

# 1. Einleitung

In der Nacht vom 20. zum 21. November 2014 attackierte die Gruppe *Insurrectionist Others for Migration* das Genfer Hauptquartier der *Internationalen Organisation für Migration* (IOM). Die Aktivist\*innen zerschlugen Fenster und bedeckten die Eingangstüren mit Farbe. In einer Erklärung rechtfertigten sie ihren Anschlag als Akt der Solidarität mit den Migrant\*innen, die die IOM überwache und kontrolliere (Insurrectionist Others for Migration 2014). Die IOM, eine zwischenstaatliche Organisation mit heute 172 Mitgliedsstaaten, fast 11.000 Angestellten und beinahe 400 Lokalbüros weltweit (IOM 2018a), gebe sich als humanitäre Organisation aus, tatsächlich verteidige sie die ökonomischen Interessen ihrer westlichen Gründerstaaten auf Kosten menschlichen Lebens und menschlicher Freiheit. Die *Insurrectionist Others for Migration* (2014) zählten ein Beispiel nach dem anderen auf: Die IOM kooperiere mit der EU-Grenzschutzagentur *Frontex*, um die Festung Europa auszubauen; sie sei verwickelt in den Betrieb australischer Internierungslager für Geflüchtete auf kleinen Pazifikinseln; sie besteche von Abschiebung bedrohte Migrant\*innen mit Geld, damit diese ihrer ›freiwilligen Rückführung‹ zustimmten; sie versorge Staaten mit Informationen über Fluchtrouten und forciere so und mit materieller und technischer Hilfe das ›internationale Regime der Migrationskontrolle‹. Angesichts des durch die IOM verursachten Leids sei die Zerstörung einiger Fenster legitim: »This was only a small act of solidarity, but the nights are cold and dark and we rather smash any part of the state's constructed borders and the glass buildings of their guardians than to sleep through the winter.« (Ebd.) Auf den Tag genau drei Jahre später, am 20. November 2017, wurde das IOM-Büro in Banjul, der Hauptstadt Gambias, in Westafrika, mit Steinen attackiert. Eine Gruppe früherer Migrant\*innen, die das Angebot der IOM zu einer EU-finanzierten ›freiwilligen Rückführung‹ von Libyen nach Gambia angenommen hatten, protestierte über zwei Stunden lang, lautstark und militant, gegen die IOM. Sie warfen der Organisation vor, ihnen nach ihrer Rückkehr nach Gambia statt der versprochenen 3000 Euro nur 3000 Gambische Dalasi (etwa 60 Euro) gezahlt zu haben. Die IOM wies die Vorwürfe zurück und rief die Polizei, die mindestens sieben Protestierende festnahm (SMBC Gambia 2017; The Point 2017; Daily Telegraph 2018).

Diese Attacken auf die IOM illustrieren den bis heute hochkontroversen Charakter der Organisation. Obwohl die IOM in den 2010er Jahren ihre Rhetorik stärker und substantieller an den Prinzipien der Menschenrechte und der humanitären Hilfe ausrichtete und in den diskursiven Konflikten internationaler Migrationspo-

litik heute meist eine geradezu linksliberale Positionen vertritt, reißt die bereits seit Beginn der 2000er Jahre formulierte Kritik an ihr nicht ab. Was Julien Brachet (2015) mit Blick auf die IOM-Programme zur ›freiwilligen Rückkehr‹ aus Libyen beschreibt, kann als symptomatisch für die heutige IOM insgesamt gelten – eine zunehmend widersprüchliche Vermischung progressiver Rhetorik und repressiver, vom Globalen Norden finanzierter Praxis: »[It] blurs the boundaries between protection and coercion, attention and persuasion, help and control« (ebd.: 14). Die Widersprüchlichkeit der IOM-Praxis illustriert die gesellschaftlichen Widersprüche und die Kämpfe, die nicht nur die Geschichte der IOM, sondern die Entwicklung von Migrations- und Grenzregimen insgesamt bestimmen. In diesen Regimen treffen eine Vielzahl eigensinniger sozialer Kräfte konflikthaft aufeinander: Migrations- und Fluchtbewegungen, die zusammen mit ihren politischen Verbündeten in linken Gruppen, antirassistischen Netzwerken und migrantischen Communities, für Mobilität, Rechte und Inklusion streiten; Kapitalfraktionen, die eine flexible Ausbeutung und Kontrolle migrantischer Arbeitskraft anstreben; Gewerkschaften, die Internationalismus und Arbeiter\*innen-Solidarität mit nationalem Protektionismus und Chauvinismus vermischen; rassistische und rechtsnationalistische Akteure, die darauf drängen, Einwanderung einzuschränken oder rückgängig zu machen; nicht zuletzt auch Konzerne, NGOs und (transnationale) Staatsapparate wie die IOM, deren institutionelle Existenz und ›Interesse an sich selbst‹ (Offe 2006/1975) von der Regulierung von Flucht und Migration abhängt.

### 1.1 Transformation von Migrations- und Grenzregimen

Die parallel zu staatlichen Versuchen der Migrationskontrolle expandierende Migrations- und Grenzforschung hat für den Zeitraum seit den frühen 1980er Jahren eine signifikante Transformation von Migrations- und Grenzregimen konstatiert.<sup>1</sup> Auf der *Akteursebene* ist Migrationspolitik nicht länger durch nationalstaatliche Regierungen dominiert (wenn sie es denn je war), sondern wird durch weltweit Hunderte neu etablierte oder aus- und umgebaute Institutionen gestaltet, darunter Polizei- und Militäreinheiten, koordiniert etwa durch die EU-Grenzschutzagentur Frontex, substaatliche Behörden in Städten und Gemeinden, internationale Organisationen wie das *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) oder die IOM, Nichtregierungsorganisationen sowie profitorientierte Unternehmen auf der Suche nach Arbeitskräften oder nach Aufträgen im Grenzausbau. Auch die Migrant\*innen selbst werden zunehmend, auch im *Mainstream* der Migrationsforschung, als aktiver Teil der *Regime* verstanden (Pott/Rass/Wolff 2018: 6f., 10). Das Gleiche gilt für ›Mobilitätsunternehmer\*innen‹, die Fluchthilfe verkaufen, und für Strukturen der organisierten Kriminalität, die auf erzwungene Ausbeutung zielen, etwa in der Prostitution. Nicht zuletzt

begannen Staaten und Stiftungen, Dutzende Forschungsinstitute und Think Tanks zu finanzieren, die nicht nur die Praktiken der Migration und die Möglichkeiten ihrer Steuerung studieren, sondern selbst Protagonist\*innen der in Migrationsregimen ausgefochtenen Kämpfe sind (Hatton 2011, 2018).

Auf der *Praxisebene* sind die alten Instrumente staatlicher Migrationspolitik, Kontrolle der Außengrenzen und ein grobes ›Ausländerrecht‹, um vielfältige Regierungstechnologien ergänzt worden: Grenzen wurden aufgerüstet, mit Satelliten, Drohnen, Radar und Wärmebildkameras; wissensbasierte Techniken, darunter ›Informationskampagnen‹, sollen Menschen von Flucht und Migration abschrecken (Pécoud 2010, Heller 2014); biometrische Datenbanken und Smart Borders zielen auf die digitale Vollerfassung migrantischer Mobilität (Sontowski 2017). Neue *Rechtskategorien* wie ›sichere Herkunftsländer‹, ›sichere Drittstaaten‹ und ausgefeilte Visaregime für Tourist\*innen, Geschäftsreisende und unterschiedlich qualifizierte Lohnabhängige haben mobile Bevölkerungen in ein Regime abgestufter Rechte und Statuskategorien hierarchisiert (Morris 2002; Hess u.a. 2014: 14f.). Schließlich sind die *Orte* der Migrationspolitik, wie Autor\*innen der ›Border Studies‹ seit den 1990er Jahren bis zum Überdruß betonen, nicht länger primär Ausländeramt und Grenzlinien. Die Grenzen der Staaten des Globalen Nordens wurden externalisiert, vorverlagert durch Visaregime, Kooperation mit Drittstaaten und die Überwachung von Ländern weit außerhalb des eigenen Territoriums. Zugleich vollzieht sich eine Interiorisierung von Grenzen. Juristische, administrative und polizeiliche Kontrollen führen zu deterritorialen oder gar aterritorialen Grenzen, die sich nicht mehr an konkreten Orten festmachen lassen, sondern tendenziell allumfassend sind und mit Begriffen wie ›border spaces‹, ›borderlands‹ oder ›borderscapes‹ beschrieben werden (Parker/Vaughan-Williams 2009; Wastl-Walter 2012). Autor\*innen der Internationalen Beziehungen heben hervor, dass Migration seit den 2000er Jahren zu einem zentralen Gegenstand der internationalen Politik geworden ist, verbunden mit Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, genauso wie mit Entwicklungs-, Handels- und Wirtschaftspolitik (Geiger/Pécoud 2010, 2012, 2013, 2014; Hansen/Koehler/Money 2012). Viele migrationspolitische Akteure sind bemüht, ein verbindliches ›internationales Regime‹ für Migration zu etablieren, ähnlich den Regimen für Handelsgüter, Währung oder Klimawandel. Politikwissenschaftliche Analysen beschreiben diese Versuche unter Begriffen wie »Global Migration Governance« (Betts 2011a), »Multilayered Migration Governance« (Kunz/Lavenex/Panizzon 2011) oder »Global Mobility Regimes« (Koslowski 2011). Schließlich betonen Teile der Literatur, dass sich die *Ziele* von Migrationspolitik gewandelt hätten. Statt um eine im wirtschaftlichen Sinne ›irrationale‹ Migrationsabwehr gehe es heute um ein differenziertes ›Management‹ von Migration, um die rationelle Nutzung ihrer ökonomischen Potenziale (Taylor 2005; IOM 2004).

## 1.2 Kritische Grenzregimeforschung

Den zuletzt beschriebenen Perspektiven stehen die Analysen von NGOs, anti-rassistischen Bewegungen und der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung teils entgegen.<sup>2</sup> Anders als im sozialwissenschaftlichen Mainstream besteht ihr Ausgangspunkt nicht in der Sorge über eine ungenügende oder irrationale Regulierung von Mobilität. Stattdessen zielen ihre Analysen auf eine Kritik der »tödlichen, entrechtenden und prekarisierenden Effekte der Grenzregime« (Hess u.a. 2014: 31). Jahr für Jahr sterben Tausende Menschen bei dem Versuch, im Globalen Norden und in regionalen Zentren des Südens Schutz, Arbeit und ein besseres Leben zu finden. Im Mittelmeer ertranken seit dem Jahr 1993 mindestens 34.300 Menschen (The Guardian 2018a). In Amerika starben zwischen 1998 und 2017 mindestens 7200 Menschen bei dem Versuch, von Mexiko in die USA zu gelangen (US Border Patrol 2017; vgl. Martínez 2014). Gleichzeitig vegetieren in den USA Hunderttausende vor ihrer gewaltsamen Abschiebung in einem gefängnis-industriellen Komplex, wobei private Konzerne sich für repressive Migrationspolitiken einsetzen, um ihre Profite zu sichern (Robinson 2014: 151f.). In Südostasien kentern immer wieder Boote mit Geflüchteten vor der australischen Küste, und australische Regierungen internieren Geflüchtete auf Inselstaaten wie Nauru und in Lagern, die zeitweise von der IOM betrieben wurden (Fleay/Hoffman 2014). Weltweit kamen so seit dem Jahr 2000 mindestens 60.000 Geflüchtete und Migrant\*innen bei Versuchen ums Leben, Grenzen zu überqueren (IOM 2017: iii). Die Dunkelziffern liegen um ein Vielfaches höher.

Das gegenwärtige Grenzregime ist von der ökonomischen Verwertung von Migrationsprozessen und dem Einsatz neuer Grenzsicherungs-Technologien gekennzeichnet. Auf der ganzen Welt werden dystopische Großtechnologien installiert, Grenzlandschaften, die durch neue Zäune und Wälle, durch Satelliten, Drohnen, Kameras und biometrische Datenbanken gesichert sind (Jones 2017). Die diskursive und administrative »Migrantisierung«<sup>3</sup> und abgestufte Illegalisierung und Entrechtung von Millionen Lohnabhängigen wurde für viele Branchen zu einer zentralen Wachstumsstrategie, die ihre Profite erst möglich macht (Genova 2002). Schätzungen gehen davon aus, dass in der Europäischen Union etwa 4,5 Millionen Menschen illegalisiert leben, in den USA sind es wohl mehr als 11 Millionen. Die Öl-Staaten des Persischen Golfs haben den Großteil ihrer Ökonomien auf fast rechtlosen Kontraktarbeiter\*innen aus Süd- und Südostasien aufgebaut, allein in Katar sind es 1,2 Millionen (Bundesregierung 2011; Krogstad/Passel 2015; Morin 2013). Im 21. Jahrhundert scheint die Welt auf eine »globale Apartheid« (Balibar 2004: 113) oder einen »autoritären Festungskapitalismus« (Georgi 2017, 2019b) zuzutreiben, in der die Mobilität von »Hochqualifizierten« und anderen als nützlich definierten Gruppen durch Pässe, Visa und Grenzen gefil-

### 1.3 Die Internationale Organisation für Migration (IOM)

tert, gefördert und selektiv inwertgesetzt werden soll, während die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung gewaltsam in ihren ›Homelands‹ fixiert wird.

*Wie ist es zu dieser Situation gekommen?* Das ist der aus schockierter Verwunderung geborene Ausgangspunkt dieses Buches. Warum wird der Kampf gegen die eigensinnige Mobilität von Geflüchteten und Wanderarbeiter\*innen mit einer derartigen Rücksichtslosigkeit betrieben? Warum kam es zu einer finanziell, institutionell und politisch derart aufwendigen Transformation von Grenzregimen? Warum setzt sich die Grenzabschottung fort, obwohl sie zum Tod Tausender Menschen führt? Warum hat der restriktive Ausbau staatlicher Migrationskontrollen gerade in den 1980er Jahren begonnen und sich seitdem fortgesetzt? Das vorliegende Buch trägt zur Beantwortung dieser Fragen bei, indem es einen zentralen Akteur der Transformation von Migrations- und Grenzregimen detailliert untersucht. Es rekonstruiert die fast 70-jährige Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und erklärt ihre Entwicklung im historischen, vor allem politökonomischen Kontext.

Da sich in der IOM entscheidende Tendenzen der dramatischen Veränderung von Migrations- und Grenzregimen verdichten, kann ihre Analyse Einsichten bieten, die weit über die Organisation selbst hinausgehen und die Dynamik von Migration und Migrationspolitik seit Mitte des 20. Jahrhunderts insgesamt erhellen. Erstens ermöglicht der globale Charakter der IOM, ihre lange Geschichte sowie die Vielfalt ihrer Praxisfelder einen räumlich, historisch und politisch breiten Zugriff auf die Konflikte und Widersprüche, die die Transformation von Migrations- und Grenzregimen vorantreiben. Zweitens verdichten sich in der Gestalt und Struktur der IOM zentrale Tendenzen des Formwandels von Grenzregimen, darunter die Internationalisierung migrationspolitischer Staatlichkeit und das marktvermittelte Outsourcen staatlicher Aufgaben. Drittens ist die IOM heute die entscheidende Protagonistin des politischen Projekts eines internationalen ›Managements‹ von Migration, das starken Einfluss auf eine Vielzahl migrationspolitischer Veränderungen ausübt. Forciert durch die IOM formuliert das Projekt einen hegemoniestrategischen Kompromiss, der Repression gegen unerwünschte Migrationsbewegungen mit einer Öffnung für ökonomisch ›nützlich‹ definierte Mobilität und (links-)liberalen Diskursfragmenten kombiniert.

## 1.3 Die Internationale Organisation für Migration (IOM)

### 1.3.1 Geschichte, Aufgaben, Kontroversen

Die heutige IOM wurde im Dezember 1951 auf einer Konferenz in Brüssel als provisorisches ›Komitee‹ mit 16 Mitgliedsstaaten aus West- und Südeuropa, Nord- und Südamerika sowie Australien gegründet. Dieses *Provisional Intergovernmental*

*Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME) war eine US-dominierte, antikommunistische Logistikagentur, eine Gegeninstitution zum 1950 gegründeten UN-Hilfswerk für Geflüchtete UNHCR, das insbesondere konservativen Kräften im US-Kongress als nicht kontrollierbar und »kommunistisch beeinflussbar« galt. Der Gründungszweck des Komitees, 1952 in *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM) umbenannt, wird in der deutschen Übersetzung seines Namens deutlich: »Zwischenstaatliches Komitee für Europäische Auswanderung« (ICEM 1953b).

Die Gründungsaufgabe von ICEM bestand darin, die Emigration einer vermeintlichen »Überbevölkerung«, bestehend aus Geflüchteten, Vertriebenen und Arbeitslosen, aus dem kriegszerstörten Westeuropa zu organisieren. Die Auswanderung von Unzufriedenen sollte soziale Konflikte entschärfen und so kommunistische Aufstände und Wahlerfolge in Westeuropa verhindern. Zudem erfüllte ICEM in den 1950er Jahren den Bedarf der Einwanderungsländer Australien, Kanada und Südafrika, die ihre Bevölkerungen und Arbeitsmärkte in rassistischer Logik explizit mit *weißen*<sup>4</sup> Europäer\*innen erweitern wollten. Als das Wirtschaftswunder des europäischen Fordismus Massenarbeitslosigkeit in Arbeitskräfteknappheit verwandelte und Westeuropa sich politisch stabilisierte, verlor ICEM seinen ursprünglichen Existenzzweck. Das Komitee rutschte in eine Dauerkrise, die sich in den 1960er und 1970er Jahren im Austritt zahlreicher Mitgliedsländer verdichtete. Nur mühsam gelang es wechselnden Direktoren, die übrigen Mitglieder vom Nutzen des Komitees zu überzeugen, etwa durch Programme zur Auswanderung europäischer Fachkräfte nach Lateinamerika und durch die Umsiedlung bzw. das »Resettlement« von Geflüchteten in westliche Aufnahmeländer, u.a. nach dem ungarischen Aufstand von 1956, dem Prager Frühling von 1968 und der Vertreibung der asiatischen Minderheit in Uganda durch die Diktatur Idi Amins 1972. Trotz solcher Operationen stand das Komitee Ende 1974 kurz vor der Auflösung. Erst die Niederlage der USA im Vietnam-Krieg im Frühjahr 1975 und die daraus folgende Fluchtkrise in Südostasien brachten neue Aufgaben. Schließlich sicherte die restriktive Wende westlicher Migrationspolitik ab Beginn der 1980er Jahre die Existenz des Komitees, das sich zunehmend auf »freiwillige Rückführungen« abgelehnter Asylsuchender konzentrierte und begann, die westlichen Staaten in ihrem »Kampf gegen illegale Migration« zu unterstützen. Die neue Anerkennung verdichtete sich in einer Satzungsreform, die im Herbst 1989, wenige Tage nach dem Fall der Berliner Mauer, in Kraft trat und das bisherige »Komitee« in die »Internationale Organisation für Migration« verwandelte.

In den 1990er Jahren führten der Zusammenbruch des Ostblocks, die Umwälzungen des neoliberalen Globalisierungsschubs und die daraus entstehenden Konflikte zu einer neuen Dynamik internationaler Migration, die in den Ländern des Globalen Nordens als »Asylkrisen« und »globale Migrationskrise« (Weiner 1995)

### 1.3 Die Internationale Organisation für Migration (IOM)

verstanden wurden und chauvinistische Reaktionen hervorriefen. Aus Sicht der IOM waren dies historische Gelegenheiten zur Expansion, die die Organisation insbesondere ab Ende der 1990er Jahre erfolgreich nutzte. Von 1989 bis 2009 stieg die Zahl ihrer Mitgliedsstaaten von 35 auf 122. Im selben Zeitraum versechsfachte sich ihr Budget von 165 Millionen auf über eine Milliarde US-Dollar (Worldstatesmen.org 2018; MC/1657, 1990: 1f.; MC/2294, 2010: 1). Unter ihrem von 2008 bis 2018 amtierenden Generaldirektor William Lacy Swing gelang es der IOM, sich nach dem rasanten Wachstum der 2000er Jahre institutionell zu konsolidieren und weiter zu expandieren. Ihr Jahresbudget stieg auf über 1,5 Milliarden Dollar und der Beitritt weiterer Staaten zur IOM, darunter China, trug dazu bei, dass die IOM von den meisten Regierungen als ›die führende‹ internationale Organisation in Migrationsfragen anerkannt wurde, was sich im September 2016 in der lange umstrittenen Integration der IOM in das System der Vereinten Nationen verdichtete.<sup>5</sup> Ende der 2010er Jahre ist die IOM institutionell stark wie nie. Zugleich sieht sie sich nicht nur linker Kritik ausgesetzt. Rechtsnationale Regierungen in Ungarn, Australien und vor allem allen die Trump-Administration in den USA zeigen sich zunehmend unzufrieden über eine von der IOM unterstützte internationale Migrationspolitik, die sich etwa im 2018 beschlossenen *Global Compact for Migration* der Vereinten Nationen, wenn auch nicht praktisch, so doch rhetorisch den Menschenrechten verpflichtet sieht. Obwohl die Diskurse internationaler Migrationspolitik progressiver werden, gibt es keine substantielle Abkehr von neoliberalen Wachstumsmodellen, die Migration zugleich hervorbringen und ausbeuten wollen, sowie keine substantielle Unterstützung für einen völkerrechtlich *verbindlichen* Schutz der Rechte von Migrant\*innen, etwa durch eine breite Ratifizierung der UN-Wanderarbeiterkonvention. Wie der im Oktober 2018 angetretene neue IOM-Generaldirektor, der portugiesische Sozialist und ehemalige EU-Kommissar Antonio Vitorino – der die Wahl im Juni 2018 gegen einen rechtsgerichteten US-Kandidaten gewann – mit diesen widersprüchlichen Tendenzen umgeht, wird die weitere Entwicklung der IOM prägen.

#### 1.3.2 Praxisfelder und politische Stellung

Die Vielfalt der IOM-Aktivitäten lässt sich analytisch in fünf Praxisfelder unterteilen (vgl. Georgi 2010a: 47f.; Georgi/Schatral 2012: 195). Erstens unterstützt die IOM staatlich *erwünschte Migrationsbewegungen*. Sie organisiert das Resettlement von Geflüchteten in Aufnahmeländer, verkauft verbilligte Flugtickets an Auswander\*innen, bietet Sprach- und kulturelle Orientierungskurse an und vermittelt Wanderarbeiter\*innen temporäre Arbeitsstellen, etwa in der Landwirtschaft. Zweitens arbeitet die IOM daran, die *Fähigkeiten* staatlicher Apparate und auch nicht-staatlicher Akteure in der Kontrolle und Regulation von Migrationsbewegungen auszubauen. Finanziert v.a. durch die Regierungen des Globalen

Nordens, versucht sie unter Projekttiteln wie ›Capacity Building for Migration Management‹, mit Hilfe von Beratung, Trainings und Publikationen insbesondere in peripheren Räumen die politischen, institutionellen und kulturellen Bedingungen für effektives ›Migrations- und Grenzmanagement‹ zu schaffen (vgl. Bartels 2018). Drittens übernimmt die IOM selbst eine *operative Rolle* in der Regulation von Migrationsprozessen. Sie leistet ›Entwicklungshilfe‹ und führt Informationskampagnen durch, um illegalisierte Migration präventiv zu verhindern; sie recherchiert Fluchtrouten und migrantische Praktiken, um deren Kontrolle zu erleichtern; sie betreibt unterschiedliche Arten von Lagern und sie bietet abgelehnten Asylsuchenden oder illegalisierten Wanderarbeiter\*innen ›freiwillige Rückführungen‹ an, wobei eine gewaltsame Abschiebung oder Rechtlosigkeit und existenzielle Prekarität oft die einzigen Alternativen sind (vgl. Brachet 2015). Viertens ist die IOM ein Wettbewerber auf dem Marktplatz humanitärer Dienstleistungen. Ihre Beteiligung an Hilfseinsätzen nach Naturkatastrophen und (Bürger-)Kriegen, u.a. durch den Betrieb von Lagern für ›Internally Displaced Persons‹ (IDPs) und den Transport von Menschen und Gütern, erwirtschaftet meist mehr als die Hälfte ihres Gesamtbudgets. Fünftens schließlich engagiert sich die IOM mit *diskursiven Praktiken* in den Hegemoniekämpfen der internationalen Migrationspolitik. Durch eine große Zahl von Publikationen, Seminaren und Konferenzen und durch die Unterstützung regionaler und globaler Konsultationsprozesse versucht sie, ihr politisches Projekt eines internationalen ›Migrationsmanagements‹ voranzutreiben. Das Ziel dieses Projekts ist es, die ökonomischen Potenziale gesteuerter Migration zu maximieren und ihre negativen Folgen zu minimieren. »Managing Migration for the Benefit of All« war ein langjähriges IOM-Motto (IOM 2008a). Um die skeptischen Bevölkerungen des Globalen Nordens zu überzeugen, eine ›regulierte Offenheit‹ (Ghosh 2000c: 25) gegenüber nützlichen Migrant\*innen politisch zu akzeptieren, zielt das IOM-Migrationsmanagement darauf, die unerwünschte Mobilität durch den Ausbau staatlicher Kontrollfähigkeiten, wenn nicht zu verhindern, so doch strikt zu begrenzen (vgl. Georgi 2010a: 63ff.; Buckel u.a. 2014: 80ff.). Die fünf Praxisfelder der IOM verweisen darauf, dass eine zentrale Bedeutung der IOM in der *Internationalisierung* migrationspolitischer Staatlichkeit liegt.

Trotz ihrer vielfältigen Aktivitäten und Erfolge nimmt die IOM in der internationalen Migrationspolitik bis heute eine ambivalente Stellung ein. Anders als etwa der UNHCR und das *International Labour Office* (ILO) war sie bis September 2016 kein Teil des UN-Systems und ist seitdem nur lose, als ›verwandte Organisation‹, mit den Vereinten Nationen verbunden, d.h. im Vergleich zu UN-Sonderorganisationen wie UNHCR und ILO ist die IOM unabhängiger und muss UN-Gremien nicht in derselben Weise Rechenschaft ablegen. Ihre Arbeit wird weiterhin von ihren Mitgliedsregierungen kontrolliert (Micinski/Weiss 2016). Noch immer verfügt



### 1.3 Die Internationale Organisation für Migration (IOM)

sie über kein völkerrechtliches Mandat zum Schutz der Rechte ihrer Zielgruppe. Obwohl sich die IOM ständig zu den Menschenrechten bekennt und betont, dass sie zwar kein offizielles »Mandat«, aber eine »Rolle« im politischen Schutz von Migrant\*innen habe (C/106/INF/9, 2015), verfügt sie über keine substanzielle juristische, politisch-moralische oder finanzielle Basis, von der aus sie Regierungen tatsächlich wegen der Verletzung der Rechte von Migrant\*innen kritisieren könnte. Entscheidend ist, dass über 96 Prozent des IOM-Budgets projektfinanziert sind, das heißt, durch den Verkauf migrationspolitischer Dienstleistungen an Staaten und andere IGOs erwirtschaftet werden (C/109/3, 2018: 6). Um die Arbeitsplätze ihrer Angestellten, ihre Büros und ihren politischen Einfluss zu sichern, ist die IOM-Bürokratie deshalb, stärker noch als etwa UNHCR und ILO, darauf angewiesen, sich der politischen Logik potenzieller Auftraggeber\*innen zu unterwerfen.

Die abhängige Position der IOM und ihre daraus folgende Praxis haben die Organisation – wie bereits angedeutet – seit den frühen 2000er Jahren zur Zielscheibe heftiger Kritik von NGOs, antirassistischen Bewegungen und kritischen Wissenschaftler\*innen gemacht (vgl. ausführlich Georgi/Schatral 2012: 197ff.). NGOs wie *Amnesty International* (2002: 12ff.) warfen der IOM vor, in dem für die australische Regierung betriebenen Lagern für Geflüchtete auf der Pazifikinsel Nauru konkrete Rechtsverletzungen zu begehen, aufgrund schlechter Haftbedingungen und der Internierung von Kindern. Das NGO-Netzwerk *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA) schrieb 2004 über die Bereitschaft der IOM, im Auftrag der Regierung des Sudans intern vertriebene Menschen »freiwillig in die Krisenregion Darfur »zurückzuführen«: »[This] illustrates the perception that many NGOs (and others) have of IOM as an agency that will do anything as long as there is money with which to do it.« (Manisho/Mierop 2004: 2) Harscher noch war die Kritik, die das europäische *Noborder Network* in seiner Anti-IOM-Kampagne von 2001 bis 2004 übte. Die Aktivist\*innen beschimpften IOM-Angestellte als »Menschenjäger« und »Schreibtischtäter« (Grenzcamp 2003: 1) und warfen ihnen in einer Serie teils militanter Proteste vor, eine globale Bevölkerungspolitik zu betreiben, Geflüchtete in krisennahen Lagern zu fixieren und die eigensinnige Mobilität von Geflüchteten und Arbeiter\*innen im Kontext der »neoliberalen Globalisierung« zu bekämpfen: »Da Migration nicht aufzuhalten ist, wollen die reichen Staaten sie wenigstens steuern, und dafür ist die IOM ein zentrales Instrument.« (Ebd.: 2) Auch kritische Wissenschaftler\*innen trugen Recherchen und Analysen bei. Sie betonten etwa, dass die IOM hochpolitische Fragen von Einwanderung, Zugehörigkeit, Inklusion und Abschiebungen durch ihre technokratische Management-Rhetorik entpolitisiere (Andrijasevic/Walters 2010: 995f.; Ashutosh/Mountz 2010: 28ff.; Georgi 2010a, 2010b; Georgi/Schatral 2012; Pécout 2015). Das vorliegende Buch baut auf diese und viele weitere (kritische) Arbeiten zur IOM auf. Innerhalb des breiteren Feldes der kritischen Migra-

tions- und Grenzforschung vertritt es eine materialistische und politökonomische Perspektive, deren Grundannahmen hier in aller Kürze skizziert werden sollen.

## 1.4 Materialistische Grenzregimeanalyse

### 1.4.1 Migrations- und Grenzregime als Teil der Regulationsweise

Die für meine Studie zur IOM entscheidende Frage ist, wie sich die Veränderung staatlicher Migrationspolitiken bzw. migrationspolitischer Staatsapparate als zentrale Bestandteile breiterer Migrations- und Grenzregime auf eine kritische Weise erklären lassen.<sup>6</sup> Um die theoretisch-analytische Perspektive des vorliegenden Buches transparent, nachvollziehbar und somit kritisierbar zu machen, ist es in einem ersten Schritt hilfreich, den Begriff der Migrations- und Grenzregime genauer in den Blick zu nehmen (vgl. Pott/Rass/Wolff 2018). Gegenüber (älteren) Versuchen, staatliche Migrationspolitik »von oben« zu betrachten, als Spitze hierarchischer, geordneter Migrationssysteme, haben Regime-Begriffe den Vorteil, nicht-staatliche Akteure und informelle Regeln und Normen in die Analyse einzubeziehen (Zürn 2004). Aus kritischer Perspektive kranken sie jedoch an ihrem »Problemlösungsbias« (Mayntz 2009: 29). Migrations- und Fluchtbewegungen werden durch sie als politisch zu lösende »Probleme« erfasst, als Steuerungsobjekte. Statt also die Genese der IOM, bestimmter Migrationspolitiken oder breiterer Migrationsregime in ihrem herrschaftsdurchwirkten historischen Kontext zu analysieren und so zu erklären, speist sich ihr Erkenntnisinteresse primär aus der Unzufriedenheit über die mangelnde Kohärenz und die Dysfunktionalität der untersuchten Regime.

Ein kritischer Regime-Begriff wurde ab Mitte der 2000er Jahre im Umfeld der Transit Migration Forschungsgruppe (2007) entwickelt. So verstehen Serhat Karakayali und Vassilis Tsianos unter einem Migrationsregime »ein Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen – Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken – deren Anordnung nicht von vorneherein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse aufgeworfenen Fragen und Probleme zu generieren« (Karakayali/Tsianos 2007: 14). In Fortführung dieser Motive definieren Hess u.a. (2014) Grenzregime als soziale Räume, »die von Spannungen, Konflikten und Aushandlungen zwischen multiplen Akteur\_innen um Rechte und gesellschaftliche Teilhabe geprägt sind und durch ständige performative Akte (wieder)hergestellt, repariert, herausgefordert, verschoben, umgedeutet oder neu eingeschrieben werden« (ebd.: 18). Der so definierte Regime-Begriff hat meines Erachtens zahlreiche Stärken. Er ermöglicht es, die Regulation von Migrationsprozessen als oft nicht-intendiertes Resultat von Kämpfen und Kräfteverhältnissen zwi-

schen vielfältigen Akteuren, nicht zuletzt den eigensinnigen Bewegungen der Migration selbst, zu begreifen und bietet somit Ansatzpunkte sowohl für kritische Analysen als auch für politische Interventionen (Hess/Tsianos 2010: 252f.).

Der von mir vorgeschlagene materialistische Regime-Begriff baut auf diesem Verständnis auf, betont jedoch stärker den strukturellen Gehalt der Regime sowie ihren systemischen Kontext.<sup>7</sup> Diese Akzentuierung halte ich für nötig, weil eine Vernachlässigung der strukturellen, zentral auch politökonomischen Gehalte von Migrations- und Grenzregimen meines Erachtens wichtige Bestimmungsfaktoren aus der Analyse ausklammert oder vernachlässigt. Erkenntnistheoretisch folgt diese Studie damit den Grundprinzipien kritischer Theorie, wie sie etwa Robert W. Cox (1981) formuliert hat. Cox spricht davon, dass kritische Theorie ein »größeres Bild« zu zeichnen habe. In diesem Bild stellt der ursprünglich analysierte Gegenstand nur noch eine Komponente von vielen dar. Die Aufgabe der Theorie bestehe darin, die Beziehungen zwischen diesem Gegenstand, den anderen Komponenten und dem Gesamtbild zu skizzieren sowie den Veränderungsprozess, in den diese gemeinsam involviert sind (ebd.: 129). Wie andere soziale Phänomene können somit die Dynamiken von Migrations- und Grenzregimen nicht als ausschließliches Resultat immanenter Konflikte verstanden, sondern müssen als Momente des »gesellschaftlichen Gesamtprozesses« (Adorno 1997/1968: 183) rekonstruiert werden.

Um diesen erkenntnistheoretischen Anspruch einzulösen, lässt sich mit Hilfe der Regulationstheorie (Lipietz 1985, 1998a, 1998b; Hirsch 1994, 2005) ein materialistisches Verständnis des Regimekonzepts skizzieren. Ausgangspunkt ist die Krisenhaftigkeit und Instabilität von kapitalistischen Akkumulationsprozessen, die nie »rein« kapitalistisch sind, sondern unhintergebar mit anderen Herrschaftsverhältnissen verwoben (Buckel 2015). Unter anderem als Resultat von Klassenkämpfen sowie vergeschlechtlichten und ethnisierten gesellschaftlichen Konflikten und der auf Privatproduktion und Konkurrenz basierenden Warenproduktion ist der Akkumulationsprozess ständigen, zyklisch wiederkehrenden Stockungen, Entwertungen und Krisen unterworfen. Zudem beruht Akkumulation »auf gesellschaftlichen Bedingungen und Naturvoraussetzungen, die durch den kapitalistischen Marktprozess weder hergestellt noch erhalten werden können. Er zerstört sie sogar tendenziell.« (Hirsch 2005: 27) Damit sich derart instabile Verhältnisse trotz und durch ihre Krisen hindurch reproduzieren können, ist es notwendig, dass ihre Widersprüche im Rahmen einer umfassenden Regulationsweise bearbeitet werden, also durch staatliche Eingriffe in den Wirtschafts- und Gesellschaftsprozess, durch soziale Normen, gesellschaftliche Regeln und die Aktivität zahlloser nicht-staatlicher Akteure (Lipietz 1985; Hirsch 1994, 2005: 96ff.).<sup>8</sup>

Die Relevanz dieser Argumentation für eine materialistische Grenzregimeanalyse ergibt sich aus folgender Grundannahme: Einige jener Widersprüche, die aus der kapitalistischen Vergesellschaftungsweise notwendig hervorgehen,

bringen im Zusammenwirken mit anderen Herrschaftsverhältnissen »migrationsbezogene« Probleme, Konflikte und Krisen hervor, die die Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse tendenziell untergraben und die nur dann nicht zu einem Zusammenbruch dieser Verhältnisse führen, wenn sie im Rahmen von Migrations- und Grenzregimen erfolgreich reguliert werden.

Diese Konzeption lässt sich dreifach konkretisieren: Erstens sind jene Widersprüche, die in Migrations- und Grenzregimen reguliert werden, nicht zufällig oder ständig wechselnd. Das vorliegende Buch wird zeigen, dass ein zentraler Regimeakteur wie die IOM in ihrer fast 70-jährigen Geschichte immer wieder eine im Kern begrenzte Anzahl sich variierender, aber strukturell ähnlicher Konflikte bearbeitet hat, die sich nach meiner Analyse in fünf Konflikt-Kategorien fassen lassen (siehe unten). Zweitens lässt sich davon ausgehen, dass sich die *Konstellation* dieser Widersprüche im historischen Prozess laufend ändert und verschiebt, abhängig von einer Vielzahl dynamischer Faktoren und Konflikte. Drittens sagt somit die Identifizierung zentraler Widersprüche zunächst wenig über die konkrete Gestalt spezifischer Migrations- und Grenzregime aus. Sie erlaubt es allerdings, den analytischen Blick materialistischen Grenzregimeanalysen produktiv zu lenken: Bei der Analyse räumlich und historisch unterschiedlicher Grenzregime(-aspekte) lässt sich so gezielt danach fragen, welche Gestalt diese Grundwidersprüche jeweils angenommen haben, in welcher spezifischen Konstellation sie zueinander stehen und welche Relevanz sie für die miteinander ringenden sozialen Kräfte besitzen.

Angesichts der bisherigen Argumentation drängt sich die Frage auf, welche »migrationsbezogenen« Widersprüche es denn nun sind, die durch Migrations- und Grenzregime angeblich so dringend reguliert werden müssen. Wenn diese Regime dazu beitragen, die Widersprüche kapitalistischer, rassistischer und anderer Verhältnisse zu bearbeiten, dann »wäre erst einmal zu klären, um was für »Widersprüche« es sich dabei eigentlich handelt und was daher warum und wie zu »regulieren« ist« (Hirsch 1994: 157).

Ausgehend von Hirschs an die Regulationstheorie gerichtete Forderung ergibt sich eine zentrale Aufgabe des vorliegenden Buches. Diese Aufgabe besteht darin, in Bezug auf die verschiedenen Phasen der IOM-Geschichte nach den spezifischen Widersprüchen, Konflikten und Krisen zu suchen, auf deren Regulation die IOM-Praxis im Effekt zielte und die somit die Entwicklung der IOM zu einem Gutteil erklären kann. Entscheidend ist dabei, sowohl den strukturellen als auch den historisch-spezifischen Charakter der durch die IOM regulierten Konflikte im Blick zu behalten. Ohne die Ergebnisse der Studie im Detail vorweg zu nehmen, besteht eines ihrer zentralen Resultate darin, dass sich in der IOM-Entwicklung fünf zentrale Konflikt-Kategorien gezeigt haben. Diese Kategorien historisch spezifischer Konflikte können meines Erachtens als Artikulationen bzw. Konkretisierungen von fünf Strukturwidersprüchen verstanden werden, über deren Regulation in Migra-

tions- und Grenzregimen in ständig neuen Konfigurationen und Gestalten gerungen wird – und die Entwicklung und Praxis der IOM entscheidend geprägt haben.

Erstens wurde die Entwicklung von IOM durch die Eigensinnigkeit der Migrationsbewegungen vorangetrieben.<sup>9</sup> Die relative Autonomie der Migration (Bojadžijev/Karakayali 2007, 2010) zwingt die Migrationspolitik der Staaten und damit häufig die IOM zur Reaktion. Zweitens gehe ich davon aus, dass die IOM dazu dient(e), gesellschaftliche (Klassen-)Konflikte zu regulieren, sei es als ›Sicherheitsventil, indem sie wie in den 1950er Jahren eine vermeintliche europäische Überbevölkerung aus Europa hinaus transportierte, sei es, wie heute, indem das IOM-›Migrationsmanagement‹ die Widersprüche national-sozialer und rassistisch überformter Wohlfahrtsstaaten durch Grenzabschottung zu regulieren hilft. Drittens wurde und wird die IOM dafür eingesetzt, um spezifische ›Arbeitskraftprobleme‹ kapitalistischer Ökonomien zu lösen. IOM begleitet und ermöglicht bestimmte ›Arbeitskraftstrategien‹, ist Teil von ›Arbeitskraftregimen‹ – und der Versuch, die Organisation für das Lösen von Arbeitskraftproblemen zu nutzen, trieb ihre Entwicklung voran. Viertens wurde die Entwicklung der IOM regelmäßig durch zwischenstaatliche, geostrategische Konflikte bestimmt, bis 1989 vor allem durch die wechselnden Strategien und Prioritäten der US-Regierung im Kalten Krieg. Die Entwicklung der IOM wurde also durch die ›Außenpolitik‹ wichtiger Staaten beeinflusst. Fünftens wurde die Entwicklung der Organisation durch die Eigendynamik der IOM-Bürokratie bestimmt, durch ihr taktisches und strategisches Handeln, das darauf zielte, die eigene Existenz zu sichern, Einfluss und Macht zu vergrößern und bestimmte sich historisch verändernde politische Projekte durchzusetzen. Es ist das von Claus Offe benannte »Interesse des Staates an sich selbst« (Offe 2006/1975).

### 1.4.2 Migrationspolitik als Verdichtung von Kräfteverhältnissen

Die bisherige Argumentation hat es erlaubt, eine wichtige These zur Bedeutung der IOM zu formulieren. Ihre Bedeutung liegt darin, dass die sie finanzierenden Staaten als auch die IOM-Leitung bemüht sind, die Organisation zu einem relevanten Teil der Regulationsweise spezifischer kapitalistischer Formationen zu machen. In anderen Worten: IOM-Leitung und Geberstaaten versuchen, die IOM-Praxis so auszurichten, dass diese zur Regulation und Verstetigung inhärent instabiler und krisenhafter kapitalistischer, rassistischer, sexistischer und anders bestimmter Verhältnisse beiträgt. Diese ›Funktion‹, so die Annahme, besaß auch für ihre historische Entwicklung und Praxis, deren Erklärung im Mittelpunkt des vorliegenden Buches steht, entscheidende Bedeutung.

Allerdings bleibt auf Basis dieser Argumentation unklar, wie genau es im historischen Prozess zu der angenommenen Funktionalität der IOM-Praxis für die Regulation bestimmter Widersprüche gekommen ist. Anders herum: Die Existenz

von IOM-Praktiken, Migrationspolitiken oder anderen Elementen von Grenzregimen kann nicht mit deren Funktionalität für die Reproduktion kapitalistischer oder rassistischer Verhältnisse *begründet* werden (vgl. Hirsch 1994: 184). Nicht in Betracht gezogen wird zudem die Möglichkeit, dass die IOM-Praxis in bestimmten Phasen oder Bereichen letztlich dysfunktional oder irrelevant für die Regulation sich verschiebender Widersprüche war und gerade diese Dysfunktionalität entscheidende Bedeutung für ihre Entwicklung besaß. Auch die Möglichkeit, dass die konkrete Entwicklung der Organisation von (kapitalistischen wie nicht-kapitalistischen) Konflikten und Widersprüchen beeinflusst wurde, mit deren Regulation diese selbst nicht viel zu tun hatte, wird durch eine regulationstheoretische Perspektive nicht wirklich erfasst. Um die konkrete historische Entwicklung der IOM zu analysieren und zu erklären, ist es deshalb nötig, auf die durchaus vorhandene relative Handlungsautonomie der IOM-Bürokratie einzugehen und die Konflikte und Kräfteverhältnisse, in denen sie agierte, detailliert zu rekonstruieren. Eine solche Analyse kann sich auf die an Antonio Gramsci anschließenden staatstheoretischen Arbeiten von Nicos Poulantzas stützen.

Ausgangspunkt hierbei ist Poulantzas' Verständnis des Staates als eines sozialen Verhältnisses, »*genauer als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat in spezifischer Weise ausdrückt.*« (Poulantzas 2002: 159, Hervorh. i.O.; vgl. Bretthauer u.a. 2006; Kannankulam/Georgi 2014: 61ff.) Nach Poulantzas ist der Staat nicht, wie es der politikwissenschaftliche Mainstream begreift, eine neutrale Instanz, die soziale Konflikte ausgleicht oder abbildet. Er ist auch kein Anbieter von »Governance-Leistungen« (vgl. Buckel u.a. 2014: 22ff.). Ebenso ist der Staat nicht, wie es orthodox marxistische Ansätze sahen, das Instrument einer herrschenden Klasse. Stattdessen ist der Staat ein soziales Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Kräften (darunter Klassenfraktionen, aber auch rassistisch, sexistisch und anders bestimmte Gruppen), in dem sich die Beziehungen, die Koalitionen und Konflikte, die strukturelle (Ent-)Privilegierung und die relative Machtfülle dieser Kräfte im Zuge dynamischer Auseinandersetzungen institutionell verdichten und ständig rekonfigurieren. Poulantzas' Staatsverständnis ermöglicht es, Migrationspolitiken und die wechselhafte Entwicklung der IOM als Resultate sich ständig verschiebender Widersprüche, Kämpfe und Kräfteverhältnisse zu begreifen.

Allerdings übersetzen sich Kräfteverhältnisse nicht 1:1 in die Institutionen. Sie tun dies auf spezifische Art, nämlich durch die Materialität der Staatsapparate gebrochen, begrenzt und strukturiert durch die Selektivität kapitalistischer Reproduktion und die Eigenheiten staatlicher Bürokratien. »*Materiell*« bedeutet, dass es sich um eine Apparatur handelt, die eigene Ressourcen benötigt und von einem besonderen Personal betrieben wird, und somit spezifische Reproduktionsbedingungen und Interessen aufweist.« (Hirsch/Kannankulam 2006: 78; vgl.

## 1.5 Zu diesem Buch

Bretthauer 2006) Diese Spezifika des Verdichtungsprozesses gelten noch mehr für internationale Staatsapparate wie die IOM, in deren Institutionalisierung und Praxis sich Kämpfe und Kräfteverhältnisse aus unterschiedlichen Scale-Ebenen und zahlreichen sozialen Räumen einschreiben (vgl. Brand/Görg/Wissen 2007).

Die Relevanz einer solchen Perspektive für die vorliegende Studie besteht darin, die wechselhafte Entwicklung der IOM als Resultat historisch konkreter Widersprüche und Kampfprozesse begreifbar zu machen, die sich in der IOM auf spezifische Weise materiell verdichtet haben. Zugleich macht sie es möglich, die IOM als einen Akteur zu analysieren, der selbst permanent in Kämpfe verwickelt war, so Teil von Kräfteverhältnissen wurde und politische Transformationen vorantrieb. Für die analytische Arbeit bedeutet dies, dass es nicht ausreicht, inspiriert durch die Regulationstheorie jene historischen Widersprüche, Konflikte und Krisen zu identifizieren, zu deren Regulation die IOM tatsächlich beigetragen hat oder beizutragen versuchte. Zusätzlich ist es nötig, die konkreten gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Kämpfe zu rekonstruieren, die die IOM-Entwicklung begleiteten, sich in ihr materiell verdichteten und sie auf diese Weise vorantrieben. Eine solche Perspektive ermöglicht es, über die Begründung von Migrationspolitiken und IOM-Praxis aus ihrer Funktionalität für die Regulation widersprüchlicher Verhältnisse hinauszugehen und sie als Resultat historisch offener Prozesse zu begreifen.

## 1.5 Zu diesem Buch

Ausgehend von der oben formulierten Problemstellung – eine Erklärung der restriktiven Transformation von Migrations- und Grenzregimen anhand einer zeithistorischen Studie der IOM – und gestützt auf die skizzierte materialistische Perspektive auf dieses Problem, lassen sich nun die zwei Leitfragen des Buches benennen.

Erstens muss eine kritische Analyse der IOM-Geschichte die institutionelle Entwicklung und Praxis der IOM seit ihrer Gründung 1951 rekonstruieren. Ausgehend von der theoretisch begründeten Annahme, dass die IOM-Entwicklung als Resultat von Kämpfen und Kräfteverhältnissen entschlüsselt werden muss, ist bei dieser Rekonstruktion ein besonderes Gewicht auf ihre Krisen zu legen, auf die Konflikte und Auseinandersetzungen, die innerhalb wie außerhalb der Organisation über ihre Entwicklung geführt wurden. Relevant sind insbesondere die Konflikte zwischen IOM-Leitung und Mitgliedsstaaten, zwischen verschiedenen Gruppen von Mitgliedsstaaten (u.a. dominante Rolle der US-Regierung, Globaler Norden versus Globaler Süden) sowie zwischen der IOM und ihren institutionellen Konkurrenten, allen voran dem UNHCR und der ILO. Die erste Leitfrage lautet: *Wie hat sich die IOM von ihrer Gründung 1951 bis zur Gegenwart entwickelt und verändert, insbesondere in Hinblick auf ihre institutionellen und finanziellen Strukturen, ihre Praxis und ihre Diskurse und durch welche Konflikte waren diese Entwicklungen geprägt?*

Zweitens muss eine Erklärung der IOM-Entwicklung den historischen Kontext herausarbeiten, in dem die IOM in ihren verschiedenen Phasen agierte und der ihre Entwicklung entscheidend bestimmte. Die historische Kontextualisierung muss die Verschiebungen innerhalb jener ökonomischen und politischen Widersprüche, Konflikte und Krisen identifizieren, zu deren Regulation die IOM als internationaler Staatsapparat beizutragen versuchte. Eng damit verbunden, muss sie die gesellschaftlichen Widersprüche, Kämpfe und Kräfteverhältnisse herausarbeiten, innerhalb derer die IOM agierte, und die sich in ihrer institutionellen Entwicklung und Praxis materiell verdichteten. Bei aller notwendigen analytischen Offenheit wird die Kontextualisierung ihr besonderes Augenmerk auf die oben skizzierten fünf Strukturwidersprüche richten, die sich als Ergebnis des empirischen Forschungsprozesses als besonders relevant herausgestellt haben: die Eigensinnigkeit subalternen Mobilität, die Regulation von Arbeitskraftproblemen sowie von rassistisch überformten Klassenkämpfen, geostrategische Konflikte sowie die Eigendynamik der IOM-Bürokratie selbst. Entscheidend wird es dabei sein, zu rekonstruieren, wie die IOM-Bürokratie in ihrer relativen Handlungsautonomie mit historischen Konkretisierungen dieser Strukturwidersprüche umgegangen ist. Die zweite Leitfrage lautet: *Wie lässt sich die wechselhafte Entwicklung der IOM aus dem historischen Kontext heraus erklären, insbesondere in Hinblick auf die Konflikte und Krisen, zu deren Regulation die IOM beizutragen versuchte, und in Hinblick auf jene Widersprüche, Kämpfe und Kräfteverhältnisse, die ihre Entwicklung vorantrieben und sich in ihr materiell verdichteten?*

Angesichts der Bedeutung der IOM, ihrer ambivalenten Stellung und kontroversen Praxis war der Forschungsstand zur IOM lange Zeit dürftig und ist bis heute, trotz zahlreicher neuer Studien zu Einzelaspekten, fragmentarisch geblieben (für einen aktuellen Überblick siehe Pécoud 2018).<sup>10</sup> Im vorliegenden Buch möchte ich die Forschung zur IOM somit um drei zentrale Aspekte bereichern. Zunächst ist das Buch die erste Überblicksdarstellung zur Geschichte der IOM; zweitens geht es durch die Auswertung zahlreicher Primärquellen und auf Basis von Expert\*inneninterviews stärker auf die internen Konflikte der IOM ein als die bisher existierenden Arbeiten<sup>11</sup>; drittens entwickelt es eine kritisch-materialistische Forschungsperspektive, die die Entwicklung der IOM umfassend im historischen, vor allem politökonomischen Kontext verortet. Ohne den notwendigen Perspektivenpluralismus in Frage zu stellen, besteht deshalb der Einsatz des Buches aus einem an die (kritische) Migrations- und Grenzforschung gerichteten Appell des *Bringing Capitalism Back In*. Dabei gehe ich *explizit nicht* davon aus, dass die Geschichte der IOM oder breiterer Migrationsregime alleine von kapitalistischen Prozessen bestimmt wird oder sich mit Verweis allein auf diese erklären lässt. Die detaillierte empirische Rekonstruktion der IOM-Geschichte wird allerdings deutlich machen, wie die IOM und ihre Vorläufer-



organisationen seit Mitte der 1940er Jahre in keiner Weise ausschließlich, aber in doch auch maßgeblicher Weise zur Regulation politökonomischer, intersektional überformter kapitalistischer Widersprüche eingesetzt wurden. Hierzu zählen u.a. die Befriedung transnationaler Klassenkonflikte, die Lösung kapitalistischer Arbeitskraftprobleme sowie das Führen zentral auch ökonomisch bestimmter geostrategischer Konflikte. Auf diesen Aspekten liegt der Schwerpunkt des vorliegenden Buches, ohne die Relevanz anderer Dynamiken zu leugnen.

Neben dieser Einleitung und einem zusammenfassenden Schlusskapitel besteht das Buch aus sieben Kapiteln, die die Geschichte der IOM von der Gründungssituation in den 1940er Jahren bis ins Jahr 2018 chronologisch rekonstruieren und mit dem Ziel der Erklärung analysieren. Kapitel 2 beschreibt den historischen Kontext und den politischen Prozess, der nach dem Zweiten Weltkrieg zur Gründung der IOM führte. Kapitel 3 rekonstruiert das erste Jahrzehnt der Organisation, von 1951 bis 1962, ihre ›klassischen Aktivitäten‹, die auf die Auswanderung einer vermeintlichen Überbevölkerung aus Europa zielten, sowie ihre erste institutionelle Krise und deren Aufhebung, die sich aus der Hochphase des europäischen Fordismus ergab. Kapitel 4 analysiert die Periode von ICEMs Dauerkrise in den 1960er und 1970er Jahren, während der das Komitee lange Zeit weitgehend vergeblich darum kämpfte, als relevant für die Regulation der spezifischen Widerspruchskonfiguration jener Jahre anerkannt zu werden. Erst die Rolle als globale ›Fluchtkrisen-Feuerwehr‹ des westlichen Blocks im Kontext der Systemkonkurrenz ab Mitte der 1970er Jahre verhinderte eine Auflösung. Kapitel 5 stellt die Konsolidierungsphase der 1980er Jahre dar, in der das Komitee sich vor dem Hintergrund der Eskalation des Kalten Krieges im Globalen Süden und dem neuen, migrationspolitischen Chauvinismus im Globalen Norden stabilisieren konnte. Kapitel 6 rekonstruiert die Entwicklung der IOM in den turbulenten 1990er Jahren, in denen die Organisation politisch gestärkt in zahlreiche neue Arbeitsbereiche expandierte und nicht zuletzt in Osteuropa eine Schlüsselrolle in der restriktiven Transformation von Migrations- und Grenzregimen zu spielen begann. Kapitel 7 stellt die lange Expansion der IOM in der Amtszeit ihres Generaldirektors Brunson McKinley dar (1999-2008), in der sie nicht nur ihr Budget und die Zahlen ihrer Mitglieder, Büros und Angestellten vervielfachte, sondern zunehmend in die Schusslinie der Kritik von Menschenrechts-NGOs und linksradikalen Gruppen geriet. Kapitel 8 rekonstruiert schließlich die jüngste Phase der IOM-Geschichte, von 2009 bis 2018, und analysiert die trotz einer Kontinuität der operativen IOM-Praxis erstaunlich linksliberale Verschiebung ihrer Diskurse. Das Schlusskapitel 9 leistet eine zugespitzte Zusammenfassung der gesamten Geschichte der IOM und macht den Versuch, das kontingente Handeln der IOM und die historischen Widersprüche, Kämpfe und Kräfteverhältnisse in einem analytischen Narrativ zu verweben.

## Anmerkungen

- 1 Der Regime-Begriff verweist darauf, dass die Regulation von Migration nicht allein durch staatliche Behörden »von oben« geleistet wird, sondern das umkämpfte Resultat einer Vielzahl widersprüchlich agierender, staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure, Institutionen, Normen, Diskurse und Verfahren ist (Hess u.a. 2014: 18; Georgi 2016a; Pott/Rass/Wolff 2018).
- 2 Verdichtet haben sich diese Analysen im deutschsprachigen Raum u.a. im 2008 gegründeten *Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet.org), den Sammelbänden der Grenzregime-Reihe (Hess/Kasperek 2010; Hess u.a. 2014; Hess u.a. 2017), Mecheril u.a. (2013) und der 2015 etablierten Zeitschrift *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (movements-journal.org).
- 3 Migrantisierung beschreibt den Prozess, in dem Menschen durch Sprache, Diskurse und staatlich-administrative Verfahren als »Migrant\*innen« definiert und sozial konstruiert werden. Aus kritischer Perspektive gilt es, diese staatliche und/oder ethnischierende Kategorisierung nicht passiv zu übernehmen, sondern zu problematisieren (Georgi/Schatral 2012: 211; Labor Migration 2015)
- 4 In der vorliegenden Arbeit werden im Anschluss an Debatten postkolonialer Forschung die Adjektive »weiß« und »Schwarz«, wenn sie konkrete Menschen oder Bevölkerungsgruppen bezeichnen, kursiv bzw. groß geschrieben, um den sozial konstruierten und historisch kontingenten Charakter dieser gesellschaftlichen Kategorien deutlich zu machen (Eggers u.a. 2005).
- 5 Mit den Ausnahmen Russlands, Indonesiens und einiger autoritärer Staaten (u.a. Saudi Arabien, Kuwait, Katar, Bahrain) zählt die IOM heute alle wichtigen Staaten als Mitglieder. Allerdings sind die genannten Staaten offizielle »Beobachter« bei den IOM-Ratstreffen (Stand Oktober 2018).
- 6 Für eine ausführlichere Darstellung der theoretischen Grundlagen meiner kritisch-materialistischen Perspektive zur Analyse von Migrations- und Grenzregimen siehe Buckel u.a. (2014) sowie Georgi (2016a; ebd. 2016b: 19ff., 470ff.).
- 7 Zu meiner Kritik am Regime-Begriff der Transit Migration Forschungsgruppe siehe ausführlich Georgi (2016a: 185ff.).
- 8 Auch nach Alain Lipietz (1998a) ist eine »internationale Regulationsweise das, was man in der Theorie internationaler Beziehungen als »Regime« bezeichnet.« (Ebd.: 21)
- 9 Siehe zum Konzept der Eigensinnigkeit Alf Lütke (2015) und Benz/Schwenken (2005).
- 10 Außer durch zahlreiche empirische Forschungslücken und eine gewisse Oberflächlichkeit, die vor allem die internen Konflikte in den IOM-Gremien bislang fast völlig ignoriert hat, zeichnet sich der Forschungsstand zur IOM aus meiner Sicht durch weitere Probleme aus. Auffällig ist insbesondere der letztlich auf Politikberatung zielende Charakter von Arbeiten des politikwissenschaftlichen Mainstreams sowie die Vernachlässigung politökonomischer Dynamiken in der kritischen Forschung, in der sich viele Arbeiten auf die Analyse von Diskursen, Praktiken und Technologien der Grenzregime konzentrieren.
- 11 Neben Sekundärtexten sowie grauer Literatur zu Einzelaspekten der IOM, wird die vorliegende Studie auf 20 Expert\*inneninterviews und Primärquellen beruhen, insbesondere den Arbeits- und Gremienberichten der IOM selbst. Der Zugang zu den IOM-Primärquellen (v.a. Jahresberichte der Generaldirektoren, Finanzberichte, Berichte zu den Treffen des Executive Committees und des Rates) war unterschiedlich möglich. Die Dokumente aus dem Zeitraum bis Ende der 1980er Jahre waren mir nicht vollständig zugänglich, jene ab Ende der 1980er komplett. Einen faszinierenden Einblick hinter die Kulissen von ICEMs Ende der 1970er Jahre habe ich auf Basis der diplomatischen Depeschen der US-Regierung nehmen können, die 2013 von der Enthüllungsplattform Wikileaks unter dem Titel »Kissinger Cables« veröffentlicht wurden (belegt mit »US Cable« und Datum).

**Einleitung aus: Fabian Georgi: Managing Migration?**

**Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM)**

ISBN 978-3-86505-803-4 | © 2019 Bertz + Fischer Verlag | [www.bertz-fischer.de](http://www.bertz-fischer.de)