

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

vol. XXXIII 1-2017

## **MIGRATIONSMANAGEMENT: PRAKTIKEN, INTENTIONEN, INTERVENTIONEN**

Schwerpunktredaktion: Sara de Jong, Irene Messinger,  
Theresa Schütze, Gerd Valchars

Herausgegeben von:  
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

**Journal für Entwicklungspolitik (JEP)**  
**Austrian Journal of Development Studies**

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den  
österreichischen Universitäten

Redaktion: Tobias Boos, Eric Burton, Julia Eder, Gerald  
Faschingeder, Karin Fischer, Margit Franz, Daniel Görgl, Inge Grau,  
Markus Hafner-Auinger, Karen Imhof, Johannes Jäger, Johannes  
Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Jasmin  
Malekpour-Augustin, Andreas Novy, Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer,  
Petra Purkarthofer, Kunibert Raffer, Jonathan Scalet, Lukas Schmidt,  
Gregor Seidl, Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris  
(Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),  
Jacques Forster (Genève), John Friedman (St. Kilda), Peter Jankowitsch  
(Wien), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari  
(Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau  
(Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Dieter Senghaas (Bremen),  
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel  
(Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Clemens Pfeffer  
Umschlaggestaltung: Clemens Pfeffer  
Foto: Gerd Valchars

## Inhalt

- 4 SARA DE JONG, IRENE MESSINGER, THERESA SCHÜTZE,  
GERD VALCHARS  
Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen,  
Interventionen
- 22 IRENE MESSINGER, VIKTORIJA RATKOVIĆ  
Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime:  
(Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs
- 47 GERD VALCHARS  
„...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“  
– Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als  
Migrationsmanagement
- 75 SARA DE JONG, PETRA DANNECKER  
Managing Migration with Stories? The IOM “i am a migrant”  
Campaign

## *Essays*

- 102 SANDRA STERN  
Recht haben und Recht bekommen. Gewerkschaftliche  
Unterstützung undokumentiert Arbeitender in Österreich
- 110 FRANZISKA KUSCHE, THERESA SCHÜTZE  
Schmutziges Geschäft oder helfende Hände? Zur  
Kriminalisierung von Fluchthilfe
- 118 Rezensionen
- 123 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 127 Impressum

IRENE MESSINGER, VIKTORIJA RATKOVIĆ

**Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime:  
(Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs**

*ABSTRACT Dieser Beitrag beschreibt den migrationspolitischen Richtungswechsel von Versuchen der Kontrolle von Migration hin zu einem umfassenden Migrationsmanagement. Am Beispiel Österreichs werden beginnend mit der Zeit der ‚Gastarbeit‘ die Entwicklung und Etablierung des Migrationsmanagements-Paradigmas nachvollzogen und (Dis-)Kontinuitäten der Auswirkungen von Migrationspolitik auf ausgewählte Figuren der Migration verdeutlicht. Anhand der Implementierung von EU-Konzepten wie der versuchten Steuerung von Zuwanderung mittels Blue Card oder für die Saison- und Care-Arbeit wird das Spannungsfeld zwischen Migrationskontrolle und -management sowie vielfältigen Formen ihrer Unterwanderung in der Vergangenheit und auch im heutigen Post-Gastarbeitsregime beleuchtet. Nicht zuletzt werden diese Überlegungen auf die aktuelle Figur der Geflüchteten übertragen, wobei sich zeigt, dass auch diese primär einer ökonomischen Rationale zu folgen hat.*

**KEYWORDS** *Migrationskontrolle, ‚Gastarbeit‘, Arbeitsmarkt, Geflüchtete, Österreich*

## **1. Einleitung**

Wenn heute von ‚Gastarbeit‘ die Rede ist, ist damit meist ein Phänomen gemeint, das in den 1960er Jahren mit der gezielten Anwerbung von Personen aus dem südlichen Europa durch Österreich begann und in den 1980er Jahren mit den immer restriktiveren Versuchen, Einwanderung nach Österreich zu begrenzen, sein Ende fand. Auch wenn es lange

vor dem Abschluss der entsprechenden Anwerbeabkommen sowohl organisierte Anwerbungen von ‚Fremdarbeitern‘<sup>1</sup> als auch Versuche der Kontrolle von Migrationsbewegungen gab, ist die ‚Gastarbeit‘ als Beginn der kontrollierten Einwanderung nach Österreich ins kollektive Gedächtnis Österreichs eingeschrieben.

Im Folgenden wird zunächst die Phase der ‚Gastarbeit‘ beleuchtet, bevor näher auf das Paradigma des Migrationsmanagements eingegangen wird, mit dem Ziel, anhand der historisch jeweils spezifischen Konfiguration Parallelen, Kontinuitäten und Differenzen zwischen den beiden Systemen aufzuzeigen. Dabei zeigt sich ein Wandel von Versuchen der Kontrolle von Migration zu Versuchen des Migrationsmanagements. Die Verhältnisse im heutigen (österreichischen) Migrations- und Grenzregime werden am Beispiel von drei Figuren des heutigen „Post-Gastarbeitsregimes“ (Karakayali 2008) diskutiert: Erstens anhand der ElitemigrantInnen, zweitens anhand der Care-ArbeiterInnen und drittens anhand der Saisoniers. Neben diesen drei Figuren, die verschiedene Formen der Arbeitsmigration repräsentieren, wird die Figur der/des Geflüchteten beleuchtet. Die im Bezugssystem von Asyl und Menschenrechten verankerte Figur kann zwar sowohl Menschen auf der Flucht als auch anerkannte Flüchtlinge bezeichnen, in diesem Beitrag wird allerdings auf Personen prekären Aufenthalts während des Asylverfahrens fokussiert. Gleichzeitig kann sich die/der Geflüchtete in den beschriebenen drei Figuren wiederfinden, da Asylwerbende aufgrund des (relativen) Ausschlusses vom Arbeitsmarkt als Saisoniers oder im Care-Bereich tätig sein können (bzw. müssen) und manche Blue-Card-BesitzerInnen wohl Anspruch auf Asyl hätten, aufgrund ihres sozialen Status allerdings nicht gezwungen waren, eine gefährliche (weil illegalisierte) Route nach Europa zu wählen.

Die Ausführungen betrachten Entwicklungen an der Schnittstelle von Migration und Arbeitsmarkt und ihre Einbettung in politische Diskurse in Österreich, der analytische Fokus liegt dabei auf migrations- und nicht auf integrationspolitischen Debatten. Dabei werden neben Versuchen der Kontrolle durch staatliche AkteurInnen auch die (relative) Autonomie der Migrierenden selbst und ihre subversiven Praktiken in den Blick genommen. Insgesamt zeigt sich, dass die (österreichische) Migrationspolitik vor allem von ökonomischen Interessen geleitet war und ist, auch

wenn Maßnahmen der Steuerung von Migration seit den 1990er Jahren verstärkt mit sicherheitspolitischen Überlegungen gerechtfertigt wurden und werden.

## **2. Mythos ‚Gastarbeit‘**

2016 jährte sich der Abschluss des Anwerbeabkommens zwischen Österreich und Jugoslawien zum fünfzigsten Mal. So in Österreich überhaupt an ‚Gastarbeit‘ erinnert wird, werden vor allem solche Daten in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt, mit denen suggeriert wird, dass die Phase oder zumindest der Beginn der ‚Gastarbeit‘ eine Zeit der Regulierung und Kontrolle von Zuwanderung war. Tatsächlich haben von Seiten Österreichs und anderer anwerbender Länder zahlreiche Versuche der Kontrolle von Zuwanderung stattgefunden: Es wurden Kontingente festgelegt und die Arbeitswilligen in eigens geschaffenen Anwerbebüros in den Herkunftsländern einer strengen Auswahl unterzogen. Im Fokus stand dabei die Eignung der Arbeitssuchenden, wobei mit teils demütigenden Prozeduren vor allem deren körperliche Gesundheit und damit Arbeitsfähigkeit festgestellt werden sollte. Frauen, die als ‚Gastarbeiterinnen‘ tätig sein wollten, mussten zusätzlich eine Bestätigung vorlegen, nicht schwanger zu sein.<sup>2</sup> Jene Personen, die diese Selektionsprozesse erfolgreich durchliefen und Arbeitsstellen in Österreich bekamen, sollten zudem einem Rotationsprinzip unterworfen werden: Geplant war, sie nur befristet zu beschäftigen, um sie dann gegen andere Arbeitswillige auszutauschen.

Ein Blick auf die reale Praxis der ‚Gastarbeit‘ zeigt jedoch, dass schon diese Phase von staatlichem Kontrollverlust geprägt war: Nicht nur wurde das Rotationsprinzip gerade während der Hochblüte der ‚Gastarbeit‘ praktisch ausgesetzt, auch die Anwerbebüros wurden häufig umgangen. Bereits vor und schon bald nach Beginn der offiziellen Anwerbungen kam ein Großteil der ‚GastarbeiterInnen‘ über semi-offizielle Wege nach Österreich, wobei häufig auf private Netzwerke zurückgegriffen werden konnte. Einerseits wurden viele Menschen von FreundInnen oder Familienmitgliedern, die bereits in Österreich tätig waren, angeworben, andererseits bestand die Möglichkeit, zunächst als TouristIn nach Österreich einzu-

reisen, um dann nach dem Beginn eines Arbeitsverhältnisses eine Arbeitsgenehmigung zu bekommen (Mayer 2010: 132).

Betrachtet man die Phase der ‚Gastarbeit‘ durch die Brille der kritischen Migrationsforschung, scheint es, als ob die ‚GastarbeiterInnen‘ relativ autonom handeln konnten. Die kritische Migrationsforschung zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie zum einen Versuche der Regulierung und Restriktion von Migrationsbewegungen durch (nicht-) staatliche AkteurInnen in den Fokus rückt und zum anderen Migration als soziale Bewegung versteht, das heißt staatliche Versuche der Regulierung von Migration als Antwort auf Kämpfe um Mobilität interpretiert (Hess et al. 2014: 18; Bojadžijev 2012). Die von den ‚GastarbeiterInnen‘ ausgeübte Autonomie muss allerdings vor dem Hintergrund der Ökonomisierung der Migration verstanden werden: „The economisation of migration means, first, that migration is constructed as an economic issue that is believed to follow and should therefore be governed according to market principles“ (Horvath 2014: 158). Entsprechend wurde das Rotationsprinzip zwar auch auf Druck der Arbeitenden, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollten, aber vor allem auf Druck von ArbeitgeberInnen, die den ständigen Wechsel von Arbeitskräften als ökonomisch nicht sinnvoll bewerteten, quasi abgeschafft. Die gängige Praxis der „Touristenbeschäftigung“ (Gächter 2008), das heißt der Umgehung der Anwerbebüros, war zwar auch im Interesse der Arbeitssuchenden, aber gleichzeitig vor allem von Vorteil für die ArbeitgeberInnen, die so relativ einfach und schnell dringend benötigte Arbeitskräfte rekrutieren konnten.

Dem Mythos der Zeit der ‚Gastarbeit‘ als einer Phase der weitgehenden Kontrolle der Migration steht auch die Tatsache entgegen, dass der Arbeitsmarktbereich rechtlich unzureichend geregelt war und ‚GastarbeiterInnen‘ der Willkür der österreichischen Verwaltung ausgesetzt sein konnten. „Die Auswirkungen der Rechtslage“, so Joachim Stern (2010: 198), „zeigten sich abseits des normativ direkt Messbaren: in politischen Willensbedingungen oder verborgenen Deals; in internen Verwaltungsanweisungen; im überlastungsbedingten, strategisch oder mitunter wohlgesonnenen Nichteinschreiten; im gezielten Exekutieren oder Nichtexekutieren der Vorschriften.“ Diese Willkür ist jedoch durchaus zwiespältig zu sehen, war sie doch für die ‚GastarbeiterInnen‘ zum Teil durchaus von Vorteil, etwa, wenn bestehende Vorschriften wie im Falle der Einreise zum



Zweck der Arbeitssuche mit Touristenvisa umgangen werden konnten. Nichtsdestotrotz richteten sich die staatlichen Maßnahmen mit Bezug auf Migrierende vor allen an den wirtschaftlichen Interessen Österreichs aus. Paul Scheibelhofer hebt den „Herrschaftsblick“ hervor, der auf „männliche, belastbare und ausbeutbare Körper“ abzielte, diesen über die Grenze folgte, um ihnen hier ein Gefahrenpotenzial zuzuschreiben, mit Hilfe dessen „Kontroll- sowie Überwachungsmaßnahmen legitimiert“ wurden (Scheibelhofer 2012: 68 f). Die bereits damals vorgebrachten Sicherheitsbedenken gegenüber männlichen ‚Gastarbeitern‘ waren jedoch nicht so relevant, als dass das System der ‚Gastarbeit‘ an sich in Frage gestellt wurde.

Nicht zuletzt wurde in den 1970er Jahren, als die Wirtschaftsflaute in Österreich das Ende der ‚Gastarbeit‘ einläutete, sowohl von der SPÖ als auch von den Gewerkschaften argumentiert, dass auch die bereits in Österreich anwesenden ‚GastarbeiterInnen‘ von strikterer Kontrolle der Migrationsbewegungen profitieren würden (Mayer 2010: 140). Dass manche Migrierenden von strikteren Maßnahmen und Praktiken profitieren, kann allerdings nicht als Rechtfertigung für diese gesehen werden. Tatsächlich stellte das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 in Österreich eine Zäsur im Umgang mit Zuwanderung dar, die für (potenzielle) Migrierende vor allem von Nachteil war und ist: Die Erdölkrise und die darauffolgende Rezession wurden herangezogen, um einen Anwerbestopp für GastarbeiterInnen zu legitimieren. Die an Bedeutung gewinnende Form der Zuwanderung war nun folglich der Familiennachzug, wobei auch andere Formen der Immigration weiterhin existierten bzw. existieren, wenn auch unter ungleich schwierigeren Bedingungen (Schumacher/Peyrl 2006: 95).

### **3. Das Phänomen Migrationsmanagement**

Auf die politischen Umbrüche wie das Ende des Kalten Krieges und den symbolträchtigen ‚Fall der Mauer‘ 1989 wurde in Westeuropa anfänglich mit Enthusiasmus reagiert, bald folgte jedoch die Angst vor der vermeintlichen ‚Überfremdung‘, wie sie beispielsweise von rechtspopulistischen Parteien wie der FPÖ propagiert wurde (Matouschek 1997). In den frühen 1990er Jahren entwickelte sich zudem als Folge neoliberaler Globalisierung und den daraus entstehenden weltweiten Konflikten eine



„neue Dynamik internationaler Migration“ (Georgi 2016: 14). Die neue Mobilität aus dem globalen Süden, die nach der Phase der ‚Gastarbeit‘ eine weitere bedeutende Phase der Zuwanderung nach Europa darstellte, unterschied sich dadurch, dass es sich mehrheitlich um unkontrollierte und illegalisierte Einwanderung handelte. Auf diese wurde mit dem Ausbau der ‚Festung Europa‘ mittels Migrationskontrolle in Form (militärischer) Absicherung der Außengrenzen und strengerer Gesetze mit dem Ziel der Nullzuwanderung reagiert. Auf diskursiver Ebene wurde „Migration als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand“ (Buckel 2012: 90) gezeichnet. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass Migration traditionell auch zuvor als Bedrohung dargestellt wurde, allerdings dominiert das Bedrohungsszenario seit den 1990er Jahren den Migrationsdiskurs und wird unter dem Schlagwort der ‚Securitization‘ (Versicherheitlichung der Migration) thematisiert (Huysmans 2000; Bigo 2002).

Immer drastischere – durch das angebliche Bedrohungspotenzial der Migration legitimierte – Maßnahmen der Abwehr von Zuwanderung zwangen und zwingen Menschen, immer größere Risiken auf sich zu nehmen, um ihr Zielland zu erreichen. Da sich allerdings viele dennoch nicht davon abhalten ließen und lassen, mussten die Länder des Globalen Nordens erkennen, dass Migration nicht einfach zu stoppen sein würde. Migration kann eben nicht durch entsprechende Politiken „wie ein Wasserhahn auf- und zuge dreht werden“ (Castles 2005: 15), da Zuwanderung ein dynamischer Prozess ist, der in persönlichen transnationalen Netzwerken organisiert ist, sodass die Möglichkeiten der Steuerung von Migration auf nationaler Ebene begrenzt sind.

Die „Krise der Migrationskontrolle“ (Castles 2005: 16) führte dazu, dass in den 1990er Jahren stärker auf eine Europäisierung der Migrationspolitik gesetzt wurde, einhergehend mit einem Paradigmenwechsel in Richtung Migrationsmanagement (Ghosh 2000; Georgi 2016; Horvath 2014). Migration sollte nicht mehr generell abgelehnt, sondern nach vermeintlich rationalen Kriterien der ökonomischen ‚Nützlichkeit‘ gesteuert werden. Unter dem Schlagwort ‚triple-win‘ werden divergierende Interessen der Beteiligten, Machtunterschiede oder Konflikte ausgeklammert und ein Profit für alle Beteiligten versprochen: für die Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie für die MigrantInnen selbst. Diesen Gewinn gilt es nach neoliberalen Denkmustern zu optimieren und dadurch zu maximieren

(Geiger/Pécoud 2012: 9). Der Unterschied zwischen dem Regime der ‚Gastarbeit‘ und dem Migrationsmanagement liegt darin, dass ein Profit der ‚GastarbeiterInnen‘ oder der Herkunftsländer nie angestrebt oder anzustreben propagiert wurde, es ging offen um den Profit für die Wirtschaft der Anwerbestaaten.

Dieses neue ganzheitliche Konzept beansprucht für sich, alle Migrationsformen zu berücksichtigen und einen Mittelweg zwischen offenen und geschlossenen Grenzen zu offerieren. Migration soll nach dem Prinzip der ‚regulated openness‘ proaktiv organisiert werden, indem als legal definierte Migration unterstützt und illegalisierte Migration verhindert wird. Legale Formen der Einwanderung stehen allerdings nur wenigen Menschen offen, das heißt der Großteil von MigrantInnen ist gezwungen, auf informelle Formen der Einreise zurückzugreifen. Bezeichnenderweise wird die so definierte ‚illegale Migration‘ in den Diskursen des Migrationsmanagements gemeinsam mit dem Thema Flucht und Asyl diskutiert, wodurch auch Geflüchtete und Asylsuchende im Grunde als ‚illegale MigrantInnen‘ definiert werden und ihre Migration primär unter den Gesichtspunkten ihrer Verhinderung sowie der Frage der Rückführung betrachtet wird. Die Schutzbedürftigkeit von Geflüchteten oder menschenrechtliche Überlegungen spielen eine untergeordnete Rolle.

Migrationsmanagement kann als neue „Regierungskunst“ verstanden werden, die darin besteht, dass Migrationspolitik nicht mehr auf die (versuchte) Verhinderung von Zuwanderung abzielt, sondern darauf, „Migration zu steuern und sie somit nicht zu exkludieren, sondern selektiv und differentiell zu inkludieren“ (Kasperek/Hess 2010: 17). Für Österreich wird die Zementierung des Migrationsmanagements mit dem Aufenthaltsgesetz 1992 festgemacht: In diesem wurden weitere Klassifikations- und Selektionsmechanismen zur Schlechterstellung von MigrantInnen bei gleichzeitiger Selektion zwischen Gewünschten und Ungewünschten festgeschrieben (Ataç/Kraler 2006). Die in den 1990er Jahren beginnende Entwicklung fand ihre verstärkte Fortsetzung und Ausbreitung in den 2000er Jahren, einer Zeit, die etwa von Serhat Karakayali (2008) als „Post-Gastarbeitsregime“ bezeichnet wird.

#### **4. Das aktuelle Post-Gastarbeitsregime und seine Konsequenzen**

Wenn das heutige Migrationsregime unter anderem als Post-Gastarbeitsregime bezeichnet wird (vgl. auch Buckel 2012: 91), impliziert dies, dass die vorrangig ökonomischen Prinzipien der Anwerbeabkommen in den 1960er Jahren heute als auf die Spitze getrieben und umgesetzt zu sehen sind. Erstens ist gegenwärtig die Auswahl jener, die migrieren dürfen, rigider und basiert nach wie vor auf deren Leistungsfähigkeit. Neu ist dabei, dass heute vor allem zwischen zwei Gruppen von Arbeitenden unterschieden wird: Zum einen ist die Rede von einem „global race“ um die besten Köpfe, das heißt um hochqualifizierte Personen (Buckel 2012: 92), zum anderen steht diesen ein Heer prekarisierter Personen gegenüber, wobei Letztere zum Teil sehr wohl qualifiziert sind, aber (systematisch) dequalifiziert werden (Bakondy 2010b). Zweitens ist das System der Rotation, das eigentlich den Kern der ‚Gastarbeit‘ bilden sollte und de facto damals nicht umgesetzt werden konnte, heute gang und gäbe. Gerade die Saisonarbeit, die für Drittstaatsangehörige aktuell eine der wenigen Möglichkeiten ist, in Österreich legal zu arbeiten, ist so geregelt, dass ArbeitsmigrantInnen nicht nur von sozialer Absicherung ausgeschlossen sind, sondern auch niemals das Recht erwerben können, dauerhaft in Österreich zu bleiben. Deswegen bezeichnet Karakayali (2008: 214) das Post-Gastarbeitsregime im Anschluss an Foucault (2004: 37) als eine „Regierung der Zirkulation“, die darauf ausgelegt ist, Zirkulation zu kontrollieren und zu reglementieren.

Im Folgenden wird anhand von paradigmatischen Figuren, die im deutschen Kontext bereits im Zusammenhang mit Migrationsmanagement beschrieben wurden (Buckel 2012, Georgi 2016; Karakayali 2008; Karakayali/Tsianos 2005; Purtscher/Meyer 2008), die Situation in Österreich thematisiert: Erstens wird die Situation hochqualifizierter Personen, zweitens jene der (illegalisierten) Care-ArbeiterInnen und schließlich jene von Saisonarbeitskräften als drei Figuren des Post-Gastarbeitsregimes beleuchtet. Neu hinzu kommt die Figur der/des Geflüchteten, das heißt eine vierte Figur, anhand derer gezeigt wird, wie die Migration aus Drittstaaten von Personen, die in westlichen Ländern Asyl beantragen (wollen), einem Grenzmanagement unterworfen wird und wie dies in Konzepte des

Migrationsmanagements eingebettet ist. Denn während die EU durch die Schaffung des Konstrukts des ‚Unionsbürgers‘ (Rathfisch 2015) die Migration dieser Gruppe als erwünschte Mobilität akzeptiert und propagiert<sup>3</sup>, wird die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten, also jene von ‚Drittstaatsangehörigen‘, zunehmend verunmöglicht: Für Angehörige dieser Gruppe bestehen aktuell kaum Möglichkeiten einer legalen Zuwanderung in europäische Staaten.

#### **4.1. Hochqualifizierte Personen**

Die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte, die auf EU-Ebene vorangetrieben wurde, konnte mittels des Konzepts der Blue Card als erste und bis heute einzige europäische Richtlinie im Bereich der Arbeitsmigration durchgesetzt werden (Richtlinie 2009/50/EG des EU-Rats 2009). Die ‚besten Köpfe‘ verfügen über eine hohe formale Bildung und sehr gute Bezahlung. Als Beispiel für die Anwerbung Hochqualifizierter dient die Rot-Weiß-Rot-Karte, die 2011 ins österreichische Fremdenrecht eingeführt wurde und als ein „System kriteriengeleiteter und qualifizierter Zuwanderung für Drittstaatsangehörige [...] aufgrund *festgelegter* klarer und transparenter *Kriterien* sowie *ohne Quotenregelungen*“ (BM.I 2016a, Hervorhebungen im Original) beworben wird. Sie soll, auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts abgestimmt, neben den Hochqualifizierten auch Fachkräften in Mangelberufen und sonstigen Schlüsselkräften offenstehen.

Auf der Website [migration.gv.at](http://migration.gv.at), betrieben vom Sozial- und Innenministerium (2016), kann getestet werden, wer den geforderten Kriterien als Hochqualifizierte/r entspricht. Nur wer als drittstaatsangehörige Person mehr als 70 Punkte erreicht, erhält die Chance auf ein halbes Jahr Jobsuche in Österreich. Die Erwünschtheit einer Arbeitskraft misst sich demnach nach an ihren Qualifikationen, Berufserfahrungen, Sprachkenntnissen, ihrem Alter und ihrer Studienzeit in Österreich. Bezeichnenderweise wird als Beispiel eine 30-jährige russische Informatikerin mit sehr guten Englischkenntnissen vorgestellt, die 72 Punkte erreicht. Die Informatikerin hat offenbar eine Normbildungsbiografie, ihr Studium in Mindeststudienzeit abgeschlossen und für die erforderlichen sechs Jahre Berufserfahrung ab dem 24. Lebensjahr durchgehend als Informatikerin gearbeitet. Es ist daher zu vermuten, dass sie kein Kind oder andere Sorgepflichten hatte, zudem hat sie ein MINT-Studium (d.h.

ein Studium der Mathematik, Informatik, der Naturwissenschaft oder Technik) abgeschlossen, das 30 zusätzliche Punkte bringt.

Im Jahr 2015 wurden in Österreich 1.181 Karten an hochqualifizierte Personen vergeben, davon über 75 Prozent an Männer, zumeist im Alter von 25 bis 29 Jahren und mit Ausbildungen in technischen Berufen (BM.I 2016b: 2). Angesichts der geringen Zahlen jener, die die Karte in Anspruch nehmen, stellen sich zwei Fragen: Zum einen, warum das System der Blue Card europaweit kaum genutzt wird, wobei dies mit der fehlenden wirtschaftlichen Attraktivität, den bürokratischen Verfahren und den hohen Hürden, die nur von wenigen BewerberInnen tatsächlich erfüllt werden können, erklärt werden könnte. Zum anderen stellt sich die Frage, ob es sich bei der Rot-Weiß-Rot-Karte nicht vor allem um ein Marketinginstrument handelt. So entspricht die Rede von MigrantInnen als ‚hochqualifiziert‘ dem Diskurs des Migrationsmanagements, der diese als für die ‚einheimische‘ Wirtschaft nützlich beschreibt und gleichzeitig vermittelt, dass die staatliche Regulation von Zuwanderung möglich und erfolgreich ist.

Hinsichtlich dieser Argumentationen der Bereicherungslogik und der Legitimität von kontrollierter Immigration bestehen Kontinuitäten mit der Zeit der ‚Gastarbeit‘ – allerdings mit dem Unterschied, dass damals Personen mit vermeintlich geringer Qualifizierung diesen Nutzen verhiessen, während dies heute hoch ausgebildete Personen sind. Der Wandel kann als Reaktion auf die sich verändernde wirtschaftliche Produktion, vom Fordismus zum Postfordismus, gelesen werden. In der Zeit der ‚Gastarbeit‘ wurden niedrig qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, während im neoliberalen postfordistischen Regime einerseits Hochqualifizierte und andererseits Prekarisierte, zum Beispiel im Care-Bereich, notwendig sind. Sowohl ‚GastarbeiterInnen‘ als auch ‚Hochqualifizierte‘ werden bzw. wurden in dieser Logik lediglich als Arbeitskräfte wahrgenommen, deren Existenzberechtigung davon abhängt, was sie für die österreichische Wirtschaft zu leisten imstande sind. Nicht zuletzt offenbart der ‚Wettbewerb um die besten Köpfe‘, dass die Rede von einem ‚triple-win‘ durch Migration insbesondere in diesem Fall aus Sicht der Länder des Globalen Südens zu hinterfragen ist, stellt doch gerade die Migration hochqualifizierter Personen einen für diese langfristig problematischen Verlust dar.



Aktuell wird von der EU-Kommission eine neuerliche Reform der Blue-Card-Richtlinien geplant, die mit dem Bestehen ‚illegaler‘ Fluchtrouten in Zusammenhang gebracht wird. So stellte die Kommission fest, dass die Fluchtbewegungen des Jahres 2015 verdeutlicht hätten, dass das aktuelle ‚Dublin System‘ reformiert werden müsse: „To reduce the reliance on irregular routes going forward, the Commission is also preparing a package of measures on legal migration, including a reform of the Blue Card Directive“ (European Commission 2016). Das Papier der EU stellt also einen direkten Zusammenhang zwischen zwei konträren Formen der Einreise her, spielt die legale gegen die illegale Einreise von Geflüchteten aus und hält im Grunde fest, dass (vor allem) hochqualifizierten Asylsuchenden künftig legale Einreisemöglichkeiten eröffnet werden sollen.

#### **4.2. Care-ArbeiterInnen**

Während die Zuwanderung hochqualifizierter Personen – die in der Realität eine nur kleine, überwiegend männliche Gruppe darstellen – von staatlicher Seite prominent beworben und vordergründig gefördert wird, erfährt die weitaus größere und fast ausschließlich weibliche Gruppe der Haushalts- und/oder Care-ArbeiterInnen eine deutlich andere Behandlung. So beschreibt etwa Sonja Buckel (2012) anhand der beiden diametralen Figuren des männlichen Hochqualifizierten und der Haushaltsarbeiterin, wie diese hochgradig vergeschlechtlichten nationalen Migrationsregimen unterworfen werden (Buckel 2012). Dass gerade Care-Arbeit in der nordwestlichen Hemisphäre oftmals von illegalisierten Frauen aus dem Globalen Süden und Osten geleistet wird, ist auch als Verschränkung von Rassismus und Sexismus zu sehen, die Sorgearbeit als ‚frauentypisch‘ und unqualifiziert definiert (vgl. auch Gutiérrez Rodríguez 2010: 44ff). Nicht zuletzt stehen Care-Arbeiterinnen heute symbolisch sowohl für die Feminisierung von Migration als auch die Feminisierung von Arbeit (Mezzadra/Neilson 2013: 104f). So sind heute einerseits fast die Hälfte aller MigrantInnen Frauen und andererseits nimmt die Anzahl prekarisierter Arbeitsverhältnisse zu. Die steigende Nachfrage nach (illegalisierten) HaushaltsarbeiterInnen muss auch vor dem Hintergrund des Aufkommens des Postfordismus gesehen werden, in dessen Rahmen die Entrechtung und Diskriminierung bestimmter Gruppen geradezu die Notwendigkeit zu deren Ausbeutung und Profitmaximierung darstellt (Georgi 2016: 486).

Die irreguläre 24-Stunden-Pflege wurde in Österreich lange Zeit weitestgehend geduldet. Erst 2007 wurde sie in Form des Hausbetreuungsgesetzes rechtlich reguliert und eröffnete die Möglichkeit, auf Angestellten- oder Selbstständigenbasis in der 24-Stunden-Pflege zu arbeiten beziehungsweise zu beschäftigen. Die rechtliche Regulierung führt dabei nicht notwendigerweise zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der PflegerInnen selbst, denn durch die gesetzliche Regulierung wird im Grunde ein prekäres Arbeitsmarktsegment etabliert und gefördert. Nicht zuletzt profitiert von dieser Prekarität auch der österreichische Staat selbst, da die Kosten, die für die 24-Stunden-Betreuung anfallen und von den Ministerien mitgetragen werden, deutlich geringer sind, als es die Pflege in stationären Pflegeeinrichtungen wäre.

Die Care-Arbeitenden selbst pendeln meist im zweiwöchigen Rhythmus zwischen ihrer Arbeit in Österreich und ihrem Herkunftsland, bei dem es sich häufig um ein ‚neues‘ EU-Land handelt (Slowakei, Rumänien, Ungarn). Nur wenige Care-ArbeiterInnen sind angestellt, der Großteil der gemeldeten Care-ArbeiterInnen arbeitet unter dem Titel ‚Selbstständige‘ im Gewerbe der ‚Personenbetreuung‘. Nach Angaben der Wirtschaftskammer sind etwa 50.000 Personen als selbstständige PflegerInnen gemeldet (WKÖ-Pressabteilung 2015). Dieses Modell orientiert sich stärker an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen als an jenen der Care-ArbeiterInnen, für die weiterhin unterdurchschnittliche arbeitsrechtliche Standards gelten (Bachinger 2010; Kretschmann/Pilgram 2011). Durch die Legalisierung der Arbeitsverhältnisse konnte zwar ein Gewinn an Rechten wie die Sozialversicherung erreicht werden, dennoch kann als selbstständige Personenbetreuerin kein langfristiger eigenständiger Aufenthaltstitel abgeleitet oder gar der Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft erworben werden.

Die staatliche Informationsseite [help.gv.at](http://help.gv.at) sieht vordergründig die Beschäftigung von EU-BürgerInnen vor, da die Informationsmaterialien nur in Sprachen aus dem geografischen EU-Umfeld Österreichs vorhanden sind (Deutsch, Polnisch, Rumänisch, Slowakisch, Tschechisch und Ungarisch). Drittstaatsangehörige finden auf der Website keine Erwähnung, die einzige Ausnahme sind Personen aus der Ukraine.

Die zunehmende Arbeitsaufnahme als Haushalts- und/oder Care-ArbeiterInnen kann in den Herkunftsländern zu einem ‚care drain‘ führen,



wenn durch Pendelmigration die eigene Versorgung mit bezahlten und unbezahlten Pflegeleistungen nicht mehr gewährleistet ist. Care-Arbeit ist heute zwischen privilegierten, mehrheitlich österreichischen Frauen und Migrantinnen aufgeteilt, die zum Teil nur prekären Aufenthaltsstatus haben. Nicht zuletzt führen die Arbeitsbedingungen in den Privathaushalten zu Abhängigkeitsverhältnissen und zur Vereinzelung der Care-ArbeiterInnen. Beides erschwert ihre Selbstorganisation, weshalb öffentlicher Protest gegen die teils ausbeuterischen Verhältnisse kaum stattfindet. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass noch lange nicht alle Care-ArbeiterInnen in legalisierten Arbeitsverhältnissen tätig sind, das heißt gerade diese Personen sind im öffentlichen Diskurs so gut wie unsichtbar (Grubner 2009; Gutiérrez Rodríguez 2010). Diese Unsichtbarkeit und die (geplante) Rotation des Aufenthalts der legalisierten 24-Stunden-PflegeInnen teilen sie mit den ‚GastarbeiterInnen‘ der 1960er und 1970er Jahre.

#### **4.3. SaisonarbeiterInnen**

Die schon weiter oben beschriebene „Regierung der Zirkulation“ (Karakayali 2008: 2014) betrifft in Österreich vor allem jene Personen, die als Saisonarbeitskräfte tätig sind, beispielsweise im Tourismus, in der Landwirtschaft oder am Bau. Die Kategorie ‚Saisonarbeiter‘ wurde bereits 1992 mit dem Argument des Bedarfs der Wirtschaft eingeführt, wobei ausländische Arbeitskräfte von allen österreichischen Parteien (wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen) als Lösung wirtschaftlicher Probleme gesehen wurden (Horvath 2014: 162f). Mit der Novellierung des Fremdenrechts 2002 wurde die Zuwanderung von wenig qualifizierten Personen erschwert. Die Saisonarbeit – ausgeweitet von sechs auf zwölf Monate und auf alle Branchen – wurde zum Erfolgsmodell der neuen ‚Gastarbeit‘. Durch einen perfiden Trick (nach einem Jahr ‚Gastarbeit‘ musste zwei Monate pausiert werden) führten diese befristeten Beschäftigungsbewilligungen, die für Nicht-EU-Staatsangehörige auch die Befristung der Aufenthaltserlaubnis bedeuteten, zum Ausschluss vom Bezug des Arbeitslosengeldes, von Aufenthaltssicherung oder sozialen Rechten, auch wenn die Saisonniers de facto jahrelang in Österreich arbeiteten.

Im Unterschied zu den Care-ArbeiterInnen werden bei Saisonarbeitskräften durch den österreichischen Staat vor allem Drittstaatsangehörige angesprochen. Für Saisonarbeit sind Kontingente vorgesehen, doch

Arbeitsbewilligungen werden nur für jene ausgestellt, die das sogenannte Ersatzkraftverfahren bestehen: also eine Arbeitsmarktprüfung des Arbeitsmarktservice (AMS), die ergibt, dass keine andere inländische Arbeitskraft für die Stelle vermittelt werden kann, ein Kontingentplatz frei ist und der/die ArbeitgeberIn die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen einhält (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Bundesministerium für Inneres 2016).

Während die ersten beiden Kriterien vonseiten des AMS streng geprüft werden, werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen selten zum Thema. Die ArbeitgeberInnen nutzen die prekäre aufenthaltsrechtliche Situation häufig aus und betreiben Lohn- und Sozialdumping. Gegen die teils ausbeuterischen Bedingungen in der Saisonarbeit regt sich Widerstand, unter anderem von den Betroffenen selbst, von NGOs und von den Gewerkschaften. Im Oktober 2013 traten in Tirol rund 60 ErntehelferInnen aus Rumänien und Serbien in Streik, um auf ihre Ausbeutung, Unterbezahlung und ungenügenden Arbeits- und Wohnbedingungen aufmerksam zu machen. Unterstützt durch die Arbeiterkammer erkämpften sie Lohnnachzahlungen. Als Beispiel der Selbstorganisation und der Vernetzung durch NGOs und Gewerkschaft kann die Kampagne und das Informationsportal *sezonieri.at* genannt werden, das sich für die Rechte von ErntehelferInnen einsetzt (Sezonieri-Kampagne für die Rechte von ErntehelferInnen in Österreich und Europäisches BürgerInnenforum 2016). Ähnliche Ziele zur Unterstützung aller undokumentiert Arbeitenden verfolgt *undok.at*, ebenfalls in Kooperation mit Gewerkschaften.

#### **4.4. Geflüchtete**

Geflüchtete und Asylsuchende nehmen innerhalb der Gruppe der MigrantInnen eine Sonderposition ein, da ihnen die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) völkerrechtlich Schutz zusichert. Dieser Schutz wird allerdings durch zahlreiche Maßnahmen *de facto* unterlaufen, so ging mit der Zunahme der Asylanträge in Europa seit den 1990er Jahren der Ausbau der ‚Festung Europa‘ einher. Durch die Notwendigkeit einer persönlichen Asylantragstellung müssen Schutzsuchende zudem eine häufig gefährliche Reise auf sich nehmen und die abgesicherten Grenzen mithilfe von SchlepperInnen überschreiten, das heißt sie werden zu immer riskanteren Formen der Flucht genötigt.

Entgegen der Kontingentierung bei anderen Formen der Zuwanderung ist bei Asylsuchenden eine Quote unzulässig, da sich die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention dazu verpflichtet haben, Menschen aufzunehmen, die bei ihnen um Schutz ansuchen, und zu prüfen, ob sie diesen benötigen. Kein Land kann sich folglich aussuchen, wie viele Geflüchtete es aufnehmen will, was allerdings weder innerhalb der EU noch innerhalb Österreichs Debatten über konkrete Maßnahmen zur Einführung von Verteilungs- oder Aufnahmequoten verhindert. In Österreich wurde die Einführung einer Obergrenze diskutiert, die als sogenannte Asyl-Notverordnung angewandt werden könnte. Weiters wurde die Regelung ‚Asyl auf Zeit‘ eingeführt, das heißt bei positiv beschiedenen Asylanträgen wird das Aufenthaltsrecht zunächst nur für drei Jahre erteilt. Ist die Situation im Herkunftsland der Geflüchteten nach Ablauf dieser drei Jahre unverändert und folglich weiterhin Schutzbedarf gegeben, wird ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erteilt, andernfalls ist eine Aberkennung des Flüchtlingsstatus möglich. Damit wird entgegen asyl- und menschenrechtlichen Standards die zeitliche Befristung von Asyl eingeführt, die wiederum verhindern soll, dass sich unerwünschte Personen dauerhaft in Österreich niederlassen.

Bezeichnend ist zudem, dass Österreich Anfang 2016 ausgewählte Balkanstaaten zu einer Konferenz unter dem Titel „Managing Migration Together“ eingeladen hat, die zur Lösung der fälschlicherweise so genannten ‚Flüchtlingskrise‘ beitragen sollte. Der Titel der Konferenz und das Ergebnispapier weisen darauf hin, dass die teilnehmenden Staaten das Ziel des effizienten Managements dieser ‚Krise‘ in einer europäischen Lösung suchen. Dabei wird betont, dass die Geflüchteten nahe ihrer Herkunftsländer versorgt werden sollen, um damit die Tatsache zu verschleiern, dass es primär darum geht, zu verhindern, dass Geflüchtete in großer Zahl in die Länder der EU gelangen. Tatsächlich soll durch die Vorverlagerung von Migrationskontrollen in Transit- und Herkunftsländer, den Ausbau von FRONTEX und andere Maßnahmen entschieden werden, welche Flüchtlinge unter welchen Bedingungen nach Europa kommen können. Dies bedeutet, dass indirekt eine Selektion nach Geschlecht, Alter, Herkunftsländern und finanziellen Ressourcen vorgenommen wird. In der Praxis werden letztlich junge, gebildete bzw. internetaffine Männer die besten Chancen bei informellen Grenzüberwindungen haben.

In zahlreichen EU-Dokumenten wird der mögliche ökonomische Vorteil Europas durch Geflüchtete hervorgehoben bzw. wie dieser durch richtig gesetzte Integrationsmaßnahmen vergrößert werden könne. Ein Beispiel dafür ist der im Juli 2016 erschienene Bericht der Europäischen Kommission unter dem Titel *An Economic Take on the Refugee Crisis*, der die 2015 Geflüchteten als ‚Gewinn‘ für Europa beurteilt, vorrangig aufgrund ihres im Vergleich zur EU-Bevölkerung durchschnittlich jüngeren und damit arbeitsfähigen Alters. Der Bericht betont auch, dass die Herkunftsländer der Geflüchteten zumeist als unsicher eingeschätzt würden, was zu einer hohen Anerkennungsquote im Asylverfahren führe (erstinstanzlich rund 52 Prozent für 2015 im EU-Durchschnitt). Folglich, so die Botschaft des Berichts, sei damit zu rechnen, dass viele der Geflüchteten in den Ländern der EU bleiben werden und in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Entsprechende Maßnahmen müssten vorangetrieben werden, denn wären die Geflüchteten erst gut integriert, könnte ihr gesellschaftlicher Beitrag laut dem Bericht zu einer größeren Flexibilität beitragen sowie dabei helfen, die demografischen Herausforderungen zu meistern und die finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit zu verbessern (European Commission 2016). Die EU-Kommission betont mehrfach, dass geringe Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt förderlich seien, um die Beschäftigung von Geflüchteten zu unterstützen. Hervorgehoben werden die mittelfristig positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Diese Argumentation für einen offenen Arbeitsmarktzugang ist zwar grundsätzlich positiv, läuft jedoch Gefahr, Geflüchtete lediglich vor einem ökonomischen Verwertungshintergrund zu sehen.

Auch in politisch-medialen Debatten in Österreich werden Geflüchtete solchen Bewertungskriterien unterworfen, obwohl sie laut GFK diesen Ansprüchen gerade nicht genügen müssten, da es eigentlich nur um die Glaubhaftmachung von Verfolgung gehen sollte. Dennoch werden von manchen BefürworterInnen der Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur humanitäre und demografische Argumente vorgebracht, sondern es wird auch offen wirtschaftlich argumentiert, wie beispielsweise in einer Studie der österreichischen Nationalbank, die konjunkturbelebende Effekte der ‚Flüchtlingskrise‘ erwartet (ÖNB 2015). Als die Stimmung gegenüber Geflüchteten Anfang 2016 zu kippen drohte, wurde als Ergebnis des vom AMS durchgeführten ‚Kompetenzcheck Flüchtlinge‘ präsentiert, dass

vermehrt Menschen mit hohen Bildungsabschlüssen aus dem Nahen Osten nach Österreich kämen. Es wurde die Heterogenität der Gruppe betont, jedoch auch, dass mit Ausnahme Afghanistans je nach Herkunftsland 50 bis 80 Prozent der Flüchtlinge über Matura oder Universitätsabschluss verfügten (Arbeitsmarktservice 2015). Dies verfestigte zwei konträre Bilder von Geflüchteten: Einerseits wurde vor allem im Herbst 2015 das Bild vom hohen Bildungs- und Integrationswillen der ‚syrischen Ärzte‘ und ihrer Familien gezeichnet, andererseits wurde ab Jahresbeginn 2016 die vermeintliche Bedrohung durch junge, ungebundene afghanische Analphabeten betont, die medial zusätzlich in das Umfeld von Sexualdelikten gerückt wurden.

Der ‚Wert‘ der Geflüchteten für die Aufnahmegesellschaften wird folglich an mitgebrachten und umsetzbaren Ausbildungen, Sprachkenntnissen usw. gemessen. Integration wird mit dem Thema Alter bzw. Familienstand verknüpft, die über die Erwünschtheit entscheiden. Nicht zuletzt dominiert das Thema Sicherheit unter neuem Vorzeichen der ‚Terrorgefahr‘ die Ressentiments gegen Geflüchtete. Gleichzeitig haben Asylwerbende in Österreich nur bedingt Zugang zum Arbeitsmarkt, das heißt sie können auf nur zwei Arten legal tätig sein: Erstens können sie drei Monate nach der Zulassung zum Asylverfahren Ernte- bzw. Saisonarbeit aufnehmen, allerdings nur nach Absolvierung des Ersatzkraftverfahrens und mit zeitlichen Befristungen (sechs Wochen als ErntehelferIn, sechs Monate im Tourismus). Zweitens dürfen sie ein ‚freies‘ Gewerbe ausüben, also selbstständige Arbeit ohne formale Ausbildung wie beispielsweise die Sexarbeit. Asylwerbenden stehen also vor allem körperlich anstrengende, gefährliche und marginalisierte Arbeitsbereiche offen, die zudem jene sind, in denen Ausbeutungsverhältnisse und Prekarisierung eher Norm als Ausnahme sind.

## **5. Fazit**

Im Fokus dieses Beitrags standen die Veränderungen der österreichischen Migrationspolitik vom Gastarbeitsregime der 1960er und 1970er bis in die heutige Zeit, die auch als Post-Gastarbeitsregime bezeichnet wird und maßgeblich von den Axiomen eines neoliberalen Migrationsmanage-



ments geprägt ist. Es konnte gezeigt werden, dass – obwohl ‚Gastarbeit‘ häufig als ein abgeschlossenes Kapitel österreichischer Geschichte wahrgenommen wird – Parallelen und Kontinuitäten bis heute feststellbar sind. So sind die Migrationspolitiken schon seit den 1960er Jahren vor allem von der Ökonomisierung der Migration geprägt, das heißt es wurde und wird zwischen nützlichen, verwertbaren und daher erwünschten MigrantInnen einerseits und weniger nützlichen und daher unerwünschten (Armuts-) MigrantInnen bzw. Geflüchteten andererseits unterschieden, wobei die Nützlichkeit qua Geschlecht, Herkunft, Ausbildung usw. bemessen und bewertet wird.

Allerdings bestehen hinsichtlich der Kriterien der Anwerbung und der erwarteten Leistung deutliche Unterschiede zwischen der ‚Gastarbeit‘ und heute: So findet im Unterschied zu den nationalen Anwerbepolitiken und -präferenzen der 1960er und 1970er Jahre heute ein internationaler Wettbewerb um die ‚besten Köpfe‘ statt. Gleichzeitig haben die Feminisierung der Migration einerseits und der Aufstieg des Postfordismus andererseits zu einem deutlich erhöhten Bedarf an prekarierten Care- und SaisonarbeiterInnen geführt. Auf perfide Weise wurde dabei die Kernidee der ‚Gastarbeit‘ in die Tat umgesetzt, das heißt während die ‚GastarbeiterInnen‘ sehr wohl die Chance hatten, sich in Österreich niederzulassen und zumindest partiell in den Sozialstaat integriert zu sein, verwehrt die „Regierung der Zirkulation“ (Karakayali 2008: 2014) heute den Saisoniers und Care-ArbeiterInnen aus Drittstaaten systematisch den Zugang zu sozialen und politischen Rechten. Dass die Elitemigration diesem Zwang zur Zirkulation nicht unterworfen wird, zeigt, dass hier sehr wohl nach Klasse differenziert wird, wer zum Rotieren gezwungen und wer zum Bleiben ermutigt werden soll.

Nichtsdestotrotz lässt sich feststellen, dass Migrationskontrolle tatsächlich weder zur Zeit der ‚Gastarbeit‘ noch heute in dem Ausmaß gelingt, wie es von staatlicher Seite gewünscht und propagiert wird: Versuche der strikten Regulation wurden in den 1960er und 1970er Jahren etwa durch Arbeitsvermittlung im Rahmen informeller Netzwerke umgangen bzw. können die Anwerbeabkommen an sich als Reaktion auf ohnehin stattfindende Migration interpretiert werden. Während im Gastarbeitsregime die ‚Touristenbeschäftigung‘ mit späterer Arbeitsgenehmigung eingeplant war, sind heutige Migrationsregime mit der Implementation von Grund-



sätzen des Migrationsmanagements in die nationalen Gesetzgebungen darauf ausgelegt, dass Menschen die Grenzen gar nicht passieren können bzw. erst gar nicht in der Lage sind, überhaupt zu den entscheidenden Grenzen zu gelangen. Auch wenn das weder von offiziellen Stellen noch von der Bevölkerung in dieser Form offen ausgesprochen wird, wird heute vielfach als quasi natürliche Tatsache wahrgenommen, dass der Schutz der europäischen Grenzen auch mit dem Verlust zehntausender Menschenleben erfolgen darf bzw. soll.

In Bezug auf Migrationsmanagement hängen alle vier beschriebenen Figuren im Kontext des Arbeitsmarkts zusammen: Die Forderung nach der gezielten Anwerbung von (hoch-)qualifizierten MigrantInnen geht Hand in Hand mit der Begrenzung unerwünschter Migration unter gleichzeitiger Ausbeutung prekär oder illegalisiert aufhältiger Arbeitskräfte. Gleichzeitig verspricht die heute dominante Perspektive des Migrationsmanagements einen ‚triple-win‘ für alle Beteiligten. Das polemisch formulierte Modell geht von Gewinnen für das Anwerbeland, das Herkunftsland und auch die MigrantInnen selbst aus. Wie wird dieses Versprechen eingelöst, wenn wir die beschriebenen vier Figuren betrachten? Die Anwerbeländer profitieren jedenfalls von Migration, können sie doch genau die gewünschten Arbeitskräfte anwerben und andere abschieben – beides nicht immer erfolgreich, dennoch können zahlreiche Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

Die Herkunftsländer von Hochqualifizierten haben hingegen mit dem Verlust der Bildungsinvestitionen in qualifizierte Arbeitskräfte zu kämpfen, die ihr produktives (und steuerzahlendes) Dasein in einem anderen Land verbringen (‚Brain Drain‘). Bei Saisoniers und Care-ArbeiterInnen kann angenommen werden, dass die Herkunftsländer zwar einen wirtschaftlichen Vorteil von ihrer im Ausland besser bezahlten Tätigkeit haben, zum Beispiel durch Remittances, gleichzeitig verlieren sie wichtige (unbezahlte) Arbeitskräfte (‚Care Drain‘). Die Herkunftsländer können daher als Verlierer eingestuft werden. Die Migrierenden selbst können zwar ein individuell angestrebtes Flucht- oder Migrationsprojekt verwirklichen, zahlen dafür aber häufig einen hohen Preis, da ihre Lebensbedingungen von den Bestimmungen der Aufnahmeländer geprägt sind, die ihre Qualifikationen nicht anerkennen und lediglich eine Beschäftigung in niederqualifizierten Sektoren zulassen (‚Brain Waste‘). Statt von einem ‚triple-win‘ kann

daher von einer ‚win-lose-draw‘-Situation gesprochen werden. Damit kann gezeigt werden, dass der vermeintliche ‚triple-win‘ des Migrationsmanagements von jeher auf die Gewinne der Industriestaaten ausgerichtet war.

Als Erfolg des Migrationsmanagements kann gesehen werden, dass auf politischer Ebene eine gewisse Akzeptanz von Migration dann besteht, wenn die Migration als ökonomisch nützlich beschrieben wird (Georgi 2016: 486). Dabei ist besonders ironisch, dass sowohl die Wahrnehmung von Migration als potenziell positiv als auch der Druck, sich zu integrieren, an (frühere) Forderungen von MigrantInnen selbst anknüpft: Wenn heute von der verpflichtenden Erreichung bestimmter Deutschniveaus die Rede ist, wird häufig vergessen, dass es in der Vergangenheit durchaus eine Forderung von MigrantInnen selbst war, Deutsch lernen zu können. Ähnlich verhält es sich mit Integrationsdebatten, denn ursprünglich haben MigrantInnen selbst Teilhabe als Voraussetzung für Integration definiert und gefordert – im Unterschied zur heute dominanten Perspektive, die Integrationsleistungen der MigrantInnen als Voraussetzung für ihre Teilhabe darstellt. Gleichzeitig darf die Sichtweise auf Migration als positive Kraft nicht mit der Sichtweise, dass MigrantInnen vor allem ökonomisch nützliche Subjekte sind, gleichgesetzt werden: „Die Instrumentalisierung von MigrantInnen unter ökonomischer Verwertungsperspektive bewirkt, dass sie ihre Anwesenheit durch gesellschaftliche Erträge legitimieren müssen“ (Mecheril et al. 2013: 31).

Wenn das Paradigma des Migrationsmanagements heute hegemonial scheint und auch die Flüchtlingspolitik gut in Einklang mit ökonomischen Rationalen gebracht werden kann, so geschieht dies aus unterschiedlichen politischen Motiven, die jedoch allesamt die Zielvorstellungen neoliberaler Politiken bedienen. Individueller Widerstand oder Ansätze der Subversion des Migrationsmanagements wurden und werden marginalisiert. Migrierende dürfen dennoch nicht als hilflose Opfer der Umstände verstanden werden, wie Versuche der Selbstorganisation und Interessenvertretungen, etwa für Saisonarbeitskräfte, zeigen. So wie die ‚GastarbeiterInnen‘ vor ihnen können auch heutige MigrantInnen und Geflüchtete auf (private) Netzwerke, Grauzonen in der Auslegung von rechtlichen Regelungen und die Tatsache zählen, dass letztlich keine Grenze absolut unüberwindbar ist.

- 1 Wichtig ist festzuhalten, dass die Begriffe ‚Fremdarbeiter‘ und ‚Gastarbeiter‘ bereits im NS-Regime Verwendung fanden (Bakondy 2010a: 78).
- 2 Obwohl viele Frauen als ‚GastarbeiterInnen‘ tätig waren und eine höhere Erwerbsarbeitsquote als hiesige Frauen hatten, ist ‚Gastarbeit‘ im kollektiven Gedächtnis vor allem männlich konnotiert. Dies kann damit erklärt werden, dass ‚GastarbeiterInnen‘, die zum Teil selbstständig, unverheiratet oder auch ohne ihre Männer nach Österreich kamen, um zu arbeiten, schlicht nicht wahrgenommen wurden (vgl. Koch/Ratković/Saringer/Schöffmann 2013). Zum anderen ist dieses Bild durch den fehlenden Fokus in der Forschung begründet, denn die Situation der ‚GastarbeiterInnen‘ wurde erst in den letzten Jahren untersucht und in die Erinnerungskultur eingeschrieben.
- 3 Allerdings ist nicht die Mobilität aller EU-BürgerInnen gleich erwünscht oder gar gefördert: So bestehen massive und zum Teil deutlich rassistische Widerstände gegen die Mobilität von ökonomisch schwachen Personen innerhalb der EU, die 2010 in der Deportation von bulgarischen Roma durch die französische Regierung gipfelten.

## Literatur

- Arbeitsmarktservice Österreich (2015): Pressekonferenz – Asylberechtigte auf Jobsuche. Kompetenzcheck-Ergebnisse, <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/ams-oesterreich-news/asylberechtigte-auf-jobsuche>, 7.9.2016.
- Ataç, Ilker/Kraler, Albert (2006): Gewünschte, Geduldete und Unerwünschte Klassifizieren, Selektieren, Stratifizieren. Migrationspolitik als Strategie des Filterns. In: *malmoe* (33), 25–26.
- Bachinger, Almut (2010): 24-Stunden-Betreuung – Gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration? In: *SWS-Rundschau* 50(4), 399–412.
- Bakondy, Vida (2010a): „Bitte um 4 bis 5 türkische Maurer. Eine Analyse von Anwerbeakten der österreichischen Wirtschaftskammer“. In: *Initiative Minderheiten* (Hg.), *Viel Glück! Migration heute*. Wien: Mandelbaum, 68–79.
- Bakondy, Vida (2010b): „Benachteiligung hat Struktur und Geschichte. Dequalifizierung von Migrant/innen in Österreich“. In: *Initiative Minderheiten* (Hg.), *Viel Glück! Migration heute*. Wien: Mandelbaum, 388–395.
- Bigo, Didier (2002): Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. In: *Alternatives: Global, Local, Political* 27(1), 63–92. <https://doi.org/10.1177/030437540202705105>
- Bojadžijev, Manuela (2012): *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Bundesministerium für Inneres (2016): *Formen der Zuwanderung: Dauerhafte Zuwanderung, Besonders Hochqualifizierte*, <http://www.migration.gv.at/>

- de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/ besonders-hochqualifizierte.html, 7.9.2016.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Bundesministerium für Inneres (2016): Saisoniers, <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers/>, 7.9.2016.
- Bundesministerium für Inneres (2016a): Rot-Weiß-Rot Karte Antrag, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html>, 7.9.2016.
- Bundesministerium für Inneres (2016b): Anfragebeantwortung 7326/AB vom 11.03.2016 zu 7609/J, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB\\_07326/imfname\\_515651.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_07326/imfname_515651.pdf), 7.9.2016.
- Buckel, Sonja (2012): ‚Managing Migration‘ – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik. In: Berliner Journal für Soziologie 22(1), 79-100. <https://doi.org/10.1007/s11609-012-0179-y>
- Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern. In: Peripherie 25(97/98), 10-34.
- EU-Rat (2009): Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:DE:PDF>, 7.9.2016.
- European Commission (2016): An Economic Take on the Refugee Crisis, European Commission, Institutional Paper 033, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip033\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip033_en.pdf), 04.10.2016.
- European Commission (2016): Refugee crisis: Commission reviews 2015 actions and sets 2016 priorities, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-65\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm), 04.10.2016.
- Foucault, Michel (2004): Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977–1978. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg., 2010): The Politics of International Migration Management: Migration, Minorities and Citizenship. New York: Palgrave Macmillan.
- Georgi, Fabian (2016): Zur politischen Ökonomie von Migrationsregimen. Die Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM) 1951–2015. Unveröffentlichte Dissertation, Berlin.
- Ghosh, Bimal (Hg., 2000): Managing migration. Time for a new international regime? Oxford: Oxford University Press.
- Grubner, Barbara (2009): Frauenmigration und Gewalt. Überlegungen zu transnationalen Arbeits- und Gewaltverhältnissen im Privathaushalt. In: Isop, Utta/Ratković, Viktorija/Wintersteiner, Werner (Hg.): Spielregeln der Gewalt. Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Friedens- und Geschlechterforschung. Bielefeld: Transcript, 185-206. <https://doi.org/10.14361/978383839411759-012>

- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (2010): *Migration, Domestic Work and Affect. A Decolonial Approach on Value and the Feminization of Labor*. New York: Routledge.
- Hess, Sabine/Heimeshoff, Lisa-Marie/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzeciak, Miriam (2014): „Einleitung“. In: Hess, Sabine/Heimeshoff, Lisa-Marie/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzeciak, Miriam (Hg.): *Grenzregime II. Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven*. Berlin: Assoziation, 9-39.
- Horvath, Kenneth (2014): Securitisation, economisation and the political constitution of temporary migration: the making of the Austrian seasonal workers scheme. In: *Migration Letters* 11(2), 154-170.
- Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: *JCMS. J Common Market Studies* 38(5), 751-777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- Karakayali, Serhat (2008): *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839408957>
- Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2005): Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration. In: *Peripherie* 25(97/98), 35-64.
- Koch, Elisabeth/Ratković, Viktorija/Saringer, Manuela/Schöffmann, Rosemarie (Hg., 2013): „Gastarbeiterinnen“ in Kärnten. Arbeitsmigration in Medien und persönlichen Erinnerungen. Klagenfurt/Celovec: Drava.
- Kretschmann, Andrea/Pilgram, Arno (2011): Verrechtlichung des transnationalen Pflegearbeitsmarkts. Die Versteinerung sozialer Ungleichheit. In: Dahlvik, Julia/Fassmann, Heinz/Sievers, Wiebke (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 2011*. Göttingen: V&R unipress, 107-124.
- Matouschek, Bernd (1997): Soziodiskursive Analyse öffentlicher Migrationsdebatten in Österreich. In: Jung, Matthias/Wengeler, Martin/Böke, Karin (Hg.): *Die Sprache des Migrationsdiskurses. Das Reden über „Ausländer“ in Medien, Politik und Alltag*. Opladen: Westdt. Verlag, 106-120.
- Mayer, Stefanie (2010): Rotation, Integration, and Social Exclusion. Discourse and Change in/of Migration Policies in Austria. In: Roth, Klaus/Hayden, Robert (Hg.): *Migration in, from, and to Southeastern Europe. Ethnologia Balcanica* 13, 129-146.
- Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (2013): Migrationsforschung als Kritik? Erkundungen eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten. In: Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (Hg.): *Migrationsforschung als Kritik? Spielräume kritischer Migrationsforschung*. Wiesbaden: Springer, 7-55.



- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822377542>
- Purtschert, Patricia/Meyer, Katrin (2008): Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung. In: Purtschert, Patricia/Meyer, Katrin/Winter, Yves (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*. Bielefeld: Transcript, 149-172. <https://doi.org/10.14361/9783839406311>
- Ratfisch, Philipp (2015): Zwischen nützlichen und bedrohlichen Subjekten. Figuren der Migration im europäischen ‚Migrationsmanagement‘ am Beispiel des Stockholmer Programms. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1), 1-21.
- Scheibelhofer, Paul (2012): Arbeiter, Kriminelle, Patriarchen. Migrationspolitik und die Konstruktion „fremder“ Männlichkeit. In: Brandl, Ulrike/Hausbacher, Eva/Klaus, Elisabeth/Poole, Ralph/Schmutzhart, Ingrid (Hg.): *Kann die Migrantin sprechen? Migration und Geschlechterverhältnisse*. Wiesbaden: VS Verlag, 62-82. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93189-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93189-0_4)
- Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes (2006): *Fremdenrecht. Asyl – Ausländerbeschäftigung – Einbürgerung – Einwanderung – Verwaltungsverfahren*. Wien: ÖGB-Verlag.
- Sezonieri-Kampagne für die Rechte von Erntehelfer\_innen in Österreich & Europäisches BürgerInnenforum (Hg., 2016): *Willkommen bei der Erdbeer-ernte! Ihr Mindestlohn beträgt...* Wien: Eigenverlag.
- Stern, Joachim (2010): Willkür, Verrechtlichung, Erosion durch Hyperregulierung. Eine migrationsrechtliche Fieberkurve. In: Initiative Minderheiten (Hg.): *Viel Glück! Migration heute*. Wien: Mandelbaum, 198-203.
- Österreichische Nationalbank (2015): Sondereffekte stützen Konjunktur zum Jahreswechsel. <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2015/20151112.html>, 28.10.2016.
- WKÖ Presseabteilung (2015): Selbständige PflegerInnen wichtig zur Aufrechterhaltung des heimischen Pflegewesens. <https://www.wko.at/Content.Node/branchen/oe/News--Publikationen/Selbstaendige-PflegerInnen-wichtig-zur-Aufrechterhaltung-de.html>



**ABSTRACT** *This paper deals with the shift in migration policy from migration control to migration management in Austria. Using the Austrian history of human migration as a case study, starting with the phase of guest work in the 1960s, the article will examine the evolution and establishment of the paradigm of migration management and its repercussions on typical types of migrants. It will analyse EU models of regulating the desirable immigration of highly-skilled labour through the Blue Card system, the casualisation of seasonal and care work, and the diverse forms of subversion in the past and in the present day post guest work regime. This analysis will be extended to the current understanding of refugees, showing that they, likewise, are subjected to a rationale of economic utility.*

Irene Messinger

Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien

irene.messinger@univie.ac.at

Viktorija Ratković

Zentrum für Friedensforschung und Friedensbildung,

Alpen-Adria-Universität Klagenfurt

viktorija.ratkovic@aau.at