

**V&R**

Migrations- und Integrationsforschung  
Multidisziplinäre Perspektiven

Band 6

Herausgegeben von Heinz Fassmann, Richard Potz  
und Hildegard Weiss

Die Bände dieser Reihe sind peer-reviewed.

Advisory Board: Christine Langenfeld (Göttingen), Andreas Pott  
(Osnabrück), Ludger Pries (Bochum)

Kenneth Horvath

# **Die Logik der Entrechtung**

Sicherheits- und Nutzendiskurse im  
österreichischen Migrationsregime

Mit 25 Abbildungen

V&R unipress

Vienna University Press



universität  
wien



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8471-0226-7

ISBN 978-3-8470-0226-0 (E-Book)

**Veröffentlichungen der Vienna University Press  
erscheinen im Verlag V&R unipress GmbH.**

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Rektorats der Universität Wien.

© 2014, V&R unipress in Göttingen / [www.vr-unipress.de](http://www.vr-unipress.de)

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Printed in Germany.

Titelbild: © Kenneth Horvath

Druck und Bindung: ⊕ Hubert & Co, Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

---

# Inhalt

Vorbemerkung . . . . .	11
1 Einleitung . . . . .	13
1.1 Migrationsregime zwischen Sicherheits- und Nutzenlogik . . . . .	13
1.2 Forschungsfragen und Aufbau des Buchs . . . . .	17

## Teil I Theoretischer Hintergrund und Forschungsstrategie

2 Freiheit, Sicherheit, Bevölkerung: Steuerung und Kontrolle von Migration im liberalen Nationalstaat . . . . .	23
2.1 Migrationspolitik als sozialwissenschaftlicher Gegenstand: zum Stand der Forschung . . . . .	25
2.1.1 Zwischen Wiederentdeckung der Gastarbeit und Sekuritisierung von Migration . . . . .	25
2.1.2 Vom Problem der Migration zur Problematisierung der Migrationspolitik – vielfältige Perspektiven auf einen komplexen Gegenstand . . . . .	27
2.1.3 Sekuritisierung von Migration: der Ansatz der Copenhagen School . . . . .	31
2.1.4 Migrations- und Grenzregime: Politik zwischen Diskurs und Ungleichheit . . . . .	35
2.2 Der Staat als soziales Verhältnis: Jessops strategisch-relationale Staatstheorie . . . . .	38
2.2.1 Der Staat als Bühne und Akteur – staatstheoretische Konzeptionen in der Migrationsforschung . . . . .	38
2.2.2 Der Staat und der umkämpfte Gesamtzusammenhang . . . . .	42
2.2.3 Allgemeiner Wille, Diskurs und politische Rationalität . . . . .	46
2.2.4 Vom Problem zum Regime . . . . .	49

2.3	Regierung der Freiheit – Regierung durch die Freiheit: die politische Steuerung liberaler Nationalstaaten . . . . .	52
2.3.1	Weder Repräsentation noch Repression? Die Kunst, liberal zu regieren . . . . .	53
2.3.2	Ökonomisierung (von Migration) . . . . .	55
2.3.3	Kehrseite der Freiheit? Sekuritisierung (von Migration) . .	58
2.4	Recht und Diskurs: die politische Regulation von Migration . . .	62
2.4.1	Rechtmäßige Regulation? Migration zwischen staatsbürgerschaftlichen und instrumentellen Rechten . . .	63
2.4.2	Ethnisierung und Rassismus: die diskursive Strukturierung der Migrationspolitik . . . . .	67
2.5	Vom Nachkriegskonsens zur Neuen Weltordnung, vom <i>embedded liberalism</i> zum Neoliberalismus . . . . .	70
2.5.1	Die Nachkriegsordnung: Stabilität trotz Krisenhaftigkeit .	72
2.5.2	Die Krise des Fordismus und die neoliberale Restrukturierung . . . . .	73
2.5.3	Nachkriegsarrangement und Restrukturierung in Österreich . . . . .	77
3	Methodologische Fragen und empirische Umsetzung . . . . .	81
3.1	Was heißt Diskurs und worauf zielt seine Analyse? . . . . .	82
3.1.1	Diskurs als Regeln von Aussageformationen . . . . .	82
3.1.2	Der politische Diskurs . . . . .	85
3.2	Zum Forschungsdesign . . . . .	87
3.3	Zur Auswahl des empirischen Materials . . . . .	90
3.4	Zur Auswertungsstrategie . . . . .	95
3.4.1	Quantitative Auswertung . . . . .	95
3.4.2	Interpretative Auswertung . . . . .	102
3.4.3	Kontextualisierung 1: politische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen . . . . .	108
3.4.4	Kontextualisierung 2: Gesetze und Maßnahmen . . . . .	108

## Teil II Gastarbeit als Problem und Lösung

Überblick . . . . .	113	
4	Vom Randthema zu High Politics? Phasen der Politisierung von Migration . . . . .	115
4.1	Die Politisierung von Migration . . . . .	116
4.2	Der Ausbau des Migrationsregimes . . . . .	124

5	Das Gastarbeitsregime – Migration als Wirtschaftspolitik? . . . . .	129
5.1	Der stumme Zwang des Ökonomischen: Gastarbeit als wirtschaftspolitisches Nicht-Problem . . . . .	130
5.1.1	Kein Problem? Das parlamentarische Schweigen zur Gastarbeit . . . . .	130
5.1.2	Ökonomisierung von Migration . . . . .	134
5.1.3	Identität und Ethnisierung von Migration in der Nachkriegsordnung . . . . .	139
5.1.4	Exkurs: Sicherheit in Zeiten des Kalten Kriegs . . . . .	146
5.2	Ein Kind seiner Zeit: Gastarbeit als fordistische Problem-Lösung . . . . .	148
5.3	Kontingente, Bewilligungen, Abkommen: das komplexe Instrumentarium der Gastarbeit . . . . .	153
5.3.1	Das bestehende Instrumentarium ... . . . .	154
5.3.2	...und neue Technologien . . . . .	155
5.3.3	Differenzielle Entrechtung als »capability« . . . . .	158
6	Das Inlandarbeiterschutzgesetz 1925: Arbeitsmarktregulation zwischen Deutschtum und Wirtschaftskrise . . . . .	161
6.1	Ausnahmesituation oder strukturelle Notwendigkeit? . . . . .	162
6.2	Inlandarbeiterschutz und soziale Frage: Arbeitsmarkt im Klassenkampf? . . . . .	166
6.2.1	Heimatrechtliche Regulation: Steuerung der Arbeitsmigration vor dem Inlandarbeiterschutzgesetz . . .	166
6.2.2	Der Kampf um die Kontrolle . . . . .	168
6.3	Die nationale Frage – oder die Furcht vor der Slowakisierung . .	170
6.3.1	Vom Großreich der Kleinräume zur Nation . . . . .	170
6.3.2	Die Nationalisierung von Arbeitsmarkt und Migrationspolitik . . . . .	176
6.4	Inlandarbeiterschutz: ein permanenter Ausnahmezustand . . . .	178
6.5	Ende oder Erbe? Vom Inlandarbeiterschutzgesetz zur Gastarbeit	180
6.5.1	Entwicklung der Gesetzgebung nach 1925 . . . . .	180
6.5.2	Gründe für die juristischen Adaptionen nach 1945 . . . . .	182
7	Inlandarbeiterschutz 2.0: das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 . .	185
7.1	Zum Inhalt des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 . . . . .	186
7.1.1	Ethnisierung und Sekuritisierung in der Debatte zum Ausländerbeschäftigungsgesetz . . . . .	189
7.2	Nach der Gastarbeit . . . . .	194
7.2.1	Ein geteilter Arbeitsmarkt . . . . .	194

7.2.2 Diskursive Verschiebungen . . . . .	195
7.2.3 Rechtliche Weiterentwicklungen 1975–1988 . . . . .	198
<b>8 Die Nicht-Gastarbeiter. »Volksdeutsche« Nachkriegsflüchtlinge . . .</b>	<b>201</b>
8.1 Displaced Persons und »volksdeutsche« »Heimatvertriebene« in Österreich nach 1945 . . . . .	201
8.2 Der lange Weg zur Gleichstellung . . . . .	206
8.3 Kein Präzedenzfall . . . . .	213
 <b>Teil III Eine neue Gastarbeit für eine neue Zeit?</b>	
Rückblick und Ausblick . . . . .	221
<b>9 Nach 1989: Sekuritisierung von Migration . . . . .</b>	<b>225</b>
9.1 Der Bruch im Diskurs: Politisierung und Sekuritisierung in der parlamentarischen Auseinandersetzung nach 1989 . . . . .	225
9.1.1 Inszenierung einer Flüchtlingskrise: 1989 als Bruch im Migrationsdiskurs . . . . .	226
9.1.2 Ausnahmezustand: Migration als Gefahr für kulturelle Identität, soziale Sicherheit und öffentliche Ordnung . . . . .	229
9.2 Zeichen der Zeit: gesellschaftliche Transformationsprozesse als Grundlage der Sekuritisierung . . . . .	239
9.2.1 Erklärungsansätze: Migration, Parteien, Institutionen . . . . .	239
9.2.2 Das strategisch-relationale Setting der 1990er-Jahre und der politisch-ökonomische Kontext der Sekuritisierung . . . . .	244
9.3 <i>Deportability</i> und <i>Civic Integrationism</i> : die sekuritierte Weiterentwicklung des österreichischen Migrationsregimes . . . . .	247
9.3.1 Vom Scheinasylland zum Deportationsregime . . . . .	249
9.3.2 Integration: neue Identitätspolitik . . . . .	257
<b>10 Arbeitsmigration und ihre Regulation nach 1989 . . . . .</b>	<b>267</b>
10.1 Zwei Rationalitäten? Kontinuierliche Ökonomisierung . . . . .	269
10.2 Quantitative Begrenzung: Höchstzahlen als neue Form der rechtlichen Regulation . . . . .	272
10.3 Wer ist wie viel Ausländer? Qualitative Regulation durch Quoten und Kriterien . . . . .	277
<b>11 Saisonarbeit: Zirkuläre Migration als neues Paradigma? . . . . .</b>	<b>281</b>
11.1 Der Trend zu Temporary Migrant Worker Programmes . . . . .	281

---

11.2 Tabubruch? Die Einführung eines Saisonarbeiterstatus in Österreich . . . . .	283
11.3 Pro-Migrations-anti-MigrantInnen-Parteien . . . . .	288
11.4 Die unendliche Saison: Vom Erntehelfer zum Stammsaisonnier .	291
11.5 Neue Gastarbeit? . . . . .	295
12 Die Rot-Weiß-Rot-Karte: Von der Reservearmee zum Humankapital .	299
12.1 Anwerbung zwischen Humankapitallogik und Unternehmerorientierung . . . . .	300
12.2 Die Rot-Weiß-Rot-Karte als konsensuelle Maßnahme . . . . .	303
12.3 Die Rot-Weiß-Rot-Karte als sekuritisiertes Steuerungsinstrument . . . . .	306
13 Resümee und Ausblick . . . . .	313
13.1 Zusammenfassung: die Logik der Entrechtung . . . . .	313
13.2 Ausblick: am Weg zu Europäisierung und Verrechtlichung? . . .	318
Literatur . . . . .	323
Abkürzungen . . . . .	341



---

## Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit ist eine überarbeitete Fassung meiner 2012 an der Universität Wien abgeschlossenen Dissertation. Im Lauf der Jahre, die in dieses Projekt geflossen sind, habe ich von vielen Seiten Unterstützung, Kritik und Anregungen bekommen. Zunächst gilt mein Dank meiner Betreuerin Hildegard Weiss, die mich über die Zeit auf vielfältige Arten unterstützt hat und immer mit konstruktiver Kritik und hilfreichen Anregungen zur Stelle war. Sylvia Kritzingler hat als stets engagierte und unterstützende Chefin nicht nur optimale organisatorische Rahmenbedingungen für meine Forschungen geschaffen – die offene Atmosphäre und intensiven Diskussionen mit KollegInnen am Fakultätszentrum für Methoden der Sozialwissenschaften haben darüber hinaus wesentlich zur Entwicklung meiner Ideen beigetragen.

Als diese Arbeit noch nicht einmal als Idee bestand, habe ich als Scholar am Institut für Höhere Studien in Wien die Möglichkeit zur Ideen- und sozialwissenschaftlichen Selbstfindung gehabt. Für intensive, kritische wie motivierende Diskussionen danke ich meinem damaligen Betreuer Lorenz Lassnigg und meinen MitscholarInnen. Mona Singer hat in ihren Seminaren am Institut für Philosophie der Universität Wien immer wieder aufgezeigt, wie wichtig es ist, einen politisch und wissenschaftstheoretisch reflektierten Blickwinkel auf das Problem der Migrationspolitik zu suchen. Die kleine Wiener Gruppe der »Kritischen MigrationsforscherInnen« [KriMi] hat über die Jahre einen um nichts weniger anregenden Rahmen zur Diskussion grundlegender Probleme aktueller Migrationsforschung wie auch unserer eigenen Projekte geboten.

Für ihre Motivation sowie ihre vielfältige inhaltliche und organisatorische Unterstützung danke ich Julia Dahlvik und Christoph Reinprecht von der Forschungsplattform Migrations- und Integrationsforschung der Universität Wien. Ruth Vachek von V&R unipress hat den gesamten Weg zur Publikation in Buchform kompetent und hilfsbereit begleitet – und nicht zuletzt mit zahlreichen sprachlichen Anregungen geholfen, den Text lesbarer zu machen.

Tom Horvath hat mir in einer entscheidenden Situation mit seinem ökonomischen Fachwissen und bei der Erfüllung außergewöhnlicher Datenanfragen

geholfen. Meine Eltern sind mir in all den Jahr(zehnt)en auf unzählige Arten zur Seite gestanden. Juliane Zeiser, schließlich, hat als konstanter intellektueller Bezugspunkt und als meine kritischste Kritikerin die Entwicklung dieser Arbeit von den ersten Schritten an mitgeprägt.

---

# 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 gefunden<sup>1</sup>. 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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«<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup> 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.

---

**Teil I**  
**Theoretischer Hintergrund und Forschungsstrategie**



---

## 2 Freiheit, Sicherheit, Bevölkerung: Steuerung und Kontrolle von Migration im liberalen Nationalstaat

Im ersten Teil der Arbeit stelle ich die theoretischen Grundlagen meines Forschungsprojekts dar und verorte mein Erkenntnisinteresse im Feld der sozialwissenschaftlichen Debatten zu aktuellen migrationspolitischen Entwicklungen. Ziel der folgenden Kapitel ist erstens, meine leitende Annahme zu begründen, dass sowohl die Ökonomisierung als auch die Sekuritisierung von Migration strukturelle Tendenzen des liberalen Nationalstaats sind. Zweitens wird angestrebt, die ontologischen und epistemologischen Grundlagen der Arbeit darzustellen, die auch der methodologischen Vorgehensweise zugrunde liegen.

Kapitel 2.1 ist aktuellen Debatten und theoretischen Ansätzen im Feld der Forschung zu Migrationsregimen und Migrationspolitik gewidmet. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde »Migration« in praktisch allen westeuropäischen Staaten zu einem der zentralen Themen medialer und politischer Auseinandersetzungen (Hammar 2007; Messina 2007; Castles/Miller 2009). Parallel zu diesem Politisierungsprozess sind migrationspolitische Problemstellungen auch in den Fokus sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzungen gerückt.<sup>5</sup> Die Komplexität des Gegenstands »Migrationspolitik« und die

---

5 Erste umfassende geschichtswissenschaftliche Darstellungen migrationspolitischer Entwicklungen für den deutschsprachigen Raum wurden in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren erstellt (Herbert 2001). Eine der frühesten dezidiert sozialwissenschaftlichen Analysen westeuropäischer Migrationsregime hat ein ForscherInnenteam rund um Hammar (1985) vorgelegt. Diese Studie geht in ihrer vergleichenden Darstellung und Analyse der Einwanderungspolitik von Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz, Großbritannien und Schweden über eine rein historische Darstellung der Entwicklung von gesetzlichen Regelungen hinaus und diskutiert Fragen nach wirtschaftlichen und ideologischen Grundlagen der Migrationspolitik sowie den Auswirkungen spezifischer nationaler Regelungen und migrationspolitischen Trends. Auch für Österreich wurden erste sozialwissenschaftliche Analysen und Darstellungen migrationspolitischer Entwicklungen ab Mitte der 1980er-Jahre veröffentlicht (Matuschek 1985; Wimmer 1986a; Prader 1992b; Bauböck 1996). Ab Mitte der 1990er-Jahre nahm die Zahl der Forschungsanstrengungen, die sich explizit dem Gegenstand Migrationspolitik widmen, stark zu; die Arbeiten wurden dabei zusehends

Vielfalt der analytischen Zugänge hat diese sozialwissenschaftlichen Diskussionen von Anfang an geprägt (siehe etwa Hammar 1985; Cornelius et al. 1994) und führt auch heute noch zu widersprüchlichen Diagnosen. Meine Argumentation setzt bei einer dieser ungeklärten Fragen an: In welchem Verhältnis stehen aktuelle nutzenorientierte Pro-Migrations-Initiativen zu restriktiven Politikmodellen, wie sie seit Mitte der 1980er-Jahre durchgesetzt wurden? Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich vom gewählten analytischen Blickwinkel ab – in den Kapiteln 2.1.2 bis 2.1.4 grenze ich die regimetheoretische Perspektive meiner Arbeit gegen alternative theoretische Rahmen ab.

In Kapitel 2.2 bespreche ich, was in dieser Arbeit unter »Staat« verstanden wird, um, darauf aufbauend, die Prinzipien herauszuarbeiten, nach denen in liberal-kapitalistischen Nationalstaaten Migration regiert wird. Einer spezifisch soziologisch orientierten staatsrechtlichen Fundierung dient dabei Jessops strategisch-relationaler Ansatz. Die Eigenheiten liberaler Regierung diskutiere ich ausgehend von den späten, »staatsrechtlichen« Arbeiten Michel Foucaults. Der Fokus dieser Darstellung liegt auf der Verortung von Nutzen- und Sicherheitslogik im strukturellen Gefüge liberaler Nationalstaaten. In Kapitel 2.2.4 wird der unscheinbare Begriff der Problematisierung als leitende Heuristik für die empirischen Analysen dieser Arbeit präsentiert.

Die Bedeutung und die konkreten Formen der Problematisierung von Migration verändern sich in Wechselwirkung mit politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen. Nach der Diskussion allgemeiner (»zeitloser«) struktureller Tendenzen liberaler Migrationspolitik bespreche ich daher Aspekte der konkreten historischen Rahmenbedingungen migrationspolitischer Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Drei Transformationsprozesse sind dabei von herausragender Bedeutung: geopolitisch die Entwicklung vom Kalten Krieg zur unipolaren Weltordnung, sozioökonomisch jene vom Fordismus der Nachkriegsordnung zu postfordistischen Produktionsverhältnissen und politisch die Weiterentwicklung des *Embedded Liberalism* zu einer im weiten Sinn neoliberalen politischen Rationalität. Anschließend an die allgemeine Diskussion dieser Prozesse – die sich stark an Jessops Diagnose von der Ablösung des *Keynesian Welfare National State* (KWNS) durch ein *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* (SWPR) orientiert – skizziere ich die konkrete Form, die diese Entwicklungen im Österreich der Jahrzehnte seit dem Zweiten Weltkrieg angenommen haben. In Kapitel 3 bespreche ich schließlich die forschungsstrategischen Entscheidungen und methodischen Grundlagen meiner Arbeit wie auch ihre Implikationen für die Aussagekraft meiner Ergebnisse.

---

analytischer und waren in vielen Fällen vergleichend angelegt (siehe dazu z. B. die Sammelbände von Althaler/Hohenwarter 1992; Cornelius et al. 1994; Miles/Thränhardt 1995).

## 2.1 Migrationspolitik als sozialwissenschaftlicher Gegenstand: zum Stand der Forschung

Im Fokus der vorliegenden Arbeit steht das Zusammenspiel zwischen zwei zentralen Logiken aktueller Migrationspolitik: der Sekuritisierung und der Ökonomisierung von Migration. Schon ein oberflächlicher Streifzug durch aktuelle sozialwissenschaftliche Diagnosen zeigt, dass die Frage, wie deren Verhältnis zueinander zu denken ist, komplex und, vor allem, ungeklärt ist. Im folgenden Abschnitt identifiziere ich, ausgehend von Diskussionen rund um die Wiederauferstehung (Castles 2006) bzw. die Wiederentdeckung der Gastarbeit (Menz 2009), drei Arten, deren Verhältnis zueinander zu bestimmen: als Widerspruchs-, Entsprechungs- oder Anstachelungsverhältnis. Dieses dritte Verständnis entspricht dem theoretischen Ansatzpunkt meiner Arbeit – wie dieses im breiten Feld der Forschung zu migrationspolitischen Entwicklungen zu verorten ist, wird in den anschließenden Abschnitten besprochen.

### 2.1.1 Zwischen Wiederentdeckung der Gastarbeit und Sekuritisierung von Migration

Nach Jahrzehnten restriktiver Anti-Migrationspolitik werden im migrationspolitischen Diskurs in Österreich wie auch in anderen westeuropäischen Staaten Stimmen laut, die auf die Notwendigkeit und den Nutzen von Zuwanderung hinweisen. Die Sorge um die Tragfähigkeit von Pensions- und Sozialsystemen und die Abhängigkeit ganzer Wirtschaftszweige von der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte werden dabei ebenso ins Feld geführt wie das Bild vom »globalen Wettstreit um die besten Köpfe«. Um sowohl den Bedarf an »hoch qualifizierten« Arbeitskräften als auch jenen an ArbeiterInnen für niedrig entlohnte Tätigkeiten zu decken, werden humankapitalorientierte Punktesysteme mit maßgeschneiderten Programmen zur temporären Arbeitsmigration, etwa für die Landwirtschaft, kombiniert (Castles 2006; Gabriel/Pellerin 2008; Menz/Caviedes 2010b; Guild/Mantu 2011). Das neue Schlagwort *Migrationsmanagement* verspricht eine rationale Politik der aktiven Gestaltung von Migrationsprozessen mit maximalem Gewinn für alle Beteiligten (Gosh 2000; Martin et al. 2006). Dieser aktuelle nutzenorientierte, pragmatische Zugang steht scheinbar in scharfem Kontrast zu den migrationspolitischen Entwicklungen der 1990er-Jahre, die von Abschottung und Restriktion bis hin zur Militarisierung der Grenzen geprägt waren (Bigo 2002; Ceyhan/Tsoukala 2002; Guild 2009; van Munster 2009). Diese Periode, die weitreichende Reorganisationen westlicher Migrationsregime brachte, wird überwiegend als Phase der *Sekuritisierung*

von *Migration* charakterisiert: Über Jahrzehnte war Migration hauptsächlich als vielfältiges Sicherheitsrisiko diskutiert worden, als Gefahr für Bildungssysteme, Arbeitsplätze und soziale Sicherungssysteme, für die öffentliche Ordnung wie auch für kulturelle Identitäten (Huysmans 2006).

Auf den ersten Blick scheint also eine (wirtschaftspolitische, utilitaristische) migrationspolitische Logik eine andere (restriktive, sicherheitsorientierte) abzulösen. In diesem Sinn diagnostizieren Menz/Caviedes (2010a, 3) eine Rekonzeptualisierung der Migrationspolitik »as a national human resources strategy as opposed to a largely defensive security-driven domain«. Und Kolb (2010, 84) macht sogar einen Sieg von ethnischer Neutralität und Gleichheit über das nationale Prinzip aus.

In sozialwissenschaftlichen Diagnosen eines solchen Ablösungsprozesses werden die Gegensätze zwischen den beiden Politikzugängen betont. In diesem Zusammenhang argumentiert Buonfino (2004), dass wir es mit zwei »distinkten« und »antagonistischen« politischen Rationalitäten zu tun haben, die von unterschiedlichen sozialen AkteurInnen getragen werden<sup>6</sup> und einander widersprechende Implikationen haben. Eine solche Diagnose eines scharfen Gegensatzes zwischen Ökonomisierung und Sekuritisierung entspricht vorherrschenden Konzeptualisierungen der Migrationspolitik, die deren AkteurInnen auf der Achse Pro- versus Anti-Migrations-Standpunkte anordnen (siehe etwa idealtypisch bei Hix/Noury 2007)<sup>7</sup>, und schließt damit sowohl an mediale und politische Diskurse als auch an gängige sozialwissenschaftliche Konzeptionen an.

Die Annahme, dass Sekuritisierung und Ökonomisierung im Raum politischer Akteure und Positionen Gegensätze markieren, ist aber nicht unumstritten. Immerhin gehen Prozesse wie die Etablierung eines »Deportationsregimes« (de Genova/Peutz 2010) oder die Durchsetzung eines »aggressive civic integrationism« (Triadafilopoulos 2011) mehr oder weniger ungehindert weiter. Offensichtlich können Sekuritisierung und Ökonomisierung von Migration koexistieren – auch in den Standpunkten und Programmen einzelner politischer AkteurInnen. Vor allem aber sind sie funktional verwoben. So argumentiert Menz (2009, 257), dass die nach wie vor wirksame restriktive Politik der 1990er-

6 Die *Ökonomisierung* von Migration »has been introduced by business/governmental organisations that recognize the urgent need to rejuvenate national economies in stagnation« (Buonfino 2004, 37), die *Sekuritisierung* von Migration gehe demgegenüber aus einem Wechselspiel aus öffentlicher Meinung, Massenmedien und BerufspolitikerInnen hervor.

7 Diese Art der Dimensionalisierung des migrationspolitischen Raumes ist weit verbreitet; sie entspricht etwa der Hauptachse, entlang derer Aigner (2008) die österreichischen Parteien und ihre WählerInnen anordnet und die Wengeler (2003) in seiner Analyse migrationspolitischer Standpunkte in den Mittelpunkt rückt; auch Guiraudon und Joppke (2001a) argumentieren: »The distinction between ›stemming‹ and ›soliciting‹ is fundamental«.

Jahre die notwendige Vorbedingung für ein »effizientes« Migrationsmanagement ist, und Huysmans (2006, 49) führt aus: »Despite the obvious difference between repressive and permissive migration policy, both policy positions share a desire to control population dynamics for the purpose of optimizing a society's ›well-being«. In ihrem Streben nach Kontrolle und Steuerung und dazu nötiger Bewertung und Kategorisierung entsprechen Ökonomisierung und Sekuritisierung von Migration einander. Vor allem aber stützt die aus restriktiven Maßnahmen resultierende Prekarisierung migrantischer Arbeitskräfte deren Nutzung als flexible und billige Arbeitskraftreserve (Transit Migration 2007). Statt eines Ablösungs- oder Widerspruchsverhältnisses haben wir es, aus diesem Blickwinkel, mit einer Relation der Entsprechung zu tun.

Auch die Betonung der funktionalen Entsprechung von Sekuritisierung und Ökonomisierung führt aber zu analytischen Problemen. Wie sind auf dieser Basis die Gleichzeitigkeit und das Zusammenspiel von sekuritisierenden und ökonomisierenden migrationspolitischen Ansätzen zu erklären, ohne funktionalistisch oder teleologisch zu argumentieren? MigrantInnen werden schließlich nicht einfach zu einem Sicherheitsproblem stilisiert, um sie danach besser entrechten und ausbeuten zu können (Gächter 1992, 65; Sciortino 2000).

Im Lauf der folgenden Kapitel wird das Verhältnis zwischen Sekuritisierung und Ökonomisierung von Migration auf eine Art gefasst, die sowohl die Widersprüche als auch die funktionale Entsprechung zwischen ihnen zu berücksichtigen versucht und sich grob als ein im liberalen Nationalstaat strukturell angelegtes »Anstachelungsverhältnis« fassen lässt, als »agonistisches« eher denn als »antagonistisches« Verhältnis (Foucault 1982, 221 – 222). Ich argumentiere, dass erst dieses Wechselspiel die (konflikt- und krisenhafte) Anpassung des migrationspolitischen Instrumentariums an sich verändernde politisch-ökonomische Rahmenbedingungen ermöglicht. Diese spezifische Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von Sicherheits- und Nutzenlogik in der Migrationspolitik ergibt sich aus einem analytischen Blickwinkel, der sich als regimetheoretisch versteht. Der Charakterisierung dieses Ansatzes im Vergleich zu anderen analytischen Zugängen sind die folgenden Abschnitte gewidmet.

### 2.1.2 Vom Problem der Migration zur Problematisierung der Migrationspolitik – vielfältige Perspektiven auf einen komplexen Gegenstand

Dass sich aus den sozialwissenschaftlichen Einschätzungen zum Verhältnis von Nutzen- und Sicherheitslogik kein einheitliches Bild ergibt, ist zunächst nicht überraschend. Auch in anderen Fragen gehen die Migrationspolitik betreffende sozialwissenschaftliche Diagnosen zum Teil diametral auseinander. Beispielhaft zeigt sich das an der Frage nach der Rolle der Nationalstaaten in der politischen

Steuerung von Migration: Diagnosen eines weitgehenden Bedeutungsverlusts im Vergleich zu supranationalen und außerstaatlichen Regulationsinstanzen (in diese Richtung argumentiert etwa Guild 2011) stehen Analysen wie jene von Menz (2009) entgegen, der bilanziert: »Whoever stated that the state is ›retreating‹ has obviously never studied migration policy« (Menz 2009, 257). Ähnlich stark unterscheiden sich auch die Antworten beispielsweise auf die Frage, ob – speziell in der erweiterten EU – nationale Migrationsregime konvergieren oder nicht (Geddes 2003; Messina 2007; Geddes/Boswell 2011; Buckel 2013).

Zu einem Teil sind die divergierenden Diagnosen zur Migrationspolitik im Forschungsgegenstand selbst angelegt: Migrations- und Integrationspolitik formen eine »messy reality« (Freeman 2007), die sich einer systematischen Typologisierung von vornherein entzieht.<sup>8</sup> Castles (2007a) argumentiert in seiner Diskussion der »factors that make and unmake migration policies«, dass Migrationspolitik so komplex und von so vielen Kräften beeinflusst ist, dass Staaten notwendigerweise zu widersprüchlichen Maßnahmen und Kompromissen neigen. Die Spannung zwischen deklarierten und tatsächlichen Politikzielen verschärft die Schwierigkeit der sozialwissenschaftlichen Einschätzung migrationspolitischer Entwicklungen zusätzlich. Dazu kommt das komplexe Wechselverhältnis von »migration-« und »non-migration policies« (Thranhardt 2003, 28–31). All diesen Faktoren und Aspekten vorgelagert sieht Castles (2007a) den der Migrationspolitik immanenten Widerspruch, transnationale Phänomene national steuern zu wollen. Aus einer ähnlichen Grundeinschätzung schließt Sciortino (2000), dass Migrationspolitik – entgegen üblichen Vorstellungen und im Gegensatz zu anderen Politikbereichen wie der Wirtschaftspolitik – als »unstable and unable« zu charakterisieren ist.

Die Abweichungen in den Befunden spiegeln allerdings nicht nur die Komplexität des Gegenstands wider, sondern sind auch das Ergebnis unterschiedlicher analytischer Ansätze. Welche Art von Ordnung in die migrationspolitische Komplexität gebracht und welche Art von Problem darin gesehen wird, ist auch eine Frage des theoretischen Rahmens, der die Begriffe vorgibt, in denen Phänomene gefasst werden, und die Ebenen (Akteure, Parteien, Parteiprogramme, Diskurse ...) festlegt, auf die der Fokus gelegt wird. Sciortino (2000) und Meyers (2000) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass die Forschung zu Migrationspolitik<sup>9</sup> das gesamte Spektrum an politikwissenschaftlichen Theorien abbildet – und daher zwangsläufig zu divergierenden Antworten kommt.

---

8 Freeman bevorzugt es daher, eher von »Syndromen« als von klar abgrenzbaren nationalen Typen oder Perioden zu sprechen.

9 Die sozialwissenschaftliche Analyse von Migrationsprozessen hat sich über die Jahre in zwei relativ unabhängige Stränge geteilt, einen, der sich auf migrationspolitische Entwicklungen

In einer der dominanten politikwissenschaftlichen Formen der Problemdefinition werden die andernorts als »Sekuritisierung« beschriebenen Restriktionstendenzen der vergangenen Jahrzehnte als unmittelbare Folge eines Kontrollverlusts des Nationalstaats gefasst (Boswell 2007, 594). Dieser auch als Souveränitätsverlust (Messina 2007) diskutierte Verlust an Steuerungsmacht bildete schon im Sammelband von Cornelius et al. (1994, 3) den Ausgangspunkt der Debatte: »[W]e argue that the gap between the *goals* of national immigration policy (laws, regulations, executive actions, etc.) and the actual results of policies in this area (policy *outcomes*) is wide and growing wider in all major industrialized democracies.« Auch Guiraudon und Joppke (2001b) fragen schon im Titel ihres Sammelbands nach den Formen der Kontrolle einer »new migration world«. Und Messina (2007) organisiert seine Darstellung der »Politics« und der »Logics« westeuropäischer Migrationspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg – in der er sich inhaltlich dem Erstarken rechtspopulistischer Parteien ebenso widmet wie der steigenden Bedeutung der EU in migrationspolitischen Belangen – vollständig um das Souveränitätsproblem (wobei er die These vom Kontrollverlust anzweifelt).<sup>10</sup>

konzentriert, und einen, der vor allem auf das Verhalten und die Lebenslage von MigrantInnen fokussiert (Guiraudon/Joppke 2001a, 1–2). Disziplinär war der erste Forschungsstrang lange Jahre beinahe ausschließlich politikwissenschaftlich geprägt (vgl. Sciortino 2000; Meyers 2000; Guild 2009, 1–28). Die disziplinäre Prägung machte sich in spezifischen Arten, Migrationspolitik zu problematisieren, wie auch in der Wahl von Konzepten und Methoden bemerkbar: »Reflecting the traditional division of labor among the social sciences, theorists of international migration have tended to ignore or minimize the role of states in shaping their object of study, while theorists of migration policy have tended to approach their subject in a domestic perspective, ignoring the dynamics of the global environment in relation to which regulation of exit and entry occurs, especially its demographic aspect« (Zolberg 2000, 89). Die ursprüngliche disziplinäre Trennung wird zunehmend überwunden – vermehrt wird die strukturierende Rolle, die politische Arrangements für Migrationspraktiken spielen, anerkannt, wie auch umgekehrt wiederholt eine soziologische Fundierung der Analyse migrationspolitischer Verhältnisse gefordert wurde (Sciortino 2000; Castles 2007b).

- 10 Die Erklärungen, die für diesen Kontrollverlust gegeben werden, unterscheiden sich wieder je nach konzeptuellem Ansatz. Joppke (1999) spricht beispielsweise von einer selbst auferlegten Souveränitätsbeschränkung, die sich aus dem institutionell verankerten Bekenntnis zu demokratischen und persönlichen Grundrechten ergibt. Auf dieser Grundlage würden Höchst- und Verfassungsgerichte restriktive Kontrollbestrebungen, die mit Eingriffen in die Rechte von MigrantInnen einhergehen, verhindern oder untergraben. Andere AutorInnen sehen eine durch Pfadabhängigkeiten begründete Aushöhlung souveräner Migrationskontrollen (Schierup et al. 2006). Diese können etwa als Folge von Kolonialpolitik und den durch diese etablierten Bindungen und Rechtsordnungen auftreten, oder in Form von Folgemigrationen, die einmal etablierte Migrationsnetzwerke nach sich ziehen – ein Beispiel wäre die Etablierung neuer ethnischer Minderheiten als Folge der Gastarbeiterpolitik der Nachkriegsjahrzehnte (Castles et al. 1984). GlobalisierungstheoretikerInnen, unter ihnen z.B. Sassen (1996/2008), sehen im vermeintlichen Kontrollverlust eine Folge der Unmöglichkeit, einer eng vernetzten globalisierten Weltordnung mit nationalen Steuerungsinstrumenten zu begegnen: »The reality is that borders are beyond control and little can be done to really cut

Von Deutungsschema des Kontrollverlusts ausgehend, erscheint die Ökonomisierung von Migration vorwiegend als ein Indiz für Versuche zur Rückeroberung der Steuerungskompetenz und zur Etablierung rationaler Gestaltungsmechanismen in Form eines »vernünftigen« Migrationsmanagements (Gosh 2000; Martin et al. 2006). Weiterhin wirksame sicherheitspolitische Bestrebungen werden in diesen Argumentationen als notwendiger Bestandteil eines umfassenden Policy-Ansatzes konzipiert, zum Teil als Tribut an migrations-skeptische Bevölkerungen, zum Teil aufgrund behaupteter geo- und identitätspolitischer Gefährdungen. In diesen Analysen zeigt sich ein Problemverständnis, das selbst an den etablierten politischen Diskurs anschließen kann. Umgekehrt ist diese Art der sozialwissenschaftlichen Problemdefinition derzeit nicht zuletzt deshalb wirkmächtig, weil Migrationsforschung zunehmend direkt in die Politikgestaltung einbezogen wird (Castles 2007b, 351). Ein notwendiger Aspekt dieses Forschungs-Politik-Nexus ist, dass Problematisierungsformen und Begrifflichkeiten im wissenschaftlichen und im politischen Feld einander entsprechen. Wie schon Hathaway (1994, 49) argumentiert, setzen solche Formen, das Problem zu definieren, vorherrschende migrationspolitische Logiken wie auch deren Legitimität voraus.

Andere Arten, das Problem der Spannung zwischen Sicherheits- und Nutzenlogik zu fassen, zeichnen sich durch eine stärker theoretisierende Perspektive und, damit verbunden, eine größere argumentative Distanz zum Feld der Migrationspolitik aus. So spricht etwa Hollifield (2003; 2007) von einem »liberalen Paradox«, das die Migrationspolitik notwendig präge: Politisch tendierten liberale Staaten zur Schließung, wirtschaftlich zur Öffnung. Daraus folgt, dass sich aus den Strukturen des liberalen Nationalstaats migrationspolitische Tendenzen ergeben, die mit den Postulaten des Liberalismus nur schwer vereinbar scheinen.<sup>11</sup> In diesem Sinn meint auch Joppke (2007, 268): »[R]ecent trends warrant a Foucauldian reading of liberalism which emphasises its power and disciplining aspects.«

Für mein Forschungsinteresse ist die Entscheidung zentral, ob der liberale Nationalstaat mitsamt der ihn strukturierenden Logiken als Referenzrahmen vorausgesetzt (Wimmer/Glick-Schiller 2003) oder selbst zum Gegenstand gemacht wird. Migrationspolitik zum Gegenstand zu machen, impliziert eine ex-

---

down on immigration« (Bhagwati 2003, 98). Alle genannten Erklärungsansätze sehen das Souveränitätsproblem als relativ rezentes Phänomen.

11 Das führt zur aktuell im Feld der Migrationsforschung intensiv diskutierten Frage, ob und wie restriktive, freiheitsbeschränkende migrationspolitische Tendenzen mit den grundlegenden Prinzipien moderner Nationalstaaten zu vereinbaren sind. Adamson et al. (2011, 843) fragen in diesem Zusammenhang: »What are the contemporary ›limits of the liberal state‹ with respect to immigration, citizenship and the rights of ethnic and religious minorities in contemporary Europe?«. Der Schwerpunkt dieser Debatten liegt auf normativen und identitätspolitischen Fragen.

plizite Theoretisierung des liberalen Staates. Im Lauf der vergangenen Jahrzehnte wurden unterschiedliche gesellschaftstheoretische Ausgangspunkte zu einer solchen kritischen Analyse nationalstaatlicher Ordnungen vorgeschlagen. So stützt sich etwa Zolberg (1991) in seinen Arbeiten auf die politisch-ökonomischen Theorien von Polanyi (2001 [1944]); auch regulationstheoretische Analysezugänge (etwa Overbeek 1995) oder Arbeiten, die dem »Varieties-of-Capitalism«-Ansatz folgen (z. B. Menz/Caviedes 2010b), schlagen eine Brücke zwischen Erforschung migrationspolitischer Dynamiken und allgemeinen gesellschafts- und staatstheoretischen Überlegungen. Solche Formen der Theoretisierung drücken sich in auf den ersten Blick marginalen Verschiebungen der Problemdefinition aus. Anstatt etwa aktuelle Entwicklungen als Kontrollverlust zu diskutieren, werden diese als Ausdruck der Transformation von staatlichen Steuerungsformen und -programmen in den Blick genommen (Menz 2010, 183 – 184). Aus einer solchen Perspektive lässt sich dann beispielsweise die verstärkte Privatisierung (und damit auch De-Nationalisierung) migrationspolitischer Kontrollen (Guiraudon 2001) als Konsequenz neoliberaler Reformen deuten.

Dieses Bestreben, migrationspolitische Prinzipien nicht als Prämisse, sondern als Explanandum zu setzen, liegt auch der vorliegenden Arbeit zugrunde. Als hauptsächliche Bezugspunkte meiner Analyse dienen Jessops strategisch-relationale Staatstheorie (Kapitel 2.2) und Foucaults Analytik liberaler Regierungskunst (Kapitel 2.3 und 2.4). Damit soll einerseits die diskursive Konstitution migrationspolitischer Prozesse akzentuiert werden. Andererseits sollen die jeweils wirkmächtigen migrationspolitischen Rationalitäten in ihrer Einbettung in soziale Ungleichheits- und Herrschaftsverhältnisse in den Blick rücken. Das erste Anliegen teilen auch die VertreterInnen der »Copenhagen School«, auf deren Arbeiten die Diagnose der Sekuritisierung von Migration ursprünglich zurückgeht. Dieser Ansatz wird im Folgeabschnitt besprochen. Aus soziologischer Perspektive zeigen sich dabei einige Desiderata, deren kritische Diskussion als Ausgangspunkt zur Darstellung des von mir vertretenen Theorierahmens dient.

### 2.1.3 Sekuritisierung von Migration: der Ansatz der Copenhagen School

Eine Form der Thematisierung migrationspolitischer Entwicklungen, die sich in entscheidenden Aspekten von den beschriebenen Beiträgen zur Debatte um den behaupteten Kontrollverlust des Nationalstaates unterscheidet, hat sich im disziplinären Kontext der sogenannten *Security Studies* entwickelt – und zwar in Abgrenzung zu (neo-)realistischen Ansätzen, wie sie in diesem Forschungsfeld lange Zeit vorherrschend gewesen waren (C.A.S.E. Collective 2006). Mit dem Ende des Kalten Krieges stellten sich dem Feld der Sicherheitsforschung die

miteinander verwobenen Fragen nach der eigenen Existenzberechtigung und nach einer möglichen Neuausrichtung in Zeiten einer grundlegend neuen globalen Sicherheits- und Geopolitik. Die Bedrohungs- und Sicherheitsszenarien, mit denen die internationale Staatengemeinschaft sich konfrontiert sah, hatten sich verschoben – vom drohenden Atomkrieg zwischen zwei Machtblöcken zu deutlich diffuseren Phänomenen wie internationalem Terrorismus, lokalen kriegerischen Auseinandersetzungen und organisierter Kriminalität. Im Feld der Sicherheitsforschung resultierte daraus eine doppelte Orientierungsdebatte: eine bezüglich der sich verändernden Bedrohungsszenarien und eine zu den grundlegenden epistemologischen und ontologischen Annahmen ihrer sozialwissenschaftlichen Untersuchung (Buzan/Hansen 2009; Huysmans 2006, 16–19).

In diesen Debatten spielten die Arbeiten der »Copenhagen School of Security Studies« (Waever et al. 1993; Buzan et al. 1998) eine prominente Rolle. Diese unterschieden sich in ihren gegenstands- und wissenschaftstheoretischen Grundlagen wie auch in ihrer politischen Ausrichtung von bis dahin dominanten Ansätzen und ermöglichten damit neuartige Fragestellungen und Formen der Problematisierung (C.A.S.E. Collective 2006). Das zentrale Konzept dieser Arbeiten ist das der »Securitization« (»Sekuritisierung«): Beeinflusst von Peirces pragmatischer Philosophie, Austins Konzept des Sprechakts und post-strukturalistischen Erkenntnistheorien wird Sicherheit als Ergebnis eines politisch-begrifflichen Konstruktionsprozesses gefasst (Williams 2003; Taureck 2006). Eine Bedrohung ist, diesem Verständnis zufolge, nicht einfach objektiv in der sozialen Welt gegeben, sondern wird als Ergebnis eines performativen Sprechaktes zu einer solchen gemacht. Um zum Gegenstand sicherheitspolitischer Maßnahmen werden zu können, muss die Bedrohung dabei als existenziell entworfen werden und damit einen Ausnahmezustand legitimieren, der Maßnahmen notwendig und berechtigt erscheinen lässt, die unter normalen Umständen gesellschaftlich nicht akzeptabel wären (Buzan et al. 1998, 21–26). Mit dem Konzept der Securitization ist eine Verschiebung der Art verbunden, Migrationspolitik sozialwissenschaftlich zu thematisieren, weil die diskursive Konstitution migrationspolitischer Entwicklungen betont wird. Die »Probleme«, auf die Politik reagiert, werden nicht mehr einfach als gegeben, sondern als konstruiert konzipiert; der politische Akt der Problematisierung wird selbst problematisiert.

Vor diesem analytischen Hintergrund entdeckte die Copenhagen School bald Migration als eines der zentralen neuen sicherheitspolitischen »Probleme« (vgl. etwa Huysmans 2006; Guild 2009; van Munster 2009) und gewann mit dieser These auch rasch Einfluss im Feld der Migrationsforschung. Ein Grund für die breite Rezeption des Securitization-Ansatzes in der Migrationsforschung liegt wohl darin, dass dieser die Brücke zwischen Sicherheits- und Identitätspolitik

schlägt. Der Hinweis auf die existenzielle Bedrohung impliziert eine identitätspolitische Komponente von Sicherheitsdiskursen. Mit dem Sicherheits-Sprechakt wird implizit ein bestimmtes Objekt als existenziell gefährdet dargestellt – in der Regel ist dies der Nationalstaat bzw. die nationale Bevölkerung. Die Nation wird damit einerseits vorausgesetzt, andererseits be- und verstärken sicherheitspolitische Sprechakte durch diese Art der Identifizierung Deutungsmuster, die um den Nationalstaat als Referenzobjekt organisiert sind. Studien im Anschluss an die verschiedenen Theorien der Securitization fragen entsprechend nicht nur danach, wie Migration versicherheitlicht wurde und wird, sondern auch danach, wie das häufig implizit bleibende Referenzobjekt gefasst und gegen das Außen abgegrenzt wird, von dem die Gefährdung ausgeht (Huysmans 2006; Williams 2003, 515–521).

Ungeachtet ihrer breiten Rezeption wurde über die Jahre von verschiedenen Seiten Kritik an den Diagnosen und den theoretischen Grundlagen des Securitization-Ansatzes formuliert. Kritisch wird z. B. der Fokus auf als existenzbedrohend inszenierte Ausnahmestände gesehen. Der zentrale Stellenwert der »Ausnahme« im Theoriegebäude der Copenhagen School ist Ausdruck des an Carl Schmitt angelehnten Verständnisses staatlicher Politik (Williams 2003, 515–521). Aus dieser Politikkonzeption folgen erstens ein enger Staatsbegriff und eine empirische und konzeptuelle Konzentration auf politische Eliten (C.A.S.E. Collective 2006, 464–467). Zweitens werden andere Formen der Sekuritisierung, die eher auf die politische Steuerung »alltäglicher«, risikobehafteter Prozesse als auf Ausnahmestände abzielen, ausgeblendet (C.A.S.E. Collective 2006, 467–469). Gerade in migrationspolitischen Zusammenhängen ist damit der Blick auf dominante Formen der diskursiven und institutionellen Sekuritisierung verstellt (Huysmans/Buonfino 2008; Neal 2009).

Ein zweites Problem ergibt sich aus dem konstruktivistischen Fokus auf Sprechakte. Die Copenhagen School sensibilisiert für den diskursiven Spielraum politischer Problematisierungsweisen, verliert allerdings die den Sprechakten zugrunde liegenden sozialen Verhältnisse und ihre strukturierenden Effekte aus dem Blick (Huysmans 2006). Weder ist klar, nach welchen Regeln der politische Prozess abläuft, noch ist die Diagnose mit theoretischen Begriffen verbunden, die es erlauben würden, breitere außerpolitische Prozesse zu berücksichtigen.

Aus einer soziologischen Perspektive bleiben damit zentrale Desiderata. Die Konzepte der Copenhagen School wurden aber über die Jahre in unterschiedliche Richtungen weiterentwickelt – für eine soziologische Analyse sind dabei vor allem die Arbeiten von Didier Bigo und Jef Huysmans relevant. Bigo (2001/2002) führt die zunehmende Versicherheitlichung der Migrationsthematik auf die strategischen Entscheidungen und Handlungen von Sicherheitsakteuren zurück: Professionell mit Sicherheit befasste Institutionen und Personen speziell aus den nationalen und supra-nationalen Sicherheitsapparaten hätten er-

folgreich die Themenherrschaft über die Migrationspolitik erkämpft und sich selbst als die thematisch Kompetenten etablieren können. Dieser Kampf um die thematische und strategische Führung in Migrationsfragen sei, so Bigo, gerade aufgrund der gesellschaftlichen Umbrüche seit den 1980er-Jahren notwendig geworden; das Ende des Kalten Krieges und die sich schon davor verändernde Sicherheitslage haben die Sicherheitsapparate nach neuen Betätigungsfeldern Ausschau halten lassen. Bigo verankert sein Konzept von Securitization damit in einem Modell sozialer und institutioneller Praktiken, das politische und administrative Abläufe vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Transformationsprozesse fokussiert.

In eine andere Richtung entwickelt Huysmans (2006) das Konzept der Securitization weiter. Ebenso wie Bigo schließt er an die späten Arbeiten von Michel Foucault an, speziell an dessen Überlegungen zu Regierungsformen und Herrschaft im modernen Staat. Auf dieser Grundlage nimmt er einige bedeutende Verschiebungen der Problemstellung vor. Erstens betont er, dass der Staat nicht unhinterfragt als gefährdetes Referenzobjekt gesetzt werden kann, wie dies in den Arbeiten der Copenhagen School implizit geschieht, sondern selbst Gegenstand der Analyse sein muss. Zweitens definiert er den Staat dabei als Ensemble von Regierungsrationalitäten und -praktiken; damit ist sein Staatsbegriff weniger eng und berücksichtigt auch das Wirken nicht als staatlich deklariert Akteure (Gewerkschaften, NGOs, Unternehmerverbände etc., siehe etwa Menz 2009). Politik wird dabei als ein Handlungsfeld unter anderen gesehen – relativ autonom, aber eingebettet in ein komplexes gesamtgesellschaftliches Gefüge, das Handlungen ermöglicht und beschränkt. Drittens weist er auf die Notwendigkeit hin, über eine Analyse diskursiver Ordnungen hinauszugehen und auch die Logiken und Wirkungen »politischer Technologien« zu berücksichtigen.

Mit den Arbeiten zur Securitization ist eine Verschiebung der Art verbunden, Migrationspolitik sozialwissenschaftlich zu thematisieren. Diese neue Thematisierungsform konzentriert sich auf die diskursive Konstitution migrationspolitischer Entwicklungen und damit auf die Art der Problematisierung als performativer Handlung. Die vorliegende Arbeit teilt mit ihnen den Fokus auf die Prozesse, durch die Migration auf spezifische Arten als Problem konstituiert wird. Der theoretische Rahmen ähnelt dabei jenen von Bigo und Huysmans. Ein Unterschied besteht allerdings in der analytischen Ausrichtung: Mir geht es nicht darum, das abgegrenzte Phänomen der Sekuritisierung der Migrationspolitik zu erklären. Vielmehr ist mein Ziel zu untersuchen, wie die Sekuritisierung der Migrationspolitik im Wechselspiel mit anderen Problematisierungsformen zur Strukturierung migrationspolitischer Instrumente beiträgt.

Der Blickwinkel, aus dem der Gegenstand »Migrationspolitik« im Folgenden analysiert wird, ist ein regimetheoretischer. Bigo und Huysmans öffnen mit ihren Zugängen die Perspektive in eine solche regimetheoretische Richtung. Der