

Ungleiche Partnerschaften: Gleichheitsansprüche und Ungleichheitspolitik zwischen humanitären Organisationen

Inhetveen, Katharina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Inhetveen, K. (2006). Ungleiche Partnerschaften: Gleichheitsansprüche und Ungleichheitspolitik zwischen humanitären Organisationen. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 2292-2302). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-143840>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ungleiche Partnerschaften – Gleichheitsansprüche und Ungleichheitspolitik zwischen humanitären Organisationen

Katharina Inbetween

I Zusammenarbeit im Flüchtlingslager

Flüchtlingslager sind Orte, an denen typischerweise eine ganze Anzahl humanitärer Organisationen zusammenarbeitet (vgl. Ferris 2003; Lanphier 1988; Raper 2003). Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) ist zuständig für den Schutz der Flüchtlinge allgemein. Die Implementierung der Hilfsprojekte übergibt UNHCR an andere Organisationen, größtenteils an Nichtsregierungsorganisationen (NGOs). Wird deren Arbeit in den Flüchtlingslagern ganz oder teilweise über den UNHCR finanziert, dann heißen sie »Implementing Partners«. Die ökonomisch von UNHCR unabhängigen Organisationen im Lager werden mit dem Oberbegriff »Operational Partners« bezeichnet (vgl. UNHCR 2003: 30).

Die hier anklingende »Partnerschaftlichkeit« stellt in der Welt der humanitären Arbeit ein hoch bewertetes Prinzip dar. Gleichzeitig stehen Hilfsorganisationen zueinander in Konkurrenz- und Abhängigkeitsstrukturen, und von den Mitarbeitern wird erwartet, die jeweils eigenen Organisationsinteressen zu verfolgen (siehe auch Hilhorst 2002). Das Personal der Hilfsorganisationen, die in einem Flüchtlingslager zusammenarbeiten, steht damit vor ambivalenten Anforderungen.¹ Die Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und der Verfolgung von Eigeninteressen prägt die Praktiken und Strategien des Lageralltags, die wiederum auf die Ambivalenzstruktur rückwirken können.

Im Folgenden werden die »ungleichen Partnerschaften« zwischen Hilfsorganisationen in der skizzierten Ambivalenzsituation untersucht.² Die empirische Basis bildet vor allem eine sechsmonatige Feldforschung im Rahmen des DFG-Projekts »Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers«. Sie wurde in zwei Flüchtlingslagern in Sambia im Jahr 2003 durchgeführt, im *Meheba Refugee Settlement* mit damals etwa 42.000 Bewohnern und im *Nangweshi Refugee Camp* mit knapp 27.000 Flüchtlingen.

1 Der im Folgenden zugrundegelegte Ambivalenzbegriff ist an Robert K. Mertons Konzept soziologischer Ambivalenz als Kennzeichen einer Normenstruktur orientiert, vgl. Merton 1976; siehe auch Nedelmann 1997: 153–156.

2 Die übrigen Akteure der Machtbeziehungen im Flüchtlingslager, namentlich Gastregierung und die Flüchtlinge selbst, sind hier nicht Gegenstand.

Während der Feldforschung arbeiteten permanent in Meheba acht und in Nangweshi sechs Hilfsorganisationen zusätzlich zum UNHCR. Mit Mitarbeitern aller Organisationen wurden qualitative Interviews und zahlreiche informelle Gespräche geführt, ebenso wie mit Flüchtlingen und Regierungsmitarbeitern, hinzu kommen Beobachtungsprotokolle und Dokumente.

II Ambivalente Normen in den Praktiken des Lageralltags

Im Rahmen des »aid business« stehen Hilfsorganisationen in Konkurrenz zueinander (vgl. z.B. Walkup 1997; Neubert 2003: 267f.). Den Wettbewerb um Gelder, Macht und Einfluss tragen sie zunächst auf Zentralebene aus, zumal Spendeneinwerbung sowie Programm- und Entwicklungsentscheidungen der Organisationen zu großen Teilen auf dieser Ebene geschehen.

Auch der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit zeigt sich zunächst auf der Ebene der Organisationszentralen, vor allem in programmatischen Formulierungen. Beispielsweise trägt das Handbuch des UNHCR über »Operations Management«, das sich an die implementierenden Organisationen wendet, nicht nur den Haupttitel »Partnership« (UNHCR 2003), es spricht auch im Text immer wieder vom »spirit of partnership« (i) oder der »culture of partnership« (32).³ Wenn in diesem Diskurs der Partnerschaftlichkeit stets die Rede von »UNHCR and its partners« ist, gibt dies einen ersten Hinweis darauf, dass der mit dem Begriff »Partner« transportierte Egalitätsanspruch prekär ist. UNHCR selbst wird nie als Partner bezeichnet, UNHCR *ist* kein Partner, sondern *hat* Partner.⁴

Im Verhältnis zwischen den Organisationen der Flüchtlingshilfe sind Normen der Partnerschaftlichkeit ebenso institutionalisiert wie eine Konkurrenzsituation, die durch strukturell basierte Abhängigkeiten und unterschiedliche Ressourcenzugänge geprägt ist.

3 Der Begriff der Partnerschaft durchzieht den UNHCR-*speak* auch in allgemeinerem Zusammenhang, vgl. z.B. UNHCR/Africa Bureau 2001.

4 Der hier verwendete Diskursbegriff grenzt sich von dem Habermas'schen ab und lehnt sich an die Begrifflichkeit an, die in der Nachfolge von Michel Foucault entwickelt wurde (vgl. als Überblick Keller u.a. 2003, 2004). Im hier behandelten Zusammenhang steht der Diskurs als sprachliche Praxis von Akteuren innerhalb spezifischer Machtkonstellationen im Vordergrund.

Konkurrenz im Flüchtlingslager

Der Wettbewerb um Ressourcen und Macht wird nicht nur in den Hauptsitzen der Hilfsorganisationen ausgetragen. Er schlägt sich im täglichen Handeln in den Flüchtlingslagern selbst nieder. Dies geschieht in Auseinandersetzung mit bestehenden Ungleichheiten. Zu ihnen gehört erstens die übergeordnete Zuständigkeit des UNHCR für Flüchtlinge, die er durch sein Mandat und als erster Ansprechpartner der Regierung des Aufnahmelandes gewinnt (vgl. UNHCR 2003: 3–6; Loescher 2003). Auch NGOs, die nicht über UNHCR finanziert werden, brauchen dessen Einverständnis für ihre Arbeit, denn, so ein NGO-Mitarbeiter, »you need to have a permission to work in a camp, because this is UNHCR territory, you can call it«.

Zu dieser politisch und rechtlich über Zuständigkeit definierten Hierarchie kommen zweitens finanzielle Abhängigkeiten der *Implementing Partners* hinzu. Diese reduzieren in den Augen der Beteiligten die Handlungsfreiheit von NGOs. Ihre Beziehung zum UNHCR wird als ungleich geschildert, »because they have the money, and we don't«, wie ein NGO-Mitarbeiter es ausdrückt. Personal des UNHCR erklärt dessen größere Macht ähnlich: »Wir sind die Jungs mit dem Geld.«

Gleichwohl besteht zwischen UNHCR und NGOs keine statisch festgeschriebene Unterlegenheit. In den Flüchtlingslagern tragen die beteiligten Organisationen die Konkurrenz sichtbar aus. So findet zwar die Mitteleinwerbung auf höherer Ebene statt, jedoch gibt es regelmäßig Besuche von Geldgebern im Lager, etwa von Botschaftern oder Regierungsmitarbeitern der Geberländer. Oft empfängt nicht nur UNHCR von einem solchen Geber Geld, sondern es fließen auch Spenden direkt an NGOs, die im selben Lager tätig sind. Wird nun im Flüchtlingslager das Programm für eine derartige Delegation von Geldgebern geplant, entstehen teils heftige Diskussionen darüber, welche Organisation im knappen Zeitplan ihre Projekte präsentieren darf. Dabei konkurriert beispielsweise das Landminen-Puppentheater der einen NGO mit dem AIDS-Awareness-Chor der anderen NGO. Hinter diesen vielleicht banal wirkenden Auseinandersetzungen steht der Druck, auf operationaler Ebene die Geldgeber aufmerksam und wohlgesonnen zu machen.

Während der Wettbewerb um Spendengelder sich innerhalb der Flüchtlingslager weitgehend auf bestimmte Ereignisse beschränkt, macht der Lageralltag permanent kleine und größere Entscheidungen nötig, bei denen oft mehr als eine Organisation mitwirken will. Die Faustregel, dass UNHCR für Monitoring und seine Partnerorganisationen für Implementierung in festgeschriebenen Bereichen zuständig sind, kann konkurrierende Ansprüche, bestimmte Fragen zu entscheiden, nicht verhindern.⁵ Dies kann auch unter den NGOs der Fall sein, etwa wenn es um Aufgaben-

⁵ Auch UNHCR selbst macht deutlich, dass die genannte Arbeitsteiligkeit nicht strikt definiert ist:
»Although UNHCR normally seeks to implement indirectly through an implementing partner, there

verteilungen oder die Nutzung knapper Ressourcen (wie beispielsweise Dieseltreibstoff für Autos und Stromgeneratoren) geht.

Konflikte entstehen nicht nur aus materieller Konkurrenz. Sie werden auch dann hart ausgetragen, wenn sie die Zieldefinitionen der gemeinsamen Arbeit und damit auch die ethischen Grundsätze der Flüchtlingshilfe betreffen, die jede Organisation definiert. In der Frage, wie Flüchtlinge behandelt werden sollten und was als gute Arbeit in der Flüchtlingshilfe zählt, unterscheiden sich die einzelnen Organisationen durchaus. Dies zeigte sich während der Feldforschung etwa bei der organisierten Repatriierung nach Angola: Während einige Organisationen ganz klar die Rückführung möglichst vieler Flüchtlinge in der verfügbaren Zeit prioritierten,⁶ fühlten sich Mitarbeiter anderer Hilfsorganisationen an Vieh- oder Pakettransporte erinnert.

Wenn es um die Durchsetzung umstrittener Entscheidungen geht, hat UNHCR grundsätzlich das letzte Wort. Die NGOs zielen daher vor allem darauf ab, UNHCR von einem bestimmten Vorgehen zu überzeugen. UNHCR dagegen ist in der Position, Entscheidungen einfach setzen zu können – etwa direkt den Tankwart der von einer NGO verwalteten Lagertankstelle anzuweisen, ab sofort an niemanden mehr Diesel auszugeben, um den Treibstoff für die anstehende Repatriierung zu sparen.

Solche Eingriffe unter Umgehung des NGO-Managements geschehen durchaus nicht aus purer Freude an der Macht. UNHCR-Mitarbeiter sehen sich in Zugzwang, wenn Projektziele bedroht oder NGOs stillschweigend von Absprachen zur Projektdurchführung abzuweichen scheinen. Die UNHCR-Mitarbeiter selbst werden schließlich von ihren Vorgesetzten wie der Geldgeberöffentlichkeit verantwortlich gemacht, wenn im Flüchtlingslager bestimmte Ziele nicht erreicht und Standards nicht eingehalten werden – etwa bei den Kalorien in den Essensrationen, der *ratio* ›Flüchtlinge pro Latrine‹ oder auch der Zahl der in einem Konvoi repatriierten Flüchtlinge.

Entscheidungen der NGOs, die nicht nur die eigenen Projekte betreffen, können von UNHCR widerrufen werden, etwa, was Entscheidungen bei Streitigkeiten zwischen Verwaltung und Flüchtlingen angeht. Umgekehrt mischen sich vor allem advokatorisch orientierte NGOs durchaus ein, wenn sie meinen, UNHCR ginge mit Flüchtlingen nicht richtig um – und ein Brief an die UNHCR-Zentrale in Genf außerhalb des Dienstweges trifft die UNHCR-Mitarbeiter vor Ort ganz empfindlich.

are circumstances in which it may be necessary and/or clearly in the interests of refugees for UNHCR to assume greater operational responsibility.« (UNHCR 2000: 68)

⁶ Die Straße von Meheba (Sambia) nach Cazombo (Angola) ist nur in der Trockenzeit für Buskonvois befahrbar.

Partnerschaftlichkeit im Flüchtlingslager

Der Lageralltag ist aber nicht nur von Konkurrenz geprägt, auch die Normen der Partnerschaftlichkeit zeigen sich in den Praktiken des Personals.

Wie das NGO-Personal den Begriff »partnership« versteht, wird insbesondere dann deutlich, wenn es Abweichungen von dieser Partnerschaftlichkeit seitens des UNHCR kritisiert. Häufig beklagen Mitarbeiter beispielsweise untereinander, dass UNHCR selbst unpünktlich ist, von ihnen aber immer Pünktlichkeit und Schnelligkeit erwartet. Die Mitarbeiter monieren ausdrücklich die unterschiedlichen Maßstäbe, die UNHCR an sich selbst und seine »Partner« anlegt. Richtig wäre dieser Sichtweise nach, wenn von UNHCR wie von NGOs die gleiche Zuverlässigkeit verlangt würde. Dies würde nicht nur die Arbeitsabläufe erleichtern, es würde den Mitarbeitern vor allem das Gefühl geben, respektvoll behandelt zu werden. Insgesamt zeichnet sich im Sprachgebrauch des Personals ein Begriff von Partnerschaft ab, der neben »guter« Kommunikation auch Egalität in der Zusammenarbeit beinhaltet. Dies bedeutet nicht nur, dass NGOs ihre Meinung sagen können, sondern auch Einfluss auf gemeinsame Planungen. In den Reaktionen der NGO-Mitarbeiter auf explizites Machthandeln des UNHCR thematisieren sie wiederholt eine »gewisse Arroganz« des UNHCR und seinen »disrespect« den NGOs gegenüber.

Auf Lagerebene existieren Einrichtungen, in denen die programmatisch beanspruchte Partnerschaft praktiziert werden soll. In der Sichtweise von Mitarbeitern des UNHCR wie der NGOs manifestiert sich Partnerschaftlichkeit vor allem in den so genannten *Inter-Agency-Meetings*, die regelmäßig angesetzt werden und in denen es vor allem um gegenseitige Information und Koordination geht. Vorsitz führt UNHCR, es sei denn, ein höherer Regierungsvertreter ist anwesend. Es besteht Raum für Diskussion und Fragen, auch an den UNHCR. Verfahren einer irgendwie als partnerschaftlich zu bezeichnenden Entscheidungsfindung sind jedoch nicht institutionalisiert. Teils führen die Gespräche zu konsensuellen Entschlüssen. Ist dies aber nicht der Fall, hat wiederum UNHCR das letzte Wort. Dies kann durchaus machtbewusst gesprochen werden. Beispielhaft möchte ich aus einer Diskussion darüber zitieren, wie viele LKWs nötig sind, um Flüchtlinge vor einem Repatriierungskonvoi von ihrem Wohngebiet am Ende des Lagers zum *Departure Centre* am Eingang zu bringen. Die zuständige NGO hat vier LKWs vorgesehen, ein UNHCR-Vertreter hält das für zu wenig und bescheidet nach kurzer Diskussion den Lagermanager der betreffenden NGO:

»Let us not be arguing, four trucks are on the lower side, you need more trucks, and you received funding for that, if you don't get more trucks, I will call your office in Lusaka and ask them to advise you.«

Hier wird die finanzielle Abhängigkeit der NGO vom UNHCR als Machtressource eingesetzt, ebenso die Kontakte mit höheren Hierarchieebenen der NGO. Dies geschieht vor den Vertretern der Gastregierung und des angolanischen Konsulats sowie aller NGOs und UN-Organisationen, die an der Repatriierung beteiligt sind. Neben so offensichtlichen Beispielen steht eine große Bandbreite eher impliziter Machttechniken, die in kleinen, alltäglichen Handlungen zutage treten.

Besprechungen wie die *Inter-Agency-Meetings* wurden unter anderem in Erfüllung der Partnerschaftlichkeitsnormen geschaffen, als Bereiche, in denen Partnerschaft praktiziert wird. Wie aber das Beispiel veranschaulicht, reproduzieren sich in ihnen gleichzeitig die Strukturen von Ungleichheit, Abhängigkeit, Machthandeln und defensiven Strategien, die diesseits zivilgesellschaftlicher Utopien die Beziehungen zwischen den Hilfsorganisationen prägen. Die Treffen sind zunächst eine Reaktion auf die Ambivalenz zwischen Normen von Partnerschaftlichkeit und der Verfolgung von Organisationsinteressen. Eben diese Reaktion bietet wiederum den Rahmen für Politiken und Erfahrungen der Ungleichheit. Im genannten Beispiel der LKW-Diskussion ist deutlich, dass die Akteure ihre Handlungsentscheidungen unter großem Druck treffen: Für den Manager einer relativ hierarchisch organisierten NGO wäre der angedrohte Anruf bei seinen Vorgesetzten in der Hauptstadt extrem unangenehm, gleichzeitig sind sowohl Fahrzeuge wie Treibstoff stets knapp und schwer zu organisieren. Für den UNHCR-Mitarbeiter wiederum ist der Erfolg bei der Repatriierungsaktion bedeutend für die Beurteilung seiner Organisation, seines Unterbüros sowie seiner eigenen Arbeit – und damit auch für seine Karrierechancen.

Zu den Praktiken der Partnerschaft in der Situation von Wettbewerb und ungleichen Ressourcen gehört außerdem der intern und öffentlich gepflegte Diskurs der Partnerschaftlichkeit. Die von UNHCR-Mitarbeitern meistens gebrauchte Bezeichnung für die NGOs im Lager ist »the partners« oder »our partners«. Auch die Abkürzung »IPs« (für *Implementing Partners*) ist üblich. Das NGO-Personal spricht von der eigenen Organisation als »partner« und von anderen NGOs als »the other partners«. Sie bezeichnen allerdings UNHCR nie als Partner. Auch in ihrem Sprachgebrauch erscheint UNHCR nicht als Partner seiner Partner.

III Rückwirkungen der Praktiken auf die Ambivalenzstruktur

Rückwirkungen dieser sprachlichen Praktiken auf die Ambivalenz veranschaulicht der Bericht einer NGO-Mitarbeiterin über eine *Project-Management*-Schulung. Diese steht programmatisch mit dem eingangs angesprochenen *Partnership*-Handbuch

(UNHCR 2003) in Verbindung und gehört zu den Einrichtungen, mit denen der UNHCR gezielt Partnerschaft praktizieren will. Die Teilnehmerin äußert später:

»really, on paper it is partnership, and when you look at Project Management, the UNHCR teaches us *its own* UNHCR project management (...) Us as NGOs, we don't tell it how we manage (...) our projects. So it's like a big-brother-thing (...) where instructions just flow from heaven onto earth, (...) I remember this project management I went to attend (...) and all NGOs working for UNHCR as IPs, we are *there*. And then they were talking about how they manage their own funds, activities, and so on. But there's never been a time where us, we tell them how we manage our own thing.«

Die Mitarbeiterin bezieht sich ausdrücklich auf den Partnerschaftsdiskurs. Die Partnerschaft sieht sie auf dem Papier bestehen, aber offensichtlich nur auf dem Papier. Die Ungleichheit etwa bei der Festlegung dessen, wie Projekte gemanagt werden, kritisiert sie ausdrücklich als Diskrepanz zu der von UNHCR beanspruchten Partnerschaftlichkeit. Gerade weil die Schulung explizit als Maßnahme der Partnerschaft deklariert ist, wird diese Diskrepanz für die Beteiligten unübersehbar. Der Partnerschaftsdiskurs fungiert, wie auch andere Gespräche und Beobachtungen zeigen, als Grundlage für Unzufriedenheit und Kritik an Handlungsmustern des UNHCR, der seine strukturell gestützte Macht wie selbstverständlich zur Durchsetzung bestimmter Entscheidungen nutzt.

So hat die sprachliche Praktik des dauernden Rekurrierens auf Partnerschaftlichkeit die Funktion, bereits institutionalisierte Normen zu erfüllen. Gleichzeitig aber reproduziert sie diese Normen. Sie aktualisiert und stärkt den Anspruch der Beteiligten auf egalitäres und respektvolles, eben partnerschaftliches Handeln. Damit steigt auch die Diskrepanz zu den Handlungsmustern der Ungleichheit, mit denen die Organisationsnorm der Interessenverfolgung umgesetzt wird.

IV Strategien zur Ambivalenzbewältigung im Lageralltag

Die Diskrepanz zwischen Partnerschaftsansprüchen und ungleich verteilter Entscheidungsmacht in der Zusammenarbeit von UNHCR und NGOs wird von einem Großteil des Personals empfunden. Dabei formulieren NGO-Mitarbeiter neben der Unzufriedenheit, bestimmte Unternehmungen nicht wie selbst gewünscht durchführen zu können, auch das Gefühl, von UNHCR nicht mit Respekt behandelt zu werden. Beim UNHCR-Personal ist ein Machtbewusstsein angesichts der bestehenden Abhängigkeiten offensichtlich. Andererseits sieht es sich oft gezwungen, Macht vor Partnerschaftlichkeit zu stellen und bestimmte Entscheidungen gegenüber den »Implementing Partners« einfach durchzusetzen, um den eigenen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Seitens der NGOs lassen sich auf Organisationsebene zunächst zwei Strategien beobachten, um die Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit und des Konkurrenzhandelns zu reduzieren.

Die eine besteht darin, sich weitgehend der Vormachtstellung des UNHCR zu unterwerfen. Die Ansprüche auf Partnerschaftlichkeit werden absorbiert in organisationskulturellen Formulierungen, im Gegensatz zu anderen NGOs sei man nicht darauf aus, mit UNHCR zu konkurrieren oder negative Kritik zu üben, sondern man wolle einfach nur den Flüchtlingen helfen. Aus der Not nicht eingelöster Partnerschaftsnormen wird gleichsam die Tugend, eine harmonische, wenn auch ungleiche Zusammenarbeit zum Wohle der Flüchtlinge zu priorisieren.

Dieser Strategie der Loyalität steht eine andere gegenüber, die man als »Voice bis zum Exit« bezeichnen könnte (vgl. Hirschman 1974). Die betreffenden NGOs kombinieren eine hohe Kritikbereitschaft gegenüber UNHCR mit einer gezielten Reduzierung der Abhängigkeiten. Insbesondere halten sie den Anteil des UNHCR an ihrer Finanzierung gering oder bei Null. Auch dem Personal des UNHCR ist dabei klar, dass diese Organisationen dessen Geld nicht wollen. Ihre Mitarbeiter formulieren ausdrücklich, dass die NGOs, die hauptsächlich von UNHCR finanziert werden, automatisch von ihm kontrolliert werden und tun, was ihnen aufgetragen wird, denn »everybody wants to safe their jobs«. Mitarbeiter verschiedener NGOs erzählen, UNHCR sehe es gar nicht gern, dass sie auch andere Finanzierungsquellen hätten. Dies gibt den betreffenden NGOs nicht nur größeren Handlungsspielraum im Flüchtlingslager. Es gibt ihnen auch die Möglichkeit, sich aus eigenem Entschluss ganz von dort zurückzuziehen und die Arbeit ihrer Organisation dort fortzuführen, wo sie bessere Bedingungen sehen.

Eine dritte Strategie im Umgang mit der Ambivalenz zwischen Partnerschaftlichkeit und Interessendurchsetzung lässt sich im alltäglichen Umgang der einzelnen Mitarbeiter von UNHCR und NGOs miteinander beobachten. Sie wird deutlich in der Äußerung eines NGO-Mitarbeiters, der sagt, man habe UNHCR klar gemacht, dass die proklamierte Partnerschaftsethik auch praktiziert werden sollte. Im Weiteren schildert er, die UNHCR-Offiziellen in Sambia würden dieses Defizit durchaus sehen,

»but they cannot redress it, because they also say, instructions come from above. Then from that above instructions come from above. And from Geneva itself, Headquarters, they agreed that the partnership is not perfect, but then you don't know who is to provide solutions! (Lachen)«

Hier wird der Vorwurf nicht eingelöster Partnerschaftlichkeit aufrechterhalten, aber die konkreten Interaktionspartner weitgehend exkulpiert, denn es wird anerkannt, dass sie praktisch nicht anders handeln können. Die Verantwortlichkeit liegt bei höheren Stellen.

Ähnlich funktioniert die häufig vorgebrachte Erklärung von Konflikten damit, dass der Gegenpart eine Wissenslücke über Zuständigkeiten oder Befugnisse hat, dass er etwas missverstanden oder eben noch nicht erfahren hat.

Mit beiden Erklärungen, der des »Nicht-anders-Könnens« und der des »Nicht-Wissens«, wird unterstellt, dass über eine Kritik oder Entscheidung durchaus Einigkeit bestünde, wenn alle könnten, wie sie wollten, oder besser Bescheid wüssten, was die Grundlagen der Zusammenarbeit betrifft. Mit der Behauptung eines latenten, unglücklicherweise verhinderten Konsenses wird dem Anspruch auf Partnerschaftlichkeit Genüge getan und die Durchsetzung des eigenen Standpunktes legitimiert.

V Zusammenfassung

Die Zusammenarbeit zwischen Hilfsorganisationen im Flüchtlingslager ist geprägt durch eine Spannung zwischen Normen der Partnerschaftlichkeit einerseits und Normen der Verfolgung von Organisationsinteressen andererseits, beides vor dem Hintergrund struktureller Konkurrenz und Machtungleichheit durch unterschiedliche Ressourcen und Abhängigkeiten.

Dieser Gegensatz besteht nicht etwa zwischen einer Ideologie der Partnerschaftlichkeit auf der einen und tatsächlichem Machthandeln auf der anderen Seite. Der Anspruch auf Partnerschaftlichkeit schwebt nicht losgelöst über ganz anders gearteten »faktischen« Strukturen und Handlungsmustern. Vielmehr tritt die Spannung in Form einer normativen Ambivalenz auf der Handlungsebene zutage.

Neben interessengeleitetem Handeln entstehen bestimmte Praktiken, die sich darauf richten, die Partnerschaftsnormen zu erfüllen. Vor allem sind die Einrichtung gemeinsamer Sitzungen und Schulungen sowie auf sprachlicher Ebene der Partnerschaftlichkeitsdiskurs zu nennen. Allerdings reproduzieren und stärken eben diese Praktiken die Ansprüche auf Partnerschaftlichkeit. Zudem erscheint in den Handlungssituationen, die geschaffen wurden, um der Norm der Partnerschaftlichkeit Genüge zu tun, die Ambivalenz von Neuem, und der Blick der Beteiligten wird gerade auf diese Spannung gelenkt.

Auf der Ebene der Flüchtlingslager sind Praktiken zu beobachten, mit denen die Handelnden die widersprüchlichen Anforderungen miteinander zu vereinbaren suchen. Auf Organisationsebene zeigen sich bei den NGOs zwei gegenläufige Strategien. Bei einigen NGOs ist eine Akzeptanz der eigenen Unterordnung unter UNHCR durch eine positive organisationskulturelle Deutung zu beobachten, bei anderen eine gezielte Reduktion der Abhängigkeit vor allem bei der Finanzierung. Auf Mitarbeiterebene im Lageralltag wird mit den Argumenten des »Nicht-Wissens«

oder des »Nicht-anders-Könnens« der konkreten Interaktionspartner unterstellt, dass der Konflikt ein scheinbarer ist, und dass daher ein Machthandeln ihnen gegenüber den Partnerschaftsnormen nicht wirklich widerspricht.

Interessenorientierung und Partnerschaftlichkeit sind beide als normative Ansprüche in Flüchtlingslagern handlungsrelevant, und dabei entstehen Praktiken, die offensichtlich die Spannung zwischen den gegenläufigen Normen letztlich wiederum verstärken.

Literatur

- Bakewell, Oliver (2002), »Refugee Aid and Protection in Rural Africa: Working in Parallel or Cross-Purposes?«, *Refugee Survey Quarterly*, Jg. 21, H. 1/2, S. 229–241.
- Donini, Antonio (1996), »The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs«, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, S. 83–101.
- Ferris, Elizabeth G. (2003), »The Role of Non-Governmental Organizations in the International Refugee Regime«, in: Steiner, Niklaus/Gibney, Mark/Loescher, Gil (Hg.), *Problems of Protection. The UNHCR, Refugees, and Human Rights*, New York/London, S. 117–137.
- Hilhorst, Dorothea (2002), »Being Good at Doing Good? Quality and Accountability of Humanitarian NGOs«, *Disasters*, Jg. 26, H. 3, S. 193–212.
- Hirschman, Albert O. (1974), *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*, Tübingen.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (2003), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. 1: Theorien und Methoden*, Wiesbaden.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (2004), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Lanphier, C. Michael (1988), »Bureaucratization and Political Commitment: Challenges for NGO Refugee Assistance«, in: Bramwell, Anna C. (Hg.), *Refugees in the Age of Total War*, London u.a., S. 312–323.
- Loescher, Gil (2003), »UNHCR at Fifty. Refugee Protection and World Politics«, in: Steiner, Niklaus/Gibney, Mark/Loescher, Gil (Hg.), *Problems of Protection. The UNHCR, Refugees, and Human Rights*, New York/London, S. 3–18.
- Merton, Robert K. (1976) (with Elinor Barber), »Sociological Ambivalence«, in: ders., *Sociological Ambivalence and Other Essays*, New York/London, S. 3–31.
- Nedelmann, Birgitta (1997), »Typen soziologischer Ambivalenz und Interaktionskonsequenz«, in: Luthe, Heinz Otto/Wiedenmann, Rainer E. (Hg.), *Ambivalenz. Studien zum kulturtheoretischen und empirischen Gehalt einer Kategorie der Erschließung des Unbestimmten*, Opladen, S. 149–163.
- Neubert, Dieter (2003), »Nichtregierungsorganisationen in der Diskussion«, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, Jg. 2, S. 257–282.
- UNHCR (2000), *Handbook for Emergencies*, 2. Aufl., Genf.
- UNHCR (2003), *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners*, Genf.

- UNHCR/Africa Bureau (2001), *Informal Consultations. New Approaches and Partnerships for Protection and Solutions in Africa*. Palais Des Nations room XVII, Geneva, 14 December 2001. *Addressing Protracted Refugee Situations in Africa*, Genf, Ms.
- Raper, Mark (2003), »Changing Roles of NGOs in Refugee Assistance«, in: Newman, Edward/Van Selm, Joanne (Hg.), *Refugees and Forced Displacement International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo/New York/Paris, S. 350–366.
- Walkup, Mark (1997), *Policy and Behavior in Humanitarian Organizations: The Institutional Origins of Operational Dysfunction*, PhD Dissertation, University of Florida, unveröff.