

Globale Migrationskontrolle

Die Vorgeschichte der IOM

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist erst seit kurzem in den Blickpunkt geraten. Trotz ihrer enormen Größe und ihres weltweiten Handlungsrahmens konnte sie lange Zeit fast ohne öffentliche Beachtung agieren.

In Deutschland wurde die IOM vor allem deshalb bekannt, weil sie eine der Organisationen ist, die für die Entschädigungszahlungen an Zwangsarbeiter zuständig geworden ist. Dabei fiel die IOM insbesondere durch die schleppende Bearbeitung der Anträge ehemaliger ZwangsarbeiterInnen auf. Inzwischen wissen wir jedoch, dass die IOM noch ganz andere Dinge auf dem Kerbholz hat. Sie unterhält für die australische Regierung Internierungslager auf Nauru, sie verriet dem türkischen Militär Flüchtlingsrouten, was zur Erschießung von Flüchtlingen führte.

Die IOM hat heute 103 Mitgliedsstaaten, zudem haben 41 Staaten einen Beobachterstatus. Sie hat ein Jahresbudget von 383 Mio. Euro und besitzt über 100 sogenannter Field Offices in allen Regionen der Welt und koordiniert auf allen Kontinenten Arbeitsgruppen mit einigen Ländern zur Steuerung der Migrationspolitik.

Die offizielle Geschichte der IOM beginnt mit einer auf Initiative der USA einberufenen Konferenz in Brüssel im Dezember 1951. In Brüssel wurde die Gründung eines „Provisional Committees for the Movement from Migrants from Europe“ (PICMME) beschlossen.

In der Selbstdarstellung der IOM nicht zu finden sind hingegen Fragen nach den Vorläufern von PICMME, die bei näherer Betrachtung ein besonderes Licht auf die IOM werfen. Die Entstehung internationaler Organisationen, die sich mit Flüchtlingsfragen beschäftigen, ist auf die Zeit nach dem 1. Weltkrieg zu datieren. Die erste internationale Organisation war die High Commission on Refugees, die am 27. Juni 1921 gegründet wurde. Sie war an den Völkerbund angegliedert und stand unter Leitung von Dr. Fritjof Nansen. In gewisser Weise ist sie der Vorläufer des UNHCR. Die Gründung der Organisation war die Reaktion einer bis dahin unbekanntem Welle an ethnischen Säuberungen, Massakern und Genozid, die mit und nach dem 1. Weltkrieg – insbesondere über Europa – hereinbrach.

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten lag der Fokus des Hochkommissars für Flüchtlinge des Völkerbundes im Balkan und in Deutschland. Schon 1933 richtete der Völkerbund eine Kommission für die Flüchtlinge aus Deutschland ein. Die ersten Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft verursachten jedoch vergleichsweise geringe Probleme für die Flüchtenden. Sie wurden in den meisten westeuropäischen Staaten mit offenen Armen aufgenommen.

Eine akute Krise trat erst mit dem Einmarsch deutscher Truppen in Österreich 1938. Hier begannen deutsche Einheiten, schnell und umfangreicher gegen die jüdische Bevölkerung vorzugehen. Mit allen Mitteln sollten die österreichischen Juden zur Ausreise bewegt werden. Aufgrund des massiven Drucks bemühten sich allein in Wien etwa 165.000 österreichische Juden einen Weg ins sichere Ausland zu finden.

Da über diese Menschen in der Presse umfangreich berichtet wurde, konnten die westlichen Regierungen ihre Augen schlecht gänzlich vor dem Elend der Verfolgten

verschließen.

Die Gründung der IGC

Am 25. März 1938 teilte Präsident Roosevelt auf einer Pressekonferenz mit, dass er mehrere Regierungen eingeladen hätte, sich der Frage der Unterbringung der deutschen und österreichischen Juden anzunehmen. Nach längeren Vorbesprechungen einigte man sich, die anstehenden Fragen auf einer internationalen Konferenz zu klären. Diese fand vom 6. bis zum 15. Juli 1938 im französischen Kurort Evian statt. Die Konferenz wurde zu einem Fiasko. Keines der Länder erklärte sich bereit, in größerem Umfang jüdische Flüchtlinge aufzunehmen. Um die Entscheidung, die den Verfolgten die Möglichkeit nahm, vor den Nazis zu fliehen, nicht zu offensichtlich werden zu lassen, gründeten die versammelten Staaten das „Intergovernmental Committee on Political Refugees“ (IGC) mit Sitz in London. Diese Konferenz und das dort initiierte Komitee sind insofern wichtig, als das hiermit ein Gremium entstand, das den Organisationsaufbau der IOM vorwegnahm und es zudem vom Komitee zur späteren IOM personelle Kontinuitäten gab.

Treibende Kraft bei der Gründung waren die USA, während Frankreich und Großbritannien eher dafür gewesen wären, die Kompetenzen des Hochkommissars des Völkerbundes für die deutschen Flüchtlinge zu stärken. Letztlich setzten sich die USA mit ihrer Forderung aber durch. Dadurch stand das IGC aber von Beginn an in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zum Völkerbund, das z.T. bis heute zwischen der IOM und dem UNHCR besteht.

Allerdings gibt es auch gravierende Differenzen zwischen dem damaligen IGC und der heutigen IOM. Damals bestanden alle Staaten darauf, die Befugnisse des IGC möglichst klein zu halten und taten dies unter anderem dadurch, dass dem IGC ein extrem kleines Budget zur Verfügung gestellt wurde. So musste das IGC mit einem jährlichen Verfügungstopf von 50.000\$ auskommen. Die IOM ist es hingegen inzwischen gelungen, einige Staaten von seiner Funktion zu überzeugen und verfügt heute über ein riesiges Budget.

Der erste Direktor des IGC, der US-Amerikaner George Rublee, versuchte sofort nach seiner Ernennung die Länder der Evian-Konferenz, doch noch zur Aufnahme der jüdischen Flüchtlinge zu veranlassen. Sein Ziel war es die Länder dazu zu bringen, Zahlen bekannt zu geben, wie viele Flüchtlinge sie bereit wären aufzunehmen, doch gelang es Rublee nicht, sein Ziel zu erreichen. Dadurch blieb dem von den Konferenzstaaten gemeinsam betriebenen IGC nichts anderes übrig, als die Politik der Abweisung von verfolgten Juden zu beklagen. Doch auch im IGC stand Rublee mit seinen Bemühungen weitgehend alleine. Selbst als in der westlichen Welt erste Nachrichten über den Holocaust bekannt wurden, änderten viele Länder ihre Politik nur langsam. Darum steht die Evian-Konferenz und das IGC heute stellvertretend für das Versagen der westlichen Welt im Angesicht des Holocaust.

Die Gründung der PICMME

Die Zeit vom Kriegsende bis zur Gründung der PICMME (also dem IOM-Vorläufer) 1951 war hinsichtlich der Flüchtlingsfragen weltweit stark auf Deutschland und Europa konzentriert. In Deutschland existierten bei Kriegsende etwa 7 Millionen

sogenannter displaced persons, also Personen, die in Deutschland waren, aber dort keine Heimat hatten. Beim Großteil der DPs handelte es sich um Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge aus anderen europäischen Ländern. Die meisten DPs konnten jedoch nach Beseitigung der Transportprobleme vergleichsweise problemlos in ihre Heimatländer zurückkehren, so dass zum Ende des Jahres 1945 etwa 5 der 7 Millionen DPs wieder in ihren Heimatländern waren. Übrig blieben im Wesentlichen jüdische Überlebende und Menschen, die aus Osteuropa stammten, aber nicht in die dort entstehenden kommunistischen Staaten zurück wollten. Bei den jüdischen Flüchtlingen zeigten die meisten westlichen Nationen keinerlei Aufnahmewillen, da es sich zumeist um ausgezehrtc Menschen handelte, die oftmals stark traumatisiert und nur selten erwünschte Handwerker waren. Da Großbritannien weiterhin keine Einreise nach Palästina duldetc, mussten die jüdischen Überlebenden weiterhin in Lagern in Deutschland verbleiben. Ein amerikanischer Untersuchungsbericht zu diesen Lagern kam zu dem Ergebnis, dass auch das US-Militär und die internationalen Organisationen die Juden in den Lagern nicht besser behandelte als die Nazis, nur das man sie nicht vernichtete. Die westliche Welt zeigte jedoch wenig Mitleid und beharrte darauf eine Einwanderung in ihre Länder nur im Rahmen einer erwünschten Bevölkerungspolitik und nach Beantwortung der Frage nach der Nützlichkeit der Einwanderer zuzulassen. So fanden die meisten jüdischen Überlebenden erst eine neue Heimat, als 1948 der Staat Israel gegründet wurde.

Im Zentrum der Diskussion standen jedoch vor allem die Flüchtlinge aus Osteuropa, die nicht in ihre Heimatländer zurückkehren wollten. Am 1. Juli 1947 gab es noch über 700.000 von ihnen in Deutschland von denen ein Großteil von der UNRRA betreut wurde und etwa 70.000 vom IGC. Auf Vorschlag des IGC wurde 1946 aber schon über die Zusammenführung beider Organisationen unter einer neuen Organisation nachgedacht. Aus der Zusammenlegung von IGC und UNRRA ging dann am 1. Juli 1947 die „International Refugee Organisation“ hervor, die ab dann für die 700.000 osteuropäischen Flüchtlinge in Deutschland zuständig war. Die IRO wurde vor allem massiv durch die USA unterstützt. Sie stellten etwa 40 Schiffe zur Verfügung, die zum Transport von Flüchtlingen genutzt werden konnten und den Großteil des Budgets von 450 Millionen Dollar der IRO, die eine bis dahin fast unvorstellbare Summe für Flüchtlingsfragen war.

In der Praxis der IRO kam es sehr schnell zu einem verhärteten Ost-West Konflikt. Die Sowjetunion und die kommunistischen Staaten bestanden darauf, dass die Menschen in ihre Heimat zurückkehren sollten, die westlichen Staaten weigerten sich, auf die Flüchtlinge Druck auszuüben. Da die IRO von den USA dominiert wurde, setzte sich hier die Politik durch, die Flüchtlinge nicht zurückzuschicken. Anfangs bemühte man sich hier noch darum, die Sowjetunion nicht zu brüskieren, in zunehmenden Masse wurden die Flüchtlinge aber zu einem Faustpfand des kalten Krieges, was für die Flüchtlinge den Vorteil hatte, dass die westlichen Staaten sie nun unter keinen Umständen mehr an die osteuropäischen Staaten zurückgeben wollten. Durch das große Budget standen der IRO nun Mittel zur Verfügung, die Flüchtlinge den westlichen Regierungen anzupreisen. Von Vorteil war für die IRO, dass es sich bei dem Großteil der Flüchtlinge um junge Männer und Frauen handelte, die im besten Erwerbssalter waren und zum Großteil zuvor in der Landwirtschaft oder im Handwerk gearbeitet hatten. So setzte sich mit der Zeit doch eine Aufnahmebereitschaft der westlichen Staaten durch und der IRO gelang es, von 1947 bis 1951 etwa 1 Million Flüchtlinge in den westlichen Staaten unterzubringen.