

Kapitel 10

Flüchtlingsvertreter als Intermediäre

Repräsentanten, Einpeitscher, Puffer?

10.1 FLÜCHTLINGSREPRÄSENTATION ALS FORMALER BESTANDTEIL DER LAGERVERWALTUNG

Die Mitwirkung von Flüchtlingen in der Verwaltung von Flüchtlingslagern ist institutionalisiert und formalisiert. Von den Organisationen des Flüchtlingsregimes wird sie teils praktisch, teils normativ begründet. Zu den wesentlichen Argumenten, Flüchtlingsvertreter in die Verwaltungarbeit einzubeziehen, gehört, dass so erfolgreichere Projekte geplant, ihre Abläufe durch die Kooperation mit Flüchtlingen erleichtert und generell Informationen an die Lagerbevölkerung übermittelt werden können – in der Regel leben zu viele Flüchtlinge im Lager, um sie alle direkt durch Verwaltungsmitarbeiter anzusprechen. Seinen besonderen Stellenwert in programmatischen Formulierungen und konkreten Planungen von Hilfsorganisationen erhält das Konzept der Flüchtlingsrepräsentation auf normativer Ebene, durch seine Verbindung mit institutionalisierten Werten der humanitären Welt. Sie prägen die Kriterien westlicher Geldgeber ebenso wie Organisationskultur humanitärer Organisationen und die Weltansichten vieler ihrer Mitarbeiter. Diese Werte fordern Egalität statt Paternalismus, Demokratie statt oktroyierter Ordnungen und generell Respekt für Kultur und Interessen der ‚hilfsbedürftigen‘ Klientel.

Beide rationalisierten Begründungen der Flüchtlingsbeteiligung in der Lagerverwaltung, die praxis- und die wertebezogene, werden in Organisationsdokumenten deutlich, etwa in Leitfäden zur Organisation von Flüchtlingslagern. In praktischer Hinsicht soll laut UNHCR (2000b: 61) sichergestellt werden, „that the refugees‘ specific skills are made use of and that the personnel for services at the site will come from the refugees“. Damit soll nicht nur der Bedarf an Ressourcen von außen minimiert, sondern auch die Erfolgschancen von Projekten erhöht werden: „The more successful measures are generally those based on methods and practices familiar to the refugees“ (ebd.). Das vom Norwegischen Flüchtlingsrat in Zusammenarbeit mit unter anderem UNHCR entwickelte „camp management toolkit“ betont,

dass die Beteiligung von Flüchtlingen deren psychisches Wohlergehen, bis hin zur Traumabewältigung, fördert:

„Through participation displaced persons can regain influence and control over their lives, which, in turn, will have a positive impact on their personal well-being. Consulting with camp residents [...] can promote empowerment and make a critical difference in the restoration of a sense of normality. [...] Participation and people's increased sense of responsibility will lead to a growing self-esteem [...]“ (Norwegian Refugee Council 2004: 46).

Hier wird die Beteiligung von Flüchtlingen mit *empowerment* in Verbindung gebracht. Dies ist ein weiteres Konzept, dass aktuell die gesamte Programmatik humanitärer Flüchtlingsarbeit (und entsprechend als Begriff den *humanitarian speak*) durchzieht. Flüchtlinge sollen demnach gezielt in die Lage versetzt werden, ihre Probleme selbst zu lösen. Eine Grenze gesetzt wird dem *empowerment* allerdings, wenn es darum geht, die Kontrolle über Entscheidungen und Abläufe im Lager- und Projektmanagement an Flüchtlinge abzugeben.¹ Dies wäre eine konsequente Fortsetzung der in der humanitären Welt immer wieder betonten Auffassung, „that the displaced best know their own needs and interests“ (Norwegian Refugee Council 2004: 46). Projekte tatsächlich in die Kontrolle von Flüchtlingen zu übergeben, wird, wenn nicht schon durch die misstrauische Wahrnehmung von Flüchtlingen durch das Organisationspersonal, spätestens durch die Anforderungen verhindert, die Geldgeber an die Rechenschaftsberichte der von ihnen geförderten Organisationen stellen. Ein legitimatorisches Erfordernis der Flüchtlingshilfe, die regelmäßige, quantifizierende und festen Vorgaben genügende Berichterstattung an die Mutterorganisationen und Geldgeber, trägt dazu bei, die Erfüllung eines anderen für die Legitimierung von Flüchtlingshilfe wichtigen Kriteriums einzuschränken, das der Beteiligung der Flüchtlinge selbst.

In der Form, in der das internationale Flüchtlingsregime die Beteiligung von Flüchtlingen an der Lagerverwaltung konzipiert, ist der Begriff der *community* ein wesentliches Element. Er wird in den zitierten Dokumenten ebenso wie in vielen weiteren von UNHCR und NGOs durchgängig verwendet. Während es in einigen Fällen um *community building* geht, also um den Aufbau einer solchen Gemeinschaft, wird im größten Teil der Dokumente selbstverständlich von dem Bestehen einer *refugee community*, einer Gemeinschaft der Flüchtlinge, ausgegangen.² In den betreffenden Texten wird der Begriff *community* nicht nur als Synonym für ‚die Flüchtlinge‘ benutzt, sondern bezeichnet die als Gemeinschaft aufgefasste Lagerbevölkerung.³ Im Fall der *community* deckt sich der mündliche Sprachgebrauch des Personals in den Flüchtlingslagern weitgehend mit dem in den Dokumenten der Organisationen, denen es angehört. Teils bezeichnet der Begriff nur eine Vielzahl von Flüchtlingen oder im räumlichen Sinn eine Gemeinde, häufig aber erhält er in den Äußerungen der Organisationsmitarbeiter den Status

eines Akteurs. So gibt es Entscheidungen ‚der *community*‘, sie kann etwas selbst organisieren oder mit etwas unglücklich sein.

Die Stellung, die gewählte Flüchtlingsvertreter in den Lagern innehaben, ist nach der Interpretation der humanitären Organisationen die von Intermediären. Diese Intermediarität bezieht sich aber nicht auf die Vermittlung zwischen Verwaltung und einzelnen Flüchtlingen (wie etwa der ‚Bürger‘ individuell gefasst ist), sondern zwischen der Administration und der *community* als kollektivem, gemeinschaftlichem Akteur. Die *community* wiederum ist in dieser Perspektive nicht homogen, sondern erscheint wiederum in Gruppen untergliedert, die in der gewählten Vertretung der Flüchtlinge auch als *Gruppen* repräsentiert und zum Teil in der Hilfsarbeit speziell berücksichtigt werden sollen. Zu ihnen gehören unter anderem Frauen und die sogenannten *vulnerables*.

Die Auffassung, dass gewählte Flüchtlingsvertreter die ‚Gemeinschaft‘ der Lagerflüchtlinge vertreten sollen – und damit auch die Annahme, es gebe eine solche Gemeinschaft –, ist in der Forschung zu Flüchtlingen wiederholt kritisiert oder wohlwollend diskutiert worden.⁴ Die Ergebnisse der Feldforschung verweisen darauf, dass sich das Ausmaß der Vergemeinschaftung im Sinne Max Webers (1980: 21-23) in einer Flüchtlingsbevölkerung von Lager zu Lager erheblich unterscheidet. Bereits zwischen Meheba und Nangweshi sind große Unterschiede festzustellen, wenngleich der Begriff der *community* in keinem der Fälle die Gesamtheit der jeweiligen Lagerbevölkerung treffend bezeichnet.

Das Konzept der *community* ist im internationalen Flüchtlingsregime eng mit den Begriffen *participation* und *representation* verbunden. Diese Elemente der Ordnung des Flüchtlingslagers, wie sie von den Organisationen des Flüchtlingsregimes angestrebt und als Leitvorstellung international verbreitet wird, unterstützen sich gegenseitig im Grad ihrer Institutionalisierung. Jedes einzelne Konzept der Trias *community* – *participation* – *representation* gewinnt Bedeutung durch die Etabliertheit der jeweils anderen. Der hohe Institutionalisierungsgrad eines dieser Konzepte zieht die Relevanz der beiden anderen nach sich. Entsprechend hoch ist folglich auch die Institutionalisierung der gewählten Flüchtlingsvertretung in den Lagern des internationalen Flüchtlingsregimes einzuschätzen. In Anlehnung an Lynne Zucker (1988b: 23f.) lässt sich darüber hinaus annehmen, dass die Kohärenz institutioneller Elemente nicht nur jedes einzelne, sondern auch die Organisation, deren Teil sie alle sind, im Grad ihrer Institutionalisierung stärkt. Die Ausbildung des konzeptuellen Zusammenhangs, in dem eine *community* an Lagerentscheidungen partizipieren soll, was wiederum durch demokratisch gewählte Vertreter zu geschehen hat, stärkt in diesem Sinne die institutionelle Ordnung des Flüchtlingslagers, wie sie im internationalen Flüchtlingsregime Geltung genießt.

10.2 FLÜCHTLINGSVERTRETER IN MEHEBA UND NANGWESHI

In Meheba werden die Flüchtlingsvertreter auf zwei Ebenen gewählt. Die untere ist die der 105 Straßen beziehungsweise Dörfer, in die das Settlement untergliedert ist. Die Bewohner einer Straße wählen aus ihrer Mitte sechs Personen als Komiteemitglieder. Wer die meisten Stimmen hat, wird *Road Chairman*, derjenige an nächster Stelle wird sein Vize, der *Secretary*. Die obere Ebene der Flüchtlingsrepräsentation in Meheba ist die der acht Zonen, in die das Lager eingeteilt ist. Hier kommen die Komitees aller Straßen einer Zone zusammen und wählen aus ihrer Mitte einen *Zone Chairman* und einen *Secretary*.⁵ Diese *Road Chairmen* und *Zone Chairmen* vertreten eine Lagerbevölkerung, die in den gut dreißig Jahren seit der Gründung des *Meheba Refugee Settlement* auf bis zu über 50.000 Flüchtlinge wuchs, bevor die Zahl durch Repatriierungen wieder zu sinken begann. Die Bewohner verteilen sich nicht ganz gleichmäßig über das Lager. Einen Eindruck von den Größenordnungen der Zuständigkeit vermittelt der Bericht von Xavier Kawañu, eines *Zone Chairman* im neueren Teil Mehebas. Wie er erzählt, stehen unter seiner Leitung 19 Straßen mit ihren jeweiligen *Road Chairmen* (einer davon ist er selbst), in der gesamten Zone leben über 12.000 Flüchtlinge.

In Nangweshi gibt es drei Ebenen der Flüchtlingsvertretung. Die unterste Ebene ist die des Blocks, auf der je ein *block leader* oder – im Sprachgebrauch der Flüchtlinge – *chefe do bloco* gewählt wird, ebenso ein Stellvertreter, der *adjunto*. Ein Block besteht gewöhnlich aus 50 bis 52 Häusern und hat um die 200 Bewohner. Die nächsthöhere Ebene in Nangweshi ist die Sektion. Je fünf (in einem Fall sechs) Blöcke bilden eine Sektion, von ihnen gibt es im Hauptlager sechzehn (A bis P), im Erweiterungslager sind ebenso viele Sektionen (wenn auch weniger dicht) bewohnt. Ihre Vertreter, die *section leaders*, und ihre Stellvertreter werden gleichzeitig mit den *block leaders* von der Bevölkerung direkt gewählt. Eine Personalunion von *chefe da secção* und *chefe do bloco* wird im Regelfall vermieden. Anders als in Meheba gibt es in Nangweshi noch eine dritte, oberste Ebene der Flüchtlingsvertretung, den Lagerrat (*camp council* oder *conselho do campo*). Dieses von allen direkt gewählten Flüchtlingsvertretern gewählte Gremium besteht aus fünf Personen: dem Rat oder – zum Zeitpunkt der Feldforschung – der Rätin (*conselheira*),⁶ ihrem Stellvertreter und Sekretär (*secretario*), einem für Sicherheit beziehungsweise Schutz zuständigen Mitglied (*proteção*), einem Protokollchef (*chefe do protocolo*) sowie einer Übersetzerin. Zum Rat gehört weiter ein Komitee der Sektionsvertreter, wobei mir berichtet wurde, dass sie in der Praxis die Treffen des Lagerrats kaum noch besuchen.⁷

10.3 INTERMEDIÄRE ZWISCHEN AGENCIES UND COMMUNITY

Könnte die Lagerverwaltung ohne die Flüchtlingsvertreter ihre Arbeit tun? In welcher Hinsicht sind die Repräsentanten der Bevölkerung ein nicht nur legitimatorisch, sondern auch praktisch wichtiger Teil der Lagerordnung? Eine UNHCR-Mitarbeiterin in einem der Lager antwortet auf die Frage, ob ihre Organisation dort ohne die Flüchtlingsrepräsentanten arbeiten könnte:

„No, of course not! Of course not. One would try but you would find ... your work very very difficult. [...] I mean they help to harmonize the community; they help to kind of control the community. They are a bridge between agencies and the community itself.“

Die Mitarbeiterin verneint die Frage sehr prompt und nachdrücklich. Zur Begründung führt sie nicht nur das verbreitete Bild von den Flüchtlingsvertretern als ‚Brücke‘ zwischen Organisationen und Lagerbevölkerung an, sondern erklärt auch, die Repräsentanten trügen dazu bei, die ‚Gemeinschaft‘ zu harmonisieren und ‚auf eine Art zu kontrollieren‘. Die drei hier genannten Elemente, Harmonisierung, Kontrolle und Brückenfunktion, kennzeichnen die Position der Flüchtlingsvertreter auch in deren Eigendefinitionen und in der Außenansicht, in den Beobachtungen während der Feldforschung.

Brückenfunktionen: Flüchtlingsvertreter als Vermittler

Flüchtlingsvertreter als Ansprechpartner der Verwaltung

Unter den Lagerflüchtlingen sind es die Flüchtlingsvertreter, die am meisten mit der Verwaltung in Kontakt kommen. Flüchtlinge ohne Position haben selten direkten Kontakt mit dem Personal. Will die Verwaltung die gesamte Flüchtlingsbevölkerung erreichen, so lässt sie die acht *Zone Chairmen* zu einer Versammlung kommen, meist in das Verwaltungszentrum in Road 36. Dort erklärt sie den Flüchtlingsvertretern, welche Informationen sie weitergeben und welche Aktivitäten sie gegebenenfalls initiieren sollen. Das können beispielsweise Informationen über die Repatriierung nach Angola oder gemeinschaftliche, unbezahlte Arbeiten für die Feierlichkeiten zum *World Refugee Day* sein – etwa das Sammeln von Gras, Pfählen und Pflanzenfasern, um schattige Schutzdächer für die Ehrengäste zu bauen. Jeder *Zone Chairman* gibt die Informationen in seiner Zone an die *Road Chairmen* weiter, die wiederum die Bewohner ihrer jeweiligen Straßen unterrichten. In Nangweshi kontaktiert die Verwaltung, um Informationen an die Flüchtlinge weiterzugeben, je nach Anlass entweder nur den Lagerrat oder diesen und die Sektionsvertreter oder alle gewählten Flüchtlingsvertreter. Die Informationen werden dann entlang der Vertreterhierarchie weitergegeben.

Häufig lädt die Verwaltung in Nangweshi auch die Flüchtlinge dazu, die im Bereich *Community Services* für CORD als zuständige NGO arbeiten.

Auch wenn sich die Organisationen Informationen über die Bevölkerung oder deren Mitarbeit verschaffen möchten, schlagen sie zumeist den Weg über deren gewählte Vertreter ein. Sie sind Ansprechpartner des Managements „whenever we want the refugees to get involved“, wie ein sambischer NGO-Mitarbeiter im Flüchtlingslager es ausdrückt. Ähnlich äußert sich ein UNHCR-Mitarbeiter des anderen untersuchten Lagers darüber, wie er mit der Bevölkerung in Kontakt tritt: „Whatever is happening, I use the refugee leaders.“ Auch die geringe Präsenz des Organisationspersonals in den Wohnstraßen des Lagers wird mit der Mittlerposition der Flüchtlingsvertreter und -mitarbeiter begründet: „The CDWs and the leaders are supposed to represent the community“ (NGO-Mitarbeiter, Lusaka). Das Herumstreifen in den Wohngebieten ist daher deren Sache und nicht die des Personals.

Die hier erwähnten *CDWs* sind *Community Development Workers*.⁸ Sie stehen für eine weitere Verbindung zwischen Hilfsorganisationen und Lagerbevölkerung. Die meisten NGOs haben eigene Flüchtlingsmitarbeiter für bestimmte Projektbereiche und nutzen sie auch als Verbindung zur Bevölkerung. Zu ihnen gehören im sozialdienstlichen Bereich die *CDWs*, ein anderes Beispiel sind die *Community Health Workers* medizinischer NGOs. Wie stark die jeweilige NGO daneben auch mit den gewählten Flüchtlingsvertretern zusammenarbeitet, ist sehr unterschiedlich. Viele NGO-Mitarbeiter trauten den gewählten Flüchtlingsvertretern nur bedingt und verlassen sich daher nicht voll auf die Zusammenarbeit mit ihnen.⁹

Auch wenn die Flüchtlingsvertreter in Meheba und Nangweshi ihre Aufgaben selbst beschreiben, spielt die Brückenfunktion zwischen Bevölkerung und Verwaltung die dominante Rolle:

„Wir dienen als Verbindung und übermitteln die Informationen der Organisationen an eben diese Bevölkerung und wir ermitteln die Schwierigkeiten der Bewohner und übermitteln sie wieder zurück in die Organisationen, wo sie eine Lösung geben können“ (Rafael Wango, stellvertretender Sektionschef, Nangweshi, nP).

„My work as a chairman here in the road is to lead the people. If there is any problem that appears in the road I have to pick it up and take it to the office. Whatever the office tells me I come back to tell the people. That is my work, it's like a bridge to use for crossing. That is the work for which I was chosen, to stand for the people“ (Edward Chinyemba, *Road Chairman*, Meheba, dL).

Die Flüchtlingsvertreter stellen ihre Arbeit als die von Übermittlern in zwei Richtungen dar. Edward Chinyemba benutzt dafür das Bild der Brücke. Sie stellt zwischen getrennten Einheiten – Flüchtlingsbevölkerung und Lagerverwaltung – eine Verbindung in beide Richtungen her.¹⁰ Der Inhalt, der vermittelt wird, ist je nach Richtung von verschiedener Art. Von der Administration zu den Flüchtlingen überbringen deren Vertreter „Informationen“

(oft mit Aufforderungscharakter); von den Flüchtlingen zur Administration übermitteln die Flüchtlingsvertreter „Schwierigkeiten der Bewohner“ oder „any problem that appears in the road“ und ersuchen um ein Eingreifen, eine Lösung. Die Flüchtlingsvertreter selbst sehen ihre Rolle als notwendig für die Verwaltung des Lagers an. Vor allem ist es den Organisationen nicht möglich, selbst Informationen an die gesamte Flüchtlingsbevölkerung weiterzugeben. In Nangweshi hat ein Mitglied des Lagerrates als Protokollchef unter anderem die Aufgabe, die Flüchtlingsvertreter zu Versammlungen zu bestellen, wenn die Lagerverwaltung sie zum Zweck der Informationsweitergabe einberuft.

Die Flüchtlingsvertreter fungieren also in zweierlei Hinsicht als Ansprechpartner der Verwaltung. Erstens wendet diese sich an die gewählten Repräsentanten, wenn sie Informationen an die Bevölkerung weitergeben will – diesen Aspekt ihrer Tätigkeit nennen die Flüchtlingsvertreter sehr häufig im Interview. Zweitens nimmt sie Kontakt mit den Flüchtlingsvertretern auf, wenn sie das Ziel hat, die Bevölkerung zu bestimmten Tätigkeiten zu bewegen, etwa zu unbezahlten gemeinschaftlichen Arbeiten. In diesem Fall geben die Flüchtlingsvertreter nicht nur Informationen weiter, sondern auch Aufforderungen – in der Wahrnehmung vieler Flüchtlinge sind es praktisch Befehle.¹¹

Eine solche Funktion als ‚Einpeitscher‘ haben die Flüchtlingsvertreter nicht nur bei besonderen Anlässen, sondern auch in der administrativen Arbeit der Organisationen. In fast allen Fällen, in denen Organisationen mit einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen in Kontakt treten müssen (etwa, um sie registrieren, impfen oder mit Heirats- und Geburtsurkunden versehen zu können), lässt sie diese Lagerbewohner von den zuständigen Flüchtlingsvertretern zu einem von der Administration bestimmten Ort kommen. In vielen Fällen sind dies öffentliche Stätten wie Kirchen oder Schulen in den Wohngebieten der Flüchtlinge (s. Abbildung 8). In Nangweshi haben mehrere NGOs Gebäude in den Lagern, die zu solchen Zwecken genutzt werden. Zu den jeweiligen Treffpunkten gelangen die Verwaltungsmitarbeiter dann mit ihren Geländewagen.

Während die Lagerverwaltung bei Kontakten mit der Flüchtlingsbevölkerung in der Regel den Weg über die Flüchtlingsvertreter nimmt und damit eine kontinuierliche Zusammenarbeit besteht, klagen Mitarbeiter verschiedener Organisationen regelmäßig über Unzuverlässigkeit und teils auch Korruption auf Seiten der Flüchtlingsrepräsentanten. Sie stellen fest, dass *Chairmen* ihre Position für eigene Interessen nutzen, zum Beispiel bei der Informationsübermittlung zwischen UNHCR und den Flüchtlingen. Dabei kommen dann nicht alle, sondern nur bestimmte Informationen bei den Flüchtlingen an.¹² Ähnlich vermutet ein NGO-Mitarbeiter eine Interessendifvergenz zwischen Flüchtlingsvertretern und den übrigen Flüchtlingen:

Actually I don't trust the leaders so much. What I hear from the Community Health Workers and the Food Distribution, I am sure that there are very good leaders, but I

have the feeling that others are not the ... best leaders. Or I don't think that their interests are those of the community“ (NGO-Mitarbeiter, *Expatriate*, Meheba).

Die NGO dieses Mitarbeiters nutzt für die Kontakte zur Bevölkerung vorwiegend ihre eigenen Flüchtlingsmitarbeiter, von denen sie wiederum Berichte darüber erhält, wie gewählte Flüchtlingsvertreter eigene Interessen verfolgen. Die Flüchtlingsmitarbeiter der NGO können jedoch nur in einzelnen Projektbereichen als Intermediäre dienen, nicht für die generelle Verwaltung des Lagers. Sobald die Arbeit einer NGO mit übergreifenden administrativen Prozessen (wie der Organisation der Repatriierung) in Berührung kommt, wird auch für sie die Zusammenarbeit mit den gewählten Flüchtlingsvertretern relevant.

Abbildung 8: Meheba, Zone H



Ein Flüchtlingsvertreter (in der Mitte stehend) hat Bewohner vor einer Kirche zusammengerufen, um vor der Repatriierung Geburtsurkunden zu verteilen.

Das Misstrauen, das das Verwaltungspersonal seinen Ansprechpartnern und Bindegliedern zur Lagerbevölkerung, den Flüchtlingsvertretern, entgegenbringt, steht neben dem Umstand, dass es in der administrativen Arbeit auf die Repräsentanten angewiesen und sich darüber auch im Klaren ist. Diese Abhängigkeit mag die Skepsis, ob die Flüchtlingsvertreter als Intermediäre zuverlässig und unbestechlich arbeiten, noch erhöhen. In Verbindung mit der sozialen Distanz zwischen angestellten Organisationsmitarbeitern und den Flüchtlingsvertretern führt die Abhängigkeit von ihnen zu dem Kontrollproblem, das für eine intermediär organisierte Verwaltungsherrschaft in Bezug auf ihre „administrativen Mittler“ entsteht (Trotha 1994: 327).

Flüchtlingsvertreter als Ansprechpartner der Lagerbevölkerung

In der Regel erwartet die Administration, dass Flüchtlinge sich nicht direkt persönlich an sie wenden, sondern den Kontakt über ihre gewählten Vertreter aufnehmen. Haben Flüchtlinge ohne Position in Meheba ein Anliegen, wenden sie sich zunächst an ihren *Road Chairman*. Betrifft der Fall direkt die im Lager tätigen Organisationen, so begleitet der *Road Chairman* die Bewohner zur Verwaltung beziehungsweise bringt ihren Fall dort vor. In Nangweshi wenden sich Flüchtlinge, ähnlich wie in Meheba, in der Regel zunächst an den *chefe do bloco*. Dieser begleitet sie gegebenenfalls zur zuständigen Verwaltungsstelle und fungiert dort unter Umständen auch als Zeuge – etwa bei einem Verlust der *temporary card*, die das wesentliche Dokument eines Lagerflüchtlings ist und auch benötigt wird, um die Nahrungsmittelrationen ausgehändigt zu bekommen.

Der Weg über die Flüchtlingsvertreter ist keine formalisierte Vorschrift, und es kommt auch vor, dass sich einzelne Flüchtlinge direkt an eine Organisation wenden. Etabliert ist dieser Weg des direkten Zugangs insbesondere bei advokatorisch ausgerichteten NGOs, namentlich JRS und MSF. Immer wieder wenden sich individuelle Flüchtlinge mit Problemen direkt an diese Organisationen, im Fall von JRS gibt es eigens Personal für den Arbeitsbereich *advocacy*. Dagegen sind vor allem die für die Lagerverwaltung insgesamt zuständigen Organisationen, das heißt vor allem UNHCR, Regierungsvertreter und die als *lead agencies* mit dem Lagermanagement beauftragten NGOs, für Flüchtlinge ohne die Begleitung ihrer gewählten Vertreter schwer zugänglich. Entsprechend dieser ungeschriebenen Norm sehen es auch die Flüchtlingsrepräsentanten als Teil ihrer Aufgaben, Anliegen von Flüchtlingen bei der Administration zu vertreten. Der *Road Chairman* Sebastião Kahilo in Meheba beschreibt:

„Being a chairman is something like being a spokesman of the people. Yes, so if there is anything, any problem with the people, they have to come and see me so that maybe I can take that problem to the Community, yes, because it's not allowed for the whole road to go, the road people to go to the Community, but they have to have a spokesman.“

Wie im Zusammenhang deutlich wird, benutzt Sebastião Kahilo das Wort „Community“ hier für die Verwaltungsorganisationen in Road 36, möglicherweise auch spezifisch für die Abteilung Community Services, die in Meheba zu der für das Lagermanagement zuständigen NGO gehört. Nicht jeder Bewohner einer Straße darf dort hingehen, die Flüchtlinge brauchen einen Sprecher, der das Problem für die Betroffenen „zur Verwaltung bringt“. Hier ist der gewählte Flüchtlingsvertreter ihr Ansprechpartner. Dazu wird er nicht durch den Wunsch der Flüchtlinge, sich in einer bestimmten Sache von ihm vertreten zu lassen, sondern durch eine ungeschriebene Norm, die die Verwaltung gesetzt hat.

Ansprechpartner für die Flüchtlinge sind ihre gewählten Vertreter auch bei Problemen, die gewöhnlich innerhalb der Bevölkerung geregelt werden, also ohne Beteiligung der Verwaltung. Werden Konflikte nicht innerhalb der Familie gelöst, so ist der gewählte Repräsentant der nächste Ansprechpartner. Diese Funktion der Flüchtlingsvertreter ist im nächsten Punkt näher zu betrachten.

Harmonie und Kontrolle: Flüchtlingsvertreter als ‚Puffer‘

Wie in anderen größeren Bevölkerungen auch, gibt es in Flüchtlingslagern alltäglich Konflikte zwischen Menschen, die dort zusammenleben. Zu den häufigeren Anlässen dafür gehören Eifersucht und Fremdgehen von Ehepartnern, schlechte materielle Versorgung, respektloses Reden und Gewalt innerhalb der Ehe, Schwangerschaften junger Mädchen vor der Ehe und auch Fälle von Hexereibeschuldigungen. Wie Flüchtlinge und Personal berichten, ist bei häuslichen Konflikten oft Alkohol ein Teil des Problems.¹³ Ein Polizist etwa berichtet auf einem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi, bei Festen im Lager tanzten die Flüchtlinge *kizomba*, diesen sehr engen Tanz,¹⁴ teils mit Ehepartnern anderer, gleichzeitig würde viel *kachasu* getrunken, und alkoholisierte Männer würden dann aus Eifersucht denjenigen angreifen, der mit ihrer Ehefrau zu eng getanzt habe. Ein anderer typischer Konfliktfall in Nangweshi allerdings hat nichts mit Trunkenheit zu tun, sondern mit der Knappheit grundlegender Ressourcen. Immer wieder kommt es an den Wasserstellen im Lager zu Auseinandersetzungen, weil die Flüchtlinge um das ihnen nie ausreichende Wasser konkurrieren, das die Hilfsorganisationen aus dem Fluss Sambesi in große Tanks im Lager pumpen und zu bestimmten Zeiten an einer Reihe von Wasserhähnen zur Verfügung stellen (s. Abbildung 9).

Viele dieser Konflikte spielen sich im kleinen Rahmen ab, mit ihnen befassten sich nicht (wie mit Aufsehen erregenden, strafrechtlich relevanten Fällen, etwa Einbruchdiebstahl in Verkaufsläden oder Vergewaltigungen außerhalb der Familie) unmittelbar die Polizei und die Verwaltungsorganisationen. Werden die kleineren Konflikte nicht innerhalb der Familie gelöst, dann kontaktieren Beteiligte in aller Regel den gewählten Flüchtlingsvertreter auf Ebene des Blockes beziehungsweise der Straße. Kann auch dieser den Streit nicht regeln, wendet er sich an seinen Kollegen auf der nächsthöheren Ebene, also der Sektion beziehungsweise Zone.¹⁵ Erst wenn es auch hier zu keiner Einigung kommt, werden Organisationen eingeschaltet. Kann in Meheba auch der *Zone Chairman* den Konflikt nicht regeln, wird gewöhnlich der *Refugee Office* oder, von diesem aus, die Polizei benachrichtigt. In Nangweshi geben die *chefs* ernstere familiäre Konflikte zunächst an das NGO-Projekt gegen *Sexual and Gender-Based Violence* (SGBV), auch bei sexualisierter Gewalt wird es eingeschaltet. Von dort aus wird, wenn es nötig scheint, die Polizei eingeschaltet. Auch der Lagerrat und die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen sind in diesen Fällen informiert, sie werden

z.B. in den *Inter-Agency Meetings* besprochen. Dieser ‚Instanzenweg‘ zeigt hohe Übereinstimmung mit der administrativ eingeführten Hierarchie im Flüchtlingslager, sie wird zu der der Streitregelung.

Abbildung 9: Wasserstelle in Nangweshi



Durch die Wasserknappheit ist der Andrang groß, Warteschlangen bilden sich bereits vor Beginn der Wasserausgabe.

Die ‚Macht‘ der Flüchtlingsvertreter und den Verlauf der Streitregelung in Meheba erklärt ein junger Flüchtling während eines Interviews, das der lokale Forschungsassistent in Meheba, Joaquim Melo, führt:

FC: „The chairmen have the power for telling people what they would do, in order to live properly, to live well in the community. Yes.“

JM: „So, if people are not living well, for example if two people are quarrelling, two families are quarrelling, does the chairman have any power to do anything on that occasion?“

FC: „Yes, he usually advises them. And then make them stay well.“

JM: „And did the people usually agree to such an advice from the chairman? [...] Suppose, he acts well, but people don't listen to him, what happens?“

FC: „The committee will look at it, or he will go and now tell the, those who are in higher authority.“

JM: Who are they?“

FC: „They, there you have the Refugee Officer, ... and then some others, we have Zone Chairmen, such people.“

In diesem Gesprächsausschnitt werden zwei weithin zu beobachtende Umstände deutlich. Erstens wird es als Ziel der Tätigkeit von Flüchtlingsvertretern gesehen, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung im Lager ‚gut zusam-“

menlebt‘. Streitigkeiten sollen nicht andauern. Zweitens ist dem Interviewten einerseits bekannt, dass ein Konfliktfall auf höheren Ebenen weiterverhandelt wird, sollte er vom *Road Chairman* nicht gelöst werden. Andererseits aber kann er nur vage benennen, wer diese höheren Instanzen sind – dies bestätigt sich auch im weiteren Verlauf des Interviews. Zwar haben andere Flüchtlinge eine genauere Vorstellung von den Instanzen, die eine Konfliktregelung durchlaufen kann; insgesamt aber schränkt das nebulöse Bild administrativer Zuständigkeiten, auf das große Teile der Lagerbevölkerung zurückgeworfen sind, deutlich auch das konkrete Wissen davon ein, was mit einem Konfliktfall jenseits der lokalen Flüchtlingsvertreter geschehen kann.

Zur Konfliktregelung beruft der kontaktierte Flüchtlingsvertreter eine Versammlung mit Familienangehörigen, seinem Komitee bzw. seinem Stellvertreter und eventuell anderen *elders* aus der Nachbarschaft ein. Die Konfliktregelung wird von vielen Interviewten an erster Stelle genannt, werden sie nach den Aufgaben der Flüchtlingsvertreter gefragt. Diese Streitregelungsaufgaben bringen viele Flüchtlinge – hier Domingos Kapalo in Meheba – mit der Verantwortlichkeit der Flüchtlingsvertreter dafür in Zusammenhang, dass die Nachbarschaft in Harmonie miteinander lebt:

„[...] when we have problems in our homes, in our neighbourhoods, we go to the chairman to have our problems resolved. But when [...] it’s not possible to have them resolved at the chairman’s place, then they are referred to the RO and then when the RO finds it is necessary, they can even be taken to higher authority [...] but there are also certain cases within the community that would go straight on to the police, yes. Now there are also people who think that probably even if it’s not a case that requires the attention of the police they would avoid the chairperson and go straight on to the Refugee Officer, such people exist. [...] In most cases such people are those that don’t want harmony in the community because the reason why they want to avoid the chairman is because they know that the chairman is a community leader, and so who’d want to settle the dispute in harmony and for the good of the whole community. And they would go to the RO or straight on to the police because they just want to have their opponents punished“ (dL).

In dieser Darstellung wird der Weg der Konfliktregelung über die Flüchtlingsvertreter bis eventuell hin zur Lagerverwaltung (hier dem *Refugee Officer*) und schließlich zur Polizei und eventuell einem Gericht als Regelfall beschrieben. Aussagekräftig ist das Urteil von Domingos Kapalo über Lagerbewohner, die die Instanz der Flüchtlingsvertreter überspringen und sich direkt an sambische Autoritäten wenden. Dies tun sie, so die Erklärung, weil sie wissen, dass der *Chairman* sich in seiner Empfehlung am Wohl der ‚gesamten Gemeinschaft‘ orientiert. Bei *Refugee Officer* und Polizei ist dagegen eher damit zu rechnen, dass die Bestrafung eines Täters im Vordergrund steht. Diese jedoch ist nicht immer mit der Harmonie in der Gemeinschaft vereinbar. Die gewählten Flüchtlingsvertreter stellen im Zweifelsfall die

Genugtuung des Klägers hintan und versuchen, eine Situation herbeizuführen, die das Konfliktpotential senkt und nicht durch eine harte Strafe weiter steigert. So berichtet Nelito Songwi, ein *chefe da secção* in Nangweshi, sie als Flüchtlingsvertreter nutzten in Streitfällen die althergebrachtes Regelung über Entschädigungszahlungen, setzten aber den von der klagenden Familie ursprünglich geforderten Betrag immer herunter.

Offensichtlich sind es also bei Fragen der Konfliktregelung vor allem die lokalen Flüchtlingsvertreter, die längerfristig für ein konfliktarmes Zusammenleben in den Wohngebieten der Flüchtlingslager sorgen. Dass dies zu den zentralen Aufgaben der gewählten *leaders* gehört, ist eine unter den Flüchtlingen sehr verbreitete Sichtweise. Sie deckt sich mit der eingangs zitierten Erwartung von Verwaltungspersonal, dass sie helfen, die ‚Gemeinschaft‘ zu ‚harmonisieren‘.

Die dort zitierte UNHCR-Mitarbeiterin hat als weitere Funktion von Flüchtlingsvertretern genannt, dass sie die Bevölkerung zu kontrollieren helfen. Auch dieser Aspekt findet sich in den Schilderungen von Lagerflüchtlingen. Hervorgehoben findet sich die Kontrollfunktion etwa, wenn Sôhi Yepia, die selbst als *Community Development Worker* in Nangweshi arbeitet, die Arbeit der dortigen *chefs* beschreibt:

„Der Sektionschef [...], seine Arbeit ist es, die ganze Sektion zu kontrollieren, die Probleme der ganzen Sektion zu lösen, jeder Person der Sektion. Und der Blockchef kontrolliert seinen Block, wie geht es den Leuten, wie viele Personen sind es, wie viele Personen gibt es, wer bekommt keine Nahrung [...], wie viele neue kommen dazu, wie viele gehen weg“ (nP).

Gemäß dieser Darstellung haben der Sektionschef wie der Blockchef Kontrollaufgaben. In der Beschreibung Sôhi Yepias werden zwei Dimensionen der Kontrollfunktion von Flüchtlingsvertretern deutlich. Sie ‚kontrollieren‘ ihren Zuständigkeitsbereich erstens, indem sie Probleme lösen, die dessen Bewohner haben. Zweitens üben sie eine Kontrolle administrativer Art aus, indem sie Informationen über die Bevölkerung sammeln und verwalten. Die Daten sind dann auch für die Verwaltung zugänglich. Diesen Tätigkeiten einer bürokratischen Kontrolle widmen sich vor allem die Flüchtlingsvertreter in Nangweshi, die anders als die in Meheba aus einer engmaschigen Militärbürokratie kommen – dem ehemaligen UNITA-Hauptquartier Jamba – und im Vergleich zu ihren Kollegen in Meheba stärker schriftlich arbeiten.

Beide Aspekte der Kontrolle, die der Problemlösung vor Ort und die der Verwaltung von Bevölkerungsdaten, entlasten die Lagerverwaltungen erheblich und sind funktional für eine politische Ordnung, in der ein zahlenmäßig geringes Personal aus großer sozialer Distanz, aber mit der Kontrolle über fast sämtliche materiellen Ressourcen, eine Verwaltungsherrschaft über eine große Lagerbevölkerung ausübt. Intermediäre aus der verwalteten Bevölkerung sind damit wesentliche Bestandteile eines Typs der Verwaltungs-

herrschaft, der als „Buschbürokratie“ bezeichnet werden kann (vgl. Inhet-veen 2006a).

10.4 KONKURRENZ DER INTERMEDIÄRE: GEWÄHLTE VERTRETER UND BEZAHLTE MITARBEITER

Die gewählten Flüchtlingsvertreter sind nicht die einzigen Flüchtlinge, die als Intermediäre zwischen den im Lager tätigen humanitären Organisationen und der dortigen Bevölkerung fungieren. Im Rahmen ihrer Projektarbeit in bestimmten Sektoren stellen die meisten NGOs Flüchtlingsmitarbeiter ein, die für ein sogenanntes *incentive*, einen im Vergleich zu den Einkommen der vertraglichen Mitarbeiter geringen Geldbetrag, für die Hilfsorganisation arbeiten (s.a. Horst 2006: 83f.; Jacobsen 2005: 30). Am besten bezahlt sind dabei die Lehrer, die in beiden untersuchten Lagern monatlich 150.000 Kwacha (während der Feldforschung waren das knapp 30 Euro) erhalten. Die regulären Stellen bei NGOs sind mit Sambiern oder *Expatriates* besetzt,¹⁶ wobei letztere die höchsten Gehälter bekommen.¹⁷

Die Jobs mit geringen *incentives*, wie sie NGOs und UNHCR in den Lagern bieten, sind unter den Flüchtlingen höchst begehrte.¹⁸ Auch kleine Geldbeträge helfen dabei, dringende Bedürfnisse wie Schuhe, Schulausstattung für Kinder oder Seife zu decken. Insbesondere in Nangweshi klagt eine Reihe der befragten Flüchtlinge darüber, dass die Organisationen ihre Stellen für Flüchtlingsmitarbeiter immer nur an bestimmte Teile der Lagerbevölkerung vergeben. Einige sagen, man bräuchte Verwandte, die schon im Krankenhaus arbeiten, um selbst dort eine Stelle zu bekommen; andere erzählen, bezahlte Gelegenheitsarbeiten würden immer nur an Bewohner der ältesten Sektionen vergeben, die Flüchtlinge in den neueren, abgelegeneren Sektionen gingen leer aus. Während der Feldforschung lässt sich dies auch in einigen Fällen beobachten. Um unter den Flüchtlingen Köche für eine mehrtägige Veranstaltung auszuwählen, fragen NGO-Mitarbeiter einen bestimmten Flüchtling, der selbst im Lagerrat ist, für eine Organisation arbeitet und über ein weites Kontakt Netz im Lager verfügt. Die von ihm vorgeschlagenen Flüchtlinge, die dann auch als Köche beschäftigt werden, stammen aus den alten Sektionen und sind naheliegender Weise Verwandte und nahe Bekannte des zunächst kontaktierten Flüchtlings. Da anders als in Meheba viele Flüchtlinge in Nangweshi eine Berufsausbildung haben, wird hier besonders häufig über den Mangel an Arbeitsplätzen geklagt. Die Lagerbewohner wollen nicht nur etwas Geld verdienen, sie möchten auch in ihren Berufen arbeiten, um ihre Fähigkeiten einzusetzen.

Insbesondere die Flüchtlinge, die in den Bereichen *Community Services* und Medizin von NGOs eingestellt sind, fungieren neben den Flüchtlingsvertretern als Bindeglieder der Organisationen zur Lagerbevölkerung. Vor allem in Nangweshi sind dabei Spannungen zwischen den gewählten *chefs* und den von CORD beschäftigten *Community Development Workers* zu be-

obachten. In Interviews klagen die gewählten Repräsentanten mehrfach (wie übrigens auch in Meheba) darüber, dass sie für ihre Tätigkeiten nicht bezahlt werden. Ein wesentlicher Aspekt dieser Beschwerde ist, dass ihre Tätigkeit der der *CDWs* ähnelt, sie als Flüchtlingsvertreter aber nicht dafür bezahlt werden. Die *Community Development Workers* dagegen erhalten pro Monat 110.000 Kwacha, knapp 22 Euro. Nach Ansicht des Sektionsvertreters Zezito Kaloke ist das auch deshalb nicht angemessen, weil die *CDWs* teils die gleichen Aufgaben sogar schlechter erfüllen, etwa im Falle der Einwohnerlisten: „Es ist der *chef*, der das Volk genau kontrolliert, CORD kontrolliert es nicht.“¹⁹ Er zeigt mir seine Unterlagen mit den Daten der ganzen Sektion, einige Hefte und lose Blätter, die nach Blocknummern geordnete Listen mit Hausnummern, Namen, Nummern der *temporary card* und weiteren Daten enthalten. Wenn ihn zum Beispiel UNHCR etwas fragt, ist alles dokumentiert. CORD hat dagegen nur Listen der als *vulnerables* klassifizierten Flüchtlinge, sagt er, keine generellen Listen.²⁰ Mehrere Flüchtlingsvertreter heben hervor, dass sie sogar das Papier und die Stifte, mit denen sie diese Verwaltungsarbeiten erledigen, selbst kaufen müssen und gleichzeitig durch ihre Tätigkeit als *chef* keine Zeit haben, Geld zu verdienen, etwa durch Gelegenheitsarbeit außerhalb des Lagers.

Die Spannungen zwischen *CDWs* und den gewählten Flüchtlingsvertretern sind der Lagerverwaltung bekannt und werden auch auf einigen Versammlungen angesprochen. Während eines Zweiergesprächs rede ich mit einem UNHCR-Mitarbeiter über das Thema und notiere im Gedächtnisprotokoll aufgrund meiner Gesprächsnotizen:

„[UNHCR-Mitarbeiter:] ,and there are problems in the collaboration between leaders and CDWs, maybe the CDWs lack respect, they do not respect the leaders because they themselves are receiving payment and work for CORD and so on. So what I plan, when the next donation comes, I want to consider first the *vulnerables*, and then the leaders. Just a small thing, just to give them something, so they feel (better). For the CDWs it maybe needs some sensitizing, that they do not act as being above. I want to do this in a meeting with the CDWs and the leaders, jointly, how they can better work together.‘ Ich sage, ich habe auch complaints von CDWs gehört, daß leaders sich weigern mitzuarbeiten, weil sie sagen, das ist eure Aufgabe, ihr werdet ja bezahlt. ,Yes, you see?“ sagt er. [...] The leaders complained to him that the CDWs feel superior, because they are paid by CORD, but then we had (two? three?) meetings about specific issues and the leaders said ,no, we have no problems.““

Hier wird als Folge der auf die *CDWs* beschränkten Bezahlung nicht nur einen Unmut der gewählten *leaders* konstatiert, sondern auch einen Mangel an Respekt der *CDWs* diesen gegenüber. Die Flüchtlingsvertreter haben sich beklagt, die *CDWs* fühlten sich ihnen überlegen – und der UNHCR-Mitarbeiter schließt sich diesem Eindruck an, zwar mit einem „maybe“ versehen, aber in mehrfachen Äußerungen. Dass er die fehlende Bezahlung der Flüchtlingsvertreter bei nächster Gelegenheit mit einer besonderen Zuwei-

sung von Sachspenden ausgleichen will und für die *CDWs* – wiederum „maybe“, aber mit konkreten Plänen – ein sogenanntes *sensitizing* für nötig hält, zeigt sein Verständnis für die Position der Flüchtlingsvertreter. Auf Ebene des Flüchtlingslagers haben UNHCR-Mitarbeiter jedoch keine Möglichkeit, die Flüchtlingsrepräsentanten ähnlich wie die *CDWs* zu bezahlen. Dass die Ämter der gewählten *community leaders* unbezahlt sind, gehört zu den von UNHCR vertretenen Normen in Flüchtlingslagern generell. Mit dieser Situation scheinen sich viele Flüchtlingsvertreter auch abgefunden zu haben. Sie äußern zwar ihren Unmut darüber, dass sie nicht bezahlt werden, scheinen sich aber kaum Hoffnung auf eine Änderung dieser Praxis zu machen. Ein lokaler Milderungsversuch durch Spendenmaterial scheint auch für die *leaders* die höchste realistische Erwartung zu sein. Sie kennen diese Art der Anerkennung ihrer Arbeit von früheren Zeiten, wie der Bericht von Xavier Kawañu, *Zone Chairman* in Meheba, deutlich macht:

„In the olden days what used to happen when the funding from UNHCR was enough, the General Chairmen once in a while they were remembered maybe with a pair of shoes, trousers, a blanket, a pot, all such things for domestic use. And sometimes you go to office, you talk to them, I have no washing soap, then you are assisted with the soap. [...] But these times there is really a crucial thing. We work up from morning up to maybe eighteen, we work up from morning up to eighteen. When you go to the offices the UNHCR they say ,no our warehouses are blank. There is nothing so we can't.“

Im Gespräch betont der Flüchtlingsvertreter auch, dass seine Möglichkeiten, anderweitig Geld zu verdienen, durch die Belastungen der *Chairman*-Tätigkeit stark eingeschränkt sind.

Das zitierte Gespräch mit dem UNHCR-Mitarbeiter weist darauf hin, dass die Spannungen zwischen beiden intermediären Gruppen in Nangweshi vorzugsweise auf nichtöffentlicher Ebene explizit angesprochen werden. Anscheinend wollen die Flüchtlingsvertreter die *CDWs* nicht offen in Versammlungen kritisieren. Das mag auch auf die Erfahrungen dieser Flüchtlingsgruppe in Angola zurückgehen, denn in der UNITA war offener Widerspruch gegen die etablierte Ordnung kaum möglich, ohne Leib und Leben in Gefahr zu bringen. Die lange eingelebte Zurückhaltung kann sich in einer Zögerlichkeit, wenn es um offene Kritik geht, fortsetzen, auch wenn sie im Flüchtlingslager weniger lebensbedrohlich wäre. Unabhängig von der Vergeschichte der Flüchtlinge erfahren sie im Lager selbst, dass die dortige Verwaltung auf Kritik an den administrativen Verfahrensweisen empfindlich reagiert. So hat Xavier Kawañu gegenüber der Lagerverwaltung in Meheba schon häufiger angesprochen, dass es problematisch ist, die Flüchtlingsvertreter weder zu bezahlen noch in anderer Form materiell zu berücksichtigen. Nicht zuletzt deshalb gilt dieser *Chairman* unter den Mitarbeitern der Verwaltungsorganisationen als „trouble maker“.

10.5 OHNMACHT IN DER LAGERVERWALTUNG – MACHT IN DER NACHBARSCHAFT

In ihrer intermediären Stellung zwischen Lagerverwaltung und Bevölkerungen fungieren die Flüchtlingsvertreter als Bindeglied, das Ansprechpartner für beide Gruppierungen ist und in beide Richtungen vermittelt. Was sie vermitteln, hängt davon ab, wer sich an sie wendet. Die Flüchtlingsbevölkerung kommt vor allem mit *Problemen* zu ihren Repräsentanten. Flüchtlinge ohne Position erwarten die Lösung dieser Probleme, entweder, indem der Flüchtlingsvertreter sie der Verwaltung vorlegt und gegebenenfalls die anderen Flüchtlinge zu den Büros der Administration begleitet, oder (im Fall von Konflikten), indem er sie im Rahmen eines Schiedsverfahrens selbst löst. Von Seiten der Verwaltungorganisationen dagegen geht es im Kontakt mit Flüchtlingsvertretern meist um *Information*, sei es, dass sie diese an die Lagerbewohner weitergeben sollen, sei es, dass sie sie unter der Bevölkerung erheben sollen. Schließlich organisieren Flüchtlingsvertreter die Bewohner in ihrer Zuständigkeit von Fall zu Fall im Auftrag der Verwaltung, etwa zu bestimmten gemeinschaftlichen Arbeiten.

So ist die Position des Flüchtlingsvertreters durchaus mit Entscheidungsmacht ausgestattet, allerdings fast nur innerhalb der Bevölkerung. Dort kommt den *leaders* in den Flüchtlingslagern eine bedeutende Rolle in der Lösung von Familien- und Nachbarschaftskonflikten zu.

Für die Verwaltungsorganisationen fungieren die Flüchtlingsvertreter vor allem als Vermittler von Informationen zwischen der Lageradministration und der Lagerbevölkerung. Indem sie außerdem einen wesentlichen Teil der Konfliktregelung auf Nachbarschaftsebene übernehmen, entlasten sie die Lagerverwaltung, denn dadurch erreichen weniger Konfliktfälle die bürokratischen Stellen. Die höheren Instanzen der Streitschlichtung, die bei humanitären Organisationen sowie der Exekutive und Judikative Sambias angesiedelt sind, müssen sich nur mit den Konflikten befassen, die die Flüchtlingsvertreter nicht regeln konnten oder die klar über deren Kompetenzen hinausgehen.

Entscheidungsmacht haben die Flüchtlingsvertreter gegenüber der Verwaltung nicht.²¹ Allenfalls werden in einigen Fällen ihre Stellungnahmen eingeholt. Dass sich die Verwaltung nach diesen richtet, kommt vor, ist jedoch nicht die Regel. So war während der Feldforschung nur einmal zu beobachten, dass die Entscheidung einer Organisation aufgrund der Äußerungen von Flüchtlingsvertretern geändert wurde: Auf dem *Inter-Agency Meeting* in Nangweshi am 11. September 2003 berichten Mitarbeiter von CORD, sie hätten im Erweiterungslager Zelte, die Unicef gespendet hat, für die Aufbesserung der bestehenden Schulen Nummer 1 bis 3 verwenden wollen, „but the leaders and teachers decided to use them for another school, so there is a new school 4 now“. Hier haben Lehrer und *leaders* der Flüchtlinge den Plan einer NGO tatsächlich geändert, wobei sie sich auch in diesem Fall gegen den Willen der Lagerverwaltung nicht hätten durchsetzen können.

Insgesamt haben Flüchtlingsvertreter keine Entscheidungsmacht auf administrativer Ebene, allenfalls wird ihnen Einfluss auf Entscheidungen von den Organisationen zugestanden. Hauptsächlich jedoch nehmen sie deren Entscheidungen entgegen. Die Tätigkeit der Flüchtlingsvertreter besteht viel mehr in der Informationsübermittlung als im eigenen Entscheiden, meint *Chief* Manuel Chiyaze, der selbst kein *Chairman* ist: „Most of the times [the chairmen; KI] just bring decisions which come from the offices, they don't make decisions themselves, mostly“ (dL). Die Entscheidungsmacht in Meheba sieht *Chief* Manuel Chiyaze im Wesentlichen bei der Lagerverwaltung, den „offices“, und weniger bei den Flüchtlingsvertretern.

Allerdings hängen die Aussagen von Flüchtlingen über die Macht ihrer gewählten Vertreter vom Gesprächszusammenhang ab. Liegt der thematische Fokus auf dem Geschehen innerhalb der Bevölkerung, dann erscheint der zuständige Flüchtlingsvertreter durchaus als mächtig, gehen seine Entscheidungen doch wesentlich in die Regelung von Nachbarschaftskonflikten ein. Falls sein Lösungsvorschlag nicht akzeptiert wird, ist in der Regel er derjenige, der den Fall zur nächsten Instanz bringt – in Meheba vorwiegend zum *Refugee Officer*, in Nangweshi oft zunächst zum SGBV-Projekt. Gegenüber Flüchtlingen ohne formale Position nimmt ein gewählter Flüchtlingsvertreter also durchaus eine mächtvolle Stellung ein. Die Machtressourcen, die ihm aus seiner intermediären Position entstehen, setzt allerdings nicht jeder Flüchtlingsvertreter immer so ein, wie es von den Organisationen des Flüchtlingsregimes konzipiert und proklamiert ist. Flüchtlingsvertreter haben ihre eigenen Wege, ihre Stellung innerhalb der Lagerbevölkerung zu nutzen. Nicht alle sind in der Sicht des Lagerpersonals und vieler Flüchtlinge legitim (vgl. Turner 1999).

Eine weitere Machtressource ist für Flüchtlingsvertreter das weitgehende Monopol auf direkten Kontakt mit der Lagerverwaltung.²² Im Zusammenhang damit verfügen sie über besonders umfassendes Wissen über die Verwaltungsstrukturen der Lager. Neben ihnen haben nur die Flüchtlingsmitarbeiter von Hilfsorganisationen einen systematischen Zugang zu Wissen darüber, wie die Administration funktioniert und wer für welche Bereiche und Entscheidungen zuständig ist. Fast nur die Flüchtlinge mit formalen Positionen sind es auch, die Mitarbeitern der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen persönlich bekannt sind – zu den Ausnahmen gehören im wesentlichen einzelne Flüchtlinge mit Problemen, die die Organisationen längerfristig oder immer wieder beschäftigen. Diese sehr ungleiche Allokation von Wissen unter der Lagerbevölkerung ist den Organisationen bekannt, wird aber weder im Lageralltag noch in Organisationsdokumenten problematisiert.

Die Geldgeber der humanitären Organisationen im Flüchtlingslager sind sich bewusst, dass zwischen den von ihnen unterstützten Organisationen und der Flüchtlingsbevölkerung wenig direkter Kontakt besteht. Die Kontakte sind fast immer über die Flüchtlingsvertreter vermittelt, was in den sozialen Abstand zwischen den Geldgebern und den Flüchtlingen eingeht. Auf die Frage, welchen Eindruck die Flüchtlinge wohl von den Geldgebern haben,

erklärt mir ein Mitarbeiter der US-Botschaft in Lusaka: „We are two steps away from the refugees, between them and us there are the NGOs and UNHCR, and those in contact with the NGOs are the refugee leaders, not ordinary refugees.“

In dem Kontaktmonopol der *leaders* liegt, wie angesprochen, eine Machtressource in ihren Beziehungen zur übrigen Flüchtlingsbevölkerung. Andere Flüchtlinge, die den Verwaltungsorganisationen ein Anliegen zu Gehör bringen wollen, sind weitgehend auf die Vermittlung ihrer gewählten Vertreter angewiesen. Eingeschränkt ist diese Machtressource allerdings dadurch, dass die Flüchtlinge oft nur wenig Hoffnung in solche Hinwendungen an die Verwaltung setzen. Auch wenn Klagen an die Organisationen übermittelt werden, sind die Aussichten auf Erfolg gering. Sie können an einem von drei Punkten scheitern. Erstens haben die Lagerbewohner nach eigener Aussage niemanden, an den sie sich mit ihren Problemen wenden können. Zweitens ist es möglich, dass sie sich an eine Person oder Organisation wenden, aber kein Gehör finden. Drittens stellen Flüchtlinge teils sehr lakonisch fest, dass die Verwaltungs- und Hilfsorganisationen auf vorgebrachte Klagen und Bitten um Hilfe schlicht nicht reagieren. In manchen Schilderungen erscheint es sogar als fester Bestandteil des etablierten Klageweges, dass Hinwendungen von Flüchtlingen an die Lagerverwaltung im Sande verlaufen. So erklärt Alfredo Chasanya, ein Flüchtlinge ohne Position im Hauptlager von Nangweshi, eine Art ‚Dienstweg‘ für Probleme:

„If you have a problem you take it to the block leader, then block leader takes it to the section leader, then section leader would take it to CORD. Then there the CORD, that's where they tell you like ‚As for now, we don't have anything‘“ (dU).

Auch nach Aussage der Witwe Silepo Ndunduma in Meheba können die Flüchtlinge sich mit Problemen jederzeit an den *Road Chairman* oder seinen Stellvertreter wenden, diese schreiben die Sache dann auf, Hilfe kommt jedoch nicht: „They just write.“ Bei einem Interview mit mehreren Flüchtlingen entwickelt sich unter ihnen ein kurzes Gespräch auf Luvale mit etwas Lachen über die Frage, wie sich die Verwaltung über die Probleme von Flüchtlingen informiert. Der Forschungsassistent fasst es auf Englisch zusammen:

„The lady said, if they know, what can they do, they'll do nothing. Then the gentleman added that if you are the problem person, the person of problem, you ask the chairman, you go to the chairman, he takes you to the office, but even when you reach there, they will know the problem, but they will do nothing.“

Diese Schilderung für das Flüchtlingslager Meheba hat deutliche Parallelen zu der Darstellung zweier Frauen in einem Gruppeninterview im Erweiterungslager von Nangweshi:

Silvana: "It's like this. Each section there is a leader. If you have a complaint or a problem you have to take it to the section leader. The section leader is the one who goes to tell the problem. It's not allowed that you jump the section leader, you go on your own to explain to complain. [...] Like for this woman seated here, she's got no house, she has nobody to help her. If she's got a problem, she needs a house to be built, she takes the problem to section leader. The section leader is the one who takes the problem to CORD."

KI: „And does it work, do you receive help then, when you went?“

[...] [Diskussion]

Kasinda: „It doesn't help, we can explain, you can complain, it doesn't help. Like in my case I received a *chitenge* from my child, from my son in Luanda, that *chitenge* is the one I paid for somebody to build my house. I've complained but there is no help. Up to now they haven't built my *casa de banho*, I've gone there several times, they haven't done anything“ (dU).²³

Gescheiterte Bitten und Anfragen an die Lagerverwaltung, vermittelt über die gewählten Flüchtlingsvertreter, stellen ein Erfahrungsmuster dar, das sich in vielen Interviews in konkreten Beispielen manifestiert. Die Flüchtlinge bekommen keine Hilfe, häufig nicht einmal eine Antwort.

Aus Sicht der Hilfsorganisationen sind die materiellen Möglichkeiten zu begrenzt, um allen Bittstellern zu helfen. Zudem gilt das Prinzip, nur die als *vulnerables* klassifizierten Flüchtlinge mit besonderen Zuwendungen zu unterstützen, nicht diejenigen, die sich aus Sicht der Verwaltung selbst helfen können. Allerdings machen auch manche *vulnerables* die Erfahrung, dass Hinwendungen an die humanitären Organisationen keine Hilfe bringen; zu ihnen zählen beispielsweise die älteren Frauen in Nangweshi, die ihr Haus beziehungsweise Bad nicht selbst bauen können. Zudem ändert der nachvollziehbare Hinweis auf die Begrenztheit der Hilfsmöglichkeiten nichts daran, dass aus der vielfachen Erfahrung folgenloser Klagen an die Verwaltung das Machtpotential sinkt, das den Flüchtlingsvertretern aus ihrem Monopol auf den Kontakt zur Verwaltung entsteht. Sofern eine Hinwendung an die Organisationen in der Wahrnehmung der Flüchtlinge sowieso nicht dazu führt, dass sie Hilfe bekommen, sinkt die subjektive Notwendigkeit, einen solchen Kontakt über ihre gewählten Vertreter herzustellen.

Für die Flüchtlingsvertreter ist der häufige Misserfolg bei Hinwendungen an die Verwaltung eine direkte Quelle von Schwierigkeiten. Als Intermediäre können sie hier in die Kritik an Entscheidungen geraten, die sie nicht selbst getroffen haben. Dies schildert der bereits zitierte *Road Chairman* Sebastião Kahilo als eine der Schwierigkeiten seines Amtes:

„The challenges are as follow: We're under UNHCR. And being a refugee, [...] we are poor, but when we take people to the UNHCR's, maybe there is people who are really in a bad condition, aged, and they may be crippled, I mean handicapped. When you take them there, some they are not being considered. So when they are not being considered, you tell such people, you know: ,Here, I took you to the high authorities,

but they've done nothing', but the people, they still condemn you. [...] there are some who can proof that no, it's not you, but it's the organisation. But the others, they may condemn you, they say: ,No, when you took there such a person, he was, you know, he was considered, but me I'm not considered, so my chairman, he has not done anything for me.' So those are challenges of being a chairman."

Dass manchen Bittstellern geholfen wird, anderen aber nicht, führt die Erfolglosen immer wieder zu der Annahme, dass der *Chairman* sie nicht so gut vertreten hat wie diese anderen. Sie „verurteilen“ ihn dafür, dass die „high authorities“ ihnen nicht helfen. Dabei ordnet sich der *Chairman* deutlich den Flüchtlingen zu („We're under UNHCR“) und nicht einmal ansatzweise der Verwaltung, zu der er das Bindeglied darstellt.

Umgekehrt geben auch Mitarbeiter der Verwaltung häufig den Flüchtlingsvertretern die Schuld, wenn Konflikte zwischen Administration und Bevölkerung entstehen oder nicht zügig gelöst werden. Nach Auffassung von UNHCR- und NGO-Personal geben die *leaders* nicht immer all das genau weiter, was die Verwaltung ihnen gesagt hat. Erklärungen dieser Art werden auch in personalinternen Diskussionen laut, unter anderem, nachdem der bereits angesprochene Konflikt über unbezahlte Straßenarbeiten in Meheba entstanden ist – hier vermuten Beteiligte, dass es der *Chairman* war, der den anderen Flüchtlingen eine Bezahlung für die Arbeit versprochen hat, nicht jedoch – wie vom *Chairman* behauptet – die Verwaltung. Dieser Mechanismus, dass ein Flüchtlingsvertreter zu einer Art Sündenbock für die Verwaltung wie für die übrigen Flüchtlinge wird, funktioniert unabhängig davon, ob der betreffende *refugee leader* die Informationen tatsächlich unverändert weitergegeben hat oder nicht. Zu überprüfen ist das in den vielstimmigen und von hohem Misstrauen geprägten Auseinandersetzungen in der Regel nicht, da kein Akteur für einen anderen grundsätzlich glaubwürdig ist und die Kommunikationen zwischen Verwaltung und Flüchtlingsvertreter sowie zwischen diesem und der Flüchtlingsbevölkerung getrennt stattfinden. So lässt sich der Vorwurf, er habe Informationen verfälscht weitergegeben, in jedem Fall aufrechterhalten – weder er noch andere haben einen Weg, das Gegenteil zu beweisen.

Die Position des Flüchtlingsvertreters in einem Lager ist prekär. Dies ist einerseits typisch für intermediäre Positionen, die den unterschiedlichen, teils auch gegensätzlichen Erwartungen und Interessen zweier Akteursgruppen ausgesetzt sind. Andererseits machen sich im Fall der Flüchtlingslager spezifische Umstände geltend, die die mit dem Amt verbundenen Schwierigkeiten noch verschärfen. Materiell beklagen viele Flüchtlingsvertreter, dass ihre Arbeit unbezahlt ist und sie gleichzeitig nicht viel Zeit übrig haben, um sich durch Gelegenheitsarbeit etwas Geld zu verdienen. Während in Ordnungen der „traditionalen“ Herrschaft, die den meisten Flüchtlingen bekannt sind, beispielsweise die Position des Streitschlichters und Rechtsprechers mit Abgaben der Ratsuchenden verbunden ist, werden solche Zahlungen im Flüchtlingslager als Korruption gesehen.²⁴ Hinzu kommt das

Konfliktpotential, das mit der Vermittlerposition zwischen Lagerverwaltung und –bevölkerung verbunden ist. Immer dann, wenn Informationen, Aufforderungen oder Bitten nicht anzukommen oder die gewünschte Reaktion zu bewirken scheinen, kann von jeder Seite die Schuld beim Intermediär, hier dem Flüchtlingsvertreter, gesucht werden. Misstrauen, Vorwürfe und auch Handgreiflichkeiten können die Folge sein. Dieses Sündenbockphänomen wird im Flüchtlingslager dadurch verstärkt, dass der Kontakt und die Kontrollmöglichkeiten zwischen Verwaltung und Lagerflüchtlingen ebenso gering sind wie das Wissen übereinander. Die große Vagheit der Vorstellungen, die beide Seiten voneinander haben, gibt dem Misstrauen gegenüber den Intermediären Vorschub, denn auch deren Möglichkeiten, mit der anderen Seite zu verhandeln, können weder Verwaltung noch Flüchtlinge im Detail einschätzen.

Die Einflussmöglichkeiten der Flüchtlingsvertreter auf Entscheidungen der Verwaltung sind gering, gegen den Widerstand der Organisationen durchsetzen können sie ihre Mitwirkung kaum. Innerhalb der Lagerbevölkerung verfügen deren Repräsentanten, in ihrer Rolle als Rechtssprecher sowie durch ihr weitgehendes Kommunikationsmonopol in der Beziehung zur Verwaltung, dagegen über deutliche Machtressourcen. In persönliche Vorteile verwandeln können sie sie allerdings nur illegal, entsprechende Methoden gelten im Flüchtlingslager als korrupt. Gleichwohl entsteht in manchen Wohneinheiten der Flüchtlingslager Konkurrenz um die Position der Flüchtlingsvertreter, und diese wird in manchen Fällen mit gefährlichen Mitteln, namentlich Hexerei, ausgefochten. In anderen Fällen jedoch hat die Verwaltung deutliche Schwierigkeiten, überhaupt Kandidaten – und erst recht Kandidatinnen – zu finden, die sich zur Wahl stellen. Dies zeigt sich unter anderem in der in Nangweshi beobachteten Wahl während der Feldforschung. In den betreffenden Wohngebieten ist der zeitintensive, politischen und sozialen Konflikten ausgesetzte, in der Lagerpolitik weitgehend machtlose und vor allem unbezahlte intermediäre Posten wenig attraktiv.²⁵

Anmerkungen zu Kapitel 10:

- 1 Eine Ansatz, mit dem seit Kurzem experimentiert wird, sind Geldzahlungen statt materieller Unterstützung an Flüchtlinge. Solche Projekte sind jedoch eine seltene Ausnahme. Dorothea Hilhorst (2002: 205) erklärt aus praxisorientierter Sicht: „There appears to be much less experimentation, implementation and documentation of beneficiary participation than would be expected on the basis of the widely proclaimed importance of this issue.“
- 2 Die Bedeutung des Begriffs *community* für die Deutungen der humanitären Organisationen wird auch in vielen weiteren Quellen deutlich, darunter Bakewell 2002a; Blomqvist 1995; Payne 1998; Workshop on Refugee Participation 1986.
- 3 Jennifer Hyndman (2000: 138-141) konstatiert diese Auffassung der humanitären Organisationen eines Lagers und stellt erstens fest, die Flüchtlinge des Lagers bildeten keine „community“; zweitens führt sie aus, inwiefern die Lagerverwaltung sie auch nicht durchgängig als solche behandelt, etwa bei Zählun-

gen der Bevölkerung. Kritisch gegenüber Hyndman und in Anlehnung an Foucault und Agamben analysiert Simon Turner „empowerment programmes and community development programmes as an integral part of a biopolitical means to govern“ (Turner 2006: 51, vgl. 50-57).

- 4 Vgl. die bereits angesprochenen Forschungen von Hyndman (2000) und Simon Turner (v.a. 2001, 2006). Julius Holt (1981) diskutiert in seinem kurzen Beitrag „Camps as communities“, was dafür und dagegen spricht, die Bevölkerungen von Flüchtlingslagern allgemein als *communities* zu bezeichnen.
- 5 Früher bestand diese obere Ebene nur aus fünf Vertretern, die *General Chairmen* genannt wurden. Kurz vor Beginn der Feldforschung wurde das System geändert und jede der acht Zonen wählte einen eigenen *Chairman*, der im Sprachgebrauch des Lagers teils formal korrekt *Zone Chairman*, teils immer noch *General Chairman* genannt wird.
- 6 Nachdem der erste *conselheiro* als hoher UNITA-Funktionär nach Ukwimi umgesiedelt worden war, wurde eine Frau seine Nachfolgerin. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Feldforschung aus familiären Gründen in Angola bei Verwandten (inoffiziell mit Wissen des UNHCR, obwohl Flüchtlinge rechtlich gesehen nicht in ihr Herkunftsland reisen und danach wieder im Zufluchtsland Flüchtlingsstatus innehaben können), so dass ihr Stellvertreter ihre Funktion wahrnahm. Es war während der Forschung unter Flüchtlingen und Verwaltung nicht bekannt, ob sie zurückkommen würde. Eine Neuwahl des Lagerrates bereitete die Verwaltung gegen Ende der Feldforschung im Austausch mit den präsenten Flüchtlingsvertretern vor.
- 7 Mündliche Auskunft eines UNHCR-Mitarbeiters in Nangweshi.
- 8 In Nangweshi ist unter den Flüchtlingen vor allem die portugiesische Entsprechung *TDC* gebräuchlich, was mir einer von ihnen mit „trabalhador pelo desenvolvimento comunitário“ ausbuchstabiert.
- 9 Die Bedeutung dieser mit einem geringen Entgelt (*incentive*) bezahlten Flüchtlings-Positionen bei NGOs für ihre Inhaber und innerhalb der Lagerpolitik arbeitet insbesondere Simon Turner (1999, 2001) heraus.
- 10 Georg Simmel betont insbesondere die „Korrelation von Getrenntheit und Vereinigung“ (1957: 3) als Eigenheit der Brücke, wobei für ihn der zweite Aspekt dominant ist; entsprechend symbolisiert für ihn die Brücke „die Ausbreitung unserer Willenssphäre über den Raum“ (2). Alle drei bei Simmel genannten Aspekte der Brücke, die Getrenntheit, die Vereinigung und die Erweiterung der Willenssphäre, finden sich bei den Flüchtlingsvertretern wieder: in ihrer Pufferfunktion, ihrer Vermittler- und Kontaktätigkeit und in der Weitergabe von ‚Befehlen‘ der Verwaltung an die Bevölkerung. Hinzufügen ließe sich als Merkmal, das Brücke und Flüchtlingsrepräsentant teilen, das weitgehende Monopol auf die Verbindung der getrennten Elemente. Auch die Brücke zeichnet sich dadurch aus, dass links und rechts von ihr Flüsse oder Schluchten nicht überquert werden können.
- 11 Vgl. die Äußerung von Nene Muswema: „They say this and this and they say you do it and we do it.“ Ähnlich äußert der Flüchtlingsvertreter Sebastião Kahlilo: „It's not us to make any decision, no, so whichever they decide, us just

will follow.“ Die Beobachtungen während der Feldforschung lassen mich davon ausgehen, dass auch das Verwaltungspersonal selbstverständlich annimmt, dass die Flüchtlinge grundsätzlich seinen Anweisungen Folge zu leisten hat.

- 12 UNHCR-Mitarbeiter, Genf, persönliches Gespräch, März 2003. Für den brisanteren Fall ruandischer Flüchtlinge in Lagern in Tansania und dem damaligen Zaire berichtet Pottier (1996) detailliert, wie Flüchtlingsvertreter ihre intermediaire Position dazu nutzen, von eigenem Interesse geprägte Informationen an die Bevölkerung weiterzugeben.
- 13 Dabei spielt vor allem *kachasu* eine Rolle. Dieser einheimische Begriff wird in Sambia häufig mit „illegal beer“ übersetzt, tatsächlich ist das Getränk aber stärker als Bier und eher eine Art Schnaps.
- 14 *Kizomba* ist eine Musikrichtung, die ursprünglich aus Kapverden kommt und in Angola sehr populär ist. Es gibt dort viele *kizomba*-Interpreten, die meist auf Portugiesisch singen. Auf zwei Hochzeiten, die ich in den beiden Lagern besuchte, wurde viel *kizomba* gespielt und getanzt (in beiden Fällen waren die Brautleute Ovimbundu, bei denen dieser Musikstil offensichtlich besonders beliebt ist).
- 15 Eine Bewohnerin von Meheba berichtet auch, der *Road Chairman* würde in manchen Fällen noch den Flüchtlingsvertreter einer anderen Straße um Rat bitten, bevor er sich an den *Zone Chairman* wendet.
- 16 Dass Flüchtlinge kaum reguläre Arbeitsstellen bei den Organisationen im Lager bekommen, wird mir gegenüber während der Forschung auf zwei Arten begründet: Erstens ist in Sambia für besser bezahlte Stellen eine Arbeitserlaubnis notwendig, die für Flüchtlinge schwer zu bekommen ist. Zweitens muss nach der sambischen Gesetzeslage bei jeder offenen Stelle erst geprüft werden, ob sie nicht mit einem Sambier besetzt werden kann, bevor sie an einen Ausländer gehen darf. Nach Berichten einiger Flüchtlinge und NGO-Mitarbeiter wird diese Regelung zum Zeitpunkt der Feldforschung erst seit einigen Monaten so strikt praktiziert.
- 17 Zwischen den NGOs variieren die Bezahlungen erheblich. Die internationalen Mitarbeiter von JRS arbeiten großenteils als *volunteers* und bekommen nur etwa 100 bis 200 Dollar pro Monat, einen Bruchteil dessen, was internationales Personal etwa bei CARE oder LWF verdient. Dem nationalen Personal zahlt CARE mehr als beispielsweise CORD, die nur den von UNHCR finanzierten Satz an die Mitarbeiter weitergeben. Die grundsätzliche Unterscheidung in eine nationale und eine internationale Verdienstkategorie haben fast alle internationales NGOs und UN-Organisationen.
- 18 Tatsächlich sind die Stellen auch bei Sambiern begehrte. In Meheba gibt es während der Feldforschung Diskussionen darüber, dass entsprechende Jobs, statt wie vom NGO-Management angemahnt an Flüchtlinge, an sambische Verwandte des Lagerpersonals gingen.
- 19 Im Portugiesischen benutzt der Sprecher das bereits angesprochene Verb „controlar“; es wäre hier möglicherweise auch mit „im Auge behalten“ oder „Bescheid wissen über“ zu übersetzen.

- 20 Gerd Spittler (1980: 580) nennt die Mündlichkeit als ein Spezifikum der intermediären Verwaltung in bäuerlichen Gesellschaften im Gegensatz zur bürokratischen Verwaltung. Für Nangweshi wird dagegen im obigen Zitat argumentiert, dass die gewählten Flüchtlingsvertreter auch aufgrund ihrer überlegenen schriftlichen Daten bessere Intermediäre als die CDWs seien. Die Intermediarität ist hier also durchaus mit Schriftlichkeit verbunden. Die Arbeitsweise der Flüchtlingsvertreter in Meheba kommt der bei Spittler ausgeführten Typik näher: Sie können den Verwaltungsorganisationen mit ihrem persönlichen Wissen über die Lagerbevölkerung helfen, das sie nicht schriftlich fixiert, sondern im Kopf haben oder das ihnen über persönliche Netzwerke zugänglich ist (zur Mündlichkeit in einer intermediären bürokratischen Herrschaft s. Trotha 1994: 378-385).
- 21 Diese Beobachtung fällt unter die in der Literatur mehrfach getroffene Feststellung, dass Flüchtlinge praktisch keine Entscheidungsmacht in Flüchtlingslagern haben. So konstatieren Dia Cha und Cathy A. Small (1994: 1045) für den Fall thailändischer Lager: „[N]o refugees wield real power in the camps.“ Meine Beobachtungen bestätigen das weitgehend in Bezug auf Entscheidungen, die die Lagerordnung insgesamt betreffen. Innerhalb der Bevölkerung erfahren Flüchtlinge die Macht Einzelner, unter anderem auch begründet durch Positionen als Flüchtlingsvertreter, durchaus als real.
- 22 Eine Ausnahme ist der Kontakt von Flüchtlingen mit dem *Refugee Officer*, wenn sie eine schriftliche Erlaubnis zum Verlassen des Lagers benötigen. Diese Kontakte geben aber kaum die Möglichkeit, anderweitige Anliegen vorzubringen.
- 23 Ein *chitenge* ist ein etwa ein mal zwei Meter großes Stück bedruckten Stoffes, das die Frauen unter anderem als Rock, als Kindertragetuch oder als Tasche verwenden. *Casa de banho* bezeichnet ein Badezimmer, in den Flüchtlingslagern meist eine separate kleine Kabine neben dem Wohnhaus.
- 24 Ähnlich bestand nach Trutz von Trotha (1994: 310f.) der Korruptionsvorwurf auch gegenüber dem intermediären Häuptlingstum unter der Kolonialherrschaft in Togo, wenn es amtliche Funktionen zur Aufbesserung des persönlichen Lebensunterhalts nutzte. Neben den Ähnlichkeiten der Intermediarität in der kolonialen Herrschaft und im Flüchtlingslager (etwa bei der lokalen Rekrutierung, vgl. Spittler 1980: 580) gibt es auch erhebliche Unterschiede, die vor allem in der je verschiedenen Kontrolle über materielle Güter und die Möglichkeiten, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, bestehen – nach Gerd Spittler (1981: 81) funktioniert „das Kolonialsystem faktisch nur als Tributsystem“, was sich erheblich auf die Struktur der Intermediarität auswirkt (vgl. Spittler 1981: 81-88). Flüchtlingslager dagegen sind typischerweise nicht durch Tributsysteme geprägt.
- 25 In Meheba hörte ich nie von Schwierigkeiten, Kandidaten für das Amt des *Chairman* zu finden, in Nangweshi nur von Einzelfällen. Es war (auch wegen logistischer Schwierigkeiten, häufiger in das Erweiterungslager zu kommen) nicht möglich, ausreichend Material zu sammeln, um dieses Phänomen quantitativ einzuschätzen oder den mir bekannten Einzelfällen genauer nachzugehen.

Nachdem aber sicher ist, dass es Fälle von Kandidatenmangel gibt, steht deren Untersuchung als ein für die politische Ordnung und Kultur des Flüchtlingslagers wichtiger Aspekt aus.