

„Migration in kontrollierte Bahnen lenken“



Die International Organization for Migration (IOM) ist eine wichtige Akteurin im Migrations- und Asylbereich. Sie ist etwa an Umsiedelungsprogrammen für anerkannte Flüchtlinge beteiligt und betreibt Programme zur „freiwilligen Ausreise“. Till Schmidt sprach mit dem Sozialwissenschaftler Fabian Georgi über die Entstehungsgeschichte der IOM, ihre vielfältigen Aktivitäten und Gründe für ihren massiven Bedeutungsgewinn in den letzten Jahrzehnten.

Herr Georgi, welche Aufgaben nimmt die IOM wahr?

Die Aktivitäten der IOM kann man in fünf Kategorien fassen. Erstens unterstützt und forciert sie bestimmte Migrationsbewegungen. Zum Beispiel betreibt sie Programme für „zirkuläre“ Migration. Dabei gehen etwa Arbeiterinnen und Arbeiter aus Honduras nach Kanada, oder aus Kolumbien nach Spanien, um dort für nur

einige Monate in der Landwirtschaft zu arbeiten, zu teils sehr schlechten Bedingungen. Zusammen mit dem UNHCR, dem United Nations High Commissioner for Refugees, organisiert die IOM Resettlement-Programme. Wenn sich etwa Australien entscheidet, als Gnadenakt 100 afghanische Flüchtlinge aus Pakistan aufzunehmen, dann organisiert die IOM den Transport.

Außerdem hilft die IOM Staaten, ihre Kontrollfähigkeiten gegenüber Migration auszubauen, das „Capacity Building for Migration Management“. Vor allem in peripheren Staaten, im Globalen Süden, hat die IOM teils großen Einfluss. Sie fungiert dort mit Hilfe lokaler Nichtregierungsorganisationen als verlängerter Arm der Industriestaaten und bildet Beamte und Grenzschwach aus oder schreibt Gesetzesvorlagen.

Darüber hinaus spielt die IOM selbst eine operative Rolle. Berühmte Beispiele sind Papua-Neuguinea und die Pazifikinsel Nauru, wo die IOM für Australien bis vor ein paar Jahren geschlossene Lager für Asylsuchende betrieben hat und heute über Rückkehrprogramme involviert ist. Auch in Deutschland betreibt die IOM solche Programme zur „freiwilligen Ausreise“. Bei diesen Programmen werden Leute vor die Wahl gestellt, entweder „freiwillig“ mit Hilfe der IOM in ihre „Heimat“ zu gehen oder gewaltsam abgeschoben zu werden.

Auf welchen weiteren Gebieten ist die IOM tätig?

Die IOM operiert auch als „normale“ humanitäre Hilfsorganisation, etwa nach dem Erdbeben auf Haiti 2010 oder heute bei den Bürgerkriegen in Libyen und Syrien. Vor allem transportiert sie Menschen und Hilfsgüter, betreibt aber auch Flüchtlingslager in den Krisenregionen. Finanziell sind diese Notfalleinsätze für die IOM sehr wichtig. Auch das positive Selbstbild vieler IOM-Angestellter speist sich daraus, Katastrophen- und Kriegsopfern real helfen zu können.

Die IOM mischt sich schließlich auch in die Debatten über Migration ein und propagiert „Migrationsmanagement“. Das ist die programmatische Idee, mit der sie versucht, ihre Aktivitäten zusammenzuhalten. Es geht letztlich darum, die staatlichen Fähigkeiten zur Kontrolle von Migration in einem Grad auszubauen, der es ermöglicht, selbstbestimmte, vor allem vermeintlich „unnütze“ oder „gefährliche“ Bewegungen so weit zu kontrollieren, dass die internationale Mobilität nützlicher Arbeitskräfte

und einiger anderer Gruppen politisch durchsetzbar wird. Perspektivisch streben hohe IOM-Vertreterinnen und -Vertreter dafür ein verbindliches globales Migrationsregime an, dem System der Welthandelsorganisation vergleichbar. Aber weil die Industriestaaten das strikt ablehnen, wird dieses Projekt nur vorsichtig verfolgt.

„Das Selbstbild vieler IOM Angestellter speist sich auch daraus, Katastrophen- und Kriegsopfern real helfen zu können“

Wie entstand die IOM?

Die IOM wurde 1951 gegründet. Der Name, den sie bis 1980 trug, drückt ihren ursprünglichen Zweck aus, auf Deutsch hieß sie: „Zwischenstaatliches Komitee für europäische Auswanderung“, kurz ICEM.

Dieses Komitee war zunächst dazu da, einer vermeintlichen europäischen „Überbevölkerung“ zur Auswanderung nach „Übersee“ zu verhelfen, um den Marshall-Plan zu flankieren. Damit sollte verhindert werden, dass die Millionen Flüchtlinge aus Osteuropa sowie Arbeitslose in Südeuropa, der BRD, in Österreich und den Niederlanden Europa durch Klassenkämpfe destabilisieren. Antikommunismus war ein wichtiger Grundsatz des ICEM, auch wenn das nicht unbedingt öffentlich geäußert wurde.

Wie kam es dazu, dass die IOM zu einer so wichtigen Akteurin im Migrationsbereich wurde?

Anfang der 1960er wurde die Mauer gebaut und die Zahl der Flüchtlinge aus Osteuropa reduzierte sich stark. Vor allem führte die Hochphase des Fordismus in Nordwesteuropa zu Arbeitskräfteknappheit und einem innereuropäischen Gastarbeiterregime. Das ICEM wurde in Europa nicht mehr wirklich benötigt. Von Anfang der 1960er bis Ende der 1970er war die heutige IOM quasi in einer Dauerkrise und stand mehrfach kurz vor der Auflösung.

Aber als sich Anfang der 1980er Jahre angesichts vermeintlicher „Asylkrisen“ der migrationspolitische Wind in Richtung Restriktion drehte, als in den 1990ern „illegale Migration“ bekämpft werden sollte, als es in der neoliberalen Hegemonie der 2000er Jahre darum ging, die „Wachstumspotenziale“ von Migration zu maximieren, da schaffte es die IOM, von den Staaten als nützliches Instrument wahrgenommen zu werden. Sie sollte die angestrebte repressiv-neoliberale Transformation der Migrationspolitik global unterstützen.

Wie ist die heutige IOM aufgebaut und strukturiert?

Die IOM ist eine internationale Organisation mit 155 Mitgliedsstaaten, fast 8.000 Angestellten und einem Jahresbudget von etwa 1,2 Milliarden Dollar. Viele NGOs sehen in ihr so etwas wie die „böse Stiefschwester“ des UNHCR: Anders als der UNHCR, dem die Menschenrechte wichtig seien, tue die IOM alles, wenn sie nur Geld dafür kriege.

Außerdem ist die IOM kein Teil des UN-Systems, und sie hat, anders als der UNHCR mit der Genfer



Fabian Georgi ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Marburg und promoviert über die IOM.



Fabian Georgi ist zudem Mitglied der Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“, deren Buch „Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor- schung“ im Januar 2014 im Transcript Verlag erschienen ist.

Flüchtlingskonvention, kein eigenes völkerrechtliches Mandat. Von NGOs wird die IOM als „donor-driven“ gesehen, als politisch und finanziell abhängig von den reichen Industriestaaten, deren repressiver Migrations- und Grenzpolitik sie zu Diensten ist.

Worin äußert sich diese politische Abhängigkeit?

Formal ist die IOM aufgebaut wie andere internationale Organisationen. Es gibt einen Direktor, eine Bürokratie und zweimal im Jahr versammeln sich Abgesandte der Mitglied- staaten und treffen die grundlegenden Ent- scheidungen. Einige Besonderheiten gibt es aber schon. In der Nachkriegszeit war die IOM klar von den USA dominiert, vor allem das US-Außenministerium hatte massiven Einfluss. Im Kalten Krieg etwa kooperierte die IOM eng mit US-Geheimdiensten, vor allem beim Resettlement von Flüchtlin- gen aus realsozialistischen Staaten, die in den Westen geflohen waren.

Von den bisher neun Direktoren kamen acht aus den USA. Aber die Dominanz der USA hat sich etwas relativiert. Als zum Beispiel 2008 ein neuer Direktor gewählt wurde, trat der alte Direktor Brunson McKinley gegen den offiziellen Kandidaten der USA an, unter- stützt etwa von arabischen Staaten. Plötzlich tauchten noch Kandidaten aus Kanada und Italien auf. Der US-Kandidat, William Lacy Swing, hat zwar gewonnen. Aber daran, dass es überhaupt eine Kampfabstimmung gab, sieht man, dass die Kräftever- hältnisse innerhalb der IOM im Fluss sind. Russland und China sind noch keine Mitglieder der IOM, sie kooperieren aber immer

wieder. Wahrscheinlich werden beide Staaten mittelfristig beitreten. Insgesamt ist die IOM tendenziell von den westlichen Industriesta- ten dominiert.

Was bedeutet diese Dominanz für Finanzierung der Organisation?

Im Jahr 2012 machten die Beiträge von den USA, Kanada, Japan, den EU-Staaten und Australien etwa 60 Prozent des

„Ein zentraler Wettbewerbsvor- teil der IOM ist, dass sie die Staaten nie öffentlich kritisiert“

Budgets aus. Aber auch Schwellen- länder und US-Alliierte wie Kolumbien, Peru und die Türkei zahlen zig Millionen.

Allerdings erhält die IOM nur drei Prozent ihres riesigen Budgets als feste Mitgliedsbeiträge. Die anderen 97 Prozent sind „projekt- finanziert“. Deshalb ist die IOM gezwungen, und auch stolz darauf, unternehmerisch zu agieren. Sie expandiert aktiv und in Konkurrenz etwa zu NGOs, um Mitarbeitende, Büros und Einfluss zu behalten.

Welche unternehmerischen Alleinstellungsmerkmale bietet die IOM?

Ein zentraler Wettbewerbsvorteil der IOM ist, dass sie die Staaten nie öffentlich kritisiert. Das gilt für den UNHCR und viele NGOs nicht. Darüber hinaus ist die IOM stolz darauf, oder betont es jedenfalls immer wieder, sehr effizient, professionell und „kostengünstig“ zu arbeiten. Ihr enormes Wachstum, gerade im Bereich der humanitären Operationen, belegt

das vielleicht auch. Das Wachstum der IOM, vor allem ab Ende der 1990er, war aber auch Ergebnis einer aggressiven Strategie des damaligen Direktors McKinley, nach dem Motto „Wachstum um des Wachstums willen“.

Wie würden Sie den Stellenwert der IOM theoretisch fassen?

Ein Aspekt ist das Outsourcen nationalstaatlicher Aufgaben an Firmen, NGOs und internationale Organisationen. Das führt zu einer Eigendynamik dieser Bürokratien, die auf einem migrationspolitischen Projekte- markt um ihr Überleben kämpfen.

Wichtiger erscheint mir aber danach zu fragen, welche Widersprüche die massive Expan- sion der IOM angetrieben haben, wie die Herrschaftstechniken, die sich in den IOM-Programmen zeigen, mit den Dynamiken kapitalistischer Krisen und Expansion zusammenhängen.

Und wie hängen sie zusammen?

Im Kern hat die IOM seit ihrer Gründung dazu gedient, eine Reihe sich in der Form wandeln- der, aber sozusagen kategorial gleichbleibender Widersprüche zu regulieren. Die erste Kategorie würde ich als „Arbeitskraftpro- bleme“ bezeichnen. Im Kapita- lismus stellt sich immer die Frage, wo die Arbeitskräfte herkommen sollen, die Waren produzieren und die Arbeitskraft selbst repro- duzieren. Dieses Arbeitskraftpro- blem besteht dauerhaft: Arbeits- kräfte zum richtigen Preis, am richtigen Ort, diszipliniert, gesund, möglichst rechtlos.

Der freiwillige oder erzwungene Transfer von Arbeitskräften von A nach B ist seit Jahrhunderten eine arbeitskraftpolitische Strategie.

Früher trat sie als Sklaverei oder Schuldknechtschaft auf. Heute erscheint sie, in gänzlich anderer Form, als „Migrationsmanagement“.

Was bedeutet das konkret für den Fall der IOM?

Eine zentrale Triebkraft der IOM-Entwicklung war der Versuch, die Organisation als Instrument einzusetzen, sich historisch wandelnde Arbeitskraftprobleme zu lösen, in den 1960ern Fachkräfte für Lateinamerika, heute Erntehelfer für Spanien. Im Zuge der neoliberalen Hegemonie seit den 1990er Jahren hat die IOM ihre Chance genutzt, bei der Transformation nationaler Migrationspolitiken unter neoliberalen, im Kern arbeitskraftpolitischen Vorgaben helfen zu dürfen.

Dem steht oft eine andere Dynamik entgegen. Allgemein gesprochen geht es um die Regulation gesellschaftlicher (Klassen-) Widersprüche, um die Befriedung sozialer Kämpfe. Dies soll erreicht werden, indem Migration und Mobilität entweder forciert oder verhindert, aber immer in kontrollierte Bahnen gelenkt werden. Die IOM wurde als Sicherheitsventil gegründet, um die heftigen Klassenkonflikte der Nachkriegsjahre durch Emigration zu befrieden.

Welche gesellschaftlichen Widersprüche sind das heute?

Regulation gesellschaftlicher (Klassen-)Widersprüche bedeutet heute für die IOM eher, die selbstbestimmte Mobilität, die Autonomie der Migration aus peripheren Räumen und dem Globalen Süden so weit es eben geht einzuschränken oder zu kanalisieren. Das Ziel ist, die materielle Privilegierung, welche

die Bevölkerungen in den Überresten der „national-sozialen“ Wohlfahrtsstaaten des Globalen Nordens „genießen“, durch repressive Grenzpolitik abzusichern – und so einen wenigstens passiven Konsens zur Vorherrschaft wechselnder Kapitalfraktionen zu erhalten.

„Die Migrationspolitik der Industriestaaten folgt keiner einheitlichen Logik“

Die IOM kann sich auf eine, wie ich es nennen würde, „tiefe Hegemonie von Migrationskontrollen“ stützen und sich erfolgreich als Instrument anbieten, relative Privilegierung und gesellschaftliche Stabilität durch Ausgrenzung zu sichern.

Die Crux ist nun, dass sich die Dynamiken von Arbeitskraftpolitik und der Regulation von Klassenkonflikten oft widersprechen. Die Migrationspolitik der Industriestaaten folgt deshalb nicht einer einheitlichen Logik, die man nur finden müsste. Sie ist Ergebnis gegensätzlicher Dynamiken, Ergebnis von Widersprüchen, und dies gilt auch für die IOM.

Über die Bedeutung anderer Dynamiken habe ich jetzt gar nicht gesprochen, etwa die Rolle von Rassismus. Wenn man es aber auf einen Begriff herunterbrechen will: Die IOM war in den letzten drei Jahrzehnten erfolgreich darin, sich den Industriestaaten dafür anzubieten, verschiedene Widersprüche und Barrieren einer stabil expandierenden Kapitalverwertung auf globaler Ebene zwar nicht aufzulösen, aber temporär und räumlich zu verschieben.

Worin zeigen sich diese Verschiebungen?

Die immer perfektere Abschottung der europäischen Grenze lässt zum Beispiel die Widersprüche zwischen einer „imperialen Lebensweise“ in Europa und den Hoffnungen afrikanischer Wanderarbeiterinnen und -arbeiter nicht einfach verschwinden. Mit Hilfe der IOM werden diese Widersprüche in die Herkunfts- und Transitstaaten gleichsam abgeschoben, ausgelagert, und damit zuge-spitzt. Gelöst wird dadurch nichts, der Kampf geht weiter.<

