

Kapitel 6

Formale Strukturen sambischer Flüchtlingslager

Als Verwaltungseinheiten weisen Flüchtlingslager bestimmte formale Strukturen auf. Rechtliche Kompetenzen, finanzielle Beziehungen und Modalitäten der Zusammenarbeit, einschließlich der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen, sind festgeschrieben. Nun gehört es zu den unumstrittenen Aussagen der Organisationssoziologie, dass die beobachtbare soziale Wirklichkeit in Organisationen nicht mit deren formalen Strukturen übereinstimmt (vgl. Allmendinger/Hinz 2003: 17). Organisationen gehen nicht in ihnen auf, organisationales Handeln weicht in der Regel sogar erheblich von formalen Vorgaben ab. Keine der unterschiedlichen Richtungen der Organisationssoziologie jedoch behauptet, formale Strukturen seien in Organisationen ohne Bedeutung.¹ Administrative Hierarchien, rechtliche Vorgaben und Verträge sowie finanzielle Strukturen sind für die Handelnden in Organisationen wesentliche Orientierungspunkte. Dementsprechend sind für eine Analyse der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers die formalen Beziehungen zu berücksichtigen, sind sie doch für die organisationalen Akteure im Flüchtlingslager ebenso handlungsrelevant wie für ihre Klientel, die Flüchtlinge. Im Folgenden werden zunächst die Organisationseinheiten vorgestellt, die als Akteure im Flüchtlingslager präsent und in seine formalen Strukturen eingebunden sind. Anschließend werden die im sambischen und internationalen Recht festgeschriebenen Beziehungen zwischen ihnen beleuchtet. Dann werden die finanziellen Verbindungen zwischen ihnen diskutiert, und abschließend die Absprachen und Verträge, die unterhalb der Ebene internationalen und nationalen Rechts zwischen den organisationalen Akteuren bestehen.²

6.1 AKTEURE UND FORMALISIERTE BEZIEHUNGEN

Zum internationalen Flüchtlingsregime gehört eine Reihe institutionalisierter Akteure, von denen die meisten auch auf der Ebene von Flüchtlingsla-

gern tätig sind. Dort sind die formalen Beziehungen zwischen ihnen maßgeblich geprägt durch Rechtsnormen, Vereinbarungen und materielle Abhängigkeiten, die auf höheren – nationalen oder internationalen – Ebenen entstanden und verfestigt sind. Hinzu kommen für jedes Lager spezifische Beziehungen zwischen den dortigen Akteuren, die einerseits von Bedingungen auf höheren Ebenen (etwa dem nationalen Flüchtlingsrecht) abhängen, andererseits jedoch auf Entscheidungen zurückgehen, die die Akteure im Lager zumindest fallweise selbst beeinflussen (etwa, aus bestimmten Quellen kein Geld für Projekte im Lager anzunehmen).

Die längerfristig bestehenden Flüchtlingslager in den Ländern des Südens weisen eine typische Akteurskonstellation auf (vgl. Voutira/Harrell-Bond 1995: 210f.). Zu ihr gehören Regierungsstellen des Gastlandes, UNHCR, andere UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die verschiedenen Gruppierungen der Flüchtlinge.

In den untersuchten Flüchtlingslagern ist die Regierung der Republik Sambia (GRZ) jeweils mit einem *Refugee Officer* (RO) vertreten, der in der Regel über einen Assistenten und eine Sekretärin verfügt und im Lager ein (Nangweshi) oder zwei (Meheba) Büros hat. Er wohnt selbst im Lager oder in unmittelbarer Nähe. Unterstellt ist er dem sambischen *Commissioner for Refugees*, dessen Büro in Lusaka die für Flüchtlinge im gesamten Land zuständige Regierungsstelle ist. Es gehört zum sambischen Innenministerium. Weitere Regierungsstellen in den Lagern sind Ministerien, die als „Partner“ des UNHCR die Implementierung bestimmter Hilfsprojekte übernommen haben. In Meheba sind das etwa das *District Health Office* des nationalen Gesundheitsministeriums (MoH) oder das *Department of Water Affairs* der Provinzregierung (vgl. UNHCR 2004b: 288). Schließlich ist die sambische Exekutive in den Lagern mit Polizeikräften präsent. Sie umfassen Personal der regulären Polizei sowie Einheiten der paramilitärischen Polizei, die in Sambia separat unter anderem in der Aufstandsbekämpfung ausgebildet wird. Beide sind dem Generalinspektor der Polizei im Innenministerium unterstellt (vgl. Amnesty International 1999).

UNHCR unterhält in beiden untersuchten Lagern Büros. Im Lager Nangweshi ist es ein eigenes *Field Office*, das dem *Sub-Office* in der Provinzhauptstadt Mongu unterstellt ist. Das Personal hat Wohnquartiere im vier Kilometer entfernten sambischen Dorf Nangweshi. In Meheba dagegen gehört das Büro innerhalb des Lagers zum *Field Office* in der Provinzhauptstadt Solwezi, die über 70 Kilometer entfernt liegt und in der das Personal auch wohnt.

Zu den Organisationen, die kontinuierlich in den Lagern präsent sind, gehören weitere UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm WFP (in Meheba) und eine Reihe von NGOs.³

Alle Regierungsstellen, NGOs, UN- und andere internationale Organisationen, die im Lager mit UNHCR zusammenarbeiten, bezeichnet dieser offiziell als *Operational Partners*. Diejenigen, die Projektmittel von UNHCR erhalten, heißen *Implementing Partners* (vgl. UNHCR 2003a: 30). Im

Sprachgebrauch des Lageralltags werden allerdings nur diejenigen Organisationen, die nicht *Implementing Partners* sind, als *Operational Partners* bezeichnet.

Kaum in die Lagerverwaltung und ihre Entscheidungsprozesse eingebunden und mit wenig formalisierten Beziehungen zu den meisten anderen Akteuren sind christliche Organisationen wie, in Meheba, die Nonnen der *Religious Sisters of Charity*, eines irischen Ordens mit einem durchgehend tätigen ‚Haus‘ im Flüchtlingslager. Die in Nangweshi aktiven protestantischen Missionare unter dem losen Verbund der *Christian Mission in Many Lands* (CMML) kommen dagegen nur ab und zu in das Lager, um unter anderem Hilfsgüter zu verteilen.⁴ Sie haben dort einen großen Compound, in dem sie dann arbeiten und übernachten.

6.2 RECHTLICHE ZUSAMMENHÄNGE

Flüchtlingslager gehören zum Territorium des jeweiligen Gastlandes. Das internationale Recht sieht das Gewähren von Asyl und den Schutz von Flüchtlingen als „sovereign act comprising the beneficial exercise of territorial jurisdiction“ (Goodwin-Gill 1998: 322). Das nationale Recht ist in den Flüchtlingslagern des Landes gültig. Insbesondere ist hier das sambische Flüchtlingsrecht wichtig, das zum Zeitpunkt der Feldforschung in dem 1970 eingeführten *Refugees (Control) Act* (Republic of Zambia 1970a) besteht.⁵ Zwar gibt es Widersprüchlichkeiten zwischen sambischer Verfassung, Flüchtlingsrecht und einschlägigen von Sambia unterzeichneten internationalen Vereinbarungen (vgl. Gallagher 2003); auf Lagerebene jedoch wird das sambische Recht als eindeutig betrachtet und angewendet, ohne dass Spannungen zwischen den Gesetzestexten thematisiert werden.⁶ Es schreibt unter anderem die Zuständigkeiten des *Commissioner for Refugees* in Lusaka und des weitgehend weisungsgebundenen *Refugee Officer* im Flüchtlingslager fest und sieht vor, dass Flüchtlinge sich in Sambia in dazu ausgewiesenen Flüchtlingslagern aufhalten müssen.

Insbesondere für die Anerkennung einer Person als Flüchtling ist in Sambia die Flüchtlingskonvention der *Organization of African Unity* (OAU) von 1969 relevant.⁷ Die hier festgeschriebene Definition von Flüchtlingen ist breiter als die der Vereinten Nationen.⁸ Artikel I, Absatz 1 der OAU-Konvention definiert Flüchtlinge ebenso wie die Vereinten Nationen, setzt also eine persönliche Verfolgung oder drohende Verfolgung im Heimatland aus bestimmten Gründen voraus.⁹ In Absatz 2 jedoch schließt die OAU umfassendere Fluchtgründe mit ein:

„The term ‚refugee‘ shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave

his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality“ (OAU, zit.n. Goodwin-Gill 1998: 430).

Die meisten Flüchtlinge in Sambia sind auf Grundlage dieses zweiten Absatzes als Flüchtlinge anerkannt, also als Menschen, die ihr Herkunftsland nicht aus Gründen persönlicher Verfolgung verlassen, sondern wegen der Gefahren, die dort vor allem Kriege und Bürgerkriege mit sich bringen. Die Anerkennung erfolgt dabei, in Kenntnis der Zustände im jeweiligen Herkunftsland, „prima facie“ für die gesamten Gruppen der Fliehenden, also ohne Einzelfallprüfung wie bei denjenigen, die Asyl aufgrund der Genfer Konvention beantragen.¹⁰ Formal ist der Innenminister dafür zuständig, Flüchtlingsgruppen auf diese Weise zu *Prima-facie*-Flüchtlingen zu erklären (Republic of Zambia 1970a: 3).

Rechtlich bindend ist ebenso das Mandat des UNHCR, das als Aufgaben der Organisation „providing international protection“ und „seeking permanent solutions“ festlegt (Goodwin-Gill 1998: 212). Gegenüber den Staaten, die wie Sambia die Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen von 1951 und (bzw. oder) das Protokoll von 1967 unterzeichnet haben,¹¹ hat UNHCR eine Aufsichtsfunktion. Diese Staaten sind verpflichtet, mit UNHCR zu kooperieren (vgl. Goodwin-Gill 1998: 327). Dieser wiederum kann auf dem Territorium eines Staates nur aktiv werden, wenn dessen Regierung es initiiert oder sich zumindest einverstanden erklärt (vgl. Zetter 1999: 57). Auch individuelle UNHCR-Repräsentanten vor Ort können nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung ernannt werden.¹² Der UN-Hochkommissar seinerseits kann ebenfalls ganze Gruppen von Flüchtlingen zu „prima facie refugees“ erklären, die damit in die Zuständigkeit des UNHCR fallen.¹³

Die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs ist rechtlich in den Statuten des UNHCR verankert.¹⁴ Sie sehen in Chapter II 12. vor: „The High Commissioner may invite the co-operation of the various specialized agencies“ (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 388). Im Effekt benötigen NGOs auch dann, wenn sie finanziell unabhängig sind, Genehmigungen von UNHCR wie von der Regierung, um in einem sambischen Flüchtlingslager arbeiten zu können.

6.3 FINANZIELLE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN AKTEUREN IM LAGER

Großenteils formalisiert sind auch die finanziellen Beziehungen der Akteure im Flüchtlingslager untereinander und zu ihren externen Geldgebern. Diese Strukturen sind erstens komplex und zweitens in dauernder Veränderung befindlich, denn Projektgelder werden in der Regel nur für das jeweilige Jahr, teils auch für noch kürzere Zeiträume bewilligt. Geldgeber und -empfänger können wechseln, Geldflüsse versiegen und entstehen. Gleichwohl weisen die finanziellen Wechselbeziehungen Regelmäßigkeiten auf,

die einerseits mit den umfassenderen institutionellen Bedingungen des internationalen Flüchtlingsregimes und andererseits mit der ungleichen Ressourcenstärke der unterschiedlichen Akteure zu tun haben.

Die meisten Länder, die viele Flüchtlinge aufnehmen, verfügen nicht über die nötigen Ressourcen, um den Flüchtlingen selbständig materiellen und rechtlichen Schutz zukommen zu lassen. Sie sind dabei auf eine Beteiligung von außen angewiesen.¹⁵ Die materielle Hilfe gelangt über verschiedene Wege in das Gastland, unter denen insbesondere drei für die Ebene der Flüchtlingslager bedeutsam sind.

Erstens kommen internationale Organisationen in das Land, um dort in der Flüchtlingshilfe zu arbeiten, und bringen dazu finanzielle Mittel, Personal, Ausstattung und Programme mit. Zu diesen Organisationen gehören UN-Organisationen wie UNHCR oder das Welternährungsprogramm ebenso wie einige in den Lagern tätige internationale NGOs.¹⁶ Finanziert werden sie durch Gelder von Gebern außerhalb Sambias. Dies gilt auch für UNHCR. Aus dem Budget der Vereinten Nationen werden nur die Verwaltungskosten des *Office of the High Commissioner* gedeckt; alle anderen finanziellen Mittel, die für die Aktivitäten des UNHCR nötig sind, müssen in Form von „voluntary contributions“ eingeworben werden.¹⁷ Mittel für die materielle Nothilfe für Flüchtlinge einzuwerben, wurde dem *High Commissioner* durch einen Beschluss der UN-Vollversammlung im Jahr 1952 erlaubt (UNHCR 2003a: 4). Der Großteil der Aktivitäten des UNHCR wird durch freiwillige Beiträge von Regierungen, bi- und multilateralen Organisationen und NGOs finanziert (vgl. Zetter 1999: 58). Insbesondere von Geberstaaten ist UNHCR damit finanziell abhängig (vgl. Baines 2002: 72). Die Abhängigkeit der NGOs von Regierungen durch Geldflüsse ist unterschiedlich.¹⁸ Insbesondere glaubensbasierte NGOs wie JRS oder LWF erhalten wesentliche Anteile ihrer Finanzierung von kirchlichen bzw. christlich orientierten Organisationen.¹⁹

Zwar geschieht das Einwerben von Mitteln bei UNHCR wie auch bei NGOs großenteils auf Ebene der Organisationszentralen, jedoch finden auch in den Flüchtlingslagern Kontakte mit den Geldgebern statt. Regelmäßig besuchen Delegationen von Botschaften oder anderen Repräsentanten der wichtigsten Geberländer die Lager und sehen sich dort die von ihnen ganz oder teilweise finanzierten Projekte an. Es ist nicht ungewöhnlich, dass UNHCR, NGOs und andere Organisationen, die im selben Lager tätig sind, Mittel von denselben Geldgebern erhalten, was sie in eine Konkurrenzsituation bringt.²⁰

Zweitens ist UNHCR nicht nur selbst auf der Lagerebene präsent, sondern delegiert die Umsetzung von Hilfsprojekten in den Lagern an *Implementing Partners*, denen er dazu entsprechende finanzielle Mittel zukommen lässt. Nach Chapter II 10 seiner Statuten verwaltet UNHCR die für die Flüchtlingshilfe erhaltenen Mittel „and shall distribute them among the private and, as appropriate, public agencies which he deems best qualified to administer such assistance“ (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 387). Einen wesent-

lichen Teil der Gelder, mit denen Tätigkeiten von NGOs im Flüchtlingslager finanziert werden, kanalisiert also der UNHCR von den Gebern an die Organisationen, die die betreffenden Hilfsprojekte letztlich ausführen. In den Jahren 1994 bis 2004 waren das gut 1,2 Milliarden US-Dollar, von denen 28,4 Prozent an Regierungsstellen, 5,3 Prozent an internationale Regierungsorganisationen und 66,3 Prozent an NGOs gingen; die Mittel für NGOs gingen zu gut zwei Dritteln an internationale und zu knapp einem Drittel an nationale NGOs (vgl. UNHCR 2004d: 13).

Die Mittel von UNHCR können die gesamte oder einen Teil der Finanzierung der NGOs auf Lagerebene ausmachen. Damit stehen diese Akteure im Flüchtlingslager auch durch direkte Geldflüsse miteinander in Beziehung. Andere NGOs erhalten alle Mittel aus ihren eigenen Quellen jenseits des Lagers, sie sind also keine *Implementing Partners*, sondern *Operational Partners*. Die Zustimmung des UNHCR zur Tätigkeit im Lager benötigen jedoch auch sie.

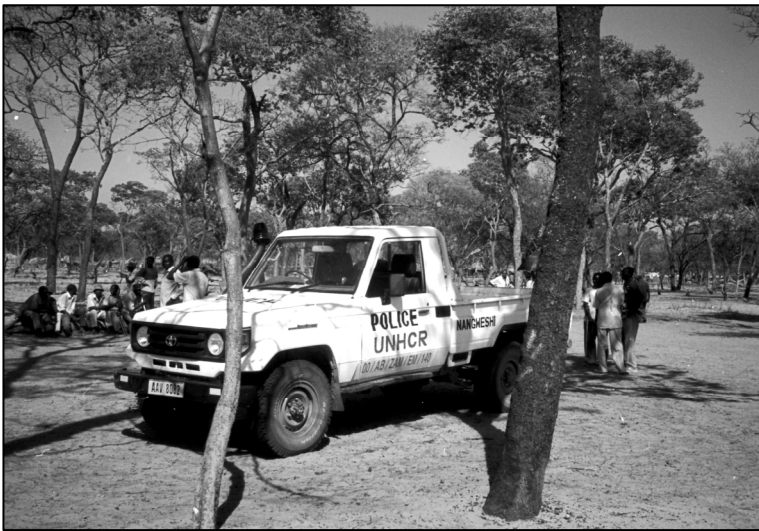
Drittens unterstützt UNHCR direkt sambische Regierungsstellen, die mit Flüchtlingsfragen befasst sind. Abgesehen von Fällen, in denen Abteilungen von Ministerien als *Implementing Partners* Projekte für UNHCR durchführen und dafür Gelder erhalten, geschieht diese Unterstützung maßgeblich durch Sachmittel. Das geschieht zunächst auf nationaler Ebene. Das Büro des *Commissioner for Refugees* in Lusaka wurde durch UNHCR aufgebaut und mit Infrastruktur wie Computern ausgestattet, der Dienstwagen des *Commissioner* ist von UNHCR gestellt und trägt in großen blauen Lettern dessen Schriftzug, auch dienstliche Auslandsreisen finanziert oft UNHCR. Auf Ebene der Flüchtlingslager setzt sich die materielle Unterstützung der Regierungsstellen durch UNHCR weiter fort – er stattet die Büros der *Refugee Officers* aus, stellt ihre Dienstwagen ebenso wie etwa den der Polizei in Nangweshi (s. Abbildung 5), und die Grashütten der dortigen paramilitärischen Polizei sind mit UN-blauen Plastikplanen bedacht.

6.4 ABSPRACHEN UND VERTRÄGE

Schließlich sind die organisationalen Akteure im Flüchtlingslager durch Absprachen und Verträge miteinander verbunden. Sie erstrecken sich von der Ebene der Organisationszentralen bis hinunter zu der der Flüchtlingslager, von gemeinsam unterzeichneten Grundsatzdokumenten insbesondere der NGOs über bi- und trilaterale Rahmenabsprachen bis hin zu projektbezogenen Verträgen, die einzelne Lager betreffen. Zusätzlich zu den wertbezogenen Grundsatzserklärungen jeder Organisation, wie Mandat, *Vision* und *Mission Statement*, haben insbesondere NGOs übergreifende Dokumente verfasst, denen viele Organisationen beigetreten sind. Darin werden normative und materielle Standards formuliert, die auch die Tätigkeit in Flüchtlingslagern explizit beeinflussen. Wesentlich sind hier vor allem die auf dem *Code of Conduct* des Roten Kreuzes²¹ basierte Humanitarian Charter und die Mi-

nimum Standards in Disaster Response. Beide wurden im Rahmen des Sphere Project formuliert, das NGOs und NGO-Dachorganisationen in den 1990er Jahren initiierten (vgl. Sphere Project 2000; Buzard 2002). Insbesondere auf die Sphere Standards verweist das Organisationspersonal bei der täglichen Arbeit in Flüchtlingslagern immer wieder. Sie formulieren Minimalanforderungen für die Wasser- und Sanitärversorgung, für Ernährung und Essensrationen, für die Unterbringung der Flüchtlinge und für Gesundheitsdienste. Die *Sphere Standards* sind nicht deckungsgleich mit denen des UNHCR für materielle Hilfe, liegen jedoch in sehr ähnlichen Größenordnungen.²²

Abbildung 5: Das Auto der sambischen Polizei in Nangweshi



Auf dem Polizeifahrzeug prominent angebracht ist der Schriftzug des UNHCR, der das Fahrzeug finanzierte.

Die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und einer internationalen Organisation kann mit einem *Memorandum of Understanding* (MOU) einen umfassenden formalen Rahmen erhalten (vgl. UNHCR 2003a: 28). Solche MOUs wurden unter anderem mit WFP, Unicef, UNFPA, WHO, UNDP, UNIFEM, aber auch Organisationen außerhalb des UN-Systems wie IOM, OAU oder der Weltbank unterzeichnet. Sie beziehen sich auf die Mandate der jeweils beteiligten Organisationen und definieren ihre Zuständigkeiten mit Blick auf die Klientel, geographische Abgrenzungen oder die Arten der Tätigkeit sowie ihre gemeinsamen Aufgaben unter anderem in Planung, Evaluierung und der Entwicklung von Standards. Je nach Partnerorganisation sind die MOUs des UNHCR in unterschiedlichem Maß spezifisch und auf operationale Details bezogen. Zu den globalen MOUs kommen länderspezifische hinzu (vgl. UNHCR 1996a, 1997). Schließlich werden MOUs auch zwi-

schen NGOs und dem UNHCR (und gegebenenfalls der Gastregierung) abgeschlossen, und zwar dann, wenn mehrere NGOs in einer Operation und in räumlicher Nähe zueinander ähnliche Funktionen übernehmen. Hier regelt das MOU Fragen der Koordination und Entscheidungsfindung (vgl. UNHCR 2003a: A-6).

Zwischen UNHCR und den Organisationen, die als seine *Operational Partners* in Flüchtlingslagern arbeiten, kann ein *Framework Agreement for Operational Partnership* (FAOP) als formaler Rahmen der Zusammenarbeit geschlossen werden. Diese Vereinbarung geht auf den sogenannten PARI-nAC-Prozeß (für *Partnership in Action*) in den neunziger Jahren zurück, in dessen Verlauf die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs umfassend diskutiert wurde (vgl. Romero-Perez 2000). Das FAOP regelt Zuständigkeiten, was unter anderem eine beidseitige Anerkennung der Federführung des UNHCR einschließt, der „primary protection role and responsibility of UNHCR in any refugee situation“ (UNHCR 2003a: A-4). Weiter sind Verhaltensstandards, Beratung und Kooperation, Koordination, Ressourcennutzung sowie Sicherheit und Kommunikation geregelt (vgl. ebd.: A-3-A-8). Die Vereinbarung schreibt dabei die Prinzipien des *Code of Conduct* des Roten Kreuzes als handlungsleitend fest (vgl. ebd.: 29, 34). Auch der eigene *Code of Conduct* des UNHCR soll von allen ‚Partnern‘ akzeptiert werden.

Mit den *Implementing Partners*, also den Organisationen, die Projekt-mittel vom UNHCR erhalten, geht dieser ausführliche Verträge über *Sub-Projects* ein. Vor Beginn der Projektimplementation schließen die beteiligten Parteien ein rechtlich bindendes „implementation agreement“ (auch als „Sub-Project agreement“ bezeichnet) ab. Es legt die Bedingungen der Projektumsetzung und Mittelnutzung detailliert fest. Diese Vereinbarung kann entweder in einem „tripartite“-Format zwischen dem UNHCR, der Gastregierung und einem *Implementing Partner* geschlossen werden oder in einem von zwei „bipartite“-Formaten, mit einer Regierungsstelle oder einer NGO als Partner des UNHCR (vgl. UNHCR 2003a: 30, 91f., C-1-C-46). Im Jahr 1999 unterhält UNHCR *Implementing Partnerships* mit 544 NGOs weltweit, internationale NGOs stehen dabei für die Umsetzung von etwa der Hälfte aller UNHCR-Programme, weitere Mittel gehen an nationale NGOs, mit denen UNHCR zunehmend zusammenarbeitet (vgl. Ferris 2003: 125f.).

Alle genannten Dokumente beziehen sich explizit auf die institutionalisierten Werte des internationalen humanitären Regimes, die auch in der Flüchtlingshilfe immense Relevanz bekommen haben. Dies gilt insbesondere für die übergreifenden Dokumente der NGOs wie den *Code of Conduct*, die *Humanitarian Charter* und die *Sphere Standards* (vgl. Slim 2002). Die Verträge, die eine konkrete Zusammenarbeit zwischen UNHCR und NGOs auf Lagerebene regeln, sind durch die von UNHCR festgelegten Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit ebenfalls mit verallgemeinerten humanitären Wertorientierungen verbunden. UNHCR fordert als Bedingung für eine *Implementing Partnership*, dass die betreffende NGO vier formalisierte Kriterien erfüllt. Sie betreffen die rechtliche Registrierung, die Bank-

verbindung und Buchführung und die durch Berichterstattung belegte Zuverlässigkeit in finanziellen Angelegenheiten sowie schließlich eine Unterordnung der NGOs unter die Vorgehensweise des UNHCR und die Gesetze des Gastlandes:

„They must be willing to adhere to the rules and procedures of UNHCR for project implementation, to follow UNHCR’s established policies, and to comply with the laws and policies of the country in which they operate“ (UNHCR 2003a: 31).

Insgesamt beziehen sich die Anforderungen also nicht nur auf die Zuverlässigkeit der Organisationen in rechtlicher und finanzieller Hinsicht, sondern – im Rahmen der angesprochenen „policies“ – auch auf wertbezogene Handlungsrichtlinien. Wie von den *Implementing Partners* fordert UNHCR auch von *Operational Partners*, sich nach seinen Grundsätzen zu richten:

„UNHCR looks to those who work with the Office to address the needs of refugees and others of concern, to share its vision and broad objectives related to international protection. In particular, it expects of its own staff standards of conduct commensurate with their role of providing protection: these have been set out in a UNHCR Code of Conduct [...]. UNHCR’s partners, be they operational partners or implementing partners, are asked to espouse the *Core Values and Guiding Principles* underlining the Code of Conduct, as well as those set out in the Framework Agreement for Operational Partnership“ (UNHCR 2003a: i).

Es spiegelt die Wichtigkeit wertgebundener Verhaltensregeln für Organisationen der Flüchtlingshilfe, dass die entsprechenden Prinzipien und Verbote in einer Reihe von Schriftstücken ausformuliert und von jeder Hilfsorganisation anzuerkennen sind, die mit UNHCR zusammenarbeiten will (was für die Tätigkeit in einem Flüchtlingslager in der Regel nötig ist).

Trotz der hohen Regelungsdichte, die sich aus rechtlichen und vertraglichen Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen Flüchtlingshilfsorganisationen ergibt, lassen die formalen Beziehungen zwischen den Akteuren eines Flüchtlingslagers erheblichen Interpretationsspielraum. Die Beteiligten nehmen sie unterschiedlich und teils widersprüchlich wahr. In der vorliegenden Studie geht es nicht darum, die ‚formal richtige‘ oder ‚objektiv zutreffende‘ Sichtweise der Machtbeziehungen im Flüchtlingslager zu identifizieren. Vielmehr wird den Mustern in den interpretativen Differenzen nachgegangen, und die Konsequenzen dieser Unterschiede werden analysiert.

Anmerkungen zu Kapitel 6:

- 1 Vgl. etwa Scott 1986: 37; Barnett/Finnemore 2004: 18-20; einen Überblick zu Richtungen der Organisationsforschung speziell in Bezug auf Dienstleistungsorganisationen bietet Hasenfeld 1992.
- 2 Insgesamt wird die Darstellung der formalen Strukturen rechtlicher, finanzieller und in Absprachen festgehaltener Art knapp gehalten. Etwas detaillierter werden diejenigen formalen Beziehungen betrachtet, die erstens die Ebene des Flüchtlingslagers betreffen und zweitens vor allem in relativ schwer zugänglicher – oft grauer – Literatur dargestellt sind. Die bürokratischen Hierarchien der Organisationen, innerhalb derer die Akteure sich positionieren und in Bezug auf die sie handeln, werden in Kapitel 11 diskutiert.
- 3 Die NGOs, die während der Feldforschung in den untersuchten Lagern tätig waren, sind in Kapitel 3.2 genannt. Über die Einordnung von ICRC, IFRC und nationalen Rotkreuzgesellschaften als NGOs bestehen unterschiedliche Ansichten. In dieser Arbeit werden sie als NGOs bezeichnet. Dies entspricht erstens der Kategorisierung durch die Beteiligten im Flüchtlingslager; zweitens werden die Organisationen des Roten Kreuzes auch in Teilen der einschlägigen Literatur so eingeordnet (z.B. Neubert 2003: 263f.; Ritchie 1996: 178).
- 4 Die Flüchtlinge in Nangweshi erwähnen die Missionare vor allem in Zusammenhang damit, dass sie Hilfsgüter verteilen. Im Gespräch erklärt mir einer der amerikanischen Missionare, dass er im Rahmen der Verteilung auch das Evangelium predige („We preach the gospel“), wobei die Hilfsgüter für alle Flüchtlinge ohne ansehen der Religion ausgegeben würden.
- 5 Das Flüchtlingsgesetz erfuhr 1974 eine geringfügige Änderung, ist aber bis heute gültig, Forderungen nach einer Erneuerung zum Trotz (z.B. Daka 1995; Gallagher 2003). Im Jahr 2002 scheiterte eine Gesetzesvorlage, die u.a. Möglichkeiten von Flüchtlingen zur lokalen Integration und endgültigen Ansiedlung in Sambia vorsah (vgl. UNHCR 2003b: 152).
- 6 Während der Feldforschung argumentierten die *Refugee Officers* bei Fragen der Lagerverwaltung in erster Linie mit dem Wortlaut des *Refugees (Control) Act*.
- 7 Zu dieser Konvention vgl. Goodwin-Gill 1998: 429-434; s.a. Bakwesegha 1994.
- 8 Die maßgeblichen Definitionen der UNO finden sich in den Statuten des UNHCR und, mit hier zu vernachlässigenden Unterschieden, in der Genfer Flüchtlingskonvention. Die heute gültige Version ist durch ein Protokoll der Vereinten Nationen von 1967 festgeschrieben, in dem die bis dahin geltende zeitliche Begrenzung der Fluchtgründe aufgehoben wurde (vgl. Goodwin-Gill 1998: 7-20).
- 9 Diese Definition umfasst in der Fassung der Konvention von 1951 mit der Änderung durch das Protokoll von 1967 „any person who [...] owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or,

- owing to such fear, is unwilling to return to it“ (zit.n. Goodwin-Gill 1998: 393f., 409; vgl. ebd.: 430).
- 10 Zu den Hintergründen dieser Regelung vgl. Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989: 28f.
- 11 Sambia ist beiden Abkommen im Jahr 1969 beigetreten, jedoch mit Einschränkungen bei den Rechten auf Erwerbsarbeit, Bildung, Bewegungsfreiheit und auf Reisedokumente (vgl. Gallagher 2003: 88).
- 12 Vgl. die UNHCR-Statuten, Chapter III 16., zit.n. Goodwin-Gill 1998: 388.
- 13 Vgl. Grahl-Madsen 1983: 20. Ein solcher Fall waren die angolanischen Flüchtlinge in Sambia. Während die Tätigkeit des UNHCR in sambischen Flüchtlingslagern direkt vom Mandat abgedeckt ist, erstreckt sich global die tatsächliche Arbeit des UNHCR inzwischen über das Gebiet der „international protection“ von Flüchtlingen hinaus; s. z.B. Gilbert 1998.
- 14 S.a. Romero-Perez 2000: 258f. Bereits in der Charta der Vereinten Nationen ist in Artikel 71 die Zusammenarbeit mit NGOs angesprochen, von hier aus fand auch der Begriff der „non-governmental organization“ Verbreitung (vgl. Frantz/Martens 2006: 21f.).
- 15 Dies betont etwa Wilde (1998). Auch in der Debatte des sambischen Parlaments um das Flüchtlingsgesetz 1970 wird eine Unterstützung der Flüchtlingshilfe von außen, namentlich durch die Vereinten Nationen und die OAU, als politisches Interesse Sambias formuliert (vgl. Republic of Zambia 1970b: v.a. 95-100).
- 16 Insgesamt ist seit Mitte der siebziger Jahre der Anteil an den Gebergeldern von Norden nach Süden, der über NGOs fließt, exponentiell gewachsen (vgl. Donini 1996: 88).
- 17 S.a. die UNHCR-Statuten Chapter III 20., zit.n. Goodwin-Gill 1998: 299f.
- 18 Vgl. Ferris 2003: 122f. Gil Loescher (1992: 53) weist auf konkrete Konsequenzen der Abhängigkeit der NGOs von Geberländern hin, etwa wenn Menschenrechtsverletzungen in Flüchtlingslagern nicht nach außen berichtet wurden, weil dies den Interessen der Geberregierungen widersprochen hätte.
- 19 Im genannten Beispiel des JRS sind das namentlich die Caritas, jesuitische und andere katholische bzw. kirchliche Quellen, die etwa im Jahr 2004 insgesamt 54,9 Prozent des Budgets abdeckten (vgl. JRS [2005]: 83). Bei LWF standen protestantische Organisationen im gleichen Jahr für etwa 47 Prozent der Finanzierung des Länderprogramms des *Department for World Service*, das in der Organisation des LWF auch für die Flüchtlingshilfe zuständig ist, wobei Not-
hilfegelder hier noch nicht eingeschlossen sind (vgl. LWF o.J.). Der sambische Zweig von LWF erhielt im Jahr 2003 knapp 1,8 Millionen US-Dollar über die Genfer Zentrale der Organisation, die vollständig aus kirchlichen Quellen stammten; von den lokal angeworbenen Mitteln in Höhe von gut 2,8 Millionen US-Dollar waren es knapp 368.000 Dollar oder 13 Prozent (vgl. LWF/ZCRS 2004: 28).
- 20 S. dazu ausführlicher Kap. 8; s.a. Zetter 1999: 58; Gilbert 1998: 383.
- 21 Der vollständige Titel des Dokuments lautet „Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organi-

- zations“; aufgrund der Unhandlichkeit dieses Titels wird im Text die Kurzfassung „*Code of Conduct* des Roten Kreuzes“ verwendet.
- 22 Diese Übereinstimmungen rühren teils daher, dass sich *Sphere Project* und UNHCR an denselben Standards dritter Organisationen orientieren, etwa den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als „initial planning estimates“ empfohlenen 2.100 Kalorien pro Person und Tag (vgl. *Sphere Project* 2000: 147; UNHCR 2000b: 192).