
1 Einleitung

1.1 Migrationsregime zwischen Sicherheits- und Nutzenlogik

Fast vierhundert Personen starben, als am 3. Oktober 2013 ein Flüchtlingsboot vor der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa kenterte. Diese Toten reihen sich ein in eine lange Liste von geschätzt 20.000 Menschen, die seit 1993 beim Versuch umkamen, die Barrieren des militarisierten Grenzschutzes der Europäischen Union zu überwinden. Nur wenige Stunden waren seit dem Unglück vergangen, da wurden die ersten Stimmen laut, die eine Wende in der europäischen Migrationspolitik forderten. Die Quintessenz der dominanten Argumentation lautete, dass Europa nicht nur aus humanitären Gründen Wege der legalen Migration schaffen müsse, sondern vor allem, um das Potenzial jener zu nutzen, die über wichtige Qualifikationen verfügen. Flüchtlingsströme sollten, in anderen Worten, rechtlich ausgestaltet und so rational steuerbar gemacht werden. Wer dann noch trotz mangelnder Qualifikation den Weg nach Europa antritt, müsse sich, in den Worten des prominenten Migrationsexperten Klaus Bade, »damit abfinden, dass er in der Regel zurückgebracht wird, denn er hätte sich ja legal melden können, auch, wenn das unter Umständen vielleicht sogar jahrelange Wartezeiten impliziert, um z. B. Sprachkenntnisse zu erwerben. Denn Warten ist immer besser als ertrinken« (Deutschlandradio Kultur 2013).

Diese Argumente für eine migrationspolitische Wende sind symptomatisch für eine seit Mitte der 2000er-Jahre zu beobachtende Entwicklung: Nachdem Migration jahrzehntelang in Medien und Politik hauptsächlich als Bedrohung diskutiert worden war, werden seit Mitte der 2000er-Jahre Stimmen laut, die den Nutzen und die Notwendigkeit der Zuwanderung betonen. Getragen von einer Allianz aus Unternehmerverbänden, sozialwissenschaftlichen ExpertInnen und supranationalen Organisationen wie der IOM scheint sich eine rationale Migrationspolitik durchzusetzen, die Migration positiv zum maximalen Nutzen aller Beteiligten zu gestalten verspricht – statt sie als mit irrationalen Ängsten verknüpftes Sicherheitsthema zu verhandeln.

Auch die österreichische Migrationspolitik – Gegenstand dieser Arbeit – folgt

diesem Muster. Die 2012 eingeführte Rot-Weiß-Rot-Karte, so getauft in Anlehnung an die US-amerikanische Green-Card und die Blue-Card der EU, steht beispielhaft für das Streben, sich im globalen Wettstreit um die »besten Köpfe« nicht abhängen zu lassen. Das wichtigste Instrument in diesem Wettstreit ist die positive rechtliche Diskriminierung: Wer etwas leistet, soll rechtlich belohnt werden, umgekehrt sollen rechtliche Privilegien als Anreiz für, der Vorstellung nach, leistungs- und integrationswillige Fachkräfte dienen. Ganz in diesem Sinn wurde im Frühjahr 2013 auch das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz novelliert: Eine beschleunigte Einbürgerung nach sechs Jahren Aufenthalt wird von einem überdurchschnittlichen und stabilen Erwerbseinkommen und einem Engagement in Freiwilligenorganisationen abhängig gemacht.

Beschlossen wurde die Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom österreichischen Ministerrat am 30. April 2013. In unmittelbarer räumlicher und zeitlicher Nähe benannte am 1. Mai eine Gruppe von Flüchtlingen symbolisch den zentral gelegenen Sigmund-Freud-Park in Refugee-Protest-Park um – ein kleines Element eines Protestes, der davor unter anderem wochenlange Hungerstreiks umfasst hatte. Im Zentrum dieses Protests stand (und steht) die Forderung, überhaupt geregelt an eine Erwerbstätigkeit kommen und sich als engagierte Gesellschaftsmitglieder betätigen zu können. Die ständig von Abschiebung bedrohten und weitgehend entrechteten Flüchtlinge auf der einen und die vom neuen österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz wie auch von ProponentInnen einer nutzungsgesteuerten Zuwanderung imaginierte Gruppe von erfolgreichen, wohlintegrierten und nützlichen Neo-EuropäerInnen auf der anderen Seite markieren zwei Extreme des derzeitigen migrationsrechtlichen Spektrums. Sie werden durch eine unüberschaubare Sammlung an Gesetzen und Regelungen auseinanderdividiert. Das dabei wirksame juristische Regelwerk zeichnet neben seiner Unübersichtlichkeit vor allem aus, dass es zum größten Teil nach 1989 geschrieben wurde – begleitet von langwierigen und widersprüchlichen Aushandlungsprozessen.

In diesen migrationspolitischen Aushandlungsprozessen spielen zwei Argumentationslogiken eine herausragende Rolle, die in aktuellen Diskussionsbeiträgen vorwiegend als gegensätzliche politische Standpunkte inszeniert werden: eine utilitaristische Nutzenlogik, die mit dem »rationalen« Schwenk der letzten Jahre und mit Maßnahmen wie der Rot-Weiß-Rot-Karte in Verbindung gebracht wird, und eine restriktive Sicherheitslogik, die Migration als existenzielle Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat, die öffentliche Ordnung und nationale Identitäten inszeniert und die unter anderem die Anti-Asyl-Politik seit den späten 1980er-Jahren geprägt hat.

Schon ein oberflächlicher Blick hinter die rhetorischen Kulissen zeigt, dass das tatsächliche Verhältnis zwischen diesen beiden migrationspolitischen Logiken unklar und umstritten ist. In zahlreichen Diagnosen werden sie als un-

vereinbare und konkurrierende Politikansätze konzipiert, die entgegengesetzte Pole des migrationspolitischen Raums markieren. Andere Analysen streichen dagegen die funktionalen Entsprechungen zwischen der *Sekuritisierung* und der *Ökonomisierung* von Migration heraus, bieten aber keine zufriedenstellende Erklärung dafür, wie dieses funktionale Zusammenspiel angesichts der offensichtlichen Widersprüche in den jeweiligen Problemwürfen zustande kommen kann.

Am Beispiel der Entwicklung des österreichischen Migrationsregimes seit dem Zweiten Weltkrieg geht die vorliegende Arbeit dem spannungsreichen Wechselspiel dieser beiden migrationspolitischen Logiken nach. Der analytische Fokus liegt dabei auf der Ebene des politischen Diskurses: In den Blick rücken die Formen, in denen Migration als ein Problem definiert wird, und die Logiken, nach denen der Gegenstand Migration verhandelt wird. Sekuritisierung und Ökonomisierung werden als zwei Arten der politischen Problemdefinition gefasst, die einer liberalen politischen Rationalität entsprechen. Als zentraler theoretischer Bezugspunkt dieser diskurstheoretischen Konzeption dient Foucaults Analytik der liberalen »Kunst zu regieren« (Foucault 2006a/2006b; Bröckling et al. 2000; Krasmann/Volkmer 2007). Der diskurstheoretische Ansatz rückt den konstruierten und gewordenen Charakter von Regelungen und Problemdefinitionen in den Blick, die, einmal etabliert, natürlich und selbstverständlich wirken.

Die konkreten historischen Formen der Problematisierung von Migration hängen dabei auch davon ab, wer wann zu wem aus welcher Position und mit welchen Interessen spricht, und damit vom politisch-ökonomischen Kontext und gesamtgesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Um dieser politisch-ökonomischen Einbettung (migrations-)politischer Entwicklungen gerecht zu werden, werden im Folgenden die diskursiven Entwicklungen aus einer regimetheoretischen Perspektive analysiert (Transit Migration 2007; Hess/Kasperek 2010), die den umkämpften, in breitere gesellschaftliche Machtstrukturen, Ungleichheitsverhältnisse und Transformationsprozesse eingebetteten Charakter der Politikgestaltung akzentuiert (Jessop 2002/2008).

Auf dieser theoretischen Grundlage lässt sich das Verhältnis von Sicherheits- und Nutzenlogik als spannungs- und folgenreiches Anstachelungsverhältnis charakterisieren, das in den Grundzügen des liberalen Nationalstaats angelegt und daher in dessen Rahmen nur schwer zu überwinden ist. Das Wechselspiel dieser beiden Logiken erweist sich dabei als durchaus produktiv, weil es, um bei der Foucault'schen Terminologie zu bleiben, die Durchsetzung neuer politischer Technologien ermöglicht. Im Kern geht es dabei um die Durchsetzung von Kriterien und Kategorien, die ausgefeilte Formen der rechtlichen Differenzierung zwischen MigrantInnen erlauben. Solche »rechtmäßigen« Instrumente spielen eine entscheidende Rolle in der politischen Regulation der Arbeitsmi-

gration im liberalen Nationalstaat. Über diese Möglichkeiten zur rechtlichen Differenzierung und Kategorisierung von Bevölkerungsgruppen verfügen Nationalstaaten aber nicht von jeher und selbstverständlich: Bis Mitte der 1920er-Jahre war etwa in Österreich nicht einmal die basale rechtliche Unterscheidung zwischen nationaler und ausländischer Arbeitskraft etabliert.

Der historisch-vergleichende Blickwinkel dieser Arbeit soll unter anderem erlauben, diese Prozesse der Entwicklung und Durchsetzung von politischen Instrumenten und rechtlichen Regelungen nachzuzeichnen. Darüber hinaus ermöglicht der Vergleich von Epochen (zugespitzt der Nachkriegsjahrzehnte bis 1989 mit den Entwicklungen der 1990er- und 2000er-Jahre), die Entwicklung des migrationspolitischen Diskurses in ihrer Einbettung in politisch-ökonomische Konfigurationen und Transformationsprozesse zu untersuchen.

Der breite historische Blickwinkel geht mit einer Fokussierung auf einen einzelnen nationalen Kontext einher. Das in dieser Arbeit besprochene österreichische Migrationsregime hat in der internationalen Forschung zu Migrationspolitik bisher relativ wenig Beachtung gefunden¹. Die spezielle Kombination an für die Migrationspolitik relevanten Faktoren und Prozessen macht es aber gerade für den in ganz Westeuropa zu konstatierenden migrationspolitischen Bruch nach 1989 zu einem aufschlussreichen Beispiel. Zu diesen analytisch relevanten Kontextfaktoren zählen die geopolitische Positionierung an der Grenze zwischen den beiden Blöcken des Kalten Kriegs, das komplexe Zusammenspiel von Flüchtlings- und Arbeitsmigration über den gesamten untersuchten Zeitraum und die große Bedeutung rechtsextremer politischer Kräfte speziell ab Mitte der 1980er-Jahre.

Das Ziel dieser Arbeit ist nicht, eine Geschichte des österreichischen Migrationsregimes zu schreiben. Sie nimmt aber die Diskussion mit bestehenden Befunden zu migrationspolitischen Entwicklungen in Österreich auf.² Auf der theoretischen Grundlage dieser Arbeit ergeben sich dabei im Vergleich zu etablierten Deutungen einige Verschiebungen. So liegt der analytische Fokus weniger auf den verschiedenen Akteuren der Migrationspolitik als auf der Ebene des Diskurses in seiner Einbettung in politisch-ökonomische Konjunkturen und damit auf überindividuellen Strukturen und Aussagesystemen.³ Gleichzeitig

1 In der sozialwissenschaftlichen Diskussion über Migrationspolitik werden einige nationale Migrationsregime bevorzugt diskutiert – dazu zählen für den europäischen Kontext neben dem deutschen und dem französischen auch das niederländische, schwedische, britische, italienische und das Schweizer Regime (exemplarisch: Castles/Kosack 1973; Hammar 1985; Thränhardt/Hunger 2003; Menz 2009).

2 Zu den zentralen Bezugspunkten meiner Darstellung zählen die Arbeiten zur österreichischen Migrationspolitik von Matuschek (1985), Wimmer (1986a), Sari (1988), Prader (1992a), Gächter (1992), Parnreiter (1994), Fassmann/Münz (1995), Heiss/Rathkolb (1995), Volf (1995), Bauböck (1996), Sensenig-Dabbous (1998), Perchinig (2010) und Kraler (2011).

3 Arbeiten zu migrationspolitischen Diskursen sind für Österreich bisher kaum zu finden, als

ergeben sich andere thematische Schwerpunkte: Aspekte und Episoden, die in der bisherigen Auseinandersetzung relativ wenig beachtet wurden, rücken in den Brennpunkt: Beispiele sind die Durchsetzung des Inlandarbeiterschutzgesetzes 1925 und der zu Beginn der 1990er-Jahre eingeführte Saisonarbeiterstatus. Vor allem aber ist der analytische Blickwinkel selbst mit einer spezifischen Form der Problematisierung verknüpft: Statt etwa die facettenreichen migrationspolitischen Prozesse der 1990er-Jahre primär als Suche nach einer kohärenten und effektiven Migrationspolitik zu fassen (Kraler 2011, 30–33), werden dieselben Entwicklungen in dieser Arbeit vorwiegend als Prozess der differenziellen Entrechtung thematisiert.

Mit den präsentierten Befunden will die vorliegende Arbeit zum Verständnis aktueller migrationspolitischer Entwicklungen beitragen. Die Notwendigkeit, diskursive Zusammenhänge und Mechanismen im migrationspolitischen Feld zu entschlüsseln, besteht nicht nur für SozialwissenschaftlerInnen, sondern letztlich für all jene, die sich in migrationspolitischen Fragen aktiv engagieren und dazu tragfähige Strategien entwickeln wollen. Die Motivation zu dieser Arbeit nährt sich aber speziell aus der Beobachtung, dass SozialwissenschaftlerInnen zunehmend direkt in die Gestaltung von Migrationspolitik einbezogen werden, in Österreich wie international. Diese Entwicklung erfordert eine Auseinandersetzung mit den Mechanismen des migrationspolitischen Felds wie auch mit den inhärenten Widersprüchen und Grenzen »liberaler« Migrationsregime (Hollifield 2003; 2007; Joppke 2007; Adamson et al. 2011).

1.2 Forschungsfragen und Aufbau des Buchs

Der historische Blickwinkel dieser Arbeit legt nahe, in der Argumentation dem Zeitverlauf zu folgen. Um der analytischen Ausrichtung meines Forschungsinteresses gerecht zu werden, habe ich mich aber gegen einen streng chronologischen Aufbau entschieden. Die Logik der Darstellung folgt grob den forschungsleitenden Fragen. Die zentrale Forschungsfrage meiner Studie lautet: *Welche Rolle haben die Sekuritisierung und die Ökonomisierung von Migration bei der Entwicklung neuer Formen der politischen Regulation der Arbeitsmigration in Österreich gespielt?* Aus dieser leitenden Forschungsfrage ergeben sich drei Subfragen:

- 1) Wie haben sich die Formen der Problematisierung von Migration im österreichischen Parlament seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelt?

Bezugspunkte dienen etwa die Beiträge von Zuser (1996) und Mayer (2009), siehe auch Wodak/van Dijk (2000).

- 2) Wie sind die wechselnden Formen der Problematisierung mit allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen verbunden?
- 3) Wie haben diese Entwicklungen die Durchsetzung neuer Instrumente zur Regulation der Arbeitsmigration geprägt?

Frage 1 markiert den Kern der empirischen Arbeit. Sie ist aufgrund des Fehlens diskursanalytischer Vorarbeiten deskriptiv und explorativ ausgerichtet. Die Fragen 2 und 3 dienen der kontextualisierenden Diskussion. Frage 2 lenkt den Blick darauf, wie migrationspolitische Entwicklungen in allgemeine politische und ökonomische Prozesse eingebettet sind. Sie folgt aus der Annahme, dass die Formen der Problematisierung strukturellen Tendenzen liberaler Nationalstaaten entsprechen. Frage 3 dient dazu, die Produktivität des Wechselspiels von Sekuritisierung und Ökonomisierung von Migration speziell für die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu untersuchen.

Im ersten Teil der Arbeit stelle ich die theoretischen Grundlagen und Konzepte, auf denen diese Forschungsfragen, die leitenden Annahmen und die Forschungsstrategie meiner Arbeit beruhen, vor. Eine kurze Diskussion ausgewählter sozialwissenschaftlicher Standpunkte zu aktuellen migrationspolitischen Entwicklungen führt zur Frage, in welchem Verhältnis diese Entwicklungen zu grundlegenden Tendenzen des liberalen Nationalstaats stehen. Mein Verständnis des liberalen Staats beruht auf Jessops strategisch-relationalen Ansatz, der es erlaubt, den Staat als Verdichtung gesamtgesellschaftlicher Kräfteverhältnisse bzw. als soziales Verhältnis zu fassen. Als solches ist der Staat »Ergebnis, Feld und Instrument der Aushandlung und Durchsetzung des allgemeinen Willens«⁴, von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in denen diskursiven Ordnungen bzw. politischen Rationalitäten eine herausragende Bedeutung zukommt.

Als heuristischer Leitbegriff für die empirische Analyse wird der Begriff der Problematisierung vorgeschlagen: Sekuritisierung und Ökonomisierung werden als spezifische Formen definiert, Migration als politisches Problem zu fassen. Als solche sind sie an bestimmte politische Rationalitäten gekoppelt und führen zu diesen entsprechenden Lösungsansätzen. Aufbauend auf Foucaults Konzeption einer spezifisch liberalen Regierungskunst werden Ökonomisierung und Sekuritisierung als zwei grundlegende Elemente einer liberalen politischen Rationalität charakterisiert. Die auf ihrer Grundlage entwickelten Steuerungsinstrumente arbeiten, den Grundsätzen einer liberalen Regierung folgend, hauptsächlich über die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen. Eine »liberale« Regulation der Arbeitsmigration zeichnet sich dabei durch die

⁴ Die anschließende empirische Analyse konzentriert sich auf die Ebene des Parlaments als privilegierten Ort der Verhandlung dieses »allgemeinen Willens«.

instrumentelle Nutzung fundamentaler Rechte aus. Die Entwicklung und Durchsetzung neuer Formen solcher differenzieller Entrechtungen ist, dem Verständnis vom Staat als Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse entsprechend, vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Transformationsprozesse zu analysieren.

Die empirische Fundierung der historischen Analyse war mit einigen methodischen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits sollten Verschiebungen in den Problematisierungen von Migration systematisch nachgezeichnet werden, andererseits war interpretative Tiefenschärfe zu wahren. Um dieser doppelten Forderung gerecht zu werden, schlage ich in Kapitel 3 eine konkrete Implementierung einer an Foucaults Diskursbegriff orientierten Analyse politischer Wissensordnungen vor, die quantitative und interpretative Komponenten verbindet. Angewandt wurden die vorgeschlagenen Verfahren auf ein Korpus, das rund dreitausend Einzeldokumenten aus dem österreichischen Parlament umfasst und damit – dem Anspruch nach – alle explizit migrationspolitischen Anfragen und Debatten aus dem Zeitraum von Mai 1945 bis Juni 2012.

Der zweite und dritte Teil der Arbeit sind der empirischen Analyse der Entwicklung des österreichischen Migrationsregimes gewidmet. Teil 2 fokussiert auf die Phase vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion. Die in diese Zeit fallende Gastarbeit gilt als Paradebeispiel einer rein ökonomisch orientierten Migrationspolitik. Allerdings war das Gastarbeitsregime voraussetzungsreich – die Frage, wo die Instrumente herkamen, mit denen es gearbeitet hat, führt zu einem historischen Exkurs in das Jahr 1925, in dem das sogenannte »Inlandarbeiterschutzgesetz« beschlossen wurde. Das damals eigentlich einer Sicherheitslogik folgende und als Ausnahmemaßnahme etablierte Instrumentarium erwies sich als für eine ökonomisierte Migrationspolitik tragfähig, und zwar bis weit in die 1970er-Jahre; es entsprach, in anderen Worten, dem wirtschaftlichen und politischen Nachkriegsarrangement. Erst fünfzig Jahre nach seiner Einführung wurde das Inlandarbeiterschutzgesetz vom (sehr ähnlich gearteten) »Ausländerbeschäftigungsgesetz« abgelöst. Die Gastarbeit ist demnach alles andere als eine migrationspolitische Nullstunde, und sie baut in mehreren Hinsichten auf einer Sekuritisierung von Migration auf. Die mit ihr verbundene dauerhafte Entrechtung ist auch nicht alternativlos, wie die am Ende des zweiten Teils präsentierte Gleichstellungsgeschichte der »volksdeutschen« Nachkriegsflüchtlinge zeigt.

Ab Mitte der 1980er-Jahre kam es zu markanten migrationspolitischen Verschiebungen. Der dritte Teil der Arbeit beginnt mit einer Darstellung der massiven Politisierung von Migration in dieser Zeit, die in der Literatur überwiegend als Phase der Sekuritisierung charakterisiert wird (Waeber et al. 1993; Huysmans 2006; Guild 2009). Spätestens mit Ende des Kalten Kriegs setzten sich auch in Österreich auf parlamentarischer Ebene Thematisierungen durch, in denen

Migration als Problem und Gefahr diskutiert wurde. Im Hintergrund dieser Entwicklungen stand eine fundamentale Krise der Nachkriegsordnung, die mit strukturellen Verschiebungen am Arbeitsmarkt wie auch im politischen Feld verbunden war. Neoliberalismus, Postfordismus und Globalisierung sind Schlagworte, die für diese Transformationsprozesse stehen. Migrationspolitisch war es die Zeit einer restriktiven Abschottungspolitik, der Etablierung eines »Deportationsregimes« (de Genova/Peutz 2010), eines »aggressive civic integrationism« (Triadafilopoulos 2011; Hess/Moser 2009) – und der Etablierung neuer Formen der organisierten Anwerbung und Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte. Die bereits erwähnte Rot-Weiß-Rot-Karte markiert in diesem Zusammenhang den vorläufigen Endpunkt einer Entwicklung, die zwei Jahrzehnte davor mit einer bis heute folgenreichen, aber in der öffentlichen Debatte deutlich weniger beachteten Änderung begonnen hatte: der Einführung eines Saisonarbeiter-Status 1992. Beide Formen der Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte – temporäre Migrationsprogramme für niedrig entlohnte und Punktesysteme für hoch qualifizierte Tätigkeiten – sind zentrale Bestandteile der Diagnosen zur »Wiederentdeckung« der Gastarbeit. Ihre Entwicklung und Durchsetzung basierte auf einem den neuen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen angepassten, der Struktur nach aber ähnlichen Wechselspiel zwischen Sicherheits- und Nutzenlogik, wie es schon für das Gastarbeitsregime der Nachkriegsjahrzehnte zu diagnostizieren war.

In der historischen Analyse zeigen sich demnach wichtige Parallelen in der grundlegenden Form der Problematisierung der Arbeitsmigration in verschiedenen Epochen, gleichzeitig sind relevante periodenspezifische Unterschiede erkennbar. Die Art von migrationspolitischem Problem, das sich stellt, die Form, in der es verhandelt und bearbeitet wird, sowie die Lösungen, die adäquat und legitim erscheinen, variieren in Abhängigkeit von gesamtgesellschaftlichen Verhältnissen. Im historischen Wechselspiel der Formen, Migration zu problematisieren, wurden neue Wege zur Regulation der Arbeitsmigration gefunden und so das migrationspolitische Instrumentarium adaptiert und erweitert. In spezifischen historischen Zusammenhängen entwickelte migrationspolitische Instrumente blieben über diese Kontexte hinaus wirksam und konnten unter veränderten Bedingungen neue Wirkungen entfalten.