

Kapitel 12

Flüchtlingslager

zwischen Freiwilligkeit und Zwang

12.1 FREIWILLIGE HILFSEINRICHTUNG ODER ZWANGSINSTITUTION?

In totalen Institutionen halten sich die Insassen in der Regel gezwungenermaßen auf. Menschen kommen unfreiwillig ins Gefängnis und ins Straflager, häufig gilt das auch für die Psychiatrie. In anderen Fällen unterwerfen sich die Insassen selbst einer Ordnung des Zwangs und der Kontrolle und geben bewusst bestimmte Freiheiten auf, wenn sie (freiwillig) in die totale Institution eintreten. Das Kloster ist hier ein einschlägiges Beispiel. Insgesamt sind Freiwilligkeit und Zwang, der eigene Entscheidungsspielraum der Insassen und ihre Abhängigkeit von Entscheidungen des Personals, für den Eintritt und den Aufenthalt in totalen Institutionen klar – meist auch bürokratisch – geregelt. Inoffizielle Freiräume und Auszeiten entstehen im Unterleben der Institution, vom Personal unentdeckt oder ignoriert, als sekundäre Anpassungen an einen eigentlich durchregelten Bereich (vgl. Goffman 1973: 220-238). In Flüchtlingslagern dagegen stellt sich die Frage nach der Freiwilligkeit des Aufenthalts in komplexerer Weise.

In der Außendarstellung durch die Organisationen des internationalen Flüchtlingsregimes, häufig auch in den Deutungen ihres Personals vor Ort, werden Flüchtlingslager in erster Linie als Orte repräsentiert, an denen Flüchtlinge Hilfe angeboten wird. Das Lager erscheint als willkommene Zuflucht, in der die Flüchtlinge dankbar Hilfe entgegennehmen, und nicht als ein Ort erzwungener Festsetzung. Hilfsorganisationen verstehen ihre Arbeit als einen Dienst zum Wohl der Flüchtlinge. Wie Michael Barnett und Martha Finnemore (2004: 21) feststellen, ist es eine wesentliche Grundlage für die bürokratische Herrschaft internationaler Organisationen, sich entsprechend darzustellen: „as not exercising power but instead serving others“. Diese Außendarstellung konstatiert auch Jennifer Hyndman (2000: 88), ebenso wie den Umstand, dass auf Lagerebene auch andere Kriterien für die Anlage der Flüchtlingslager ausschlaggebend sind:

„UNHCR organizes camps, ostensibly with the shelter, provision, and protection needs of refugees in mind. But on the ground their organization looks quite different. Once inside the camps, it appears that they meet the security and logistical needs of the humanitarian organizations at least as much as those of refugees.“

Der Dienst an den Flüchtlingen, ihr rechtlicher, physischer und materieller Schutz, ist die wesentliche legitimatorische Begründung, die institutionelle Daseinsberechtigung von Flüchtlingslagern. Deren interne Ordnung ist jedoch maßgeblich durch andere Prinzipien mitbestimmt. Zwar bleibt die Deutung der Flüchtlingshilfe als dankbar und freiwillig angenommene Dienstleistung auch lagerintern handlungsrelevant, jedoch nicht mit der Dominanz, die sie in der externen Legitimation der Lager hat. Institutionentheoretisch entspricht das einer grundlegenden Annahme des Neo-Institutionalismus (vgl. Meyer/Rowan 1991): Die legitimatorische Rationalisierung, mit der sich eine Institution in ihrer Umwelt rechtfertigt, bildet nicht ohne weiteres ein intern wirksames institutionelles „Rationalitätskriterium“ im Sinne von Rainer M. Lepsius (1997). Die aus der institutionalisierten Legitimation ableitbaren Handlungsmaximen stehen in der Lagerordnung vielmehr in Konkurrenz und Wechselwirkung mit anderen Normen und Handlungsorientierungen.

Auch die sambischen Flüchtlingslager erscheinen in den Berichten des UNHCR als notwendige Leistungen zum Wohl der Flüchtlinge. In seinem *Global Appeal 2001* etwa berichtet UNHCR (2000a: 128f.), wie er den Anfang 2000 wieder in großer Zahl nach Sambia fliehenden Angolanern hilft:

„To meet the needs of the first wave of new arrivals, UNHCR opened a camp in Nangweshi in south-west Zambia in January 2000 and continued to transfer new arrivals away from insecure border areas to more secure existing settlements (Mayukwaukwa and Meheba)“.

Bei der Gründung von *Nangweshi Refugee Camp* waren nach dieser Darstellung die Bedürfnisse der Flüchtlinge ausschlaggebend. Ebenso dienen die bereits bestehenden Lager diesem Zweck. Nach dieser Darstellung können die Flüchtlinge dankbar sein, in den Lagern untergebracht zu werden.

Ein genauerer Blick stellt das Bild der freiwilligen Insassen in Frage. Wie in vielen anderen Ländern sind in Sambia Flüchtlinge gesetzlich verpflichtet, in Flüchtlingslagern zu leben. Bewohner der untersuchten Lager äußern sich dankbar über die Sicherheit und materielle Hilfe, die sie im Flüchtlingslager erhalten. Sie klagen aber auch über die Pflicht, sich im Lagergebiet aufzuhalten, und die Schwierigkeiten, es zu verlassen.

Die Frage, ob der Aufenthalt im Flüchtlingslager freiwillig oder erzwungen ist, stellt sich nicht nur für den Eintritt in ein Lager, sondern auch bei der Entscheidung, es wieder zu verlassen. Hier ergibt sich eine andere Konstellation von Entscheidungsfreiheit der Flüchtlinge und politisch-administrativem Handlungsdruck als beim Eintritt ins Lager. Beide Aspekte

der Freiwilligkeit des Aufenthaltes, die Entscheidung zu kommen und die Entscheidung zu gehen, werden im Folgenden diskutiert.

12.2 WEGE UND UMWEGE INS FLÜCHTLINGSLAGER

Dass ein Flüchtlingslager keine ganz freiwillige Einrichtung ist, zeigen bereits die Wege und Umwege, die die Flüchtlinge in die sambischen Lager führen. Viele der Interviewten wurden von den sambischen Behörden dort-hin befohlen, wie etwa Alfredo Chasanya in Nangweshi:

„When we reached Shangombo, that's when we were told that you can never stay here because you are from Angola, the only place which is for refugees is Nangweshi Refugee Camp“ (dU).

Andere Flüchtlinge werden zunächst von der sambischen Polizei festgenommen und dann in ein Flüchtlingslager gebracht. Zu ihnen gehört Nene Muswema in Meheba. Sie war von Angola über Zaire zunächst in den sambischen Kupfergürtel geflohen, wo auch Bekannte von ihr aus Angola lebten. Zunächst zögert sie im Interview, von der dortigen Festnahme Anfang der siebziger Jahre zu sprechen. Nachdem der ebenfalls anwesende *Road Secretary* das entsprechende Stichwort gibt, erzählt sie jedoch ausführlicher weiter:

NM: „It was at Chief Lupuma's village, at Lupuma, that is where we stayed. In Kitwe, that's where Chief Lupuma is. [...] It is from there that we came here in Meheba.“

KI: „And when you first came to Meheba, was it your decision to come here, did you plan to come here?“

[Längere Pause]

Secretary: „Mama, it's easy to respond. They just arrested you and you were brought here.“

NM: „We were just arrested in Lupuma's village where we were staying. They arrested us and brought us here in Meheba. [...] In Lupuma, where we were, even the National Registration Card, we already obtained it.¹ Then-, it's the government which decided, what else could we do? We were just visitors and if one is just a visitor, whatever is done to you, you have to obey. [...] We were staying with [those we knew in Angola] in Lupuma because those we live with here were arrested together with us in Lupuma. There we were living among those we knew while in Angola. Even when they arrested us to bring us here we came from people we knew“ (üC).

In vielen Fällen von Flucht, wie auch bei anderen Arten der Migration, lassen sich Menschen im Zufluchtsland zunächst dort nieder, wo bereits Verwandte oder Bekannte aus ihrem Herkunftsland leben. Dies führte Nene Muswema bis nach Kitwe im sambischen *Copperbelt*, der deutlich weiter

von der angolanischen Grenze entfernt ist als Meheba. Viele andere Flüchtlinge, vor allem angolanische Luvale, hatten sich zuerst im sambischen Luvale-Gebiet nahe der Grenze niedergelassen, bevor die Behörden sie nach Meheba brachten. Dass sie nicht freiwillig dorthin kamen, zeigen die Festnahmen durch die Polizei besonders deutlich. Zwar lebten während des angolanischen Bürgerkrieges Hunderttausende derer, die vor ihm geflohen waren, als nichtregistrierte Flüchtlinge in sambischen Dörfern (vgl. Bakewell 2002b: 50; Hansen 1979b, 1982, 1990);² wer als angolanischer Flüchtlings behördlich bekannt war, wurde jedoch in ein Flüchtlingslager gebracht. Nur wenige Flüchtlinge bekommen aus spezifischen Gründen eine Genehmigung, außerhalb der Lager (meist in Lusaka) zu leben, etwa wegen einer medizinischen Behandlung oder um eine Ausbildung zu absolvieren.³

Andere Flüchtlinge kamen aus eigenem Antrieb ins Flüchtlingslager. Meheba besteht bereits seit 1971, und manche seiner Bewohner hatten bereits in Angola von dem Lager gehört. Kukeña Kasoloki beispielsweise, ein ehemaliger *Road Chairman*, plante mit seiner Familie schon beim Aufbruch in Angola, nach Meheba zu kommen. Das *settlement* schildert er (ähnlich wie einige andere Flüchtlinge) als eine Zuflucht, die Angolas 1979 verstorbener erster Präsident Agostinho Neto speziell für seine Landsleute eingerichtet habe. Er berichtet über seinen Weg vom Grenzort Mwinilunga aus:

„When we reached Mwinilunga, people here [in Meheba; KI] were already told that we have your people here [in Mwinilunga; KI], come and pick them, because this place, this country, Meheba, was already bought by our president who died before, Neto, so that whenever a war would, would brake [out there?] people would run away coming to this place. So that's how we came“ (dLN).

Wer bereits in Angola plante, nach Meheba zu fliehen, kam gezielt und aus freien Stücken in das Lager. Allerdings macht die Schilderung von Kukeña Kasoloki auch deutlich, dass er die Möglichkeit, sich außerhalb der Lager offiziell in Sambia niederzulassen, gar nicht hatte. Die Verwaltungsstellen in Meheba wurden von denen in Mwinilunga aufgefordert, die neu angekommenen Flüchtlinge abzuholen. So ist selbst für die Flüchtlinge, die bereits in Angola von Meheba gehört haben und aus eigenem Antrieb dorthin fliehen, der Lageraufenthalt nur scheinbar freiwillig, wenn sie in Sambia bleiben wollen.

12.3 „THE WIRE“ – DAS LAGER ALS EINSCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT

Flüchtlinge in Meheba benutzen gelegentlich das Luvale-Wort für ‚Draht‘, um das Lager zu bezeichnen.⁴ Diese Formulierung hat einen Hintergrund in den Regulativen der sambischen Flüchtlingslager. Die Flüchtlinge dürfen ihr Lager nicht ohne eine schriftliche Genehmigung verlassen. Diesen soge-

nannten *gate pass* stellt der *Refugee Officer* aus, und es ist nicht immer leicht, die Erlaubnis zu erhalten. Zudem gilt sie maximal 30 Tage, was für viele Vorhaben zeitlich nicht ausreicht. José Musole beschreibt das Dilemma, vor das diese Regelung die Flüchtlinge stellt: „It's just suffering, nothing more, because if you stay without money, you suffer, and when you go in that way again you are caught, you are taken to prison, you suffer“ (dL).

Ein Flüchtlings kann gesetzestreu im Lager zu bleiben; dort hat er aber keine Gelegenheit, Geld zu verdienen. Der Flüchtlings kann das Lager illegal verlassen, um durch Gelegenheitsarbeit ein kleines Einkommen zu erzielen; gerät er jedoch außerhalb des Lagers in eine polizeiliche oder behördliche Kontrolle und hat keinen gültigen *gate pass*, dann kommt er ins Gefängnis. Damit sind die Flüchtlinge vor die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten gestellt, die letztlich beide zu Leiden führen.

Wie viele andere Flüchtlinge nennt Roberto Visapa die eingeschränkte Bewegungsfreiheit als einen Hauptunterschied zwischen dem Leben in Nangweshi und dem in Angola: „The difference between staying in the camp and in your own country: In your own country you are free. You can do anything you want to do. You can go anywhere you want to go“ (dU).

Ähnlich erklärt Crispino Kayombo in einem Interview mit ihm und seiner Frau, sie fühlten sich in Meheba fast wie im Gefängnis. Aus der ‚freiwilligen‘ Flucht nach Meheba wird die Zwangsunterbringung im Settlement, aus dieser schließlich das Gefühl, festgesetzt zu sein. Angola, der Ausgangspunkt der Flucht, wird zum Traum der uneingeschränkten Bewegungsfreiheit, das Lager ein Ort der Gefangenschaft.

Wie in den totalen Institutionen Goffmans ist in Flüchtlingslagern die Bewegungsfreiheit der Insassen eingeschränkt, auch wenn es darum geht, die Einrichtung zwischenzeitlich zu verlassen. Ein Unterschied zu totalen Institutionen zeigt sich, das Flüchtlingslager vor dem Hintergrund seiner rationalisierten Begründungen, seiner institutionellen „taken for granted rationales“ (Jepperson 1991: 147), betrachtet wird. Das internationale Flüchtlingsregime baut auf einem humanitären Diskurs auf, der Zielsetzungen ebenso wie Richtlinien und ethische Verhaltensvorgaben der Hilfsarbeit bestimmt.⁵ In diesem Diskurs stellen die Menschenrechte einen zentralen Bezugspunkt dar (vgl. Crisp 2002: 226).⁶ Sie sind die Richtlinie, Zielsetzung und wesentliche Legitimation humanitären Handelns. Zu den Menschenrechten gehört auch die Bewegungsfreiheit, und diese wird in der humanitär begründeten Einrichtung des Flüchtlingslagers erheblich eingeschränkt. Während bei vielen klassischen totalen Institutionen eine eingeschränkte Mobilität ausdrücklich Zweck (Gefängnis) oder Mittel zum Zweck (Kloster, Psychiatrie) der Einrichtung sind, steht sie beim Flüchtlingslager im Widerspruch zur legitimatorischen Begründung der Institution.

Nach B.S. Chimni (2000: 244) setzt der ‚Neue Humanitarismus‘ die Sprache der Menschenrechte ein, um ihre *selektive* Verteidigung zu legitimieren. Raum dazu gibt der Begriff des Humanitarismus, der zugleich vage und positiv konnotiert ist. Über die Menschenrechtsargumentation wird eine

Sprache in Sicherheitskategorien eingeführt, die wiederum dazu dient, Flüchtlingsbewegungen durch eine „policy of containment“ zu begrenzen (Chimni 2000: 252, vgl. 249-252). Neben anderen flüchtlingspolitischen Maßnahmen schränkt die Einrichtung von Flüchtlingslagern die Mobilität von Flüchtlingen weitgehend ein – nicht nur in Sambia, sondern weltweit.⁷ Die Bewegungsfreiheit erweist sich als ein Menschenrecht, das in der Flüchtlingshilfe anderen, wiederum oft humanitär begründeten Prioritäten wie etwa Sicherheitsüberlegungen geopfert wird.⁸

12.4 „REPATRIATION IS VOLUNTARY, BUT EVERYBODY HAS TO GO“: DIE RÜCKFÜHRUNG NACH ANGOLA

Die obligatorische Ansiedlung von Flüchtlingen im Lager und ihre begrenzte Möglichkeit, es zwischenzeitlich zu verlassen, sind offiziell anerkannte Einschränkungen dessen, was Flüchtlinge und Außenstehende als freie Entscheidung ansehen können. Die Freiwilligkeit, sich im Flüchtlingslager aufzuhalten, wird in dieser Hinsicht von niemandem explizit behauptet – auch wenn die Auffassung, die Lager seien eine für Flüchtlinge erstrebenswerte Hilfsleistung, die Interpretationen der dortigen Mitarbeiter durchzieht.

Anders stellt sich die Rhetorik dar, wenn es um das endgültige Verlassen des Lagers und die Rückkehr in das Herkunftsland geht.⁹ Die ‚Rückführungen‘, die UNHCR für Flüchtlinge organisiert, heißen *voluntary repatriation*, und dieser stehende Ausdruck wird in offiziellen und inoffiziellen Äußerungen vor allem von UNHCR-Mitarbeitern bemerkenswert selten zu „repatriation“ abgekürzt. Der Aspekt der Freiwilligkeit ist bei der Rede von Repatriierung offensichtlich unverzichtbar – er scheint sogar in der Abkürzung ‚VolRep‘ noch auf, die etwa bei der Bezeichnung der betreffenden Formulare, „VolRep Forms“ (oder VRF) gängig ist.

Einen Bezugspunkt für diese ausdrückliche Betonung der Freiwilligkeit bei der Repatriierung bildet das internationale Recht. Insbesondere der Grundsatz des *non-refoulement* verbietet, Flüchtlinge zwangswise in ein Land zurückzuschicken, in dem ihnen Gefahr droht (vgl. Goodwin-Gill 1998: 117-171).¹⁰ Eine offizielle, von einer UN-Organisation durchgeführte Rückführung muss ‚freiwillig‘ geschehen. Mit Vokabeln wie „Voluntary Repatriation“ ist der *humanitarian speak* nicht zuletzt auf die juristische Legitimation der Repatriierung ausgerichtet, und zwar in der offiziellen Sprachregelung wie auch in der Alltagssprache des humanitären Personals. Adressaten solcher Rechtfertigungsstrategien sind nicht nur die Flüchtlinge, deren Kooperation bei der Repatriierung die Organisatoren erreichen wollen. Vor allem muss die Rückführung außerhalb des Flüchtlingslagers juristisch und politisch legitimiert werden, gegenüber der internationalen Öffentlichkeit und nicht zuletzt den Geldgebern.

Für die Beteiligten, seien es Flüchtlingsfamilien oder Organisationsmitarbeiter, kann sich diese ‚Freiwilligkeit‘ der Repatriierung sehr unterschied-

lich darstellen. Auf der Ebene von Flüchtlingslagern sind dazu komplexe Entscheidungen zu treffen. Die einzelnen Akteure sehen sich in ihren vielfältigen Beziehungen innerhalb und außerhalb des Lagers einer Reihe von Einflüssen und Restriktionen ausgesetzt. Die heterogene Struktur der Handlungssituationen im Flüchtlingslager machen den Begriff der Freiwilligkeit noch schwerer analytisch handhabbar, als er ohnehin ist – dass die Dichotomie zwischen Freiwilligkeit und Zwang keineswegs so klar ist, wie sie auf den ersten Blick scheinen mag, darauf haben Soziologen wie Karl-Siegbert Rehberg (1994: 51) und insbesondere Heinrich Popitz (1992: 105-107) bereits hingewiesen.¹¹

Freiwilligkeit lässt sich – im Sinne einer vorläufigen Arbeitsdefinition – als Eigenschaft von Handlungsentscheidungen verstehen, die ohne gezielte Machteinwirkung getroffen werden. Im Flüchtlingslager wirken sich verschiedene Konstellationen der Abhängigkeit und gezieltes Machthandeln auf Entscheidungen der Bewohner aus. Die Alternativen, vor die die Flüchtlinge durch die administrative Organisation der Repatriierung gestellt sind, beeinflussen maßgeblich die Entscheidung der Flüchtlinge, ob und wann sie im Rahmen der *voluntary repatriation* nach Angola zurückkehren.¹² Indem spezifische Arten dieses Einflusses unterschieden werden, lassen sich am Fall der Repatriierung Dimensionen der Freiwilligkeit (und Unfreiwilligkeit) im Flüchtlingslager herausarbeiten.

Ausgangspunkt der im Folgenden behandelten Frage, wie und inwiefern freiwillig die Rückkehr von Flüchtlingen nach Angola ist, soll ein Überblick über den Rückkehrwunsch der Flüchtlinge von Meheba sein. Die organisatorisch im UNHCR verfestigte Annahme, jeder Flüchtling wolle ‚nach Hause‘ zurückkehren, erweist sich hier als unzureichend und wird anhand einiger Auszählungen auch quantitativ differenziert. Auf unterschiedliche Schattierungen der Freiwilligkeit verweist gleichermaßen die Frage, wie die Beteiligten an der Repatriierung, Personal und Flüchtlinge, den Begriff der ‚Freiwilligkeit‘ selbst deuten. Anschließend werden die Einflüsse, die Verwaltungshandeln und Entscheidungsoptionen auf die Entschlüsse der Flüchtlinge haben, untersucht und fünf Dimensionen der Freiwilligkeit im Flüchtlingslager entwickelt. Dafür bilden die von Popitz (1992: 22-181) unterschiedenen Machtformen einen theoretischen Hintergrund, jedoch keine enge Schablone. Schließlich werden anhand eines Rückblicks auf den Verlauf der Repatriierung einerseits der Rückkehrwunsch der Flüchtlinge und andererseits die Effekte des Verwaltungshandelns auf die Rückkehrentscheidung kurz eingeordnet.

Repatriierungswünsche der Flüchtlinge: Qualitative und quantitative Ergebnisse

Am 10. Juli 2003 sollen in Meheba die ersten Flüchtlinge an den Sammelpunkten in Zone H abgeholt werden, um in das *Departure Centre* und von dort am nächsten Tag nach Angola gebracht zu werden. Ich bin gegen acht

Uhr am *Collection Point 1*. Nach und nach sammeln sich die Rückkehrer zur Registrierung. Die Repatriierung ist bereits einmal verschoben worden (vgl. Inhetveen 2006a), die Menschen am Sammelpunkt scheinen eher ruhig und abwartend, viele frieren in der Kälte des sambischen Winters. Kurz vor halb neun kommt der erste LKW in Sicht, und die Stimmung ändert sich schlagartig. Die Versammelten brechen in lautes Jubeln und Trillern aus, nehmen ihr Gepäck auf, überall sind lachende Gesichter zu sehen, Kinder schreien: „Angola, Angola!“ Als ich später in einem der LKWs von der Sammelstelle in das *Departure Centre* am Lagereingang mitfahre, ist die Straße vor allem in Zone H gesäumt von anderen Flüchtlingen, die rufend, lachend und winkend die Rückkehrer verabschieden. Ganz offensichtlich löst die Aussicht, nach Angola zurückzukehren, größte Freude und Begeisterung aus.

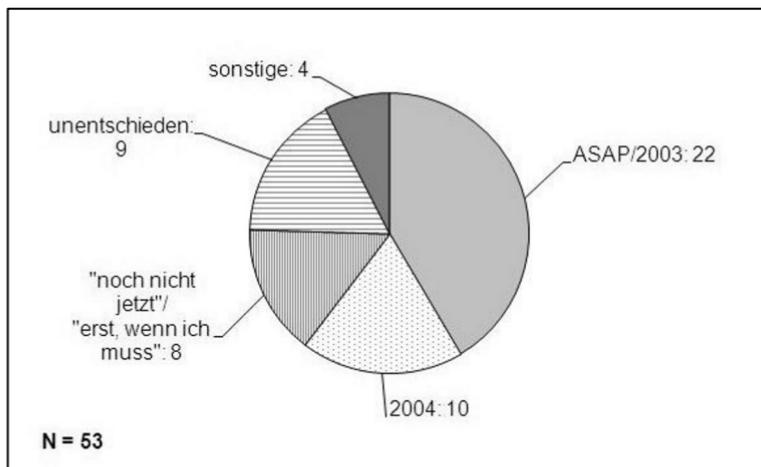
Als am nächsten Tag der Konvoi aufbricht, schneiden Vertreter des UNHCR, der angolanischen und der sambischen Regierung feierlich zu dritt das Band am Ausgang des *Departure Centre* durch. Dazu spielt eine Musikgruppe, ein hoher UNHCR-Repräsentant tanzt unter dem Beifall der Anwesenden kurz mit. Dieses Bild eines freudigen Ereignisses ist auf einem der vorbereitenden *Inter-Agency Meetings* geplant worden. UNHCR-Mitarbeiter haben sich dort dafür ausgesprochen, eine *cultural group* einzuplanen, denn die Eröffnung der Repatriierung soll ein fröhliches Ereignis sein, „happy“ und „vibrant“. Der sambische Regierungsvertreter hat zugestimmt, und es ist eine Flüchtlingsgruppe aus dem Kongo organisiert worden, um die Repatriierung nach Angola in fröhliches Licht zu setzen.

In den Interviews, fernab von Organisationsdiskurs und Feierlichkeiten, äußern sich viele Flüchtlinge ungeduldig, sie wollen so bald wie möglich nach Angola zurückkehren. Andere allerdings zögern, haben Angst vor der Rückkehr oder wollen aus anderen Gründen am liebsten in Sambia bleiben. Eine NGO hat in Meheba eine eigene Erhebung durchgeführt, welcher Anteil der Haushalte eine Rückkehr nach Angola wünscht – und kam auf hundert Prozent. Diesem Ergebnis widersprechen die Erkenntnisse aus der Feldforschung.¹³ Die Wünsche bezüglich der Repatriierung unterscheiden sich nach Lager, nach Flüchtlingsgruppierung und nach individuellen Situationen (s.a. Stein/Cuny 1994: 9). Die Verwaltungsseite erzeugt ein eigenes Bild der Situation, indem sie den Rückkehrwillen der Flüchtlinge voraussetzt, beschwört und feiert. Der Rückkehrwille der angolanischen Flüchtlinge taucht im Verlauf der Repatriierungsaktion immer wieder als Argument auf. Er kann jedoch nicht generell unterstellt werden. Im Folgenden soll der Repatriierungswunsch der Flüchtlinge daher einer detaillierten Betrachtung unterzogen werden. Dies geschieht in einer Verbindung der qualitativen Analyse des während der Feldforschung erhobenen Interview- und Gesprächsmaterials mit einfachen quantitativen Auszählungen im Rahmen der Möglichkeiten, die sich aus dem Material ergeben.¹⁴

Tatsächlich hat ein sehr großer Teil der interviewten Flüchtlinge grundsätzlich den Wunsch, nach Angola zurückzukehren. Unter den 75 Fällen des

Samples sind 65 Flüchtlinge, die klar oder (in sechs Fällen) zögerlich Ja zur Repatriierung sagen. Bei diesen wiederum stehen sehr unterschiedliche Pläne der konkreten Rückkehr hinter dem generellen Repatriierungswunsch (s. Abbildung 13).

Abbildung 13: Geplanter Rückkehrzeitpunkt bei Repatriierungswunsch.



Unter den interviewten Flüchtlingen, die nach Angola zurückkehren möchten, ist ein knappes Drittel entweder noch unsicher beziehungsweise unentschieden oder will erst später gehen. Deutlich weniger als die Hälfte möchte die nächste Gelegenheit zur Rückkehr nutzen beziehungsweise innerhalb der nächsten Monate nach Angola gehen.¹⁵

Bereits diese Zahlen machen deutlich, dass die Annahme, alle Flüchtlinge hießen die Repatriierung willkommen, modifiziert werden muss. Der Rückkehrwunsch der meisten Flüchtlinge ist kein bedingungsloser – auch nicht vor dem Hintergrund, dass der Krieg, vor dem sie flohen, geendet hat.¹⁶ Die Bedingungen, die die Interviewten mit der Repatriierung verbinden, beinhalten einerseits in Sambia liegende Gründe, wegen derer sie noch bleiben wollen. Sechs der Befragten wollen auf jeden Fall noch warten, bis bestimmte Kinder die Schule beendet haben. Die im Vergleich zu den Flüchtlingslagern miserable Schulsituation in Angola ist vielen Flüchtlingen bekannt. Andere müssen den Zeitpunkt ihrer Repatriierung länger aufschieben, als sie möchten. Acht von ihnen sagen, wenn sie eigenes Geld hätten, würden sie gleich gehen, aber so müssen sie auf die organisierte (und damit kostenfreie) Rückführung warten.

Andere Flüchtlinge nennen in Angola liegende Gründe dafür, dass sie derzeit nicht zurückgehen wollen. Für knapp ein Drittel aller Fälle, 23 Flüchtlinge, ist die politische Situation in Angola wesentlich für ihre Repatriierungsentscheidung. Sie thematisieren die Zustände in Angola mit Blick auf drei Aspekte der dortigen politischen Situation: die angekündigten Wah-

len, die Stabilität des Friedens und die allgemeine Sicherheitslage. Sechs Flüchtlinge wollen erst nach den Wahlen in Angola zurückkehren, von denen sie meist einen Regierungswechsel erwarten. Elf zweifeln daran, ob dieser Frieden ein wirklicher, dauerhafter Frieden ist, denn sonst wollen sie nicht zurück. Oft verweisen sie dabei auf frühere Friedensschlüsse in Angola, die allesamt scheiterten. Zwölf schließlich äußern sich besorgt über die allgemeine Situation in Angola, unter anderem wegen der Landminen.

Für viele Flüchtlinge besteht eine Spannung zwischen dem Wunsch, heimzukehren, und den Ängsten vor weiterem Krieg. Die entsprechenden Passagen werden in der Interviewsituation häufig sehr eindringlich vorgebracht. Oscar Vitungayala, ein *chefe da secção* in Nangweshi, schildert das:

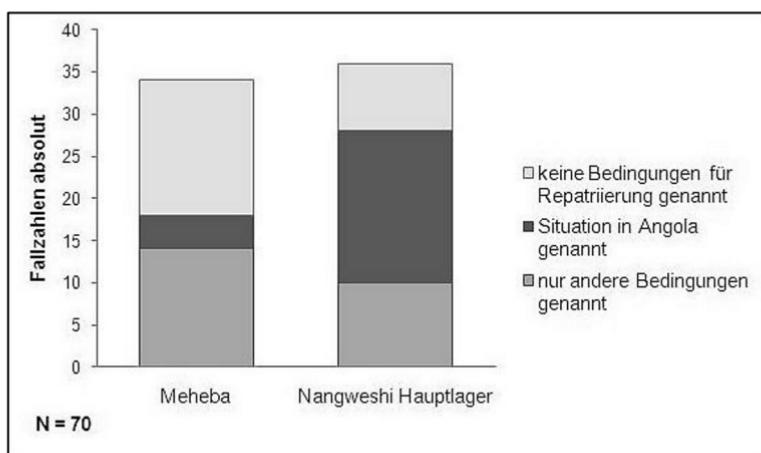
„Gut, die Meinung hier, die der Gemeinde, aller Flüchtlinge, nachdem der Krieg beendet ist, gibt es den Wunsch der Angolaner, in ihre Herkunftsregionen zurückkehren zu können. Aber ... diese Rückkehr ist mit verschiedenen Fragen verbunden: Wird es eine endgültige Rückkehr sein, und was kann garantieren, dass die Leute dort in Frieden leben können? Oder wird es so sein, dass die Leute, nachdem sie dort angekommen sind, ein weiteres Mal beginnen wegzulaufen? Zudem, nachdem wir schon verschiedene bittere Erfahrungen haben mit dem, was der angolanische Konflikt war, es gab schon unterschiedliche Verträge, und diese Verträge sind alle nicht respektiert worden. Jetzt ist die Frage der Leute: Wird dieser Vertrag, dieser Frieden ein endgültiger Frieden sein, ein wahrhaftiger Frieden? Oder wird er auch ein Friedhofsfrieden sein? Das sind also Besorgnisse, die die Leute haben, aber der Wunsch, nach Hause zurückzukehren, repatriert zu werden, den gibt es, den gibt es, also hier ist die wichtigste Sache die Sicherheit dort“ (nP).

Oscar Vitungayala betont den generellen Rückkehrwunsch der Flüchtlinge, er hebt ihn rahmend zu Beginn und am Ende der Passage hervor. Im Mittelteil schildert er die Besorgnis der Lagerbevölkerung: Der Frieden in Angola ist vielleicht nicht endgültig, sie sind dort vielleicht nicht sicher und müssen ein weiteres Mal fliehen. Die Ängste sind mit früheren „bitteren Erfahrungen“ verknüpft, als Friedensschlüsse nicht hielten und sich als todbringende „Friedhofsfrieden“ herausstellten. In der Tat fragen sich viele der interviewten Flüchtlinge, gerade in Nangweshi, ob sie nach einer Rückkehr in Frieden leben oder wieder fliehen werden. Von den früheren Enttäuschungen erzählt Kasinda, eine alte Flüchtlingsfrau ohne Position im Erweiterungslager von Nangweshi:

„In '92 this happened: There was peace, peace, peace! At the end of it there was war again. A lot of people died. Again in 1996, also there was peace. Again war started. Up to now this is what we are fearing, maybe they might tell us that there's peace, maybe it's not yet established. That is the fear we have, maybe we go back, maybe there's no peace, it will start again, we have to start running“ (dU).

Mit Blick auf die Skepsis – oder auch ausdrücklich Angst – vor politischen Unwägbarkeiten in Angola ist ein Vergleich zwischen Meheba und dem Hauptlager Nangweshi aufschlussreich. Der Repatriierungswunsch nach einem Friedensschluss ist nicht gleichmäßig vorhanden, sondern hängt unter anderem davon ab, welches Verhältnis bestimmte Flüchtlinge zu der neuen politischen Situation im Herkunftsland haben. Im stärker politisierten Lager Nangweshi ist die Rückkehr nach Angola für mehr Flüchtlinge mit deutlichen Zweifeln verbunden, ob sie dort inzwischen sicher wären. Zu der überall formulierten Angst, ob der angolanische Frieden zuverlässig ist, kommen hier Befürchtungen einer Lagerbevölkerung, die sich zum großen Teil der UNITA zurechnet – und damit rechnen muss, ihr in Angola zugerechnet zu werden. Ein junger Flüchtling erzählt mir bei einem informellen Gespräch, sein Vater halte es für zu gefährlich, schon zurückzugehen, denn jeden Tag sterben hochrangige UNITA-Kader: „An einem Tag ist er lebendig, am nächsten Tag wird er tot in seinem Haus gefunden, niemand weiß, was ihn umgebracht hat“ (nachträgliches Gesprächsprotokoll). Die in Nangweshi aus politischen Gründen höhere Skepsis gegenüber den politischen Bedingungen in Angola schlägt sich auch in den quantitativen Auszählungen nieder (s. Abbildung 14):¹⁷

Abbildung 14: Die politische Situation in Angola als Rückkehrbedingung.



In Meheba geben 18 von 34 Gesprächspartnern, mit denen ich über die Repatriierung rede, bestimmte Bedingungen für ihre Rückkehr an. Nur vier beziehen dabei die politische Situation in Angola mit ein. Im Hauptlager von Nangweshi dagegen sind Überlegungen, wie die politische Lage in Angola zu bewerten ist, für 18 von 36 Interviewten wesentlich für die Rückkehrentscheidung. Zehn weitere nennen ausschließlich andere Erwägungen. Wenn im Hauptlager von Nangweshi die aktuelle politische Lage in Angola für die Hälfte der Gesprächspartner bedeutsam bei ihrer Rückkehrentscheidung ist, liegt das maßgeblich an der Verbindung seiner Bewohner mit der

UNITA – also mit der Bürgerkriegspartei, die die Auseinandersetzung letztlich verloren hat.

Nicht nur können hinter der Aussage, nach Angola zurückzugehen zu wollen, ganz unterschiedliche Pläne und Bedenken stehen; im Folgenden wird der Blick auf die Repatriierungswünsche weiter differenziert, indem deren subjektive Entscheidungsrahmen näher betrachtet werden.

Von den 75 Interviewten äußern sich 43 dazu, wer die Entscheidung fällt, ob und wann sie nach Angola gehen. Von diesen erklären 13, sie ‚müssen‘ gehen beziehungsweise (mit der verbreiteten vagen Benennung der Verwaltung) ‚they say we are going‘. Vier weitere nennen explizit UNHCR oder die Administration als diejenigen, die entscheiden werden. Andere sehen hinter der Entscheidung, die ihnen die Lagerverwaltung mitteilt, auch den Wunsch des Gastlandes Sambia – etwa Ernesto Salvador, ein Flüchtling ohne Position im Erweiterungslager von Nangweshi:

„We can't promise our country that we can be in Zambia for a long time, no, it's not possible because Zambia has got own people who are staying here. Sometimes they also complain, the owners of the country, they also complain, they would say we are finishing food in their country“ (dU).

In dieser Darstellung geht von den ökonomischen Kapazitäten des Aufnahmelandes ein erheblicher Druck auf die Flüchtlinge aus, in absehbarer Zeit nach Angola zurückzukehren. Bleiben ist demnach nicht möglich.

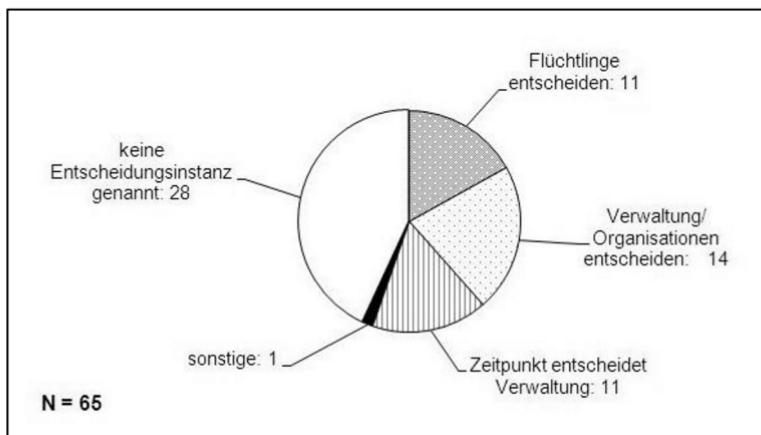
Längst nicht alle Flüchtlinge nehmen also die Wahl des Rückkehrzeitpunktes als ihre eigene Entscheidung wahr. Elf Gesprächspartner äußern explizit, dass die Verwaltung diesen Zeitpunkt bestimmen wird und sie sich fügen müssen. Laura Visapa, eine alte Frau in Nangweshi, steht einer Rückkehr ohnehin skeptisch gegenübersteht, denn „we have to wait for proper peace and proper leadership“. Auf meine Frage hin, was sie tun wird, wenn UNHCR die Repatriierung bereits vor den Wahlen organisiert, meint sie:

„If they say you have to go immediately, we can go, [...] we don't have a choice to remain, because the government says you have to go back. But if they say you have to wait a little bit and it will be slowly by slowly, then we don't have to rush“ (dU).

Laura Visapa sieht keine Möglichkeit, sich zu widersetzen, wenn die (nicht weiter identifizierte) Regierung einen bestimmten Zeitpunkt für die Repatriierung festsetzt. Ihr Wunsch zu warten könnte nur dadurch erfüllt werden, dass die Regierung den Flüchtlingen sagt, sie sollten eben dies tun.

Auch die 65 Flüchtlinge, die nach eigener Aussage nach Angola repatriiert werden möchten, sehen nur zum Teil sich selbst als diejenigen, die diese Entscheidung treffen können. Von ihnen machen 28 keine Angabe, die übrigen 37 jedoch sehr unterschiedliche (s. Abbildung 15).

Abbildung 15: Entscheidungsinstanzen der Rückkehrwilligen bei der Repatriierung.



Unter den Flüchtlingen, die sich die Repatriierung explizit wünschen, meint ein gutes Fünftel, die Entscheidung trafe die Verwaltung. Werden nur die Rückkehrwilligen berücksichtigt, die sich überhaupt zur Entscheidungsinstanz äußern, machen die betreffenden 14 Fälle fast zwei Fünftel aus. Mit 11 Flüchtlingen antworten weniger Befragte, dass sie selbst oder andere, ihnen nahestehende Flüchtlinge über die Rückkehr entscheiden.

Nicht selten steht also neben dem Rückkehrwillen von Flüchtlingen die gleichzeitige Wahrnehmung, dass sie das, was sie als Wunsch formulieren, ohnehin tun müssen. Zudem ist der Rückkehrwunsch häufig mit Bedingungen verbunden, in Abhängigkeit von bestimmten Anliegen und Ängsten, sei es im Gastland oder im Herkunftsland. Wenn also tatsächlich andere über die Repatriierung von Flüchtlingen entscheiden, die explizit in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, so stellt sich die Frage, ob bei der Fremdentscheidung auch die Bedingungen erfüllt sind, die die Flüchtlinge selbst mit ihrem Repatriierungswünschen verbinden. Hat ein Flüchtling beispielsweise bei einem Survey geantwortet, ja, er will nach Angola zurückkehren, so steht damit noch nicht fest, dass er diesen Wunsch auch unter den Bedingungen hat, unter denen die Organisationen die Repatriierung dann tatsächlich durchführen.

Angesichts der vielschichtigen Überlegungen der Flüchtlinge über Plan und Zeitpunkt einer Rückkehr nach Angola sowie der Unterschiede zwischen ihren individuellen Sichtweisen greift die Frage, ob ‚die Repatriierung der angolanischen Flüchtlinge aus Sambia‘ freiwillig ist, deutlich zu kurz. Den Lagerbewohnern geht es nicht allein um die Dichotomie von Gehen oder Bleiben, und die Fragen, die sie sich stellen, beantworten sie unterschiedlich. Aus der Außenperspektive ist es damit kaum möglich, eine Repatriierungsaktion insgesamt als freiwillig oder nicht freiwillig zu bezeichnen.¹⁸ Gleichzeitig jedoch spielt die Freiwilligkeit der Repatriierung recht-

lich und politisch eine wesentliche Rolle bei ihrer Legitimierung gegenüber den Geldgebern und ihrer Akzeptanz bei den Flüchtlingen, deren Kooperation schon logistisch unverzichtbar ist.

Deutungen von Freiwilligkeit

„Repatriation is voluntary, but everybody has to go.“ So wird in Meheba unter Mitarbeitern von Hilfsorganisationen in der ersten Zeit der organisierten Repatriierung gescherzt. Während das NGO-Personal dabei einen etwas zynischen Unterton haben kann, löst sich die Widersprüchlichkeit der Feststellung auf, wenn die Interpretation vieler Flüchtlinge in den untersuchten Lagern betrachtet wird.

Interpretationen von Freiwilligkeit unter Flüchtlingen

In Nangweshi setzen Flüchtlinge im Gespräch immer wieder den Begriff „repatriamento voluntário“ mit dem gleich, was UNHCR als *spontaneous repatriation* bezeichnet, also der individuellen Rückkehr nach Angola aus eigener Initiative und mit eigenen Mitteln. Die ‚freiwillige Repatriierung‘ wird sprachlich unterschieden von der administrativ organisierten Repatriierung, dem „repatriamento organizado“, das UNHCR durchführt. Die Frage, ob letzteres freiwillig ist, tritt so in den Hintergrund.

Flüchtlinge in Meheba dagegen erklären auf meine Nachfragen, dass sich die ‚Freiwilligkeit‘ auf den Zeitpunkt der Rückkehr bezieht – und damit nicht auf die Entscheidung, *ob* sie nach Angola zurückgehen. Dies erläutert neben anderen auch *Road Chairman* Sebastião Kahilo:

SK: „Now the war ended in our country, so the government had said to repatriate us back to our country.“

KI: „Which government?“

SK: „The Angolan government, including the UNHCR, they have agreed upon us, to be repatriated back. Yes.“

KI: „Yea. Have you heard there is always talk about voluntary repatriation?“

SK: „Definitely!“

KI: „How voluntary is it? What does it mean: voluntary?“

SK: „Yea, what it means is: It's not that each and everyone want to go at the same time. No. There are some people who want to go maybe even today, they much want to go. But there are people like me; I can go maybe after two months. Then there are others who want to go after a year. That's what they call voluntary, because you cannot force each and everyone to go at the same time.“

KI: „But basically everybody has to go.“

SK: „Definitely. Yes, they have to go.“

Freiwilligkeit wird hier definiert als die eigene Wahl des *Zeitpunktes*, wann ein Flüchtling sich nach Angola bringen lässt. Diese Interpretation wird von den Verwaltungsorganisationen des Lagers zwar nicht explizit verbreitet, sie

geben ihr jedoch durch ihr administratives Handeln Vorschub. Deutlich wird das unter anderem darin, wie UNHCR die angolanischen Flüchtlinge für die von ihm geleitete Repatriierung registriert:

Bereits vor Beginn der Feldforschung, im Jahr 2002, fand eine Registrierung der angolanischen Flüchtlinge in Meheba (und den anderen sambischen Lagern) statt. Während der Forschung führt UNHCR dann das sogenannte *verification exercise* durch. Eigens vom UNHCR temporär eingesetzte *registration clerks*, fast durchweg junge Sambier und Sambierinnen,¹⁹ prüfen und ergänzen die Registrierungen der angolanischen Flüchtlinge, insbesondere mit Blick auf die geplante Repatriierung. Die *verification* umfasst einen komplexen Prozess. In kurzfristig errichteten Zentren in verschiedenen Zonen des Lagers durchlaufen die Flüchtlinge mehrere Stellen, darunter die Ausgabe von Registrierungsnummern, das Fotografieren, die Ausgabe neuer Formulare für diejenigen, die noch nicht registriert sind oder eine Heirats-, Geburts- oder Sterbeurkunde benötigen (s. Abbildung 16). Durch eine medizinische Untersuchung prüft MSF ihre Reisefähigkeit.

Abbildung 16: Registrierung für die Repatriierung beim verification exercise des UNHCR



Die Fragen, die den Flüchtlingen zur Repatriierung gestellt werden, gibt Forschungsassistent André Joaquim Melo folgendermaßen wieder:

„The first question they asked is when they want to go to Angola. And ‚when‘, it means the year, the month and the date. And the next question, [...] she [the registration clerk; KI] asked the province from which they come, the commune and the village.“

Während der Registrierung werden die Flüchtlinge also gefragt, *wann* sie nach Angola zurückkehren wollen, nicht aber, *ob* sie das möchten. Viele

Flüchtlinge nehmen diese Entscheidung über den gewünschten Rückkehrzeitpunkt als den Rahmen ihrer „Freiwilligkeit“ wahr. Allerdings entsteht bei der Registrierung dieses Wunschdatums oft ein gegenseitiges Missverständnis, das die vermutete Freiwilligkeit wiederum in Frage stellt: Die Flüchtlinge nennen das gewünschte Rückkehrdatum und sehen, dass die *registration clerks* es auf ihren Formularen notieren. Sie gehen dann in der Regel davon aus, dass ihre Repatriierung zu dem betreffenden Zeitpunkt stattfinden wird. Die Verwaltung allerdings notiert das gewünschte Rückkehrdatum zwar, es ist jedoch in der weiteren Planung der Repatriierung vergleichsweise unwichtig. Ein UNHCR-Mitarbeiter in Genf bestätigt, dass die Daten zum gewünschten Rückkehrzeitpunkt nur zu Planungszwecken festgehalten werden, viel hängt seiner Aussage zufolge davon ab, ob die Herkunftsregion in Angola zugänglich ist. UNHCR könne nicht alle zum gewünschten Termin repatriieren.

Auch während der Feldforschung wird deutlich, dass die Rückkehrerlisten für einen bestimmten Konvoi nach Angola nach anderen Kriterien als den Wünschen der Flüchtlinge erstellt werden. Zunächst gibt die angolanische Regierung vor, in welche Gebiete Flüchtlinge zurückkehren können – gleichzeitig muss jeder Flüchtlings in seine offizielle Herkunftsregion zurückkehren. Die Regierung Angolas beeinflusst zudem die Gesamtzahl der Rückkehrer in einem Konvoi, auch die Transportkapazitäten von IOM spielen eine Rolle. Wer auf welcher Konvoiliste steht, hängt nicht zuletzt vom Wohnort der Flüchtlinge innerhalb des Lagers ab. Aus Gründen administrativer Effizienz geht die Lagerverwaltung Zone für Zone vor. Nicht zu unterschätzen ist schließlich der Einfluss des Zufalls und erratischen Verwaltungshandelns, teils in Verbindung mit den Tücken der verwendeten Software. Wiederholt stehen Flüchtlinge, die bereits repatriiert wurden, nochmals auf einer Konvoiliste. Auch solche, die bei der medizinischen Untersuchung als nicht reisefähig diagnostiziert wurden, tauchen nach einer Woche auf der nächsten Liste auf. Im Ergebnis beklagen viele Flüchtlinge, ihre Wünsche, wann sie nach Angola aufbrechen wollten, würden nicht berücksichtigt. So trägt mir Angelina Mutete auf, an „the people in authority and this government of Zambia“ weiterzugeben:

„Tell them this, that it's bad, that the people who registered to go back next year are the ones who are appearing on the list to go now; we who registered to go now, to go this year, are not appearing. That is bad because it is creating a problem among us people [...] Because those are prepared to go next year and so their food is still intact, but we who registered to go this year already have our food harvested, like already sold in readiness to go“ (dL).

Angelina Mutete hat gehört, dass Namen von Lagerbewohnern auf den Konvoilisten erscheinen, die noch gar nicht nach Angola zurückkehren wollten. Gleichzeitig wartet sie, die das laufende Jahr als Wunschdatum angegeben hat, wie viele andere vergeblich darauf, auf eine der Konvoilisten

gesetzt zu werden. In dieser Erwartung haben zahlreiche Flüchtlinge ihre Nahrungsvorräte, einschließlich der frischen Ernte, bereits verkauft oder weggegeben. Hier wird deutlich, dass Flüchtlinge das Angeben eines gewünschten Rückkehrzeitpunktes bei der Registrierung als eine eigene, verbindliche Entscheidung angesehen haben, wann sie das Lager verlassen. Dass die Repatriierung tatsächlich gar nicht auf der Grundlage dieser Angaben durchgeführt wird, trifft sie unvorbereitet. José Musole und Antonio Chuma folgern im Nachhinein, dass den Zeitpunkt der Repatriierung ‚die Vereinten Nationen‘ bestimmen:

KI: „And when are you planning to go back?“

JM: „We don't know, it's up to the owners, the UN, when they think it would be due for us to go.“

KI: „And do you have a wish when to go back, did you tell something at the verification?“

JM: „During the verification, we told them that we'd go in June, the past month, but up to now we've not gone and it's bringing some difficulties in life“ (dL).

Auch Ivodia Nyakutemba mit ihren Verwandten wartet zum Zeitpunkt des Interviews noch vergebens darauf, gemäß ihren Angaben bei der Registrierung zur Abreise nach Angola aufgerufen zu werden:

KI: „When are you expecting to go back, do you have any plans when to go?“

IN: „We don't know because the way they come, they [bring?] forms, with names who are already written about people who are to go, maybe we will think that we'll go but when they come they call another person.“

KI: „Hm, and there's no possibility to influence it?“

IN: „How can we influence them? How can we tell them? We are not argumentative, we are children of God, we just listen, we just wait for them to do what they think it's right“ (dL).

Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung sieht Ivodia Nyakutemba nicht – und äußert im weiteren Verlauf auch, dass sie nicht genau weiß, wer die Entscheidungen über die Rückkehrlisten trifft. Im letzten Satz des Zitats zeigt sich eine Fügsamkeit im Verhältnis zur Verwaltung. Als ‚Kinder Gottes‘ nehmen die Flüchtlinge, für die Ivodia Nyakutemba spricht, Entscheidungen und Weisungen der Autoritäten einfach hin, der offensichtlichen Enttäuschung zum Trotz, und schreiben damit auch die Verantwortung für die Repatriierungsentscheidung der Verwaltung zu.

Einige Flüchtlinge fragen uns während der Interviews nach ihren Möglichkeiten. Francisco in Meheba möchte wissen, ob er die Repatriierung auch ablehnen kann, wenn er jetzt schon aufgerufen wird, obwohl er sich für das nächste Jahr registriert hat. Ähnlich verunsichert ist er hinsichtlich des Zielortes der Repatriierung. Ein Freund von ihm hat sich zusammen mit ihm

für den gleichen Ort in Lunda-Norte registrieren lassen, aber nun ist dieser Freund für den Konvoi nach Cazombo aufgerufen worden.

Eine Reihe von Flüchtlingen beantwortet wie Ivodia Nyakutemba die Frage, ob sie nach Angola zurückkehren möchten, nicht mit ja oder nein, sondern erklärt, das sei nicht ihre Entscheidung. Ob und wann sie gehen, bestimmt für sie die Lagerverwaltung. Andere Befragte, wie Justina Kuwaha, erzählen, dass ihnen klar gesagt wurde, sie müssten gehen: „Now, they say ‚no, registering, you have to go because it is your country, you came from there.‘ And we said thank you.“ Auch hier werden die Entscheidungen der Verwaltung mit einer höflichen Dankesformel fügsam hingenommen.

Andere Flüchtlinge wollen explizit nicht nach Angola, haben aber ebenso die Wahrnehmung, dass diese Entscheidung vor allem andere treffen. Über die Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, haben sie Fragen, aber kaum Informationen. Einige wenige – ein *Chairman* in Meheba und drei Flüchtlingsvertreter in Nangweshi – haben von UNHCR oder anderen Stellen gehört, sie könnten auch in Sambia bleiben und bekämen dann einen Aufenthaltsstatus durch das Gastland. Teils beziehen sie dies allerdings ausdrücklich auf Flüchtlinge, die einen Sambier oder eine Sambierin geheiratet haben. Nach Auskünften von UNHCR- und NGO-Personal in Lusaka und den Lagern ist es zur Zeit der Feldforschung in der sambischen Politik noch umstritten, ob und unter welchen Bedingungen angolanische Flüchtlinge im Land bleiben können.

Die freiwillige Rückkehr in der Sicht des Flüchtlingsregimes

Die etablierte Bewertung der Repatriierung im internationalen Flüchtlingsregime ist eindeutig: *Voluntary repatriation* wird positiv gesehen. Die ‚freiwillige Repatriierung‘ gilt als bevorzugte ‚Lösung‘ von Flüchtlingssituationen. UN-Dokumente bezeichnen sie als „ideal“ (vgl. Zieck 2004: 24; Meier 1999: 339). In einer Informationsbroschüre seiner PR-Abteilung etwa konsolidiert UNHCR (2005a: 19): „Going home is always the best solution for refugees worldwide“. Die Statuten des UNHCR wie auch Dokumente des *soft law*, namentlich Resolutionen der UNO-Vollversammlung und Beschlüsse des UNHCR *Executive Committee*, schreiben als eine Aufgabe des UNHCR fest: „to promote the voluntary repatriation of refugees“; dies gilt, wenn die Bedingungen für eine Rückkehr gegeben sind (UNHCR 1996b; 1993: 4f.).

Auf Ebene der Flüchtlingslager äußert sich das Personal einiger NGOs eher vorsichtig, dagegen befürworten vor allem UNHCR-Mitarbeiter die Rückkehr der Flüchtlinge nach Angola rundheraus. Diese Haltung des UNHCR wird auch von der angolanischen und der sambischen Regierung mitgetragen. Nicht nur sind diese drei Akteure die Unterzeichner des *tripartite agreement*, das die vertragliche Basis der organisierten Repatriierung darstellt. Auch in allen Reden zu festlichen Anlässen während der Feldforschung fordern vor allem sambische Regierungsvertreter die Angolaner ex-

plizit zur Rückkehr auf. So erklärt der *Deputy Minister* der Provinzregierung beim Festakt zum Beginn der Repatriierung: „Es ist immer klar gewesen, dass der *refugee status* ein *temporary status* ist, das ist auch wirklich so, und jetzt ist die Zeit gekommen, nach Hause zu gehen.“ Ähnlich hatten bereits die Reden zum Weltflüchtlingstag am 20. Juni geklungen. Auch Flüchtlinge erklären mehrfach, die angolanische oder die sambische Regierung (oder beide) forderten sie zum Gehen auf.

Die positive Haltung des UNHCR zur Repatriierung wird beispielsweise deutlich, als das UNHCR-Büro in Nangweshi einen Evaluierungsbogen zum Weltflüchtlingstag ausfüllt, der dann an die *Public Affairs*-Abteilung des UNHCR in Genf zu schicken ist. Unter der Rubrik „Objectives“ steht unter anderem zu lesen: „improve refugees‘ optimistic perception about voluntary repatriation.“ Dass sich die Einstellung der Lagerbevölkerung seit einer von UNHCR organisierten *Go-and-see*-Reise einiger Flüchtlinge verbessert hat, berichtet ein Mitarbeiter anderem Personal als gute Neuigkeit.

Während Mitarbeiter des UNHCR und der Gastregierung den angolanischen Lagerflüchtlingen die Repatriierung durchweg empfehlen oder nahelegen, thematisieren sie die Frage der Freiwilligkeit kaum. Gerade im UNHCR scheint sie durch spezifische Elemente des Organisationswissens bereits abgedeckt. Immer wieder äußern UNHCR-Mitarbeiter, es sei für Flüchtlinge ‚natürlich‘, dass sie ‚nach Hause gehen‘ wollten (s.a. Rogge 1994: 31; Bakewell 1996; 2002b). Eine Mitarbeiterin, mit der ich in Genf spreche, ist nur ein Beispiel – wobei ihre Äußerung ein Licht darauf wirft, wie ambivalent die organisationalen Deutungen der Repatriierung (und der Flüchtlinge) sind. Ich spreche sie darauf an, wie nachdrückliche die Repatriierung in den Flüchtlingslagern propagiert wird, und sie erklärt: „Many are in the camp since thirty years: Then they are not in a rush to go. [...] if you don‘t pressurize them they are not going.“ Hier sieht sie Meheba als ein Beispiel: „It is where they have lived, born children, where there is availability of services, where they have buried their relatives.“ Ich frage: „And what about voluntariness?“ Sie antwortet: „Voluntariness is a concept that shouldn‘t even be there, because it is a natural principle even before it is a legal principle.“ In den Augen der UNHCR-Mitarbeiterin ist es ‚natürlich‘, dass Flüchtlinge heimkehren wollen. Sie betont die positive Einstellung, die UNHCR zur Repatriierung hat, auch gegenüber einem ‚verbreiteten Bild‘, UNHCR wolle aufgrund seines „interest to prolong refugee situations“ die Flüchtlinge gar nicht repatriieren. Wer dies äußert, etwa die angolanische Regierung oder NGOs, kennt sich infolge dieser Mitarbeiterin oft nicht aus. UNHCR vertritt explizit eine politische Linie, die Repatriierung willkommen heißt.

Insgesamt verweist das Forschungsmaterial auf ein beim UNHCR-Personal anerkanntes Bild von ‚dem Flüchting‘, demzufolge er nicht auf Dauer im Zufluchtsland bleiben will. Die Figur ‚des Flüchtlings‘, der eine bestimmte ‚Natur‘ zugeschrieben wird, ist in hohem Maß institutionell definiert. Auch in den Aussagen der Mitarbeiter fallen in diesem Zusammen-

hang immer wieder Begriffe wie „natural“. Den Flüchtlingen zugeschriebene Eigenschaften wie der Rückkehrwille werden als ‚natürlich‘ definiert, und die so konstruierte ‚Natur des Flüchtlings‘ wird zu einem handlungsleitenden und legitimatorisch einsetzbaren Element der Organisationskultur. Dass Flüchtlinge ihr Herkunftsland als ihre Heimat sehen, in die sie zurückkehren wollen, ist heute ein kaum hinterfragtes organisationskulturelles Deutungsmuster des UNHCR. Seine Entwicklung ging mit einer politischen Schwerpunktverlagerung einher. Die Repatriierung wurde ab den achtziger Jahren zu der von den wichtigen Geberländern bevorzugten ‚Lösung‘ von Flüchtlingssituationen (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 93-105), worauf im folgenden Kapitel noch einzugehen sein wird. Das institutionalisierte Bild des Flüchtlings, der am liebsten nach Hause zurückkehren will, macht seinerseits die Frage unnötig, ob eine Repatriierung ‚freiwillig‘ erfolgt. Die organisierte Rückführung erfüllt in dieser Perspektive die eigentlichen, natürlichen Wünsche der Flüchtlinge, auch wenn man sie – entsprechend der oben zitierten Äußerung – nach Jahrzehnten des Lebens im Aufnahmeland mit etwas Druck dazu bewegen muss, ihrem ureigensten Wunsch entsprechend zu handeln.

Diese Perspektive, in der der Rückkehrwunsch von Flüchtlingen als selbstverständlich angenommen wird und daher auch nicht mehr erfragt werden muss, ist keine Konstante in der Geschichte des UNHCR. Zu der Zeit, als die Repatriierung nicht als fraglos ‚beste‘ Lösung für Flüchtlingssituationen propagiert wurde, stand nach Loescher die explizite Entscheidung der Flüchtlinge stärker im Vordergrund. Das änderte sich, als in der internationalen Politik die Rückkehr – beziehungsweise Rückführung – von Flüchtlingen zur bevorzugten Strategie wurde:

„For UNHCR this was a dramatic shift from its traditional position that repatriation had to be a strictly voluntary decision on the part of refugees. Rather, it would now be the UNHCR who would make the assessment as to whether conditions were safe enough for return“ (Loescher 2003a: 10).

Die Veränderungen in seiner Repatriierungspolitik formuliert UNHCR nicht explizit auf der programmatischen Ebene – wie gezeigt wurde, nimmt die freiwillige Entscheidung der Flüchtlinge weiterhin einen zentralen Platz im Diskurs ein. Die Beobachtungen während des Beginns der Repatriierung nach Angola stehen dagegen im Einklang mit Loeschers Sicht, dass die Frage, *ob* eine Rückführung stattfindet, maßgeblich von UNHCR getroffen wird. Einerseits trifft also UNHCR (im Zusammenspiel mit den jeweils betroffenen Regierungen) die Entscheidung über eine Repatriierung, und andererseits ist deren ‚Freiwilligkeit‘ rechtlich gefordert und legitimatorisch notwendig. Aus dieser Kombination ergibt sich die Frage, wie UNHCR und andere Instanzen des Flüchtlingsregimes auf die Flüchtlinge einwirken, um deren ‚freiwillige Repatriierung‘ zu erreichen.

Dimensionen der Freiwilligkeit

Freiwilligkeit versus körperlicher Zwang

Während viele Flüchtlinge den Begriff der Freiwilligkeit auf den Zeitpunkt der Rückkehr oder deren individuelle Durchführung beziehen, sagt er für UNHCR-Mitarbeiter vor allem aus, dass die Rückführung ohne physischen Zwang geschieht. Als ein Beispiel für eine unfreiwillige Repatriierung nennt die im vorigen Abschnitt zitierte UNHCR-Mitarbeiterin Tansania, das nach einer Militarisierung burundischer Flüchtlinge Tausende von ihnen mit einem Armeeinsatz zu Fuß zurück nach Burundi zwang (s.a. Whitaker 2002): „*They marched out these refugees to Burundi*“. Die Richtlinien des UNHCR untersagen auch die grobe Behandlung der Rückkehrer, die Repatriierung soll „*in safety and dignity*“ erfolgen (z.B. UNHCR 2004e).²⁰

Unmittelbarer physischer Zwang, „*Aktionsmacht*“ im Sinne von Popitz (1992: 24f.), ist bei der Repatriierung von Meheba nach Angola während der Feldforschung in der Tat nicht zu beobachten. Auch Berichte über andere Phasen dieses *repatriation exercise* beinhalten keine Hinweise darauf.

Insbesondere NGO-Mitarbeiter üben jedoch Kritik am Umgang mit den Flüchtlingen während der Rückführung. Die Repatriierung ist für die Rückkehrer körperlich sehr hart und psychisch voller Unsicherheiten. Diese Belastungen ergeben sich nur zum Teil aus den logistischen Schwierigkeiten bei einer derart groß angelegten Unternehmung. Ebenso tragen organisatorische Fehlleistungen und auch der Druck durch politische Vorgaben zu dem bei, was den *returnees* bei der Reise nach Angola zugemutet wird.

Untereinander ebenso wie in Interviews verweisen Mitarbeiter verschiedener Organisationen darauf, dass die angolanische und teils auch die sambische Regierung Druck ausüben, damit bestimmte Zahlen von Flüchtlingen zu bestimmten Zeitpunkten nach Angola gebracht werden. So wird unmittelbar vor dem ersten geplanten (und dann verschobenen) Konvoi die anvisierte Zahl der Rückkehrer von 500 auf 400 reduziert. Die Begründung lautet, dass Angola gerade nicht mehr aufnehmen kann. Ähnliches passiert aus (umstrittenen) Kapazitätsgründen beim zweiten Konvoi, bei dem die angestrebte Zahl kurzfristig von 1000 auf 500 gesenkt wird. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits 590 Rückkehrer für den Konvoi registriert. Nach Berichten eines NGO-Mitarbeiters nimmt UNHCR daraufhin 90 Personen von der Liste; sie erfahren erst morgens an den Sammelpunkten, dass sie nicht wie erwartet am gleichen Tag zur Rückkehr aufbrechen. Der Erzählung des Mitarbeiters zufolge wurde diese Entscheidung auf einem Vorbereitungstreffen der Organisationen begründet, die Flüchtlinge hätten jetzt dreißig Jahre gewartet, da könnten sie auch noch eine Woche mehr warten, das müssten sie verstehen. Bei späteren Konvois besteht umgekehrt erheblicher politischer Druck, möglichst viele Flüchtlinge zu transportieren. Geplant sind im Zeitraum der Feldforschung meist 1000 Personen pro Konvoi. Da einige der auf den Listen eingetragenen Rückkehrer kurzfristig absagen oder aus medizinischen Gründen nicht reisen können, werden in mindestens zwei Fällen wäh-

rend der Feldforschung nachts Nachrücker von ihren Wohnquartieren in das *Departure Centre* gebracht. Ein NGO-Mitarbeiter schildert den Vorgang (wobei die Erzählungen in diesen Fällen je nach Sprecher leicht differieren, der grobe Ablauf scheint jedoch gesichert):

MN: „UNHCR had planned to send one thousand people. But due to transport constraints on the part of IOM, they reduced the number to five hundred; so many people who were supposed to travel were not part of the list. Now, of that five hundred of the remaining list, there were a few last minutes drop-outs, due to [?] sickness, medical screening, change of mind. So it was no longer five hundred, it was 465 remaining. And there was criticism from the Angolan government. They planned one thousand, [which was reduced to] five hundred, five hundred reduced to four hundred something. Then UNHCR decided no, but let's just make the number of five hundred possible. So at last minute, after everybody was brought in, at the last minute it was decided that we needed to at least to make up for the number of 500. So I was given a list of, a reserve list. Unfortunately that reserve list didn't contain some of the people who were on the initial one.“

KI: „Who thought they would travel?“

MN: „Yeah. [...] So I had to go look for families who decided to [combine?] in the way that they can pack in forty-five minutes. But unfortunately we were only able to get twenty-seven people. [...] So I brought them in the night, around 24 hours.“

KI: „And what happened, what did you tell the people, how did they react?“

MN: „We told them that there was a new, because earlier on when we went to tell them about the reduction of the numbers from one thousand to five hundred, we said we don't know what happened in the computer systems, so there might be a possibility that after seeing the computers, maybe we come back for some of you who were promised to travel. So when we went, that made it easy for us to get acceptable. [...] Earlier on we only wanted to give them hope, but it turned out that that hope became realistic, [...] so when we went there, people just rushed, we announced in the village, people just rushed to come and [assemble?] anybody, we announced that there are some who actually can travel now. [...] First we went to the leaders, community leaders, and told them that we need [help?], they tried to communicate. We even used our megaphone to communicate.“

KI: „But didn't many other people also come who were not on the reserve list?“

MN: „Yeah sure, many other people came, and we had to explain the situation, that it is not actually everybody; it's just a few people. We explained it, of course it was painful to them, but they accepted, [said?] we wait for the next convoy.“
[...]

KI: „And those people had already packed, or did they go home to pack?“

MN: „They went to go and pack. That took time, people had to pack, they had to find their family members, call them, mobilize them, pack, then get onto the trucks. [...] We were at the *Departure Centre* at 24 hours.“

Dieser Bericht verdeutlicht den praktischen Spielraum des ‚gewaltfreien‘ Rückführens. Rückkehrwillige Flüchtlinge sind in dieser Episode einem mehrfachen Wechsel ihrer Informationen und Erwartungen ausgesetzt, ihnen wird ein Termin angekündigt, dann vorläufig abgesagt (wobei ihnen nur, um sie zu beruhigen, Hoffnung gemacht wird, dass sie vielleicht doch zum geplanten Termin gehen können), schließlich werden sie nach Einbruch der Dunkelheit informiert, sie könnten jetzt gehen – sie packen und verabschieden sich, soweit das auf die Schnelle möglich ist, und werden noch in der Nacht in das *Departure Centre* gebracht. Das hier beschriebene Hin- und-Her bleibt im Zeitraum der Feldforschung kein Einzelfall. Schon bei einem der nächsten Konvois findet eine ähnliche nächtliche Nachregistrierung statt. Diesmal fahren die Mitarbeiter im Verwaltungszentrum in Road 36 erst gegen 23 Uhr los in das Wohngebiet in Zone H. Da von der ursprünglichen Liste mit 1000 Namen nur knapp 600 Flüchtlinge wirklich bereit waren zu gehen, werden nachts noch 422 zusätzlich aufgenommen. Nach Aussage mehrerer Mitarbeiter kommt die Aufforderung, nicht weniger als 1.000 Rückkehrer zu schicken, aus Cazombo, also dem Zielgebiet in Angola – ob vom dortigen UNHCR oder der angolanischen Regierung, darüber gehen die Auffassungen auseinander. In mehreren Fällen gehen die Registrierungen oder Nachregistrierungen für einen bestimmten Konvoi über die anvisierte Maximalzahl hinaus, so dass Rückkehrern doch abgesagt wird oder sie tagelang im *Departure Centre* auf den nächsten Konvoi warten müssen.

Gerechtfertigt wird dieses Vorgehen nicht nur durch organisatorische Notwendigkeiten und Unwägbarkeiten. Es ist maßgeblich der Rückkehrwille als ‚natürliche‘ Eigenschaft von Flüchtlingen, dessen legitimatorisches Gewicht fast jegliche Art und Weise deckt, die Rückkehr durchzuführen. So oft Maßgabe für die Repatriierung „in safety and dignity“ betont wird, so deutlich wiegt diese Maxime geringer als die Grundannahme vom übermächtigen Rückkehrwillen der Flüchtlinge. Nur einmal höre ich einen Regierungsmitarbeiter angesichts der Vorgänge bei der Repatriierung sagen: „I don't know where all that safety and dignity is“. Ansonsten sind es vor allem NGO-Mitarbeiter, die mit Teilen der Abwicklung nicht einverstanden sind. Sie zeigen sich zum Beispiel empört, als IOM ihnen verbietet, nach einer Fahrzeugpanne auf der Strecke zur angolanischen Grenze eine Mahlzeit an die Flüchtlinge zu verteilen, die stundenlang in dem liegegebliebenen Bus sitzen – denn essen ist in den Bussen nicht erlaubt.²¹

Während der Feldforschung, also zu Beginn der Repatriierung, klagen die zurückkehrenden Flüchtlinge selbst nicht hörbar über den Ablauf der Rückführung mit seinen erheblichen körperlichen Härten. Dies ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass die betreffende Gruppe einen besonders großen Wunsch hat, nach Angola zu kommen.²²

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Interpretation von Freiwilligkeit als Abwesenheit von körperlicher Gewalt und grober Behandlung auf einen engen Begriff von Gewalt als physischem Erzwingen der Repatriierung gegen

Widerstand bezieht. Die körperlichen Belastungen, die aus der primären Orientierung der beteiligten Organisationen an politischen Forderungen, aus begrenzten materiellen Mitteln und organisationsinternen Erfolgskriterien entstehen, gehen nicht in das Kriterium der Freiwilligkeit ein, wie es insbesondere UNHCR- und Regierungspersonal definieren.

In Nangweshi, wo die Flüchtlinge der baldigen Repatriierung insgesamt skeptischer gegenüberstehen als in Mehebas Zone H, haben sie eher die Empfindung, dass in der Frage der Rückführung Druck auf sie ausgeübt wird. Ein sambischer NGO-Mitarbeiter erzählt mir, welche Folgen es hatte, dass die Flüchtlinge in Nangweshi in den ersten Monaten des Jahres 2003 auf die Hälfte reduzierte Nahrungsmittelrationen erhielten (nach Auskunft von UNHCR wegen überflutungsbedingter Transportprobleme):

„To them it has appeared as if it is an indirect way of making them go, so that they starve and when they feel the effects of starvation, the effects of going hungry, then they think of going back home. [...] This thing to them, you see, it's like it has been imposed on them.“

Die hier beschriebenen Flüchtlinge sehen die Reduzierung der Nahrungsmittel als eine Strategie des Aushungerns, die sie nach Angola zurücktreiben soll. Diese Interpretation ist Teil des Eindrucks, die Repatriierung würde ihnen aufgezwungen. Offensichtlich fühlen sich die betreffenden Flüchtlinge von außen zugunsten der Repatriierungsentscheidung unter Druck gesetzt – auch wenn sie den Ursprung dieses Drucks nicht genau verorten können. In diese Deutung reihen sich auch Klagen darüber, dass Hilfsgelder ihnen, den Flüchtlingen in Sambia, entzogen und nach Angola umgeleitet werden.

Freiwilligkeit versus Drohung und Versprechen

Nach den Grundsätzen des internationalen Flüchtlingsregimes sollen Flüchtlinge umfangreich über Möglichkeiten und Bedingungen der Rückkehr und des Lebens im Herkunftsland informiert sein, wenn sie ihre Repatriierungsentscheidung treffen (vgl. UNHCR 1996b). Sie sollen nicht gezielt verängstigt oder verlockt werden, um sie zu einer bestimmten Entscheidung zu bewegen.

Vor Ort allerdings werden inoffiziell und in direkten Interaktionen zwischen Personal und Flüchtlingen vor allem Drohungen immer wieder benutzt, um Flüchtlinge zu beeinflussen. Sie sollen zu politisch erwünschtem und, im organisatorischen Ablauf der Repatriierung, logistisch günstigem Verhalten bewegt werden. Ich beobachte dies direkt, als ich an einer Registrierung von Flüchtlingen für einen Repatriierungskonvoi teilnehme. Ein UNHCR-Mitarbeiter klagt darüber, dass Flüchtlinge, die für einen bestimmten Konvoi angemeldet sind, in letzter Minute ihre Entscheidung ändern. Daher werden die geplanten Rückkehrerzahlen in vielen Konvois unterschritten. Der Mitarbeiter weist alle Helfer an, diesmal bei der Registrierung den Flüchtlingen zu sagen: „Wenn ihr euch jetzt für den Konvoi registrieren

lasst, werdet ihr am Montag am Sammelplatz abgeholt, und wer dann nicht erscheint, wird auch in keinen der folgenden Konvois aufgenommen, bekommt keine Unterstützung bei der Rückkehr nach Angola und kann diese dann nur noch selbst organisieren.⁴ Der UNHCR-Mitarbeiter wiederholt die Anweisung auf der Autofahrt in die Zone H, wo die Registrierung stattfindet, und fordert dort die Dolmetscher nochmals gezielt auf, dies den Anwesenden mitzuteilen.²³

Einen ähnlichen Tenor trägt drei Jahre später, 2006, der letzte Aufruf zur organisierten Repatriierung. Nach Ablauf des ursprünglich für die Rückführung geplanten Zeitraums (2003 bis 2005) leben noch um die 29.000 angolanischen Flüchtlinge in sambischen Lagern, während 63.324 repatriiert worden sind. Die Zahlen sind damit hinter den Erwartungen insbesondere Sambias zurückgeblieben, die organisierte Rückführung wird um ein Jahr verlängert (vgl. UNHCR 2006c, d). Eine neuere Informationskampagne wird durchgeführt, und UNHCR (2006d) nennt als deren Zweck: „to stress to refugees that this is their last opportunity to be assisted under organised repatriation“. Ein Flüchtlingsvertreter aus Meheba wird in dem UNHCR-Bericht zitiert: „We have talked to our people, the refugees, on the need to take advantage of the repatriation now as this is the last chance to be assisted.“ Hier wird deutlich, wie mit Drohen und Versprechen eine Entscheidungssituation mit einer bestimmten Präferenz aufgebaut wird (vgl. Popitz 1992: 81f.): Bei der organisierten Repatriierung im Jahr 2006 handelt sich um eine ‚letzte Chance‘, ein zeitlich begrenztes Versprechen, deshalb ist es ‚notwendig‘, sie zu nutzen. Geschieht das nicht, so droht der Wegfall dieser Hilfe – und der ist, so wird unterstellt, auf jeden Fall zu vermeiden.

Ebenso wie hier werden auch in den oben geschilderten inoffiziellen Drohungen die Handlungspräferenzen ihrer Absender deutlich, vor allem die des UNHCR und der Gastregierung. Diese Akteure versehen mit dem Hilfversprechen die Handlungsalternative der Repatriierung mit einer eindeutigen Präferenz, während den Flüchtlingen für die Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, Nachteile in Aussicht gestellt werden.

Die Repatriierung von Sambia nach Angola ist in dieser Hinsicht kein Einzelfall. Guy Goodwin-Gill (1989: 177-179) schildert ein Beispiel aus Äthiopien, wo allen Flüchtlingen in einer Regierungsankündigung mitgeteilt wurde, wer nicht repatriiere, bekäme weder eine Aufenthaltsgenehmigung im Zufluchtsland noch Unterstützung bei einer späteren Rückkehr in das Herkunftsland. Geht der Aufenthaltsstatus im Zufluchtsland verloren und fehlt gleichzeitig die Möglichkeit, sich den bereits in das Herkunftsland Zurückgekehrten noch anzuschließen, steht auch die Drohung sozialen Ausschlusses im Raum. Flüchtlinge, die nicht an der organisierten Repatriierung teilnehmen, müssen befürchten, alleine und illegalisiert zurückzubleiben, ohne Mittel zur Rückkehr, aber auch ohne Mittel zum weiteren Leben im Zufluchtsland.

So einfach, wie es in manchen Drohungen der Lagermitarbeiter klingt, ist es allerdings nicht, einzelne Flüchtlinge von der Repatriierung auszu-

schließen. Offiziell verweigert werden kann die Rückführung kaum. Das ließe nicht nur rechtlichen Regelungen, sondern auch der politischen Zielsetzung einer weitgehenden Repatriierung der Angolaner zuwider. Dass die Drohung keine Grundlage hat, können die Flüchtlinge mit ihrer geringen Informationsgrundlage über die formalrechtliche Seite der Repatriierung allerdings schwer erkennen. Gerade Buschbürokratien wie die Flüchtlingslager, in denen die Machtunterlegenen nur geringes Wissen über die Verwaltungsherrschaft haben (vgl. Inhetveen 2006a: 99f.), ermöglichen derartige „Strategien der ungedeckten Drohung“ (Popitz 1992: 85). Wesentlich dafür, Macht durch Drohungen auszuüben, ist deren Glaubwürdigkeit, nicht die tatsächliche Chance, die angedrohte Handlung durchzuführen.

Institutionelle Autorität:

Freiwilligkeit versus autoritative Entscheidung

Die Haltung der Flüchtlinge zur Repatriierung hängt auch davon ab, wie sie deren Organisatoren einschätzen. Insbesondere in Nangweshi drücken Flüchtlinge bei diesem Thema ein angesichts des verbreiteten allgemeinen Misstrauens bemerkenswert hohes Vertrauen namentlich in UNHCR aus. Eine Reihe von ihnen verlässt sich darauf, dass UNHCR den Zeitpunkt der Repatriierung, vor allem mit Blick auf die Situation in Angola, im Sinne der Rückkehrer wählen wird. Entsprechend wollen sie nach Angola gehen, wann immer UNHCR sie dazu auffordert. Sofia Sasenda, eine Lehrerin in Nangweshi, erklärt das:

„Ich gehe mit der vom UNHCR organisierten Repatriierung, ja. [...] abgesehen von einigen kleinen Dingen, mit denen sie uns bei ihrer Repatriierung helfen können, denke ich, dass die Sache die sicherste ist, denn es kann sein, dass er korrekte Informationen darüber hat, dass es in Angola jetzt gut steht“ (nP).

Aus Sicht dieser Flüchtlingsfrau sprechen zwei Dinge für die organisierte Repatriierung durch den UNHCR: ‚kleine‘ materielle und logistische Hilfen, die die Rückkehrer erhalten, und – ohne Diminutiv – die Informiertheit des UNHCR, die sicherstellt, dass er die Flüchtlinge in ein sicheres Angola zurückbringt.

Weil sie UNHCR vertrauen, dass er sie nicht in ein unsicheres Land repatriieren wird, sind andere Flüchtlinge überzeugt, dass er die organisierte Rückführung keinesfalls vor einer allgemeinen Wahl in Angola ansetzen wird (was dann allerdings doch geschieht).

Das Vertrauen in UNHCR, das hier zum Ausdruck kommt, teilen allerdings längst nicht alle Flüchtlinge in Nangweshi. So spreche ich mit mehreren älteren Flüchtlingen über einen Fall, in dem Lagerbewohner heftigen Widerstand gegen einen UNHCR-Mitarbeiter leisteten. Nach öffentlichkeitswirksamen Versammlungen auf Lagerebene und einem Brief an die höheren Ebenen des UNHCR waren die Flüchtlinge in diesem Konflikt letztlich erfolgreich.²⁴ Ich frage, ob eine solche erfolgreiche Einflussnahme

auf UNHCR die Ausnahme ist. Im Prinzip war es das, antworten meine Gesprächspartner, aber in einem ernsten Fall kann die Bevölkerung ein solches Vorgehen wiederholen – und als Beispiel nennt einer von ihnen eine Repatriierung vor den Wahlen in Angola:

„Wenn einmal diese, eine solche Gelegenheit zum Gehen, zur Repatriierung kommt ... vor den Wahlen, kann das Volk ein, nicht eine Demonstration [manifestação], aber, ich kann sagen, wenigstens eine Beschwerde [reclamação] machen, genau. Denn mit Sicherheit ... nicht alle Leute mögen und wollen es, sich in das Feuer zu begeben, wenn sie wissen, dass dieses Feuer verbrennt und tötet“ (nP).

Dass eine organisierte Repatriierung vor den Wahlen in Angola angesetzt wird, sieht der Sprecher zumindest als Möglichkeit – und darauf könnte die Lagerbevölkerung mit einem deutlichen Einspruch reagieren. Auch dieser Flüchtling hält die politischen Bedingungen für eine Rückkehr nach Angola zum Zeitpunkt des Gesprächs noch nicht für gegeben.

Dennoch, zumindest in Nangweshi findet ein durch UNHCR verkündeter Zeitpunkt der Repatriierung bei Teilen der Lagerbevölkerung schon deshalb ein gewisses Vertrauen, weil er von UNHCR kommt. Die betreffenden Flüchtlinge schreiben UNHCR Autorität zu und bringen dessen Entscheidungen daher grundsätzlich Achtung entgegen. Auch unabhängig von individuellen Mitarbeitern verfügt UNHCR über institutionelle Autorität, die er in der Frage der Repatriierung machtvoll einsetzen kann. Zu den Grundlagen dieses Vorschussvertrauens gehören der zugeschriebene Wissensvorsprung des UNHCR, seine als legitim wahrgenommenen Regularien auch im Rahmen des internationalen Rechts sowie seine Fürsorge für die Flüchtlinge während des Lageraufenthalts.

Freiwilligkeit versus Entzug der Hilfe

Der Flüchtlingsstatus – und mit ihm der Anspruch auf Schutz durch die internationale Gemeinschaft – ist daran gebunden, dass Umstände im Herkunftsland die Menschen zur Flucht gezwungen haben. Ändern sich diese Umstände, dann gilt die internationale Unterstützung einer Flüchtlingsgruppe auf die Dauer nicht mehr als gerechtfertigt. Humanitäre Organisationen und die hinter ihnen stehenden Geldgeber ziehen sich zurück, Zufluchtsländer ändern den Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge. Formal können Staaten durch eine *cessation clause* feststellen, dass sich die Umstände im Herkunftsland bestimmter Flüchtlinge so geändert haben, dass sie zu keiner Angst vor Verfolgung mehr Anlass geben. Vorausgehen kann eine entsprechende Erklärung des UNHCR, die besagt: „[UNHCR's] statutory competence with regard to certain refugees had ceased to apply“ (Goodwin-Gill 1998: 85). Zwar wird die Klausel, die den Flüchtlingsstatus einer bestimmten Gruppe beendet, nicht immer formal ausgesprochen; ändern sich jedoch die Bedingungen im Herkunftsland deutlich, dann endet die Hilfe für Flüchtlinge in der Regel nach wenigen Jahren.

Unter den Flüchtlingen in Meheba und Nangweshi ist bekannt, dass die Unterstützung für sie in absehbarer Zeit eingestellt werden wird, nachdem der Bürgerkrieg in Angola mit dem Waffenstillstandsabkommen vom 4. April 2002 geendet hat. Nicht nur werden sich die Hilfsorganisationen zurückziehen, auch der Aufenthaltsstatus der Lagerbewohner als Flüchtlinge wird auslaufen.²⁵ Mehrere Gesprächspartner vor allem in Meheba äußern sich unsicher darüber, ob und unter welchen Bedingungen sie auch nach der organisierten Repatriierung in Sambia bleiben können. Dies gilt unter anderem für Nene Muswema, die Sambia inzwischen als ihr Zuhause ansieht:

„If the owners of the country in Zambia say that we don't want anybody to remain, I will just go because of that, but if they accept that I remain [...] I will continue staying here [...] But if the Zambians themselves say you have to go –, where will I get the money from if they tell me that you have to pay if you are to continue staying here, if they tell me this, where will I get the money from?“

Ob Nene Muswema ihrem Wunsch entsprechend in Sambia bleiben kann, darüber werden die ‚Besitzer des Landes‘ entscheiden. Die alte Frau hat Informationen darüber, dass Ausländer ohne Flüchtlingsstatus formal eine Aufenthaltserlaubnis brauchen, um in Sambia zu leben, und dass diese viel Geld kostet. Sie selbst wird solche Beträge nicht bezahlen können. Ihr weiterer Aufenthalt in Sambia wird davon abhängen, ob die sambische Regierung die betreffenden Regelungen des Ausländerrechts auch auf die dann ehemaligen Flüchtlinge anwendet.

Doch selbst wenn ihr ein Aufenthaltsrecht gewährt wird, macht sich Nene Muswema darüber Sorgen, dass sie – als alte und stark gehbehinderte Frau – nicht ohne Unterstützung leben kann. Wenn mit der Repatriierung Hilfsorganisationen und Nachbarn weggehen, so möchte sie wissen, kann sie dann von ihrem momentanen Wohnort dorthin gebracht werden, wo auch andere Leute leben?

Weniger der Aufenthaltsstatus als der Rückzug der Hilfe beschäftigt Crispino Kayombo in Meheba. Er und seine Frau möchten nicht bald nach Angola zurückgehen, sondern zumindest einige Jahre warten, ob dort wirklich Frieden ist. Das Ende der Hilfe könnte ihn allerdings zwingen, bereits vorher zu gehen: „If there will be a situation like forcing everybody to go, because they would no longer be responsible of anybody who remains, maybe that's when I'll be forced to go“ (dL).

Mit der doppelten Einschränkung, dass Hilfsleistungen und Aufenthaltsstatus wegfallen, setzen das Gastland und die humanitären Organisationen Bedingungen, die das Bleiben in Sambia zu einer problematischen Option machen.

Zum Zeitpunkt der Feldforschung ist die politische Diskussion in Sambia längst nicht abgeschlossen, welche Möglichkeiten der sambische Staat den Flüchtlingen zum Bleiben geben wird. Verbreitet ist die Auffassung, dass sie wie andere Ausländer auch eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis

brauchen werden – die mehr Geld kostet, als die meisten der Betroffenen aufbringen könnten. Wie insbesondere Meheba mit seiner relativ guten Infrastruktur nach der Repatriierung der Angolaner weiter genutzt werden soll, ist zunächst unklar. Im Umlauf sind Ideen, die von der Ansiedlung anderer Flüchtlinge über die Unterbringung städtischer Straßenkinder bis hin zur Vergabe von Land an sambische Ruheständler reichen.

Trotz der ungewissen Zukunft der Flüchtlingslager ist unter ihren Bewohnern bekannt, dass wesentliche äußere Bedingungen ihres momentanen Lebens nicht weiterbestehen werden. Ihr Flüchtlingsstatus wird enden, auch wenn sie in Sambia bleiben. Nach der organisierten Repatriierung werden Lager geschlossen werden oder zumindest die Flüchtlingshilfsprojekte den Angolanern nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie können mit der gesamten Infrastruktur des Flüchtlingslagers nicht weiter rechnen. Zu ihr gehören neben den Grundstücken für Häuser und Felder der Flüchtlinge unter anderem die Transportwege und –mittel wie Zufahrts- und Verbindungsstraßen und das Ambulanzfahrzeug, die Schulen und Weiterbildungseinrichtungen, die Unterstützung von Bedürftigen beispielsweise mit Decken und Secondhand-Kleidung, medizinische Betreuung, die Lagermärkte und die Wasserversorgung. Der Wegfall der Hilfe betrifft nicht nur die Unterstützung in Notfallsituationen, sondern auch die Grundlagen der alltäglichen Lebensführung, wie sie die Flüchtlinge während der vielen Jahre im Lager entwickelt haben.

Beim Ende der Hilfe für die Flüchtlinge eines bestimmten Herkunftslandes wird ihnen die Infrastruktur des Flüchtlingslagers entzogen, sei es dadurch, dass sie materiell abgebaut wird, oder dadurch, dass sie für die ehemaligen Nutzer unzugänglich gemacht, etwa an andere Gruppierungen übergeben wird. Die Flüchtlinge treffen ihre Entscheidung über die Repatriierung mit dem Wissen, dass mit dem Flüchtlingsstatus der bisherige materielle und organisatorische Rahmen ihres Lebens ganz oder großteils wegfallen wird.²⁶

Der drohende Wegfall materieller, organisatorischer und rechtlicher Lebensgrundlagen ist nicht primär ein Druckmittel, um gezielt das Handeln der Flüchtlinge zu beeinflussen. Er ist keine Sanktion, mit der für den Fall unerwünschten Verhaltens gedroht wird. Vielmehr ändern sich die Gegebenheiten im Aufnahmeland Sambia in Reaktion auf eine politische Veränderung im Herkunftsland Angola. Das geschieht unabhängig vom Verhalten einzelner betroffener Flüchtlinge. Das Ende der Hilfe ist keine Strafe für eine individuelle Entscheidung gegen die Repatriierung, sondern eine Konsequenz der politischen Gesamtsituation, der sich die Flüchtlinge stellen müssen, die in Sambia bleiben.²⁷

Für die angolanischen Flüchtlinge, die in Sambia blieben, wurden schließlich zumindest mittelfristige Übergangslösungen geschaffen, vor allem in den weiterbestehenden Lagern Meheba und Mayukwayukwa. Zum Zeitpunkt der Feldforschung, als die Flüchtlinge sich mit ihrer Entscheidung über die Repatriierung beschäftigten, waren diese Lösungen allerdings noch

keineswegs absehbar – nicht auf politischer Ebene und erst recht nicht in den Informationen, die die Administration an die Flüchtlinge weitergab.

Freiwilligkeit versus gezieltes Informationsmanagement

Für die Entscheidung der Flüchtlinge über die Repatriierung ebenso wie für deren Verlauf ist das Wissen über die Bedingungen von Gehen und Bleiben ausschlaggebend. Die Verwaltung informiert die Flüchtlinge gezielt in Informationskampagnen, Versammlungen und über die gewählten Flüchtlingsvertreter. Die Inhalte dieser Information werden unter den Verwaltungsorganisationen ebenso diskutiert wie unter der Lagerbevölkerung. Die Lücken und Unsicherheiten in ihren Informationen sind ein Dauerthema für die Flüchtlinge. Das Personal der durchführenden Organisationen setzt sich immer wieder damit auseinander, wie welche Informationen die Repatriierungsentscheidungen der Flüchtlinge und ihr Verhalten während des Unternehmens beeinflussen.

Auch über den Fall Sambias hinaus ist es unter den Akteuren des internationalen Flüchtlingsregimes ein Thema, welche Relevanz die Inhalte von Informationskampagnen für Repatriierungsaktionen haben. Die Folgen dessen, worüber welche Informationen an Flüchtlinge weitergegeben oder verschwiegen werden, sind etwa im Fall der Repatriierung aus der EU nach Bosnien-Herzegowina untersucht worden (vgl. Walsh/Black/Koser 1999). Auch UNHCR setzt sich mit diesem Fragenkomplex auseinander.²⁸ Advokatorische NGOs sind in mehreren Fällen der Frage nachgegangen, welche Informationen hinter der Zustimmung von Flüchtlingen zur Repatriierung stehen. Unter Rohingya-Flüchtlingen in Lagern in Bangladesch führte MSF-Holland eine eigene Befragung durch, um die Survey-Ergebnisse des UNHCR zu prüfen. Diese hatten eine hohe Zustimmung zur Repatriierung behauptet, was die Daten von MSF-Holland jedoch relativierten: „The vast majority said that UNHCR had not informed them that they had the right to say no to repatriation“ (Barnett/Finnemore 2004: 113). Der Jurist Goodwin-Gill (1989: 280) resümiert zur Freiwilligkeit von Repatriierungen: „The line between permissible encouragement and outright coercion will always be difficult to draw, and is likely to move according to one's perspective.“ Diese Schwierigkeit stellt sich in Flüchtlingslagern noch ausgeprägter als dort, wo die Wissenschancen gleichmäßiger verteilt sind. Freiwilligkeit und Zwang erweisen sich in der komplexen Ordnung des Flüchtlingslagers als deutungsoffene und mehrdimensionale Konzepte, deren Interpretationen von den heterogenen Perspektiven der Beteiligten abhängig und im Rahmen der Lagerpolitik strategisch einsetzbar sind.

Im Fall der Repatriierung nach Angola kommentiert ein ausländischer NGO-Mitarbeiter in Meheba die von UNHCR und der sambischen Regierung durchgeführte Informationskampagne: „The only thing the information campaign succeeded in was convincing all refugees that they wanted to go.“ Diese Bemerkung bezieht sich auf zwei Gesichtspunkte der Informationspolitik. Erstens verweist der Ausspruch auf einen weitgehenden Misserfolg der

Informationskampagne, denn bis auf eines hat sie nichts erreicht. Unter den Flüchtlingen besteht eine erhebliche Verwirrung hinsichtlich der meisten praktischen Belange der Repatriierung. In Interviews beklagen sie die Unklarheiten, sie stellen Fragen über die Organisation der Repatriierung an das Forschungsteam ebenso wie an unbeteiligte Organisationsmitarbeiter. Der logistische Ablauf der Repatriierungsaktion wird immer wieder gestört, weil die Rückkehrer sich aufgrund ihrer Informationslage anders verhalten, als die durchführenden Stellen es vorgesehen haben. Zweitens verweist die zitierte Äußerung darauf, was die Informationskampagne nach Ansicht des Sprechers erbracht hat: Die Flüchtlinge wurden davon überzeugt, dass sie gehen wollen. Er führt es auf die Informationskampagne zurück, dass „alle“ Flüchtlinge zu der Ansicht kommen, sie wollten nach Angola zurückzukehren. Es geht darum, nicht nur irgendeine Rückkehr, sondern eine freiwillige Rückkehr durchzusetzen. Die Deutung der Repatriierung als freiwillig soll von den Flüchtlingen übernommen, sie sollen von dieser Sichtweise „überzeugt“ werden. Der eingangs zitierte Scherz – „Repatriation is voluntary, but everybody has to go“ – gilt hier in der Umkehrung: Jeder wird gehen, aber es muss freiwillig sein.

Unbestritten wünschen sich viele Flüchtlinge, nach Angola zurückzukehren. Gleichzeitig aber wurde die Repatriierung den Flüchtlingen sehr nachdrücklich empfohlen. Informationen über die Möglichkeiten zu bleiben waren den Lagerbewohnern kaum zugänglich. Zwei UNHCR-Mitarbeiter erklären mir unabhängig voneinander, dass die verfügbaren Informationen über diese Option gegenüber den Flüchtlingen bewusst im Hintergrund gehalten wurden. Zur Zeit der Feldforschung verhandelt UNHCR noch mit der sambischen Regierung über einen permanenten Aufenthaltsstatus, doch die offenen Fragen sind nur ein Grund dafür, die Möglichkeit nicht mit den Flüchtlingen zu erörtern. Der UNHCR-Mitarbeiter, der mir im Büro in Lusaka den Stand der Verhandlungen mit Sambia erläutert, stellt auch klar: Die angolanischen Flüchtlinge sollen auf *voluntary repatriation* gehen, das ist die bevorzugte Lösung. Wenn man jetzt sagt, sie könnten unter bestimmten Bedingungen auch bleiben, gibt das, so der Mitarbeiter, nur „confusion“. Im seinem Büro hängt ein UNHCR-Plakat, das die organisationskulturelle Grundannahme deutlich macht, dass ‚der Flüchtling‘ sich wünscht, in seine Heimat zurückzugehen: Unter dem Bild einer Graffiti, die lautet „Refugee go home“, steht als Antwort: „He would if he could.“ Jeder Flüchtling würde also nur zu gerne in sein Herkunftsland zurückkehren, hätte er nur die Möglichkeit. Allerdings ist das Vertrauen des UNHCR in diesen Wunsch der Flüchtlinge nicht so stark, dass die Organisation es riskieren würde, ihn durch Informationen zur Möglichkeit, in Sambia zu bleiben, in Frage zu stellen. Das Bild vom Flüchtling mit dem natürlichen Wunsch zur Rückkehr ist einerseits eine organisationskulturelle Grundlage der Repatriierungspolitik mit ihrer Föderalisierung der Rückführung. Andererseits wählt UNHCR in seiner Informationskampagne gezielt solche Informationen aus, die diesen Wunsch tendenziell stärken.

In Nangweshi wird die Repatriierung deutlich kritischer beurteilt als in Meheba, da die Flüchtlingsbevölkerung von Nangweshi als UNITA-nah bekannt ist. Auch das Personal vor Ort geht von politischen Bedenken der dortigen Lagerbewohner aus, die zu der Bürgerkriegspartei zu rechnen sind, die letztlich gegen die Regierungstruppen ‚verloren‘ hat. Mit einem sambischen NGO-Mitarbeiter spreche ich über die Ängste der Flüchtlinge vor der Rückkehr nach Angola. Als ich ihn in diesem Zusammenhang nach der Freiwilligkeit der Repatriierung frage, äußert er sich sehr entschieden über die Informationspolitik des UNHCR und der sambischen Regierung:

RM: „It's not voluntary, because you see ... one thing the government is not properly explaining is ... they are saying it's voluntary, but they are not exactly telling these people to say: Those people who will not go, what shall be of them? They are not willing to come straight and explain to them so that they know: ,Oh yes, then we can stay.‘ But what they are saying is: ,Everyone must go. If there will be someone remaining then we, HCR will be withdrawing.‘ So with HCR withdrawing they think they will go hungry. But they cannot tell them that ,well if you go, if some people remain, maybe other agencies are going to come and help you.‘ They don't say that.“

Der Mitarbeiter schildert konkret, welche Botschaften über die Repatriierung Regierung und UNHCR den Flüchtlingen vermitteln und welche nicht: Möglichkeiten zu bleiben werden verschwiegen, dagegen wird der Rückzug der Hilfsorganisationen aus Sambia in Aussicht gestellt.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Repatriierung zeichnet sich ab, dass UNHCR und die sambische Regierung in ihrer Informationskampagne den Flüchtlingen die Option der Repatriierung gezielt nahe legen, andere Möglichkeiten dagegen bewusst nicht in den Blick rücken oder verschweigen. In der Folge kann bei der Lagerbevölkerung eine große Zustimmung zur Repatriierung administrativ registriert werden. Gezielt unterbelichtet belässt die Informationspolitik der Verwaltung die Möglichkeiten, sich gegen die Repatriierung zu entscheiden. In Interviews und den besorgten Nachfragen einiger Flüchtlinge wird deutlich, dass das Fehlen dieser Informationen eine Zukunft in Sambia unsicher, unberechenbar und damit auch bedrohlich erscheinen lässt. So schwierig sich die Situation in Angola darstellt, bei einer Rückkehr dorthin können sich die Flüchtlinge zumindest über ihren rechtlichen Status und einige materielle Hilfen in der Anfangszeit sicher sein.

Die gezielte Einflussnahme auf die Repatriierungsentscheidung durch eine entsprechende Informationspolitik verweist auf eine spezifische Machtform. Es ist die Macht über das Wissen derer, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Nicht gemeint ist hier die Macht *durch* exklusives Wissen, zum Beispiel professionelles oder Expertenwissen; in diesem Fall wäre das Wissen eine *Machtressource*. Vielmehr ist bei der Macht *über* Wissen die Kontrolle der Informationen und Kenntnisse, über die die Machtunterlegenen verfügen, das Wesentliche.²⁹ Indem deren Wissensbestände gezielt beein-

flusst werden, erhalten auch ihre Entscheidungsoptionen erstens Kontur und zweitens spezifisches Gewicht zugunsten der politisch erwünschten Entscheidung aus Sicht der Machthaber.

Nach der organisierten Repatriierung: Einige Zahlen und Folgerungen

Im Jahr 2006 wird die organisierte Repatriierung von Sambia nach Angola abgeschlossen. Die Zahlen, die UNHCR dann bekannt gibt, werfen in zweierlei Hinsicht zusätzlich Licht auf den Themenbereich von Freiwilligkeit und Macht bei der Repatriierung.

Kurz bevor die über drei Jahre dauernde organisierte Repatriierung beendet wird, lobt eine Meldung von UNHCR (2006e) im Oktober 2006:

„[T]he successful UNHCR voluntary repatriation programme [...] has helped nearly 64,000 Angolan refugees to return from Zambia since 2003, leaving only about 29,000 Angolan refugees still in camps and settlements in Zambia [...].“

In Nangweshi leben im August 2006, kurz vor dem Ende der organisierten Repatriierung, noch immer um die 15.000 Flüchtlinge (gegenüber knapp 27.000 zum Zeitpunkt der Feldforschung). Von ihnen berichtet UNHCR (2006d) zum Ende des Jahres: „4,971 were relocated to Mayukwayukwa and 2,140 repatriated to Angola. The rest of the refugees indicated they were returning to Angola on their own.“ Während also knapp fünftausend der Flüchtlinge von Nangweshi auf absehbare Zeit in einem anderen sambischen Lager bleiben werden, wo sie über Farmland verfügen, ist es bei den knapp achtausend, die eine Rückkehr auf eigene Faust ankündigen, kaum zu sagen, wo sie sich tatsächlich niederlassen werden. Ende 2006 kümmert sich UNHCR (2006g) noch um 18.451 angolanische Flüchtlinge in sambischen Lagern und schätzt, dass sich weitere 49.000 unter der lokalen Bevölkerung in Sambia niedergelassen haben. Einige weitere Angolaner sind unter den 5.500 Flüchtlingen zu vermuten, die in den Städten Sambias leben.

Diese Zahlen weisen erstens darauf hin, dass weder die gezielt initiierten noch die strukturell bedingten Einflüsse auf die Repatriierungsentscheidung der Flüchtlinge dazu führten, dass sie alle nach Angola gingen. Zweitens machen die Zahlen offensichtlich, dass bei weitem nicht alle Flüchtlinge repatriiert werden wollten. Das heißt auch, dass eine der institutionalisierten Deutungen, die für die Rückführungspraktiken des internationalen Flüchtlingsregimes grundlegend sind, nämlich der ‚natürliche‘ Rückkehrwunsch ‚des Flüchtlings‘, an den mehrdimensionalen, heterogenen und wandelbaren Sichtweisen der Betroffenen vorbeigeht. Die Eigenschaft dieser organisatorisch kulturellen Deutung als legitimatischer Topos wird in der organisierten Repatriierung offensichtlich.

Was die Zukunft der verbliebenen Flüchtlinge in Sambia angeht, ist indessen das letzte Wort noch nicht gesprochen. Für das Jahr 2010 oder 2011

rechnet UNHCR (2009: 124) mit der Verkündigung einer *cessation clause* für angolanische Flüchtlinge – mit der die Grundlage für ihren rechtlichen Aufenthaltsstatus in Sambia endgültig fällt. Wie sich dies konkret gestalten und auf die Situation der dann ehemaligen Flüchtlinge in Sambia auswirken wird, ist ungewiss.

12.5 ZWANG UND DANKBARKEIT

Der Lageraufenthalt bedeutet für viele Flüchtlinge nicht nur Zwang, sondern hat auch Aspekte, die sie als wünschenswert sehen. Hier findet die institutionalisierte Deutung des Flüchtlingslagers als willkommene Hilfe ihr Pendant in der Perspektive der Flüchtlinge. Einerseits klagen viele Lagerbewohner über die eingeschränkte Bewegungsfreiheit, andererseits schätzen sie ausdrücklich die Vorteile des Lagerlebens. Sie sind dankbar dafür, dass sich jemand um sie kümmert, für die Hilfsdienste, die sie bekommen, und nicht zuletzt für den physischen Schutz, den die Lager bieten. Viele Gesprächspartner beziehen sich dabei auf Kriegserlebnisse in Angola. Toni und Laura Visapa zum Beispiel, ein altes Ehepaar in Nangweshi, beschreiben ihre Gefühle, als sie dort ankamen: „We were very happy because we knew that we have come into the country were there are no guns, there are no shootings“ (dU).

Der Schutz vor Gewalt nimmt in der Dankbarkeit der Flüchtlinge eine zentrale Stellung ein, und er ist in zweierlei Hinsicht grundlegend. Erstens stellt sich im Krieg die Frage nach Leben und Tod unmittelbar, die physische Bedrohung des eigenen Lebens rückt unentrinnbar ins Bewusstsein. Sicherheit vor der kriegerischen Gewalt wird zu einem fundamentalen Gut, das entsprechende Dankbarkeit hervorruft. Zweitens steht der Schutz vor Gewalt im Kern des Hobbesschen Problems. Zur Ordnungsmacht wird, wer die Menschen vor Gewalt schützt. Damit steht die physische Sicherheit, die das Flüchtlingslager den vor dem Krieg Fliehenden bietet, in engem Zusammenhang mit dem Herrschaftsanspruch der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen, die das Lager betreiben.

Während der Interviews wollen viele Flüchtlinge explizit Dank an Sambia und die humanitären Organisationen im Lager aussprechen, häufig am Ende des Gesprächs. In Meheba sind diese förmlich ausgedrückten Danksagungen etwas weniger häufig als in Nangweshi, aber ebenfalls nicht ungewöhnlich. Der angolanische *Chief* Manuel Chiyaze bedankt sich im Interview für eine ganze Reihe unterschiedlicher Leistungen, wobei der Adressat seines Dankes etwas vage bleibt:

„We are very thankful for the people who have taken care of us, at a time when our country was in war, having received us, having taken care of us, having kept us. Now thinking of taking us back, the way they will carry us in the vehicles, taking us back to our country, [...] the clothings they have given us, the food they have given us, the

prayers that have been answered that the country which was in war is now peaceful, we are thankful for that“ (dL).

Die mehr oder weniger ausführlichen Formulierungen von Dank an diejenigen, die das Flüchtlingslager betreiben, bilden ein nennenswertes Gegengewicht zu den die Gespräche durchziehenden Klagen über das ‚suffering‘ – den zwangsweisen Aufenthalt, die geringe Bewegungsfreiheit und andere negative Aspekte des Flüchtlingseins. Teils lassen sich die Danksagungen auf Höflichkeit und die Normen des Gastseins zurückführen. Die Detailiertheit des Dankes zeigt aber auch, wie deutlich die Flüchtlinge die empfangene Hilfe wahrnehmen. Die genauen Begründungen dessen, wofür die Lagerbewohner den Hilfs- und Verwaltungsorganisationen und insgesamt „Sambia“ und „der internationalen Gemeinschaft“ dankbar sind, weisen darauf hin, dass die Äußerungen keine bloßen Floskeln sind. Bei den Bewohnern von Flüchtlingslagern stehen Empfindungen der Dankbarkeit neben solchen des Zwanges und der Einschränkung.

Zusammenfassend lässt sich eine deutliche Spannung feststellen zwischen der Idee der freiwillig angenommenen Hilfe und den Zwängen, die Ursache und Kennzeichen des Lageraufenthalts sind. Es sind vor allem rechtliche Einschränkungen der Mobilität, die die Flüchtlinge von ihren ersten sambischen Zufluchtsorten in die Lager führen und denen sie dann als Lagerbewohner gegenüberstehen. Das Flüchtlingslager ist eine Form der Kasernierung, die den Flüchtlingen Leistungen bietet, für die sie ausdrücklich dankbar sind – insbesondere Schutz vor der Gewalt des Krieges, materielle Hilfen und Schulen für ihre Kinder. Die Lagerflüchtlinge sind einerseits Insassen, andererseits die Klientel humanitärer Organisationen. Der Aufenthalt im Lager ist ihnen durch ihren rechtlichen Status vorgeschrieben, sie werden dort bürokratisch verwaltet und empfangen zugleich Hilfsleistungen gemäß institutionalisierten humanitären Werten.³⁰

Vor diesem Hintergrund lassen sich Flüchtlingslager als Institutionen humanitärer Kasernierung bezeichnen. Für die Ordnung des Flüchtlingslagers ist einerseits die Interpretation der beteiligten humanitären Organisationen relevant, dass es in den Lagern um Hilfe geht und nicht um erzwungene Einschränkungen. Einfluss hat andererseits die Wahrnehmung vieler Flüchtlinge, die sich selbst ihrer Bewegungsfreiheit beraubt und auch in diesem Sinne ‚in den Händen‘ der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen sehen.

Anmerkungen zu Kapitel 12:

- 1 Die *National Registration Card* ist ein Identitätsdokument für Bürger Sambias.
- 2 Die Grenzregion ist historisch durch Immigration aus Angola geprägt, so dass die Kriegsflüchtlinge, die sich dort niederlassen, an ein lange bestehendes Migrationsmuster anknüpfen (vgl. Bakewell 2000a: 359-361). Einige der Interviewten wollten beispielsweise in Chavuma bleiben, einem Gebiet, in das ab Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts viele Angolaner zuwanderten (vgl. Oppen 2004: 177).

- 3 Die meisten Flüchtlinge in den Großstädten Afrikas leben dort jedoch illegal; in der Flüchtlingsforschung sind diese städtischen Flüchtlinge zunehmend ein Thema; vgl. u.a. Malkki 1995a; Jacobsen 2005.
- 4 Das Luvale-Wort für „Draht“ ist (*mu*)*lupango*. Daneben wird das Lager auf Luvale häufig auch als (*mu*)*limba* bezeichnet, was wörtlich „Kraal“ bedeutet. Beide Ausdrücke beziehen sich auf eine eingezäunte Einheit und drücken in Verbindung mit dem Flüchtlingslager negative Gefühle aus.
- 5 Slim (2002) zeigt, wie humanitäre Werte zunehmend nicht nur die Ziele, sondern auch die Vorgehensweisen und Verhaltenskodizes der in der humanitären Hilfe tätigen Menschen und Organisationen bestimmen; s.a. Hyndman 2000: 5.
- 6 Beobachtbar ist dies etwa bei dem SGBV-Projekt in Nangweshi (s. Kap. 16.3), das sich in seinen Schulungen und seiner Öffentlichkeitsarbeit so stark auf die Menschenrechte bezieht, dass es unter der Flüchtlingsbevölkerung als „*direitos humanos*“ (also ‚Menschenrechte‘) bezeichnet wird. Zum neuen Humanitarismus als wesentlichem legitimatorischen Diskurs des internationalen Flüchtlingsregimes s.a. Malkki 1996; Hyndman 2000: 3-7; Slim 2002.
- 7 Zu Beispielen aus anderen Ländern vgl. u.a. Kibreab 2003: 59-61.
- 8 Diese Diskrepanz wird auch innerhalb des konfliktreichen Feldes der Flüchtlingshilfe aufgegriffen. Auch Vertreter der teils hoch normativ aufgeladenen Flüchtlingsforschung vertreten sehr dezidiert Standpunkte gegen Flüchtlingslager generell, unter ihnen prominent etwa Barbara Harrell-Bond (z.B. 1994, 2002).
- 9 Bei Flüchtlingen der zweiten oder dritten Generation ist es keine Rückkehr, sondern ein erstmaliger Umzug nach Angola – dennoch heißen sie im Sprachgebrauch der Verwaltung *returnees*.
- 10 Zum Verhältnis des *non-refoulement* zur *voluntary repatriation* s.a. UNHCR 1985: 2; Fischel de Andrade 1997: 206f. Frühere Literatur zur Repatriierung von Flüchtlingen generell kommentiert die Auswahlbibliographie von Henrik Fosseldorf und Camilla Madsen (1994).
- 11 Rehberg (1994: 51) betont, „daß moraltheoretisch gut begründbare Dualismen (wie die von Erzwingung und Zustimmung) empirisch nicht weit tragen, weil eben Erzwungenes oft Zustimmung mobilisieren und herausbilden kann und weil so viele Einverständnisse eben doch auf Zwangsbedingungen beruhen.“
- 12 Popitz (1992: 26-29, 81f., 129-131) zeigt, wie Macht über das Stellen von gezielt gewichteten Handlungsalternativen ausgeübt werden kann. Die Gewichtung der Alternativen, die die vom Machthaber bevorzugte für den Machtunterlegenen günstiger erscheinen lässt, geschieht im Flüchtlingslager teils bewusst durch die Verwaltung (also als Machtaktion), teils ergibt sich die Gewichtung als Nebenfolge anders begründeten Verwaltungshandelns.
- 13 Es sind nicht genügend Informationen über die Methodik des NGO-Survey zugänglich, um diese Diskrepanz zu erklären. Die Auskünfte über den Survey stammen aus einem Interview mit einem hochrangigen Mitarbeiter der betreffenden NGO.
- 14 Zunächst ist zu betonen, dass dem Datensatz keine Zufallsauswahl zugrunde liegt, sondern ein theoretisch angeleitetes Sampling im Sinne der Grounded

Theory – das keine statistische Repräsentativität mit sich führt. Fragen zur anstehenden Repatriierung nach Angola waren Bestandteil des Interviewleitfadens; viele der Antworten lassen sich jedoch nicht einfach in Kategorien wie Zustimmung oder Ablehnung oder bestimmte Zeitpunkte für die Rückkehrspläne einordnen. Vielmehr sind bei einer Quantifizierung die Differenziertheit und die Kontextgebundenheit der Antworten zu berücksichtigen. Zudem waren bei einer Reihe von Interviews mehrere Flüchtlinge anwesend und diskutierten auch mit, ohne dass von jedem der Beteiligten separierbare Antworten vorliegen. In einigen Interviews kam das Thema, anders als geplant, nicht zur Sprache. Aus dem Material der Einzel- und Gruppeninterviews mit Flüchtlingen wurde mit Hilfe von Excel und SPSS ein kleiner Datensatz mit 75 Fällen angelegt und ausgewertet. Jeder der Fälle repräsentiert einen Flüchtling, der sich zu verschiedenen Fragen über die Repatriierung geäußert hat. Die Fälle umfassen alle einzeln befragten und einen Teil der in Gruppeninterviews befragten Flüchtlinge. Von ihnen wurden 34 in Meheba, 36 im Hauptlager von Nangweshi und fünf in dessen Erweiterung interviewt (die deutlich geringere Zahl der im Nangweshi Extension Camp interviewten Flüchtlinge hat vor allem logistische Gründe). Die in diesem Material enthaltenen Aussagen zu mehreren Aspekten der Repatriierung wurden zu geeigneten Kategorien zusammengefasst und dann ausgezählt.

- 15 Mit der Regenzeit, die etwa Anfang November beginnt, endet die organisierte Rückführung für das Jahr 2003 wegen der schwierigen Straßenverhältnisse. Für viele Flüchtlinge ist es wichtig, zu einem Zeitpunkt nach Angola zurückzukehren, der es erlaubt, vor Beginn der nächsten Regenzeit ein Haus zu bauen und mit Gras zu decken.
- 16 Zu den Bedingungen des Repatriierungswunsches von afrikanischen Flüchtlingen allgemein s. Rogge 1994: 31-34. Rogge hebt vor allem die Bedeutung der Beziehung hervor, die ein Flüchtling zu seinem Herkunftsland empfindet, spricht aber auch (explizit wertend) die Relevanz von fortgeführten Hilfsleistungen an, die Flüchtlinge dazu bewegen können, im Zufluchtsland zu bleiben.
- 17 Die fünf Fälle aus dem Erweiterungslager von Nangweshi sind im Diagramm ausgeklammert. Der Hintergrund der dortigen Bevölkerung ist im Vergleich zu den anderen Lagern schwerer einzuordnen.
- 18 Dies tut etwa Human Rights Watch (2005: 10f.) im hier betrachteten Fall der angolanischen Flüchtlinge. Die Organisation leitet aus der hohen Zahl spontaner Rückkehrer seit Kriegsende und den langen Wartelisten für die organisierte Repatriierung ab: „[T]he repatriation of Angolan refugees from DRC and Zambia [...] appears to be voluntary“ (10). Human Rights Watch kann mit seinem Vorgehen – insbesondere der Beschränkung der wenigen Flüchtlingsinterviews auf Rückkehrer, die 2004 schon in Angola sind – diejenigen Flüchtlinge, die nicht nach Angola zurückkehren möchten oder zögerlich sind, kaum erfassen (sie sind zu diesem Zeitpunkt noch zu großen Teilen in Sambia) und geht auch nicht der Frage nach, was mit diesen geschieht. Unbestreitbar allerdings stoßen unterschiedliche Repatriierungsaktionen bei den jeweils betroffenen Flüchtlingen auf sehr verschiedene Grade von Zustimmung. Bei den Angolanern ist der

Rückkehrwunsch sicher relativ hoch im Vergleich zu Flüchtlingen aus einigen anderen Ländern. In Meheba beispielsweise verweigern während der Feldforschung Flüchtlinge aus Burundi die Registrierung zur Repatriierung und wollen sich insbesondere nicht fotografieren lassen.

- 19 Ein Flüchtlingsvertreter nennt dies als Beispiel dafür, dass Flüchtlinge keine Jobs im Lager bekommen, obwohl sie geeigneter wären. Er bemerkt, dass die sambischen *registration clerks* portugiesische Namen der Flüchtlinge oft falsch schreiben. Da die Daten auch für die offiziellen Rückkehrerpapiere der Flüchtlinge verwendet werden, kann dies für die Betroffenen durchaus administrative Schwierigkeiten zur Folge haben.
- 20 Ebenfalls gebräuchlich ist die Formulierung „in safety and with dignity“, z.B. UNHCR 1996b; s.a. Zieck 1997: 444f.
- 21 Als Proviant für die Fahrt nach Angola erhalten die Rückkehrer je zwei sogenannte *high-energy biscuits*. Im genannten Fall kam der Pannenbus nach Erzählungen mehrere Beteiligter erst gegen Mitternacht in das *Transit Centre*, in dem die Konvois auf der zweitägigen Fahrt die Nacht verbrachten, und die Insassen konnten nur noch Reste des Abendessens bekommen.
- 22 Ein Mitarbeiter führt die klaglose Geduld in Warteschlangen, auf Lastwagen, Tag und Nacht, auf die friedfertige Grundeinstellung der Angolaner zurück und meint, in der gleichen Situation hätten Flüchtlinge aus dem Kongo schon längst protestiert. Dies entspricht dem Bild großer Teile des Personals von kongolesischen Flüchtlingen als „trouble makers“. Die Äußerung weist jedoch auch darauf hin, dass dieser (sambische) Mitarbeiter den Ablauf der Repatriierung nicht als selbstverständlich empfindet.
- 23 Später stellt sich im Übrigen heraus, dass für den betreffenden Konvoi insgesamt deutlich zu viele Flüchtlinge registriert wurden und daher gar nicht alle mitgenommen werden konnten. Ich höre auch von Fällen, in denen Flüchtlinge sich für einen späteren Konvoi angemeldet hatten, dennoch früher auf der Konvoiliste erschienen und ihnen angedroht wurde, wenn sie die Chance jetzt nicht wahrnahmen, würden sie erst am Ende der Repatriierung oder gar nicht nach Angola gebracht.
- 24 Der betreffende UNHCR-Mitarbeiter, dem Lagerbewohner unter anderem Spitzeltätigkeiten für die angolanische Regierung vorwarfen, musste seine Stelle verlassen, allerdings mit einer anderen offiziellen Begründung; ausführlicher s. Kap. 14.3.
- 25 Das Problem der Aufenthaltsgenehmigung stellt sich vor allem für die Lagerflüchtlinge in Sambia. Die in den Grenzgebieten siedelnden angolanischen Flüchtlinge leben dort ohnehin schon inoffiziell und stehen mit einer Änderung des Flüchtlingsstatus für Angolaner nicht automatisch im Blick der Behörden.
- 26 Zum Umgang liberianischer Flüchtlinge mit dem Ende der Flüchtlingshilfe in Ghana vgl. die Studie von Shelly Dick (2002); zu einem anderen Fall eines Rückzugs des UNHCR s.a. Kaiser 2002.
- 27 Zu dieser Unterscheidung von Sanktionen und bloßen negativen Folgen vgl. Popitz 2006: 141f., Spittler 1967: 22-24.

- 28 Arthur C. Helton (1993: 2), Experte für Flüchtlingsrecht, thematisiert bei einer *Round Table Consultation* des UNHCR zur freiwilligen Repatriierung den Begriff der „knowledgeable decision“ von Flüchtlingen und fragt explizit: „What about information regarding other solutions, i.e., permanent asylum or resettlement? Under what circumstances, if any, should access to information be restricted about solutions other than repatriation?“
- 29 Implizit angesprochen wird diese Unterscheidung zwischen Informationsressourcen und der ‚Manipulation‘ von Information auch bei Barnett und Finnemore (2004: 6) in ihrer Analyse der Macht internationaler Organisationen.
- 30 Die rein humanitär begründete Hilfe für Flüchtlinge unterscheidet sich von der Hilfe in Einrichtungen wie Krankenhäusern darin, dass von der Klientel – oder ihren Versicherern – keine Kompensation für die Unterstützung erwartet wird. Eben damit, dass die Flüchtlinge sich (momentan) nicht selbst helfen können, indem sie Austauschbeziehungen eingehen, werden sie zu Empfängern humanitärer Hilfe, in der Reziprozitätsnormen zumindest auf materieller Ebene typischerweise ausgesetzt sind.

