

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

**SARA DE JONG, IRENE MESSINGER, THERESA SCHÜTZE,
GERD VALCHARS**

**Migrationsmanagement:
Praktiken, Intentionen, Interventionen**

„Migrationsmanagement“ ist ein politisches Konzept, das auf die Aufrechterhaltung der globalen Machtverhältnisse durch die Steuerung von Migrationsbewegungen abzielt. Seit Mitte der 1990er Jahre wird dieses einflussreiche Konzept von zahlreichen migrationspolitischen AkteurInnen vertreten. Gescheiterte nationale Abschottungspolitiken und Migrationskontrolle sollten durch die Akzeptanz von Migration als normalem und optimierbarem Prozess ersetzt werden. Geprägt wurde der Begriff „Migrationsmanagement“ 1993 von Bimal Ghosh (Geiger/Pécoud 2012: 2). Der langjährige Berater der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration, IOM) war damals im Projekt NIROP (New International Regime for Orderly Movements of People) tätig und beklagte rückblickend, dass Migrationsmanagement anfangs als „dirty word“ abgewertet worden sei (Ghosh 2010); der potenzielle Kompromiss zwischen offenen und geschlossenen Grenzen, von dem alle Beteiligten profitieren würden, wäre nicht verstanden worden. Dabei könne Migrationsmanagement die Industriestaaten darin unterstützen, so Ghosh, durch gesteigerte, geplante und geordnete Zuwanderung sowie durch die verstärkte Rückkehr (irregulärer) MigrantInnen und abgewiesener Flüchtlinge ihren Arbeitskräftebedarf zu decken und demografische Lücken zu füllen (Ghosh 2005: 10).

Damit sind die zwei Seiten des Migrationsmanagements benannt: Das Konzept der forcierten Zuwanderung erwünschter MigrantInnen auf der einen Seite bedeutet gleichzeitig die konsequente Abweisung und Rückführung der als „unerwünscht“ klassifizierten Menschen auf der anderen Seite. Die Bedürfnisse der anwerbenden westlichen Staaten sollen nach

dem Prinzip der „regulated openness“ proaktiv organisiert werden (Geiger/Pécoud 2012), das den Ausschluss bestimmter Personengruppen kalkulierend in Kauf nimmt. Die migrationspolitischen Leitideen entwickelten sich von nationalstaatlicher Abschottung der 1990er Jahre hin zu europäisch abgestimmter Steuerung von Migration. In der breiten Öffentlichkeit hat der neoliberale Nützlichkeitsdiskurs stark dazu beigetragen, Migrationsmanagement als ein objektives Konzept durchzusetzen.

Die Notwendigkeit eines Migrationsmanagements stellt mittlerweile einen „internationalen Elitekonsens“ (Georgi 2009: 82) dar – weit entfernt vom „dirty word“ der 1990er Jahre. Ghosh bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt: „Central to managed migration is the establishment of a regime that is capable of ensuring that movement of people becomes more orderly, predictable and productive, and thus more manageable“ (Ghosh 2007: 107). Migrationsmanagement wird dabei „als apolitische Politik präsentiert, als rationales Management technischer Probleme“ (Georgi 2009: 81). Die scheinbar neutrale Sprache verdeckt die zahlreichen ideologischen und institutionellen Voraussetzungen einer solchen Politik: Die Kategorisierung und gezielte Entrechtung von MigrantInnen – je nach zugesprochenem volkswirtschaftlichem Nutzen – gehört ebenso dazu wie die Aufrechterhaltung strikter Grenzregime und die fortschreitende Aushöhlung eines damit kaum kompatiblen Asylsystems.

1. Migrationsmanagement und Entwicklungspolitik

Aus vielerlei Gründen ist die kritische Beschäftigung mit gegenwärtigen Praxen und Diskursen des Migrationsmanagements auch für EntwicklungsforscherInnen relevant. Historisch gesehen zeigt sich, dass die Politik der GastarbeiterInnen-Migration in den Nachkriegsjahrzehnten in Europa an eine Vorstellung von Entwicklung gekoppelt war – nämlich jene, die besagte, dass Gastarbeit zur Entwicklung der Herkunftsstaaten sowie der sogenannten Gastländer beitrage (de Haas 2012). In den späten 1960er Jahren zeichnete sich allerdings ab, dass viele GastarbeiterInnen in Europa nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Als Folge davon wurden Migration und Entwicklung nicht nur als Politikbereiche, sondern auch in der Forschung zunehmend entkoppelt. Die Migrations-

forschung konzentrierte sich fortan auf die sogenannte Integration von GastarbeiterInnen innerhalb des nationalen Kontextes (de Haas 2012: 11). Die Nichtberücksichtigung der Herkunftsländer und von Entwicklungsperspektiven in der Migrationsforschung (de Haas 2012: 1) wurde in der Entwicklungsforschung durch ein weit verbreitetes ‚Sesshaftigkeitsdenken‘ gespiegelt (de Haan 1999: 3). Ausgehend von der Annahme, dass Entwicklung nur im Globalen Süden eine Rolle spiele, wurden MigrantInnen im Globalen Norden nicht in die Internationale Entwicklungspolitik und -forschung einbezogen (Staudt 2004: 323; Harcourt 2009: 84).

Erst seit den 1990er Jahren wächst das Interesse am Thema Migration unter EntwicklungsforscherInnen wieder, und ebenso nimmt die Auseinandersetzung mit Entwicklungspolitik durch MigrationsforscherInnen zu (Clemens et al. 2014). Die Aufnahme von Migration in entwicklungspolitische Programme und Strategien, die ursprünglich durch Organisationen wie die IOM und später die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) vorangetrieben wurde (Lavenex/Kunz 2008), ist in jüngster Zeit zu einem neuen Forschungsparadigma unter dem Stichwort des „migration-development nexus“ geworden. Während „co-development“-Projekte¹ in Ländern wie Frankreich schon früher existierten, entwickelten politische EntscheidungsträgerInnen seit den frühen 2000er Jahren, unter dem Einfluss voranschreitender transnationaler Forschung im Allgemeinen und Diaspora-Forschung im Speziellen, ein gesteigertes Interesse an der Rolle, die Diaspora-Gemeinschaften für die Verwirklichung von Entwicklungszielen spielen können, insbesondere durch Rücküberweisungen und Rückkehrmigration. Diese vereinfachende Perspektive auf Entwicklung und Diaspora-Gemeinschaften sowie die impliziten Annahmen über Bedürfnisse und Zugehörigkeitsgefühl von MigrantInnen (Sinatti/Horst 2014) fügen sich nahtlos in das Programm des Migrationsmanagements ein, dessen Fokus auf der Verwertbarkeit von MigrantInnen liegt (de Jong 2016).

Außerdem hat das Interesse an Entwicklung im Migrationsmanagement noch eine zweite Ebene, nämlich die Vorannahme, dass Entwicklung in den Herkunftsländern „ein Mittel zur Eindämmung der Auswanderung von bestimmten Kategorien unerwünschter MigrantInnen“ darstelle (Kabbanji 2013: 419).² Besonders im EU-Kontext enthält Migrationsmanagement in Anerkennung des Migrations-Entwicklungs-Nexus

Spuren eines „prä-existenten sicherheitsorientierten policy frames, der auf die Repression unerwünschter Migration fokussiert“ (Lavenex/Kunz 2008: 453). 2005 stellte die EU ihren „Global Approach to Migration and Mobility“ (GAMM) als „übergreifenden Rahmen für die externe europäische Migrations- und Asylpolitik“ vor, der beispielsweise ‚Partnerschaften‘ mit afrikanischen und Mittelmeerstaaten umfasste. Als wesentliches Beispiel für Migrationsmanagement und seine entpolitisierte Sprache, die „Kämpfe um Macht und divergierende Interessen ausglättet“ (Kabbanji 2013: 427), sowie sein Glaubensbekenntnis an ein ‚triple-win‘, wird der GAMM vorgestellt als „ein Beispiel für internationale Kooperation in Höchstform – unter Berücksichtigung der Interessen und Ziele aller Beteiligten: Der EU, der Partnerländer und der MigrantInnen selbst“. Eines seiner vier Ziele ist es, „die Entwicklungseffekte von Migration und Mobilität zu maximieren“ sowie legale Migration zu steuern, illegalisierte Migration zu bekämpfen und Flüchtlinge zu schützen. Migration wird also nicht länger ausschließlich als problematisches Resultat von Armut im Globalen Süden betrachtet, sondern als unvermeidbares Phänomen, das unter anderem für Entwicklung instrumentalisiert werden muss (Lavenex/Kunz 2008).

Folglich schließt Migrationspolitik heute nicht nur Entwicklung, sondern schließen Entwicklungsprogramme auch Migration mit ein. So wurden MigrantInnen zum Beispiel als attraktive Alternativquelle zur Finanzierung der Millennium Development Goals angesehen (Lavenex/Kunz 2008). Durch die im Jahr 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung“, die einen Katalog von 17 Zielen und 169 Unterzielen zur Verringerung von Armut und zur Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung umfasst, wurde „Migration zum ersten Mal im Mainstream der Entwicklungspolitik verankert“. Die Zielsetzung unter Punkt 10.7, „[e]ine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“, befürwortet im Grunde die Übernahme von Logik und Methoden des Migrationsmanagements.

Da „Migrationskontrolle, Eingliederung in die Einwanderungsländer und Entwicklungszusammenarbeit zwischen Nord und Süd, Ost und West untrennbar miteinander verflochten sind“ und der „Migrations-Entwicklungs-Nexus in der Tat ein geniales Instrument“ zur Legitimie-

rung von Migrationskontrolle darstellt (Faist 2008: 38), ist es dementsprechend notwendig, dass sich kritische EntwicklungsforscherInnen analytisch (und politisch) mit Migrationsmanagement auseinandersetzen. Außerdem können sie viel zur kritischen Migrationsforschung beitragen, da die Entwicklungsforschung im Laufe ihrer Geschichte zum Beispiel wichtige Akteure wie die IOM und die Weltbank untersucht hat. Ebenso kann die globale Dominanz der Politik und Programme des Migrationsmanagements EntwicklungsforscherInnen zu einer breiteren Beschäftigung mit der Politik des Globalen Nordens und ihren weltweiten Effekten anregen.

Bei der Implementierung von Migrationsmanagement entstehen Kooperationen zwischen heterogenen Akteuren, wie Staaten, zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen und supranationalen Institutionen, sodass von einer zunehmenden Verschränkung ihrer jeweiligen Diskurse und einer „international governance of migration“ gesprochen werden kann. In Macht, Einfluss, Finanzierung und Organisationslogik sehr ungleiche Akteure, die zudem in bislang unterschiedlichen Feldern wie der Entwicklungszusammenarbeit, Migration und grenzüberschreitender Arbeitsmobilität tätig waren, werden nun auch in die Umsetzung des Migrationsmanagements miteinbezogen.

Interesse an dieser Entwicklung haben auch global agierende ExpertenInnen und die Forschungsabteilungen internationaler Organisationen wie der IOM (Georgi 2016) oder des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Georgi 2007). Diese Organisationen traten schon früh als Proponenten eines Migrationsmanagements auf, das insbesondere ihnen selbst ein lukratives Betätigungs- und Geschäftsfeld eröffnete und gleichzeitig dem Migrationsmanagement wissenschaftliche Legitimität verlieh. Erst bei dem UN-Gipfel für Flüchtlinge und MigrantInnen im September 2016 ist es der IOM, einem Dienstleistungsanbieter seiner Finanziere und Mitgliedstaaten ohne Mandat zum Schutz der MigrantInnen, gelungen, zur „Related Organization“ der Vereinten Nationen aufzusteigen und so an Legitimation und Status zu gewinnen (Rother 2016).

2. Österreich als Fallbeispiel

Die kritische Analyse des Migrationsmanagements im deutschsprachigen Raum konzentriert sich bisher stark auf Deutschland. Österreich bleibt mit wenigen Ausnahmen (Horvath 2014) hingegen weitgehend außerhalb des Fokus. Wenngleich die Karriere des Konzepts, seine Aneignung und schrittweise Implementierung in Österreich einen mit anderen Staaten durchaus vergleichbaren Verlauf zu nehmen scheint und Österreich damit im internationalen Feld keine außergewöhnliche Position einnimmt, bietet sich das Land durch seine nationalen Spezifika und politischen Rahmenbedingungen dennoch als lohnendes Fallbeispiel an.

An internationale Entwicklungen anknüpfend, gewannen auch in Österreich ab Mitte der 1990er Jahre jene Sichtweisen im politischen Diskurs zunehmend an Bedeutung, die Migration positiv interpretierten und sie in profitable Bahnen gelenkt wissen wollten. Was durchaus logisch und konsequent erscheint: Der sukzessive Aufstieg der Ideen des Migrationsmanagements scheint dabei einherzugehen mit der zögerlichen Erkenntnis des Scheiterns der auf Rückkehr ausgelegten Rotationspolitik und der Akzeptanz Österreichs als sogenanntes ‚Einwanderungsland‘ in Teilen des politischen Spektrums (Perchinig 2010).

Die Debatte um das ‚Bekenntnis‘ Österreichs, ein Einwanderungsland zu sein, war ähnlich wie in Deutschland über mehrere Jahrzehnte diskursiver Austragungsort und Chiffre für die Positionierung der politischen Parteien und AkteurInnen im Feld der Migrations- und ‚Integrationspolitik‘ (Mourão Permoser/Rosenberger 2012; Kraler 2011). Als allerdings im Jahr 2001 die von der deutschen Regierung eingesetzte, politisch breit aufgestellte Süßmuth-Kommission für Deutschland festhielt, dass es – wenn auch nicht gewollt oder geplant, so aber jedenfalls „faktisch“ – ein Einwanderungsland geworden sei (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001), scheint eine ähnliche Feststellung zu diesem Zeitpunkt für Österreich noch undenkbar gewesen zu sein (Fassmann/Münz 1995; Çinar 2004; Mayer 2010).

Heute wird diese Tatsache auch in Österreich in Politik und Bevölkerung zumindest als Realität zur Kenntnis genommen. Obwohl von offizieller Seite gelegentlich betont wird, dass Einwanderung nach Österreich – anders als in traditionellen Einwanderungsländern – nicht als „Teil

des staatlichen Selbstverständnisses zu betrachten“ sei (Migrationsrat für Österreich 2016: 10), sehen laut einer aktuellen Umfrage drei Viertel der Bevölkerung Österreich als Einwanderungsland, und nur 8 Prozent sind der Meinung, dass das Land „ganz sicher kein“ Einwanderungsland sei.³

Damit rückte zunehmend die Frage in den Vordergrund, wer unter welchen Bedingungen die Möglichkeit der Einwanderung und des (dauerhaften) Aufenthalts angeboten bekommen und wie ‚Integration‘ organisiert werden soll.

1993 mobilisierte die rechtsextreme Freiheitliche Partei (FPÖ) (Schiedel 2011: 10) in einem Volksbegehren für einen generellen „Einwanderungsstopp“, eine vielfältige Verschärfung des ‚Fremdenrechts‘ und eine Verfassungsbestimmung, dass Österreich kein Einwanderungsland sei. Vor diesem Hintergrund waren die Regierungsparteien stets darauf bedacht, in der Öffentlichkeit nicht den Anschein zu erwecken, Zuwanderung *per se* zu erleichtern. Im Gegenteil: Die Koalition aus SozialdemokratInnen (SPÖ) und konservativer Volkspartei (ÖVP) setzte bei gleichzeitig stark eingeschränkter selektiver Öffnung einen Großteil der Forderungen des auch von ihnen als „ausländerfeindlich“ kritisierten „Ausländervolksbegehrens“ „Österreich zuerst“ im Laufe der folgenden Jahre schrittweise um (Görg 2002: 223; Mayer 2010).

Bei der Gesetzgebung einiger dieser Bestimmungen arbeitete die ÖVP ab 2000 in einer Koalition mit der FPÖ, später mit dem von dieser abgespaltenen Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) zusammen. Seit 2007 bilden erneut SPÖ und ÖVP eine Regierung und führen gemeinsam einen selektiven und auf ‚Integration‘ fokussierenden migrationspolitischen Kurs fort. Das aktuelle Regierungsprogramm der Großen Koalition postuliert, dass sich „Österreich im Wettbewerb um die besten Köpfe“ befinde und daher „Integrationsstrukturen“ geschaffen werden müssten. „Migrationsmanagement“ bezieht sich hier nur auf „qualifizierte Zuwanderung“, denn diese „schafft Arbeitsplätze und Wachstum“.⁴

Die ÖVP entpuppt sich damit als dominante Konstante, die seit 30 Jahren in der Regierung vertreten ist und seit 17 Jahren durchgehend das für Migration maßgebliche Innenministerium besetzt. Der ÖVP ist es dabei gelungen, die migrationspolitische Führung zu übernehmen und sich selbst als die vernünftige Mitte zwischen ‚linker Träumerei‘ und ‚rechtem Populismus‘ zu präsentieren. Die Koalitionspartnerin SPÖ hingegen ist

in migrationspolitischen Fragen tief gespalten: Entgegen den Zielen des linken Flügels orientiert sich die Partei in ihrer Politikgestaltung am populistischen rechten Umfeld. Als Ausweg aus diesem Konflikt zog sie sich zunehmend aus diesem Politikfeld zurück.

Die Schaffung eines Staatssekretärs für Integration im Innenministerium 2011 ist dabei Anzeichen und Katalysator dieser Entwicklung. Während die SPÖ scheinbar die Ansicht vertreten hatte, dass mit Migrationspolitik nur Stimmen verloren und keine gewonnen werden könnten, berief die Volkspartei erstmals in der Geschichte ein Regierungsmitglied, das ausschließlich für dieses Politikfeld zuständig sein sollte. Als Staatssekretär zwar ursprünglich schwach institutionalisiert und mit geringen finanziellen Ressourcen, Personal und konkreten Zuständigkeiten ausgestattet, gelang es dennoch, das Thema auf die politische Agenda zu setzen, starke mediale Präsenz zu zeigen, die Querschnittsmaterie in Verhandlungen mit den übrigen Ressorts zu bearbeiten und im eigenen Interesse voranzutreiben (Gruber/Rosenberger 2016). Der politische Slogan „Integration durch Leistung“ gibt dabei die programmatische Richtung vor und unterstreicht deutlich den neoliberalen Ansatz (Gruber et al. 2016; Strasser/Tošić 2014: 127ff).

Erst im Zuge der jüngsten Regierungsumbildung der SPÖ 2016 wurde zu diesem mittlerweile im Ministerium für Europa, Integration und Äußeres aufgegangenen Ressort ein institutionelles sozialdemokratisch besetztes Gegengewicht geschaffen. Ob indes das neue Regierungsamt einer Staatssekretärin für Diversität auch zu einem stärkeren und profilierteren Engagement der SPÖ im Feld der Migrationspolitik führen wird, bleibt abzuwarten.

Während Migrationsmanagement damit als Teil der Migrations- und Integrationspolitik etabliert ist, stellt die Ausweitung des Konzepts auf den Bereich der Fluchtmigration in Österreich ein deutlich jüngeres Phänomen dar. Der „Sommer der Migrationen“ (Ataç et al. 2015) des Jahres 2015 hat auf intensive Art und Weise Raum geschaffen, um Migrationspolitik, Asyl- und Grenzregime neu zu verhandeln. Die österreichische Regierung gefiel sich zunächst darin, Österreich als Asylland zu präsentieren; zum einen in moralischer Abgrenzung zur harschen Abwehrhaltung Ungarns, zum anderen wohl wissend, dass die schutzsuchenden Flüchtlinge mehrheitlich nach Deutschland weiterreisen würden. Eine anfänglich vielfach

geteilte positive Grundstimmung und ‚Willkommenskultur‘ in weiten Teilen der Gesellschaft und Teilen der politischen Elite wich im Verlauf des Jahres und insbesondere mit Jahreswechsel sowohl in Österreich als auch in Deutschland einer zunehmend ablehnenden Haltung (Dietze 2016). Der Ruf nach Kontrolle, Abschottung und Ausweisung kam nach dieser kurzen Phase der Euphorie mit umso größerer Wucht zurück.

Eine der Konsequenzen ist der Versuch der österreichischen Regierung, die Zahl der Asylanträge durch eine jährliche Obergrenze zu beschränken und der Bevölkerung ein ‚hartes‘ Vorgehen zu signalisieren. Dazu gehört auch, die (Ein-)Reise für Geflüchtete möglichst schwierig und gefährlich zu gestalten. In diesem Zusammenhang hielt Außenminister Sebastian Kurz (ÖVP) schon im Januar 2016 fest, dass es „nicht ohne hässliche Bilder an der Grenze gehen“ werde.⁵

Wenig später lud die österreichische Regierung unter dem Titel „Managing Migration Together“ ausgewählte Balkanstaaten zu einer Konferenz nach Wien, deren oberstes Ziel ein „effizientes Migrationsmanagement“ sein sollte und die schließlich zur Schließung der sogenannten ‚Balkanroute‘ für Schutzsuchende nach Europa führte. Die ausgebliebene Einladung Griechenlands führte zu einer manifesten diplomatischen Verstimmung und wurde vom Außenministerium mit der mangelnden Bereitschaft Griechenlands zur Grenzschließung gerechtfertigt. Die Konferenz zeigte anschaulich die Selektivität von Kooperationen, basierend auf gemeinsamen oder gegenteiligen (wirtschaftlichen) Ausgangslagen und ideologischer Nähe und Distanz, die die vermeintlich harmonischen Strategien des Migrationsmanagements schnell brüchig werden lassen.

Auf der anderen Seite scheint es das Ziel der Regierung zu sein, Österreich als sicheren Zufluchtsort für Schutzsuchende möglichst unattraktiv zu gestalten und Menschen dazu zu bringen, anderswo in Europa Schutz zu suchen: Die Provozierung einer Unterbringungs- und Versorgungskrise von AsylwerberInnen, die Reduktion von Sozialleistungen im und nach dem Asylverfahren, die Verpflichtung zu ‚gemeinnütziger‘ unbezahlter Arbeit und die Einschränkung der Möglichkeit des Familiennachzugs können dafür als Beispiele angeführt werden.

3. Wissensproduktion und ExpertInnen

Begleitet wird die Migrationspolitik in Österreich seit den 1990er Jahren von einer zunehmenden Inszenierung als ‚evidence-based policy‘, die faktenorientiert ‚tatsächlich existierende Probleme‘ zu lösen bereit ist und abseits ‚ideologischer Scheuklappen‘ notwendige Maßnahmen apolitisch umsetzt. Damit wurde zugleich ein erhöhter Bedarf an wissenschaftlicher Expertise erzeugt. Folgerichtig scheint sich die Beziehung von Migrationsforschung und Politik ab der Mitte der 1990er Jahre zu intensivieren und die langjährige Forderung der Wissenschaft, von der Politik gehört zu werden, zumindest vordergründig zu erfüllen. Dabei entstand ein komplexes Verhältnis von finanzieller Abhängigkeit, ideologischer Nähe und dem wechselseitigen Versuch der Beeinflussung, Nutzbarmachung und Instrumentalisierung (Johnston-Arthur/Valchars 2011: 190f), befördert durch eine zersplitterte Forschungslandschaft mit schwacher (universitärer) Institutionalisierung und kurzer Forschungstradition (Fassmann et al. 2009: 13f; Perchinig 2010).

Charakteristik des Migrationsmanagements ist die zentrale Rolle von ‚ExpertInnen‘ und dem Feld der Wissenschaft. Als ausdrucksstarkes Beispiel können hier für Österreich der bereits erwähnte „Expertenrat für Integration“ des Außen- und Integrationsministeriums und der 2014 eingerichtete „Migrationsrat für Österreich“ des Innenministeriums genannt werden. Sie dienen dem wissenschaftlichen Framing und verleihen den politischen Maßnahmen den Anstrich von Sachlichkeit und Rationalität. Rationale Politik ist expertInnengestützte Politik – und die sich ergebenden Möglichkeiten, politisch wirksam zu werden, scheinen von manchen ExpertInnen bereitwillig genutzt zu werden. Anstatt aus der Distanz kritisch zu reflektieren, greift Migrationsforschung damit direkt in den Prozess der Politikgestaltung ein – tut das aber immer vor dem Hintergrund bestehender politischer, institutioneller und ideologischer Rahmenbedingungen. Die Verknüpfung von Politik und Migrationsforschung beruht nicht allein auf finanzieller Abhängigkeit und einseitiger Beeinflussung, sondern erstens auch auf einem spezifischen Wissenschafts- und Politikverständnis und zweitens auf der – oft deutlich subtileren – Kompatibilität und Passfähigkeit der angewandten wissenschaftlichen Theorien und Konzepte mit den Vorstellungen der Politik.

Der Erfolg des Konzepts und die Attraktivität des Begriffs ‚Migrationsmanagement‘ in Österreich zeigen sich auch darin, dass zwei Universitäten (Krems, Salzburg) seit 2009 bzw. 2010 postgraduale Masterstudiengänge unter diesem Titel anbieten. Der Lehrgang in Salzburg ist zudem ein weiteres Beispiel für die oben erwähnte vielfache Verstrickung von Politik und Wissenschaft. Der Lehrgang ist eine Kooperation der öffentlichen Universität mit dem Österreichischen Integrationsfonds, einer öffentlichen Einrichtung, zum Großteil finanziert und im unmittelbaren Einflussbereich von Außen- und Integrationsministerium, bis 2013 vom Innenministerium. Der Lehrgang an der Donau-Universität Krems am „Zentrum für Migration, Integration und Sicherheit“ wurde 2016 bei seinem vierten Durchlauf von „Migrationsmanagement“ in „Migrations- und Integrationsmanagement“ umbenannt. Laut Selbstbeschreibung wird im Lehrgang Wissen vermittelt, um „Integration für alle gewinnbringend zu gestalten“.

4. Kritische Migrationsforschung

In unseren Lehrveranstaltungen und Forschungsprojekten setzen wir uns mit der Frage auseinander, wie in einem solchen Kontext kritisch und emanzipatorisch wissenschaftlich gearbeitet werden kann.

Die herrschende Perspektive auf Migration ist geprägt von national-ökonomischen Nutzenkalkülen; es braucht aber einen anderen Blick, um methodologischen Nationalismus zu überwinden und transnationale Fragestellungen zu entwickeln, um die AkteurInnen der Migration in den Blick zu rücken, ohne gleichzeitig staatliche Akteure aus dem Blick zu verlieren. Kritische Migrationsforschung muss folglich von den Bedürfnissen und Kämpfen der MigrantInnen, ihren transnationalen Erfahrungen und dem Erleben der physischen Grenzüberschreitungen ausgehen (Scheel 2013). Aufgabe einer kritischen Wissensproduktion ist es daher, Migrationsmanagement als ‚objektives‘ bzw. ‚rationales‘ Konzept zu dekonstruieren und Wege zu diskutieren, die zu einer egalitären und offenen Migrationsgesellschaft beitragen können.

Die HerausgeberInnen dieses Heftes sind seit Jahren in der Forschungsgruppe [KriMi] Kritische Migrationsforschung vernetzt. Seit 2014 lehren

die meisten von ihnen am Institut für Internationale Entwicklung der Universität Wien. Die Beiträge des Schwerpunktheftes orientieren sich an Inhalten, die in drei Seminaren seit dem Wintersemester 2014/15 und einer Ringvorlesung in Sommersemester 2016 mit dem Titel „Migrationsmanagement hinterfragen. Logiken der Differenzierung“ erarbeitet und vermittelt wurden. Kritische Migrationsforschung verweist auf intersektionale Zugänge, um unterschiedliche Herrschaftsverhältnisse in ihren Interdependenzen wahrnehmen zu können. Diese Perspektive findet sich auch in den einzelnen Beiträgen wieder. Aktuelle migrationspolitische Entwicklungen wurden durch GastreferentInnen zivilgesellschaftlicher und aktivistischer Initiativen und Projekte in die Lehrveranstaltungen miteinbezogen. AktivistInnen des „Refugee Protest Camps Vienna“, von „Watch the Med – Alarmphone“ und der „asylkoordination Österreich“ waren ebenso zu Gast wie Angeklagte und kritische BeobachterInnen der ‚Schleppereiprozesse‘, die „Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender“ (UNDOK), die Initiative zur Errichtung eines „Archivs der Migration“ und „maiz“, das autonome Zentrum von und für Migrantinnen.

5. Über dieses Heft

Ein Jahr nach dem Diskurswechsel rund um den Jahresbeginn 2016 setzen wir mit dieser Publikation die bereits rezipierten Kritiken am Migrationsmanagement fort, indem wir Verbindungen zu den aktuellen Entwicklungen schaffen. Im Fokus der Analyse stehen zwei unterschiedliche, aber häufig ineinandergreifende Tendenzen: Eine erneut forcierte Kriminalisierung von Migration und ein damit einhergehendes ‚hartes‘ Durchgreifen auf der einen Seite sowie das neue und öffentliche Management von Migration und insbesondere der Flüchtlingskrise mittels scheinbar ‚sanfter Gewalt‘ auf der anderen Seite.

Die in der vorliegenden Ausgabe versammelten Beiträge beleuchten das Projekt des Migrationsmanagements, seine diskursive und institutionelle Materialität und seine Reichweite aus der Perspektive der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung und lenken dabei den Blick mit jeweils unterschiedlichem Schwerpunkt auf eine Vielzahl der darin

relevanten AkteurInnen: auf internationale Organisationen wie die IOM, den österreichischen Nationalstaat, gewerkschaftliche und aktivistische Initiativen sowie nicht zuletzt die MigrantInnen selbst.

Im österreichischen Kontext zeigt der Beitrag „Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime: (Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs“ von Irene Messinger und Viktorija Ratković anhand einer vergleichenden Aufarbeitung der historischen Phasen der österreichischen Migrationspolitik die Brüche und Kontinuitäten zwischen Gastarbeits- und Post-Gastarbeitsregime auf. Unter Heranziehung dreier paradigmatischer Figuren des Post-Gastarbeitsregimes – ElitemigrantInnen, Care-ArbeiterInnen und Saisoniers – sowie ihrer Kontrastierung und Verbindung zur Figur der/des Geflüchteten werden die Auswirkungen der historischen Veränderungen des österreichischen Migrationsregimes auf diese Figuren und darin vorherrschende Aspekte des Migrationsmanagements diskutiert. Gerd Valchars erörtert in seinem Beitrag „...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten‘ – Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als Migrationsmanagement“, inwiefern das Feld der Staatsbürgerschaftspolitik als Teil der österreichischen Migrationspolitik verstanden werden muss und welche Rolle Migrationsmanagement bei der staatlichen Inklusion bzw. Exklusion von in Österreich lebenden MigrantInnen in Bezug auf gesellschaftliche, politische und ökonomische Teilhabe spielt. Darüber hinaus zeigt er auf, dass die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik der letzten zwei Dekaden selbst als wesentlicher Teil von Migrationsmanagement gelesen werden kann und dabei die Trennlinien zwischen den Politikfeldern der „immigration policy“ und der „immigrant policy“ zunehmend verwischen.

Im Beitrag „Managing Migration with Stories? The IOM ‘i am a migrant’ Campaign“ widmen sich Sara de Jong und Petra Dannecker der IOM als essenzieller Protagonistin des Migrationsmanagements. Am Beispiel der IOM-Kampagne „i am a migrant“ veranschaulichen sie einerseits die Spannungen und Verbindungen, die zwischen Migrationsmanagement als ‚policy frame‘ der IOM und ihren diskursiven Praktiken herrschen. Andererseits zeigen sie auf, inwiefern die Kampagne entlang der diskursiven Figur des/der unternehmerischen MigrantIn hegemoniale Diskurse des Migrations-Entwicklungs-Nexus und die Logik der

Programme zur ‚freiwilligen‘ Rückkehr der IOM reproduziert, ihnen zum Teil aber auch widerspricht.

Im zweiten Teil dieser Ausgabe vermitteln zwei Essays aus aktivistischer Perspektive punktuelle Einblicke in verschiedene Manifestationen von Migrationsmanagement in Österreich sowie in Subversion und Widerstände gegen dieselben. Innerhalb des Themenkomplexes Arbeit und Recht erläutert Sandra Stern Entstehungsgeschichte und Arbeitsschwerpunkte der UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender. Ihre Ausführungen zielen insbesondere auf die Verwobenheit von Migrationsmanagement mit nationalen Arbeitsmarktregimen und erzählen von Momenten des Widerstands gegen die darin vorhandenen Ausbeutungsmuster. Theresa Schütze und Franziska Kusche beleuchten in ihrem Essay die Widersprüchlichkeit der Kriminalisierung von Schlepperei und Fluchthilfe im herrschenden Migrationsregime anhand des ‚Fluchthilfeprozesses‘ 2014 in Wiener Neustadt und anhand der staatlichen Interventionen in Grenzüberschreitungsprozessen im Sommer 2015.

- 1 Sogenannte ‚Co-Development-Programme‘ sind darauf ausgerichtet, Synergien zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik zu erzeugen, indem insbesondere Diaspora-Netzwerke als EntwicklungsakteurInnen eingebunden werden.
- 2 Übersetzung der Zitate in diesem Abschnitt aus dem Englischen durch die AutorInnen.
- 3 Profil, 44/2016, 30.10.2016, S. 14-21.
- 4 Bundeskanzleramt, Bundespressedienst (2013): Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018. Erfolgreich. Österreich. Online: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>, 18. Jänner 2017.
- 5 Sebastian Kurz, Interview Die Welt, „Es wird nicht ohne hässliche Bilder gehen“, 13.01.2016, <https://www.welt.de/politik/ausland/article150933461/Es-wird-nicht-ohne-haessliche-Bilder-gehen.html>, 2. März 2017.

Literatur

- Ataç, Ilker/Kron, Stefanie/Schilliger, Sarah/Schwartz, Helge/Stierl, Maurice (2015): Kämpfe der Migration als un-/sichtbare Politiken. Einleitung zur zweiten Ausgabe. In: *Movements. Journal des Netzwerks Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (2). Online verfügbar unter <http://movements-journal.org/issues/02.kaempfe/01.ata%C3%A7,kron,schilliger,schwartz,stierl--einleitung.html>, 18. Jänner 2017.
- Çinar, Dilek (2004): Österreich ist kein Einwanderungsland. In: Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (Hg.): *Gastarbeiteri. 40 Jahre Arbeitsmigration*. Wien: Mandelbaum Verlag, 47-52.
- Clemens, Michael A./Özden, Çağlar/Rapoport, Hillel (2014): *Migration and Development Research is Moving Far Beyond Remittances*. In: CGD Working Paper 365. Washington DC: Center for Global Development.
- Dietze, Gabriele (2016): Das ‚Ereignis Köln‘. In: *Femina Politica* 2016(1), 93-102.
- De Haan, Arjan (1999): *Livelihoods and Poverty: The role of migration – a critical review of the migration literature*. In: *The Journal of Development Studies* 36(2), 1-47. <https://doi.org/10.1080/00220389908422619>
- De Haas, Hein (2012): *The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy*. In: *International Migration* 50(3), 8-25. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00755.x>
- De Jong, Sara (2016): *Converging logics? Managing migration and managing diversity*. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(3), 341-358. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1074857>
- Fassmann, Heinz/Buchl, Sabrina/Kraus, Valentin/Sievers, Wiebke (2009): *Migrations- und Integrationsforschung in Österreich: Institutionelle Verankerungen, Fragestellungen und Finanzierungen*. KMI Working Paper Series 15. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (1995): *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: Jugend & Volk.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (2012), *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.
- Georgi, Fabian (2009): *Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts*. In: *juridikum* (2), 81-84.
- Georgi, Fabian (2007): *Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*. Saarbrücken: VDM Verlag.

- Ghosh, Bimal (2012): A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. IMIS Beiträge (40), 25-30.
- Ghosh, Bimal (2007): Managing migration: Whither the Missing Regime? In: Antoine Pécoud/Paul de Guchteneire (Hg.): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. Oxford: Berghan Books, 97-118.
- Görg, Andreas (2002) Antirassismus – Konfliktlinien und Allianzenbildung. In: Bratić, Ljubomir (Hg.): Landschaften der Tat. Vermessungen, Transformationen und Ambivalenzen des Antirassismus in Europa. St. Pölten: SozAKTIV, 223-236.
- Gruber, Oliver/Rosenberger, Sieglinde (2016): Politikwandel durch Institutionalisierung? Die österreichische Integrationspolitik und das Staatssekretariat für Integration (2011–2013). IPW Working Paper 2016 (1). Wien: Institut für Politikwissenschaft.
- Gruber, Oliver/Mattes, Astrid/Stadlmair, Jeremias (2016): Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 45(1), 65-79.
- Harcourt, Wendy (2009): Body Politics in Development: Critical Debates in Gender and Development. London: Zed Books.
- Horvath, Kenneth (2014): Die Logik der Entrechtung. Sicherheits- und Nutzeniskurse im österreichischen Migrationsregime. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht. <https://doi.org/10.14220/9783737002264>
- Johnston-Arthur, Araba Evelyn/Valchars, Gerd (2011): Schlaglichter zu Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: Dvořák, Johann/Mückler, Hermann (Hg.): Staat – Globalisierung – Migration. Wien: Facultas, 175-196.
- Kabbanji, Lama (2013): Towards a Global Agenda on Migration and Development? Evidence from Senegal. In: Population, Space and Place 19(4), 415-429. <https://doi.org/10.1002/psp.1782>
- Kraler, Albert (2011): Immigration and Immigrant Policy Making in Austria. In: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hg.): The Making of Migration and Integration Policies in Europe: Processes, Actors and Contexts in Past and Present, Amsterdam: AUP, 21-59.
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations. In: Journal of European Integration 30(3), 439-457. <https://doi.org/10.1080/07036330802142152>
- 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 South-eastern Europe. Ethnologia Balcanica 13. Berlin: LIT, 129-146.
- Migrationsrat für Österreich (2016): Bericht des Migrationsrats. Migration verstehen – Migration steuern. Wien: Bundesministerium für Inneres.

- Mourão Permoser, Julia/Rosenberger, Sieglinde (2012): Integration Policy in Austria. In: Frideres, James/Biles, John (Hg.): International Perspectives: Integration and Inclusion. Montreal/Kingston: McGill-Queens University Press, 39-58.
- Perchinig, Bernhard (2010): Ein langsamer Weg nach Europa. Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945. In: Leibnitz Institut für Sozialwissenschaften/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst (SoFid) 2010/1, Migration und ethnische Minderheiten, Mannheim (GESIS), 11-32.
- Perchinig, Bernhard (2010): Migration Research in Austria – Research at the Margins? In: Thränhardt, Dietrich/Bommes, Michael (Hg.): National Paradigms of Migration Research. IMIS Schriften 13. Göttingen: V&R Unipress, 187-204.
- Rother, Stefan (2016): Will the International Organization for #Migration (#IOM) move closer (in)to the United Nations system?. Blog post: The GFMD, Migration, Development and Human Rights, 30. April 2016.
- Scheel, Stephan (2013): Studying embodied encounters: autonomy of migration beyond its romanticization. In: Postcolonial Studies 16(3), 279-288. <https://doi.org/10.1080/13688790.2013.850046>
- Schiedel, Heribert (2011): Extreme Rechte in Europa. Wien: Edition Steinbauer.
- Sinatti, Giulia/Horst, Cindy (2015): Migrants as agents of development: Diaspora engagement discourse and practice in Europe. In: Ethnicities 15(1), 134-152. <https://doi.org/10.1177/1468796814530120>
- Staudt, Kathleen (2004): ‚Straddling Borders: Global to Local‘. In: Fraser, Arvonne S./Tinker, Irene (Hg.): Developing Power. How Women Transformed International Development. New York: The Feminist Press, 312-323.
- Strasser, Sabine/Tošić, Jelena (2014): Egalität, Autonomie und Integration: Post-Multikulturalismus in Österreich. In: Nieswand, Boris/Drotbohm, Heike (Hg.): Kultur, Gesellschaft, Migration, Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden: Springer, 123-150. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03626-3_5

Sara de Jong
School of Politics, Philosophy, Economics, Development,
and Geography, The Open University
sara.dejong@open.ac.uk

Irene Messinger
Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien
irene.messinger@univie.ac.at

Theresa Schütze
Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
theresa.schuetze@univie.ac.at

Gerd Valchars
Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
gerd.valchars@univie.ac.at