

# Die Rolle der IOM im UN-System

Im Jahr 2016 ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) Teil des UN-Systems geworden. Sie ist eine der weltweit führenden migrationspolitischen Organisationen und ist im Gegensatz zum Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nicht an eine bestimmte internationale Konvention gebunden. Dies bringt gewisse Probleme mit sich.



**Dr. Martin Geiger**, geb. 1975, ist Assistenz-Professor für Migrations- und Mobilitätspolitik am Institut für Politikwissenschaft an der Carleton Universität in Ottawa. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die interdisziplinäre Migrationsforschung.

## Vom Provisorium zur führenden migrationspolitischen Organisation

Im Jahr 1951 gründeten 16 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, mit dem Provisorischen Zwischenstaatlichen Komitee für die Auswanderung aus Europa (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe – PICMME) eine erste Vorläuferorganisation der IOM.<sup>3</sup> Auf Bestreben der USA entstand diese bewusst außerhalb des UN-Systems, um jegliche kommunistische Einflussnahme zu verhindern. Neben der Aufgabe der Umsiedlung europäischer Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten kamen schnell weitere Aufgaben hinzu und ihre Aktivitäten weiteten sich regional aus. Nach mehreren Umbenennungen erhielt die Organisation im Jahr 1989 ihren heutigen Namen. Gleichwohl ist die schnell wachsende Organisation immer außerhalb des UN-Systems geblieben.

Gegenwärtig umfasst die IOM 166 Mitgliedsstaaten und ihr operatives Budget beläuft sich auf rund 1,6 Milliarden US-Dollar.<sup>4</sup> Die Organisation zählt 1710 aktive Projekte und beschäftigt etwa 10 000 Angestellte.<sup>5</sup> Die IOM vertritt einen klaren globalen Führungsanspruch, den sie sich im Rah-

**D**ie Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) trat im Jahr 2016 als »verwandte Organisation«<sup>1</sup> den Vereinten Nationen bei.<sup>2</sup> Wie das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) wurde die IOM bereits im Jahr 1951 gegründet. In diesem Beitrag werden ihre historische Entwicklung, das Selbstverständnis und ihre Aktivitäten besprochen. Abschließend wird das Verhältnis der IOM zu anderen UN-Organisationen und ihre künftige Position innerhalb der Weltorganisation diskutiert.

<sup>1</sup> Im Unterschied zu den Sonderorganisationen der UN (zum Beispiel die ILO) beziehungsweise anderen UN-Organisationen (zum Beispiel das UNHCR) bleiben »verwandte Organisationen« an eigene Statute gebunden und sind nach Art. 57 und Art. 63 der UN-Charta von einer Rechenschaft gegenüber der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat ausgenommen.

<sup>2</sup> IOM, IOM Becomes a Related Organization to the UN, 25.7.2016, [www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un](http://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un)

<sup>3</sup> Jerome Elie, IOM, IOM from 1951–53, 2011, [www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/wmr2010/IOM-from-1951-53-Creationof-PICMME-ICEM.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/wmr2010/IOM-from-1951-53-Creationof-PICMME-ICEM.pdf); Richard Perruchoud, From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration, *International Journal of Refugee Law*, 1. Jg., 4/1989, S. 501–517.

<sup>4</sup> IOM, IOM Snapshot, Mai 2017, [www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom\\_snapshot\\_a4\\_en.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_snapshot_a4_en.pdf)

<sup>5</sup> Zum Vergleich: Das UNHCR weist aktuell ein Budget von 7,7 Milliarden US-Dollar auf, jedoch eine Mitarbeiterzahl, die mit rund 11 000 nur knapp höher ist als die der IOM: UNHCR, Figures at a Glance, 2017, [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html)

men ihrer Integration in das System der Vereinten Nationen im Juli 2016 ausdrücklich durch die UN bestätigen ließ.<sup>6</sup> Im Gegensatz zum UNHCR oder der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) vertritt die IOM keine spezifische völkerrechtliche Vereinbarung, wie beispielsweise das UNHCR das Übereinkommen

## Im Gegensatz zum UNHCR oder der ILO vertritt die IOM keine spezifische völkerrechtliche Vereinbarung.

über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) oder wie im Fall der ILO beispielsweise die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW). In vielen Aspekten gleicht die IOM eher einem multinationalen Unternehmen. So sind 97 Prozent ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht an den beiden Amtssitzen der IOM in Genf und New York beschäftigt.<sup>7</sup> Löhne und Sozialleistungen werden dadurch niedrig gehalten, dass die meisten von ihnen als Ortskräfte an einem der über 400 anderen Standorte angestellt sind und lediglich ortsüblich entlohnt werden. Verwaltungs- aber auch viele Entscheidungsfunktionen sind stark dezentralisiert und global auf Niedriglohnstandorte verlagert. Nach eigenen Angaben erzielt die IOM dadurch einen durchschnittlichen Verwaltungskostenanteil von lediglich sieben Prozent pro Projekt. Der Rest soll tatsächlich den eigentlichen Vorhaben zu Gute kommen.<sup>8</sup>

### Selbstunternehmerische, proaktive Organisation

Das Streben der IOM nach Kosteneffizienz und der intensive Wettbewerb, den sie aktiv sucht und an-

deren Akteuren gegenüber eröffnet, wirken sich nachhaltig auf den Organisationsstil, das Verhältnis zu anderen Akteuren und nicht zuletzt auf die Projekte der IOM und ihrer Angestellten aus. Die häufig nur kurzfristig beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind gezwungen, sich kontinuierlich für die Verlängerung bestehender und die Akquise neuer Projekte einzusetzen. Dies zieht ein ausgeprägtes Geschäftsgebaren und mitunter recht aggressives Lobbying nach sich. Aufgrund ihres Anspruchs nach globaler Führung, Flexibilität und Effizienz, ist es für die IOM unerlässlich, selbstunternehmerisch und proaktiv aufzutreten. Sie ist dazu gezwungen, Projekte und Politiklösungen voraus-eilend zu entwickeln, um diese dann bei einer entsprechenden »Nachfrage« direkt verfügbar zu haben und flexibel von einem erprobten auf einen völlig anderen Anwendungsfall übertragen zu können.

### Eine Migrationsstrategie für Albanien

Ein interessantes Beispiel ist die für das EU-Beitrittsland Albanien entwickelte »Migrationsstrategie«<sup>9</sup>. Sie wurde von der IOM konzipiert und zählt zu den ersten von vielen weiteren Strategien, die mittlerweile für eine Vielzahl von Ländern entwickelt wurden.<sup>10</sup> Faktisch handelte es sich bei dieser Strategie um eine grundlegende und fast komplette Neukonzeption der albanischen Migrationspolitik durch die IOM.<sup>11</sup> Nachdem es der IOM Anfang der zweitausender Jahre zunächst gelungen war, für ihre Projektidee eine Finanzierungszusage von der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde die Strategie schnell ausgearbeitet und der albanischen Regierung lediglich zur rechtlichen Verabschiedung vorgelegt. Nach einer kurzen Besprechung ohne jegliche parlamentarische Beteiligung beschloss die albanische Regierung einstimmig die Migrationsstrategie zum Jahresende 2004. Die IOM organisierte daraufhin Anfang des Jahres 2005 öffentlichkeitswirksam im besten Hotel Tiranas eine Messe zu dem Thema Migration, auf der die neue »Nationale Migrationsstrategie« sowie auch ein

<sup>6</sup> IOM, About IOM, 2017, [www.iom.int/about-iom](http://www.iom.int/about-iom); Fabian Georgi, For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in: Martin Geiger/Antoine Pécoud (Eds.), The Politics of International Migration Management, Basingstoke 2010, S. 45–72; UN-Dok. A/70/976 v. 8.7.2016, Art. 2.1.

<sup>7</sup> IOM, IOM Snapshot, a.a.O. (Anm. 4). Im Fall des UNHCR sind es 87 Prozent der Angestellten, die außerhalb der UNHCR-Hauptstandorte tätig sind: UNHCR, Figures at a Glance, a.a.O. (Anm. 5).

<sup>8</sup> IOM, Organizational Structure, 2017, [www.iom.int/organizational-structure](http://www.iom.int/organizational-structure)

<sup>9</sup> Government of Albania/IOM, National Strategy on Migration and National Action Plan on Migration, Tirana 2005.

<sup>10</sup> Siehe unter anderem IOM, Ukraine Adopts New Migration Strategy Developed with UN Migration Agency, 14.7.2017, [www.iom.int/news/ukraine-adopts-new-migration-strategy-developed-un-migration-agency](http://www.iom.int/news/ukraine-adopts-new-migration-strategy-developed-un-migration-agency)

<sup>11</sup> Martin Geiger, Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 141–159; Martin Geiger, Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine, Baden-Baden 2011, S. 210–215.

›Nationaler Aktionsplan‹ vorgestellt wurde, der ebenfalls durch die IOM ausgearbeitet worden war. Unter Beteiligung des örtlichen Leiters der IOM in Albanien wurde feierlich ein rotes Band durchschnitten und damit die neue albanische ›Regierungspolitik‹ symbolisch in Kraft gesetzt. Andere hochrangige Vertreter der IOM bezeichneten in ihren Grußworten die IOM als ›Hilfsakteurin‹ der albanischen Regierung, die sowohl dieser als auch der Europäischen Union (EU) zu Hilfe gekommen sei. Eine neue Migrationspolitik sei nun für Albanien entwickelt, diese entspreche den Vorstellungen der EU an das künftige Mitgliedsland und damit ließe sich auch bald ein Beitritt Albaniens zur EU erreichen.<sup>12</sup>

### ›Migrationsmanagement‹ als globales Leitmotiv der Migrationspolitik

Die IOM verfolgt ein eigenes migrationspolitisches Konzept: das ›Migrationsmanagement‹.<sup>13</sup> Dieses orientiert sich an den Vorschlägen, die in den frühen neunziger Jahren von Bimal Ghosh, dem damaligen Berater für Migration, Entwicklung und Menschliche Sicherheit für die Kommission für Weltordnungspolitik (Commission on Global Governance), vorgelegt wurden.<sup>14</sup> Die Kritik an diesem Konzept bezieht sich vor allem auf das eigene Leitmotiv der IOM, das ›Migrationsmanagement zum Nutzen für alle‹ (›Managing Migration for the Benefit for All‹)<sup>15</sup>, propagiert. Oft steht dieser Anspruch in einem scharfen Widerspruch zu den tatsächlichen IOM-Aktivitäten und deren Konsequenzen für Migrantinnen und Migranten sowie für Flüchtlinge.<sup>16</sup> Gerade im Hinblick auf die albanische Migrationsstrategie ist außerdem fraglich, inwieweit bestimmte Politiklösungen der IOM überhaupt demokratisch legitimiert, politisch nachhaltig und gesamtgesellschaftlich zu beurteilen sind. Dies gilt auch, wenn sie eventuell mit großem Nutzen



Während des UN-Gipfels für Flüchtlinge und Migranten im September 2016 unterzeichneten der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (r.) und der IOM-Generaldirektor William Lacy Swing das Kooperationsabkommen.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

verbunden sind wie beispielsweise ein schnellerer Beitritt eines Landes zur EU. Bedenklich ist außerdem, dass die IOM in ihrem Migrationsmanagement mehrere Politikbereiche zusammenführt: neben Entwicklung, Gesundheit und humanitäre Hilfe auch Flucht und Asyl.<sup>17</sup> Mit ihrem Konzept versucht die Organisation nicht zuletzt auch ihren globalen Führungsanspruch zu vertreten. Sie geht dabei gezielt Überschneidungen ein und provoziert Konflikte mit anderen Organisationen. Dies betrifft etwa das UNHCR hinsichtlich des Schutzes, der Umsiedlung und der Rückkehr von Flüchtlingen. Ein weiteres Beispiel ist die ILO, die bereits seit dem Jahr 1919 für viele Aspekte der Arbeitsmigration und den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten zuständig ist. In ihrer jährlichen Publikation ›Migrationsinitiativen‹ (›Migration Initiatives‹) schlägt die IOM bezüglich der verschiedenen Aktivitätsfelder ihres Migrationsmanagements für fast alle Länder maßgeschneiderte Maßnah-

<sup>12</sup> Peter Schatzer, Welcoming Words, in: IOM/Government of the Republic of Albania. Workshop on the National Strategy for Migration, Tirana, S. 19–21; Geiger, Mobility, Development, Protection, EU-Integration!, a.a.O. (Anm. 11).

<sup>13</sup> IOM, A Conceptual Model for Migration Management, in: IOM, Essentials of Migration Management, Geneva 2004, S. 6; Fabian Georgi, Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts, Juridikum. Zeitschrift für Politik, Recht, Gesellschaft, 28. Jg., 2/2009, S. 82–85; Georgi, For the Benefit of Some, a.a.O. (Anm. 6); Sara Kalm, Liberalizing Movements, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 21–44.

<sup>14</sup> Bimal Ghosh, Movements of People. The Search for a New International Regime, Genf 1993; Bimal Ghosh, Introduction, in: Bimal Ghosh (Ed.), Managing Migration. Time for a New International Regime?, Oxford/New York 2000, S. 1–5; Geiger/Pécoud, The Politics of International Migration Management, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 1–20.

<sup>15</sup> William L. Swing, Managing Migration for the Benefit of All, Rede des IOM-Direktors auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos, agenda.weforum.org/2012/01/davos-2012-managing-migration-for-the-benefitof-all/

<sup>16</sup> Georgi, For the Benefit of Some, a.a.O. (Anm. 6); Sara Kalm, Liberalizing Movements, a.a.O. (Anm. 13); Fabian Georgi/Susanne Schatral, Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration, in: Martin Geiger/Antoine Pécoud (Eds.): The New Politics of International Mobility, IMIS-Beiträge 40, Osnabrück 2012, S. 193–221.

<sup>17</sup> IOM, A Conceptual Model, a.a.O. (Anm. 14).

men vor.<sup>18</sup> Diese tragen bereits ein ›Preisschild‹ – den Betrag, den sich die IOM zur Finanzierung des betreffenden Projekts von internationalen Gebern erhofft.

Zu den Projekten der IOM zählen unter anderem die in Deutschland im Jahr 2017 stärker ins öffentliche Bewusstsein geratenen freiwilligen Rückkehrprogramme.<sup>19</sup> Die IOM organisiert dabei die Rückführung abgelehnter Asylbewerberinnen und

wie den Ausbau von Grenzschutzmaßnahmen handelt.<sup>22</sup> Die starke Expansion der IOM der vergangenen Jahre und Jahrzehnte kann als Beleg dafür dienen, dass die Organisation mit ihrem Migrationsmanagement eine äußerst erfolgreiche Politik verfolgt und optimal am Markt platziert ist. Bei vielen der durch die IOM umgesetzten Maßnahmen liegt der Verdacht nahe, dass diese ohne entsprechende Vorarbeit und Lobbying der Organisation möglicherweise von den Gebern gar nicht als notwendig und förderungswürdig wahrgenommen worden wären.

Während für Deutschland noch keine entsprechenden Studien vorliegen, zeigt sich im Fall Kanada, dass mittlerweile nicht nur sogenannte fragile oder erheblich schwächere Staaten (etwa Albanien) stark von der IOM beeinflusst und faktisch sogar von ihr abhängig geworden sind.<sup>23</sup> Auch in Kanada, das selbst eine sehr proaktive Migrationspolitik verfolgt, werden wesentliche Bestandteile dieser Migrationspolitik von der IOM umgesetzt. Darunter sind Programme zur Umsiedlung von Flüchtlingen, Orientierungsangebote, mit denen Zuwanderinnen und Zuwanderer bereits in den Herkunftsländern auf ihr Leben in Kanada vorbereitet werden, oder auch die umstrittenen Saisonarbeitsprogramme in der Landwirtschaft.

## Im Fall Kanada zeigt sich, dass nicht nur fragile oder erheblich schwächere Staaten stark von der IOM beeinflusst und sogar von ihr abhängig geworden sind.

-bewerber und irregulärer Migrantinnen und Migranten in ihr jeweiliges Herkunftsland. Im Unterschied zu behördlich und zwangsweise durchgeführten Abschiebungen, wartet die IOM mit finanziellen Anreizen auf, die unter Umständen sogar in Mikrokrediten bestehen.<sup>20</sup> Rückkehrverpflichtete sollen auf diese Weise dazu bewegt werden, ›freiwillig‹ in ihr Herkunftsland zurückzureisen. Tatsächlich bedeutet dies, dass sie beispielsweise wie gewöhnliche Passagiere am Flughafen einchecken und ihre Rückführung selbst ›durchführen‹. Programme ähnlich dem deutschen Reintegrations- und Emigrationsprogramm für Asylsuchende<sup>21</sup> (REAG) bewirbt und betreibt die IOM proaktiv und weltweit.

Das Migrationsmanagement der IOM, das sogar den Entwurf kompletter staatlicher Migrationspolitiken anbietet, gleicht somit einem Baukasten. Die internationalen, in aller Regel staatlichen Geldgeber haben die Möglichkeit, aus dem ›IOM-Katalog‹ auszuwählen und können zusammen mit der IOM ihre migrationspolitischen Vorstellungen gewissermaßen ›modular‹ umsetzen und (weiter) entwickeln. Die IOM kommt schlichtweg den Anfragen nach, für die sie ›bezahlt‹ wird, auch wenn es sich dabei häufig um restriktive Maßnahmen

## Verhältnis und künftige Position der IOM im UN-System

Die bislang zur IOM vorliegenden Studien belegen ein hochgradig voneinander abhängiges und auf eine enge Kooperation mit anderen Organisationen angelegtes Verhältnis, auf das die IOM bei ihren Aktivitäten dringend angewiesen ist.<sup>24</sup> Oftmals dienen lokale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) als Umsetzungspartner, die allerdings nicht selten selbst durch (ehemalige) IOM-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegründet worden sind. Die IOM steht in anderen Aufgabenbereichen, die sich mit den Themen Flucht oder Schutz von Migrantinnen und Migranten befassen, oft in einer besonderen und ständigen Dreiecksbeziehung mit dem UNHCR

<sup>18</sup> IOM, Migration Initiatives 2017, Genf 2017, zu finden unter [publications.iom.int/books/migration-initiatives-2017](https://publications.iom.int/books/migration-initiatives-2017)

<sup>19</sup> Jonathan Hackenbroich, Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.12.2016.

<sup>20</sup> Martin Geiger, Freiwillige Rückkehr nach Albanien. Das Management von Migration am Beispiel der Rückführungsprogramme der Internationalen Organisation für Migration, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 34. Jg., 3–4/2009, S. 275–298.

<sup>21</sup> IOM, REAG/GARP-EN, 2016, [germany.iom.int/en/reaggarp-en](https://germany.iom.int/en/reaggarp-en)

<sup>22</sup> Philippe Frowd, The Field of Border Control in Mauritania, Security Dialogue, 45. Jg., 3/2014, S. 226–241.

<sup>23</sup> Martin Geiger, Ideal Partnership or Marriage of Convenience? Canada's Ambivalent Relationship with the International Organization for Migration, Journal of Ethnic and Migration Studies (im Erscheinen).

<sup>24</sup> Siehe unter anderem: Frowd, The Field of Border Control in Mauritania, a.a.O. (Anm. 22); Geiger, Europäische Migrationspolitik, a.a.O. (Anm. 11), S. 215–228; Philippe Poutignat/Jocelyne Streiff-Fénart, Migration Policy Development in Mauritania: Process, Issues, and Actors, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 202–219.



und der ILO. Diese Dreiecksbeziehung beinhaltet neben enger Kooperation allerdings oft auch Konflikt und einen aggressiven Wettbewerb. Je nach Anlass und Projekt schließen sich diesem problematischen Beziehungsgefüge schnell noch andere, sowohl nichtstaatliche als auch zwischenstaatliche Organisationen an. Zu letzteren zählen weitere Unterorganisationen der UN, aber auch regionale Organisationen, die nicht dem UN-System angehören. Dazu gehören etwa das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPPD<sup>25</sup>) oder auch spezialisierte Agenturen wie die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex).

Beginnend mit den Vorschlägen von Ghosh in den neunziger Jahren für ein internationales Migrationsregime sind bis zur Gegenwart mehrfach Aufrufe für eine bessere Zusammenarbeit und eventuell sogar eine Zusammenlegung der bestehenden Organisationen IOM, UNHCR und ILO erfolgt – so unter anderem auch im Abschlussbericht der Weltkommission für internationale Migration (Global Commission on International Migration – GCIM).<sup>26</sup> Eventuell ist das im Jahr 2016 erfolgte ›Näherrücken‹ der IOM an die UN ein erster Schritt in Richtung einer verbesserten Zusammenarbeit. Für das tatsächliche künftige Verhältnis der IOM zu den UN, den anderen migrations- und flüchtlingsbezogenen UN-Organisationen und auch hinsichtlich der weiteren Relevanz der IOM in der globalen Migrationspolitik sind aktuell kaum noch Prognosen abzugeben. Vielmehr sind durch die Annäherung der IOM an die UN gewisse Probleme und Herausforderungen aufgetreten beziehungsweise erneut sichtbar geworden. Sie werfen ernst zu nehmende Fragen auf.

Erstens ist mit dem im Juli 2016 geschlossenen Abkommen die IOM nicht nur zu einer ›verwandten Organisation‹ geworden. Erstmalig erfolgte durch die UN auch eine formelle Anerkennung der globalen migrationspolitischen Führungsrolle der IOM. Die IOM ist nun unbestreitbar die globale Migrationsorganisation, während von der ILO, aber auch von dem UNHCR im Abkommen zwischen der IOM und den UN keine Rede war.<sup>27</sup> Dies stimmt für das künftige Verhältnis dieser drei Großorgani-

sationen außerordentlich bedenklich, aber nicht nur für dieses, sondern insgesamt auch für die Position der IOM zu und innerhalb der UN. Der Umstand, dass die IOM lediglich eine ›verwandte Organisation‹ geworden ist, bedeutet, dass sich die Arbeitsbereiche zwischen den genannten Organisationen auch in Zukunft weiterhin überschneiden können. Denn im besagten Abkommen findet keine Abgrenzung zum flüchtlingspolitischen Bereich des UNHCR oder zur migrationspolitischen Rolle der ILO statt. Der Wettbewerb zwischen IOM, UNHCR und ILO könnte sich daher ungehindert fortsetzen, weiter nachteilig entwickeln und eventuell sogar noch weiter intensivieren.

Zweitens starteten die UN im September 2016, und damit unmittelbar nach dem ›IOM-Beitritt‹ zum UN-System, die Initiative, bis zum Jahr 2018 je einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration sowie für Flüchtlinge zu entwickeln.<sup>28</sup> Spekuliert wird, ob sich die IOM gerade deshalb in Richtung der UN bewegt hat, weil ihr direkt die Führungsrolle bei der Aushandlung des Migrationspakts zugetragen wurde. Eventuell wäre

**Mit dem im Juli 2016 geschlossenen Abkommen erfolgte durch die UN eine formelle Anerkennung der globalen migrationspolitischen Führungsrolle der IOM.**

dies nicht geschehen, wäre die IOM zu diesem Zeitpunkt noch nicht in das UN-System integriert worden. Während dem UNHCR die Führungsrolle beim Flüchtlingspakt zugesprochen wurde, blieb die ILO unberücksichtigt, obwohl gerade ihr zumindest eine Teilführung beim Migrationspakt hätte übertragen werden können. Wäre die IOM nicht Teil des UN-Systems geworden, wäre der Führungsauftrag möglicherweise an die ILO ergangen.

Drittens wurden dem Migrationspakt durch die UN-Generalversammlung die Adjektive ›sicher‹, ›geordnet‹ und ›regulär‹ (im Sinne einer legalen Migration) beigelegt, was zukünftig ebenfalls einige

<sup>25</sup> Die Webseite ist unter [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org) zu finden; Fabian Georgi, Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development, Saarbrücken 2007.

<sup>26</sup> Ghosh, *Movements of People*, a.a.O. (Anm. 14); Bimal Ghosh, *New International Regime for Orderly Movements of People? What will it look like?*, in: Ghosh (Ed.), *Managing Migration*, a.a.O. (Anm. 14), S. 220–247; GCIM, *Migration in an Interconnected World. New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, New York/Genf 2005, S. 75.

<sup>27</sup> UN-Dok. A/70/976 v. 8.7.2016, Art. 2.1.

<sup>28</sup> UN-Dok. A/RES/71/1 v. 3.10.2016; siehe dazu auch den Beitrag von Anne Koch in diesem Heft.

Probleme bereiten könnte. Im Gegensatz zur IOM ist es eigentlich die ILO, die sich seit ihrer Gründung im Jahr 1919 für den Schutz und die Rechte von Migrantinnen und Migranten einsetzt. Die ILO als älteste migrationsbezogene zwischenstaatliche Organisation hätte daher hinsichtlich ›sicherer‹ und

durch die UN auf bestimmte Normen oder Konventionen verpflichten lassen solle.<sup>31</sup> Hinsichtlich der nur wenig später übertragenen Führungsrolle zum Migrationspakt für die Zukunft der IOM in den UN und vor allem im Hinblick auf den künftigen Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten scheint auch dies außerordentlich bedenklich.

Viertens ergibt sich eine besondere Herausforderung daraus, dass bei der IOM als lediglich ›verwandte Organisation‹ der UN die Korrektivmöglichkeit der Rechenschaftspflicht nicht greift, zu der im Gegensatz alle Sonderorganisationen (darunter das UNHCR und die ILO) gegenüber der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat der UN verpflichtet sind. Zudem wird die Führung der IOM weiterhin durch die IOM-Mitgliedstaaten bestellt und kann nur durch diese abgesetzt werden, nicht etwa durch die UN-Generalversammlung.

## Ausblick

Der weiterhin hohe Freiheitsgrad der recht mächtigen IOM könnte in Zukunft also zu mehreren neuen Problemen führen, während die bisher bestehenden Probleme durch die Vereinbarung vom Juli 2016 nicht tatsächlich ausgeräumt worden sind. Die größere institutionelle Nähe der IOM zu den UN bietet jedoch auch die Chance eines verstärkten Dialogs und einer sich verstärkenden genuin gleichberechtigten Kooperation. Eventuell könnte dies irgendwann darin münden, dass sich eine Mehrheit der IOM-Mitgliedstaaten doch dazu entschließt, das IOM-Statut an die geltenden Regeln der UN heranzuführen und die IOM vielleicht zu einer UN-Sonderorganisation werden zu lassen. Ob dieses Szenario wahrscheinlich ist, die IOM gewissermaßen durch eine in den nächsten Jahren nach und nach erfolgende ›Sozialisierung‹ durch das UN-System eine stärker normbasierte und vollumfänglich normrespektierende Organisation werden wird, kann abschließend nicht beantwortet werden. Es wäre jedoch eine wünschenswerte und notwendige Entscheidung.

## Bedenklich ist, dass sich im Statut der IOM keine explizite Anerkennung der Menschenrechte oder der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen findet.

›geordneter‹ Migration zweifellos die Führungsrolle übernehmen können. Interessanterweise zählen die genannten Adjektive aber genau zu denjenigen, mit denen auch die IOM seit den neunziger Jahren ihre Aktivitäten und ihr Migrationsmanagements zu umschreiben und bewerben versucht.<sup>29</sup> Bedenklich ist allerdings, dass sich im Statut der IOM keine explizite Anerkennung der Menschenrechte oder der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen findet.<sup>30</sup> Nur wenige Wochen vor der institutionellen Annäherung der IOM an die UN hatten sich die IOM-Mitgliedstaaten während eines Sondertreffens erneut darauf verständigt, dass die IOM auch nach ihrer Integration in das UN-System weiterhin eine Organisation ohne normativen Rahmen bleibe, sie sich also nicht

## English Abstract

Martin Geiger

**The Role of the IOM within the UN System** pp. 201–206

In 2016, the International Organization for Migration (IOM) became a 'Related Organization' of the United Nations. Since 1951, the IOM has developed into the world's leading intergovernmental organization for migration. The organization did not only become a close collaborator of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the International Labor Organization (ILO) and the UN system at large, it also turned into one of their fiercest competitors. This contributes to the IOM's self-understanding and its dominance in migration politics and related fields. In the light of the IOM's recent 'UN accession', its position within the UN and its future relationship with UNHCR and ILO will be discussed.

<sup>29</sup> Siehe beispielsweise IOM, New Campaign to Promote Safe Migration, 13.7.2006, [www.iom.int/news/new-campaign-promote-safe-migration](http://www.iom.int/news/new-campaign-promote-safe-migration)

<sup>30</sup> IOM, Constitution of the International Organization for Migration, Brüssel 1951, Art. 1.3.

<sup>31</sup> IOM Doc. C/Sp/1/14/Rev.2 v. 30.6.2016.