Kapitel 7
Nationale Souveränität im internationalisierten Regime

7.1 Vormacht in Flüchtlingslagern: Ansprüche und Zuschreibungen

Flüchtlingslager sind hoch institutionalisierte, formal verankerte Verwaltungseinheiten, in denen bürokratische Organisationen tätig sind. Ein wesentliches Merkmal von Bürokratien wie von Organisationen ist, dass sie hierarchisch aufgebaut sind.[1] Der Blick auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers richtet sich entsprechend auch auf die verfestigten Strukturen der Über- und Unterordnung. Dabei ist die formale Hierarchie im Flüchtlingslager, die im vorangegangenen Kapitel skizziert wurde, nicht deckungsgleich mit den Machtstrukturen, die die Akteure oder Außenstehende vor Ort beobachten; weite Bereiche der informellen Ordnung sind formal gar nicht geregelt.

Zunächst stellt sich herrschaftssoziologisch insbesondere die Frage, wer die oberste Instanz dieser Verwaltungseinheit Flüchtlingslager ist. Diese Frage erweist sich als nicht einfach und schon gar nicht eindeutig zu beantworten. Ihr nachzugehen führt gleichwohl zu wesentlichen Einblicken in Herrschaftsstrukturen und Machtdynamik des Flüchtlingslagers.

Rein rechtlich hat nach allem Dafürhalten die Gastregierung die höchste Position im Flüchtlingslager inne, meist repräsentiert durch einen Regierungsmitarbeiter vor Ort.[2] Die entsprechende Sichtweise vertritt UNHCR in seinen generellen Richtlinien. Er schreibt die primäre Zuständigkeit für Flüchtlinge der Gastregierung zu und sieht sich selbst in einer Kontrollfunktion.[3] In Abweichung von der formalen Vormachtstellung der Gastregierung beobachtet Ralph Wilde jedoch, dass UNHCR die De-facto-Kontrolle in mittelfristig bestehenden Flüchtlingslagern im Süden ausübt. Den Gaststaaten fehlen die Ressourcen, um der Verantwortung gerecht zu werden, die sie nach internationalem Recht haben. Faktisch hat daher UNHCR die souveräne Herrschaft über die Flüchtlinge inne (vgl. Wilde 1998).

Neben den rechtlichen bestehen zwischen den Akteuren im Flüchtlingslager auch vielfache finanzielle Beziehungen, die direkte Abhängigkeiten

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ebenso wie die Konkurrenz um Mittel derselben Geldgeber einschließen. Diese Beziehungen wirken sich auf die Machtverhältnisse und die politische Dynamik eines Lagers aus. Äußerungen von Organisationspersonal weisen ebenso wie eigenen Beobachtungen darauf hin, dass denjenigen Akteuren, von denen andere finanziell abhängig sind, daraus ein Machtvorteil erwächst.[4] Regierungsmitarbeiter im Flüchtlingslager gestehen zu, dass die Geberposition dem UNHCR Einfluss auf die Regierung gibt, schränken diesen aber ein: „in policy-making they [UNHCR; KI] have no role to play" (Regierungsmitarbeiter, Flüchtlingslager). Demgegenüber erklärt ein Genfer UNHCR-Mitarbeiter, dass man um der guten Beziehungen zur Regierung willen schon mal einem lokalen Offiziellen einen Geländewagen zukommen lässt.[5] „We are the guys with the money" – und das wird als Machtvorteil erfahren. Mehrere NGO-Mitarbeiter sehen einen klaren Zusammenhang zwischen der materiellen Unterstützung der Regierung durch UNHCR und dessen Macht im Lager. Das Büro des *Refugee Officer* ist einem NGO-Mitarbeiter in Meheba zufolge vollständig von UNHCR abhängig, „cars, allowances, maybe not the salaries, but otherwise everything. With the police it is the same thing, everything is funded by UNHCR". Auch aus Sicht eines sambischen Mitarbeiters einer anderen NGO hat der Umstand, dass die Regierung Mittel von UNHCR annimmt, Folgen: „It really compromises their [the government's; KI] … their position". Die eigentliche Position der Regierung, die nach dieser Aussage kompromittiert wird, ist die oberste im Flüchtlingslager – der des UNHCR eigentlich überlegen, was jedoch durch die Finanzierungsflüsse konterkariert wird. Bereits aus diesen knappen Bemerkungen ist ersichtlich, dass die Gastregierung und UNHCR die beiden wesentlichen Anwärter auf die höchste Machtposition in Flüchtlingslagern sind.

7.2 SELBSTREPRÄSENTATIONEN DER SAMBISCHEN REGIERUNG

„The government is the government, you cannot argue with them" – mit diesen Worten lehnt ein *Refugee Officer* die Forderungen unzufriedener Flüchtlinge auf einer Versammlung ab. Ähnlich argumentiert ein anderer Regierungsvertreter im Gespräch mit mir: „The government is the government. They may be poor, but they are the government." Die Regierung fühlt sich nicht nur als Gastgeber der Flüchtlinge, sondern auch als einer der „major donors", da sie das Land für die Lager zur Verfügung stellt. Indem der *Refugee Officer* auf die sambische Fahne vor seinem Büro zeigt, betont er: „We are the owners."[6]

Die Sichtweise der zitierten *Refugee Officers* wird von den Regierungsvertretern in den Lagern weitgehend konsistent vertreten. Sie beanspruchen,

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die höchste Instanz im Flüchtlingslager zu sein, insbesondere in den Interaktionen mit Flüchtlingen und NGO-Personal. Das zeigt sich nicht nur in ihren Aussagen, sondern auch in Interaktionen: Während der Feldforschung beginnt die organisierte Repatriierung nach Angola. Bevor die Buskonvois zu der zweitägigen Reise aufbrechen, verteilt eine NGO Kilts an Flüchtlinge, die als bedürftig angesehen werden. Die Kilts sind bei Flüchtlingen wie bei Sambiern sehr begehrt, und sie werden nur an Kinder und alte Menschen unter den Rückkehrern vergeben. Zu einer Gelegenheit kommt jedoch der *Refugee Officer* in den Raum der NGO im *Departure Centre* und fordert zehn Kilts für sambische Polizisten, die den nächsten Konvoi nach Angola begleiten sollen. Ein sambischer NGO-Mitarbeiter beharrt darauf, dass die Kilts ausschließlich für die Flüchtlinge gespendet wurden. Der *Refugee Officer* nimmt sich dennoch, was er wünscht. Sein explizites Argument lautet: Er ist die Regierung und hat deshalb das Recht dazu.

In dieser Szene agiert der Regierungsvertreter mit aus dem Herrschaftsanspruch abgeleiteter Willkür. Das Flüchtlingslager erscheint als eine Einrichtung des postkolonialen Neopatrimonialismus, der den Komplex der Hilfe (darunter Kilts für bedürftige Rückkehrer) mit Willkür und Klientelismus (darunter das Mitnehmen von Kilts für Polizisten, die keinen Anspruch auf sie haben) kombiniert. Das formale Modell der Lagerordnung, das einen Primat der Regierung vorsieht, dient dabei als Rechtfertigung für das eigenmächtige Abzweigen der Kilts. Der Regierungsvertreter setzt sich mit dem legitimatorischen Verweis auf formale Regeln eben über formale Regeln hinweg. Der Anspruch auf die legal untermauerte oberste Position im Lager drückt sich darin aus, über anderweitig vorgesehenes Material wie die Kilts ad hoc und nach Gutdünken zu bestimmen. Der RO setzt diesen Anspruch hier gegenüber einem sambischen NGO-Mitarbeiter durch, und das ist kein Zufall: Derart ungebrochen wird er insbesondere gegenüber UNHCR nicht vertreten.

Wenn sie über ihre Beziehung zu UNHCR sprechen, relativieren Regierungsvertreter oftmals ihren Anspruch auf die Vorherrschaft im Lager. „No one is above the other", erklärt ein *Refugee Officer,* UNHCR und die Regierung sind „co-partners". Mit Verweis auf das sambische Flüchtlingsrechts betont er gleichzeitig: „When the government is concerned, I am in charge". Auf Seiten des UNHCR stellt er einen gewissen Machtanspruch fest, den er darauf zurückführt, dass UNHCR zu den Geldgebern für die Flüchtlingslager gehört: „Because they are funders, they also believe they are in charge. They feel they have to be answerable." Indem der *Refugee Officer* formuliert, UNHCR *glaube*, „in charge" zu sein, kennzeichnet er diese Vormachtstellung des UNHCR als dessen Wahrnehmung, nicht als Tatsache.

Das „agreement" einer „co-partnership" zwischen den Organisationen verknüpft dieser *Refugee Officer* mit ihren separaten Dienstwegen der Berichterstattung und Weisungsgebundenheit. Seine eigenen Berichte gehen an die Regierungsstellen in Lusaka, die des *Field Office* des UNHCR an dessen Büro in der Hauptstadt, ohne dass diese Linien bürokratischer Hierarchien

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sich kreuzen. Auch der *Refugee Officer* des anderen Flüchtlingslagers betont die Zusammenarbeit der Regierung mit UNHCR, hebt aber noch stärker dessen Rolle als unterstützende Instanz hervor, als „assisting" und „facilitating". Mit Blick auf politische Entscheidungen sieht er die sambische Regierung als zuständig: „UNHCR has an international mandate to monitor the protection [...] but the Government makes the decisions".

Unterhalb der Ebene politischer Entscheidungen, die das „policy-making" betreffen, in Situationen, in denen im Flüchtlingslager über spezifische Handlungen entschieden wird, deuten die Beobachtungen der Feldforschung fast durchgängig auf eine praktische Überlegenheit des UNHCR gegenüber den *Refugee Officers* hin. So ist es gewöhnlich ein UNHCR-Mitarbeiter, der Sitzungen, an denen mehrere Organisationen teilnehmen, leitet, die Diskussion lenkt und Entscheidungen vorschlägt. Diese treffen dann nur selten auf den Widerstand des *Refugee Officer*. Nur wenn ein höherer Regierungsvertreter zugegen ist, etwa der *Provincial Permanent Secretary* oder sein Stellvertreter, leiten diese die Sitzung. In ihren Formulierungen erkennen die UNHCR-Vertreter in allen Versammlungen die Regierung explizit als protokollarisch erste Instanz an. Entsprechend wird beispielsweise auch das Programm zu Feiern wie der zum *World Refugee Day* oder der zum Beginn der Repatriierung festgelegt. Diese Praktiken, die übergeordnete Stellung der Regierung rhetorisch und protokollarisch anzuerkennen, hindern UNHCR jedoch nicht daran, das Regierungspersonal dahin zu dirigieren, seinem Kurs zu folgen. Dabei erhält UNHCR den ostentativen Respekt vor der Gastregierung im Lager aufrecht und formuliert seine Direktiven entsprechend. Die juristisch begründete Vormachtstellung der Regierung bleibt trotz der überlegenen materiellen und organisatorischen Ressourcen des UNHCR bedeutsam; in Entscheidungen muss die Regierung immerhin noch in der Form einbezogen werden. Über diesen Legitimationszwang erhält die Regierung ihre Beteiligung an der Lagerpolitik aufrecht und bleibt über alle Vorgänge, die die Lagerpolitik betreffen, informiert.

7.3 DIE LAGERHERRSCHAFT IM BLICK DER HUMANITÄREN ORGANISATIONEN

Im Flüchtlingslager sind es der UNHCR und die sambische Regierung, die in den Interpretationen aller Beteiligten als Anwärter auf die höchste Stellung im Lager erscheinen. Auch das dortige Personal sieht diese beiden Instanzen als formale oder tatsächliche ‚Bosse'. Mit Diskrepanzen zwischen formaler und tatsächlicher Machtstellung gehen NGO-Mitarbeiter und UNHCR-Personal jedoch unterschiedlich um.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Präsentationen der Machtkonstellation durch UNHCR

In den Flüchtlingslagern sind die UNHCR-Mitarbeiter generell sehr vorsichtig, wenn sie über die jeweilige Macht von Regierung und der eigenen Organisation sprechen. Im Gegensatz zu anderen Akteuren meiden sie es, die Regierung als abhängig, weniger einflussreich oder gar machtlos zu schildern. In Organigrammen, die UNHCR-Personal in Interviews skizziert, erscheinen beide auf gleicher Ebene – der höchsten Ebene im Lager (s. Kap. 11.2). Diese graphische Darstellung wird modifiziert, indem UNHCR-Mitarbeiter verbal auf den Primat des Gaststaates hinweisen. So erklärt mir einer von ihnen in einem der untersuchten Flüchtlingslager: „I see no superiority. Of course the government is in principle [in charge?], since we are in Zambia and they are the government, they monitor". In ähnlicher Weise gibt eine sambische UNHCR-Mitarbeiterin auf meine direkte Frage eine ambivalente Antwort:

KI: „So when you say the government is keeping the refugees, does it mean the overall boss of the camp is the RO?
UNHCR-Mitarbeiterin: „… yes and no. ‚Yes' in the sense that he is, he represents the host government. Ya. So ultimately it's the Zambian government [which has?] the responsibility of looking after refugees. Yes. It's their land, [...] they have given the land, the impact of refugees on the host communities is government responsibility [...]. So the yes-part of the answer is about that, because it's the responsibility of the host government anywhere in the world to care for refugees. Ya. UNHCR are just invited to come and give the international character of protection and … material needs assistance. Probably because most governments might lack the money and also might, ya might not have the required resource base, you know, with this kind of [...] international character to it. Ya. That's how UNHCR comes in, so more as a secondary participant really. Ya. Ahm … also ‚No' in the sense that … you wouldn't really call anyone the boss of the camp, in the sense that we have our different roles to play in the, in the game."

Diese Mitarbeiterin benennt schon eröffnend die bewusste Unentschiedenheit ihrer Antwort, indem sie auf die gestellte Nachfrage mit „Ja und Nein" reagiert. Zum einen ist die Regierung primär zuständig und der UNHCR ist „more as a secondary participant" beteiligt. Zum anderen verneint sie eine übergeordnete Stellung der Regierungsvertreter damit, dass sie – die gestellt Frage ablehnend – erklärt: Niemand ist der „Boss" im Lager. Mit Arbeitsteilung und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten erklärt sie eine Struktur, in der weder UNHCR noch die Regierung der jeweils anderen Instanz überlegen sind. Die Tätigkeiten im Flüchtlingslager bezeichnet sie als Spiel („game"), in dem die Beteiligten verschiedene Rollen zu spielen haben. So erkennt diese UNHCR-Mitarbeiterin zwar den Anspruch der Regierung auf Vorherrschaft im Lager an und nennt dafür auch eine Begründung, die vor allem sambische Regierungsmitarbeiter häufig äußern – die Regierung

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„gibt“ das Land, auf dem das Lager steht, und es bleibt gleichzeitig „ihr“ Land. Nur weil die Ressourcen der Regierung für den Flüchtlingsschutz nicht ausreichen, beteiligt sich UNHCR als „sekundärer“ Akteur. Aber die Sprecherin relativiert die gerade sorgfältig begründete höhere Position der Regierung sofort durch den verneinenden Teil ihrer Antwort, in dem sie der Regierung und UNHCR – wie häufig bei UNHCR-Mitarbeitern – gleichrangige Stellungen zuschreibt.

Beiden Instanzen werden in den Gesprächen regelmäßig Aufsichts- und Kontrollaufgaben zugeschrieben. Dieses „monitoring“ beinhaltet auch, Konsequenzen (wie Sanktionen und Änderungen in Abläufen) einzuleiten, wenn die Aufsichtsinstanz etwas beobachtet, das sie als problematisch ansieht. Andere zu beaufsichtigen bedeutet damit, eine Machtposition denen gegenüber innezuhaben, die der Kontrolle unterworfen sind. Ein UNHCR-Mitarbeiter resümiert die Möglichkeit seiner Organisation, das dem „monitoring“ ausgesetzte Personal anderer Organisationen zu steuern: „If staff is not doing well, we can force them to do a good job.“

Ebenfalls in ambivalenter Lesart gibt UNHCR-Personal die formalen Abhängigkeiten im Rahmen des internationalen Rechts und der OAU-Konvention wieder. Nachdem ein Mitarbeiter seine Organisation und die Regierung in einem Organigramm der Lagerorganisation gleichauf gezeichnet hat, erläutert er deren Beziehung zueinander:

„UNHCR helps the government. The refugees are the government’s concern. UNHCR came in to do the funding. If UNHCR is not there, the government has to do it. Because of UNHCR and NGOs, they [the government; KI] can sit down and do their work. If they are not co-operative, we can go at any time, we can walk out. [...] The country has to call upon UNHCR, we cannot go in if they do not ask us.“

Der Mitarbeiter betont die formale Verantwortung der Regierung und sieht UNHCR in einer unterstützenden Funktion. Davon leitet er allerdings weniger die Zweitrangigkeit des UNHCR ab als vielmehr die Feststellung, die Regierung sei von UNHCR abhängig. Nur „because of UNHCR and NGOs“ kann die Regierung ihre Pflichten gegenüber den Flüchtlingen erfüllen. Der Mitarbeiter spricht klar den daraus resultierenden Druck auf die Regierung an, mit UNHCR zusammenzuarbeiten – wenn sie es nicht tut, könnte UNHCR das Land verlassen. Jedoch wird auch die Abhängigkeit des UNHCR von der Bitte der Regierung benannt, ins Land zu kommen. Das Betreten des nationalen Territoriums kontrolliert die Regierung, und UNHCR ist hier keine Ausnahme.

In einzelnen Gesprächen mit UNHCR-Personal *außerhalb* Sambias wird ein Bild von den Regierungsvertretern im Flüchtlingslager formuliert, dem die vor Ort betonten Respektbekundungen fehlen. Besonders unverblümt äußert sich ein Mitarbeiter, der mir bereits vor der Feldforschung die Verhältnisse in einem sambischen Lager erklärt, in dem er gewesen ist. Seine

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Darstellung unterscheidet sich erheblich von der seiner Kollegen vor Ort: Die sambische Regierung hat demnach einen Mann im Flüchtlingslager, der den untersten sambischen Dienstgrad und eine Ausbildung wie ein Grundschüler hat. Er ist dem *Commissioner for Refugees* berichtspflichtig, hat aber selbst keine Entscheidungsgewalt. Allerdings ist er derjenige, der mit der Provinzregierung verhandelt. Im Lager gibt es auch sambische Polizei, aber die Polizisten sind dauernd betrunken. UNHCR finanziert erhebliche Teile der polizeilichen Ausrüstung. In dieser Schilderung erscheinen die sambischen Regierungsvertreter im Flüchtlingslager als ressourcenschwach in mehrfacher Hinsicht; gleichwohl betont auch dieser UNHCR-Mitarbeiter im Verlauf des Gesprächs, wie sehr seine Organisation auf eine gute Beziehung zur Gastregierung auf nationaler und auf Provinzebene angewiesen ist.

Insgesamt sind die offiziellen und inoffiziellen Äußerungen von UNHCR-Mitarbeitern zur Hierarchie im Flüchtlingslager deutlich ambivalent. Vor Ort sind immer wieder Interventionen des UNHCR in Entscheidungen und Abläufe im Lager zu beobachten. Wenn UNHCR häufig verbal eine Vormachtstellung der Regierung im Flüchtlingslager anerkennt, lässt sich dies daher als Teil einer ‚diplomatischen' Interaktion zwischen den beiden Instanzen interpretieren. Innerhalb der komplexen Strukturen der Lagerverwaltung gibt es gegenseitige Abhängigkeiten zwischen der Regierung und UNHCR. Zusätzlich haben beide auch auf höheren Organisationsebenen miteinander zu tun, sei es in Lusaka oder Genf, und befassen sich mit Themen und Entscheidungen, die weit über das einzelne Flüchtlingslager hinausgehen. Dadurch werden die Beziehungen zwischen UNHCR und der Regierung des Gastlandes noch komplexer und dynamischer. In der Lagersituation selbst hat die Regierung alles in allem, trotz der formalen Hinweise in dieser Richtung, keine unumstrittene Vorherrschaftsposition – ebenso wenig hat eine solche allerdings UNHCR.

Präsentationen der Machtkonstellation durch NGOs

NGO-Mitarbeiter in den Flüchtlingslagern unterscheiden oft explizit zwischen einem formalen Primat der Regierung und einer De-facto-Überlegenheit des UNHCR. Während rechtlich eigentlich die sambische Regierung die höchste Instanz im Lager ist, finden sie diese eindeutige Überlegenheit in ihren Beobachtungen nicht wieder. Im Unterschied zu UNHCR- und Regierungspersonal, das sich zumindest im Verlauf der Feldforschung nur sehr ernsthaft über die Beziehung der beiden Organisationen zueinander äußert, tun NGO-Mitarbeiter dies bisweilen eher verschmitzt. So schildert ein sambischer NGO-Angestellten in belustigtem Tonfall die Beziehung zwischen der Regierung und UNHCR:

NGO-Mitarbeiter: „The government is number one. Yes. The RO is the most senior person. Though here [lacht etwas] it appears it is UNHCR [lacht]. But the government is the superior man here. 'Cause it's the one who takes charge of *everything*

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

here. He must take charge of everything. Yes. Because he is the owner of the land, who incorporated UNHCR and every other agency. Yes, the only one superior. He has the right to I think to do anything [lacht]. If he differs with someone, then [lacht] it becomes hard."

KI: „But there were some problems, hm, in the past?"

NGO-Mitarbeiter: „Yes, there have been problems. The problems are … there is no proper coordination between the head bodies, the government and HCR. Yes, they don't know who should do what. [...] Because lately, upon opening the camp, much power, HCR staff thought they have the overall authority and they have to do *everything* in the charge of every agency. Including the government. And the government could not come up and say: ‚We are the owner of the land [lacht], here what we are going to do is this, and *you* HCR, you are here for *this*.' Nothing, I think it never properly came into [lacht]. Maybe until this [name of UNHCR officer; KI] came in. Yes, this one tried to explain a bit, but it was difficult [lacht]."

Der Mitarbeiter konstatiert eine Unfähigkeit der Regierung, ihre übergeordnete Herrschaftsposition („overall authority") vor allem gegenüber UNHCR einzufordern, als das Lager neu eingerichtet wird, was zu Folgeproblemen führt. Insbesondere fehlt ein gemeinsames Verständnis der Zuständigkeiten beider Organisationen, der Frage des „who should do what". Der Mitarbeiter geht davon aus, dass es im Prinzip klare Zuständigkeiten im Lager gibt, die nur dem Personal nicht ausreichend bekannt sind – UNHCR-Mitarbeiter ‚denken', sie hätten die Oberherrschaft im Lager, und es sind ‚Erklärungen' eines späteren Mitarbeiters, die wenigstens etwas Abhilfe schaffen.

Andere NGO-Mitarbeiter sprechen den Unterschied zwischen der formalen Vormachtstellung der Regierung und dem tatsächlichen Einfluss des UNHCR indirekt an, beispielsweise eine Angestellte, die mir bei meiner Ankunft in Nangweshi den Aufbau des Lagers erklärt. Die Regierung, sagt sie, ist im Lager präsent „to have a feel that the government is in charge".[7] Das „being in charge" der Regierung ist zunächst nur ein Gefühl; über die tatsächlichen Verhältnisse ist damit noch nichts gesagt. Auch hier ist von Wahrnehmungen und Deutungen der Machtverhältnisse die Rede – UNHCR-Personal ‚denkt', es ist in übergeordneter Position; die Regierung braucht das ‚Gefühl', die Macht zu haben. In der Sicht beteiligter Beobachter (wie es NGO-Personal hier ist) haben die Interpretationen der Machtbeziehungen durch die Akteure einen eigenen Stellenwert. Diskrepanzen ihrer Sichtweisen führen zu Schwierigkeiten. Die Erklärung der zuletzt zitierten Mitarbeiterin macht allerdings deutlich, dass eine bestimmte Wahrnehmung an sich bereits Ansprüche befriedigen kann, ohne dass sie dafür notwendig zutreffend sein muss. Durch ihre Präsenz im Lager fühlt sich die Regierung dort in der obersten Position, und durch diese Situationsdeutung scheinen ihre Herrschaftsansprüche zufriedengestellt.

In Meheba bringt ein NGO-Angestellter das Gespräch auf einen Vorfall, den auch ich während eines Treffens beobachtet habe, auf dem die Ver-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schiebung des ersten Konvois nach Angola diskutiert wurde.[8] Mit dem Beginn der Repatriierung war ein lagerpolitisch außerordentlich wichtiges Ereignis sehr kurzfristig verschoben worden, und die Versammlung fand in entsprechend angespannter Stimmung statt. Insbesondere herrschte Nervosität, wie die bereits an Sammelpunkten auf den Transport wartenden Flüchtlinge auf die Nachricht reagieren würden, die Repatriierung sei auf unbestimmte Zeit verschoben. Zu Beginn des Treffens versuchte der UNHCR-Vertreter, der in solchen Versammlungen normalerweise den Vorsitz innehat, den *Refugee Officer* dazu zu bewegen, die Informationen über die Verschiebung zu verkünden. Als der *Refugee Officer* sich weigerte, scherzte der UNHCR-Mitarbeiter: „My colleague here is too weak to speak, so I will do it"; dabei stand er an der Seite des sitzenden *Refugee Officer* und schüttelte dessen Arm. Als später die wartenden Flüchtlinge an den Sammelpunkten informiert wurden, gelang es dem UNHCR-Vertreter, die Ansprache an die verhinderten Rückkehrer dem RO zu übertragen, während er selbst nur einige abschließende Worte sagte – „reluctantly", wie der interviewte NGO-Angestellte beobachtete. Im Interview interpretiert er dieses Geschehen folgendermaßen:

„Sometimes UNHCR uses the government, which is totally funded by UNHCR: You tell the people the message, so when people get upset and are critical because of the postponement, they make the government responsible and not UNHCR."

Der Mitarbeiter bringt wiederum die überlegene Stellung des UNHCR im Lager damit in Verbindung, dass dieser Regierungsstellen finanziert. UNHCR kann auf dieser Grundlage die Regierung „benutzen". Die Flüchtlinge zu informieren, dass die Repatriierung auf unbestimmte Zeit verschoben ist, übernimmt keiner gerne. Auch die gewählten Flüchtlingsvertreter haben darauf bestanden, dass nicht sie, sondern Angehörige des Lagerpersonals die Wartenden informieren sollten. Sie fürchteten ebenfalls, als Überbringer schlechter Nachrichten für diese verantwortlich gemacht und vielleicht sogar körperlich angegriffen zu werden.

Mehr Anerkennung als bei vielen *expatriates*, also internationalem Personal, findet die Gastregierung bei sambischen NGO-Mitarbeitern. Einige von ihnen begründen ausführlich die übergeordnete Stellung der Regierung, trotz des offensichtlichen Einflusses des UNHCR in den Lagern:

KI: „[...] government and UNHCR are the same or is one the boss?"
NGO-Mitarbeiterin: „I think one is the boss like government is the boss. Because UNHCR cannot supervise the government. ... Because the government also makes contribution towards the running of UNHCR, as a member of United Nations."

Hier wird UNHCR als eine Organisation gesehen, hinter der Nationalstaaten stehen, die wiederum die Vereinten Nationen bilden. Der Regierung wird

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

eine höhere Position als dem UNHCR zugeschrieben, da sie als selbst eine der Kräfte hinter der UN-Organisation erscheint.[9]

Insgesamt zeichnen die NGO-Mitarbeiter ein ambivalentes Bild der Herrschaftspositionen, die Regierung und UNHCR auf Lagerebene haben. Dabei differenzieren sie oft zwischen formalen und realen Strukturen. Die Formulierungen des NGO-Personals sind zwar weniger ‚diplomatisch' als die der meisten UNHCR-Mitarbeiter, jedoch nicht ohne Respekt für die Regierung wie auch für UNHCR. Die Anerkennung einer besonderen Autorität der Gastregierung tritt bei sambischen Mitarbeitern deutlicher hervor als bei den *expatriates* unter dem NGO-Personal.

Schon in dem Vergleich, den NGO-Mitarbeiter zwischen den formalen Hierarchien im Flüchtlingslager und ihren eigenen Beobachtungen anstellen, wird deutlich, dass die rechtliche Positionierung der Akteure auf Lagerebene durchaus eine Rolle spielt. Wenngleich die formale zur ‚tatsächlichen' (also beobachteten) Lagerordnung aus Sicht einiger Beteiligter in deutlichem Gegensatz steht, sind die beiden Dimensionen der Ordnung nicht unverbunden. Für die NGO-Mitarbeiter dient die formale Struktur vor allem ein Vergleichsmaßstab für ihre Beobachtungen; für die Regierung und UNHCR als Anwärter auf die höchste Machtstellung im Lager ist sie eine wichtige legitimatorische Ressource. Die formal-rechtliche Hierarchie ist ein zentraler Aspekt in den Aushandlungsprozessen, über die sich die politische Ordnung des Flüchtlingslagers ausbildet (vgl. Nadai/Maeder 2007: 48).

Sie ist nicht der einzige Faktor, der sich in den Macht- und Herrschaftsstrukturen des Flüchtlingslagers niederschlägt, kann aber nicht als reine Fassade ohne Relevanz für das tatsächliche Geschehen betrachtet werden. Das Material der Feldforschung belegt, dass im Flüchtlingslager rechtliche Themen ein Bezugspunkt für die Deutungen der Akteure sind und als Legitimationsmuster in ihre Auseinandersetzungen um lagerpolitische Macht eingehen. Von einer Entkopplung von formaler Struktur und realer Funktionsweise kann für den Fall des Flüchtlingslagers trotz bemerkenswerter Abweichungen keine Rede sein.

7.4 LAGERHERRSCHAFT AUS SICHT DER FLÜCHTLINGE: „THOSE WHO ARE KEEPING US"

Aus den Gesprächen mit Flüchtlingen über Herrschaft und Macht im Lager ergibt sich ein nicht weniger differenziertes Bild. Ihre Aussagen dazu, wer die oberste Instanz im Lager ist und welche Rolle die sambische Regierung spielt, verweisen auf drei wesentliche Aspekte von Herrschaft und von staatlicher Souveränität im Flüchtlingslager. Erstens verorten Flüchtlinge die Herrschaft im Lager bei der Gastregierung oder bei UNHCR – also divergent, aber in jedem Fall bei Akteuren, die letztlich auf dem Konzept des Na-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tionalstaates basieren. Zweitens bestehen in der Frage, welcher Instanz die Flüchtlinge die größere Macht zuschreiben, Unterschiede zwischen den beiden Flüchtlingslagern; diese verweisen darauf, wie wichtig die konkreten Verhältnisse vor Ort sind, nicht zuletzt die Performanz individueller Inhaber von Verwaltungspositionen. Drittens schließlich äußern viele der befragten Flüchtlinge, nicht zu wissen, wer im Lager die höchste Position hat. Dieses Nichtwissen hat wiederum Konsequenzen für die politische Ordnung des Lagers.

Divergente Verortungen der Macht

Auch aus Perspektive der Flüchtlinge gibt es zwei hauptsächliche Anwärter auf die höchste Position, die des „most superior body" oder „o máximo" im Flüchtlingslager. Es sind der *Refugee Officer* als Repräsentant der nationalen Regierung und der UNHCR oder, wie die Organisation von vielen Luvale sprechenden Flüchtlingen bezeichnet wird, „United" oder „United Nations" beziehungsweise im Portugiesischen „HCR" oder „Nações Unidas". Die große Mehrheit der Interviewpartner nennt einen dieser beiden Akteure als oberste Instanz im jeweiligen Lager, wie die folgenden Beispiele – die aus einer größeren Anzahl sehr ähnlicher Aussagen ausgewählt wurden – zeigen:

„The overall boss here is the Refugee Officer, who is the government himself. Yes. He represents the Zambian Government" (Xavier Kawañu, Meheba, FV).

„The government concerned about us refugees is the RO" (Gilberto Ikoña, Meheba, FoP, dLN).

„Die Organisation, die mehr als die anderen Organisationen ist, ist UNHCR" (Tolentina Esusu, Nangweshi, FOrg, nP).

„Der UNHCR ist der Chef von allen" (Nelito Songwi, Nangweshi, FV, nP).

Dass die Aussagen, die den *Refugee Officer* als „overall boss" des Lagers sehen, aus Meheba stammen und diejenigen, die UNHCR als höchste Instanz nennen, aus Nangweshi, ist kein Zufall und wird weiter unten noch zu betrachten sein.

Sprechen Flüchtlinge auf Luvale von „Regierung" (hier übersetzt als „government"), so kann dies entweder konkret die sambische Regierung bezeichnen, oder aber die entsprechenden Wörter auf Luvale werden in einem allgemeineren Sinn für die Machthaber des Flüchtlingslagers gebraucht.[10]

Das Vokabular, mit dem Flüchtlinge die Hierarchien und die Inhaber von hohen Positionen benennen und beschreiben, verweist oft auf andere Autoritäten als den Staat. Auf Luvale beispielsweise benutzen Flüchtlinge

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Begriffe für ‚chief' (*mwangana*) oder ‚elders' (*vakulwane*), wenn sie von den höchsten Machthabern im Lager sprechen:

„The chief of this place is RO. He's the leader in government here in Meheba and he's the chief" (José Musole, Meheba, FoP, dL).

„Here in Meheba, RO is the elder who guards us. He is the one we stay with here" (Chief Toh Muzala Likonge, Meheba, FoP, dL).

Eine viel verwendete Formulierung ist „those who are keeping us" (Luvale *vakiku vatulama*, Umbundu *vakwakututata*). Sie wird in Erklärungen benutzt, wer diese Instanz konkret ist. Noch häufiger fungiert sie als eigenständige Bezeichnung für die Machthaber im Lager, ohne dass diese genauer identifiziert werden.

In diesem „keeping" ist ein Moment der Fürsorge enthalten. Wenn Flüchtlinge einen bestimmten Akteur in der Herrschaftsposition sehen, begründen sie es oft damit, dass dieser für sie sorgt. Die oberste Instanz im Lager ist beispielsweise diejenige, die das Lager aufgebaut hat, von der das Essen kommt oder an die sie sich wenden, wenn eine Beerdigung zu organisieren ist:

„Our very leader is the RO, because even if one dies [...] we have to take the report to the RO and then the RO asks for a coffin, so that they can put his body there and take it for burial, if he has no blanket the RO asks for blankets they'll put in the coffin, otherwise we don't have any other leader, if we had one it wouldn't be like this" (Ivodia Nyakutemba, Meheba, FoP, dL).

„RO has his own task, they [‚United Nations'] also have their own task. The superior is the United Nations. The United Nations is the one which has made this place, which has constructed this place. That's where the food we eat comes from" (Kukeña Kasoloki, Meheba, früherer FV, dLN).

Wen ein Flüchtling als oberste Instanz, als Herrscher des Lagers sieht, hängt auch damit zusammen, wen er als Quelle der Fürsorge wahrnimmt, die er dort genießt. In der Erklärung von Ivodia Nyakutemba wird klar: Gäbe es eine andere Führungsperson als den Regierungsvertreter, dann wäre nicht er zuständig dafür, bei einem Todesfall ein würdevolles Begräbnis – bis hin zum Tuch im Sarg – sicherzustellen. Diese wichtige Aufgabe der Fürsorge ist mit der Anerkennung als Machthaber verknüpft. Für Kukeña Kasoloki qualifizieren sich die Vereinten Nationen als ‚superior', indem sie einen Ort zum Leben stellen und sich darum kümmern, dass die Flüchtlinge zu essen haben. Indem sie existentielle Bedürfnisse wie Essen, ein Siedlungsplatz und eine angemessene Beerdigung sichern, etablieren und legitimieren Instanzen – seien es die UN oder die sambische Regierung – ihre Herrschafts-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

position. Diese Verknüpfung verweist auf patrimoniale Machtvorstellungen unter den Flüchtlingen, in der der Herrscher als fürsorglicher Führer und Beschützer erscheint.

In einem anderen Interpretationsmuster begründen Flüchtlinge die Überlegenheit bestimmter Organisationen gegenüber anderen mit deren formalrechtlichen Beziehungen zueinander. Vor allem gewählte Flüchtlingsvertreter erklären die Überlegenheit eines Akteurs immer wieder mit dessen formaler Position:

„Der Herr [Name des RO], gut, er ist der Repräsentant der Regierung und, also, er ist, könnten wir vielleicht sagen, derjenige, der der Höchste ist [...] er ist das Mitglied der Regierung, das heißt, damit der UNHCR hereinkam [„eintrat"], hatte er zuerst die Genehmigung der Regierung, denn wenn die Regierung den UNHCR nicht akzeptiert, kommt er nicht herein, so denke ich logischerweise" (Zezito Kaloke, Nangweshi, FV, nP).

„Gut, nach meinem Verständnis über jenes Organigramm denke ich, dass der, der über allem steht, das ist der UNHCR, denn der UNHCR ist es, der der Patron [...] aller Organisationen ist, die hier sind. Und auf der nächstfolgenden Position kommt die sambische Regierung, ja, ja" (Oscar Vitungayala, Nangweshi, FV, nP).

Für Zezito Kaloke ist der *Refugee Officer* dem UNHCR übergeordnet, weil letzterer nur mit der Erlaubnis der Regierung „eintritt", die der *Refugee Officer* im Lager repräsentiert. Im Gegensatz dazu sieht Oscar Vitungayala UNHCR in der höheren Position, da alle anderen Organisationen unter seinem Patronat stehen. Zwar kommen die beiden Flüchtlingsrepräsentanten zu unterschiedlichen Ergebnissen, wer die oberste Instanz im Lager ist, gemeinsam ist ihnen aber die formal-rechtliche Argumentation. Sie liegt den gewählten Vertretern der Flüchtlingsbevölkerung besonders nahe, da sie in einem deutlich engeren Kontakt zu den bürokratischen Verwaltungshierarchien des Lagers stehen als die meisten anderen Flüchtlinge.

Trotz der unterschiedlichen Sichtweisen, was die Stellung von Gastregierung und UNHCR angeht, sind sich die Flüchtlinge insoweit einig, als kaum einer einen anderen, nichtstaatlichen Akteur als alleinige oberste Instanz im Flüchtlingslager nennt. Nur ein einziger Interviewpartner spricht hier von einer NGO, ohne gleichzeitig den *Refugee Officer* oder UNHCR zu nennen. *Chiefs* oder Älteste werden nie als oberste Machthaber des Lagers genannt. Damit sind es staatliche Akteure, ob *Refugee Officer* oder UNHCR, die die weitaus meisten Flüchtlinge als ihre „Regierung" im Lager sehen. Der Großteil weiß, dass der *Refugee Officer* die sambische Regierung repräsentiert. UNHCR assoziieren einige ganz explizit mit Staaten und bringen ihn mit den „Vereinten Nationen" in Zusammenhang und diese wiederum mit der „comunidade internacional" (Mario da Silva, Nangweshi, FV), der ‚internationalen Gemeinschaft'. Hier erscheint UNHCR nicht als ein nichtstaatlicher Akteur. Auch wenn also die nationale Regierung des Gast-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

landes keineswegs eine unumstrittene Souveränität im Lager besitzt, geht die Konkurrenz von einem internationalen Akteur aus, hinter dem wiederum Staaten gesehen werden, und nicht von nichtstaatlichen Akteuren, wie NGOs oder neotraditionale Herrschaftsinstanzen sie darstellen würden.

Auch anderes Material weist im Übrigen klar darauf hin, dass das Konzept des Nationalstaates in den Interpretationen der Lagerflüchtlinge sehr präsent ist. Viele der Interviewten sind, wie sie betonen, Sambia sehr dankbar dafür, dass es ihnen Zuflucht gewährt hat. Wenn sie die Geschichte ihrer Flucht vor dem Krieg erzählen, dann schildern auch sehr alte Menschen das Überqueren nationaler Grenzen als wichtige Punkte des Fluchtwegs – so etwa Nene Muswema, die in den 1960er Jahren zuerst von Angola nach Zaire und dann von Zaire nach Sambia ging. Wenn sich schließlich Flüchtlinge in Meheba gegenseitig kategorisieren, ist das erste Kriterium das der Nationalität.[11] Ebenso wie das Organisationspersonal bezeichnen Flüchtlinge andere Lagerbewohner als „the Congolese" oder „the Angolans". An nationale Zugehörigkeiten sind auch Stereotype gebunden, etwa, dass „die Ruander" gute Bauern seien, ganz im Gegensatz zu den Flüchtlingen aus dem Kongo, die Feldbau nicht mögen und nicht vertrauenswürdig seien.[12] Ethnische Zugehörigkeiten bleiben in Meheba verglichen mit der nationalen Herkunft meist im Hintergrund[13] – sogar im Fall von „the Rwandese" und „the Burundese", die vor hoch ethnisierten Konflikten flohen.[14] Die nationale Kategorisierung schlägt sich auch in der räumlichen Anlage von Meheba nieder. Die Zonen werden in der Regel mit Flüchtlingen aus dem gleichen Staat besiedelt, so ist Zone F den Flüchtlingen aus dem Kongo zugeordnet und Zone G denen aus Ruanda und Burundi. Die wenigen Lagerbewohner aus dem Sudan wohnen vorwiegend in Road 13. Die anderen Zonen beziehungsweise Straßen haben hauptsächlich angolanische Bewohner. Vor allem in Zone D nahe der Verwaltungszentrale, einem begehrten Wohngebiet, mischen sich nach und nach die Nationalitäten.

Wenn Flüchtlinge dem Staat Sambia danken und das Queren der Staatsgrenze ein besonders wichtiger Punkt ihrer Flucht ist, verweist das auf erfahrene Relevanzen von Staatlichkeit im Zusammenhang mit der Fluchtbiographie. Die Grenze bedeutet den Übergang von der Bedrohung durch den Krieg zur Sicherheit. Sambia nimmt die Flüchtlinge auf und bietet eben durch seine nationalstaatliche Verfasstheit Sicherheit: Hier, auf dem Territorium eines anderen Staates, können die angolanischen Kriegsparteien nur sehr eingeschränkt agieren.[15] Die primäre Einordnung von anderen Flüchtlingen nach deren Herkunftsland dagegen verweist auf eine umfassendere Bedeutung von Nationalstaatlichkeit unter der Bevölkerung von Meheba, unabhängig von deren eigenen Fluchterfahrungen. Die nationale Zugehörigkeit ist eine wichtigere Kategorie als die ethnische, was auch den Zuordnungskriterien der Verwaltungsorganisationen, ihrem Sprachgebrauch und ihren bürokratischen Praktiken entspricht. Im Fall von Meheba ist das Flüchtlingslager, trotz der Brüchigkeit nationalstaatlicher Souveränität in

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

seiner polyhierarchischen Ordnung, ein Ort, an dem das Konzept des Nationalstaates auf allen Ebenen prägend ist und reproduziert wird.

Lagerspezifische Unterschiede

Bei den verschiedenen Auffassungen, wer die höchste Instanz im Flüchtlingslager ist, kristallisiert sich ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden untersuchten Lagern heraus. In Meheba nennen die meisten Flüchtlinge den *Refugee Officer* als oberste Macht im Lager, nur ein einziger der Interviewten (der oben zitierte Flüchtlingsvertreter Kukeña Kasoloki) spricht sich uneingeschränkt für die ‚Vereinten Nationen' aus. In Nangweshi dagegen nennt eine klare Mehrheit UNHCR als höchste Instanz. Uneingeschränkte Aussagen zugunsten des *Refugee Officer* sind hier sehr selten.

Diese Differenz mahnt zunächst, vor allen Erklärungsversuchen, zur Vorsicht bei Generalisierungen. Wenn ein Akteur in einem Flüchtlingslager als höchste Instanz gilt, lässt sich das nicht einfach im Hinblick auf andere Lager verallgemeinern. Selbst zwischen Lagern, die sich im selben Land befinden, mit dem gleichen rechtlichen Rahmen, sehr ähnlichen formalen Strukturen und einer Flüchtlingsbevölkerung gleicher nationaler Herkunft, zeigen sich deutliche Unterschiede in dieser Frage. Folglich können auch Ergebnisse anderer Untersuchungen, die sich dazu äußern, wen Flüchtlinge als ihren „chief" oder „host" sehen (z.B. Harrell-Bond 1986: 90-92), nicht einfach generalisiert werden. Der Unterschied zwischen den zwei untersuchten sambischen Lagern weist weiter darauf hin, dass die Position des souveränen Nationalstaates als Konzept und als Akteur in Flüchtlingssituationen nicht allein auf der Makroebene erklärt werden kann – was dem Ansatz der ‚Weltkultur'-Forschung entspräche. Vielmehr sind dazu Analysen auch auf Meso- und Mikroebene und ein vergleichendes Vorgehen erforderlich.

Um den deutlichen Unterschied zu erklären, der zwischen den Perspektiven der Flüchtlinge in den beiden Lagern besteht, kommen insbesondere zwei Umstände in Betracht. Der erste hat mit Präsenz und Wissen zu tun, der zweite mit den spezifischen Personen, die hohe Positionen in den beiden Lagern ausfüllen.

Erstens zeigen Regierung und UNHCR, die beiden Anwärter auf die höchste Machtposition, sehr unterschiedliche physische und soziale Präsenz in den zwei untersuchten Lagern. In Meheba hat der *Refugee Officer* nicht nur zwei Büros innerhalb des Lagers (in Road 6, dem alten Verwaltungszentrum, und in Road 36, dem neuen), er lebt auch im Lager. In dem ausgedehnten Settlement kennen ihn viele Flüchtlinge wenigstens vom Sehen. Im Vergleich dazu ist UNHCR weniger präsent und, wenn es um individuelle Mitarbeiter geht, weniger bekannt. Einige Jahre vor der Feldforschung hat UNHCR sein Büro aus dem Lager in die gut 70 Kilometer entfernte Provinzhauptstadt Solwezi verlegt. Verschiedene UNHCR-Mitarbeiter besuchen Meheba von dort aus zu unterschiedlichen Zeiten, aber zuverlässigen Bürozeiten gibt es praktisch nicht. UNHCR ist für die Bevölkerung weit

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

weniger zugänglich als der *Refugee Officer*. Diese Differenz in der sozialen Distanz kann zu den Unterschieden darin beitragen, wer als Machtzentrum und Gastgeber gesehen wird – nicht zuletzt deshalb, weil die Flüchtlinge vor allem den für sie sichtbaren Akteuren die Fürsorge für die Lagerbevölkerung zuschreiben und diese Fürsorge ein wesentlicher Bestandteil ihrer Machtvorstellung ist.[16] In Meheba ist es der *Refugee Officer*, der bei der Arbeit in der Verwaltung und Entscheidungsfindung buchstäblich zu sehen ist. In Nangweshi ist UNHCR wesentlich deutlicher präsent als in Meheba. Fast durchgängig arbeiten in dem Büro innerhalb des Flüchtlingslagers zumindest der *Assistant Field Officer* und zeitweise auch der *Field Officer* des UNHCR. Büro und Wohnhaus des *Refugee Officer* befinden sich in der Nähe, aber etwas abgesetzt von den Wohnarealen der Flüchtlinge. Der Regierungsvertreter ist dafür bekannt, ziemlich oft nicht im Büro und unzugänglich zu sein. In Nangweshi ist nicht, wie in Meheba, UNHCR viel abwesend und der *Refugee Officer* oft präsent. Die Bewohner von Meheba kennen ihren *Refugee Officer* besser als UNHCR, der Regierungsvertreter nimmt durch seine höhere Präsenz größeren Raum und eine deutlicher konturierte Position in ihrem Wissensbestand über die Leitung des Flüchtlingslagers ein. In Nangweshi besteht kein so ausgeprägter Unterschied in der Präsenz, im Flüchtlingslager und im Wissen seiner Bewohner. Möglicherweise schlägt in diesem Fall der andere hier zu diskutierende Faktor umso mehr durch, die Einschätzung der Persönlichkeit bestimmter Positionsinhaber.

Zweitens nämlich stehen die *Refugee Officers* zur Zeit der Feldforschung bei der Bevölkerung der beiden Lager in sehr unterschiedlichem Ansehen. In Meheba ist die Haltung der Flüchtlinge zu dem im Settlement tätigen *Refugee Officer* meist neutral und manchmal freundlich. Dagegen herrscht in Nangweshi eine deutliche Abneigung gegen den dortigen Regierungsvertreter. Aus Sicht der Flüchtlinge zeigt er „ein unmenschliches Benehmen [...], er hat ein sehr negatives Benehmen“ (Isaki Lukuta, Nangweshi, nP). Als einen Grund für ihre Abneigung erklären viele, dass der *Refugee Officer* die *gate passes*, die ihnen das Verlassen des Lagers erlauben, nicht so ausstellt, wie er es sollte, und es oft gar nicht möglich ist, ein solches Reisepapier zu bekommen.[17] Hinter dieser mangelhaften Pflichterfüllung sehen sie eine Frage der Persönlichkeit und des Charakters. Was sie bei dem *Refugee Officer* vermissen, ist auch eine Sympathie für Flüchtlinge, denn „er, als Regierungsmitglied, das hierher gesandt wurde, muss für einen Flüchtling Liebe empfinden“ (Zezito Kaloke, Nangweshi, nP). Der Haltung des Regierungsvertreters gegenüber den Flüchtlingen messen diese in beiden Lagern große Bedeutung bei. Nach der Erfahrung von Domingos Kapalo und seiner Familie, Flüchtlingen ohne Position, haben verschiedene *Refugee Officers* im Lauf der Zeit ihre Arbeit in Meheba unterschiedlich gut gemacht, und er vermutet über die Gründe:

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„Probably those who did well, who worked properly, were considerate of the people they are working with being human beings. But the others who didn't want to administer their services properly probably regarded themselves as a superior to others being refugees and them being nationals" (dL).

Ebenso wie in der Feststellung des „comportamento desumano" eines *Refugee Officer* wird hier deutlich, dass es für die Zuneigung oder Abneigung gegenüber Mitgliedern des Lagerpersonals wesentlich ist, ob die Flüchtlinge sich als „human beings" behandelt fühlen. Die Lagerbevölkerung ist sensibel dafür, ob Respekt, Sympathie und nicht zuletzt die Annahme einer grundsätzlichen Gleichheit als Menschen die Beziehung der Mitarbeiter zu ihrer Klientel prägen.

Die deutliche Antipathie der Bewohner von Nangweshi gegenüber dem dortigen *Refugee Officer* kann dazu beigetragen haben, dass sie ihn nicht als die höchste Instanz im Lager sehen, insbesondere im Vergleich mit UNHCR, dessen Personal die Flüchtlinge deutlich mehr schätzen. Es sind jedoch die grundlegenden Unklarheiten und Ambiguitäten in der Hierarchie des Flüchtlingslagers, auf deren Grundlage eine solche Relevanz persönlicher Zu- und Abneigungen für die Wahrnehmung der lagerinternen Machtstrukturen überhaupt erst möglich ist.

Herrschaft und Wissen im Flüchtlingslager

Die Meinungen der Flüchtlinge darüber, wer die höchste Position im Flüchtlingslager innehat, differieren nicht nur; es ist auch bemerkenswert, wie viele der Gesprächspartner sagen, sie wüssten nicht, wer das sein könnte. Selbst die Flüchtlinge, die eine Organisation oder Person nennen, betonen häufig, sie seien nicht sicher, ob ihre Vermutung stimmt. Manche der Interviewten nennen mehrere Organisationen, darunter meist sowohl UNHCR als auch den *Refugee Officer*; die Machtstrukturen innerhalb dieser Akteursgruppierung durchschauen sie nicht:

„Die Machtverhältnisse [‚Mächte'] können wir nicht gut definieren, es sind sie selbst, die wissen, wie es ist, folglich, wer mehr, wer, ah, das ist schwierig, ah das ist schwierig" (Rufino Chimbutu, Nangweshi, FV, nP).

Rufino Chimbutu, der als gewählter Flüchtlingsvertreter vergleichsweise guten Zugang zu Informationen über die Verwaltungsstrukturen hat, äußert hier nicht nur über sich, sondern über die Flüchtlingsbevölkerung insgesamt („wir"), dass sie die Machtverteilung nicht kennt. Dies tun dem Zitat zufolge nur diejenigen, die selbst Machtpositionen innehaben („sie selbst").

In Meheba sagt ein größerer Anteil der Flüchtlinge als in Nangweshi direkt, sie wüssten nicht, wer „die Nummer eins" im Lager ist. Das kann zum Teil mit dem biographischen Hintergrund der jeweiligen Lagerbevölkerungen zusammenhängen. Viele Flüchtlinge in Meheba stammen vom Land,

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

haben keine Schulbildung und hatten wenig Kontakt zu bürokratischen Verwaltungen. Die Flüchtlinge in Nangweshi dagegen kamen als Gruppe aus Jamba, dem früheren UNITA-Hauptquartier in Angola.[18] Dort hatten sie viele Jahre unter einer streng regulierten Militärverwaltung gelebt. Entsprechend der Bildungspolitik der UNITA haben viele zumindest einige Jahre lang eine Schule besucht und können portugiesisch lesen und schreiben.[19] Auf dieser Grundlage sind für die Bewohner Nangweshis im Vergleich zu denen Mehebas bürokratische Strukturen nicht nur leichter durchschaubar. Es ist für sie auch naheliegender, sie überhaupt zu verstehen zu versuchen, sich über sie zu informieren und Wissen über die Verwaltungsherrschaft als für sich relevant zu sehen.[20]

Die lagerspezifischen Unterschiede in den Wissensbeständen über die Herrschaftsstrukturen werden durch die verschiedenen baulichen Anlagen gefördert. In Nangweshi erleichtert der dichte Lagergrundriss nicht nur die Kommunikation zwischen den Flüchtlingen, sondern auch die Möglichkeiten, Verwaltungspersonal kennen zu lernen. In Mehebas weit verstreuten Wohngebieten dagegen können Menschen eine lange Zeit leben, ohne überhaupt Verwaltungsmitarbeiter zu sehen. Diejenigen Flüchtlinge, die nahe der Straßen des Lagers leben, sehen das Personal meist nur in schwer unterscheidbaren Geländewagen vorbeifahren, umhüllt von einer roten Staubwolke (s. Abbildung 6).[21] Einzelne Menschen in fahrenden Autos auf den Straßen des Flüchtlingslagers zu erkennen, ist kaum möglich. Verwaltungsmitarbeiter zu sehen, wäre allerdings ein erster Schritt dahin, sie zu identifizieren

Ähnlich ist die Situation im neuen Erweiterungslager von Nangweshi, in dem Menschen aus ländlichen Gegenden in Angolas Südosten leben. Die Verwaltungsorganisationen sind im Erweiterungslager deutlich weniger präsent und ihre Büros und Wohnstätten viel weiter entfernt als im Hauptlager, dem „campo velho“. Carlos Alvaro, ein junger Flüchtling, schildert Unterschiede zwischen dem Leben in Angola und dem Leben im *Nangweshi Extension Camp*:

CA: „It's really different because here we are being kept, like we are being kept by some people. So everyone has to follow what those people are telling us.“
KI: „And who is it? Who keeps you?“
CA: „There are top leaders who are controlling this camp of refugee.“
KI: „Are they ever seen here in the roads?“
CA: „I've never seen them, I don't know them, they've never passed here so I can't know them“ (dU).

Dass Carlos Alvaro die „top leaders“, die das Lager „kontrollieren“, nicht kennt, verbindet er damit, dass er sie nie gesehen hat – sie sind nie vorbeigekommen. Wie in den ersten Zeilen deutlich wird, hat der junge Mann, trotz des physischen und sozialen Abstandes und der vagen Information zur

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Verwaltung, die Wahrnehmung eines „being kept“, eines Lebens unter einer Herrschaftsinstanz, deren Wort er Folge zu leisten hat. Er sagt, sie „kontrollieren“ das Lager, wobei er innerhalb des Umbundu das portugiesische Wort ‚controlar‘ benutzt; dieses Wort bezeichnet nicht nur das Wortfeld von ‚überprüfen‘, sondern kann auch ‚beherrschen‘ bedeuten.

Abbildung 6: Kolonne von Geländewagen

Beim Besuch einer Donor-Delegation in Meheba fahren Wagen der Verwaltungs- und Hilfsorganisationen auf der Hauptstraße durch das Lager.

7.5 LEGITIMITÄT UND VERWALTUNGSHERRSCHAFT IM FLÜCHTLINGSLAGER

Wenn Lagerflüchtlinge keine deutliche Vorstellung davon haben, wer die oberste Instanz im Flüchtlingslager ist, hat das machtsoziologische Implikationen. Ein *Refugee Officer* kann dann nicht den Vertreter eines selbstverständlichen Souveräns darstellen. Auch für die anderen Akteure wäre es problematisch, eine solche Position zu reklamieren. Sind Machthaber bei der Bevölkerung unbekannt, dann kann ihre Machtposition nicht zur Selbstverständlichkeit im Wissensbestand der Machtunterlegenen werden, und sie kann sich nicht als legitime Herrschaft verfestigen. Eine wesentliche Grundlage für die Anerkennung von Herrschaft als legitim ist das Wissen um sie. Legitimität wird nicht ungerichtet ins Ungewisse gesandt, sondern mehr oder minder konkret wahrgenommenen Akteuren zuerkannt. Legitimität – nach Peter Graf Kielmansegg (1971: 389) „die Geltung einer Herrschaftsordnung als rechtens“ – beinhaltet, dass von den Beherrschten ein „Geltungsanspruch der Herrschaftsordnung erfahren und akzeptiert wird“ (ebd.:

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

377), wobei dieser Geltungsanspruch von identifizierbaren Akteuren als den Trägern von Herrschaft ausgeht (ebd.: 372).[22] Im Flüchtlingslager ist das nicht der Fall. Die vorhandenen Machtansprüche der organisationalen Akteure sind ihnen untereinander wohlbekannt, kommen jedoch nur in begrenzten Teilen und widersprüchlicher Weise bei den Flüchtlingen an. Dass die meisten von ihnen einzelne Elemente der Lagerordnung, soweit sie sie durch Verwaltungsakte und Beobachtungen erfahren, hinnehmen, beinhaltet noch keine Anerkennung der politischen Ordnung insgesamt als rechtens.[23] Auch wenn Flüchtlinge Anweisungen der Lagerverwaltung befolgen – sich auf dem ihnen zugewiesenen Grundstück niederlassen, an einer Impfkampagne teilnehmen, sich im Zensus registrieren lassen, keine Bäume um das Lager herum schlagen –, stellt diese Fügsamkeit noch keine Anerkennung der Ordnung als legitim dar.[24] Ohne Legitimität aber „ist es nicht möglich, durch Ausbildung einer Herrschaftsstruktur das Privileg der Verbindlichkeit für bestimmte Entscheidungen zu monopolisieren" (Kielmansegg 1971: 371). Mit anderen Worten, für jeden der Akteure im Flüchtlingslager ist es schwerlich möglich, sich als *der* Herrschende zu etablieren.

Weiter erschwert wird das durch die Pluralität von Ansprüchen auf Entscheidungsmacht, die für Flüchtlingslager typisch ist (s. Kap. 11). Die uneindeutigen und vielfach ganz fehlenden Zuschreibungen von Macht zu bestimmten Akteuren leisten einer komplexen, wechselhaften und schwer durchschaubaren Struktur von „layered sovereignty" (Turner 2005: 330) Vorschub, in der der Nationalstaat nur einer von mehreren Aspiranten auf die Herrschaft ist (s.a. Inhetveen 2007).

Wenn die politische Ordnung des Flüchtlingslagers kaum durch Legitimität stabilisiert wird, stellt sich die Frage, wodurch sie dann über Jahre und Jahrzehnte bestehen kann. Wie wird insbesondere die beachtliche Fügsamkeit der Flüchtlinge im Sinne der Lagerordnung erreicht? Hier werden die Ressourcenunterschiede wesentlich, die zwischen den Flüchtlingen und den Verwaltungsorganisationen bestehen. Sie sind nicht nur auf der materiellen Dimension immens – hier verfügen die Organisationen nicht nur über den Grund und Boden, auf dem die Flüchtlinge siedeln, sondern über fast alle existentiellen Güter, die sie zum Leben benötigen. Die Flüchtlinge kommen vielfach praktisch ohne Besitztümer in die Lager. Die Organisationen sind der Flüchtlingsbevölkerung auch weit überlegen, was legale Rechte, logistische Möglichkeiten und den Zugang zu Informationen angeht. Durch die Ressourcenunterschiede und die gleichzeitige Ortsgebundenheit der Flüchtlinge im Lager entsteht eine Abhängigkeit, die die Flüchtlinge schon aus Interesse administrative Aufforderungen befolgen lässt.

Außerdem bleibt zu betonen, dass die Ordnungen von Flüchtlingslagern zwar über die Zeit bemerkenswert beständig sind, sie jedoch immer von einem Changieren der Machtverhältnisse zwischen den organisationalen Akteuren geprägt bleiben, insbesondere zwischen UNHCR und der Regierung. Von Lager zu Lager beeinflussen sogar die Eigenheiten individueller Positi-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

onsinhaber die Anerkennung ihrer jeweiligen Organisationen als Herrschaftsinstanz, obwohl diese Lager eine fast identische formale Struktur haben. Die Legitimitätsproblematik, die die politische Ordnung des Flüchtlingslagers prägt, geht mit deutlichen Einbußen bei der Stabilität konkreter Herrschaftsstrukturen einher.

7.6 NATIONALE REGIERUNG UND INTERNATIONALE ORGANISATIONEN IM FLÜCHTLINGSLAGER

Fügt man die Deutungen zusammen, die die verschiedenen Akteure von der Herrschaft in Flüchtlingslagern haben, bleibt das Bild unscharf. Die unterschiedlichen Deutungen auf emischer Ebene sind nicht konvergent.[25] Während zumindest einige der Beteiligten (vor allem das Personal von Regierung und Hilfsorganisationen) eine sehr bestimmte Sicht der Hierarchien und Zuständigkeiten in den Lagern äußern, trüben zwei durchgängige Beobachtungen diese Klarheit. Erstens unterscheiden sich die vorgetragenen Schilderungen der verschiedenen Akteure erheblich voneinander. Sie mögen sich jeweils sicher sein, wer der formale und tatsächliche Souverän im Lager ist, doch andere haben die gegenteilige Auffassung. Zweitens sagen vor allem viele Flüchtlinge, sie wüssten nicht, wer die höchste Instanz im Flüchtlingslager ist. Drittens schließlich unterscheiden sich die Sichtweisen zwischen konkreten Lagern – wie Meheba und Nangweshi –, auch wenn deren formale Strukturen und Rahmenbedingungen sehr ähnlich sind.

In der Frage, welche Stellung der Gastregierung in den Flüchtlingslagern zugeschrieben wird, ergibt sich ein mehrdeutiges Bild. Grundsätzlich sind die Regierungsvertreter als Herrschaftsinstanz bei vielen Akteuren des Flüchtlingslagers anerkannt. Mitarbeiter von Organisationen betonen die primäre Zuständigkeit des Gaststaates für die Flüchtlinge immer wieder. Gleichzeitig kann sich die Regierung vor allem im Vergleich mit der Machtposition des UNHCR in den Flüchtlingslagern nicht durchgängig behaupten, und vielfach wird UNHCR ausdrücklich als oberste Instanz gesehen. Schließlich erklären viele Flüchtlinge, dass sie nicht wissen, wer im Lager die Macht innehat.

Die Ergebnisse zur Stellung der sambischen Regierung und allgemein des Konzepts des Nationalstaates auf der Mikroebene des Flüchtlingslagers haben theoretische Implikationen auch auf der Makroebene. Das internationale Flüchtlingsregime ist mit dem Konzept des territorialen Nationalstaates eng verbunden. Die Flüchtlingsdefinitionen des internationalen Rechts, die den zentralen institutionellen Bezugspunkt allen Handelns innerhalb dieses Regimes darstellen, bauen auf der grundsätzlichen Zuständigkeit von Staaten für ihre Bürger und auf dem Überschreiten nationaler Grenzen auf. Flüchtlinge werden in Abhängigkeit von nationalstaatlichen Kategorien definiert. Damit reproduziert Handeln in Bezug auf die institutionalisierte Figur des Flüchtlings das Konzept des Nationalstaates und stärkt seine Gel-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tung. Das internationale Flüchtlingsregime trägt, so ließe es sich aus Perspektive des ‚Weltkultur'-Ansatzes formulieren, einerseits zur Konstruktion des Nationalstaates als eines institutionalisierten Akteurs bei.[26] Auf Lagerebene schlägt sich das in vielfachen Praktiken nieder, unter anderem, wenn UNHCR die herausgehobene Stellung der Gastregierung durchgängig und explizit verbal anerkennt.

Andererseits hat das internationale Flüchtlingsregime mit dem Flüchtlingslager eine Einrichtung hervorgebracht, deren institutionalisierte Struktur dazu angetan ist, die Souveränität des Nationalstaates in der praktischen Geltung einzuschränken. Die Ordnung des Flüchtlingslagers beinhaltet für die Gastregierung finanzielle Abhängigkeiten von und eine Kontrolle durch UNHCR sowie, gefördert durch die Präsenz anderer Anwärter auf die Vormachtstellung im Lager, Wissensmuster, die die Herrschaft des Staates auf diesem Teil seines Territoriums nur unvollständig gelten lassen.

Diese gegenläufigen Ergebnisse lassen sich auf eine vor allem theoretisch geführte Debatte in der Flüchtlingsforschung beziehen, die hier kurz angerissen werden soll. Auch in dieser vornehmlich auf die Makroebene bezogenen Diskussion[27] erscheint die Beziehung zwischen Flüchtlingsphänomenen und dem Konzept des territorialen Nationalstaates insgesamt als ambivalent. Bereits Hannah Arendt (1962: 402-434) führt aus, wie Flüchtlinge durch ihre bloße Existenz zum Niedergang des Nationalstaates beitragen. Liisa Malkki (1990: 33) sieht sie als „interstitial in the order of nations" (s.a. Malkki 1995a: 9; 1995b). Aus dem Blickwinkel internationaler Politik weist Gil Loescher (1992, s.a. 2003b) zu Beginn der neunziger Jahre darauf hin, dass Flüchtlingsprobleme zunehmend als Grund für Interventionen auf dem Gebiet souveräner Staaten angegeben werden. Neuere Ansätze sehen den Flüchtling als eine der paradigmatischen Figuren der transnationalen öffentlichen Sphäre (vgl. Fortier 1999: 41). Khalid Koser (2007: 249) stellt allerdings fest, dass der Staat zumindest im Kontext der Asylfrage anscheinend nicht durch Phänomene des Transnationalismus ‚bedroht' oder ‚unterminiert' wird.[28] Nach Nevzat Soguk (1999: 18) tragen Flüchtlinge als das ‚kontrastierende Andere' dazu bei, die Trinität von Bürger, Nation und Staat zu reproduzieren. Mit Blick auf die umgekehrte Einflussrichtung, von der Staatlichkeit zu Flüchtlingsphänomenen, ist unumstritten, dass Staatsgründungen und nationalstaatliche Politik typische Ausgangpunkte von Flüchtlingsphänomenen darstellen (vgl. Zolberg 1983). Insgesamt lässt sich festhalten, dass Flüchtlingsphänomene auf Makroebene das Konzept des souveränen Nationalstaates sowohl unterstützen als auch schwächen – Prozesse, die unterschiedliche Forscher verschieden stark betonen.[29]

Die vorliegende Untersuchung verweist darauf, dass auch die Ordnung des Flüchtlingslagers in beide Richtungen wirkt. Einerseits ist das Lager eine Arena, in der Vertreter der Gastregierung mit einem klaren Souveränitätsanspruch auftreten, mit dem zumindest öffentlich kein anderer Akteur explizit in Konkurrenz tritt. Andererseits gibt es mit UNHCR eine andere

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Instanz, der von manchem Lagerflüchtling die formale und von wesentlichen Teilen des Organisationspersonals zumindest die faktische Herrschaft zugeschrieben wird. Damit sind Flüchtlingslager Orte, die zum Territorium eines Staates gehören, an denen aber seiner Regierung – trotz des eigenen Anspruchs – Souveränität nur eingeschränkt zugesprochen wird.

Anmerkungen zu Kapitel 7:

1 Zur Hierarchie als Kennzeichen von Organisationen und Bürokratien vgl. z.B. Schimank 2003: 32; Barnett/Finnemore 2004: 17. Diese Befunde gehören seit Max Weber zum festen Repertoire der soziologischen Organisations- und Bürokratieforschung (vgl. z.B. Merton et al. [Hg.] 1952; darin z.B. Gouldner 1952: 48).

2 S.a. Voutira/Harrell-Bond 1995: 210; zur Sicht eines Regierungsrepräsentanten auf diese Position s. Wafula 1995.

3 So erläutert das *Handbook for Emergencies* des UNHCR: „Host governments are responsible for the security and safety of, assistance to, and law and order among refugees on their territory. Governments often rely on the international community to help share the burden, and UNHCR provides assistance to refugees at the request of governments. *The statutory function of providing international protection to refugees and seeking permanent solutions for their problems is however, always UNHCR's responsibility.* [...] Whatever the organizational manner in which UNHCR provides emergency assistance in response to a government request, UNHCR is responsible for ensuring that the protection and immediate material needs of the refugees are met in an effective and appropriate manner" (UNHCR 2000b: 4; Herv. i.O.).

4 Dies entspricht gängigen Annahmen der Soziologie der Macht. Eine konzeptionelle Schlüsselstellung hat der Zusammenhang zwischen Abhängigkeit und Macht in der *Power-dependence*-Theorie nach Richard Emerson (1972).

5 Ein UNHCR-Mitarbeiter in Lusaka begründet die Finanzierung von Regierungsausrüstung dagegen ausschließlich mit deren Aufgaben im Flüchtlingsschutz: „In case of a riot the Government is going to sort ist out, because they are in charge of physical security, we have nothing to do with that. That is why we have police in the camps, and why we give them a car and build them a house." Auch in dieser Argumentation ist die angesprochene Mittelvergabe an die Regierungsstellen eine von UNHCR getroffene Entscheidung.

6 Die vieldimensionale Figur der „Eigentümer" kommt, gerade im Bezug auf das Land, im Material immer wieder und in allen Sprachen vor, insbesondere in Aussagen der Flüchtlinge und des sambischen Personals. Auf Englisch wird für die Eigentümer oder Besitzer einer Sache das Wort „the owners" benutzt, auf Luvale „vavene", auf Umbundu „vamwele" und auf Portugiesisch umgangssprachlich die Kurzform „os próprios" für „os proprietários". Die Formel der „owners of the land" kann sich auf verschiedene Instanzen beziehen. Vor allem das Personal, vielfach aber auch Flüchtlinge bezeichnen in Interviews damit die sambische Regierung oder generell „die Sambier". In anderen Fällen werden die Lokalbevölkerung oder deren *Chiefs* ‚Eigentümer des Landes' genannt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Flüchtlinge bezeichnen auch die Lagerverwaltung als „owners of this place", vor allem mit Bezug auf das Lager. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass große Teile des Personals gerade in Nangweshi selbst Sambier sind. Die Konnotationen der Macht, die hier mit dem territorialen „Eigentum" verbunden sind, zeigen sich nicht nur als nationalstaatliche Ansprüche, sondern deutlich auch in den ‚traditionalen' politischen Deutungsmustern in den Äußerungen von Flüchtlingen und Sambiern.

7 Als weiteren Grund für die Anwesenheit der Regierungsvertreter nennt sie im Folgenden deren Zuständigkeit für Fragen des physischen Schutzes. Im Unterschied zu diesem physischen Schutz („protection") bzw. der Sicherheit („security"), für die die Gastregierung zuständig ist, hat UNHCR das Mandat für den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention – wobei unter Fachleuten keine Einigkeit darüber besteht, was genau der Mandatsauftrag zu „protection" beinhaltet (vgl. Helton 2003).

8 Zu dieser Verschiebung s. ausführlicher Inhetveen 2006a.

9 Tatsächlich erhält der UNHCR nur geringe administrative Mittel aus dem Budget der Vereinten Nationen; vgl. Salomon 1991: 220f.

10 Dabei werden zwei verschiedene Ausdrücke in Luvale benutzt, *nguvulu* bezeichnet eine Herrschaft allgemein, bezieht sich aber vor allem auf althergebrachte Herrschaft, während das Wort *fulumende* sich direkt als „Regierung" übersetzen lässt und stärker mit Bürokratie assoziiert wird. Diese Informationen sowie die folgenden über Begriffe des Luvale basieren auf den Wortfelddiskussionen mit dem Forschungsassistenten André Joaquím Melo.

11 Da in Nangweshi bis auf die Ausnahme einer Familie ausschließlich Flüchtlinge aus Angola untergebracht sind, fehlt dort die Vergleichsbasis, um die Relevanz nationaler mit der ethnischer Kategorisierungen innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung abzuschätzen.

12 Ein (angolanischer) Flüchtlingsmitarbeiter einer NGO schildert mir ein Klischee, dem zufolge ein Angolaner armselig aussieht, in seinem Haus aber Vorräte und Besitztümer hat, ein Flüchtling aus dem Kongo dagegen schick gekleidet ist und schillernd auftritt, schaut man aber in sein Haus, so ist nichts darin.

13 In einer Studie zu inoffiziell niedergelassenen angolanischen Flüchtlingen in Namibia diskutiert Inge Brinkman (1999) deren flexiblen Umgang mit ethnischen wie auch nationalen Identitäten und verbindet dabei die Erklärung durch Marginalität mit der identitätspolitischer Strategien; so berücksichtigt sie Faktoren der spezifischen Herkunftsregion Südost-Angola in Verbindung mit der Situation des Flüchtlingseins.

14 Hier kann allerdings auch eine Zögerlichkeit, ethnische Kategorisierungen explizit zu verwenden, zum Tragen kommen. Wenn in Meheba die Ruander und Burundis einen Ruf als gute Bauern haben, ist anzumerken, dass (so problematisch die theoretische Zuordnung und die praktische Trennung ist) dort gezielt „Hutu" untergebracht werden, die auch im ethnisierten Diskurs in der Heimatregion – im stereotypen Gegensatz zu den „Tutsi" – als tüchtige Bauern beschrieben wurden (vgl. Brandstetter 2001; s.a. Mamdani 2010). Allerdings gibt

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

es – und hier zeigen sich die Probleme ethnischer Zuordnung – in Meheba durchaus Konflikte entlang von Trennlinien, die zwischen „Hutu“ und „Tutsi“ aufgestellt werden. Ausgesetzt sind den Konflikten häufig Flüchtlinge mit „gemischter“ – und damit umso mehr interpretationsoffener – Herkunft, wie mir ein Flüchtling berichtet.

15 Unbestritten gibt es weltweit immer wieder Angriffe von Regierungskräften und anderen Kriegsparteien auf Flüchtlinge in benachbarten Zufluchtsländern (vgl. z.B. Mtango 1989; Loescher 2003b: 36; Lischer 2005: 11f.); sie kommen jedoch dem Zugriff, den bewaffnete Gruppen auf dem eigenen staatlichen Territorium haben, nicht annähernd gleich.

16 In diesem Zusammenhang sind wohl auch die Familienmetaphern zu sehen, die für Flüchtlingslager beschrieben worden sind. So sehen Frauen in einem tansanischen Lager UNHCR eben wegen seiner Versorgungsfunktion als „better husband“ oder Vater (Turner 1999). Manchmal greifen auch Flüchtlinge in Meheba und Nangweshi zu familienbezogenen Metaphern, vor allem, wenn sie etwas von der Verwaltung fordern. Auf der anderen Seite bezeichnet sich das Personal in Interaktionen mit Flüchtlingen einige Male als „brothers and sisters“ oder Eltern, vor allem, um eine kollaborative Haltung hervorzurufen. Schließlich bezeichnen bei einer Sitzung in Meheba sambische NGO-Mitarbeiter ihre *Expatriate*-Chefin als ihre Mutter („You are our mother!“), um zu begründen, warum sie sich bei höheren Entscheidungsträgern um die Zusatzversorgung der Mitarbeiter kümmern soll (eigenes Sitzungsprotokoll).

17 Nicht nur viele Flüchtlinge beklagen in Interviews, dass sie nur schwer Pässe bekommen können, da der Regierungsvertreter häufig nicht erreichbar ist. Mit dem Problem hat sich auch das UNHCR *Field Office* schon befasst, unter den anderen Organisationen im Lager ist das Thema bekannt.

18 Dies gilt vor allem für die Bevölkerung des Hauptlagers Nangweshi. Die Bewohner des Erweiterungslagers kamen später nach Sambia und zum großen Teil aus ländlichen Gebieten mit wenig Infrastruktur.

19 Zur Bedeutung der Bildung in der UNITA vgl. Koloma Beck/Schlichte 2007: 10-12.

20 Das legen auch die Ausführungen von Gerd Spittler (1980: v.a. 576-579; s.a. 2004) über das Verhältnis bäuerlicher Bevölkerungen mit oraler Kultur zur bürokratischen Herrschaft nahe. Er weist nicht nur auf praktische Probleme im Aufeinandertreffen von Analphabetismus und schriftbasierter Verwaltung hin, sondern vor allem auf die kulturelle Distanz zwischen Bauern und – in den von ihm behandelnden Fällen – staatlicher Bürokratie.

21 Die Fortbewegung mit dem Auto schließt nicht nur ein Kennenlernen aus, die von den Organisationen genutzten Geländewagen sind immer mit Macht verbunden. Sie sind Symbol und Indikator einer hohen Position. Greifbar wird die Macht, wenn sie auf andere Verkehrsteilnehmer treffen: Fußgänger fliehen vor einem herannahenden Auto meist von der Straße, und Radfahrer, oft ohne Bremsen, fahren von der Fahrbahn ins hohe Gras. Die Autos bremsen nicht, sie hupen nur.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

22 Kielmansegg geht von „Personen“ aus, was ein noch strengeres Kriterium ist als das hier angelegte, das auch kollektive Akteure wie Regierung oder Hilfsorganisationen als mögliche „Träger der Herrschaft“ beinhaltet.

23 Kielmansegg (1971: 389) führt zwar besonders für ‚frühe Kulturen‘ aus, dass Ordnungen Geltung zugeschrieben werden kann, „ohne daß ihr Geltungsanspruch zum Gegenstand der Reflexion wird“, also ohne „daß erfahrene Herrschaft und Ordnungsentwürfe auf die Begründung ihres Anspruchs hin befragt werden“. Grundlage seiner Argumentation ist jedoch auch hier, dass die Ordnung an sich den Menschen bekannt ist. Im Flüchtlingslager dagegen besteht bei großen Teilen der Bevölkerung gar keine Wahrnehmung einer kohärenten Ordnung, sondern nur die, dass irgendwelche Organisationen, deren konkrete Kompetenzen und Zuständigkeiten im Dunkeln bleiben, das Lager leiten und sie als Flüchtlinge den Anweisungen des Verwaltungspersonals zu folgen haben. Im Übrigen entspricht es weder dem institutionalisierten Anspruch noch der beobachtbaren Struktur des Flüchtlingslagers, als ‚frühe Kultur‘ eingeordnet zu werden, „wo Herrschaft, oft in sakralisierter Gestalt, wie ein Stück Natur hingenommen wird“ (ebd.: 389). Diesen Fall von „Frühphasen“ formuliert Kielmansegg (ebd.: 390) ausdrücklich als Ausnahme seiner idealtypischen Beschreibung von Legitimität als auf bestimmte Herrschaftsordnungen und ihre Träger gerichtete Anerkennung als rechtens.

24 Vgl. dazu Weber 1980: 123; s.a. auch Kielmanseggs (1971: 392f., 395f.) Kritik an Ziegler und Luhmann.

25 Die „emische“ Ebene der Interpretation ist die der Akteure, im Gegensatz zu den „etischen“ Begriffsverständnissen äußerer Beobachter (vgl. Pike 1967; s.a. Headland/Pike/Harris [Hg.] 1990).

26 Vgl. Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 2005: v.a. 104-108. An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass die theoretische Herangehensweise der vorliegenden Studie zwar die spezifischen Akteure als sozial konstruiert betrachtet, jedoch nicht, wie der ‚Weltkultur‘-Ansatz um John W. Meyer, von einer Top-down-Konstruktion des sozialen Akteurs an sich, als handlungsmächtiger Einheit, durch eine globale institutionelle Ordnung ausgeht.

27 Die Beziehung zwischen Flüchtlingsbegriff, Flüchtlingssituationen und dem territorialen Nationalstaat wird zwar in der Flüchtlingsforschung viel diskutiert, jedoch bisher kaum in Bezug auf die politische Ordnung des Flüchtlingslagers als Analyseeinheit – und als international organisierte Einrichtung auf dem Territorium eines souveränen Staates – untersucht worden, wie es hier geschieht.

28 Koser bezieht sich wohlgemerkt vor allem auf Empfängerstaaten in Europa. Auf Staaten im Süden mit ihren wesentlich geringeren Ressourcen lassen sich seine Ergebnisse nicht ohne weiteres übertragen.

29 Einen Überblick über diese Debatte bietet Warner 2000; s.a. Haddad 2008.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839413784.93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND