

Kapitel 11

Polyhierarchische Strukturen

11.1 DIE PLURALITÄT VON HIERARCHIEN UND MACHTANSPRÜCHEN

Totale Institutionen wie Kasernen, Klöster oder Gefängnisse haben eine Verwaltung mit klarer Kompetenzverteilung und einer formal integrierten Hierarchie. Sie weisen damit *eine* zusammenhängende bürokratische Verwaltungsstruktur auf, in der jede Zuständigkeit einer bestimmten Instanz formal zugewiesen ist (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 17). In den Fällen, in denen verschiedene Arbeitsbereiche durch organisatorisch unterschiedene Akteure abgedeckt werden – etwa im Krankenhaus ärztliche und pflegerische Tätigkeiten –, sind die jeweiligen Strukturen in der gemeinsamen sozialen Einheit hoch integriert, durch langfristig bestehende Vereinbarungen geregelt, über den Einzelfall hinaus institutionalisiert und in langer Zusammenarbeit der selben Akteure auch informell eingespielt.

Die Institution des Flüchtlingslagers ist anders angelegt. Für Flüchtlingslager sind Verwaltungsstrukturen typisch, in denen mehrere Hierarchien gleichzeitig bestehen und ihr Verhältnis zueinander teilweise formal definiert ist, zu großen Teilen aber immer wieder ausgehandelt oder umkämpft wird. Michael Lanphier (1988: 314) spricht über den Arbeitskontext von NGOs in der Flüchtlingshilfe als „multi-layered bureaucracy of at least two types: 1) NGO's own bureaucracy; 2) the bureaucracy of the host country“. Die typische Verwaltungsstruktur von Flüchtlingslagern in den Ländern des Südens geht über die hier beschriebene ‚doppelte Bürokratie‘ noch hinaus. Zusätzlich zu den Strukturen der NGOs und der Gastregierung geht im Flüchtlingslager die Administration des UNHCR wirkmächtig in den Handlungsrahmen der Akteure ein. Hinzu kommen in der Regel weitere UN-Organisationen (wie WFP in Meheba) oder anderer Organisationen (wie IOM während der organisierten Repatriierung), wenngleich meist mit weniger Personal. Auch ohne Berücksichtigung dieser zusätzlichen organisationalen Akteure ist im Flüchtlingslager immer von drei Akteuren mit eigener bürokratischer Struktur auszugehen: Gastregierung, UNHCR und NGOs – wobei letztere genauer eine Akteursgruppe aus einer Reihe von Organisati-

onen darstellen, von denen wiederum jede eine eigene Verwaltung hat. Für alle Akteure – für UNHCR, die Gastregierung und jede NGO – sind neben der eigenen auch die Bürokratien der jeweils anderen für die Arbeit im Flüchtlingslager relevant.

Die ‚dreifache Bürokratie‘ von Flüchtlingslagern, die durch die kopräsenten Verwaltungsstrukturen von Gastregierung, UNHCR und NGOs entsteht, wird durch die Außenbeziehungen der Lagerakteure weiter kompliziert. Die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager sind keine vollständigen Organisationen, sondern nur Teile jeweils größerer Organisationen mit zumeist mehreren der des Lagers übergeordneten Ebenen. Die oft international tätigen Gesamtorganisationen haben ihre – auch jenseits des Lagers verankerten – eigenen Organisationskulturen sowie spezifische Interessen, die maßgeblich von den Zentralen definiert werden. Auch jenseits eines konkreten Flüchtlingslagers, in anderen Lagern sowie auf den höheren Organisationsebenen, treffen die gleichen Organisationen aufeinander. Ihre Beziehung zueinander in einem Lager ist damit einerseits durch die lokale Lagerpolitik, andererseits durch ihre Einbettung in lagerexterne Strukturen beeinflusst. Aus den komplexen Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren im Flüchtlingslager entsteht eine dauerhafte Pluralität von Ansprüchen auf Entscheidungsmacht innerhalb der politischen Ordnung des Lagers.

11.2 POLYHIERARCHISCHE BEZIEHUNGEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Das dreifache Organigramm

Die Besucherin eines Flüchtlingslagers wird bereits dann, wenn sie im Geländewagen einer Organisation mitfährt, auf die mehrfachen administrativen Bezüge der Akteure aufmerksam. Wie viele Flüchtlingslager liegen auch die hier untersuchten in der Peripherie des Aufnahmelandes. Dort, außerhalb der Fest- und Mobilfunknetze, sind Telefonate und Emailverkehr nur mittels Satellitentelefon möglich und entsprechend beschwerlich und teuer. Wenn Organisationsmitarbeiter untereinander über Distanzen hinweg kommunizieren, verläuft dies zu einem großen Teil über Funkgeräte. Die verwendeten Codes verweisen auf organisationale Zuordnungen: Es ist von „Mike 7“ und „Mike 11“, von „Alpha 3“, „Charly Base“ und „Delta 2“, von „Hotel Lima“ und „Hotel Sierra“ die Rede. Ein im Auto von MSF befestigter Zettel erklärt einen Teil dieser Ausdrücke, weiteres ergibt sich aus Fragen und Zuhören. Der jeweils erste Buchstabe dieser Codes, die dem international gebräuchlichen Funkalphabet folgen, steht für eine der im Flüchtlingslager tätigen Organisationen. Die hinzugesetzten Zahlen stehen für bestimmte Mitarbeiter der Organisation, Buchstabenkürzel geben Standorte an, und damit auch die Organisationsebenen. So ist „Romeo 1“ der oberste Mitarbeiter der sambischen Regierung im Flüchtlingslager, der *Refugee Officer*. „Hotel“

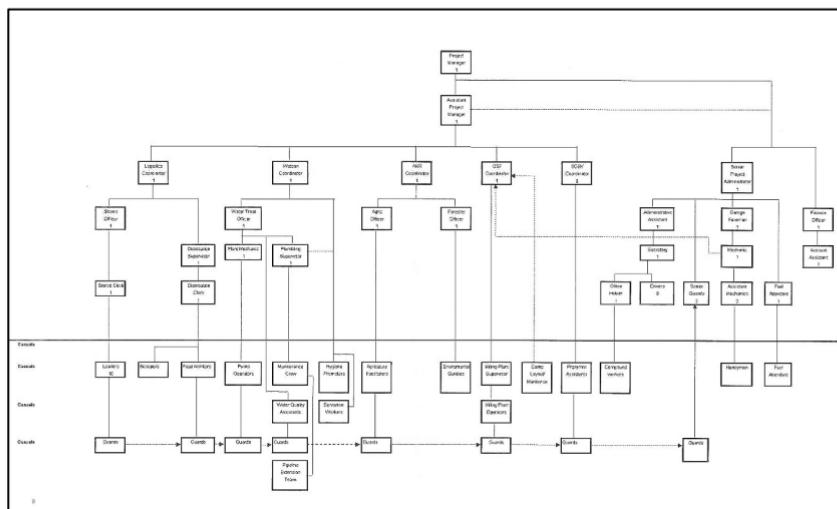
steht für den Buchstaben H und bezeichnet den UNHCR, „Hotel Sierra“ meint das *Field Office* in Solwezi und „Hotel Lima“ das Regionalbüro in Lusaka. In der Regel orientieren sich die Codes an den Namen der Organisationen.¹ Bestimmte Positionen der Lagerverwaltung schließlich haben eigene Kürzel, die in das Funkalphabet ‚übersetzt‘ werden; der LWF-, ‚Project Coordinator‘ etwa, kurz PC, ist „Papa Charly“. Die Funkkommunikation hat im Arbeitsalltag des fest angestellten Personals in den Flüchtlingslagern einen so festen Platz, dass die entsprechenden Bezeichnungen auch in die sprachliche Kommunikation von Angesicht zu Angesicht eingehen.²

In diesen Funkcodes manifestiert sich die dreifache organisatorische Einbindung der einzelnen Mitarbeiter im Flüchtlingslager. Sie wird in drei unterschiedlichen Arten von Organigrammen deutlich, die im Folgenden betrachtet werden.³ Das erste ist das Organigramm der Organisationseinheit auf Lagerebene, das zweite das der Gesamtorganisation über die Lagergrenzen hinaus, das dritte Organigramm repräsentiert die Konstellation der verschiedenen Organisationen innerhalb des Flüchtlingslagers. Für die Akteure im Flüchtlingslager bestehen mit diesen Organigrammen drei mögliche Bezüge für das eigene Handeln. Die Auswahl des Kontexts, in den sich ein Handelnder in einer konkreten Situation setzt und anhand dessen er diese interpretiert, liegt zwar häufig, aber nicht immer auf der Hand. Mit den Optionen variiert gleichzeitig auch die Trennlinie zwischen dem, was als die eigene Organisation wahrgenommen wird, und der Umwelt.

Die eigene Organisation auf Lagerebene

Im Lageralltag muss sich das Personal zunächst im Bezug auf die Hierarchie und Arbeitsteilung der eigenen Organisation orientieren. Die in einem Flüchtlingslager präsenten Organisationszweige können von sehr unterschiedlicher Größe sein. Dabei erreichen auch kleinere NGOs schon eine beträchtliche Anzahl von Mitarbeitern, bezieht man die als Gelegenheitsarbeiter beschäftigten Flüchtlinge und Einheimischen mit ein. Eine *lead agency* weist bereits bei ihren vertraglich beschäftigten Mitarbeitern komplexe Strukturen auf, und auch hier kommen sogenannte *casuals* hinzu. Das Organigramm von CARE, der *lead agency* in Nangweshi zum Zeitpunkt der Feldforschung, macht die Komplexität einer NGO-Präsenz in einem einzelnen Flüchtlingslager deutlich (s. Abbildung 10). Wie das Organigramm zeigt, stellt die CARE-Organisationseinheit in Nangweshi eine eigene hierarchische und bürokratische Ordnung dar. In ihr sind Zuständigkeitsbereiche und Weisungsbefugnisse festgelegt. Das Dokument zeigt mit einer waagrechten Linie zudem die Differenzierung zwischen den oberhalb eingetragenen vertraglich Angestellten und den unterhalb stehenden Gelegenheitsarbeitern (*casuals*) an, die in den Arbeitsbedingungen einen erheblichen Unterschied bedeutet.⁴

Abbildung 10: Organigramm der CARE-Präsenz in Nangweshi.



Die Organisationsebenen jenseits des Lagers

Die Organigramme der im Lager präsenten Organisationseinheiten bilden einen ersten Bezugspunkt der Beteiligten auf Lagerebene. Für das Personal und in bestimmten Fällen auch für Flüchtlinge ist zweitens die Einbindung jeder im Lager tätigen Organisationseinheit in deren Gesamtorganisation handlungsrelevant.

Stellt man sich eine gesamte Organisation in Form eines Baumdiagramms vor, so gehören die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager zu den äußersten Verzweigungen. Hierarchisch gesehen haben sie keine weiteren Einheiten außerhalb des Lagers unter sich, aber eine oder – meistens – mehrere Einheiten über sich, bis hin zur Zentrale.

Im Fall des UNHCR etwa untersteht ein *Field Office* in der Regel einem *Sub-Office*, dieses einem nationalen und das dann einem regionalen Büro.⁵ Die Regionalbüros unterstehen der Zentrale in Genf – deren Organisationsstruktur so komplex ist, dass das auf der Internetseite zur Verfügung gestellte Organigramm sieben Seiten umfasst (vgl. UNHCR 2006b). Auch die meisten NGOs in den untersuchten Lagern haben ihre Organisationszentralen außerhalb Sambias – zum Beispiel LWF wie UNHCR in Genf, JRS in Rom, CORD in London und AHA in Addis Abeba. Sie haben ebenfalls nationale und häufig auch regionale Büros.

Der Vertreter der sambischen Regierung im Flüchtlingslager, der *Refugee Officer*, untersteht dem *Commissioner for Refugees* in Lusaka, der wiederum dem *Permanent Secretary* des nationalen Innenministeriums untergeordnet ist. Die *Departments* der nationalen Ministerien sind gleichzeitig auf Provinzebene überall im Land vertreten. Wie mir der *Commissioner for Refugees* in Lusaka erklärt, berichtet der *Refugee Officer* in administrativen

Angelegenheiten dem *Permanent Secretary* (PS) auf Provinzebene, der dafür und für die Haushaltskontrolle autorisiert ist. In allen operativen Fragen und schwerwiegenden Entscheidungen, etwa einer Verhaftung, „hat der *Permanent Secretary* nicht die Antwort“, der *Refugee Officer* wendet sich dann an den *Commissioner* in Lusaka, denn er „weiß die Antwort“. Der *Permanent Secretary* in der betreffenden Provinzhauptstadt wird unterrichtet. Bei einem Mitarbeiter der Provinzregierung in Mongu erkundige ich mich später nach der Beziehung zwischen einem *Permanent Secretary* und einem Minister auf Provinzebene. Ersterer ist ein Verwaltungsbeamter, erklärt mein Gesprächspartner, der Minister dagegen ein politischer Amtsträger, der den *Permanent Secretary* aus Regierungsperspektive beaufsichtigt und ihm auch gefährlich werden kann. Er ist kein Regierungsbeamter, und – so fügt mein Gesprächspartner lachend hinzu – er ist „the one who is misleading the PS“. Die *Refugee Officers* in beiden untersuchten Lagern nennen als ihren Vorgesetzten ausdrücklich den *Commissioner for Refugees* in Lusaka und nicht den *Permanent Secretary* der Provinzregierung. Letzterer erhält zwar manchmal Informationen von ihnen, kann ihnen aber keine Weisungen geben. Die *Refugee Officers* in den Flüchtlingslagern haben vor Ort Kontakt mit lokalen Regierungsvertretern, weisungsbefugt ihnen gegenüber ist der *Commissioner* im weit entfernten Lusaka. Bei allen Zusammentreffen von Mitgliedern der Provinzregierung und *Refugee Officers* im Flüchtlingslager wird ersteren allerdings protokollarischer Vorrang eingeräumt.

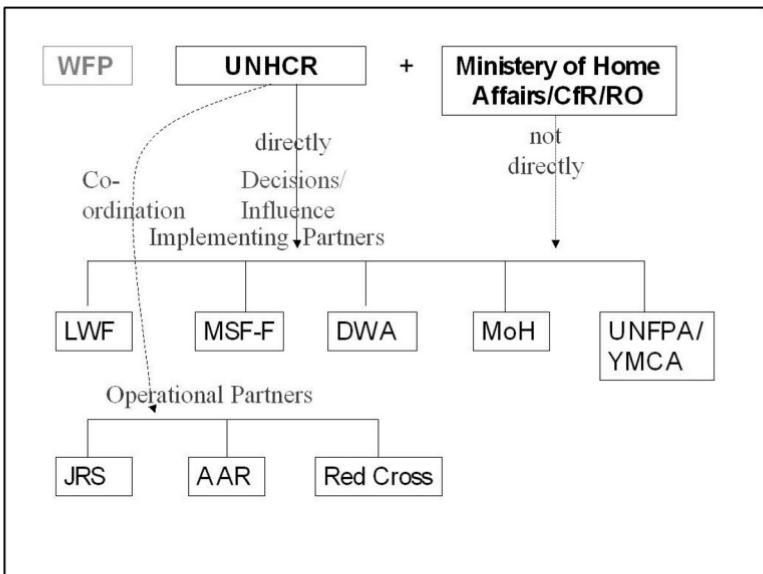
Der *Refugee Officer* steht, neben seinen Verbindungen zum *Commissioner for Refugees* einerseits und zur Provinzregierung andererseits, in Beziehung zu einem weiteren Regierungsakteur auf Lagerebene, der Polizei. Innerhalb des Lagers ist er der Polizei übergeordnet, erklärt ein *Refugee Officer*, „because I am charged with the responsibility for the settlement. But in the system it's a sister department“. Er steht demnach im Rahmen der Gesamtverwaltung nicht über der Polizei, hat aber innerhalb des Lagers die Oberaufsicht auch über die Polizeikräfte. Sein Kollege im anderen Lager differenziert: Die reguläre Polizei ist ihm nicht unterstellt, sie arbeiten nur Hand in Hand. Die paramilitärische Polizei aber nennt er seine „rechte Hand“, etwa bei Verhaftungen – „they operate under my instruction“.

Die Organisationskonstellation auf Lagerebene

Mit den zwei angesprochenen Organigrammen, dem der Organisationseinheit auf Lagerebene und dem für die jeweilige Gesamtorganisation insgesamt, verorten sich Handelnde innerhalb ihrer eigenen Organisation. Dieser Bezug auf unterschiedliche Ebenen ist die typische Situation aller Mitarbeiter größerer Organisationen. Sie stehen innerhalb ihrer Untereinheit (die wiederum variieren kann, es kann beispielsweise eine Abteilung, ein Institut oder eine Niederlassung sein) in Beziehungen zu anderen Positionsnehmern und befinden sich gleichzeitig, mit dieser Untereinheit, in formalisierten Verhältnissen zu den anderen Einheiten innerhalb der Gesamtorganisation.

In Flüchtlingslagern kommt eine dritte Struktur hinzu, und damit unterscheiden sie sich von anderen organisationalen Ordnungen. Diese dritte Struktur betrifft ebenfalls die Lagerebene, bezieht sich jedoch auf die unterschiedlichen dort präsenten Organisationen und damit auf das Flüchtlingslager insgesamt als administrative und handlungsrelevante Einheit. Für die Mitarbeiter ist dieser Bezug vor allem bei Interaktionen *zwischen* Organisationen im Lager von Bedeutung. Das Personal verortet sich dabei in der organisationalen Einheit des Flüchtlingslagers mit seinen verschiedenen Akteuren. Ein UNHCR-Mitarbeiter zeichnet im Gespräch mit mir ein solches Organigramm des Flüchtlingslagers Meheba (s. Abbildung 11).

Abbildung 11: Organigramm des Flüchtlingslagers Meheba



Rekonstruktion der handschriftlichen Version eines UNHCR-Mitarbeiters, ergänzt (in Times New Roman) durch dessen mündliche Erklärungen.

Auf die oberste Ebene setzt er nebeneinander den UNHCR und die sambische Regierung mit dem Innenministerium und dem *Commissioner for Refugees*, im Lager vertreten durch den *Refugee Officer*. Als ich nach dem Welternährungsprogramm (WFP) frage, fügt er es später auf gleicher Ebene dazu. Darunter sind die *Implementing Partners* (IPs) eingezeichnet, im wesentlichen NGOs und Regierungsstellen (darunter das *Department of Water Affairs*, DWA, und das *Ministry of Health*, MoH), die mit Geldern des UNHCR Projekte in dessen Auftrag durchführen. UNHCR hat direkt mit den IPs zu tun, die Regierung dagegen nicht direkt. Er hat Einfluss auf die IPs und kann Entscheidungen über sie treffen, während WFP zwar auch mit ihnen zu tun hat, aber nicht einflussreich ist. Noch eine Ebene darunter

zeichnet der UNHCR-Mitarbeiter die *Operational Partners* (OPs) ein, im Falle Mehebas die NGOs Zambian Red Cross, AAR und JRS.⁶ Bei ihnen beschränkt sich die Rolle des UNHCR dieser Darstellung zufolge auf Koordination, er kann ihnen keine Anweisungen geben: „do this, do that“, sondern die Zusammenarbeit beruht auf der gemeinsamen Zielsetzung, Flüchtlingen zu helfen.

Die Zeichnung macht die Komplexität der organisationalen Struktur im Flüchtlingslager bereits deutlich, obwohl sie noch ergänzt werden könnte – etwa um die reguläre und die paramilitärische Polizei; auch die seit langem im Lager präsenten *Religious Sisters of Charity* sind ausgeklammert, und die Zeichnung erfasst keine Strukturen der Flüchtlinge, auch nicht die administrativ eingeführte gewählte Flüchtlingsvertretung. Im Hinblick auf die Hilfs- und Regierungsorganisationen umfasst das Organigramm allerdings die wesentlichen Interaktionspartner innerhalb des Flüchtlingslagers, gefasst als kollektive Akteure.

Dieses Lager-Organigramm spiegelt die Perspektive eines UNHCR-Mitarbeiters, andere Beteiligte formulieren etwas abweichende Bilder. Flüchtlingslager weisen erstens eine Pluralität von organisationalen Hierarchien auf und zweitens divergierende Perspektiven auf die Relation dieser Hierarchien zueinander. Daraus resultiert eine Mehrzahl teils konkurrierender Ansprüche auf Entscheidungsmacht in Fragen, die das Lager insgesamt oder auch übergreifende Teilbereiche betreffen. Wie die Lagerordnung gestaltet ist und gestaltet sein sollte, sehen die Akteure unterschiedlich.⁷ Differenzen bestehen nicht nur zwischen Personal und Flüchtlingen, sondern auch zwischen Regierungspersonal, UNHCR, NGOs und verschiedenen Gruppierungen von Flüchtlingen.

Verschränkungen der Verzweigungen: Beziehungen jenseits des Lagers

Alle im Flüchtlingslager tätigen Organisationseinheiten, seien es humanitäre oder Regierungsorganisationen, sind Teile komplexer Gesamtorganisationen. Jede dieser Organisationen hat mit den anderen nicht nur im Flüchtlingslager, sondern auch außerhalb des Lagers Kontakte. Zum einen bestehen Beziehungen auf höheren Organisationsebenen, etwa die zwischen den nationalen Büros der Organisationen oder auf Ebene der Organisationszentralen. Zum anderen arbeiten die Organisationen auf gleicher Ebene – entsprechend der des Flüchtlingslagers – auch in anderen Situationen in Sambia und in anderen Ländern zusammen. Große internationale NGOs wie LWF, CARE oder MSF arbeiten mit UNHCR oft in mehreren Projekten weltweit zusammen. Die sambische Regierung hat in allen Flüchtlingssituationen im Land mit UNHCR zu tun und in dreien der zur Zeit der Feldforschung bestehenden Lager mit LWF als *lead agency*. CORD hat an drei Arbeitsorten in Sambia mit sambischen Regierungsstellen zu tun, die NGO ist in zwei Flüchtlingslagern präsent sowie mit einer Gesundheitsstation für die Lokal-

bevölkerung in Sioma, nicht weit von Nangweshi. Diese Beispiele könnten weitergeführt werden.

Manche der Kontakte, die Organisationen außerhalb eines Lagers miteinander haben, entstehen aus Anlässen innerhalb des Lagers, etwa, wenn dort Konflikte zwischen Organisationen nicht gelöst und an höhere Ebenen weitergereicht werden. In der Regel wird sich eine Organisation an das eigene nationale Büro in Lusaka wenden, das dann das Hauptstadtbüro der betreffenden anderen Organisation kontaktiert. Zu einem großen Teil allerdings finden die Kontakte der Organisationen außerhalb des Lagers unabhängig von der dortigen Zusammenarbeit statt, aufgrund von anderen Aufgaben oder Interessen, die die Organisationen gemeinsam betreffen. Dazu gehören unter anderem Tätigkeiten in anderen Flüchtlingslagern oder sonstigen Hilfsprojekten.

Wenn Personal im Flüchtlingslager bestimmte Konfliktfälle an höhere Organisationsebenen weitergibt, tut es das oft nicht im Einvernehmen mit dem Gegenüber im betreffenden Konflikt, sondern, weil es sich auf einer höheren Ebene ein anderes Machtverhältnis zwischen den Organisationen erhofft, das seine Position eher unterstützt. So bringt ein *Refugee Officer* bei Uneinigkeiten mit anderen Organisationen die Fälle nach Lusaka, wo sich die Vertreter der Organisationen seiner Auffassung nach besser über ihre Rolle im Klaren sind: „On Lusaka level, they know their role. The field officers don't understand their roles. In Lusaka they respect the government.“ Lusaka sieht er als einen Ort, an dem Konflikte oft besser gelöst werden als auf Lagerebene – weil die Regierung, für die er arbeitet, in der Hauptstadt mehr Respekt genießt. Auch die Erklärungen eines UNHCR-Mitarbeiters in Genf weisen auf eine relativ schlechte Position der Regierungsvertreter auf Lager- und Provinzebene hin. Im ‚Mikrokosmos‘ der Provinzhauptstadt, wo *Refugee Officer*, Provinzregierung und UNHCR interagieren, hat ihm zufolge UNHCR, als (offensichtlich einziger) Akteur mit Geld, besonderen Einfluss. Alle Akteure auf dieser Ebene haben eine Verbindung zu ihren Organisationsgliederungen in Lusaka. Dort sind ihre Positionen gleichwertiger – obwohl auch in der Hauptstadt die Verfügung über viel Geld dem UNHCR besondere Macht verleiht; dies sieht der UNHCR-Mitarbeiter als einen generellen Vorteil seiner Organisation. Aus unterschiedlichen Warten verweisen seine Äußerungen und die des *Refugee Officer* auf einen geringeren Machtunterschied zwischen UNHCR und der Gastregierung in Lusaka als auf Lagerebene. Allerdings geben nicht nur Regierungsvertreter Konflikte an die nationale Ebene weiter, dies tun auch Mitarbeiter von UNHCR und NGOs im Flüchtlingslager.⁸ Auf den Fall, dass Mitarbeiter die verschiedenen Ebenen anderer Organisationen gezielt gegeneinander ausspielen, ist weiter unten noch einzugehen.

Unabhängig davon, ob der Kontakt zwischen Organisationen außerhalb eines Flüchtlingslagers durch ihre gemeinsame Tätigkeit im Lager bedingt ist oder nicht, kann er die Zusammenarbeit auf Lagerebene beeinflussen. Über vielfältige Kontakte haben sich in manchen Fällen über Jahre hinweg

bestimmte Bilder einer Organisation in der Wahrnehmung einer anderen verfestigt; die Organisationen begegnen sich im Flüchtlingslager mit verfestigten Vorstellungen von und Erwartungen an ihr Gegenüber. So haben einige NGOs einen bestimmten Ruf bei UNHCR und umgekehrt. Ein Beispiel aus dem Lager Meheba ist das Verhältnis zwischen UNHCR und MSF. Beide Seiten klagen über das Verhalten der jeweils anderen, und häufig wird die Beschwerde gestützt durch den Hinweis, das sei ein generelles Problem. Das Personal sieht die gleichen Probleme mit der betreffenden Organisation auch andernorts, in anderen Ländern, und kennt die Schwierigkeiten (aber auch die Vorteile des Gegenübers) bereits. Ein UNHCR-Mitarbeiter in Genf charakterisiert einige NGOs: LWF ist gut in Logistik und Organisation, man kann sie ein Lager verwalten lassen, sie haben aber keine guten Kontakte zur Flüchtlingsbevölkerung. Das sieht er als Fähigkeit anderer NGOs, etwa von JRS, die ihren ‚Finger am Puls der Gemeinschaft‘ haben, aber oft nicht mit UNHCR zusammenarbeiten wollen. Derartige verallgemeinerte Urteile wirken sich auch auf die Interaktionen in einem konkreten Flüchtlingslager aus. Wie im Fall der Beziehung zwischen MSF und UNHCR in Meheba interpretieren die Beteiligten neue Erfahrungen anhand der in der eigenen Organisation überlieferten Bilder von der jeweils anderen Organisation, und in deren Reaktionen sehen sie ihre bereits vorhandenen Interpretationen vielfach bestätigt.

Die Ordnung des Flüchtlingslagers ist durch Wechselwirkungen zwischen drei gleichzeitig relevanten administrativen Handlungsbezügen geprägt, die hier anhand der entsprechenden Organigramme erörtert wurden. Einerseits müssen sich die Beteiligten – seien es Organisationsmitarbeiter oder Flüchtlinge – in allen drei Bezugssystemen orientieren, was zu Unsicherheiten und zu Situationen unvereinbarer Anforderungen seitens verschiedener Interaktionspartner führen kann. Wenn Flüchtlinge ein Anliegen an die Verwaltung haben, kommt es vor, dass sie aufgrund der unklaren und umstrittenen Zuständigkeiten von Büro zu Büro geschickt werden. Andererseits können die Akteure häufig zwischen mehreren Ansprechpartnern wählen und dabei die Unterschiede der administrativen Ordnungen und Ebenen taktisch nutzen – um Auseinandersetzungen zum eigenen Vorteil zu klären oder um Entscheidungen zugunsten des eigenen Interesses herbeizuführen, bevor überhaupt ein Konflikt entsteht.

Für die Machtdynamik zwischen den Organisationen im Flüchtlingslager haben die Beziehungen, die jede Organisationseinheit im Lager zu den höheren Ebenen der eigenen Organisation hat, erhebliche Bedeutung. Sie wirken sich sichtbar auf die Interaktionen zwischen den Organisationen auf Lagerebene aus. Offene Kritik an Vorgängen im Lager und namentlich an UNHCR äußern vor allem die NGOs mit einer vergleichsweise dichten Kommunikation zwischen der Lagerebene und höheren Ebenen und gleichzeitig die, deren Mitarbeiter im Lager grundsätzlich damit rechnen, von ihren Vorgesetzten in Lusaka oder der Organisationszentrale unterstützt zu werden. Ein NGO-Mitarbeiter in Meheba erzählt mir, wie er und seine Kol-

legen bei Konflikten mit UNHCR-Personal auf Lagerebene diesem zwei Mal „lessons“ erteilten, indem sie die Hauptstadtebene einer der Organisationen einschalteten. In einem Fall war es der für ganz Sambia zuständige Mitarbeiter der NGO, der im Lager einen UNHCR-Mitarbeiter maßregelte. Bei der zweiten ‚Lektion‘ wandte sich der NGO-Mitarbeiter über Email an das UNHCR-Büro in Lusaka, um sich gegen zwei UNHCR-Mitarbeiter auf Lagerebene durchzusetzen – dies gelang, und als sich eine andere NGO über die entsprechende Änderung wunderte, antwortete er, UNHCR Lusaka habe das entschieden und es sei „not an issue to be discussed at this level“. Hier wird die höhere Ebene explizit gegen Anwürfe innerhalb des Flüchtlingslagers ausgespielt und ein Vorteil aus den besseren Kontakten zur Hauptstadt – sei es zur eigenen oder zu einer anderen Organisation dort – gezogen. Die betreffende NGO zeichnet sich insgesamt durch eine dichte Kommunikation zwischen Lusaka und der Lagerebene aus. Die erste geschilderte ‚Lektion‘ zeigt, wie sich der Mitarbeiter im Flüchtlingslager darauf verlässt, dass ihm sein Vorgesetzter in Lusaka den Rücken stärken wird. Dagegen beklagt Personal einer anderen NGO mir gegenüber die Beziehung zu seinem Vorgesetzten in der Hauptstadt: Bei allen Meinungsverschiedenheiten mit UNHCR auf Lagerebene macht er stets sie, seine Mitarbeiter im Lager, verantwortlich und weist sie harsch zurecht.

Umgekehrt hat im Flüchtlingslager das Personal der Organisationen, bei denen Informationsfluss und Unterstützung zwischen den einzelnen Ebenen schwach sind, Nachteile in Auseinandersetzungen. Teils halten ihre Mitarbeiter sich in ihrem Widerstand gegen bestimmte Entscheidungen explizit deshalb zurück, weil sie nicht auf Rückhalt aus Lusaka zählen können – auch wenn sie diese Entscheidungen als nachteilig für die eigene Organisation sehen. Interaktionspartner aus anderen Organisationen wissen oft gut, wie viel Rückhalt ihr jeweiliges Gegenüber in der eigenen Hauptstadtvertretung hat. Dadurch wirkt sich das Ausmaß des Zusammenhalts zwischen Organisationsebenen auf die Machtposition der einzelnen Organisationen im hierarchischen Gefüge des Flüchtlingslagers aus. In dem hier geschilderten Fall der ersten ‚Lektion‘ nutzt das Lagerpersonal die Verbindung zu ihren Vorgesetzten in Lusaka als politische Ressource. Das ist Mitarbeitern von Organisationen mit geringerem Zusammenhalt der Ebenen nicht möglich – hier kommt es im Gegenteil vor, dass Mitarbeiter anderer Organisationen im Konflikt zu Taktiken greifen, die höhere Ebene der Organisation gegen deren Mitarbeiter vor Ort auszuspielen.⁹

Allgemein beeinflusst der Zusammenhalt zwischen den Ebenen einer Organisation die Stellung von deren Personal auf Lagerebene in Auseinandersetzungen mit anderen Organisationen. Je offener und umfassender die Kommunikation innerhalb der Organisation und je stärker die erwartete Unterstützung durch höhere Ebenen, desto eher können Mitarbeiter auf Lagerebene ihren Standpunkt gegenüber den Ansinnen anderer Organisationen behaupten. Organisatorischer Rückhalt über das Lager hinaus ist in der politischen Ordnung des Lagers eine Machtressource.¹⁰

Nicht nur, wenn die Unterstützung der höheren Organisationsebenen in Fragen der Lagerpolitik fehlt, schwächt das die Organisationseinheiten im Flüchtlingslager, sondern auch, wenn sie Informationen von den höheren Ebenen nicht erhalten. Die empirischen Beobachtungen deuten darauf hin, dass beide Aspekte der organisationsinternen Beziehungen zusammen hängen: In den Organisationen, deren Lagerpersonal notorisch schlecht über Entscheidungen der Vorgesetzten in Lusaka informiert ist, ist die Unterstützung von oben bei lagerpolitischen Auseinandersetzungen besonders gering.¹¹ Die Qualität der Beziehungen zwischen den Ebenen einer Organisation entscheidet mit über die Ressourcen und Schwachstellen ihres Personals auf Lagerebene, wenn es um die Positionierung in der politischen Ordnung des Flüchtlingslagers geht.

11.3 FLUKTUATION BEI ORGANISATIONEN UND PERSONAL

Zur organisationalen Komplexität des Flüchtlingslagers trägt nicht nur die Pluralität der Hierarchien bei. Flüchtlingslager sind gekennzeichnet von einer – im Vergleich zu anderen Einrichtungen des dritten Sektors – hohen Fluktuation von Organisationen und individuellem Personal. Die standardisierten Projektbereiche, die in jedem mittelfristig bestehenden Flüchtlingslager abgedeckt werden, sind im Zeitverlauf wechselnden Organisationen zugeordnet. Gleichzeitig ändern sich die konkrete Ausgestaltung dieser Arbeitsbereiche und die zusätzlichen Projekte, die einzelne Organisationen (auch verbunden mit den politischen Anliegen bestimmter Geldgeber) in einem Flüchtlingslager durchführen.

In Nangweshi beispielsweise hat sich gut dreieinhalb Jahre nach Gründung des Lagers die Konstellation der Organisationen und Zuständigkeiten bereits mehrmals geändert, wie mir einige Mitarbeiter dort schildern. Anfang des Jahres 2000 kommt MSF Holland in das neue Lager und übernimmt die medizinische Versorgung der gerade über die Grenze gekommenen Flüchtlinge aus Jamba sowie den Aufbau der Wasserversorgung. CARE wird gleich zu Beginn *lead agency* und soll auch den Bereich *water and sanitation* übernehmen. Für die Installation des Wassersystems kann UNHCR allerdings nur einen Teil der Kosten übernehmen,¹² und CARE kann zu diesem Zeitpunkt die Differenz nicht decken. Zunächst übernimmt daher MSF die Aufgabe mit der Absprache, den Bereich später an CARE abzugeben. Da die Wasserversorgung nach den ursprünglich geplanten sechs Monaten noch nicht fertig ist, verlängert MSF bis Ende des Jahres 2000 und übergibt dann den Wasserbereich an CARE sowie die Gesundheitsversorgung des Flüchtlingslagers an AHA, das zu diesem Zeitpunkt neu nach Nangweshi kommt. Bereits seit Anfang 2000 ist JRS im Flüchtlingslager Nangweshi, zu Anfang ist die Organisation auch für *education* und *community services* zuständig. Unter anderem wegen organisatorischer Probleme mit den Mitteln

von UNHCR übergibt JRS diese Bereiche im Juni 2001 an CORD,¹³ bleibt aber als *Operational Partner* im Lager und deckt die Arbeit mit Körperbehinderten ab.¹⁴ Ende September 2003 wird dann der Rückzug von CARE als *lead agency* bekannt. Ich höre erst durch Gerüchte unter Flüchtlingen davon,¹⁵ Anfang Oktober gibt das CARE-Management die Änderung offiziell bekannt. Die meisten Zuständigkeitsbereiche übernehmen andere NGOs, die bereits vor Ort sind. Die anstehende Repatriierung angolanischer Flüchtlinge ist offensichtlich nur einer der Gründe für den Rückzug von CARE, ein anderer ist die finanzielle Zusammenarbeit mit UNHCR – CARE führt genau diejenigen Projekte über den Rückzug als *lead agency* hinaus weiter, die nicht über UNHCR finanziert sind. Als *Operational Partner* bleibt CARE in Nangweshi präsent mit dem SGBV-Projekt (finanziert durch die US-amerikanische Regierungsagentur BPRM), der *Onsite-Fortification* von Mais (finanziert von der kanadischen Regierung) und der Verteilung der Nahrungsmittelrationen (finanziert durch WFP). Ende 2004 zieht sich die NGO dann ganz aus der Flüchtlingshilfe in Sambia zurück, wie mir einer ihrer Mitarbeiter per Email berichtet.

Diese Veränderungen innerhalb weniger Jahre geben ein Bild von der Fluktuation organisationaler Zuständigkeiten in Flüchtlingslagern.¹⁶ Gleichzeitig wechseln innerhalb der Organisationen individuelle Mitarbeiter.¹⁷ In einigen NGOs, etwa MSF, sind Vertragszeiten von einigen Monaten für internationales Personal üblich. Ein relevanter Anteil der personellen Änderungen vor allem beim sambischen Personal geht allerdings auf nicht von vornherein geplante Wechsel zurück. Erstens gibt es zahlreiche sambische Mitarbeiter, die sich durch die Arbeitssituation in der sambischen Peripherie, weit weg von ihrer Herkunftsgegend und teils auch der Familie, erheblich belastet fühlen. Ergibt sich für sie eine Arbeitsmöglichkeit, die sie diesen näher bringt, nehmen sie sie um so eher an. Zweitens verfolgen die einzelnen Mitarbeiter auch individuelle Interessen und können ihre berufliche Stellung mitunter durch einen Arbeitsplatzwechsel verbessern.¹⁸ Drittens werben sich Organisationen untereinander immer wieder Mitarbeiter ab. Dies gilt besonders für neu im Feld präsente Organisationen wie IOM, das während der Feldforschung ein Büro in Solwezi eröffnet, um die Repatriierungstransporte aus Meheba zu organisieren. Bei einem Besuch dort treffe ich mehrere Mitarbeiter an, die ich als Personal des LWF kennen gelernt habe. Einer von ihnen hat dort Urlaub genommen zu dem expliziten Zweck, sich vorübergehend bei IOM Geld hinzuzuverdienen. Ein anderer hat ebenfalls bei LWF Urlaub genommen, allerdings nach Erzählungen seiner Freunde mit dem Plan, nicht dorthin zurückzukehren – was das LWF-Management in Meheba noch nicht weiß. Ein dritter LWF-Mitarbeiter, dem ich bei IOM in Solwezi begegne, ist ebenfalls zu IOM übergewechselt, während das LWF-Management im Lager weder von einer Kündigung noch von einem Urlaub weiß. In anderen Fällen wechseln Mitarbeiter offiziell, beispielsweise ein Fahrer von einer NGO zu UNHCR. Der Grund, erklärt er mir, ist nicht in erster Linie die Bezahlung, sondern das höhere Renommee

des UNHCR. Schließlich kommt es vor, dass Mitarbeiter einer NGO nach ihrem regulären Vertragsende zu einer anderen wechseln und wieder in einem Flüchtlingslager arbeiten, in dem sie schon vorher tätig waren.

Die hohe Fluktuation von Organisationen und Personal wirkt einer Verfestigung von Zuständigkeiten und Hierarchien im Flüchtlingslager entgegen. Unterschiedliche Organisationen bringen je verschiedene Ressourcen mit, und dadurch unterscheiden sich auch ihre Positionierungsmöglichkeiten innerhalb der Lagerordnung. Mit dem Wechsel von Organisationen stehen auch die Lagerhierarchien wieder zur Aushandlung und können sich erheblich ändern. Ähnliches gilt auf Ebene der individuellen Mitarbeiter. Verschiedene PositionsInhaber kommen mit unterschiedlichen Voraussetzungen für die Aushandlung von hierarchischen Beziehungen und Arbeitsteilung ins Lager; sie haben eigene Interessen und personenabhängige Ressourcen.¹⁹ Beispielsweise können persönliche Verbindungen zu höheren Organisationsebenen als soziales Kapital die Stellung vor allem innerhalb der eigenen Organisationseinheit stärken. Durch den Wechsel von Organisationen und Personen ist die Lagerordnung in dauernder Veränderung, was sie für die Beteiligten noch weniger durchschaubar und berechenbar macht, als es eine zwar polyhierarchische, aber zumindest konstante Ordnung wäre.

11.4 PLURALE HIERARCHIEN UND ZUGÄNGLICHKEIT

Die pluralen Hierarchien und die häufige Aushandlung und Änderung von Zuständigkeiten betreffen auch die Flüchtlinge. Deutlich wird das, wenn sie sich mit einem bestimmten Anliegen an die Lagerverwaltung wenden wollen. Viele Flüchtlinge haben nur unklare Vorstellungen selbst von den administrativen Zuständigkeiten, die unter den Organisationen umstritten sind. Besonders in einem *settlement* wie Meheba, mit großen Flächen an Acker- und Brachland und einer Bevölkerung, die wenig Erfahrung im Umgang mit Bürokratien hat, sind direkte Kontakte zwischen Personal und Bevölkerung selten, und die Kommunikation ist schwierig. „The offices“, wo Entscheidungen über den Lagerbetrieb getroffen werden, sind den meisten Flüchtlingen nur vage bekannt.

Der Informationsfluss zwischen Organisationen und Flüchtlingen verläuft großenteils über die gewählten Flüchtlingsvertreter, was oft vom Stille-Post-Effekt der Intermediarität begleitet ist. Flüchtlinge ohne Position haben selbst dann, wenn sie viele der Organisationen dem Namen nach kennen, keine konkrete Vorstellung davon, wie die Aufgaben in der Leitung und Verwaltung des Lagers verteilt sind. Das zeigt sich unter anderem im Interview mit Domingos Kapalo. Ihm sind mehrere „groups of authority“ in Meheba bekannt, darunter „Home Affairs“, also die sambische Regierung mit dem *Refugee Officer* als Vertreter, außerdem LWF, JRS, AAR und „UN“. Die Hierarchien zwischen diesen Organisationen sind für ihn allerdings nicht zu durchschauen:

„For us it's quite difficult to recognise who is greater than the other, because we only receive the decisions, we are only told, so when we are told, we really don't identify, we don't recognise who among all those we mentioned actually made such decisions. All we know is it has been [made?] by all of them and since they are the ones in authority, we presuppose that everyone is concerned“ (dL).

Die im Lager anwesenden Organisationen erscheinen in dieser Darstellung als ein undurchschaubarer Block von Entscheidungsbevollmächtigten. Die Entscheidungen aus ‚den Büros‘ – wie das Verwaltungszentrum in Road 36 in der Flüchtlingsbevölkerung oft genannt wird (s. Abbildung 12) – werden den Flüchtlingen ‚nur mitgeteilt‘. Ihr genauer Ursprung bleibt unbekannt. Im Gesprächskontext wird gleichzeitig deutlich, dass diese Unklarheit als recht selbstverständlich hingenommen wird. In der Ordnung des Flüchtlingslagers zeigt sich damit, dass Herrschaft in einer sozialen Einheit unter Umständen auch dann möglich ist, wenn ihren Angehörigen unklar bleibt, wo diese Herrschaft verortet ist. Die untersuchten Lager bestehen seit Jahren beziehungsweise Jahrzehnten, und ihre Steuerung und Verwaltung verläuft zwar nicht ohne Probleme, doch weitgehend stabil.

Abbildung 12: „The offices“ in Meheba, Road 36



In dem Compound befinden sich Büros von LWF, UNHCR, Refugee Officer und Department of Water Affairs, mehrere weitere NGOs sind nur wenige Gehminuten entfernt.

Wenn Flüchtlinge doch mit Personal in Kontakt kommen, sammeln sie dabei Wissen über die Verwaltungsstrukturen. Dieses Wissen hängt jedoch von deren Interpretation durch die konkreten Mitarbeiter ab. Deren Deutungen der Strukturen unterscheiden sich von Organisation zu Organisation, teils von Person zu Person. Ein Mitarbeiter der Regierung wird die Zustän-

digkeiten gegenüber dem Flüchtlings wahrscheinlich anders darstellen als einer des UNHCR, und NGO-Personal steht wiederum oft für eine eigene Version. Zu den Texten, die der formalen Ordnung des Flüchtlingslagers zugrunde liegen, haben die Flüchtlinge in der Regel keinen Zugang, und viele von ihnen könnten sie ohnehin nicht lesen. Quelle ihres Bildes von den offiziellen Strukturen im Lager sind daher die häufig divergierenden Interpretationen des Personals – beziehungsweise die Erklärungen dieser Interpretationen durch andere Flüchtlinge, die in Kontakt mit Organisationsmitarbeitern waren. Die formal-administrative Wirklichkeit ist für die meisten Lagerbewohner ein von Flüchtlingen für Flüchtlinge zusammengefasstes, partielles Wissen, bezogen auf spezifische Teilsituationen des Lageralltags.

Die unklaren Zuständigkeiten in dieser Ordnung pluraler Hierarchien haben zur Folge, dass die Verwaltung für die Flüchtlinge schwer zugänglich ist. Während die Organisationen im Lager häufig um Einfluss auf bestimmte Entscheidungen konkurrieren, lehnen sie in anderen Fällen reihum jede Zuständigkeit ab. Vor allem, wenn einzelne Flüchtlinge ein individuelles Problem klären wollen, kommt es vor, dass sie von Bürotür zu Bürotür geschickt werden und stets hören, eine andere Stelle sei zuständig. Bei den Verwaltungsgebäuden in Road 36 treffen wir einen jungen Flüchtlings aus dem Kongo (DRC), der auf den UNHCR-Mitarbeiter Albert wartet. Er hat sich wegen zweier Probleme immer wieder an die Verwaltung gewandt. Erstens möchte er in ein Lager nach Mosambik gebracht werden, um sich dort seiner älteren Schwester anzuschließen, nur deshalb hat er sich nach eigener Aussage vom Lager in Mporokoso (*Mwange Camp*) im Norden Sambias nach Meheba bringen lassen. Zweitens hat er Konflikte mit den anderen Bewohnern des *Transit Centre*, in dem Neuankömmlinge in Meheba zunächst untergebracht werden. Seinem Bericht zufolge schlagen sie ihn. Mit beiden Problemen wurde er von verschiedenen Verwaltungsstellen zu anderen angeblich zuständigen geschickt. Er erzählt:

CB: „In this camp I am two months now, and I have just been staying in the Transit Centre. [...] When I came to the offices here, I was always told: bring the addresses [of the sister in Mozambique; KI], and I brought, I gave them the address. I told them that camp [...] in Mozambique. And the problems I have here is that every day I am beaten up, and I don't have any person to help me talk. The people who beat me up, when we come to the police they talk with the police in Bemba, and I don't know Bemba.²⁰ The police are the ones who sent me here to look for a boss who is called the RO. The RO is the one to give me assistance to go to my relative in Mozambique. Now staying here is a lot of difficult. [...] If there is no assistance for me to go to my relative in Mozambique, then I just beg that I be taken back where I came from, even if it means to die, I better die there. If the assistance to take me to Mozambique is there, let them tell me so that I wait with help, if it is not there then I should also be told, so that they can take me back where I came from.“

KI: „Aha. Did you already talk to the RO?“

CB: „Not yet.“

KI: „And who did you talk to with UNHCR, was it Albert?“

CB: „It is Albert, and I have talked to him about near ten times, he has always been telling me to go to Red Cross. [...] I went to this office several times, I was told that ,the people who have the capacity to take you are the people in the UN, so go back to Albert.‘ I think the person who can help me, with the information I have got from people, is Albert, because from the time I was brought from Mpotorokoso, UN is the one who facilitated my coming and if I am to move from here, certainly UN, who is Albert, is the person to help me. [...] For the two months I have been here, I have come several times to this place, all these people in all these offices know me and know my problem because I have told my problem to each one of them and *everyone* has told me to see Albert.“

KI: „And when you come here is it possible to make an appointment with people or do you just have to come and wait if they show up?“

CB: „I just come, and one day I came, I said my problem and Albert told me to write down the names of my relatives, and I did that. When I gave it I was told that, go back, a person will come and visit you one day at your place, and I went there, I waited for so long, nobody showed up. The day I came to find out what was happening, what are responses, he told me I have no response to give you, go to Red Cross, Red Cross is the one to help you in all those problems, and I asked for a letter to introduce me to the Red Cross, he refused to give it to me“ (dS).

Mit seinen beiden Anliegen, auf die er hier abwechselnd Bezug nimmt, wird der Flüchtling in einer wenig humoristischen Version des Buchbinders Wanninger von einer Organisation an die nächste verwiesen. Anlaufpunkte dieser Irrfahrt sind UNHCR, der *Refugee Officer*, die Polizei, das Rote Kreuz und die *lead agency* LWF. Durch das begrenzte Wissen der Flüchtlinge über die Verwaltung kommt es in der Tat oft vor, dass ein Lagerbewohner sich zunächst an eine Stelle wendet, die für sein Problem eindeutig nicht zuständig ist und ihn nach bestem Wissen weiter verweist. In Fällen wie dem geschilderten wird dagegen das unklare Bild, das die Flüchtlinge von den Verwaltungsstrukturen haben, gezielt genutzt. Die Komplexität der Verwaltungsstrukturen und die Undurchschaubarkeit ihrer Zuständigkeiten haben die Funktion, unangenehme Aufgaben vom Personal fernzuhalten und gleichzeitig die Verantwortung für das Handeln nach der administrativen Entlastungsrationallität der „Umwelt“, sprich: den Flüchtlingen, zuzuschreiben. Dies lässt sich in Anknüpfung an Gresham Sykes und David Matza (1968) auch als institutionelle Neutralisierungstechnik bezeichnen.

Der zitierte Flüchtling hat in dem sambischen Flüchtlingslager auch sprachlich Verständigungsschwierigkeiten. Er spricht Suaheli, was in Meheba nicht viele Menschen und insbesondere keine Verwaltungsmitarbeiter können; mit diesen hat er keine gemeinsame Sprache. Erschwerend kommt hinzu, dass es in Meheba kaum feste Bürozeiten gibt, bei denen die Verwaltungsmitarbeiter zuverlässig anzutreffen sind (vgl. Inhetveen 2006a). Er kommt also ohne Termin zu den Büros und wartet dort, oft Stunden, ob er

Albert oder eine andere vielleicht zuständige Person treffen kann. Auch vage angekündigte Besuche von Organisationspersonal am Ort seiner Unterbringung, dem *Transit Centre*, finden anscheinend nicht statt. Mit seiner großen Ausdauer kann der Flüchtling bei allen Schwierigkeiten mehrfach individuellen Kontakt mit verschiedenen Verwaltungsstellen herstellen; dies ist jedoch im Lager insgesamt die Ausnahme.²¹

11.5 PLURALE HIERARCHIEN ALS FLEXIBLE TRÄGER EINER ORDNUNG

Die pluralen Hierarchien und die ständige Aushandlung der lagerinternen Kompetenzen stellen die Akteure im Flüchtlingslager vor bestimmte Handlungsprobleme. Schon die geeigneten Interaktionspartner bei bestimmten Problemen zu identifizieren, kann schwierig sein. Hinzu kommen gerade für das Personal gegensätzliche Anforderungen im Rahmen der unterschiedlichen organisationalen Kontexte, zu denen sie gehören. Gleichzeitig bleibt die Lagerordnung durch die Pluralität und die Fluktuation ihrer Elemente über die Zeit hinweg flexibel. Die Elemente der Lagerordnung können sich aufgrund des Changierens der Zuständigkeiten und hierarchischen Beziehungen nur lose verkoppeln, und das Fluktuieren der beteiligten Organisationen und Personen verhindert eine Verfestigung. Das wiederum macht die Ordnung des Flüchtlingslagers weniger empfindlich gegenüber den Störungen und Konflikten, die gerade in politisch, wirtschaftlich und sozial so prekären Kontexten, wie Flüchtlingssituationen es in der Regel sind, immer wieder auftreten. Durch die Flexibilität der Lagerordnung erschüttern sie diese nicht in ihrer Gesamtheit, und dort, wo ihr Funktionieren leidet, können durch die mehrfachen organisationalen Strukturen oft andere Elemente Aufgaben kurzfristig übernehmen. Diese Folgerung lässt sich einordnen in die von Douglas Orton und Karl Weick (1990: 213-217) beschriebenen organisationalen Effekte lose verkoppelte Systeme, die sich damit nicht nur in einzelnen Organisationen, sondern auch in einem organisationalen Konglomerat wie dem Flüchtlingslager zeigen.

Allerdings sind Ordnungen dieser Art, mit ihren pluralen Hierarchien, mehrfach beanspruchten Kompetenzen und hoher Fluktuation, kaum von einem Punkt aus beherrschbar. Trotz der sehr unterschiedlichen Ressourcen der Beteiligten lässt sich in den untersuchten Flüchtlingslagern keine eindeutig oberste Instanz ausmachen.

In ihrer organisationalen Struktur scheinen Flüchtlingslager bisher Ordnungen eigener Art zu sein. Zwar gibt es viele Situationen, in denen eine Mehrzahl von Organisationen zusammen oder in Bezug auf die gleiche Klientel arbeitet; diese Fälle haben jedoch kaum, wie die Flüchtlingslager, den Charakter einer eigenen organisationalen Einheit. Eine Ähnlichkeit lässt sich in dieser Hinsicht möglicherweise bei UN-Verwaltungen in ehemaligen Kriegsgebieten feststellen (vgl. Caplan 2005), weitere Fälle sind rar. Ob die

Ordnung des Flüchtlingslagers weiterhin für diese Einrichtung spezifisch bleibt oder ob sie sich auch in anderen Bereichen ausbilden wird, ist offen. So wäre etwa zu fragen, ob Tendenzen der Privatisierung in bestimmten bisher öffentlichen Bereichen (zum Beispiel dem Strafvollzug, der Bewährungshilfe oder sozialen Diensten) diese spezifische Organisationsstruktur verbreiten werden. Auch die Verwaltung klassischer totaler Institutionen kann sich dann in Richtung polyhierarchischer Ordnungen verändern.

Anmerkungen zu Kapitel 11:

- 1 Doppelungen werden vermieden, so dass etwa CORD, weil „Charly“ schon CARE zugeordnet ist, als „the Deltas“ bezeichnet wird.
- 2 Ein UNHCR-Mitarbeiter etwa erzählt mir von einem bestimmten Problem bei einem von einer NGO durchgeführten Projekt: „I raised it immediately with Mike 9.“ Ich muss nachfragen – es ist der zuständige *Officer* der NGO. Zur Funkkommunikation im Flüchtlingslager s.a. Hyndman 2000: 112f.
- 3 Organigramme sind als Papierversionen im Forschungsmaterial enthalten. Sie verweisen auf kognitive Ordnungen, an denen sich Handelnde orientieren. Dies wird deutlich, wenn mir verschiedene Gesprächspartner während der Feldforschung Organigramme skizzieren oder im Gespräch auf sie verweisen. Organisationsinterne Organigramme bekomme ich mehrfach als Kopie ausgehändigt, eines direkt von der Bürowand im Flüchtlingslager, mit kleinen Löchern von den Reiszwecken. Dass Organigramme im Arbeitsmaterial des Lagerpersonals vorhanden sind, deutet ebenfalls auf ihre Relevanz als Orientierungsmuster.
- 4 Unter den Gelegenheitsarbeitern sind Flüchtlinge wie sambische Anwohner. Letztere erhalten eine ähnlich niedrige Entlohnung wie die Flüchtlinge, wobei sie nicht wie diese Nahrungsmittelrationen des WFP erhalten. Eine sambische Küchenangestellte erzählt, sie bekommt 80.000 Kwacha (knapp 16 Euro zum Zeitpunkt der Feldforschung) im Monat, wenn sie jeden Tag arbeitet. Jedes Fehlen verringert den Lohn. Sie kommt auch zur Arbeit, wenn es ihr nicht gut geht; während der Forschung treffe ich sie mehrmals mit heftigen Zahnschmerzen in der Kantinenküche der betreffenden NGO an.
- 5 Im Fall Sambias ist das nationale Büro in Lusaka zugleich das *Regional Office* für mehrere Länder des südlichen Afrikas.
- 6 JRS bekommt zur Zeit der Feldforschung eine kleine Summe von UNHCR für ein Projekt zur *peace education*, die allerdings nur einen Bruchteil seines Budgets ausmacht. Dass diese NGO in dem Organigramm des UNHCR-Mitarbeiters als OP, nicht als IP auftaucht, dürfte mit der schon traditionellen Zurückhaltung der NGO zu tun haben, wenn es darum geht, sich von UNHCR finanzieren zu lassen.
- 7 Barbara Harrell-Bond (1986: 416) stellt im Sudan ähnlich unklare Hierarchien in Flüchtlingslagern fest: „The most serious problem here is that of leadership. No one is seen to have the final authority in the settlement.“ Sie führt das maßgeblich auf die Konkurrenz zwischen den Organisationen zurück: „This is,

- to a great extent, caused by the agency competition which the settlers have been quick to adopt“ (ebd.: 416).
- 8 Ein solcher Fall war nach Darstellung von UNHCR-Personal der Vorwurf von *sexual exploitation* gegen einen *Refugee Officer*. Wie mir erzählt wurde, hatte das lokale UNHCR-Büro einen entsprechenden Bericht von im Lager tätigen Nonnen bekommen. Das *Field Office* gab die Information an das UNHCR-Büro in Lusaka weiter, das sich dort mit der entsprechenden Regierungsstelle in Verbindung setzte. Nachdem die Berichte – wiederum durch UNHCR-Mitarbeiter aus Lusaka – überprüft und als zutreffend beurteilt worden waren, wurde der *Refugee Officer* ersetzt, so die Darstellung.
- 9 Dies gilt etwa für die in Kapitel 8.3 geschilderte Diskussion um LKWs bei der Repatriierung, als ein UNHCR-Mitarbeiter droht, das nationale Büro einer NGO zu kontaktieren, um sich gegen deren Mitarbeiter auf Lagerebene durchzusetzen.
- 10 Wie sich hier zeigt, ist die Verkopplung von Organisationsebenen nicht nur mit Blick auf die Dimensionen von Befehl und Kontrolle, sondern auch hinsichtlich derer von Informationsfluss und Rückhalt zu betrachten. In der Literatur wird eine losere Verkopplung tendenziell mit höherer Arbeitszufriedenheit durch größere Selbstbestimmung, Konfliktreduktion oder psychologische Sicherheit und mit anderen Vorteilen in Verbindung gebracht (vgl. Orton/Weick 1990: 215). Im Flüchtlingslager gab es dagegen vor allem Beschwerden, wenn sich die Mitarbeiter dort von ihren Vorgesetzten in Lusaka oder der Organisationszentrale schlecht informiert und unterstützt fühlten und zu wenig Möglichkeiten sahen, ihre eigenen Anliegen nach oben zu kommunizieren. Zu Tage tritt diese Unzufriedenheit vor allem, wenn Mitarbeiter in Auseinandersetzungen mit anderen Organisationen agieren müssen.
- 11 Beispielsweise erzählen mir Mitarbeiter einer NGO, einer ihrer sambischen *Officers* sei ohne Vorankündigung eines Tages aus dem Lager verschwunden. Sein früherer Hausgenosse erklärt mir später, nein, der Mitarbeiter hat drei Wochen vor seinem Weggang schriftlich gekündigt, diese Information ist von dem Büro in Lusaka einfach nicht an die Verwaltung im Flüchtlingslager weitergeleitet worden. Ähnliche Vorkommnisse sind während der Feldforschung zu beobachten. Über Besuche der Vorgesetzten im Lager etwa ist das dortige Personal oft nicht informiert, so dass Mitarbeiter zum Beispiel am Morgen eines Feiertags, leger gekleidet, plötzlich ihrem Chef aus der Hauptstadt gegenüberstehen. Ihren Unmut darüber äußern sie allerdings erst, als er außer Hörweite ist.
- 12 Nach Angaben von CARE-Personal deckte das *funding* der Wasserinstallativen durch UNHCR etwa ein Sechstel des Gesamtbetrages von 300.000 Dollar.
- 13 Zum Zeitpunkt vgl. Bakewell 2002a: 2. Die Übergabe verlief nach Berichten mehrerer NGO-Mitarbeiter in Nangweshi nicht ohne Spannungen bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten. Sie war einer der Konfliktfälle, die über die Ebene der nationalen Büros in Lusaka geregelt wurden.
- 14 In Nangweshi ist insbesondere der Anteil an Amputierten höher als in anderen sambischen Lagern, da große Teile der Bevölkerung im Krieg kämpften, andere

- verloren Gliedmaßen durch Landminen. Nach mündlichen Angaben eines JRS-Mitarbeiters leben über 800 gliedmaßenamputierte Flüchtlinge in Nangweshi.
- 15 Die Gerüchte verbreiten sich vor allem deshalb, weil Sambier und Flüchtlinge, die bei CARE beschäftigt sind, um ihre Arbeitsmöglichkeit fürchten und diese Sorge auch äußern. Von Nangweshi aus ist die Stellensuche schwierig, da es weder Informationen über Ausschreibungen noch Telefon und Email gibt.
- 16 Auch in Meheba haben die präsenten Organisationen mehrfach gewechselt (vgl. Powles 2000: 14), eine detaillierte Darstellung für die über 30 Jahre, die das Lager besteht, würde den Rahmen dieser Arbeit erheblich sprengen.
- 17 In Flüchtlingslagern betrifft die Fluktuation alle Ebenen des dortigen Organisationspersonals. Dagegen beschreibt Goffman für totale Institutionen die hohe Fluktuation nur der höheren Personalränge, während die niedrigeren „meist in langfristigen Beschäftigungsverhältnissen stehen“ (Goffman 1973: 114).
- 18 Kündigungen durch den Arbeitgeber vor Ablauf eines Vertrages sind während der Feldforschung erheblich seltener zu beobachten als Arbeitsplatzwechsel auf Wunsch des Mitarbeiters. Mir ist nur ein Fall bekannt. Als Grund für zurückliegende Entlassungen oder Versetzungen durch den Arbeitgeber, von denen ich während der Forschung erzählt bekomme, wird meist *sexual exploitation* von Flüchtlingen durch den aus dem Lager entfernten Mitarbeiter genannt.
- 19 In ihrer Evaluation der UNHCR-Organisationskultur stellt Wigley (2005) fest, dass die persönlichen Qualitäten individueller Mitarbeiter außerordentlich bedeutend für viele Aspekte der Arbeit sind – einschließlich der Beziehungen zu Flüchtlingen und zum Personal anderer Organisationen.
- 20 Bemba ist eine vor allem in Sambia gesprochene Sprache. Heimisch im nördlichen Sambia (Northern Province, Copperbelt, Luapula Province), ist sie auch in den Städten und besonders bei Polizei und Militär im ganzen Land verbreitet.
- 21 Im geschilderten Fall ist der junge Flüchtling letztendlich – und trotz der Skepsis von NGO-Personal, er erfinde Geschichten – erfolgreich, kann zunächst das *Transit Centre* verlassen, meldet sich bei mir ein halbes Jahr nach der Feldforschung aus Lusaka und ein weiteres Jahr später aus einem europäischen Land, das ihn als Flüchtling aufgenommen hat. Wie genau er dies erreichte, ist mir nicht bekannt. Aller Wahrscheinlichkeit nach spielte die Hartnäckigkeit, mit der er seinen Fall immer wieder allen erreichbaren Verwaltungspersonen vortrug, eine wesentliche Rolle.