

Fabian Georgi

International Organization for Migration

Eine kritische Analyse

Einleitung

Einen vorläufigen Höhepunkt und aktionistischen Abschluss fand eine fast zwei Jahre andauernde Kampagne linker und migrantischer Gruppen, als sich im August 2003 einige Hundert AktivistInnen des 7. Antirassistischen Grenzcamps von den Kölner Rheinwiesen nach Bonn aufmachten, um dort gegen die *International Organization for Migration* (IOM) zu demonstrieren. Mit 127 Mitgliedsstaaten, 440 Büros weltweit und über einer Milliarde US-Dollar Jahresbudget ist die IOM neben dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) die größte zwischenstaatliche Organisation im Migrationsbereich. Ihre Aufgaben sind widersprüchlich: Sie reichen vom Verkauf billiger Flugtickets an WanderarbeiterInnen über den Betrieb geschlossener Lager und die Durchführung »freiwilliger Abschiebungen« bis zur Politikberatung in internationalen Foren.

Die IOM leistet humanitäre Hilfe und unterstützt MigrantInnen im Rahmen einer politischen Strategie, der es darum geht, die ökonomischen Potenziale der Migration zu maximieren und dabei die Migrationsbewegungen letztlich repressiv zu kontrollieren und zu »managen«. Zur erwähnten Kampagne gegen die IOM gehörte neben der Demonstration in Bonn ein europaweiter Aktionstag im Oktober 2002, der auf die IOM-Büros in Berlin, Wien und Helsinki zielte.

Während des G8-Gipfels im französischen Evian im Mai 2003 demonstrierten AktivistInnen vor der IOM-Zentrale in Genf. Amnesty International und Human Rights Watch prangerten zur selben Zeit die Verletzung von Menschenrechten durch die IOM an (vgl. u.a. Amnesty International/ Human Rights Watch 2002; Human Rights Watch 2003). Seitdem ist die IOM weiter expandiert und hat sich verändert (vgl. Perruchoud 1989, 1992; Ducasse-Rogier 2001; Antirassismusbüro Bremen 2004; Geiger 2008; Georgi 2009a, 2009b).

Der vorliegende Artikel unterzieht Geschichte, politische Programmatik und die aktuelle Praxis der IOM einer kritischen Analyse (zur kritischen Analyse vgl. Georgi/Wagner 2009).

Die Entwicklung der IOM zur globalen Organisation

Die IOM wurde im Dezember 1951 als zwischenstaatliche Organisation mit 16 Mitgliedsstaaten aus Westeuropa, Nord- und Südamerika sowie der Türkei und Australien gegründet. Es handelte sich um Sende- beziehungsweise Zielländer europäischer Nachkriegsauswanderung. Die Organisation war eine Gegeninstitution zum UNHCR, der insbesondere konservativen Kräften im US-Kongress als zu humanitär und nicht kontrollierbar galt. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten war das *International Committee for European Migration* (ICEM), wie die Organisation damals hieß, deshalb eine von den USA dominierte, antikommunistische Logistikagentur außerhalb des UN-Systems. Ihre Aufgabe bestand darin, die Auswanderung der sogenannten Überbevölkerung (also vor allem Flüchtlinge aus dem »Ostblock«, Vertriebene und Arbeitslose) aus dem zerstörten Europa nach Nord- und Südamerika sowie nach Australien zu organisieren (vgl. Loescher 2001: 58f.). Als diese Aufgabe in den 1960ern weitgehend abgeschlossen war, expandierte das ICEM in andere Bereiche. Die Organisation wurde weltweit tätig und transportierte Flüchtlinge aus Krisengebieten in westliche Aufnahmeländer, etwa in den 1970ern nach dem Pinochet-Putsch chilenische ExilantInnen oder Tausende vietnamesische Boat People. Das ICEM betrieb Entwicklungsprojekte in Lateinamerika und begann, Forschungsprojekte und internationale Seminare zu organisieren (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 44ff.).

Am 14. November 1989, wenige Tage nach der Öffnung der Berliner Mauer, trat nach langjährigen internen Konflikten eine umfassende Reform der Organisation in Kraft: Sie wurde in *International Organization for Migration* umbenannt und erhielt von ihren damals 36 Mitgliedern den Auftrag, die »geregelte« Mobilität von Auswanderern, WanderarbeiterInnen, Flüchtlingen und anderen MigrantInnen zu fördern. Forschungs- und Konferenzaktivitäten sollten verstärkt und die »Universalisierung« der IOM durch die Aufnahme neuer Mitglieder vorangetrieben werden (Perrouchud 1989: 512ff; Perrouchud 1992). Mit dieser Reform reagierten westliche Staaten auf dramatisch veränderte Migrationsprozesse. Der Globalisierungsschub, den die neoliberalen Reformen in Folge der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre ausgelöst hatten, erhöhte die internationale Mobilität von Arbeitskräften. Anfang der 1980er Jahre waren die Bürgerkriege unter anderem in Afghanistan, im Libanon und in Angola sowie die tiefen Krisen in weiten Teilen der sogenannten Dritten Welt infolge der Schuldenkrise und der Strukturanpassungsprogramme des IWF Triebfedern komplexer Flucht- und Migrationsbewegungen. Kulturelle und technologische Veränderungen verstärkten diese Prozesse. Die Kontrollapparate und -mechanismen der westlichen Industriestaaten waren diesen Bewegungen nicht gewachsen.

Mit dem Ausbau der IOM und anderer migrationspolitischer Institutionen wurde versucht, das nun für die Staaten des Westens ungünstigere Kräfteverhältnis gegenüber den Bewegungen der Migration erneut zu Gunsten Ersterer zu verschieben.

Gerade erst reformiert, wurde die IOM überrascht vom Verschwinden des sogenannten Eisernen Vorhangs in Europa und von der Implosion des Ostblocks und der Sowjetunion sowie von den Bürgerkriegen in Zentralasien und im ehemaligen Jugoslawien. Doch durch die Umbrüche bot sich der IOM zugleich eine historische Gelegenheit. Die Organisation lieferte den westlichen Staaten Länderstudien und Statistiken über neue Migrationsrouten, zu den Hintergründen »irregulärer Migration« und zum einsetzenden »Menschenhandel« (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 166). Ab 1992 etablierte sie in rascher Folge Büros und Projekte in Osteuropa und den GUS-Staaten, unter anderem in Albanien und Rumänien, die als besonders instabil galten (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 118f). Während des Zweiten Golfkrieges 1990/91 setzte sich die IOM gegen den politisch geschwächten UNHCR durch und erhielt von der Vereinten Nationen den Auftrag, fast eine Million ArbeitsmigrantInnen zu unterstützen, die nach dem irakischen Einmarsch aus Kuwait geflohen waren (vgl. Loescher 2001: 267). 1992 erhielt die IOM offiziellen Beobachterstatus bei den UN und wurde formal an der Koordination humanitärer Operationen beteiligt. Zahlreiche Staaten traten der IOM als neue Mitglieder bei, so dass sich die Zahl der Mitglieder zwischen 1991 und 2002 auf 86 verdoppelte.

Die IOM und andere Akteure der entstehenden internationalen migrationspolitischen Policy Community hielten die in den 1980ern und zu Beginn der 1990er in den Industriestaaten verschärften Asylgesetze, Visaregeln und Grenzkontrollen für partiell ineffektiv, schlecht koordiniert und zu sehr an Abschottung ausgerichtet (vgl. Georgi 2007: 33ff). Im Kontext der sich im Laufe der 1990er durchsetzenden neoliberalen Hegemonie und zahlreicher, davon beeinflusster Mitte-Links-Regierungen in Europa und den USA, strebten sie einen »rationalen« Umgang mit Migration an. Ziel war es, alle Formen internationaler Mobilität »umfassend, kohärent und effizient«, orientiert primär an ökonomischen Kriterien, zu steuern. Entwickelt wurde diese politische Vision unter anderem von 1997 bis 2000 im IOM-Projekt *New International Regime for the Orderly Movement of People* (NIROMP). Der Abschlussband des Projekts etablierte den IOM-Schlüsselbegriff für eine solche Politik: Migrations Management (Ghosh 2000). Der Begriff dominierte in der Folge die politische Programmatik der IOM, u.a. im dreibändigen Handbuch *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners* (IOM 2004). Während der 1990er Jahre expandierte die IOM in neue Arbeitsfelder: Neben Forschung und Forenakt-

tivitäten wie im NIROMP-Projekt wurden die Bekämpfung der sogenannten irregulären Migration und des Menschenhandels zu neuen Schwerpunkten. Insbesondere in Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten wurden nun mit IOM-Unterstützung unter dem Etikett Capacity Building neue Staatsapparate aufgebaut (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 106ff.). Zur selben Zeit wurde die IOM von Staaten und von den UN weltweit für humanitäre Operationen engagiert. Wichtige Einsätze gab es etwa im Kontext der Bürgerkriege in Mosambik, Tadschikistan, Bosnien und Haiti (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 146ff.). Innerhalb der IOM-Mitgliedschaft eskalierte jedoch der Konflikt über diese Strategie. Befürworter einer erstarkenden IOM standen Staaten gegenüber, die eine »Konzentration auf Kernaufgaben« der IOM bevorzugten (vgl. Ducasse-Rogier 2001: 134).

Ende der 1990er Jahre ergab sich für die IOM eine weitere historische Gelegenheit: In Europa stieg in Folge des Amsterdamer Vertrages, des Tampere-Programms und der anstehenden EU-Osterweiterung die Nachfrage nach migrationspolitischen Dienstleistungen. Konservative Abschottungspolitik verlor gegenüber neoliberalen Strategien einer ökonomisch gesteuerten Migration weiter an Boden. Der Kosovo-Krieg 1999 sowie der »Krieg gegen den Terror« und die Kriege in Afghanistan und Irak nach dem 11. September 2001 erhöhten die Bereitschaft zu internationaler Kooperation in der Migrationskontrolle. Mit der Ende 2004 von 120 Staaten verabschiedeten *International Agenda on Migration Management* gelang es der IOM, ihr Konzept im entstehenden globalen Elitenkonsens über Migration zu verankern (The Bern Initiative 2005). Gleichwohl war Migrationsmanagement nun eher ein Schlagwort, Chiffre für eine bestimmte migrationspolitische Richtung und kein kohärentes Projekt für ein verbindliches globales Regime, wie es im NIROMP-Projekt entwickelt worden war.

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre wuchs die IOM in allen Bereichen. Von 1999 bis 2005 traten 49 Staaten der IOM bei, die Zahl der Mitgliedsstaaten verdoppelte sich damit annähernd von 67 auf 116. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Angestellten von ca. 1.100 auf über 5.500. Das Jahresbudget vervierfachte sich auf 950 Mio. US-Dollar. Ein Zitat aus dem Jahresbericht 2002 verdeutlicht die Aufbruchstimmung jener Jahre:

»Die Organisation hat ihre Dienste geographisch ausgeweitet, neue Büros eröffnet und bestehende personell verstärkt. Es wurden neue Felder für dringliche Aktivitäten festgelegt und bestehenden Bereichen des Migrationsmanagements wurde neues Leben und neue Dimensionen gegeben. Existierende Partnerschaften wurden gestärkt und neue entwickelt. IOMs Rolle als Anbieter von Politikberatung und als Diskussionsforum [...] wurde bestätigt und erweitert.« (IOM 2003: 1)

Die massive Expansion war Ergebnis einer bewussten und aggressiv vorangetriebenen Wachstumsstrategie, die der neue IOM-Direktor Brunson McKinley initiierte (vgl. IOM 2007a; Betts 2008: 9). Er hatte im Oktober 1998 die Nachfolge von James N. Purcell angetreten und etablierte neue Arbeitsbereiche, mit denen die IOM bislang wenig zu tun hatte, etwa das Entschädigungsprogramm für ehemalige deutsche Zwangsarbeiter. Neue Management-Techniken sollten die Arbeit der Organisation »kosteneffektiver, flexibler und schneller« machen. Die IOM dezentralisierte ihre Struktur und verlagerte die Abteilungen für Buchhaltung, Personalverwaltung, IT-Services und andere vom Genfer Hauptquartier in die Niedriglohn-Standorte Manila (ab 2002) und Panama (ab 2007). Die neuen »Geschäftsfelder« gewannen weiter an Gewicht: Kampf gegen Menschenhandel, der Aufbau staatlicher Institutionen zur Migrationskontrolle, Rückkehr von qualifizierten MigrantInnen in ihre Herkunftsländer, Programme zur Arbeitsmigration und sogenannte »freiwillige Rückführungen« von abgelehnten AsylbewerberInnen und anderen Illegalisierten.

Ab Ende der 1990er Jahre intensivierte die IOM ihre Beziehungen zu anderen Stakeholders der internationalen Migrationspolitik mit einer ganzen Reihe neuer Gremien. Dazu gehörten unter anderem das *Academic Advisory Board* (ab 1999), die *Global Migration Group* (etabliert 2003 zur Koordination von heute 14 zwischenstaatlichen Organisationen), die Aufnahme von 40 NGOs als Beobachter in die IOM und ab 2005 das *Business Advisory Board* mit 17 hochrangigen VertreterInnen transnationaler Konzerne. Kennzeichnend für viele dieser Kooperationen war jedoch, dass sie nach anfänglichem Engagement einschließen oder über einen bloßen Informationsaustausch nicht hinaus kamen. Ab 1999 wurden die Tätigkeiten der IOM in Afrika, Lateinamerika, Asien und dem Mittelmeerraum zunehmend in »regionale Konsultationsprozesse« (RCPs) eingebunden. Die Konzentration auf regionale Prozesse wurde gleichsam zum Markenzeichen der IOM (vgl. u.a. Klein-Solomon 2005). Auf internationaler Ebene engagierte sich die IOM in einer 2001 beginnenden Serie globaler Konsultationen: von der *Berner Initiative* (2001-2004) über die *Global Commission for International Migration* (2004/05), den *Hochrangigen Dialog* in der UN-Generalversammlung (2006) bis zu den *Globalen Foren für Migration und Entwicklung* (ab 2007) (vgl. Georgi 2009a: 81).

Die Jahre der Expansion waren jedoch von Problemen und Konflikten begleitet. Das rasante Wachstum ging mit einem stagnierenden administrativen Basisbudget einher. Reiche Mitgliedsstaaten weigerten sich, ihre Beiträge zu erhöhen. Ärmere Staaten zahlten oft gar nicht. Dies führte zu schweren Belastungen der Arbeit und zum Teil zu dramatischen Situationen, etwa als die IOM im Mai 2002 ihr Engagement in afghanischen Flüchtlingslagern

wegen Geldmangels abrupt einstellen musste (vgl. Dietrich 2004: 23ff.). Besonders betroffen davon war das Personal:

»Die Mitarbeitervertretung sorgte sich in zunehmendem Maße um Risiken, wie sie sich langfristig aus der niedrigen Arbeitsmoral ergaben, die im Wesentlichen auf widersprüchliche Managemententscheidungen zurückzuführen war; die Beschäftigten zahlten die Zeche für das erfolgreiche Wachstum der IOM. [...] Disziplin und Engagement der Mitarbeiter [...] hatten einen nie dagewesenen Tiefstand erreicht und ein gefährlicher Zynismus begann sich auszubreiten.« (IOM 2005: 8 u. 10)

Auch politisch geriet die IOM zunehmend unter Druck. Ab 2001 kritisierten Amnesty International und Human Rights Watch die Verletzung von Menschenrechten durch die IOM. Linke antirassistische Gruppen bezeichneten die IOM als »*Spies and migrant hunters*« (No Border 2002) und machten sie zur Zielscheibe einer internationalen Kampagne. Die Rolle der IOM bei Abschiebungen und in der »Pazifischen Lösung«, mit der Australien Asylsuchende auf abgelegenen Pazifikinseln einsperren ließ, wurde offen gelegt. Der *Roma National Congress* erklärte die IOM wegen ihrer Rolle bei der Entschädigung ehemaliger NS-Zwangsarbeiter und ihrer Unterstützung von Abschiebungen zu ihrem »Feind« (Roma National Congress 2001). Während die IOM in der internationalen Politik an Anerkennung und Einfluss gewann, sank ihr Ansehen in zivilgesellschaftlichen Kreisen in den Keller.

Ab 2006 schien es ruhiger um die IOM zu werden. Der sogenannte *Hochrangige Dialog* (HLD) über Migration in der UN-Generalversammlung im September 2006 war Höhepunkt einer politischen Entwicklung, die 1994 bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo begonnen hatte und in der sich die IOM stark engagierte. Die im Anschluss organisierten *Globalen Foren für Migration und Entwicklung* (2007 in Brüssel, 2008 in Manila, 2009 in Athen) waren mittelfristig eher ein Rückschritt in diesem Prozess. Unter Präsident George W. Bush boykottierten die USA die Foren und verhinderten, dass der Prozess im Rahmen der UN oder mit einem festen Sekretariat weitergeführt wurde (Betts 2008:10). So wurden die *Globalen Foren* rotierend von den Gastgeberstaaten vorbereitet und beschränkten sich auf unverbindliche Debatten ohne greifbare Resultate.

In den drei Jahren zwischen 2006 und 2008 traten »nur« sieben Staaten der IOM bei. Im Juni 2007 verabschiedeten die Mitglieder im IOM-Rat eine neue Strategie, die die langjährigen heftigen Konflikte über politische, organisatorische und finanzielle Fragen vorerst zu beenden schien. Diese Entwicklungen sprechen für die anhaltend hohe Bedeutung der IOM. In der Folge der Weltwirtschaftskrise, des Amtsantritts des neuen IOM-Direktors

William Lacy Swing im Oktober 2008 und des Wechsels von der Bush- zur Obama-Administration in den USA ist jedoch mit dem Beginn einer neuen Phase in der IOM-Entwicklung zu rechnen.

Kosteneffektive Dienstleistungen: Die Praxis der IOM

Entwicklung und Praxis der IOM sind stark von ihrem Finanzierungsmodell beeinflusst. Ähnlich wie andere vormals öffentliche Dienstleistungen (Energie, Wasser, Kommunikation, Transport, Sicherheit usw.) sind Migrationskontrollen partiell entstaatlicht und privatisiert worden. In einer Art *Outsourcing* wurden Teilelemente des Betriebs von Lagern, von Gesundheitschecks, der Erstellung von Migrationsstatistiken oder auch von Abschiebungen – markt- und konkurrenzvermittelt – an NGOs, zwischenstaatliche Organisationen und Privatfirmen übertragen. Für die IOM hat der so entstandene Projekte-Markt eine besondere Relevanz, da sie nur einen kleinen Teil ihres Budgets durch regelmäßige Beiträge ihrer Mitglieder erhält. Die Mitgliedstaaten zahlen an ihrer Wirtschaftskraft orientierte und nach offiziellen UN-Verfahren berechnete Beiträge. Die G7-Staaten allein brachten 2007 so 73 Prozent des administrativen Kernbudgets von 38 Millionen Schweizer Franken auf. Dieses Geld finanziert jedoch lediglich die Basisstruktur der IOM und deckte lediglich vier Prozent des Gesamtbudgets von 784 Millionen US-Dollar ab. Den überwältigenden Anteil von 96 Prozent erhielt die IOM durch projektgebundene Mittel einzelner Staaten oder anderer IGOs (IOM 2008a: 2 und 43). Faktisch kaufen diese Geldgeber bei der IOM Dienstleistungen (vgl. Betts 2008: 9). Deutschland beispielsweise bezahlte der IOM 2007 fast 6,7 Millionen US-Dollar für konkrete »*Services*«, davon allein 6,1 Millionen für das seit vielen Jahren laufende REAG-Programm zur »freiwilligen« Rückführung von AsylbewerberInnen in ihre Herkunftsländer« (vgl. Betts 2008: 47). Die dramatische Abhängigkeit der IOM von der erfolgreichen Einwerbung immer neuer Projekte, um die Arbeitsplätze ihrer ca. 6.700 Angestellten (Stand April 2009) und ihren Einfluss zu sichern, erzeugt eine zweckrationale Logik, die den »Warenwert« eines Projekts neben dem politischen »Gebrauchswert« oder seiner normativen Rechtfertigung zu einem eigenständigen Faktor werden lässt. Das marktvermittelte Outsourcing von Staatsaufgaben »zwingt« Akteure wie die IOM zu einem gewissen Grad, wie kommerzielle Unternehmen zu handeln.

Diese Form der Finanzierung gilt es bei einer Analyse der vielfältigen Tätigkeiten der IOM im Hinterkopf zu behalten. Im Folgenden soll anhand von fünf Tätigkeitsfeldern gezeigt werden, wie unterschiedlich und widersprüchlich die Einsatzgebiete der IOM sind (vgl. IOM 2009b). Erstens

»unterstützt« die Organisation, ausgehend von ihren traditionellen Aktivitäten der Nachkriegszeit, unmittelbar MigrantInnen und Flüchtlinge. Sie berät AuswanderInnen und ArbeitsmigrantInnen vor und nach ihrer Reise, verkauft verbilligte Flugtickets, bietet Sprachkurse an. Sie transportiert Menschen aus Flüchtlingslagern in westliche Aufnahmeländer, vermittelt WanderarbeiterInnen an Arbeitgeber im Ausland und entwickelt Systeme für vereinfachte Rücküberweisungen (*Remittances*) von Arbeitslöhnen. Die Entwicklungs- und Wachstumspotenziale der Migration will die IOM auch durch die direkte Unterstützung von MigrantInnen maximieren.

Deutlich problematischer sind, zweitens, die Dienstleistungen, die die IOM unter dem Etikett *Migration Management Services* an Staaten verkauft. Bis 2008 betrieb sie etwa geschlossene Lager für Asylsuchende auf Nauru im Rahmen der von der Regierung Australiens verfolgten »Pazifischen Lösung«. Die IOM organisiert »freiwillige Abschiebungen« von nicht anerkannten Flüchtlingen oder illegalisierten ArbeiterInnen, unter anderem aus Deutschland oder vom Libanon in den Irak (vgl. Human Rights Watch 2007). Sie berät Staaten beim Aufbau ihres »Grenzmanagements« und organisiert NGO-Netzwerke gegen Menschenhandel in Südosteuropa. Ein von der IOM im Auftrag der Schweiz produziertes Video erregte 2007 Aufsehen. Es sollte Menschen aus Kamerun von der Auswanderung abschrecken, indem es zynisch die Risiken irregulärer Migration inszeniert (IOM 2007c). Es ist vor allem diese Mitarbeit in der repressiven staatlichen Bekämpfung irregulärer Migration, die der IOM den Ruf als *migrant hunters* und die Kritik von Menschenrechtsorganisationen eingebracht hat.

Ein drittes Arbeitsfeld bildet das *State Capacity Building*. Die IOM bietet Seminare und Schulungen für BeamtInnen oder PolitikerInnen an und berät bei Gesetzgebungsverfahren ebenso wie bei der Reform oder der Etablierung staatlicher Institutionen. Projekte mit Titeln wie *Capacity Building for Migration Management* werden in Dutzenden Ländern durchgeführt und sollen die Fähigkeiten nationaler Staatsapparate zur Steuerung von Migrationsprozessen erweitern. Diese Praxisform verdeutlicht, dass die staatliche Regulation menschlicher Mobilität nichts Vorgegebenes ist, sondern die Institutionen und kulturellen Normen der Migrationskontrolle erst mühsam geschaffen werden müssen.

Einen vierten Tätigkeitsbereich der IOM bilden ihre humanitären Operationen nach Naturkatastrophen und Bürgerkriegen. In enger Kooperation unter anderem mit dem UNHCR ist die IOM in Kriseneinsätzen vor allem für schnelle Evakuierungen und den Transport von Menschen und Gütern zuständig. Beginnend mit Einsätzen Anfang der 1990er Jahre in Mosambik, Ruanda und Haiti umfasste dieser Bereich (inklusive der Umsiedlung von Flüchtlingen) im Jahr 2007 54 Prozent des operativen IOM-Budgets. Große

Operationen fanden zuletzt nach dem Tsunami in Asien Ende 2004, nach dem massiven Erdbeben in Pakistan 2005 und dem Libanon-Krieg 2006 statt. Teilweise engagiert sich die IOM nach solchen Krisen im Wiederaufbau. Auch deshalb sind diese *Emergency and Post-Crisis*-Aktivitäten unter den Mitgliedsstaaten heftig umstritten. Von vielen Staaten wird kritisiert, dass die IOM damit ihre Kernkompetenzen und ihr Mandat überschreite.

Ein fünftes Einsatzgebiet ist das Engagement der IOM in Wissenschaft und Diplomatie. Mit der Gründung einer eigenständigen Abteilung für praxisnahe Forschung, Politikberatung und Forenaktivitäten 2001 systematisierte und intensivierte die IOM eine Reihe von bereits länger existierenden *Wissenspraktiken*. Beispiele für ihre Arbeit sind die Herausgabe des umfassenden *World Migration Report*, die Organisation des jährlichen *International Dialogue on Migration* (IDM) im Rahmen des IOM-Rates Ende November und die Beteiligung an zahlreichen wissenschaftlichen und politischen Konferenzen. Mit Statistiken und Studien zu den Migrationsrouten »irregulärer Migration« produziert die IOM unmittelbar nützliches Wissen für staatliche Kontrollapparate.

»Migrationsmanagement«: Die Programmatik der IOM

Mit dem Begriff »Migrationsmanagement« versucht die IOM, diese sehr verschiedenen Aktivitäten programmatisch und strategisch zusammenzufassen (vgl. Georgi 2009b). Laut IOM können durch Migrationsmanagement vier wichtige Ziele erreicht werden: So sind Wachstumspotenziale von Migration zu maximieren (*Migration and Development*), die legale Migration etwa von TouristenInnen, Studierenden und Hochqualifizierten praktisch zu unterstützen (*Facilitating Migration*), unerwünschte beziehungsweise illegale Migration zu bekämpfen (*Regulating Migration*) und Bewegungen erzwungener Migration unter Kontrolle zu behalten und Flüchtlingen sowie Vertriebenen zu helfen (*Forced Migration*) (vgl. IOM 2009a). Die politischen Ziele der IOM verbinden eine restriktive und aufwändige Bekämpfung »illegaler Migration« mit ökonomisch erwünschter temporärer und permanenter Zuwanderung, einer »fairen Integrationspolitik« und dem Schutz »genuiner Flüchtlinge« durch Asyl und »regionale Schutzsysteme«. Zentrales Motiv ist es, die staatlichen Fähigkeiten zur Begrenzung unerwünschter Migration in einem Maße zu steigern, die eine »regulierte Offenheit« gegenüber nützlicher Zuwanderung und der Aufnahme von Flüchtlingen erst politisch durchsetzbar und beherrschbar machen soll. In einem zentralen IOM-Strategiepapier aus dem Jahr 2007 heißt es, die Aufgabe der IOM sei es, »ein geordnetes und menschenwürdiges Management der internationalen Migration zu unter-

stützen. [...] Die IOM sollte weiterhin weltweit als die führende Organisation im Bereich des Migrationsmanagements agieren. Die Organisation wird dabei auch weiterhin das Phänomen Migration aus einer umfassenden und ganzheitlichen Perspektive angehen, die Verbindungen zu Entwicklungsfragen einschließt, um die Vorteile zu maximieren und negative Effekte zu minimieren« (IOM 2007b: 6).

Ideengeschichtlich und politisch lässt sich das Projekt eines solchen »Migrationsmanagements« der liberalen Strömung in den internationalen Beziehungen zuordnen. Die IOM unterstreicht die Notwendigkeit und die Vorteile von regionaler und internationaler Kooperation. Sie setzt sich für die UN-Wanderarbeiterkonvention ein und erreicht durch viele lokale Projekte unmittelbare Verbesserungen für die Situation von Flüchtlingen und MigrantInnen. Im Vergleich zu konservativen Positionen wird Migration nicht primär als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand verstanden. Insgesamt zeigt sich ein positives Bild, in dem Migration als natürlicher Prozess und eine potentielle Bereicherung erscheint, die »zum Wohle aller« gesteuert werden könne und müsse. Ohne Zweifel entspringt die humanitäre Rhetorik auch taktischen Erwägungen (vgl. Human Rights Watch 2003: 2). Gleichwohl ist sie als Ausdruck des individuellen Bewusstseins und der liberalen Grundüberzeug der IOM-MitarbeiterInnen ernst zu nehmen.

Im »Migrationsmanagement« zeigen sich jedoch auch die Schattenseiten des Liberalismus. Ein zentrales Motiv besteht darin, die ökonomisch »ineffiziente« Abschottung gegenüber Migration zu beenden und so die Wachstumspotenziale gesteuerter Migration zu realisieren. Der langjährige IOM-Direktor McKinley erklärt:

»Sie müssen Institutionen einrichten, die es Staaten und Unternehmen erlauben, einen echten globalen Arbeitsmarkt zu schaffen. Wenn man hierfür geeignete Regeln aufstellt, profitieren alle davon: Die Entwicklung ist besser vorhersehbar, planbar, die Länder bekommen die Leute, die sie brauchen, die Arbeiter haben Rechte, sie haben ein besseres Leben.« (McKinley 2007)

Migration wird als positiv betrachtet, weil und insofern sie ökonomisch *nützlich* ist. Die Mobilität von Menschen, die nicht ohne weiteres »verwertbar« sind, soll aus denselben Gründen bekämpft werden, aus denen um die Einwanderung »Hochqualifizierter« ein globaler Wettbewerb organisiert wird. Diese Logik reduziert in ihrer Konsequenz Menschen zu bloßen Mitteln, indem sie ihren ökonomisch definierten Nutzen ihren Rechten, Hoffnungen und Plänen gegenüber privilegiert. Eine solche utilitaristische Zweckrationalität rechtfertigt es, die Politik der IOM als migrationspoliti-

schen Bestandteil neoliberaler Hegemoniebestrebungen zu begreifen. Die Unterordnung der Rechte und Interessen von MigrantInnen unter abstrakte Prinzipien und sehr konkrete Interessen erklärt sich profan-materialistisch auch durch die beschriebene Finanzierungsstruktur der IOM und ihren Status als zwischenstaatliche Organisation. Gleichwohl blendet auch die der IOM eigene technokratische Vision eines umfassenden Managements menschlicher Mobilität »zum Wohle aller« die fundamentalen Widersprüche und ungleichen globalen Machtverhältnisse aus, die erst ungleiche Lebensbedingungen und individuelle Rechte hervorbringen.

Auf einer grundsätzlicheren Ebene führen diese Motive letztlich zur Bereitschaft, bei der Durchsetzung eines globalen Migrationsmanagements auch Gewalt einzusetzen. Der Glaube an die Kontrollierbarkeit sozialer Verhältnisse, an die Verpflichtung zur Gestaltung der Welt entlang abstrakter Prinzipien und nützlicher Zwecke führt zu einem Machbarkeitsdenken, das die konkreten Hoffnungen und Pläne von Menschen auf der Suche nach Schutz vor Verfolgung und nach einem besseren Leben als *illegal migration flows* objektivieren und sie im Namen eines abstrakten Managements gewaltsam bekämpfen lassen kann.

Schlussbemerkungen

Geschichte, Praxis und Politik der IOM zeigen den widersprüchlichen Charakter der Organisation. Unmittelbare Hilfe und Dienste für MigrantInnen und ein rhetorisches Eintreten für eine freiere Mobilität und für migrantische Rechte stehen neben dem Ausbau repressiver Staatsapparate und dem Betrieb geschlossener Lager. Die IOM organisiert faktisch Abschiebungen in eigener Regie, kollaboriert mit autoritären Regimen gegen MigrantInnen und rationalisiert diese Politiken mit der technokratischen Vision eines globalen Migrationsmanagements, das Widersprüche »zum Wohle aller« verschwinden lassen soll. Gerade eine kritische Betrachtungsweise darf jedoch nicht den Fehler begehen, die IOM isoliert anzugreifen, sie gleichsam »persönlich« für ihre oft unmenschlichen und aus der Sicht globaler Bewegungsfreiheit und gleicher Rechte problematischen Praktiken verantwortlich zu machen. Die IOM ist trotz ihrer Eigendynamik und offensiven Beeinflussung politischer Prozesse von den dominanten Staaten des globalen Nordens abhängig. Sie wird von ihnen finanziert und letztlich kontrolliert.

Im historischen Kontext kann die massive Expansion der IOM in den vergangenen 20 Jahren deshalb als eine Strategie der Industriestaaten verstanden werden, ihre zur Steuerung der internationalen Mobilität von ArbeiterInnen und Flüchtlingen eingesetzten Herrschaftstechniken durch

Internationalisierung und partielle Entstaatlichung zu modernisieren. Mittels Institutionen wie der IOM freilich wurde Staatlichkeit (verstanden als die Form politischer Herrschaft im Kapitalismus) ausgeweitet und intensiviert. Diese Modernisierung muss mit vergleichbaren historischen Prozessen staatlicher Expansion, etwa nach der Französischen Revolution oder dem Zweiten Weltkrieg, auf eine Stufe gestellt werden. Die aktuelle Episode der Transformation moderner Staatlichkeit, von der die IOM ein Teil ist, war verbunden mit der neoliberalen Regulationsweise des globalisierten Finanz- und Hightech-Kapitalismus. Es bleibt abzuwarten, wie das mit der Weltwirtschaftskrise seit Herbst 2008 sich abzeichnende Ende dieser historischen Phase des kapitalistischen Akkumulationsregimes sich auf die IOM auswirkt, die als zentraler Akteur der migrationspolitischen Regulation dieses Modells anzusehen ist.

Literatur

- Amnesty International/ Human Rights Watch (2002): *Statement by Amnesty International & Human Rights Watch to the Governing Council, IOM in Geneva*, 2-4 December 2002. Online: <http://www.hrw.org/press/2002/12/ai-hrw-statement.htm> (31.03.2009)
- Antirassismusbüro Bremen (2004): *Stop IOM! Globale Bewegung gegen Migrationsmanagement* (Broschüre). Online: <http://www.ffm-berlin.de/iomstopdt.pdf> (31.03.2009)
- Betts, Alexander (2008): *Global Migration Governance. Global Economic Governance Programm*, Working Paper 2008/43. Online: <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/BettsIntroductionGEGWorkingPaperFinal.pdf> (16.07.2009)
- Dietrich, Helmut (2004): IOM und die Flüchtlingslager in Afghanistan. In: Antirassismusbüro Bremen (2004): *Stop IOM! Globale Bewegung gegen Migrationsmanagement*, Bremen, S. 23-26
- Ducasse-Rogier, Marianne (2001): *The International Organization for Migration, 1951-2001*, Genf
- Geiger, Martin (2008): *International actors and the emergence of a Pan-European migration regime: Institutional developments in Albania and Ukraine*. In: METU/KORA (Hg.): *Challenges of Global Migration. EU and its neighbourhood*. 2008, S. 93-116. Online: http://www.kora.metu.edu.tr/glomig/GLOMIG_Policy_Papers_Book.pdf (31.03.2009)
- Georgi, Fabian (2007): *Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development*, Saarbrücken
- Georgi, Fabian (2009a): *Handlanger und Störenfriede. NGOs und internationale Organisationen in der Migrationskontrolle*. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Jenseits der Menschenrechte. Das europäische Verwaltungsregime von Flucht und Migration*, Münster, S. 76-87
- Georgi, Fabian (2009b): *Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts*. In: *juridikum*. 02/2009, S. 81-84

- Georgi, Fabian/ Wagner, Fabian (2009): *Macht Wissen Kontrolle. Bedingungen kritischer Migrationsforschung*. In: *Kulturrisse*. 01/2009, Wien
- Ghosh, Bimal (Hg.) (2000a): *Managing Migration. Time for a new international regime?* New York
- Human Rights Watch (2003): *The International Organization for Migration (IOM) and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns*, New York. Online: <http://hrw.org/backgrounder/migrants/iom-submission-1103.pdf> (14.02.2009)
- Human Rights Watch (2007): *Rot Here or Die There. Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon*. New York. Online: <http://www.hrw.org/en/reports/2007/12/03/rot-here-or-die-there> (31.03.2009)
- IOM (2003): *Report of the Director General on the work of the organization for the year 2002*. Doc-Nr.: MC/211, Genf
- IOM (2004): *Essentials of Migration Management. A Guide for Policy Makers and Practitioners*. 3 Bände, Genf
- IOM (2005): *Report on the hundred and second session of the Executive Committee* (4 July 2005). Doc-No.: MC/2174, Geneva
- IOM (2007a): *Brunson McKinley, Director General, IOM*. Online: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/global_labour_mobility_0809102007/bios/bio_McKinley.htm (31.03.2009)
- IOM (2007b): *IOM Strategy*. Genf, Online: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/docs/res1150_en.pdf (14.02.2009)
- IOM (2007c): *Video: »Prevention Campaign of the dangers of illegal migration departure from Cameroon«*. Online: <http://www.youtube.com/watch?v=dfzvPwykU1o> (05.05.2009)
- IOM (2008a): *Financial Report for the Year ended 31 December 2007*. MC/2254. 10 April 2008, Genf
- IOM (2008b): *The International Organization for Migration in Brief. Managing Migration for the Benefit of All*. Info Sheet, September 2008, Genf
- IOM (2009a): *Migration Management Foundations*. Online: <http://iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/240> (15.2.2009)
- IOM (2009b): *Activities*. Online: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/> (31.03.2009)
- Klein-Solomon, Michele (2005): *International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms. Focus on Regional Consultative Processes on Migration, IOM's International Dialogue on Migration and the Berne Initiative*. Online: www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P13_MKSolomon.pdf (10.07.2009)
- Loescher, Gil (2001): *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford
- McKinley, Brunson (2007): *Die weltweite Migration aus der Vogelperspektive – Brunson McKinley im Interview* [mit SWR 2]. Online: <http://migrationsblog.swr.de/2007/04/10/die-weltweite-migration-aus-der-vogelperspektive-brunson-mcKinley-im-interview/> (31.03.2009)
- No Border (2002): *The IOM, Spies and Migrant Hunters. Campaign to Combat Global Migration Management*. Online: <http://www.noborder.org/iom/index.php> (31.03.2009)
- Perruchoud, Richard (1989): *From ICEM to IOM*. In: *International Journal for Refugee Law*. Jg. 1/ No. 4, S. 501-517
- Perruchoud, Richard (1992): *IOM and its Mandat*. In: *International Journal for Refugee Law*. Jg. 4/ No. 2, S. 206-215
- Roma National Congress (2001): *Compensation German Fund and IOM*. Online: <http://www.romnews.com/a/32-01.html> (31.03.2009)
- The Berne Initiative (2005): *International Agenda for Migration Management. Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced and Comprehensive Approach to the Management of Migration*. Bern. Online: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/IAMM.pdf (16.07.2009)