ran from Angola to Shangombo, when we reached Shangombo, that's when we were told that you can never stay here because you are from Angola, the only place which is for refugees is Nangweshi Refugee Camp. [...] A vehicle came to pick us from that side up to here. [...] We just knew the name like "Zambia", because when we were there, old people were coming here to Zambia to buy some cattle. That side in Cuando, that's where old people used to come and buy cattle. That's when we knew the word "Zambia" exists.*

– Alfredo Chasanya, Nangweshi Refugee Camp

*Right up in Jamba, all was well and we were staying very well until finally Savimbi decided to leave us in Jamba and went into interior towns of Angola. Then there it was an advantage to the enemy. The enemy followed us up to Jamba until we ran here. Savimbi heard that the enemy had followed us, then he sent the message to tell us that: Go into Zambia. All of the people who were in Jamba decided to run away to come into Zambia. And*

*Zambia received us very well. All the villages around in Angola were attacked by the enemy. As long as this village belongs to the same person we've mentioned, they were attacked, a lot have died and some of them are here, but a lot have died. [...] We started fleeing because we heard some planes shooting, also guns, also bombs. [...] We just started walking slowly. We just came to a point like if we are going to die, then we will die; if we reach wherever we are going, it's by the grace of God. Then by the grace of God we reached here. [...] The government of Zambia heard that there are people along the river, they are the ones who had sent some vehicles, but for us we had a special vehicle which came to pick us. The vehicle was for UN, the one which came to pick us. [...] We were very happy because we knew that we've come into the country where there are no guns, there are no shootings, so we thought we are going to have some rest.*

– Laura Visapa, Nangweshi Refugee Camp

Drei Flüchtlinge sprechen hier von ihrer Flucht. Ihre Wege beginnen alle im Krieg – in den insgesamt etwa vierzig Jahre andauernden gewaltsamen Konflikten in Angola. Anfang der sechziger Jahre begann der Befreiungskampf gegen die portugiesischen Kolonialherren. Er ging nach der Unabhängigkeit im Jahr 1975 praktisch ohne Unterbrechung in einen Bürgerkrieg zwischen ehemaligen Befreiungsbewegungen über: Die UNITA bekämpfte unter ihrem Führer Jonas Savimbi bis zu dessen Tod 2002 die Regierung der MPLA, die mit Agostinho Neto als Präsidenten 1975 die erste Regierung Angolas gebildet hatte und bis heute unter dessen Nachfolger José Eduardo dos Santos an der Macht ist. Vor diesen Kämpfen fliehen die zitierten Flüchtlinge zu unterschiedlichen Zeiten und unter verschiedenen Umständen, sie waren auf je andere Weise vom Krieg betroffen und kommen auf unterschiedlichen Wegen nach Sambia, wo sie Zuflucht suchen.

Viele Angolaner finden sich als Zivilisten, die keiner der Parteien besonders nahe standen, von deren Gefechten in Lebensgefahr gebracht – wie der zitierte Samukonga Chinyemba. Er flieht trotz seiner Gehbehinderung zu Fuß mit seinen Enkeln. Seine Eltern aber muss er in ihrem brennenden Haus zurücklassen, auf dessen Dach bei den Kämpfen zwischen UNITA und MPLA ein Geschoss gelandet ist. Andere Angolaner gehören zu einer der Bürgerkriegsparteien, sei es als aktive Kämpfer, sei es als zivile Angehörige der jeweiligen Gruppierung. Dies gilt für diejenigen, die wie Laura Visapa zur Jahreswende 1999/2000 vor einer Regierungsoffensive aus Jamba fliehen, dem früheren UNITA-Hauptquartier, das Savimbi – wie sie beschreibt – zu diesem Zeitpunkt bereits als Zentrale aufgegeben hat. Zu dieser Gruppe gehört auch Alfredo Chasanya, der etwas später aus den ländlichen Regionen in Cuando-Cubango flieht.

Die Ziele, die die Fliehenden bei ihrem Aufbruch im Auge haben, unterscheiden sich ebenfalls. Einige planen, sich inoffiziell in sambischen Dörfern niederzulassen; teils haben sie verwandtschaftliche Verbindungen oder kennen Sambia von früheren Handelsreisen (auf diese Tradition wirtschaft-

licher Verbindungen zwischen beiden Ländern weist das Zitat von Alfredo Chasanya hin). Andere Flüchtlinge wissen bereits in Angola vom Flüchtlingslager Meheba und planen, dorthin zu gehen. Manche haben gehört, dass Präsident Agostinho Neto dieses Stück Land im Nordwesten Sambias gekauft habe, damit seine Landsleute im Fall von Gefahr einen Zufluchtsort haben (ein solcher Kauf hat allerdings nicht stattgefunden). Andere Flüchtlinge wollen zunächst nur über die Grenze, außer Reichweite eines feindlichen Angriffs, ohne zu planen, wo sie dann leben werden – dies gilt etwa für viele Flüchtlinge aus Jamba.

Mit so unterschiedlichen Hintergründen und Zielen kommen ab den sechziger Jahren Hunderttausende Angolaner, manchmal allein, meist in kleinen oder größeren Gruppen, über unterschiedliche Grenzpunkte nach Sambia. Eine Reihe von ihnen lässt sich inoffiziell in sambischen Dörfern nieder. All diejenigen jedoch, die – gewollt oder ungewollt – von offiziellen Stellen als Flüchtlinge wahrgenommen werden, zieht die nationale und internationale Flüchtlingsverwaltung an sich, registriert sie, macht sich für sie zuständig und bringt sie unter – in einem der offiziellen Flüchtlingslager. Regierungsstellen oder UNHCR, das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, holen die Flüchtlinge an den Grenzpunkten ab, an denen sie ins Land kommen, oder in den sambischen Orten, in denen sie sich bereits niedergelassen haben, und bringen sie in Lager wie Meheba oder Nangweshi. Für die nächsten Jahre oder Jahrzehnte, manchmal für den Rest ihres Lebens, ist ein solches Flüchtlingslager der Lebensraum der Flüchtlinge. Es ist zugleich der Arbeitsplatz von Organisationen der Flüchtlingshilfe und zeitweiliges Lebensumfeld ihres Personals, und es bildet eine Verwaltungseinheit, für die bestimmte Vertreter der Gastregierung zuständig sind. Diese Flüchtlingslager sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Die Fragestellung, die die Untersuchung leitet, ist primär eine empirische: Wie funktionieren Flüchtlingslager konkret, als komplexe soziale Einheiten mit heterogenen Akteuren, die jeweils ihre eigenen Perspektiven, Interessen und Ressourcen einbringen? Wie ist die politische Ordnung von Flüchtlingslagern gestaltet?<sup>1</sup> Welche Charakteristika hat also die Institution, in der Flüchtlinge nach ihrer Flucht untergebracht und verwaltet werden und wo sie weiterleben?

## 1.1 FLÜCHTLINGSLAGER ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND

### Spezifische Strukturen und Akteurskonstellationen

Flüchtlingslager wurden nach dem Zweiten Weltkrieg als Einrichtungen für die Verwaltung von Flüchtlingen institutionalisiert. Sie sind heute die weltweit vorherrschende Form, in der Flüchtlinge offiziell untergebracht, administriert und versorgt werden (vgl. Barrett 1998: 5). Zu einem großen Teil

finden sie sich in den Ländern des Südens, entsprechend dem Umstand, dass dort die meisten Flüchtlinge leben (vgl. UNHCR 2006a: 6, 8). Die mediale Aufmerksamkeit gilt dabei vor allem kurzfristig eingerichteten Lagern in Notfallsituationen. Fernsehbilder zeigen eilig aufgebaute Zeltstädte mit Tausenden UNHCR-blauer Plastikplanen, traumatisierte Neuankömmlinge und humanitäres Personal, das als Nothelfer Nahrungsmittel von LKWs an Flüchtlinge verteilt und verletzte Kinder verarztet. Tatsächlich besteht ein Großteil der Flüchtlingslager erheblich über die mediale Aufmerksamkeitsspanne hinaus, über Jahre und oft Jahrzehnte hinweg. Provisorische Zeltbehausungen weichen selbstgebauten Hütten, die sich für ungeübte Betrachter wenig von lokalen Bauweisen unterscheiden. Die Lagerbewohner<sup>2</sup> haben Aktivitäten entwickelt, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen oder aufzustoocken, etwa durch Feld- und Gartenbau oder Handel. In Verwaltung und Hilfsprojekten der anwesenden Organisationen haben sich Interaktionsmuster und Machtstrukturen herausgebildet. Diese dauerhaft bestehenden Flüchtlingslager sind der Regelfall, er entspricht dem hohen Anteil ‚langfristiger Flüchtlingssituationen‘ von fünf oder mehr Jahren, der Ende 2003 bei etwa 90 Prozent aller Flüchtlingssituationen lag (vgl. UNHCR 2004a; Crisp 2005).

Flüchtlingslager haben spezifische institutionelle und organisatorische Merkmale.<sup>3</sup> Einerseits sind die Lager soziale Einheiten. Sie sind formale Verwaltungseinheiten auf einem territorial abgegrenzten Raum, zu dem der Zugang nur aufgrund bestimmter Mitgliedskategorien erlaubt ist. Auch die in einem Flüchtlingslager lebenden und arbeitenden Menschen nehmen es als Einheit und als gemeinsamen Bezugspunkt ihres Handelns wahr.

Andererseits ist die Ordnung des Flüchtlingslagers, also die innere Struktur dieser Einheit, organisatorisch und sozial hochgradig heterogen. An Verwaltung und Hilfsleistungen im Lager ist eine Reihe unterschiedlicher Organisationen beteiligt, und deren Gliederungen im Lager sind wiederum in umfassende Organisationsstrukturen eingebunden, die sich weit über die Lagergrenzen hinaus erstrecken. Die Organisationsgliederungen im Lager sind damit doppelt organisatorisch eingebunden, einmal innerhalb des Flüchtlingslagers zusammen mit anderen Organisationen, einmal innerhalb der eigenen Mutterorganisation. Diese doppelte Einbindung ergibt sich aus der administrativen Struktur von Flüchtlingslagern und besteht dauerhaft. Hinzu kommt, dass die beteiligten Organisationen oft auch auf anderen Ebenen, etwa der der Zentralen, miteinander in Beziehung stehen. Somit bildet sich die politische Ordnung des Flüchtlingslagers als polyhierarchische Konstellation im Spannungsfeld unterschiedlicher Akteursinteressen und -perspektiven heraus.

Zu den im Lager repräsentierten Organisationen gehört in der Regel erstens die Regierung des Gastlandes mit einem zivilen Vertreter sowie Sicherheitskräften. Zweitens ist das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit an der Leitung fast aller Flüchtlingslager beteiligt, mit Mitarbeitern vor Ort oder in einer nahe gelegenen Stadt. Hinzu

kommen weitere UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm (WFP), eine Mehrzahl unterschiedlicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie in einigen Fällen weitere Regierungsstellen des Gastlandes, die Hilfsprojekte in den Lagern betreiben.

Nicht zuletzt sind die Flüchtlinge, die Bewohner eines Flüchtlingslagers, Akteure in dessen politischer Ordnung. Auch sie sind keine homogene Gruppierung, auch sie haben neben ihren Beziehungen innerhalb des Lagers mindestens einen biographischen Hintergrund, oft aber auch aktuelle Kontakte außerhalb des Lagers. Je nachdem, wie geschlossen ein Flüchtlingslager geführt wird, spielt schließlich auch die Lokalbevölkerung in diversen Kontakten mit den Lagerbewohnern eine mehr oder minder große Rolle für die Ordnung des Flüchtlingslagers.

## Flüchtlingslager und das internationale Flüchtlingsregime

Die skizzierte typische Akteurskonstellation in Flüchtlingslagern steht in enger Verbindung mit dem internationalen Flüchtlingsregime, wie es sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt und nach Ende des Kalten Krieges verändert hat. Der Begriff „internationales Flüchtlingsregime“ bezeichnet hier ein institutionalisiertes System bestehend aus (1) impliziten und expliziten Regeln und Normen, die flüchtlingsbezogenes Handeln von individuellen, organisationalen und staatlichen Akteuren zum Gegenstand haben, (2) organisationalen Akteuren, die sich spezifisch mit diesen flüchtlingsbezogenen Handlungen befassen, und (3) operationalen Praktiken, die sich mit Flüchtlingen befassen.<sup>4</sup>

Zu den Akteuren des Flüchtlingsregimes (die sich teilweise mit den oben genannten Akteuren des Flüchtlingslagers decken) gehört an prominentester Stelle UNHCR, der als Organisation der Vereinten Nationen ein weltweites Mandat zum Schutz von Flüchtlingen hat und den zentralen Knotenpunkt in der Interaktionsstruktur des Flüchtlingsregimes darstellt.<sup>5</sup> Hinzu kommen weitere UN- und andere internationale Regierungsorganisationen, insoweit sie sich mit Flüchtlingen befassen, unter ihnen etwa das Welternährungsprogramm oder die *International Organization for Migration* (IOM). Gleiches gilt für nationale und internationale NGOs, die in der Flüchtlingshilfe tätig sind oder sich advokatorisch für diese Klientel einsetzen. Einflussreiche Akteure sind nicht zuletzt die Geldgeber der weltweiten Flüchtlingshilfe, unter ihnen insbesondere Geberstaaten und -staatenbünde (wie die EU). Über ihre Eigenschaft als Spender hinaus treten Nationalstaaten als Akteure des internationalen Flüchtlingsregimes auch in ihrer Verbindung zum UNHCR (etwa als Mitglieder in dessen *Executive Committee*) und anderen internationalen Organisationen sowie als Herkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen in Erscheinung. Nach internationalem Recht ist es zunächst das Aufnahmeland, das für den Schutz (gefasst unter dem durchaus verschieden interpretierten Terminus „protection“; vgl. Helton 2003; Goodwin-Gill 1998: 207-371) von Flüchtlingen zuständig ist. Zwar werden die

Aufnahmestaaten gerade in den Ländern des Südens, in denen sich sozialwissenschaftlichen Schätzungen zufolge über neunzig Prozent aller Flüchtlinge aufhalten,<sup>6</sup> bei Fluchtbewegungen über die grünen oder grauen Grenzen oft vor vollendete Tatsachen gestellt; sie haben jedoch erheblichen Einfluss darauf, wie mit den Flüchtlingen im Land umgegangen wird. Neben tatsächlichen sind auch potentielle Aufnahmeländer im Rahmen des internationalen Flüchtlingsregimes aktiv, nicht selten mit dem Bemühen, die Einreise von Flüchtlingen von vornherein zu verhindern.

Flüchtlingslager sind auf zwei Ebenen ein aufschlussreicher Untersuchungsgegenstand für die politische Soziologie. Erstens sind sie ein spezifischer Fall von auf Dauer gestellter institutioneller, organisatorischer und kultureller Heterogenität, die sowohl formal, als Verwaltungseinheit, als auch informell und in emischer Perspektive eine soziale Einheit bildet. Diese Heterogenität schließt ein, dass Flüchtlingslager weder eine integrierte Verwaltung mit eindeutigen Hierarchien noch untereinander kongruente Außenbeziehungen aufweisen.

Von soziologischem Interesse sind Flüchtlingslager zweitens auch mit Blick auf einen umfassenderen Kontext. Ihre Entwicklung zur wesentlichen Institution der Flüchtlingsverwaltung hat sich, seit Gründung des UNHCR im Jahr 1950, in enger Abhängigkeit zur internationalen Politik vollzogen (vgl. Salomon 1991; Loescher 2001). Gleichzeitig band die Weiterentwicklung der internationalen Organisationen des Flüchtlingsregimes, die vielfach als Reaktion auf konkrete Flüchtlingssituationen geschah, auch die Nationalstaaten, in die Flüchtlinge kamen, in die staatenübergreifenden Netzwerke des internationalen Flüchtlingsregimes ein (vgl. Gordenker 1983; Suhrke 1998). Während zur Zeit des Kalten Krieges eine zumindest vermeintliche weltpolitische Übersichtlichkeit herrschte,<sup>7</sup> manifestieren sich nach dessen Ende im Flüchtlingslager verschiedene Zusammenhänge zwischen einer ganzen Reihe von umfassenden Prozessen und Phänomenen, unter ihnen Zwangsmigration und internationale Politik (vgl. Newman/Van Selm [Hg.] 2003), Neuer Humanitarismus und Globalisierung (vgl. Chimni 2000; Hyndman 2000; Slim 2002) sowie fortbestehende nationalstaatliche und organisationsbezogene Interessen (vgl. Walkup 1997; Buzard 2000). Dabei spielen internationale Organisationen eine wesentliche Rolle als Handlungsbezug für die Regierungen und Bürger der Aufnahmeländer von Flüchtlingen (vgl. Landau 2002).

Flüchtlingslager können innerhalb dieser heterogenen Bezüge als Orte gesehen werden, in denen sich eine zunehmende internationale Angleichung im Bereich der Flüchtlingshilfe und -politik manifestiert. Flüchtlingslager weisen weltweit erhebliche Ähnlichkeiten auf, nicht zuletzt deshalb, weil die in ihnen präsenten Akteure alle zum internationalen Flüchtlingsregime gehören und damit zu einem Komplex internationaler politisch-humanitärer Aktivitäten, die wiederum mit umfassend institutionalisierten Werten, Deutungen und Praxen verbunden sind. Gleichzeitig, und gegenläufig zu diesen vereinheitlichenden Tendenzen, sind Flüchtlingslager durch fortbestehende

Strukturen von Nationalstaatlichkeit und separaten, im Rahmen des „aid business“ auch konkurrierenden Organisationen geprägt.

## 1.2 ZUR FRAGESTELLUNG

### Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers

Flüchtlingslager sind einerseits in ein internationales Regime eingebunden und andererseits gemeinsames Betätigungsfeld heterogener, kollaborierender und konkurrierender Akteure. Ausgehend von dieser Charakteristik des Flüchtlingslagers soll die vorliegende Studie die politische Ordnung des Flüchtlingslagers näher bestimmen. Ziel der Untersuchung ist eine soziologische Bestimmung der Formen, in denen sich die Perspektiven, Interessen sowie Handlungsbeschränkungen und –ressourcen der Akteure, die wiederum durch lagerinterne Strukturen und durch unterschiedliche institutionelle, organisatorische und kulturelle Außenbeziehungen geprägt sind, in der politischen Ordnung eines Flüchtlingslagers niederschlagen.

„Politik“ meint dabei jenes Feld sozialen Handelns, auf dem um die Beeinflussung und Kontrolle derjenigen Entscheidungen, Entscheidungsprozesse und Institutionen gerungen wird, in denen über die Regelung von gemeinsamen Angelegenheiten von Gruppen von Menschen, ihrer Binnen- und Außenverhältnisse und im besonderen über die Machtverteilung zwischen Gruppen entschieden wird.<sup>8</sup> Mit „Lagerpolitik“ wird hier diejenige Politik bezeichnet, die sich auf Gestaltungsentscheidungen bezieht, welche das Flüchtlingslager als Einrichtung insgesamt oder größere Teilbereiche des Lagers (etwa alle Flüchtlinge einer Nation) betreffen. Die Arbeit untersucht, welche Muster in der so verstandenen Lagerpolitik festzustellen sind, wie also die politische Ordnung des Flüchtlingslagers gestaltet ist.

Die Analyse geht von den Konstellationen aus, die Entscheidungsprozesse und Machtdynamik im Lager kennzeichnen, und verfolgt Einflüsse auf die Akteure und ihre Interaktionen. Diese Einflüsse haben ihre Ursprünge innerhalb wie außerhalb des Lagers. Sie sind maßgeblich bestimmt durch die organisationalen, institutionellen und kulturellen Einbindungen jedes Akteurs, die sich weit über die Lagergrenzen hinaus erstrecken. Zu ihnen zählen beispielsweise kirchliche Zugehörigkeiten (wie bei einigen NGOs), politische Abhängigkeiten und Einflüsse (etwa in den Beziehungen zu Geberländern) oder kulturelle Bindungen (darunter Beziehungen zur Herkunftsregion von Flüchtlingen). Diese Einbindung der Akteure in verschiedene Beziehungsgeflechte und kulturelle Deutungsgemeinschaften innerhalb der Lagergrenzen, aber auch über sie hinaus, wird systematisch berücksichtigt. Entsprechend kommt den spezifischen Interpretationsmustern der einzelnen Akteure, mit denen sie die vorhandene und die wünschenswerte Lagerordnung einschließlich der anderen Akteure deuten, ein wesentlicher analytischer Stellenwert zu. Die Studie berücksichtigt gezielt die divergenten

Deutungen der Beteiligten und ihre internen und externen sozialen Bindungen. Sie will so über die bisherige Forschung hinaus einen Beitrag zur politischen Soziologie des Flüchtlingslagers leisten.<sup>9</sup>

## Dimensionen der politischen Ordnung im Flüchtlingslager

Die vorliegende Arbeit ist entlang einer empirischen Annäherung an das Flüchtlingslager aufgebaut. Der erste Teil widmet sich den Akteuren des Flüchtlingslagers, der zweite behandelt sieben institutionelle Merkmale, die dessen politische Ordnung kennzeichnen.

Quer zu dieser empirisch angeleiteten Gliederung untersucht die Studie fünf Dimensionen der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers. Sie werden nicht in eigenen Kapiteln abgehandelt, sondern bestimmen die Fragen, die im Verlauf der gesamten Arbeit mit Blick auf die verschiedenen empirischen Elemente des Flüchtlingslagers gestellt werden. In den einzelnen Abschnitten haben die verschiedenen Dimensionen unterschiedliches Gewicht; in der Zusammenschau geben die theoretisch bestimmten Dimensionen, über die empirischen Ergebnisse ihres heuristischen Gebrauchs, einen politiksoziologischen Einblick in die Welt des Flüchtlingslagers. Die Dimensionen sind erstens die der Akteure und zweitens die der Akteursbeziehungen, drittens die der sozialen Bezugssphären der Handelnden, viertens die der Ressourcen und fünftens die der räumlichen und zeitlichen Bestimmung des Flüchtlingslagers.

### Akteure

Im Flüchtlingslager findet sich, wie bereits gezeigt wurde, ein Arrangement typischer Akteure. Das Lager ist kein Aggregat handelnder Individuen, die kollektiven Akteure entstehen nicht aus der konkreten Situation heraus. Vielmehr erzeugt eine umfassende institutionalisierte Ordnung, das internationale Flüchtlingsregime, die Akteure im Flüchtlingslager – als ‚Flüchtlinge‘ oder UNHCR, Refugee Officer oder Flüchtlings-NGO. Wenn eine konkrete Fluchtsituation eintritt, sind die verfestigten Typisierungen der Akteure bereits vorhanden, als die sich die Beteiligten selbst und gegenseitig sehen.

In ihrem Konstruiertsein durch ein institutionelles Regime gehen die Akteure im Flüchtlingslager aber nicht auf. Auf der Mikroebene erweisen sie sich als widerspenstige Geschöpfe, die immer wieder regimefremde Interessen verfolgen oder widersprüchlichen Deutungen anhängen, die institutionalisierte Elemente des Regimes zweckentfremden, modifizieren oder schlicht ignorieren und die sich gegenseitig misstrauen und Macht- und Definitionskämpfe austragen, wiewohl sie doch durch die Zugehörigkeit zum selben institutionellen Regime geeint sein sollten.

Zudem haben einige der Beteiligten im Flüchtlingslager einen Hintergrund, in dem sie schon als Akteure konzipiert und selbstbewusst waren. Was also geschieht mit außerhalb des Flüchtlingsregimes definierten Akteu-



ren in dessen Rahmen? Betroffen ist hier der Nationalstaat, der im Flüchtlingslager als ‚Gastland‘ auftritt, was jedoch nur einen kleinen Teilaspekt seiner Selbst- und Fremddefinition, seiner Tätigkeiten und Interessensgebiete darstellt. Auch die Flüchtlinge lassen an der Lagergrenze ihre individuellen und gruppenbezogenen Biographien nicht hinter sich – sie gehen zwar nicht substantiell in die administrative Definition der Insassen des Lagers ein, wirken sich jedoch auf die interne Strukturierung der Flüchtlingsbevölkerung, auf ihre Interaktionen mit der Verwaltung und somit auch auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers aus.

### Akteursbeziehungen

Akteure sind nicht denkbar ohne die Beziehungen zwischen ihnen. In einer institutionalisierten Einrichtung wie dem Flüchtlingslager sind diese Beziehungen positional verfestigt. Die Akteurskonstellationen sind das wesentliche Gerüst der Ordnung des Flüchtlingslagers. Sie sind zu einem Teil – wie auch in anderen Einrichtungen der Kasernierung – formal als Organisationsstruktur festgelegt. An dieser Struktur sind im Flüchtlingslager jedoch Elemente mehrerer Organisationen beteiligt, die jeweils ihre eigene, über das Lager hinausreichende Hierarchie haben. Die formale Regelung dieser Hierarchien zueinander reicht nicht so weit, divergierende Auffassungen von und Kämpfe um Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen zu verhindern. Die Frage nach *der* Hierarchie des Flüchtlingslagers fördert nicht eine klare Antwort, sondern folgenreiche Unterschiede in den Sichtweisen verschiedener Akteure zu Tage.

In der polyhierarchischen Ordnung des Flüchtlingslagers stellt sich die Frage, wie die ‚Hierarchie der Hierarchien‘ ausgehandelt und herausgefordert wird.<sup>10</sup> Der Blick richtet sich darauf, wie sie je nach Verlauf der Macht- und Definitionskämpfe und je nach Situation variiert. Zudem weist das Flüchtlingslager eine hohe Fluktuation des Personals auf. Einzelne Mitarbeiter und ganze Organisationen kommen und gehen in bestimmten Positionen der Verwaltungs- und Hilfsprojekte. Die Beobachtung der Lagerordnung während dieses häufigen Wechsels zeigt die Auswirkung, die individuelle Positionsinhaber auf die Hierarchien im Lager haben.

Zu den Hierarchien im Flüchtlingslager zählen auch diejenigen, die die Flüchtlinge aus ihren Herkunftsregionen in das Lager mitbringen. Hier gilt die Aufmerksamkeit insbesondere den Wechselwirkungen zwischen der Verwaltungsherrschaft, einschließlich der von der Verwaltung als Intermediäre eingesetzten gewählten Flüchtlingsvertreter, und den importierten Flüchtlingshierarchien.

Unbestritten und durchgängig ist die politische Ordnung des Flüchtlingslagers eine Ordnung der Intermediarität. Diese hat mehrere Aspekte, unter denen die soziale Distanz eine besondere Rolle spielt. Sie gibt nicht nur dem verbreiteten Misstrauen im Lager Vorschub, sondern beinhaltet auch das Problem des herrschaftlichen Zugriffs auf die Flüchtlinge.

Hierarchisch verhalten sich im Flüchtlingslager schließlich auch unterschiedliche Werte und Wertebündel zueinander. Das Flüchtlingslager als Einrichtung des internationalen Flüchtlingsregimes ist eng mit dem humanitären Wertekanon der westlichen Moderne verbunden. Hinzu kommen neben unterschiedlichen Organisationskulturen und religiösen Wertebezügen auch solche, die in den Herkunftsgesellschaften von Flüchtlingen und Mitarbeitern verankert sind. Zu verfolgen ist insbesondere, mit welchen Mitteln und Folgen der im internationalen Flüchtlingsregime institutionalisierte Wertekanon Überlegenheit gegenüber den Wertvorstellungen, die die Flüchtlinge mit ins Lager bringen, beansprucht.

### **Soziale Bezugssphären**

In der heterogenen Ordnung des Flüchtlingslagers überlappen sich unterschiedliche soziale Sphären, die für die Akteure divergente Bezugshorizonte ihrer Deutungen bilden und aus denen sie Verpflichtungen wie auch Ressourcen beziehen. Als dominanter Deutungsbezug tritt das internationale Flüchtlingsregime auf, aber auch nationalstaatliche, organisationale und religiöse Zugehörigkeiten und verschiedene Bezüge im Herkunftsgebiet der Flüchtlinge spielen eine Rolle. Relevant als soziale Bezugssphären der Akteure sind nicht zuletzt deren unterschiedliche Außenbeziehungen, etwa zu Mutterorganisationen, Geldgebern oder politisch definierten Akteuren.

Die sozialen Bezugssphären der Akteure bestimmen maßgeblich ihre Interpretationen und Wertungen der Situation, ihre Definitionen der eigenen Ziele und Interessen. Aus der Pluralität der Bezüge entstehen Ambivalenzen, denen als Kennzeichen der Lagerordnung nachzugehen ist. Für die Interaktionsmuster im Flüchtlingslager ist weiter relevant, welches Wissen die Akteure über die Bezugssphären der jeweils anderen haben.

### **Ressourcen**

Um eine politische Ordnung aufzubauen und aufrechtzuerhalten, bedarf es verschiedener Ressourcen – ebenso wie dafür, sich als einzelner Akteur Macht und Einfluss innerhalb dieser Ordnung zu sichern. Ressourcen wie auch Handlungseinschränkungen ergeben sich im Flüchtlingslager aus Beziehungen innerhalb des Lagers ebenso wie aus den Außenbeziehungen der Akteure.

In Anlehnung an Ressourcenbegriffe, die in der Bewegungsforschung gebräuchlich sind, sieht die Arbeit nicht nur materielle, sondern auch soziale und ideelle Güter als mögliche Ressourcen – unter anderem Organisationsfähigkeit und Legitimität.<sup>11</sup> Im Kontext des Flüchtlingslagers ist der Blick auf rechtliche, finanzielle und soziale ebenso wie auf kulturell-ideelle Ressourcen zu richten. Insbesondere ist zu fragen, wie die Flüchtlinge institutionelle Elemente des Flüchtlingsregimes als eigene Ressourcen nutzen, und zwar auch gegen die organisationalen Vertreter dieses Regimes. Die Resource Organisationsfähigkeit ist im Flüchtlingslager nicht nur durch die

offiziellen Lagerstrukturen bestimmt, ihnen ist auch entlang informeller Strukturen nachzugehen.

## Raum und Zeit

Eine charakteristisch ausgeprägte Dimension der Institution Flüchtlingslager ist die räumlich-zeitliche. Räumliche Mobilität bildet nicht nur – als Flucht – das konstitutive Merkmal für die Flüchtlinge als Klientel des Lagers, sie prägt auch die Arbeitsbedingungen des aus seinem heimischen Umfeld herausgenommenen Personals. Vor allem aber ist Mobilität in der Ordnung des Lagers eine bedeutende Ressource: politisch in der Möglichkeit, auf andere Akteure machtvoll zuzugreifen oder sich ihnen zu entziehen, und wirtschaftlich als Voraussetzung für viele Flüchtlinge, etwas zu verdienen. Die Möglichkeiten eigener Mobilität und die Möglichkeiten, die Bewegungsfreiheit anderer einzuschränken, sind im Flüchtlingslager zwischen Verwaltung und Flüchtlingen völlig ungleich verteilt, und den Folgen dieses Umstands ist nachzugehen.

Zeitlich sind Flüchtlingslager als vorläufig konzipiert. In den Jahren und Jahrzehnten ihres tatsächlichen Bestehens wird diese konzeptuelle Vorläufigkeit auf Dauer gestellt. Es stellt sich die Frage, wie sich die permanente Vorläufigkeit, die das Flüchtlingslager insgesamt durchzieht, handlungsrelevant auswirkt. Auf Seiten der Organisationen sind unter anderem die hohe Fluktuation und die jeweils auf kurze Intervalle befristete Finanzierung von Hilfsprojekten zu beachten. Die Flüchtlinge sehen sich der Erwartung gegenüber, dass sie früher oder später in ihr Herkunftsland zurückkehren und zurückkehren müssen. Alles Handeln im Flüchtlingslager wird vor dem Hintergrund der Vorläufigkeit entworfen, gedeutet und bewertet. Indem das Lager als nur vorübergehender Aufenthaltsort beziehungsweise Arbeitsplatz konzipiert und gedeutet ist, prägt das Wissen um die zukünftige Mobilität und Mobilitätsnotwendigkeit Entscheidungen und Interaktionen der Akteure im Flüchtlingslager.

## Anmerkungen zu Kapitel 1:

- 1 Der Gebrauch der Begriffe „soziale Einheit“ und „soziale Ordnung“ orientiert sich an dem bei Heinrich Popitz (2006: v.a. 61-75).
- 2 Im Folgenden sind mit den „Bewohnern“ der Lager die dort untergebrachten Flüchtlinge gemeint. Zwar ‚wohnt‘ im Fall großer Settlements wie Meheba auch Personal innerhalb des Lagers, in erster Linie ist es für sie jedoch Arbeitsplatz, und in der Regel haben sie einen ‚Hauptwohnsitz‘ außerhalb des Lagers.
- 3 Die Einzigartigkeit der sozialen Strukturen von Flüchtlingslagern stellt auch Michel Agier (2002a: 322) fest: „[T]he camps gradually become the sites of an enduring organization of space, social life and system of power that exist nowhere else“.
- 4 Diese Definition des häufig vage benutzten Begriffs „internationales Flüchtlingsregime“ ist eine geänderte Fassung der Begriffsbestimmungen von Laura

- Barnett (2002: 238) und Kim Salomon (1991: 17). Sie ist vereinbar mit der allgemeineren Bestimmung von „internationalen Regimes“ durch die Neo-Institutionalisten Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell, bei denen sie als „complex sets of rules, standards, and agencies“ auftreten. Diese Autoren setzen den Begriff zu dem der Institution in Beziehung, indem sie fortfahren: „Regimes are institutions in that they build upon, homogenize, and reproduce standard expectations and, in so doing, stabilize the international order“ (DiMaggio/Powell 1991: 6f.).
- 5 Gil Loescher (2003a: 3) nennt den UNHCR „the centerpiece of the international refugee regime“. Sarah Lischer (2005: 164) sieht ihn als dessen „dominant actor“. Die weltweite Zuständigkeit des UNHCR für Flüchtlinge hat nur eine Ausnahme, die palästinensischen Flüchtlinge, die unter das Mandat der bereits vorher etablierten United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) fallen (vgl. Goodwin-Gill 1998: 91-93).
  - 6 Vgl. Schmeidl/Jenkins 2003: 74. Derartige quantitative Einschätzungen stehen vor einigen Problemen, darunter logistischen in Bezug auf die konkrete Zählung der Betroffenen und methodischen in Bezug auf eine konsistente Berücksichtigung der ganz unterschiedlichen Kategorien von ‚Flüchtlingen‘ (s.a. Schmeidl/ Jenkins 2003: 71-78).
  - 7 Kritisch zu dieser Sichtweise äußert sich Newman (2003).
  - 8 Diese Definition ist mit leichter Modifikation von Trutz von Trotha (2006a: 283) übernommen.
  - 9 Zum Stand der Forschung zu Flüchtlingslagern vgl. zusammenfassend Trotha/ Inhetveen 2002; s.a. Harrell-Bond 1998.
  - 10 Der hier verwandte Neologismus der „polyhierarchischen“ Ordnung soll eine soziale Einheit bezeichnen, in der mehrere organisationale oder andere Hierarchien nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander bestehen. Der Begriff ist damit nicht gleichbedeutend mit dem ähnlich klingenden politikwissenschaftlichen Konzept der „Polyarchie“ (s. Dahl 1972).
  - 11 Vgl. z.B. Kitschelt 1991: 334-337; zum mit Bedacht unspezifisch gehaltenen Ressourcenbegriff vgl. Opp 1998: 95f., wenngleich eine stärkere Berücksichtigung immaterieller Güter angemahnt wird, vgl. Hellmann 1998: 13.