

das globale migrations regime und die rolle der iom

< Vortrag auf dem Antikriegskongress in München am 10. Januar 2004 >

Als der globalisierungskritische Diskurs aufkam, war zunächst viel die Rede vom IWF, der WTO, den G8, von der Weltbank oder von GATS. Der moderne Kapitalismus hat sich den Abbau von Hindernissen für den Handel, für Geldbewegungen und für die Verbreitung von Informationen und Wissen auf die Fahnen geschrieben.

Die Öffnung der Grenzen für Informationen, Geld und Waren hat zahllose regionale Ökonomien zugrunde gerichtet und auf diesem Wege hat sie auch zahllosen Menschen die Lebensgrundlagen entzogen. Die Gerechtigkeitsversprechungen der Neoliberalen sind bislang nicht aufgegangen. So ist es denn kein Wunder, dass

das Voranschreiten der Globalisierung mit einer weltweiten Zunahme von Flucht, Migration und Mobilität korrespondiert.

Für diese Menschen gelten allerdings nicht dieselben Regeln, wie für Geld und Waren. Denn während für Geld, Waren und Informationen das Prinzip der offenen Grenzen gilt, bleiben die Grenzen für Menschen weiterhin weitgehend geschlossen.

Neoliberale Think Tanks wie die OECD oder die Trilaterale Kommission beharren auf der Aufrechterhaltung von Grenzen. Es ist unbestritten, dass die kapitalistische Ökonomie auf der Differenz der

Geschlechter, der rassistischen Differenz, oder der Differenz zwischen den Nationalitäten beruht. Diese Differenzen werden dann in Form von Lohndifferenzen oder Differenzen in den Reproduktionskosten ausgebeutet. Um aber diese Differenz durchzusetzen bedarf es Staaten und Regionen, unterteilt durch Migrationregime, Grenzen und Wachposten. Die meisten Regierungen sind sich aus diesen und anderen Gründen einig in der Auffassung, dass Migration eine Bedrohung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung sowie neuerdings für die öffentliche Sicherheit darstellt. Es ist eine ebenso allgemein geteilte Ansicht, dass internationale Migration ein internationales Migrationkontrollsystem erfordert. Das bislang übliche Muster nationaler Kontrollsysteme wird deshalb zunehmend um internationale und transnationale Maßnahmen ergänzt.

Transnationale Kontrollsysteme

Es gibt bereits eine ganze Reihe von teils miteinander konkurrierenden Organisationen. Die beiden internationalen Organisationen UNHCR bzw. die ILO widmen sich Flüchtlingen, bzw. Arbeitern und damit auch Wanderarbeitern, die IOM widmet sich als Zwischenregierungsorganisation vor allem nationalen und ökonomischen Interessen.

Die OECD in Paris, das Centre for Immigration Studies und das Migration Policy Institute, beide in Washington, das International Centre for Migration Policy Development in Wien und die Migration Policy Group in Brüssel sind bedeutende Think Tanks. Daneben gibt es informelle und nahezu geheime Netzwerke wie die Intergovernmental Consultations on Asylum, Refuge and Migration. Vor allem die EU hat eine ganze Reihe von internationalen Prozessen initiiert, so den Mercosur-Rahmen mit Südamerika, die ASEAN-EU Konsultationen, den EU-US Aktionsplan, die allesamt auch die Frage der Migrationkontrolle behandeln. Das Gesamtbild

ist allerdings sehr fragmentarisch und inkonsistent.

Tatsächlich haben viele Denkfabriken und Vordenker vorgeschlagen, Migrationkontrolle zu globalisieren. Derzeit kursieren sechs Vorschläge. Sassen fordert ein multilaterales Steuerungssystem, ohne aber in die Details zu gehen. Ghosh, ein Berater der IOM, schlägt ein New International Regime for Orderly Movement of People vor. Straubhaar, früher Professor an der Bundeswehruniversität Hamburg und jetzt Direktor des Weltwirtschaftsarchivs, skizziert ein Allgemeines Abkommen über die Bewegung von Menschen, General Agreement for the Movement of People, GAMP. Veenkamp, ein niederländischer Regierungsberater, propagiert ein Peoples Flow Modell. Und erst 2003 wurde die Geneva Migration Group, bestehend aus den Präsidenten von ILO, UNHCR, UNHCHR, UNC-TAD und IOM aus der Taufe gehoben.

Unter den Denkmodellen scheint GAMP das populärste zu sein, und in der politischen Wirklichkeit wurzeln die Berner Initiative, die Regierungen repräsentiert, und die Migration Policy Group, die die internationalen Organisationen umfasst. Letztere leidet allerdings unter den Spannungen der beteiligten Organisationen,

Organisation for Migration (IOM) diese auf ihrer Jahrestagung in 2000 damit beauftragt, die Führung beim Aufbau eines globalen Migrationregimes zu übernehmen. Deshalb will ich auf die IOM nun etwas näher eingehen.

Ein solches globales Regime soll analog zur WTO, die den Fluss von Waren, und dem IWF, der den Fluss von Kapital regulieren, die Bewegung von Menschen steuern. Und in Zeiten der Dominanz des Neoliberalismus ist es kein Wunder, wenn auch die Steuerung des Migrationgeschehens nach Markgesetzen erfolgen soll. Man spricht beispielsweise von Migrationsmanagement, um auszudrücken, dass Regelungsverfahren aus der Wirtschaft auf die Bewegung von Menschen angewendet werden. Das bedeutet, dass die Politik heute eine Unterscheidung macht zwischen den Menschen, die gebraucht werden, sei es aus demographischen, sei es aus ökonomischen Gründen, und denen die nicht gebraucht werden, die aus dieser Sicht überflüssig sind. Und das ist die große Mehrheit, denn etwa 40% der Weltbevölkerung lebt in Armut und das Migrationregime ist dazu vorgesehen, sie dort zu halten wo sie sind. Sie werden die ganze Brutalität der Ausgrenzung erfahren.



die allesamt kontrastierende Werte und Normen abbilden. Dahingegen reflektiert die Berner Initiative die durch die IOM wohlherprobten regionalen Konsultationsprozesse, die damit auf globale Ebene gehoben werden. Tatsächlich ist die IOM an nahezu allen Prozessen beteiligt, für die Berner Initiative fungiert sie als Sekretariat, die Vorschläge von Ghosh und Straubhaar werden in einem IOM geförderten Buch veröffentlicht, Ghosh ist ohnehin IOM-Berater. Veenkamp hängt dem IOM/britischen Modell der Off-shore Flüchtlingslager an. Die IOM ist auch an der Geneva Migration Group beteiligt. Und tatsächlich haben die nahezu 100 Mitgliedstaaten der International

Geschichte, Politik und Praxis der IOM

Die Wurzeln der IOM liegen in den 1930er Jahren beim Intergovernmental Committee for European Refugees und der Flüchtlingskonferenz von Evian. Dort trafen sich die westliche Alliierten, um zu beraten, wie den europäischen und insbesondere deutschen Juden zu helfen sei. Das Ergebnis war ebenso klar wie erschreckend: gar nicht. Kein westlicher Staat war bereit, jüdische Flüchtlinge aufzunehmen. Damit wurden ihnen alle Fluchtwege verschlossen und die europäischen Juden ihrem Schicksal ausgeliefert. Zahlreiche politische Schlüsselbegriffe, Prozesse und Konzepte, die heute das

Geschehen bestimmen, wurden damals geprägt, so die Flüchtlingspanik, die Benachteiligung von Flüchtlingen zugunsten von Arbeitse migranten, oder die Rede von "geordneter Migration". Die mitunter tödliche Politik der geschlossenen Grenzen hält bis heute an.

Es weist ein roter Faden von Evian 1938 über das Intergovernmental Committee, die International Refugee Organisation bis zum 1951 aus der Taufe gehoben, erneuten Intergovernmental Committee on European Migrants, welches nach weiteren Namensänderungen 1980 endgültig in IOM unbenannt wurde.

Die IOM wurde also, zunächst unter anderem Namen, während der Phase des Kalten Krieges und auf Initiative der USA gegründet. Sie diente als Gegenorganisation zum UNHCR, erstens weil der auf humanitären Betrachtungen beruhte, die IOM aber auf ökonomischen, und zweitens, weil der UNHCR allen Staaten offen stand, die IOM aber nur den westlich-kapitalistischen. Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Organisation schrittweise an ihre neue Aufgabe als führende transnationale Agentur zur Steuerung des globalen Migrationsgesche-

hens herangeführt.

Unter dem Motto der 'geordneten Migration' und des 'Migrationsmanagements' brüstet sich die IOM damit, in ihrer bisherigen Geschichte in das Schicksal von über 12 Millionen Menschen eingegriffen zu haben. Insbesondere in den vergangenen zwei Jahren wurde sowohl die Organisation, als auch ihr Aufgabengebiet massiv ausgeweitet.

Zunächst einige weitere Fakten: die IOM hat ihren Sitz in Genf, sie ist nicht durch ein internationales Abkommen sanktioniert, sondern eine Institution eigenen Rechts. Mitglieder können nur Staaten werden, diese zahlen Mitgliedsbeiträge, mit denen die administrativen Aufgaben finanziert werden. Für die operationellen Aufgaben zahlen die auftraggebenden Staaten separat. Die Mitglieder verpflichten sich, dem Personal der IOM diplomatische Immunität zu gewähren.

Die IOM ist sowohl ein Dienstleistungsunternehmen, das die Mitgliedstaaten auch gerne als Kunden bezeichnet, wie auch ein Think Tank. Sie akkumuliert das Wissen ihrer Mitgliedstaaten legt zentrale Datenbanken an, hält sich eine Reihe externer Politikberater und formuliert aus

diesen Information Politik. Sie ist aufgrund ihrer ökonomischen Prämisse besonders gut vorbereitet auf die Integration von neoliberalen Konzepten in die Migrationpolitik.

Die IOM hat mittlerweile 101 Mitgliedsstaaten. Sie hat in den vergangenen zwei Jahren das Netz ihrer Außenposten, die sogenannten Field Offices, auf über Hundert verdoppelt. Der Globus wurde in 19 migrationrelevante Regionen unterteilt, denen sich jeweils ein Regionalbüro widmet. Bei der Umsetzung der Politik wie auch der Datenerhebung setzt die IOM auf die strategische Kooperation mit NGOs, von kleinen lokalen Initiativen bis hin zu großen Wohlfahrtsverbänden. Die Field Offices fungieren im O-Ton als 'Frühwarnsystem Migration', welches alle Mitgliedstaaten über Migrationbewegungen, Fluchthilfenetzwerke, Fälscherpraktiken etc. informiert. Auch in diversen EU-Dokumenten findet man im übrigen diesen Terminus wieder.

Es ist wichtig, zu betonen, dass die IOM kein humanitäres Mandat hat, kein Mandat zum Schutz von Flüchtlingen. Die IOM hat überhaupt gar keine Ethik, der einzige wage Verweis ist der, das



Migration zum Wohle aller, der Herkunftsstaaten, der Zuwanderungsstaaten und der Migranten geregelt werden soll. Dies stellt sich aber schnell als hohle Phrase heraus, wenn man bedenkt, dass die IOM nur im Auftrag von Staaten tätig werden kann, in der Tat nur im Auftrag der reichen Mitgliedsstaaten, denn nur die können sich die einzelnen Operationen leisten. Migranten sind in der IOM weder repräsentiert, noch können sie die IOM dazu beauftragen, tätig zu werden. Migranten sind bloße Objekte der Politik.

Was der frühere Weltbank-Vize Stiglitz am IWF kritisiert, gilt auch für die IOM: obwohl sie letztlich die Steuergelder der Mitgliedstaaten verbraucht, ist sie weder den Steuerzahlern noch irgendeiner direkt demokratisch legitimierten Versammlung gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie unterliegt keinerlei öffentlicher oder demokratischer Kontrolle.

Arbeitsfelder

Die Politik der IOM hat eine Reihe von Schwerpunkten:
An erster Stelle müssen die Rückführungen genannt werden. Im Jahr 2000 waren es 450.000 Menschen, davon allein

75.000 aus Deutschland, dem größten Auftraggeber der IOM.

An zweiter Stelle muss der Entwurf und die Einführung von Migrationregimes und Kontrollsystemen, aber auch von Grenzposten und Flüchtlingslagern genannt werden. Dazu gehört auch die Ausbildung von Grenzschutzpersonal.

An dritter Stelle betreibt die IOM, häufig im Auftrag eines europäischen Mitgliedsstaates, sogenannte Informationskampagnen. Das sind Abschreckungskampagnen, welche den Wanderungswilligen die Lust nehmen sollen.

Die Rückführungsprogramme sowie die Informationskampagnen segeln gerne unter der Flagge der Bekämpfung des Frauenhandels, meine Analyse lässt allerdings darauf schließen, dass dies nur ein Vorwand ist.

Viertens ist die IOM kürzlich in die Politik der Anwerbung von Arbeitskräften eingestiegen, zum Beispiel zwischen den Philippinen und Finnland, Spanien und Ecuador. Sie spielt aber auch eine Rolle bei der Green Card in Deutschland oder den Anwerbungen in Italien.

Fünftens führt die IOM weltweit Gesundheitsscreenings für Migrationswillige durch.

Sechstens setzt die IOM das Zwangsarbeiterschädigungsprogramm für nicht-jüdische Opfer um.

Siebtens wäre sonstiges, Entwaffnung der UCK im Kosovo, Einführung und Betreuung der öffentlichen Verwaltung im Kosovo, Entwaffnung und Ansiedlung der Unita-Rebellen in Angola.

Beispiele aus der jüngsten Praxis

In den meisten Staaten Europas hat die IOM Büros eingerichtet und koordiniert insbesondere die Programme zur sogenannten 'freiwilligen Rückkehr' von überwiegend abgelehnten Asylsuchenden. Sie kann diese Programme effizienter, kostengünstiger und weniger kontrovers betreiben als beispielsweise herkömmliche Abschiebungen. Sie hat dazu mit rund 80 Airlines einen Discount von bis zu 60% auf solche Flüge ausgehandelt. In Belgien ist die IOM direkt in den Abschiebeknästen, aktiv um die Gefangenen im Rahmen ihrer 'freiwilligen' Rückkehrprogramme außer Landes zu

