

## Kapitel 8

# NGOs und UNHCR im Flüchtlingslager

Zusammenarbeit, Konkurrenz, Abhängigkeit

---

### 8.1 NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

In Flüchtlingslagern sind typischerweise eine ganze Reihe humanitärer und administrativer Organisationen tätig. Sie alle sind durch die institutionalisierten Werte des internationalen Flüchtlingsregimes geprägt, die einen gemeinsamen Bezugspunkt ihrer Arbeit bilden. Gleichzeitig besteht innerhalb jeder der Organisationen auch die Norm, Organisationsinteressen zu verfolgen. Die Mehrzahl der Organisationen im Flüchtlingslager sind NGOs. Bereits seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bilden NGOs einen wesentlichen Bestandteil der institutionalisierten Flüchtlingshilfe. Zahl und Bedeutung insbesondere der Nord-NGOs im heutigen Flüchtlingsregime sind eminent (vgl. Zetter 1999: 60-67). In Flüchtlingslagern stellen NGOs in der Regel auch die meisten Mitarbeiter. Weltweit sind, nach Angaben aus dem Jahr 2002, über 500 NGOs für UNHCR tätig, der mit ihnen entsprechende Verträge abgeschlossen hat (vgl. Agier 2002a: 321).<sup>1</sup> Gleichzeitig wächst in der Not- und Entwicklungshilfe insgesamt der Anteil der Gebergelder, der direkt an NGOs fließt, im Vergleich zu der Summe, die über das UN-System verteilt wird (vgl. Ferris 2003: 122; Weiss 2001: 209).

Der im Folgenden zugrundegelegte Begriff der NGO ist an Dieter Neubert orientiert und beinhaltet die Organisationen, die er als Nichtregierungsorganisationen „im engeren Sinne“ (Neubert 2003: 259) bezeichnet. Dies sind Organisationen, die weder staatlich noch profitorientiert und deren Aktivitäten auf Nicht-Mitglieder als Nutznießer bezogen sind. Die Aktivitäten können aus anwaltlicher Tätigkeit oder aus Dienstleistungen bestehen. Nach Neubert haben diese NGOs einen doppelten gesellschaftlichen Anschluss. Sie sind mit der Gesellschaft einerseits über ihre Ressourcengewinnung, andererseits über ihre kundenbezogenen Tätigkeiten, also ihr Wirkungsfeld, verbunden (vgl. Neubert 2003: 258-260; 2001: 54-56).

Die begriffliche Orientierung an Neubert hat bei der Analyse der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers mehrere Vorteile. Zum Ersten bietet

sie eine begriffliche Kongruenz zwischen etischem und emischem Begriffsgebrauch: Neuberts Definition deckt den Gebrauch des Begriffs ‚NGO‘ durch die Beteiligten im Flüchtlingslager. Die Organisationen, die dort als NGOs bezeichnet werden, fallen auch unter Neuberts Begriffsfassung; diejenigen, die im Flüchtlingslager nicht als NGOs gelten, entsprechen auch nicht Neuberts Definition.<sup>2</sup> Zum Zweiten ist die von Neubert vorgeschlagene Unterscheidung in advokatorische NGOs und Dienstleistungs-NGOs für die vorliegende Analyse nützlich.<sup>3</sup> Die Differenzierung erfasst nicht nur unterschiedliche formal gesetzte Ziele der verschiedenen Organisationen, die in den Lagern tätig sind. Sie verweist auch auf je spezifische Prioritäten und Entscheidungsmuster bei deren Mitarbeitern auf Lagerebene. Diese Muster wiederum sind in ihrer Unterschiedlichkeit relevant für die verschiedenen gestalteten Beziehungen der NGOs untereinander sowie zu UNHCR und zur Gastregierung, und sie schlagen sich im Verhältnis der NGOs zu ihren potentiellen und tatsächlichen Geldgebern nieder. Zum Dritten schließlich verweist der Aspekt des doppelten gesellschaftlichen Anschlusses auf ein folgenreiches Merkmal von NGOs im Vergleich zu vielen anderen Dienstleistungsorganisationen: Die Klientel, auf die sich die Arbeit von NGOs richtet, überschneidet sich nicht mit den Akteuren, von denen die Ressourcen eingeworben werden. Damit gilt für NGOs: „they separate clients (service recipients) and customers (sources of funds)“ (Gronbjerg 1992: 74).<sup>4</sup> In der täglichen Hilfsarbeit im Flüchtlingslager sind die Flüchtlinge das Gegenüber der NGOs. Rechenschaftspflichtig sind die Organisationen dagegen ihren Geldgebern. Ihnen gegenüber müssen die NGOs ihre Arbeit legitimieren, wenn sie Ressourcen von ihnen bekommen und den Geldfluss aufrechterhalten wollen. Für dieses Ziel spielt es nur bedingt und mittelbar eine Rolle, inwieweit eine NGO auch bei ihrer Klientel, den Flüchtlingen, Legitimität genießt. Antonio Donini spricht allgemein von einer „top-down accountability“ (Donini 1996: 98), der das Finanzierungssystem von NGOs Vor-schub leistet.

Der Schutz von Flüchtlingen ist die Zuständigkeit des UNHCR. Die Implementierung von Hilfsprojekten in einer Reihe standardisierter Bereiche übergibt UNHCR an andere Organisationen, größtenteils an NGOs. Wird deren Arbeit in den Flüchtlingslagern ganz oder teilweise über UNHCR finanziert, dann heißen sie *Implementing Partners*. Die ökonomisch von UNHCR unabhängigen Organisationen im Lager werden mit dem Oberbegriff *Operational Partners* bezeichnet (vgl. UNHCR 2003a: 30).

Die hier anklingende „Partnerschaftlichkeit“ stellt in der Welt der humanitären Arbeit ein hoch bewertetes Prinzip dar (vgl. Raper 2003: 355). Gleichzeitig stehen Hilfsorganisationen zueinander in Konkurrenz- und Abhängigkeitsstrukturen, und von den Mitarbeitern wird erwartet, die jeweils eigenen Organisationsinteressen zu verfolgen (vgl. Hilhorst 2002). Das Personal der Hilfsorganisationen, die in einem Flüchtlingslager zusammenarbeiten, steht damit vor ambivalenten Anforderungen.<sup>5</sup> Die Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und solchen der Verfolgung von

Eigeninteressen prägt die Praktiken und Strategien des Lageralltags, die wiederum auf die ambivalente Normenstruktur zurückwirken können.

## 8.2 NGOS IN MEHEBA UND NANGWESHI

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Tätigkeiten und das Personal der NGOs gegeben werden, die in den untersuchten Flüchtlingslagern tätig waren. Dabei werden alle in den Lagern präsenten NGOs angesprochen.<sup>6</sup> Letzteres ist übrigens in den Darstellungen des UNHCR nicht immer der Fall; beispielsweise nennt er in seinem Jahresbericht für das Jahr der Feldforschung unter der Rubrik „Partners“ nur die *Implementing Partners*, nicht die NGOs, die als bloße *Operational Partners* mit eigenen Mitteln in den Flüchtlingslagern tätig waren, wie AAR in Meheba oder ICRC in Nangweshi. Auch JRS ist nicht erwähnt, obwohl die NGO im Rahmen der Repatriierung ein über den UNHCR finanziertes Projekt in *Peace Education* durchführte und damit formal zu den *Implementing Partners* zählte, wenn auch mit einem kleinen und zeitlich limitierten Budget.<sup>7</sup>

### Projektbereiche und Organisationen

Die Unterstützungsleistungen, Hilfs- und Entwicklungsprojekte innerhalb von Flüchtlingslagern gliedern sich in eine Reihe großenteils standardisierter Bereiche. In der Regel sind mehrere Organisationen daran beteiligt, sie alle abzudecken. Unter ihnen können Regierungsstellen sein, die meisten Beteiligten sind fast immer NGOs. Im Zuge der Standardisierung haben sich für die Projektbereiche bestimmte, im Lageralltag allgemein gebräuchliche Begrifflichkeiten verfestigt, die großenteils fester Bestandteil des *humanitarian speak* geworden sind, der Lingua Franca unter dem Organisationspersonal in Flüchtlingslagern. Eine Mehrzahl der Bereiche wird in der Regel von der sogenannten *lead agency* abgedeckt, derjenigen NGO, der UNHCR auch das allgemeine Lagermanagement übertragen hat. Neben Projektsektoren, die es in allen Flüchtlingslagern gibt, werden manche Aktivitäten nur in einzelnen Lagern durchgeführt. Beispiele sind die Anreicherung des an die Flüchtlinge ausgegebenen Maismehls mit Vitaminen und Mineralien in Nangweshi oder die Landminenaufklärung in Meheba.

### NGO-Projekte in Meheba

In Meheba hat LWF als *lead agency* Projekte in mehreren Bereichen. *Emergency and Relocation* ist zuständig für die neu eintreffenden Flüchtlinge im Lager. Sie erhalten eine Grundausrüstung zur Haushaltsgründung, werden zunächst im *Transit Centre* in Road 44 untergebracht und bekommen dann Grundstücke für Häuser und Felder zugewiesen. Der Bereich *Agriculture, Environment and Land Use Planning* ist dafür zuständig, Flüchtlinge in Feldbau und Umweltschutz auszubilden und zu unterstützen. Der Sektor

*Education and Training* kümmert sich um die Schulen der sambischen Regierung und um eine Reihe von *Community Schools* der Flüchtlinge sowie um berufliche Bildung. Im Bereich *Community Empowerment and Self-Help* finden Beratung, Hilfe für als bedürftige eingestufte Flüchtlinge (*vulnerables*) und andere soziale Dienste statt. Im Sektor *Primary and Environmental Health* geht es um Gesundheitsvorsorge und –aufklärung. Der Bereich *Water and Infrastructure* schließlich ist zum Zeitpunkt der Feldforschung zumindest teilweise an das *Department of Water Affairs* der Provinzregierung übergeben. Der leitende Mitarbeiter, der mir diese Arbeitsbereiche schildert, betont, wie viel Wert LWF darauf legt, dass es letztlich – wie in der Flüchtlingshilfe gängig – darum geht, die Flüchtlinge selbständig und von Hilfsprojekten unabhängig zu machen.<sup>8</sup>

Die übrigen NGOs in Meheba decken weniger Projektbereiche ab. MSF-France, seit 2000 im Lager, ist im Bereich *Health* für die Klinik in Zone H zuständig sowie im Rahmen der organisierten Repatriierung für das *medical screening*, bei dem alle potentiellen Rückkehrer medizinisch auf ihre Reisefähigkeit untersucht werden. Zum Zeitpunkt der Feldforschung hat die NGO ihre Zuständigkeiten in dem großen Lager bereits reduziert, in den ersten Jahren waren ihre Aktivitäten umfangreicher. Ebenfalls mit Gesundheit, speziell mit *Reproductive Health*, ist das Projekt von YMCA/UNFPA Zambia befasst. JRS kam 1993 nach Meheba und ist in mehreren Projektbereichen aktiv. Die Organisation unterhält im Bereich *Education* zwanzig *Community Schools* und bietet zudem Sprachunterricht, ein Stipendienprogramm, Bibliotheken und einen Postservice an. Im Bereich *Advocacy and Information* unterstützt JRS Flüchtlinge mit Fürsprache (auch gegenüber anderen Organisationen) und Informationen, schließlich ist die NGO in den Bereichen *Community Development* und *Peace Education* tätig – letzteres im Rahmen der Repatriierung und als einziges Projekt, seit JRS in Meheba ist, von UNHCR finanziert. Die japanische Nichtregierungsorganisation AAR war seit ihrer Ankunft in Meheba im Jahr 1984 mit Projekten zur Wasserversorgung und in anderen Bereichen tätig. Zum Zeitpunkt der Feldforschung konzentriert sie sich auf die mechanische Werkstatt und – zur Vorbereitung der Repatriierung – die *Landmine Risk Education*; mit Puppentheater und auf Luvale gesungenen Liedern über die Gefahren von Minen ist dieses Projekt vor allem bei Kindern sehr populär. Neben diesen NGOs arbeiten schließlich die *Religious Sisters of Charity* in Meheba. Sie befassen sich vor allem mit Seelsorge und unterstützen einige Bedürftige materiell. Zu UNHCR haben sie wenig Kontakt und nehmen auch nicht an den *Inter-Agency Meetings* der anderen Organisationen teil.

## NGO-Projekte in Nangweshi

Die *lead agency* in Nangweshi, CARE International, unterhält wie ihr Gegenstück in Meheba mehrere Projektbereiche. Dazu gehören *Water and Sanitation*, kurz „Watsan“ genannt, *Agriculture and Natural Resources* (ANR), das Projekt zu *Sexual and Gender Based Violence* (SGBV) und die sogenannte *Onsite Fortification* (OSF), bei der die Maisrationen vor der Verteilung an die Flüchtlinge gemahlen und mit zusätzlichen Nährstoffen versetzt werden. CARE lagert und verteilt zudem als Partner des Welternährungsprogramms (WFP) die Nahrungsmittelrationen im Haupt- und im Erweiterungslager. CORD – die NGO, die einige Monate nach der Feldforschung die Position als *lead agency* übernimmt – deckt zum Zeitpunkt der Forschung die drei Projektbereiche *Education*, *Reproductive Health* und *Community Services* ab.<sup>9</sup> Für den Bereich *Health*, insbesondere die größere Klinik im Hauptlager und die kleinere in der Erweiterung, ist AHA zuständig. JRS ist in Nangweshi als *Operational Partner* (also ohne Finanzierung durch UNHCR) aktiv, seit die NGO im Jahr 2001 die Bereiche Bildung und *Community Services* an CORD abgegeben hat. Zum Zeitpunkt der Feldforschung ist – nach früheren Reibereien über die Zuständigkeiten – die Regelung etabliert, dass JRS sich ausschließlich um Körperbehinderte kümmert (unter ihnen viele, die im Krieg Gliedmaßen verloren haben), diesen Arbeitsbereich aber als einzige Organisation abdeckt.<sup>10</sup> Ebenfalls ein *Operational Partner* ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC), das in Nangweshi mit einem sambischen Angestellten und drei Flüchtlingsmitarbeitern im *Family Tracing* tätig ist.<sup>11</sup> Schließlich kommen ab und zu amerikanische evangelikale Missionare nach Nangweshi, sie sind allerdings nicht permanent anwesend.

## NGOs im Lager – Personal und inhaltliche Orientierung

Alle NGOs in den untersuchten Flüchtlingslagern besetzen Positionen mit Arbeitsverträgen, namentlich das Management, mit sambischen Mitarbeitern oder *Expatriates*. Die einzige Ausnahme ist das Büro von JRS in Meheba, wo eine Sambierin mit vier angestellten Flüchtlingen (einschließlich des Projektleiters) zusammenarbeitet.

Unter den *Expatriates* der NGOs sind viele junge Leute bis Mitte dreißig – anders als bei UNHCR, dessen auswärtige Mitarbeiter in den untersuchten Lagern fast alle älter sind. Beim internationalen Personal der NGOs ähneln sich die Motive und oft auch der biographische Hintergrund. Viele sind gut ausgebildete Singles.<sup>12</sup> Im Flüchtlingslager sind sie aus intrinsischen Motiven tätig, auf eine Formel gebracht wollen sie Menschen in Not helfen.<sup>13</sup> In Meheba ist während der Feldforschung eine lose Gruppenbildung auch über die Grenzen der einzelnen NGOs hinweg zu beobachten. Deren *Expatriates* verbringen Freizeit miteinander, gehen im einen oder anderen Fall romantische Bindungen ein und tauschen sich häufig informell über die Arbeit im Lager aus – zu den wiederkehrenden Themen gehören Probleme mit

UNHCR. Zahlenmäßig bilden die *Expatriates* der NGOs eine überschaubare Gruppe. Es sind in Meheba insgesamt zehn, in Nangweshi vier.<sup>14</sup>

Die meisten der vertraglich beschäftigten NGO-Mitarbeiter sind Sambier. CARE beispielsweise beschäftigt während der Feldforschung in Nangweshi laut Schwarzem Brett um die 40 Mitarbeiter.<sup>15</sup> Das kleinere CORD beschäftigt sieben *Officers* aus Sambia<sup>16</sup> und weiteres sambisches Personal wie Fahrer und Haushaltshilfen. In Meheba besteht beispielsweise YMCA/UNFPA aus zwei sambischen Mitarbeiterinnen, die übrigen Positionen (unter anderem der Fahrer) sind Flüchtlinge. Für viele der sambischen Mitarbeiter sind die Motive für ihre Arbeit im Flüchtlingslager anders gewichtet als bei den *Expatriates*. Während der Wunsch zu helfen durchaus eine Rolle spielt, ist für die Einheimischen die Tätigkeit bei den NGOs auch, und manchmal vor allem, ein Arbeitsplatz, der dem Lebensunterhalt dient. Ein großer Teil des sambischen Personals hat Familienangehörige zu versorgen, und sowohl unter finanziellen Aspekten wie unter solchen des Reconnommes sind NGOs – zumal internationale NGOs – attraktive Arbeitgeber. Gleichzeitig scheint die Abgelegenheit der sambischen Flüchtlingslager das einheimische Personal mehr zu belasten als die *Expatriates*. Die Trennung von der gewohnten, meist städtischen Umgebung und insbesondere von der Familie hat für die Sambier keine positiven Aspekte, während sich *Expatriates* gerade auf den abgelegenen Arbeitsort bewusst einlassen. Vor diesem Hintergrund sind auch gelegentliche Spannungen zwischen beiden Gruppierungen kaum erstaunlich. Manche *Expatriates* klagen etwa, sambisches Personal käme zu Weiterbildungen und anderen Veranstaltungen nur wegen der *allowances*, der Reisezulagen. Die Empörung der *Expatriates* darüber überrascht ebenso wenig wie die finanziellen Motive der Sambier.

Schließlich beschäftigen alle NGOs in den Flüchtlingslagern Gelegenheitsarbeiter. Unter ihnen sind einige Sambier, in der Mehrzahl aber Flüchtlinge. Viele arbeiten in den Bereichen *Education* und *Community Services*. CORD beispielsweise beschäftigt in Nangweshi insgesamt 258 Lehrer für *Community Schools*, 31 *Community Workers* und 22 *Reproductive Health Counsellors*. Wenngleich die Flüchtlingsmitarbeiter von NGOs zu diesen Organisationen erheblich mehr Kontakt haben als die übrige Bevölkerung, ist ihr klarer privater Bezugspunkt die Flüchtlingsbevölkerung. Außerhalb der Arbeitszeiten haben sambisches Personal und Flüchtlingsmitarbeiter wenig sichtbaren Kontakt.

Die einzelnen NGOs in den untersuchten Lagern unterscheiden sich zum Teil erheblich in ihrer inhaltlichen Zielsetzung, die im *Mission Statement* niedergelegt, aber auch im Lageralltag beobachtbar ist. Erhebliche Differenzen zwischen den NGOs zeigen sich vor allem hinsichtlich der Unterscheidung Neuberts in eine anwaltliche und eine dienstleistungsbezogene Ausrichtung. Mit Blick auf die ebenfalls von Neubert betonte doppelte gesellschaftliche Anbindung von NGOs ist hier einerseits relevant, dass alle NGOs im Flüchtlingslager eine gemeinsame Klientel haben, eben die Flüchtlingsbevölkerung. In unterschiedlichen Lebensbereichen sind für die

selben Flüchtlinge verschiedene Organisationen zuständig. In der gesellschaftlichen Anbindung über die Ressourcengewinnung andererseits sind die NGOs der Flüchtlingshilfe stark auf die Länder des Nordens ausgerichtet. Auch hier überschneiden sich die Kreise der Anbindungen. Während die meisten NGOs einige spezifische Finanzierungsquellen haben, etwa im kirchlichen Bereich, bekommen viele auch Gelder von den gleichen Gebern, unter anderem von UNHCR und einigen in der sambischen Flüchtlingshilfe besonders aktiven Geberländern wie den USA, Dänemark oder Japan.

### 8.3 AMBIVALENTE NORMEN IN DEN PRAKTIKEN DES LAGERALLTAGS

Humanitäre Hilfe ist heute ein weltweites Geschäft, in dem Milliardenbeträge fließen. Im Rahmen des „aid business“ stehen Hilfsorganisationen in Konkurrenz zueinander (vgl. Walkup 1997; Neubert 2003: 267f., Lischer 2005: 161). Dieser Wettbewerb betrifft die UN- und andere internationale Regierungsorganisationen ebenso wie NGOs, für die Rony Brauman (1998: 189) – der selbst aus der NGO-Arbeit stammt – betont:

„We cannot hope to understand the NGOs' reactions and policies without taking into account their business interests, their need to promote their image, their communication requirements, and the market shares that they feel they have to win and maintain.“

Den Wettbewerb um Gelder, Macht und Sichtbarkeit (im *humanitarian speak: visibility*) tragen die Hilfsorganisationen zunächst auf der Ebene ihrer Zentralen aus, zumal dort der größte Teil der Spendeneinwerbung sowie Programm- und Richtungsentscheidungen der Organisationen stattfinden.

Auch der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit zeigt sich zunächst auf der Ebene der Organisationszentralen, vor allem in programmatischen Formulierungen. Beispielsweise trägt das Handbuch des UNHCR (2003a) über „Operations Management“, das sich an die implementierenden Organisationen wendet, nicht nur den Haupttitel „Partnership“, es spricht auch im Text immer wieder vom „spirit of partnership“ oder der „culture of partnership“ (ebd.: i, 32).<sup>17</sup> Wenn in diesem Diskurs der Partnerschaftlichkeit immer wieder die Rede von „UNHCR and its partners“ ist, gibt dies einen ersten Hinweis darauf, dass der mit dem Begriff „Partner“ transportierte Egalitätsanspruch prekär ist. UNHCR selbst wird nie als Partner bezeichnet: UNHCR ist kein Partner, sondern *hat* Partner.<sup>18</sup>

Im Verhältnis zwischen den Organisationen der Flüchtlingshilfe sind Normen der Partnerschaftlichkeit also ebenso institutionalisiert wie eine Konkurrenzsituation, die durch strukturell basierte Abhängigkeiten und unterschiedliche Ressourcenzugänge geprägt ist.

## Konkurrenz im Flüchtlingslager

Der Wettbewerb um Ressourcen und Macht wird nicht nur in den Hauptsitzen der Hilfsorganisationen ausgetragen. In den Flüchtlingslagern schlägt er sich im täglichen Handeln vor Ort nieder. Dies geschieht in Auseinandersetzung mit bestehenden Ungleichheiten. Zu ihnen gehört zunächst die übergeordnete Zuständigkeit des UNHCR für Flüchtlinge, die er durch sein Mandat und als erster Ansprechpartner des Aufnahmelandes gewinnt (vgl. UNHCR 2003a: 3-6; Loescher 2003a). Auch NGOs, die nicht über UNHCR finanziert werden, brauchen dessen Einverständnis für ihre Arbeit, denn, so ein NGO-Mitarbeiter:

„You need to have a permission to work in a camp because this is UNHCR territory, you can call it. Not any agency can come, not anybody can come and say ‚I want to work‘. You need to talk to UNHCR on what you want to do. You get a Memorandum of Understanding on what you want to do or how you want to do it.“

Wenn das Flüchtlingslager hier als ‚Territorium des UNHCR‘ bezeichnet wird, verweist das auf dessen deutliche Kontrolle über die gesamte Projektarbeit im Flüchtlingslager, auch im Vergleich mit der Gastregierung, auf deren Territorium sich das Lager formal gesehen befindet. UNHCR entscheidet darüber, welche Organisationen in ein Flüchtlingslager kommen und was sie dort tun dürfen.

Das sieht auch UNHCR so, wie einer seiner Mitarbeiter in Lusaka erläutert. Eine NGO, die in der Flüchtlingshilfe arbeitet, muss verstehen, dass sie mit UNHCR und dem Gastland arbeitet. Sie muss deren Richtlinien und Grundsätzen („policies“) folgen: „Our standards have to be applied.“<sup>19</sup> In Genf schildert ein UNHCR-Mitarbeiter, wie seine Organisation eine bestimmte NGO sieht, die sich aus eigenen Quellen finanziert: „They have maybe different objectives than UNHCR, different, they don’t contradict our objectives. So you let them survive.“ In dieser Formulierung wird die Macht des UNHCR deutlich, einen *Operational Partner* zu dulden oder es nicht zu tun. Wenn sie den Zielen des UNHCR nicht widerspricht, „lässt man sie überleben“. Tut sie es doch, dann weiß UNHCR sie zu entfernen, sie eben nicht als Akteur im Flüchtlingslager ‚überleben zu lassen‘.

Zu dieser über politische und rechtliche Zuständigkeit definierten Hierarchie kommen die finanziellen Abhängigkeiten der *Implementing Partners* hinzu. Erhält eine NGO Mittel vom UNHCR, dann reduziert das ihre Handlungsfreiheit – auch in den Augen von Beteiligten. Die Beziehungen dieser NGOs zum UNHCR sind ungleich, „because they have the money, and we don’t“, wie ein NGO-Mitarbeiter es ausdrückt.

Gleichwohl besteht zwischen NGOs und UNHCR keine statisch festgeschriebene Beziehung der Unterlegenheit. In den Flüchtlingslagern tragen die beteiligten Organisationen die Konkurrenz sichtbar aus. So findet zwar die Mitteleinwerbung auf höherer Ebene statt, jedoch gibt es regelmäßig Be-



suche von Geldgebern im Lager, etwa von Botschaftern oder Regierungsmitarbeitern der Geberländer. Oft empfängt nicht nur UNHCR von einem solchen *donor* Geld, sondern es fließen auch Spenden direkt an NGOs, die im selben Lager tätig sind.<sup>20</sup> Wird nun im Flüchtlingslager das Programm für eine derartige Delegation von Geldgebern geplant, entstehen teils heftige Diskussionen darüber, welche Organisation im knappen Zeitplan ihre Projekte präsentieren darf. Dabei konkurriert beispielsweise das Landminen-Puppentheater der einen NGO mit dem *AIDS-Awareness-Chor* der anderen NGO. Auch UNHCR und WFP haben entsprechende Wünsche, den Besuchern ihre Aktivitäten vorzuführen. Insbesondere gilt das für diejenigen Projekte, die ein bestimmter Geldgeber bereits unterstützt hat und die nun als erfolgreiche Unternehmungen ins Blickfeld gerückt werden sollen. Hinter diesen vielleicht banal wirkenden Auseinandersetzungen steht organisationsinterner Druck. Es gilt, auf operationaler Ebene die Geldgeber aufmerksam und wohlgesonnen zu machen, zumal an den Delegationen oft hochrangige Vertreter der Geberländer und –organisationen beteiligt sind, die die Mittelvergabe tatsächlich wesentlich beeinflussen können.

Bei der Planung der Delegationsbesuche müssen die Programmpunkte letztlich gegenüber UNHCR durchgesetzt werden, der meist als Gastgeber fungiert – es sei denn, die Besucher haben konkrete eigene Wünsche, was sie sehen möchten. UNHCR, der selbst Geldempfänger ist, gibt sich die größte Mühe, es ihnen Recht zu machen.

Während der Wettbewerb um Spendengelder sich in den Flüchtlingslagern weitgehend auf bestimmte Ereignisse beschränkt, macht der Lageralltag permanent kleine und größere Entscheidungen nötig, bei denen oft mehr als eine Organisation mitwirken will. Allen ist der Grundsatz bekannt, dass UNHCR für *Monitoring* und seine Partnerorganisationen für die Implementierung von Projekten in festgeschriebenen Bereichen zuständig sind. Diese Faustregel kann jedoch konkurrierende Ansprüche, bestimmte Fragen zu entscheiden, nicht verhindern. Mitarbeiter des UNHCR beschränken sich keineswegs auf eine bloße Aufsichtsfunktion, sondern werden selbst tätig und treffen Entscheidungen, wenn praktische Fragen anstehen. Nicht nur auf der Handlungsebene im Flüchtlingslager, sondern auch in seiner öffentlichen Selbstdarstellung macht UNHCR (2000b: 68) deutlich, dass die genannte Arbeitsteiligkeit nicht strikt definiert ist:

„Although UNHCR normally seeks to implement indirectly through an implementing partner, there are circumstances in which it may be necessary and/or clearly in the interests of refugees for UNHCR to assume greater operational responsibility“.

In schriftlich-programmatischer Form wird eine Übernahme von „operational responsibility“, also ein direkter Eingriff oder eine eigene Beteiligung an der praktischen Tätigkeit in Flüchtlingssituationen, damit gerechtfertigt, dass sie ‚notwendig und/oder offensichtlich im Interesse von Flüchtlingen‘

ist. Im Lageralltag werden Ad-hoc-Eingriffe des UNHCR in Entscheidungen anderer Organisationen allerdings kaum explizit begründet.

Auch zwischen NGOs gibt es ab und an Uneinigkeiten darüber, in wessen Zuständigkeitsbereich welche Entscheidungen fallen. Das kommt beispielsweise vor, wenn es um Aufgabenverteilungen oder die Nutzung knapper Ressourcen (wie Dieseltreibstoff für Autos und Stromgeneratoren) geht.

Konflikte entstehen nicht nur aus materieller Konkurrenz. Sie werden auch dann hart ausgetragen, wenn sie die Zieldefinitionen der gemeinsamen Arbeit und damit auch die ethischen Grundsätze der Flüchtlingshilfe betreffen. In der Frage, wie Flüchtlinge behandelt werden sollten und was als gute Arbeit in der Flüchtlingshilfe zählt, unterscheiden sich die einzelnen Organisationen durchaus. Dies kommt etwa bei der organisierten Repatriierung nach Angola zum Tragen. Für einige Organisationen, unter ihnen UNHCR, hat ganz klar die ‚Rückführung‘ möglichst vieler Flüchtlinge in der verfügbaren Zeit Priorität; die Straße von Meheba nach Angola ist nur in der Trockenzeit für Buskonvois befahrbar. Dagegen fühlen sich Mitarbeiter zweier NGOs beim Ablauf der Rückführung an Vieh- oder Gepäcktransporte erinnert und reagieren kritisch, wenn etwa Flüchtlinge im *Departure Centre* viele Stunden lang, auch nach Einbruch der winterlich kalten Nacht, auf der Ladefläche eines LKW warten müssen, damit sie sich nicht mit einer anderen Gruppe von Rückkehrern mischen, die noch das bürokratische Verfahren vor der Abreise durchläuft.

Wenn es um umstrittene Entscheidungen geht, hat UNHCR grundsätzlich das letzte Wort. Die NGOs zielen in Auseinandersetzungen daher vor allem darauf ab, UNHCR von einem bestimmten Vorgehen zu überzeugen. Dieser dagegen ist in der Position, Entscheidungen oft einfach treffen zu können. Einer seiner Mitarbeiter weist beispielsweise den Tankwart der von einer NGO verwalteten Lagertankstelle direkt an, ab sofort an niemanden mehr Diesel auszugeben, um den Treibstoff für die anstehende Repatriierung zu sparen. Formal gesehen nimmt dieser Tankwart Weisungen von seinen Vorgesetzten innerhalb der NGO entgegen und nicht von UNHCR-Vertretern, die gerade ihr Auto auftanken lassen.

Solche Eingriffe unter Umgehung des NGO-Managements lassen sich zum Teil aus der Orientierung des UNHCR-Personals an Organisationszielen und Eigeninteressen erklären. UNHCR-Mitarbeiter sehen sich in Zugzwang, wenn Projektziele bedroht oder NGOs stillschweigend von Absprachen zur Projektdurchführung abzuweichen scheinen. Die UNHCR-Mitarbeiter selbst werden schließlich von ihren Vorgesetzten wie von der Geberöffentlichkeit verantwortlich gemacht, wenn im Flüchtlingslager bestimmte Ziele nicht erreicht und Standards nicht eingehalten werden – etwa bei den Kalorien in den Essensrationen, der Ratio ‚Flüchtlinge pro Latrine‘ oder auch der Zahl der in einem Konvoi repatriierten Flüchtlinge.

Entscheidungen von NGOs, die nicht nur ihre eigenen Projekte betreffen, kann UNHCR widerrufen. Bei einem Aufruhr von Flüchtlingen beispielsweise, die für Straßenarbeiten bezahlt werden wollten, hätten NGO-

Mitarbeiter des Lagermanagements lieber jede Zahlung verweigert. UNHCR hat schon bei früheren Gelegenheiten solchen Forderungen nachgegeben, und das sieht das NGO-Personal als Fehler. Aber, so ein Mitarbeiter im Gespräch mit Kollegen: „It is difficult in Meheba, because when LWF says no, we don't pay, somebody else can say yes“.<sup>21</sup> Dieser „somebody else“ ist in der Regel UNHCR. Er beschließt auch im betreffenden Fall, nach Beratungen mit allen Beteiligten, den protestierenden Flüchtlingen einen Geldbetrag anzubieten, um die Streitigkeit beizulegen.<sup>22</sup>

Umgekehrt mischen sich vor allem advokatorisch orientierte NGOs, in den untersuchten Lagern namentlich MSF und JRS, durchaus ein, wenn sie meinen, UNHCR gehe mit Flüchtlingen nicht richtig um. In einigen Fällen kommt es zu Konfrontationen zwischen NGO- und UNHCR-Personal im Flüchtlingslager. In anderen Fällen wandten sich NGOs aus dem Flüchtlingslager direkt an höhere Hierarchieebenen des UNHCR und umgingen damit den vorgesehenen ‚Dienstweg‘. So gibt es während der Feldforschung erheblichen Unmut über einen Brief, den das nationale Büro einer NGO direkt an die UNHCR-Zentrale in Genf geschrieben hat und in dem stand, UNHCR erfülle seine Schutzaufgabe gegenüber einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen in Meheba nicht ausreichend. Ein solches Vorgehen steht NGOs aus Sicht der UNHCR-Mitarbeiter vor Ort nicht zu – und mehr noch, es kann empfindliche Folgen für ihre eigene Laufbahn innerhalb der UN-Organisation haben.

## Partnerschaftlichkeit im Flüchtlingslager

Der Alltag in Flüchtlingslagern ist nicht nur von Interessenverfolgung und Konkurrenz zwischen Organisationen geprägt. Auch die Normen der Partnerschaftlichkeit zeigen sich in den Praktiken des Personals. Wie das NGO-Personal den Begriff der *partnership* versteht, wird allerdings für Beobachter insbesondere dann deutlich, wenn es Abweichungen von dieser Partnerschaftlichkeit seitens des UNHCR kritisiert. Mitarbeiter beklagen beispielsweise untereinander, dass UNHCR selbst unpünktlich ist, von ihnen aber immer Pünktlichkeit und Schnelligkeit erwartet. Mehrere NGO-Angestellte sprechen darüber, als sie über zweieinhalb Stunden auf UNHCR-Mitarbeiter warten, die eine Besprechung angesetzt haben. Die NGO-Mitarbeiter sind sich einig, UNHCR ist nicht zuverlässig. Ein Mitarbeiter der NGO unterhält sich mit seinem Kollegen P. darüber, „wie UNHCR sich dann beschwert, daß [diese NGO; KI] immer alles zu spät macht. P. sagte, but it is them who are delaying us. Beide haben offensichtlich schon häufiger darüber geredet“ (Feldtagebuch).

Die Mitarbeiter monieren die unterschiedlichen Maßstäbe, die UNHCR an sich selbst und an seine „Partner“ anlegt. Richtig fänden sie es, wenn von UNHCR wie von NGOs die gleiche Zuverlässigkeit verlangt würde. Das würde nicht nur die Arbeitsabläufe erleichtern, es würde ihnen auch das Gefühl geben, respektvoll behandelt zu werden. Insgesamt zeichnet sich im

Sprachegebrauch des Personals ein Begriff von Partnerschaft ab, der neben „guter“ Kommunikation auch Egalität in der Zusammenarbeit beinhaltet. NGOs sollten ihre Meinung sagen können und Einfluss auf gemeinsame Planungen haben. In ihren Reaktionen auf explizites Machthandeln des UNHCR thematisieren NGO-Mitarbeiter wiederholt eine „gewisse Arroganz“ des UNHCR und seinen „disrespect“ den NGOs gegenüber.<sup>23</sup>

Auf der Lagerebene gibt es Einrichtungen, in denen die programmatisch beanspruchte Partnerschaft praktiziert werden soll. Aus Sicht von Mitarbeitern des UNHCR wie der NGOs manifestiert sich Partnerschaftlichkeit vor allem in den sogenannten *Inter-Agency-Meetings*, die regelmäßig angesetzt werden und in denen es vor allem um gegenseitige Information und Koordination geht.<sup>24</sup> Die Sitzungen leitet UNHCR, es sei denn, ein höherer Regierungsvertreter ist anwesend. Es besteht Raum für Diskussion und Fragen, auch an UNHCR. Verfahren einer als partnerschaftlich zu bezeichnenden Entscheidungsfindung sind jedoch nicht institutionalisiert. Teils führen die Gespräche zu konsensuellen Entschlüssen. Ist das aber nicht der Fall, hat wiederum UNHCR das letzte Wort. Er spricht es durchaus machtbewusst. Beispielhaft sei aus einer Diskussion in Meheba darüber zitiert, wie viele LKWs nötig sind, um Flüchtlinge vor einem Repatriierungskonvoi vom Sammelpunkt in ihrem Wohngebiet am Ende des Lagers zum *Departure Centre* am Lagereingang zu bringen (s. Abbildung 7). Die zuständige NGO hat vier LKWs vorgesehen, ein UNHCR-Vertreter hält das für zu wenig und bescheidet nach kurzer Diskussion den Manager der betreffenden NGO:

„Let us not be arguing, four trucks are on the lower side, you need more trucks, and you received funding for that, if you don't get more trucks, I will call your office in Lusaka and ask them to advise you.“

Der UNHCR-Mitarbeiter beendet zunächst die laufende Diskussion mit den Worten „Let us not be arguing“. Er setzt dann die finanzielle Abhängigkeit der NGO als Machtressource ein, ebenso wie die Kontakte mit höheren Hierarchieebenen der NGO. Diese hat Gelder für den Transport der Flüchtlinge erhalten, und wenn sie nicht ausreichend viele LKWs beibringt, will UNHCR direkt die Vorgesetzten des Lagerpersonals einschalten.

Seine durch eine Drohung gestützte Anweisung erteilt UNHCR in einem *Inter-Agency Meeting*, vor den Vertretern der Gastregierung und des angolanischen Konsulats sowie aller NGOs und UN-Organisationen, die an der Repatriierung beteiligt sind. Letztlich stehen am frühen Morgen des ersten Tages der Repatriierung fünf LKWs bereit.

Neben so offensichtlichem Machthandeln steht eine große Bandbreite eher impliziter Machttechniken des UNHCR, die in kleinen, alltäglichen Handlungen zutage treten. Dazu gehören direkte Anweisungen an Personal von NGOs, ohne dass deren Management eingebunden oder informiert wird. Ein anderes Beispiel sind die Witze, die UNHCR-Mitarbeiter wiederholt in Sitzungen auf Kosten anwesenden NGO-Personals machen, während dies

umgekehrt nicht geschieht. Einige *Expatriates* der NGOs konstatieren weiter, NGO-Mitarbeiterin *und* Frau zu sein, sei eine ganz schlechte Voraussetzung dafür, bei den *Inter-Agency Meetings* zu Wort zu kommen.

Abbildung 7: Meheba, Beginn der Repatriierung



Am Sammelpunkt in Zone H finden sich die zurückkehrenden Flüchtlinge ein, um von dort mit LKWs in das *Departure Centre* gebracht zu werden.

Besprechungen wie die *Inter-Agency-Meetings* dienen unter anderem dazu, die Partnerschaftlichkeitsnormen zu erfüllen. Sie gehören zu den Bereichen, in denen Partnerschaft praktiziert werden soll.<sup>25</sup> Wie aber das Beispiel veranschaulicht, reproduzieren sich in ihnen gleichzeitig die Strukturen von Ungleichheit, Abhängigkeit, Machthandeln und defensiven Strategien,<sup>26</sup> die diesseits zivilgesellschaftlicher Utopien die Beziehungen zwischen den humanitären Organisationen prägen.<sup>27</sup> Die Treffen sind zunächst eine Reaktion auf die Ambivalenz zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und solchen der Verfolgung von Organisationsinteressen. Eben diese Reaktion bietet wiederum den Rahmen für Politiken und Erfahrungen der Ungleichheit. Im genannten Beispiel der LKW-Diskussion ist deutlich, dass die Akteure ihre Handlungsentscheidungen unter großem Druck treffen: Für den Manager einer vergleichsweise hierarchisch organisierten NGO wäre der angedrohte Anruf bei seinen Vorgesetzten in der Hauptstadt extrem unangenehm,<sup>28</sup> gleichzeitig sind sowohl Fahrzeuge wie Treibstoff stets knapp und schwer zu organisieren. Für den UNHCR-Mitarbeiter ist der Erfolg bei der Repatriierungsaktion bedeutend, für die Beurteilung seiner Organisation, seines Unterbüros sowie seiner eigenen Arbeit – und damit auch für seine Karrierechancen.

Zu den Praktiken der Partnerschaft in der Situation von Wettbewerb und ungleichen Ressourcen gehört auch der intern und öffentlich gepflegte Diskurs der Partnerschaftlichkeit. Die von UNHCR-Mitarbeitern meistens gebrauchte Bezeichnung für die NGOs im Lager ist „the partners“ oder „our partners“. Auch die Abkürzung ‚IPs‘ (für *Implementing Partners*) ist üblich. NGO-Personal spricht von der eigenen Organisation als ‚partner‘ und von anderen NGOs als ‚the other partners‘. UNHCR allerdings bezeichnen NGO-Mitarbeiter nicht als Partner. Auch in ihrem Sprachgebrauch erscheint UNHCR nicht als Partner seiner Partner.

Teil des partnerschaftlichen Diskurses sind auch verwandte Elemente, dass etwa die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen verbal betont und bei Sitzungen Wert darauf gelegt wird, dass alle Organisationen sich äußern können – auch wenn diesem Grundsatz bisweilen nur durch ein unvermitteltes „I think we have no more questions“ Genüge getan wird. Selbst in dieser knappen Unterstellung wird die Norm deutlich (obgleich sie tatsächlich umgangen wird), dass ein partnerschaftlich geführtes Treffen nur abgeschlossen werden kann, wenn die Teilnehmer ihre Fragen stellen konnten und nicht übergangen wurden.

## 8.4 RÜCKWIRKUNGEN DER PRAKTIKEN AUF DIE AMBIVALENZSTRUKTUR

Wie die beschriebenen sprachlichen Praktiken auf die normative Ambivalenz zurückwirken, der das Organisationspersonal im Flüchtlingslager ausgesetzt ist, zeigt der Bericht einer NGO-Mitarbeiterin über eine Schulung in *Project Management*. Diese Schulung steht programmatisch mit dem eingangs angesprochenen *Partnership*-Handbuch (UNHCR 2003a) in Verbindung und gehört zu den Einrichtungen, durch die UNHCR gezielt Partnerschaft praktizieren will. Die Teilnehmerin schildert später ihre Eindrücke von der praktizierten Partnerschaftlichkeit zwischen UNHCR und NGOs:

„Really, on paper it is partnership, and when you look at project management, the UNHCR teaches us *its own* UNHCR project management, how it manages its funds. Us as NGOs, we don't tell it how we manage our funds, how we manage our projects. So it's like a big-brother-thing [...] where instructions just flow from heaven onto, onto earth, [...] You know, I remember this project management [course] I went to attend [...] the UNHCR project management [course], and all NGOs working for UNHCR as IPs, we are *there*. And then they were talking about how they manage their own funds, activities, and so on. But there's never been a time where us, we tell them how we manage our own thing.“

Die Mitarbeiterin sieht die vielbeschworene Partnerschaft auf dem Papier bestehen, aber offensichtlich nur auf dem Papier. Wie Projekte gemanagt werden sollen, legt UNHCR fest und gibt die Verfahren in ‚Big-brother‘-

Manier von oben herab an die NGOs weiter, die ihre eigenen Vorgehensweisen nicht einbringen können. Sie sehen sich der Erwartung gegenüber, die Weisungen des UNHCR als quasi gottgegeben („from heaven onto earth“) zu akzeptieren. Diese Ungleichheit kritisiert die Sprecherin ausdrücklich als Abweichung von der Partnerschaftlichkeit, die UNHCR beansprucht. Gerade dass die Schulung explizit als Maßnahme der Partnerschaft deklariert ist, macht die Diskrepanz für die Beteiligten unübersehbar.

Der Partnerschaftsdiskurs fungiert als Grundlage für Unzufriedenheit und Kritik an UNHCR, der seine strukturell gestützte Macht wie selbstverständlich nutzt, um Entscheidungen durchzusetzen. Auf dieses Auseinanderklaffen bezieht sich dann auch ein Kollege der zitierten Mitarbeiterin: „We made it clear to [UNHCR] that if we think that our relationship is partnership, then they should really practice the ethics of partnership.“

Die sprachliche Praxis, dauernd auf Partnerschaftlichkeit zu rekurrieren, hat die Funktion, bereits institutionalisierte Normen zu erfüllen – Normen, die auch der Legitimierung humanitärer Arbeit nach außen dienen, vor allem gegenüber den Geldgebern. Gleichzeitig reproduziert diese Sprachpraxis die Normen der Partnerschaftlichkeit. Sie aktualisiert und stärkt den Anspruch der Beteiligten auf egalitäres und respektvolles, eben „partnerschaftliches“ Handeln. Damit steigt auch die Diskrepanz zu den Handlungsmustern der Ungleichheit, mit denen die Organisationsnorm der Interessenverfolgung umgesetzt wird. Eben die Einrichtungen, mit denen Partnerschaftlichkeit praktiziert werden soll, werden zu einem Rahmen, der die Brüche mit der Partnerschaftsnorm besonders deutlich hervortreten lässt.

## 8.5 STRATEGIEN ZUR AMBIVALENZBEWÄLTIGUNG IM LAGERALLTAG

Die Diskrepanz zwischen Partnerschaftsansprüchen und ungleich verteilter Entscheidungsmacht in der Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs empfinden viele Mitarbeiter. Dabei formuliert NGO-Personal neben der Unzufriedenheit, bestimmte Unternehmungen nicht wie selbst gewünscht durchführen zu können, auch das Gefühl, von UNHCR nicht mit Respekt behandelt zu werden. Das UNHCR-Personal ist angesichts der bestehenden Abhängigkeiten offensichtlich machtbewusst. Andererseits sieht es sich oft gezwungen, Macht vor Partnerschaftlichkeit zu stellen und bestimmte Entscheidungen gegenüber den *Implementing Partners* einfach durchzusetzen, um den eigenen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Seitens der NGOs lassen sich auf Organisationsebene zunächst zwei Strategien beobachten, um die Spannung zwischen Partnerschaftlichkeit und des Konkurrenzhandelns zu reduzieren. Die eine besteht darin, sich weitgehend der Vormachtstellung des UNHCR zu unterwerfen. Die Ansprüche auf Partnerschaftlichkeit werden absorbiert in organisationskulturellen Formulierungen, die in etwa lauten: „Im Gegensatz zu anderen



NGOs sind wir nicht darauf aus, mit UNHCR zu konkurrieren oder negative Kritik zu üben, sondern wir wollen einfach nur den Flüchtlingen helfen.<sup>29</sup> Aus der Not nicht eingelöster Partnerschaftsnormen wird gleichsam die Tugend, eine harmonische, wenn auch ungleiche Zusammenarbeit zum Wohle der Flüchtlinge zu praktizieren.

Dieser Strategie der Loyalität steht eine andere gegenüber, die man in Anlehnung an Hirschman (1974) als „Voice bis zum Exit“ bezeichnen könnte. Die betreffenden NGOs kombinieren eine hohe Kritikbereitschaft gegenüber UNHCR mit einer gezielten Reduzierung der Abhängigkeiten. Insbesondere halten sie den Anteil des UNHCR an ihrer Finanzierung gering oder bei Null. Ihre Mitarbeiter sagen, dass die NGOs, die hauptsächlich durch UNHCR finanziert werden, automatisch von ihm kontrolliert werden und tun, was ihnen aufgetragen wird, denn: „Everybody wants to save their jobs“, so ein *Expatriate*-Mitarbeiter einer NGO. Auch dem UNHCR-Personal ist klar, dass bestimmte Organisationen sein Geld nicht wollen und auf ihren Status als reiner *Operational Partner* Wert legen.<sup>30</sup> Mitarbeiter verschiedener NGOs haben den Eindruck, UNHCR sehe es gar nicht gerne, dass sie auch andere Finanzierungsquellen haben.<sup>31</sup> Diese geben den betreffenden NGOs nicht nur größeren Handlungsspielraum im Flüchtlingslager. Sie haben dadurch auch die Möglichkeit, sich aus eigenem Entschluss ganz von dort zurückzuziehen und dort tätig zu werden, wo sie bessere Bedingungen sehen.

Eine dritte Strategie, mit der Ambivalenz zwischen Partnerschaftlichkeit und Interessendurchsetzung umzugehen, besteht weniger auf Ebene der Organisationskultur, sondern auf der einzelner Mitarbeiter vor Ort; sie lässt sich in alltäglichen Interaktionen zwischen dem Personal des UNHCR und der NGOs im Lager beobachten. Die Strategie wird deutlich in der Äußerung des bereits zitierten NGO-Mitarbeiters, der sagt, man habe UNHCR klar gemacht, dass die proklamierte Partnerschaftsethik auch praktiziert werden sollte. Im Weiteren schildert er, dass die UNHCR-Offiziellen in Sambia dieses Defizit durchaus sehen:

„But they cannot redress it, because they also say, instructions come from above. Then from that above instructions come from above. And from Geneva itself, Headquarters, they agreed that the partnership is not perfect, but then you don't know who is to provide solutions! [lacht]“

Hier wird der Vorwurf nicht eingelöster Partnerschaftlichkeit aufrechterhalten, aber die konkreten Interaktionspartner weitgehend exkulpiert. Es wird anerkannt, dass sie praktisch nicht anders handeln können. Die Verantwortlichkeit liegt bei höheren Stellen.

Ähnlich funktioniert die häufige Erklärung von Konflikten damit, dass der Gegenpart eine Wissenslücke über Zuständigkeiten oder Befugnisse hat, dass er etwas missverstanden oder eben noch nicht erfahren hat. Dieses Ar-



gumentationsmuster zeigt sich bei UNHCR-Mitarbeitern wie bei denen von NGOs.

Mit beiden Erklärungen, der des „Nicht-anders-Könnens“ und der des „Nicht-Wissens“, kann Kritik geäußert und auch eine Entscheidung durchgesetzt werden, ohne den Rahmen der Partnerschaftlichkeit explizit in Richtung Machthandeln zu verlassen. Es wird unterstellt, dass über die Kritik oder die gegen Widerstand durchgesetzte Entscheidung ja durchaus Einigkeit bestünde, wenn alle könnten, wie sie wollten, und besser Bescheid wüssten. Mit der Feststellung dieses latenten, unglücklicherweise verhinderten Konsenses ist dem Anspruch auf Partnerschaftlichkeit Genüge getan und die Verfolgung eigener Interessen durch Kritik oder das Setzen von Entscheidungen legitimiert.

## 8.6 NGOs UND UNHCR IN KONKURRENZIELLER PARTNERSCHAFT

Das Prinzip der Partnerschaftlichkeit unterstützt die Legitimation humanitärer Arbeit in der Flüchtlingshilfe. Es ist in erster Linie begründet durch die organisationskulturelle Anerkennung zivilgesellschaftlicher Ideale – die auch für die Geldgeber relevant sind – und nicht durch seine Leistungen für die organisatorische Effizienz. Die *partnership* lässt sich in Orientierung an Meyer und Rowan (1991) einordnen als „rationalisierter Mythos“ von Organisationen. Die Partnerschaftsnormen haben ihren Ursprung in den institutionalisierten Werten humanitärer Arbeit. Diesen egalitären Werten jedoch entsprechen die strukturell ungleichen Bedingungen des organisationalen Feldes nicht.<sup>32</sup> In dessen Rahmen besteht auch die normative Erwartung an die Mitarbeiter, Organisationsinteressen zu verfolgen. Wird eine Seite der normativen Ambivalenz erfüllt, reproduziert sich die bestehende Spannung. Es handelt sich also tatsächlich um eine Ambivalenz im engeren Sinne, die nicht aufgelöst werden kann, ohne den gegebenen Handlungsrahmen zu verlassen (vgl. Nedelmann 1997: 154f.).

Während im Neo-Institutionalismus vor allem die Frage nach dem Verhältnis zwischen formalen Strukturen und praktischen Aktivitäten gestellt wurde (vgl. Hasse/Krücken 2005: 22-24), zeigt sich im hier analysierten Fall des Flüchtlingsregimes eine ambivalente Spannung zwischen formalen und strukturellen Beziehungen *zwischen* Organisationen einerseits und den politisch-programmatischen Ansprüchen auf Partnerschaftlichkeit *aller* beteiligten Organisationen andererseits. Beide Seiten dieses Spannungsverhältnisses interferieren auf der Handlungsebene im Flüchtlingslager. Der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit ist nicht nur eine aufgesetzte Programmatik ohne Handlungskonsequenzen, er schwebt nicht losgelöst über ganz anders gearbeteten ‚faktischen‘ Strukturen und Handlungsmustern. Der Gegensatz besteht nicht zwischen einer Ideologie der Partnerschaftlichkeit auf der einen und tatsächlichem Machthandeln auf der anderen Seite. Vielmehr tritt die Span-

nung in Form einer normativen Ambivalenz auf der Handlungsebene zutage. Die Normen der Partnerschaftlichkeit entwickeln ebenso wie die der Interessenverfolgung konkrete Konsequenzen in Form entsprechender Handlungserwartungen an das Organisationspersonal im Flüchtlingslager. Interessenorientierung und Partnerschaftlichkeit sind als gegenläufige normative Ansprüche in Flüchtlingslagern handlungsrelevant, und dabei entstehen Praktiken, die die Spannung zwischen den gegenläufigen Normen letztlich wiederum verstärken.

Die NGOs unterscheiden sich in ihren Strategien, die normative Ambivalenz insbesondere in ihrer Beziehung zu UNHCR zu bewältigen. Auf der Ebene der Organisationen bewegen sie sich zwischen einer Strategie der Loyalität und einer ‚Voice/Exit‘-Strategie. Dabei besteht eine Wechselwirkung zwischen der Organisationskultur einer NGO und der Struktur ihrer Finanzierung. Manche NGO zeigt große Loyalität zu UNHCR und weigert sich mit Verweis auf das primäre Ziel, Flüchtlingen zu helfen, dessen Brüche der Partnerschaftsnormen zu kritisieren. Dies geht in der Regel damit einher, dass die NGO Projekte durch UNHCR finanzieren lässt und entsprechend abhängig ist. Andere NGOs kritisieren offensiv Machthandeln des UNHCR, sei es gegenüber der NGO oder gegenüber Flüchtlingen. Sie sehen diese Kritik als Teil ihres Auftrags, sie ist ein wichtiges Element ihres organisationalen Selbstbildes. Diese NGOs lassen sich in deutlich geringerem Maß durch UNHCR finanzieren. Die Strukturen des *funding* und die Art und Weise, wie die Partnerschaftsnormen eingefordert werden, stehen in Wechselwirkung miteinander.

### Anmerkungen zu Kapitel 8:

- 1 Für das Jahr 1993 gibt Romero-Perez (2000: 259) eine Zahl um die 300 an.
- 2 Etwas unklar ist die Einordnung lediglich im Fall von Ordens- und Missionsorganisationen. Unter den permanent im Lager anwesenden Organisationen betrifft dies die Nonnen der *Religious Sisters of Charity*, eines irischen Ordens, der 1988 ein Haus in Meheba gründete und seitdem vor allem im pastoralen Bereich, aber auch mit materieller Unterstützung notleidender Flüchtlinge tätig ist. Die „Sisters“ werden im Lager in der Regel nicht zur Gruppe der NGOs gezählt und nehmen meist nicht an den *Inter-Agency-Meetings* teil. Nach Neuberts Definition können sie jedoch als Nichtregierungsorganisation gesehen werden. Nur sehr lose organisiert sind dagegen die protestantischen Missionare, die gelegentlich in Nangweshi Hilfsgüter verteilen und predigen. Zu historischen und personellen Zusammenhängen zwischen missionarischer Tätigkeit und NGOs v.a. in Afrika vgl. die Bemerkungen von Donini (1996: 92).
- 3 Zur zunehmenden Bedeutung von *advocacy* in der Arbeit von NGOs s. Ferris 2003: 132f. sowie Raper 2003, v.a. 355f. Dieser Autor mag allerdings durch seine langjährige Bindung an den *Jesuit Refugee Service*, eine dezidiert auch anwaltlich orientierte NGO, den advokatorischen Teil Arbeit besonders stark hervorheben.

- 4 Gronbjerg unterscheidet verschiedene *Nonprofit Organizations* unter anderem anhand dieses Kriteriums.
- 5 Der im Folgenden zugrundegelegte Ambivalenzbegriff ist an Robert K. Merton's Konzept soziologischer Ambivalenz als Kennzeichen einer Normenstruktur orientiert, vgl. Merton 1976; s.a. Nedelmann 1997: 153-156.
- 6 Ausgeklammert bleiben dabei diejenigen Organisationen, die während der Feldforschung ausschließlich in Verbindung mit der Repatriierung in Meheba präsent sind, unter anderem IOM (als internationale Regierungsorganisation) und AHA (das jedoch als in Nangweshi tätige NGO angesprochen wird).
- 7 Vgl. UNHCR 2004b: 288. In ihrer im Rahmen des DFG-Projekts „Flüchtlingslager“ entstandenen Magisterarbeit zeigt Eva Benz (2006) durch eine detaillierte Inhaltsanalyse, dass es sich bei der spärlichen Nennung von ‚Partnern‘, insbesondere von NGOs, um ein Muster und offensichtlich eine systematische Diskursstrategie in der öffentlichen Selbstdarstellung des UNHCR handelt.
- 8 Zusätzlich zu den Flüchtlingsprojekten hat LWF zum Zeitpunkt der Feldforschung gerade einen neuen Sektor *Local Integration Assistance* für die sambische Bevölkerung in der Umgebung von Meheba gestartet, um ein gutes Verhältnis zwischen Flüchtlingen (die, auch für die Lokalbevölkerung sichtbar, bestimmte Hilfsleistungen erhalten) und Sambiern in den umliegenden Siedlungen zu fördern. Dieser Bereich wird von der finnischen Regierung finanziert, nicht von UNHCR, und hat keine Verbindung zur etwa gleichzeitig in der *Western Province* beginnenden *Zambia Initiative*, einem von starker Öffentlichkeitsarbeit begleiteten Projekt des damaligen UN-Hochkommissars Lubbers zur gemeinsamen Förderung von Flüchtlingen und Lokalbevölkerung (vgl. Commissioner for Refugees (GRZ)/UNHCR 2004).
- 9 Zum Bereich *Community Services* s.a. die externe Evaluierung durch Oliver Bakewell (2002a).
- 10 JRS bietet den Körperbehinderten eine Prothesenwerkstatt, Physiotherapie, Näh- und Schreinerkurse, eine Kaltschmiedewerkstatt, eine Grundschule für gehörlose Kinder und einen Englischkurs für Blinde. JRS bietet weiter eine Bibliothek und aktuelles Informationsmaterial auf Portugiesisch über die Situation in Angola.
- 11 In Meheba ist das Sambische Rote Kreuz für *Tracing* zuständig, das Büro ist während der Feldforschung jedoch kaum besetzt, Aktivitäten sind nicht sichtbar. Nur einer der interviewten Flüchtlinge, ein junger Mann aus dem Kongo, bezieht sich auf dieses Projekt, jedoch keiner der Angolaner. Dagegen ist das *Family Tracing* durch ICRC für die Bevölkerung in Nangweshi von hoher Bedeutung, oft sieht man Trauben von Menschen vor dem schwarzen Brett des Büros, die auf eine Nachricht aus Angola hoffen. Viele nutzen das Programm auch, um selbst Rotkreuznachrichten nach Angola zu senden.
- 12 Von den 14 NGO-*Expatriates* treten zehn ihre Arbeit in Sambia als Singles an, zwei haben Verlobte in Europa bzw. den USA, einer hat Frau und Kinder im Herkunftsland und bei einem sind die privaten Verhältnisse nicht bekannt.
- 13 Bei den acht interviewten NGO-*Expatriates* in den Flüchtlingslagern überwiegt das Motiv, humanitäre Arbeit zum Wohl anderer, denen es schlecht geht, zu

leisten. Lediglich in zwei Fällen haben andere Überlegungen deutliches Gewicht: Ein NGO-Mitarbeiter ist zwar seit langem in der Entwicklungshilfe tätig, wollte aber eigentlich nicht in ein abgelegenes Flüchtlingslager (und bricht seinen Aufenthalt dort auch früher ab, um wieder in einem urbanen Umfeld zu arbeiten). Bei einem anderen *Expatriate* spielen für den Einsatz im Flüchtlingslager Karrieremotive eine wesentliche Rolle. Unter den *Expatriates*, mit denen ich informelle Gespräche führe, überwiegt ebenfalls deutlich das Hilfsmotiv. Eine NGO-Mitarbeiterin in Meheba beschreibt dies: „Maybe the work here diminishes the guilt that you have [lacht] from living in rich countries and the rest of the world suffering. Maybe it does that ... At least you are not so much a part of the problem, at least you are contributing in some way, maybe it's not so big ... [...] at home you feel that all these things are happening in the world and you're not really doing enough and you're not doing much about it and then you come and work with [the NGO] and yeah you're not doing much either but, at least, but at least it's something.“ (NGO-*Expatriate*, Meheba).

- 14 Davon sind im Verlauf der Feldforschung (einschließlich etwas Fluktuation) in Meheba einer bei LWF, drei bei AAR, sechs bei MSF sowie in Nangweshi zwei bei JRS und zwei bei AHA.
- 15 Die Angaben sind je nach Quelle etwas unterschiedlich und durch das ständige Kommen und Gehen einiger Mitarbeiter schwer nachzuzählen. Nach Aussage des Projektmanagements wohnen im CARE-Compound zur Zeit der Feldforschung 41 Mitarbeiter, acht leben außerhalb. Diese Zahlen umfassen jedoch auch einige Ehepartner.
- 16 CORD beschäftigt einen Mitarbeiter aus dem afrikanischen Ausland, der jedoch schon lange in Sambia lebt und als sogenannter *national* beschäftigt ist (was sich unter anderem in der Bezahlung niederschlägt).
- 17 Der Begriff der Partnerschaft durchzieht die Formulierungen des UNHCR auch in allgemeineren Zusammenhängen und ist in vielen seiner Dokumente zu finden (s. z.B. UNHCR/Africa Bureau 2001; UNHCR 2004d).
- 18 Der hier verwendete Diskursbegriff grenzt sich von dem Habermasschen ab und lehnt sich an die Begrifflichkeit an, die in der Nachfolge von Foucault entwickelt wurde (vgl. als Überblick Keller et al. 2003, Keller et al. 2004). Im hier behandelten Zusammenhang steht der Diskurs als sprachliche Praxis von Akteuren innerhalb spezifischer Machtkonstellationen im Vordergrund.
- 19 Persönliches Gespräch, Lusaka, Oktober 2003.
- 20 Im Gespräch mit einem Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka frage ich, warum ein Teil der Gelder direkt an NGOs fließt. Der Interviewte erklärt, genau wisse er das nicht, viel *funding* ginge ja über UNHCR; er führt dann allerdings einige Punkte an: Wenn alles über UNHCR liefe, dann gäbe es die Erwartung, dass dieser alle Entscheidungen trifft, was eine Belastung für UNHCR wäre. Er nimmt die direkte Finanzierung von NGOs auch nicht übel, obwohl man sich auf oberster Ebene vielleicht wünscht, dass alles über die eigene Organisation läuft. Durch die Finanzierung von NGOs bekommt man auch mehr Information und Flexibilität, da die NGOs die Bedingungen und Notwendigkeiten vor Ort kennen. Schließlich können die USA eigene Prioritäten über NGOs besser för-

dern und das Einhalten von Restriktionen bei der Gelderverwendung überprüfen, etwa im Bereich Familienplanung (nachträgliches Protokoll eines Gesprächs mit Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka anhand von Gesprächsnotizen, Oktober 2003). Vor dem Hintergrund der Forschung scheinen die hier angesprochenen Punkte plausibel, ihre unterschiedliche Relevanz für die Geldgeber der Flüchtlingshilfe kann aufgrund des vorliegenden Materials jedoch nicht weiter eingeordnet werden.

- 21 Eigenes Gesprächsprotokoll, Meheba, 19.6.2003.
- 22 Das angebotene Geld lehnen die Flüchtlinge zur Überraschung der Verwaltung schließlich ab. Sie argumentieren, lieber solle das Unrecht sichtbar bestehen bleiben, als dass sie sich mit einem Betrag abspesen ließen, der nicht einmal für einen Teller *kakeia* (der billigste Trockenfisch auf dem Markt in Meheba) ausreiche. Zu diesem Konfliktfall s. Kap. 9.3.
- 23 Umgekehrt klagt UNHCR-Personal wiederholt über Kompetenzüberschreitungen, Unzuverlässigkeit und nicht abgesprochene Entscheidungen durch NGOs. Entsprechend konstatiert auch Andrew S. Natsios (1996: 75), selbst auf NGO-Seite tätig, ein beidseitiges Unbehagen bei der Zusammenarbeit zwischen UN-Organisationen und NGOs: „The partners remain distrustful and moody when working together and are uncomfortable with the contrived arrangement.“ Ähnliche Hinweise ergeben sich auch aus der ausführlichen Evaluierung der Organisationskultur des UNHCR von Barb Wigley (2005: 104).
- 24 In einem Bericht zur Koordination zwischen NGOs in der Flüchtlingshilfe, der auch die Kommunikation mit UNHCR einbezieht, macht Nan Buzard (2000: 5) solche „meetings“ als „key mechanism for information-sharing and coordination“ aus.
- 25 Eine bessere Kommunikation wird als eines der dringlichsten Desiderate in verschiedenen gemeinschaftlichen Dokumenten von UNHCR und NGOs zu ihrer Zusammenarbeit thematisiert, u.a. in der *Oslo Declaration and Plan of Action* im Rahmen der Initiative *Partnership in Action* (PARinAC), vgl. Romero-Perez 2000: 260-262.
- 26 Zum Begriff der „defensiven Strategien“ vgl. Spittler 1981: v.a. 69-73; s.a. Trotha 1994.
- 27 Donini (1996: 90) sieht vor allem die Entwicklung der NGO-Finanzierung hin zu öffentlichen Geldgebern (einschließlich des UN-Systems) als Grund dafür, dass NGOs heute vor widersprüchlichen Anforderungen stehen, vor den „double dilemmas of independence and subservience, and between a keep-it-simple grassroots culture and the imperatives of running a business“.
- 28 Wie in Kapitel 11.2 weiter ausgeführt, zeigt sich insgesamt ein Zusammenhang zwischen den Beziehungen, die zwischen den Ebenen einer Organisation bestehen, einerseits, und der Durchsetzungsfähigkeit dieser Organisation in der Lagerpolitik andererseits. Ist die Unterstützung durch die höheren Organisationsebenen schwach, senkt das die Chancen der Mitarbeiter auf Lagerebene, sich bei Auseinandersetzungen gegen andere Organisationen durchzusetzen.
- 29 Paraphrase nach dem Gesprächsprotokoll eines Interviews mit NGO-Personal in Lusaka, Mai 2003.

- 30 Das zeigt sich u.a. in einer Diskussion bei einem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi, nachdem JRS erklärt hat, wegen knapper Ressourcen nicht mehr wie bisher bei Begräbnissen die Särge zum Friedhof transportieren zu können. Eine andere NGO schlägt vor, ob nicht UNHCR zweckgebunden Geld an die erstere geben kann, um die Transporte aufrechtzuerhalten. Daraufhin lachen die Mitarbeiter der angesprochenen Organisationen zunächst etwas zögerlich, dann erklärt der UNHCR-Vertreter: „That is difficult, it would made them IPs.“ Er ist sich bewusst, dass JRS keineswegs anstrebt, in Nangweshi wieder *Implementing Partner* des UNHCR zu werden.
- 31 Dies verneint der bereits zitierte Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka. Auch eine UNHCR-Mitarbeiterin in Genf, angesprochen auf den angeblichen Unmut über andere Finanzierungsquellen von NGOs, bestreitet dies im Interview. Sie beklagt allerdings in einer anderen Passage, dass die NGOs im Zusammenhang mit der zunehmenden direkten Finanzierung durch die Geldgeber anfangen zu betrügen und Geld für die selben Projekte parallel vom *donor* und von UNHCR beantragten im Glauben, dies würde nicht bemerkt.
- 32 Zum Begriff des organisationalen Feldes vgl. Scott 1995: 102-108.