

Stärkerer Einfluss, weniger Wohlwollen

Reaktion zwischenstaatlicher Organisationen in Westeuropa auf die unerwünschte Migration in wirtschaftlichen Krisenzeiten im Vergleich

Irial Glynn

Zusammenfassung: Dieser Beitrag beleuchtet den Einfluss zwischenstaatlicher Organisationen auf die unerwünschte Migration in Westeuropa seit den 1930er Jahren. Dabei wird insbesondere auf die Entwicklungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten eingegangen, vor allem während der Großen Depression in den 1930er, der Rezession in den 1970ern und frühen 1980er Jahre sowie der gegenwärtigen globalen Krise im Finanzsektor. Bei den betrachteten zwischenstaatlichen Organisationen handelt es sich um den Völkerbund in den 1930ern sowie um die Europäische Kommission ab den 1970er Jahren. Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die Politik der westeuropäischen Staaten im Bereich der unerwünschten Migration sind seit den erfolglosen Ansätzen des Völkerbundes in den 1930ern beträchtlich gestiegen, vor allem im Vorfeld der aktuellen Wirtschaftskrise. Diesem Machtzuwachs steht jedoch ein geringer werdendes Wohlwollen seitens der Europäischen Kommission gegenüber, da Brüssel die unerwünschte Migration zunehmend aus dem Blickwinkel von Sicherheit und Justiz und nicht nur als soziales und kulturelles Thema betrachtet und damit nun einen Standpunkt einnimmt, der große Ähnlichkeit mit dem der westeuropäischen Staaten aufweist.

Schlagwörter: Große Depression · Unerwünschte Migration · Westeuropa · Wirtschaftskrise · Zwischenstaatliche Organisationen

1 Einleitung

Ziel dieses Beitrags ist die Darstellung der Rolle, die zwischenstaatliche Organisationen in verschiedenen wirtschaftlichen Krisenzeiten in Europa in Migrationsfragen eingenommen haben. Er fasst die wichtigsten Entwicklungen in diversen westeuropäischen Ländern aus paneuropäischer Perspektive zusammen, strebt dabei aber nicht an, näher auf die Tendenzen einzelner Länder einzugehen. Bei den drei hier im Vergleich betrachteten Zeitabschnitten handelt es sich um die Krisen der 1930er und der 1970er Jahre sowie die aktuellen Krisen.

Während des Krisenjahrzehnts der 1930er Jahre richtete der Hochkommissar des Völkerbundes für deutsche Flüchtlinge einen erfolglosen Aufruf an die europäischen Länder, den Flüchtlingen angesichts zunehmender feindlicher Strömungen gastfreundlich zu begegnen. Ebenso forderte die Europäische Kommission die europäischen Mitgliedsstaaten während der Stagnation der 1970er bis Anfang der 1980er Jahre auf, ihren Zuwanderern nichteuropäischen Ursprungs mehr Wohlwollen entgegenzubringen. Trotz dieser Aufrufe ist es weder dem Hochkommissar in den 1930ern noch der Europäischen Kommission während der sogenannten Ölpreiskrisen der 1970er Jahre gelungen, die Ausländerpolitik der Staaten nennenswert in Frage zu stellen. In jüngerer Zeit sind die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die Politik der Mitgliedsstaaten beträchtlich gestiegen, und zwar seitdem die Zuwanderung in den Bereich der Zusammenarbeit der EU-Länder fällt. Indem dargestellt wird, wie die zwischenstaatlichen Organisationen seit den 1930er Jahren, insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, auf die Migrationspolitik der westeuropäischen Länder reagierten, wird dieser Beitrag zeigen, dass die heute für die Zuwanderung zuständige Europäische Kommission einen allgemein weniger wohlwollenden Standpunkt in Bezug auf die Rechte unerwünschter Migranten einnimmt als ihre Vorgängerinstitutionen in den 1970er und frühen 1980er Jahren sowie der Hochkommissar des Völkerbundes für deutsche Flüchtlinge in den 1930ern. Trotz der inhärenten Schwierigkeiten einer Analyse, die unter verschiedenen sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen durchgeführt wird, kann die Untersuchung der Rolle zwischenstaatlicher Organisationen im Zeitverlauf hochinteressante Ergebnisse liefern, und nach den Beobachtungen von *Peter Kolchin* können Fallvergleiche „ein Bewusstsein für Alternativen schaffen, da sich bestimmte Entwicklungen als bedeutsam herausstellen, die ohne den direkten Vergleich vielleicht nicht den Anschein erweckt hätten“ (*Kolchin* 1982: 64-5; Übersetzung durch CPoS).

Um die vorgestellte These zu erläutern und zu begründen, wird sich der erste Teil des Beitrags auf die internationale Reaktion Westeuropas auf die unerwünschte Migration während der Großen Depression der 1930er Jahre konzentrieren. Es folgt eine Erörterung der Reaktion der Europäischen Kommission auf die Maßnahmen, die während der Ölpreiskrisen 1973 und 1979 von den Staaten im Hinblick auf unerwünschte Migranten ergriffen wurden. Im Anschluss daran werden der wachsende Einfluss der Europäischen Kommission auf Migrationsfragen und die entsprechenden Auswirkungen auf unerwünschte Migranten in der aktuellen Krise dargestellt. Wie dieser Beitrag zeigen wird, haben die westeuropäischen Regierungen oft zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Zuwanderung oder den Verbleib bestimmter Migranten während einer wirtschaftlichen Depression oder Rezession zu verhindern. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, kann es sich hierbei um Flüchtlinge, Wirtschaftsmigranten oder Asylsuchende handeln. Sie alle sind in wirtschaftlichen Krisenzeiten von den Regierungen „unerwünscht“; daher wird hier durchgängig der Begriff „unerwünschte Migranten“ verwendet, um diejenigen zu bezeichnen, mit denen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten in Westeuropa von staatlicher Seite in besonderer Weise verfahren wurde.

Über die Bemühungen des Völkerbundes zur Unterstützung unerwünschter Migranten während der 1930er Jahre wurden verschiedene zeitgenössische (z.B. *Simpson* 1939; *Thompson* 1938) und retrospektive Darstellungen (z.B. *Arendt* 2004; *Caron* 1999; *Marrus* 1985; *Skran* 1995; *Beck* 1999; *Hathaway* 2005; *Heim* 2010) verfasst. Ebenso haben sich einige Experten mit der Reaktion der Europäischen Kommission auf die Versuche der Staaten zur Durchsetzung weiterer Maßnahmen in Bezug auf unerwünschte Migranten während der Ölpreiskrisen der 1970er Jahre befasst (z.B. *Simmonds* 1988; *Berlinghoff* 2009). Doch nur selten haben Wissenschaftler die Behandlung unerwünschter Migranten in Westeuropa während verschiedener Wirtschaftskrisen verglichen und gegenübergestellt, um zu untersuchen, ob diesbezüglich Ähnlichkeiten und Unterschiede festzustellen sind. Die tiefgreifenden und weitreichenden Auswirkungen der aktuellen globalen Finanzkrise hatten die Veröffentlichung zahlreicher Wirtschaftsgutachten zur Folge, welche die Reaktionen auf frühere Konjunkturflauten und Krisen noch einmal eingehender untersucht haben, um dann gezielt darauf einzugehen, ob die Welt aus früheren Erfahrungen etwas lernen kann (z.B. *Reinhart/Rogoff* 2009; *Bierman Jr* 2010). Ebenso verfolgt dieser Artikel die Absicht, die diachrone Entwicklung des internationalen Schutzes unerwünschter Migranten in Westeuropa seit den 1930er Jahren aufzuzeigen, indem bislang vernachlässigte Primärquellen zwischenstaatlicher Organisationen aus den letzten Jahrzehnten analysiert werden und verschiedene aktuellere Studien herangezogen werden, die über die betreffenden Zeitabschnitte verfasst wurden. Dadurch werden vergangene Verhaltensweisen im Umgang mit unerwünschten Migranten in Westeuropa in wirtschaftlichen instabilen Zeiten herausgearbeitet, die auch in der aktuellen Krise wieder auftauchen können.

2 Verstärkung der Grenzen: Die 1930er Jahre

Bessere Transportmöglichkeiten und die zunehmende Globalisierung der Welt läuteten die sog. Ära der Massenmigration ein, die zwischen 1850 und 1914 eine merkliche Zunahme der Wanderungsbewegungen mit sich brachte, vor allem aus Europa, Indien und China (*Hatton/Williamson* 1998; *Lucassen/Lucassen* 2009: 374; *McKeown* 2004: 166). Ab Ende des neunzehnten Jahrhunderts wurden in verschiedenen Staatsgebieten Europas im Zusammenhang mit dem Aufkommen des ethnischen Nationalismus vereinzelt restriktive Maßnahmen ergriffen, vor allem während der 1880er und 1890er Jahre in Preußen (*Reinecke* 2008: 66-70) sowie Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts in England (*Collyer* 2005: 289). Anstatt ihre kriegerisch gesinnten Maßnahmen nach dem Ersten Weltkrieg zu beenden, wurden diese in einigen westeuropäischen Ländern noch verstärkt (*Torpey* 2003: 84). Bemerkenswerterweise gehörten die USA, die bis 1914 jährlich rund eine Million Einwanderer aufgenommen hatten, zu den Ländern, die nach dem Ersten Weltkrieg Schritte zur Eindämmung der Zuwanderung unternahmen. Infolge der negativen Berichterstattung John Dillinghams zur Einwanderung verabschiedete der amerikanische Kongress 1917 gegen den Widerspruch von Präsident Woodrow Wilson ein Gesetz, das 1921 und 1924 die Einführung diverser Einwanderungsbeschränkungen zur Folge

hatte (*Hatton/Williamson 2004a; Timmer/Williamson 1998*). Die westeuropäischen Staaten, die ihre Zuwanderungspolitik nach dem Ende des Ersten Weltkrieges gar gelockert hatten – indes ohne die während des Krieges ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen gänzlich aufzuheben – verfolgten ab den rezessionsgeprägten 1930er Jahren eine restriktivere Politik (*Caestecker/Moore 2010: 314-5*). Zuvor hätten diese unerwünschten Migranten jenseits des Atlantiks vielleicht noch eine Heimat gefunden, wie es während der früheren Wirtschaftskrisen im neunzehnten Jahrhundert der Fall gewesen war. Doch jetzt mussten die westeuropäischen Länder die zusätzlich daraus erwachsende Belastung auffangen, dass Amerika als Auswanderungsziel wegfiel.

Hobsbawm (1992) bezeichnete die Zeit zwischen den Kriegen als „Höhepunkt des Nationalismus“ (Übersetzung durch CPoS), wobei die neuen nationalistischen Ansätze von der Wahrnehmung gesteuert waren, dass einzelne Bevölkerungsgruppen durch die Gemeinsamkeit ihrer Geschichte, ihres Territoriums und ihrer Sprache geprägt seien. Alle, die nach diesen Kriterien als nicht zugehörig galten, etwa ethnische Minderheiten oder Migranten, zogen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und des Staates auf sich. Verstärkt wurde dies noch dadurch, dass die Entwicklung moderner Formen der sozialen Organisation – des sog. Wohlfahrtsstaates – in vielen westeuropäischen Ländern nach dem Ersten Weltkrieg eine noch schärfere Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern zur Folge hatte (*Hathaway 2005: 83*). Die Konsequenzen aus verschärften Passkontrollen sowie die weitverbreitete Unterstützung für den Volksstaat in ganz Europa bedeutete, dass die Einreise – und der Aufenthalt – für Flüchtlinge ebenso wie für Wirtschaftsmigranten immer schwieriger wurde.

In den 1930er Jahren ging die Zahl der Migrationswilligen gegenüber den 1920ern merklich zurück, als noch über eine Million russischer Flüchtlinge in verschiedene europäische Länder geflohen waren (*Jaeger 1999: 1*). Dennoch bewirkten die schlechter werdenden Wirtschaftsbedingungen nach dem Börsenkrach an der Wall Street im Jahr 1929 und der steigende Einfluss der Mittel- und Arbeiterschichten, die ihre Sorge über die vermeintliche Bedrohung durch ausländische Arbeitskräfte vorbrachten, dass die meisten Migranten in den 1930ern deutlich abweisender behandelt wurden als in den 1920er Jahren. Im Laufe der 1930er verschärften die Staaten die Durchsetzung ihrer Maßnahmen zur Beschränkung und Ausweisung unerwünschter Migranten. Deutsche Juden, die vor dem Naziregime flohen, wurden oft am ablehnendsten empfangen. Da immer mehr Regelungen eingeführt wurden, die es Neuankömmlingen untersagten, während der Finanzkrise der 1930er Jahre eine Beschäftigung aufzunehmen, fiel jüdischen Flüchtlingshilfekomitees in Westeuropa die Aufgabe zu, den Regierungen zuzusichern, dass sie die notwendige finanzielle Unterstützung bereitstellen würden, um zu gewährleisten, dass den Aufnahmeländern durch die deutschen Juden keine übermäßige Last auferlegt werden würde. Obwohl dies 1933, als die Abwanderung begann, zunächst zu einer relativ wohlwollenden Politik der westeuropäischen Länder gegenüber den deutschen Juden führte, standen die gleichen Hilfskomitees angesichts des Umfangs des Zustroms bald vor dem Problem, dass ihre Mittel zur Neige gingen (*Caestecker/Moore 2010: 219*). Bezeichnenderweise wurden die im weiteren Verlauf in West-

europa einreisenden deutschen Juden von den Staatsregierungen vorzugsweise als unter vorübergehendem Schutz stehende Flüchtlinge und nicht als politische Flüchtlinge bezeichnet, weil man befürchtete, dass diese Migranten sonst Anspruch auf bestimmte Leistungen erheben könnten, die nach liberaler Tradition politischen Asylanten gewährt wurden (*Caestecker/Moore* 2010: 317). Durch die Ereignisse des Jahres 1938 konnten die westeuropäischen Staaten nicht länger leugnen, dass deutsche und österreichische Juden irgend etwas anderes als politische Flüchtlinge seien; daraufhin verstärkten sie ihre Außenkontrollen durch eine strikte Visumpolitik und schärfere Grenzkontrollen, um dem Zustrom möglichst Einhalt zu gebieten (*Caestecker/Moore* 2010: 238).

Die internationale Reaktion auf die deutsche Flüchtlingskrise resultierte hauptsächlich aus den Bemühungen des Völkerbundes um eine Lösung. Um denjenigen zu helfen, die dem deutschen Naziregime entflohen, ernannte der zwischenstaatliche Völkerbund einen für deutsche Flüchtlinge zuständigen Hochkommissar; dieses Amt übernahm im Oktober 1933 der Amerikaner James McDonald. Wie McDonald 1935 bemerkte, wurde „im Büro des Hochkommissars täglich ‚Gott sei Dank für Palästina‘ gebetet“ (*Marrus* 1985: 163; Übersetzung durch CPoS), da Palästina viele jüdische Flüchtlinge aufnahm. Doch der arabische Aufstand 1936 führte auf britischer Seite zu einer gewissen Vorsicht im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen einer weiter andauernden jüdischen Auswanderung auf ihre Herrschaft über Palästina. So senkte die britische Regierung wiederholt die Zahl der jüdischen Zuwanderer, die nach Palästina einreisen durften, und entzog die den deutschen Juden zuvor gewährten Sonderhilfen genau zu dem Zeitpunkt, als sich die Situation dieser Menschen immer mehr zuspitzte (*Halamish* 2010: 142). Ebenso begannen die USA, Großbritannien und Frankreich die Auswanderung von Juden nach Shanghai auf Geheiß einiger ihrer wohlhabenden Staatsangehörigen, die in der offenen Stadt lebten, zu missbilligen. Hier wurden zur Einreise keine Papiere benötigt und so wurden in der Zeit zwischen 1938 und dem Sommer 1939 ungefähr 14.000 jüdische Flüchtlinge aufgenommen. Man hätte das Territorium dort früher abgeriegelt, wenn Japan dem Druck der westlichen Regierungen nicht standgehalten hätte (*Hochstadt* 2010: 114-117).

Nach nur gut zwei Jahren als Hochkommissar für deutsche Flüchtlinge legte McDonald sein Amt 1935 nieder. Der Brite Sir Neill Malcolm, der McDonald im Amt des Hochkommissars folgte, spielte eine noch unbedeutendere Rolle als sein Vorgänger (*Heim* 2010: 29). Dennoch gelang es Malcolm, Ende 1936 eine Konferenz mit Vertretern aus fünfzehn Ländern einzuberufen, die sich mit der deutschen Flüchtlingsfrage befasste.

Obwohl sie mögliche Maßnahmen zur Minderung der Not deutscher Flüchtlinge in ihrem Staatsgebiet in der Öffentlichkeit weiterhin unterstützten, zeigten die Staaten eine ausgesprochene Zurückhaltung in Bezug auf eine Verpflichtung, potenziellen künftigen Einreisenden aus Deutschland zu helfen. Rumänien erklärte, seine Aufnahmekapazität für Flüchtlinge, außer für durchreisende, bereits erreicht

zu haben.¹ Die Niederlande wollten sich ihr Recht, Flüchtlingen die Einreise in ihr Land zu erlauben oder zu verbieten, nicht absprechen lassen. Die Schweiz richtete das Augenmerk wiederholt auf das Problem der illegalen Flüchtlinge, unterstrich die Schwierigkeiten eines anhaltenden Zustroms in wirtschaftlichen Krisenzeiten und erklärte, „Flüchtlingen aus Deutschland lieber dabei zu helfen, sich anderswo niederzulassen“ als ihnen zu erlauben, sich in ihrem Staatsgebiet niederzulassen.² Ähnlich wie in den aktuellen Asyldebatten vertrat Belgien die Ansicht, dass die Länder das Recht haben sollten, Flüchtlinge zur Rückkehr in das Land aufzufordern, in dem ihnen Erstasyl gewährt wurde.³ Dennoch verabschiedeten neben Großbritannien, Frankreich, Norwegen und Dänemark alle der oben genannten Länder – mit der Ausnahme Rumäniens – 1936 eine vorläufige, nichtverbindliche Vereinbarung entsprechend der Formulierung der Konferenz, doch mit einigen Ergänzungen, die den Deutschen, die zwischen 1933 und 1936 in diesen Ländern eingetroffen waren, Flüchtlingsstatus gewährten. Weitere Bemühungen des Hochkommissars für deutsche Flüchtlinge, die Zustimmung der Staaten zu verbindlicheren Regeln für die Behandlung deutscher Flüchtlinge zu erlangen, erwiesen sich indes meistens als fruchtlos. Nur zwei Länder, Großbritannien und Belgien, ratifizierten das spätere Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus Deutschland, das im Februar 1938 geschlossen wurde, als immer mehr restriktive Maßnahme gegen die steigenden Flüchtlingszahlen aus Deutschland und Österreich ergriffen wurden (vgl. *Robinson* 1953: 3).⁴

Auch ohne Vertretung auf internationaler Ebene ist es Pro-Migranten-Gruppierungen gelungen, die restriktive Migrationspolitik einiger Länder in ihrer Schärfe zu mildern. In Frankreich etwa setzten sich weite Teile der kommunistischen und sozialistischen Parteien, die Liga für Menschen- und Bürgerrechte, die katholische Linke und mehrere jüdische Vereinigungen weiter für die Förderung einer großzügigeren Politik ein, was zur Folge hatte, dass die Volksfront (*Front populaire*) die Einwanderungsbeschränkungen 1936 lockerte (*Caron* 1999: 141). In Großbritannien führte die asylfreundliche Haltung nach den Novemberprogromen 1938 dazu, dass die britische Regierung ihre restriktive Politik, die nach dem „Anschluss“ im März desselben Jahres eingeführt worden war, wieder aufgab (*Marfleet* 2006: 136). Auch in Belgien bewegte der öffentliche Protest die Regierung dazu, die Ausweisung jüdischer Flüchtlinge zu beenden (*Caestecker/Moore* 2010: 260). In den USA übten migrantenfreundliche Akteure so viel Druck auf die Regierung aus, dass Präsident Franklin D. Roosevelt im Juli 1938 eine Konferenz in Evian einberief. In den Monaten vor dieser Konferenz traten mehrere bekannte jüdische Freiwilligengruppen – und in geringerer Zahl auch christliche Freiwilligengruppen – in einer Konferenz zusammen,

¹ „Inter-Governmental Conference on the Legal Status of Refugee coming from Germany“, Second Meeting, 2 July 1936, S.R.A./1st Session/P.V.2., League of Nations archives.

² ebd.; Übersetzung durch CPoS.

³ „Inter-Governmental Conference on the Legal Status of Refugee coming from Germany“, Fourth Meeting, 3 July 1936, S.R.A./1st Session/P.V.4, League of Nations archives.

⁴ Frankreich ratifizierte die Konvention ebenfalls, jedoch erst im Jahr 1945.

um sich mit dem Flüchtlingsthema zu befassen. Fast gleichzeitig brachten zwei bekannte jüdische Politiker, Emanuel Celler und Samuel Dickstein, das Thema vor dem amerikanischen Kongress öffentlich zur Sprache (*Sjoberg* 1991: 113). Der Artikel von *Dorothy Thompson* in der Ausgabe der *Foreign Affairs* vom April 1938 brachte die Betroffenheit bestimmter Organisationen darüber zum Ausdruck, dass die USA zur Lösung der Europäischen Flüchtlingskrise nicht eingriff (*Thompson* 1938; vgl. auch *Sjoberg* 1991: 70-1 und 116).

Im Juli 1938 versammelten sich 29 Staatsregierungen in einer kleinen französischen Stadt, um über die Problematik der Flüchtlinge vor dem Naziregime zu diskutieren. Die von Roosevelt formulierten Voraussetzungen für die Konferenz von Evian, nämlich die Zusicherung des Fortbestands der bestehenden Einwanderungsgesetze, hatte zur Folge, dass die Konferenz wenige konkrete Ergebnisse in Form von Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge hervorbrachte (*Sjoberg* 1991: 124). Vielmehr lag der Hauptschwerpunkt darauf, dass der jüdische Exodus „so umfangreich geworden ist, dass er rassistische und religiöse Probleme verschärft, internationale Unruhen verstärkt [sic] und die Appeasement-Politik in den internationalen Beziehungen ernsthaft beeinträchtigen kann“⁵ (Übersetzung durch CPoS). Die in Evian verabschiedete Resolution besagte zudem:

„[T]he involuntary emigration of large numbers of people, of different creeds, economic conditions, professions and trades [...] is disturbing to the general economy, since these persons are obliged to seek refuge, either temporarily or permanently, in other countries at a time when there is serious unemployment.“⁶

Die nichtssagenden Empfehlungen der Resolution – nennenswert darunter nur die Gründung des zwischenstaatlichen Flüchtlingskomitees, das wenige formelle Kompetenzen besaß und zaghaft agierte – verdeutlichten die zurückhaltende Bereitschaft der Staaten, Flüchtlingen dabei zu helfen, der Verfolgung durch die Nazis zu entkommen. Die stillschweigende Abmachung zwischen den USA und Großbritannien, das Thema der Migration nach Palästina nicht anzuschneiden, bestätigte dies nur noch (*Halamish* 2010: 131). 39 private Freiwilligenorganisationen [vergleichbar mit den heutigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs)], darunter 21 jüdische Gruppierungen, hatten als inoffizielle Teilnehmer an der Konferenz teilgenommen. Von den privaten Freiwilligenorganisationen wurden vier verschiedene Meinungen vertreten: (i) Juden durch Aufhebung der bestehenden Quoten zu ermutigen, nach Palästina auszuwandern; (ii) Flüchtlinge in ihr aktuelles Umfeld zu integrieren; (iii) jüdische Flüchtlinge in ein bisher unbesiedeltes Gebiet umzusiedeln; und (iv) Juden in ihren neuen Asylländern Minderheitenrechte zuzusichern.⁷ Die unzusam-

⁵ Vom zwischenstaatlichen Komitee am 14. Juli 1938 verabschiedete Resolution (Evian). Veröffentlicht im League of Nations Official Journal, Band 19, 1938: 676-677.

⁶ ebd.

⁷ „Report for the sub-committee for the reception of organisations concerned with the relief of political refugees coming from Germany including Austria“, 13. Juli 1938, S543, League of Nations archives.

menhängende Taktik der privaten Freiwilligenorganisationen bedeutete, dass ihre Stimme schwach und uneinheitlich blieb. Nach den Worten von *Michael Marrus* (1985: 170-2) „unterstrich Evian schlicht und einfach die mangelnde Bereitschaft der westlichen Länder, die unerwünschten jüdische Flüchtlinge aufzunehmen“, wobei „ein Delegierter nach dem anderen Aussagen zu Protokoll gab, mit denen die bestehende restriktive Politik gerechtfertigt wurde und man sich selbst dazu gratulierte, wie viel bereits für die Flüchtlinge erreicht worden sei“ (Übersetzung durch CPoS). Wie *Caestecker* und *Moore* (2010: 319) zeigten, blieben Einwanderungsfragen nach der Konferenz von Evian eher ein innenpolitisches als ein internationales Thema. Bald nach der Konferenz riegelten Ungarn und Jugoslawien ihre Grenzen ab, in Italien wurden 1938 antijüdische Dekrete erlassen, und die Niederlande, Belgien und die Schweiz verstärkten ihren Grenzschutz, um die Einreise von Flüchtlingen zu beschränken (*Marrus* 1985: 169).

Durch die Ereignisse in Österreich und Deutschland zwischen März und November 1938 wurde nach den Worten von *Claudena Skran* (1995: 53), „aus einem verkraftbaren Flüchtlingsstrom eine unkontrollierbare Flut“ (Übersetzung durch CPoS). Trotz des Aufschreis in der westeuropäischen Öffentlichkeit und in den Medien verstärkten die meisten Regierungen ihre Außengrenzen durch Visaausgabestellen und Grenzkontrollen (*Caestecker/Moore* 2010: 274 und 277). Dies war zum Teil eine Folge der Nazigesetze aus dem Jahr 1938, die flüchtenden Juden verboten, ihr Hab und Gut sowie ihre Ersparnisse mitzunehmen. Davor hatten Juden den Aufnahmeländern noch bestimmte wirtschaftliche Vorteile gebracht, da sie mit einem Teil ihrer Mittel aus Deutschland einreisten, doch ab 1938 reisten viele Juden inmitten der Wirtschaftskrise gänzlich mittellos ein.

Zwischen Anfang 1936 und Mitte 1938 meldeten private Organisationen und Personen dem Hochkommissar rund 5000 Fälle, in denen deutsche Flüchtlinge in ihren Asylländern Ausweisungsbefehle bekommen hatten, woraufhin der Hochkommissar eingriff, um „unerlaubte Maßnahmen zur Ausweisung“ zu unterbinden, „die von der Polizei oder niederen Beamten ergriffen wurden“⁸ (Übersetzung durch CPoS). Doch die Schließung des Büros des Hochkommissars am 1. Januar 1939 versperrte diesen Weg ungeachtet der massiven Zunahme der Zahl der Flüchtlinge vor dem Naziregime und aus dem inzwischen faschistischen Spanien. Bis zum Kriegsausbruch im September 1939 war die Zahl der Menschen, die dem Naziregime seit 1933 entkommen war, auf 400.000 gestiegen.⁹ Die Zahl wäre noch höher gewesen, hätten die europäischen Länder – bedingt durch den Antisemitismus, den Arbeitskräftemangel und die Mittellosigkeit der Flüchtlinge in den krisengeschüttelten 1930ern – nicht eine zunehmend restriktive Zuwanderungspolitik betrieben.

⁸ *Neill Malcolm*, „Refugees coming from Germany“, 22. Aug 1938, A.25.1938.XII, League of Nations archives.

⁹ Völkerbund, „International Assistance to Refugees: Supplementary Report to the Twentieth Assembly by Sir Herbert Emerson“ (20. Okt. 1939), S. 2. Enthalten in Fonds UNHCR 5, „Personal Papers of Gustave G. Kullmann“, Kasten 6. Dem Bericht zufolge flohen 225.000 Juden aus Deutschland, 134.000 Juden aus Österreich und Böhmen-Mähren und 40.000 Menschen, die keine Juden waren, aus beiden Ländern. S.a. *Skran* 1995: 54.

2.1 Steuerung der Migration in den Krisen der Nachkriegszeit

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges nahmen mehrere entscheidende Entwicklungen ihren Lauf. Die Länder gelobten, dafür zu sorgen, dass die neu gegründeten Vereinten Nationen (UN) der Welt bessere Dienste erweisen würden als der Völkerbund. Die 1945 unterzeichnete Charta der Vereinten Nationen gewährleistete, verfestigte und förderte die Bedeutung der privaten Freiwilligenorganisationen, die seither als Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations, NGOs*) bekannt sind; um sie von den verschiedenen Organen der UN zu unterscheiden. In dem vereinbart wurde, dass die UN „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen treffen kann, die sich mit Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit befassen“ stellten sie die Teilnahme von NGOs an wichtigen politischen Debatten sicher – eine Entwicklung, die auf die aktuelleren Migrationsdebatten Auswirkung gezeigt hat, wie gegen Ende dieses Artikels ausgeführt wird.¹⁰

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg konnten ausschließlich für Einwanderer geltende Regelungen wegen des unermesslichen Verlustes von Menschenleben, die das Massaker gefordert hatte, nicht aufrecht erhalten werden, denn im Zusammenhang mit dem Krieg auf dem Kontinent waren rund 36,5 Mio. Menschenleben zu beklagen (*Judt* 2005: 17). Des weiteren musste in Westeuropa Wiederaufbauarbeit geleistet werden, da rund 40 % des deutschen, 30 % des britischen und 20 % des französischen Wohnraums während des Krieges zerstört worden waren (*Judt* 2005: 82). Westeuropa brauchte Arbeitskräfte, insbesondere als sich die europäische Wirtschaft in den 1950er Jahren wieder erholte. Bei der Neugestaltung der Migrationspolitik wählten die europäischen Länder divergierende Ansätze, die jeweils tief in der Geschichte der Länder verwurzelt waren: während Staaten mit engen kolonialen Bindungen ihre Minderheitenpolitik mit ihrer Migrationspolitik verbanden, entwickelten Länder wie Deutschland und Österreich ein neues System, das die Anwerbung sowie Rotation von Arbeitskräften aus dem Ausland ermöglichte. Wieder andere Länder, wie die Niederlande und Belgien, führten Mischformen der Migrationsregelungen ein.

Millionen von Menschen, hauptsächlich aus ländlichen Gegenden, zogen aus den Ländern am Rande Westeuropas in die zentral gelegenen westeuropäischen Länder, um beim Wiederaufbau nach dem Krieg zu helfen. Zwischen 1945 und 1970 verließen sieben Millionen Menschen Italien, zwischen 1950 und 1970 verließ ein Viertel der Griechen im arbeitsfähigen Alter ihre Heimat und zwischen 1961 und 1974 wanderten 1,5 Mio. Portugiesen aus (*Judt* 2005: 334). Westdeutschland, die Schweiz, die Benelux-Länder und Frankreich zählten zu den Hauptaufnahmeländern, allerdings nahm auch Großbritannien zwischen 1945 und 1961 rund eine halbe Million irischer Migranten auf (*Keogh* 1994: 164 und 215). Dennoch konnte der Bedarf an Arbeitskräften in den Gastländern dadurch nicht gedeckt werden, so dass diese nun auch über die Grenzen Europas hinaus Arbeitsmigranten anwarben. Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Belgien nahmen große Zahlen von Migranten

¹⁰ Section 71, Charter of the United Nations 1945; Übersetzung durch CPoS.

aus ihren Kolonien auf, während Westdeutschland im Rahmen des Gastarbeitermodells in beträchtlichem Umfang Menschen aus der Türkei und Jugoslawien sowie aus weiteren südeuropäischen und nordafrikanischen Staaten anwarb. Die nationalen und kommunalen Verwaltungsbehörden vieler westeuropäischer Länder gingen weiterhin davon aus, dass sich die Migranten vorübergehend im Land aufhalten und bei einem Abflauen des Arbeitsangebotes wieder ausreisen würden. Aus dem gleichen Grunde sahen sie keine Notwendigkeit, in infrastrukturelle Maßnahmen zu investieren, wie etwa Sozialwohnungen, Schulen oder die medizinische Versorgung ihrer erweiterten Bevölkerung (*Berlinghoff* 2009: 185). Als sich der Druck auf die Sozialsysteme durch die Zahl der Migranten allmählich erheblich erhöhte und die Wirtschaft in den westeuropäischen Ländern Anfang der 1970er Jahre zu stagnieren begann, ging auch der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zurück. 1972 verkündete Dänemark einen Anwerbestopp für alle Länder, die nicht zur EWG oder Skandinavien gehörten. 1973 trat das britische Einwanderungsgesetz in Kraft und in Westdeutschland wurde ein Anwerbestopp ausgesprochen. Im darauffolgenden Jahr verschärfte sowohl Belgien als auch die Niederlande ihre Einwanderungspolitik und Frankreich erließ einen Einwanderungsstopp (*Berlinghoff* 2009: 189; s.a. *Hansen* 2003: 27). Etwa zur gleichen Zeit führte der Ölpreisschock 1973 zu einer schweren wirtschaftlichen Rezession in ganz Westeuropa. Inzwischen waren in Westdeutschland rund 2,8 Mio. ausländische Arbeitskräfte ansässig, in Frankreich lebten 2,3 Mio. Arbeitsmigranten und in Großbritannien fast 2 Mio. Einwanderer aus den Commonwealth-Ländern (*Judt* 2005: 335-6).

2.2 Die 1970er bis 1980er Jahre: Die Europäische Kommission als Gegenspieler der europäischen Staaten

In den 1950er und 1960er Jahren erreichte Westeuropa den Zustand annähernder Vollbeschäftigung (*Judt* 2005: 332). Durch Probleme in den Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und einen starken Anstieg der Rohstoffpreise kam es dort Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre dann zu einer beschleunigten Inflation (*Mazower* 1998: 334). Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Jahr 1971, der teilweise auf den Finanzbedarf der US-Regierung im Zusammenhang mit ihrer Rolle im Vietnamkrieg zurückging, sowie nach dem Ölpreisschock im Jahr 1973, war im krisengeschüttelten Westeuropa während der gesamten 1970er ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. In Frankreich stieg die Arbeitslosenquote von 2,6 % im Jahr 1971 bis Ende des Jahrzehnts auf 7 % an. In Großbritannien erhöhte sie sich im gleichen Zeitraum von 3,6 % auf 9 % an. In Deutschland erreichte die Arbeitslosigkeit diese Ausmaße zwar nicht, nahm aber auch hier beträchtlich zu (*Judt* 2005: 456-7; s.a. *Cameron* 2001: 8-9).

Trotz der Versuche vieler westeuropäischer Länder ab den frühen 1970er Jahren, den Zustrom von Arbeitsmigranten zu beschränken, hatten Zusammenführungen der Familien von bereits Ansässigen zur Folge, dass die unerwünschte Migration stetig fortschritt. Die nach dem Zweiten Weltkrieg in vielen Ländern verabschiedeten Verfassungen hatten Staatsangehörigen und Ausländern gleiche Rechte zugestanden, so dass in den 1970ern deutlich mehr Gerichtsverfahren geführt wurden,

die Migranten betrafen und mit denen restriktive Änderungen angefochten wurden (Guiraudon 1997: 234). Wie Joppke (1998: 271) überzeugend dargestellt hat, wurde es durch die zunehmende Durchsetzung inhärent liberaler Grundsätze in vielen westlichen Ländern während der gesamten zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts für die westeuropäischen Regierungen immer schwerer, die unerwünschte Migration vollständig unter Kontrolle zu halten. Zusätzlich gehemmt wurden die staatlichen Maßnahmen noch durch die Entwicklungen auf Seiten der Europäischen Kommission.

Der Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957 besagte, dass die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft gesichert ist“ und dass dies „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen umfasst“.¹¹ Wenngleich dies nur für Staatsangehörige der europäischen Mitgliedsstaaten galt (vgl. Oliver 1985: 62), begann sich die Europäische Kommission ab Anfang der 1970er Jahre – wegen der offensichtlichen sozialen Probleme, die in vielen Mitgliedsstaaten aufgrund der großen Migrantenbevölkerung auftraten, eingehender mit den Bedingungen für alle Zuwanderer – aus den Mitgliedsstaaten und anderswo – zu befassen. Kurz nach dem Ölschock des Jahres 1973 veröffentlichte die Europäische Kommission ihr soziales Aktionsprogramm. Eines der Ziele, das damit verbunden war, war die „Sicherstellung der Gleichbehandlung hinsichtlich der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ für „alle Arbeitnehmer sowie ihre Familienangehörigen, ob aus den Ländern der Gemeinschaft“ oder „rechtmäßig aus Drittländern zugelassen“ (Commission of the European Communities 1974: 23; Übersetzung durch CPoS). Die Kommission war der Ansicht, dass:

„The migration population live and work in conditions substantially inferior to those of the indigenous population. Discrimination against migrant workers exists in various forms throughout the Community, in such matters as social security, housing and rights to participate at different levels of decision making (*ebd.*)“

Nach Ansicht der Kommission bestand die „dringende Notwendigkeit, dass die Gemeinschaft ihre allgemeine menschliche Verantwortung gegenüber der gesamten Migrationsbevölkerung wahrnimmt, und zwar unabhängig vom Herkunftsland“. Sie war der Ansicht, dass dies nur durch einen „Gesamtansatz zur Koordinierung verschiedener Aspekte“ (*ebd.*) erreicht werden könne. Im späteren Verlauf des gleichen Jahres schlug sie ein Aktionsprogramm für die Arbeitsmigranten und deren Familien vor. Darin kritisierte die Kommission die Behandlung von Migranten aus Drittstaaten durch die Mitgliedsstaaten noch ausdrücklicher und formulierte ihr Ziel, auf „eine Konzentrierung der Einwanderungspolitik hinzuarbeiten“. Während Migranten aus anderen Mitgliedsstaaten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts vielfach die

¹¹ Article 48 (1) and 48 (2), Treaty of Rome; Übersetzung durch CPoS.

gleichen Rechte innehatten wie einheimische Arbeitnehmer, galt für Migranten aus Drittstaaten:

“[...] do not have the right to freely enter the territory of the host country for the exercise of employment; they are required to possess a work permit and are subject to administrative controls [...] Third country migrants are liable to deportation, too often at the discretion of the host country authorities.” (*Commission of the European Communities* 1976: 14)

Auch hier lag dem Vorschlag der Kommission zur Problemlösung die Zielsetzung zugrunde, „eine gemeinsame Strategie zur Lösung des Problems festzulegen (ebd.; Übersetzung durch CPoS)“.

Als die westeuropäischen Staaten – durch das Forum des Europäischen Rates handelnd – die Vorschläge der Kommission in ihrer Entschließung vom 9. Februar 1976 aufgriffen, gingen sie nicht darauf ein, ob die Mitgliedsstaaten miteinander über die Frage der Rechte beraten sollten, die Migranten aus Drittländern zu gewähren seien. Als der Rat sich mit dem Problem der illegalen Einwanderung befasste, betrachtete er es vielmehr als „wichtig, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige dritter Staaten sind, zu intensivieren“ (*Commission of the European Communities* 1976: 14). Außerdem bemühte sich der Rat darum, „eine geeignete Abstimmung der Wanderungspolitik gegenüber dritten Staaten vorzunehmen“ (*Council of the European Communities* 1976: 8; Übersetzung durch CPoS). Diese zwiespaltige Haltung der Europäischen Mitgliedsstaaten, einerseits miteinander über Fragen der Verbote zu beraten und andererseits Konsultationen über die Behandlung von Zuwanderern in den Mitgliedsstaaten aus dem Weg zu gehen, war ein Anzeichen für das, was folgte.

Trotz der Versuche der westeuropäischen Länder, den Zuwanderungsstrom aufzuhalten, wuchs dieser weiter an, vor allem bedingt durch Familienzusammenführungen. Ende der 1970er Jahre traten als „rechtsextrem“, „populistisch“ oder auch „einwandererfeindlich“ bezeichnete Parteien in Europa zunehmend in den Vordergrund (*Agnazi* 1995; *Gibson* 2002). In den Grundsatzprogrammen vieler dieser Parteien bildeten Einwanderungsstopps eines der wichtigsten Themen. Der erhebliche Anstieg der Zuwandererzahlen in Europa und die vermeintlichen Schwächen der Regierungen, ihre Politik daraufhin auszurichten, verschaffte den einwanderungsfeindlichen Parteien ein scheinbar legitimes Motiv zur Vermittlung ihrer Botschaft. Da Migranten in Zeiten steigender finanzieller Unsicherheit bisweilen Anspruch auf Sozialleistungen und Wohnungen hatten, stieg die Migrantenfeindlichkeit in der Politik, den Medien und der Öffentlichkeit. Infolgedessen traf die zuwanderungsfeindliche Haltung dieser Parteien bei den Wählern zunehmend auf Resonanz, während es den traditionellen politischen Parteien immer schlechter gelang, einen Teil ihrer Wähler in ihren Bedürfnissen anzusprechen (*Mair* 2006). Bei den traditionelleren politischen Parteien entwickelten sich tiefe Kluft. Tatsächlich war einer der Faktoren, der die Analyse von Migration und Asyl so erschwerte, dass Wähler mit teils sehr unterschiedlichen politischen Hintergründen wegen ihrer starken Überzeugungen zu diesen Themen unter Umständen die Partei wechselten. Als Migrationsfragen in

das Zentrum des politischen Diskurses rückten, fanden laut *Paul Sniderman et al.* (2000: 13) „die wesentlichen Werte der Rechten nicht nur Anklang bei den eigenen Anhängern, sondern auch bei einem sehr großen Teil der Anhänger der Linken“ (Übersetzung durch CPoS).

Bei dem Versuch, diesem Trend entgegenzuwirken, reagierten die etablierten politischen Parteien in Westeuropa in verschiedener Form und hatten dabei unterschiedlichen Erfolg. In einigen Ländern versuchten sie, ihre Stammwähler dadurch zu halten bzw. zurückzugewinnen, dass sie viele Ansätze dieser einwanderungsfeindlichen Parteien übernahmen oder umformulierten und als ihre eigenen verkaufen. Vor den Unterhauswahlen in Großbritannien im Jahr 1979 übernahm zum Beispiel die konservative Partei von Margaret Thatcher mit Erfolg einige Ansätze der zunehmend populären britischen National Front, um den Abgang ihrer Wähler aufzuhalten (*Messina* 1987: 419-420). In einigen Ländern hingegen versuchten die konventionellen politischen Parteien, diese einwanderungsfeindlichen Parteien zu ignorieren oder zu isolieren. Dies hatte in Ländern wie Belgien und Westdeutschland unterschiedliche Folgen (*Schain/Zolberg/Hossay* 2002). Wenn die etablierten Parteien die einwanderungsfeindlichen Parteien nicht beachtetten bzw. ignorierten, riskierten sie damit, dass diese Parteien dadurch in der Politik Fuß fassten, dass sie die Stimmen von Protestwählern auf sich zogen, die über die konventionelleren Parteien frustriert waren. Hatten sie erst einmal eine bestimmte Anzahl von Parlamentssitzen gewonnen, wurde es für die einwanderungsfeindlichen Parteien möglich, ihre Anhängerschaft noch zu vergrößern, da sie in der Gesellschaft nunmehr eine profilierte Position einnahmen und ihr Mandat mit strukturellen Vorteilen verbunden war.

Angesichts des Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre deutlich zunehmenden Rassismus in Europa veröffentlichten die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mehrere Handlungsaufträge zum Thema Migration, darunter die Gemeinsame Erklärung zur Achtung der Grundrechte im Jahr 1977, durch welche die Beachtung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte aus dem Jahr 1950 nochmals bekräftigt wurde. *Andrew Geddes* (2000: 54) gab hierzu indes den treffenden Kommentar ab, dass „die Erklärung – wie viele Appelle der EU gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit – in erster Linie symbolischer Natur war und auf keiner Zuerkennung einer Handlungskompetenz basierte“ (Übersetzung durch CPoS). Mitte der 1980er Jahre war die Kommission zu der Überzeugung gekommen, dass sich die Notwendigkeit einer gemeinsamen Migrationspolitik noch verstärkt hatte und erarbeitete dementsprechend mehrere Richtlinien, in denen sie auf einige Probleme im Bereich der Migration hinwies:

“A number of Member States had to face similar problems: inadequate social education infrastructure and housing shortages as migrant families were increasingly reunited, difficulties in cultural assimilation, uneasy relationships between the national and foreign communities, and potential competition on the labour market.” (*European Commission* 1985: 6)

Viele der Empfehlungen waren mit Weitsicht verfasst und schienen mit dem aufrichtigen Wunsch verbunden zu sein, Migranten zu einem besseren Lebensstandard

in der Gesellschaft zu verhelfen. Beispielsweise wollte die Kommission gezielt „den in der Gemeinschaft ansässigen Familienmitgliedern [der Migranten] im Bereich der sozialen Sicherheit den gleichen Schutz bieten wie Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten“, da „Arbeitnehmer, die unter gleichen objektiven Bedingungen arbeiten, allein aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht unterschiedlich behandelt werden können“ (*ebd.*: 14; Übersetzung durch CPoS). Im Juli 1985 billigte der Rat diese Vorschläge, doch als die Kommission mit der Einführung eines vorgeschalteten Verfahrens zum Informationsaustausch in der Migrationspolitik noch einen Schritt weiter gehen wollte, lehnten Westdeutschland, Frankreich, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien derartige Entwicklungen ab. Die Kommission hatte die Mitgliedsstaaten gebeten, ihr „geplante Maßnahmen gegenüber Arbeitnehmern aus Drittländern und ihren Familienangehörigen hinsichtlich Zuwanderung, Aufenthalt und Beschäftigung“ vorzulegen und ihr „den Wortlaut der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie den Wortlaut der mit Drittländern geschlossenen Abkommen mitzuteilen“ (*ebd.*: 19-20; Übersetzung durch CPoS). Brüssel wollte „die Annahme einer gemeinsamen Politik [...] insbesondere bei internationalen Maßnahmen in Bezug auf die Wanderung fördern“. Vielen westeuropäischen Regierungen ging dies einen Schritt zu weit: die Kommission hatte ihren Kompetenzbereich überschritten.

Westdeutschland, Frankreich, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien reichten beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Kommission ein, die damit begründet wurde, dass der Vertrag von Rom keine gemeinsame Sozialpolitik vorgesehen habe und die Kommission die Aufgabe habe, sich ausschließlich mit unverbindlichen Rechtsakten zu befassen (*Simmonds* 1988: 182-3). In der Anhörungsphase der Gerichtsverhandlung umriss die Kommission ihre bisherigen Probleme mit den Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer gemeinsamen Migrationspolitik (*Simmonds* 1988: 197). Der Europäische Gerichtshof erklärte bestimmte Teile der politischen Initiative der Kommission für nichtig, womit er der Problematik letztlich insgesamt auswich. Was der Fall allerdings zeigte, war die Absicht vieler westeuropäischer Staaten, die Kommission, die sich als Befürworterin der Integration von unerwünschten Migranten in die europäischen Gesellschaften erwiesen hatte, aus einem Bereich herauszuhalten, über den ihrer Ansicht nach allein die Länder zu befinden hätten. Mehrere Regierungen werteten den Versuch der Kommission, den Mitgliedsstaaten sozialpolitische Vorgaben zu machen, als Angriff auf ihre Souveränität. Daraufhin riefen die europäischen Justiz- und Innenminister 1986 eine Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ ins Leben. Bemerkenswert daran war, dass es sich um ein zwischenstaatliches Organ handelte, das auf zwischenstaatliche Initiative unter unmaßgeblicher Beteiligung der Kommission gegründet wurde.

Eine weitere, fast gleichzeitige zwischenstaatliche Initiative, das Schengener Abkommen, übte ebenfalls einen wesentlichen Einfluss auf die Zuwanderungspolitik in Westeuropa aus. Das Ziel des ersten Schengener Abkommens, das im Juni 1985 von den Benelux-Ländern, Frankreich und Deutschland unterzeichnet wurde, betraf den schrittweisen Abbau der Kontrollen für Staatsangehörige der Gemeinschaft bei der Überschreitung der Binnengrenzen, ursprünglich eine Reaktion auf Straßensperren von Lkw-Fahrern, die hierdurch ihren Unmut über lange Wartezeiten an den

deutsch-französischen Grenzen kundgetan hatten (*Lahav* 2004: 42). Die Zielsetzung des zweiten Schengener Abkommens, das 1990 unterzeichnet wurde, hatte wenig Ähnlichkeit mit dem ersten Abkommen. Wie *Sandra Lavenex* (2001: 95) ausführte, „zeigte sich der größte Konsens unter den Vertragsparteien bei Fragen der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und der Aufnahme von Asylanten, wo dann auch die detailliertesten und weitgreifendsten Regelungen festgelegt wurden – wohingegen die Frage der Asylanten und Flüchtlinge in Schengen I noch nicht einmal erwähnt wurde“ (Übersetzung durch CPoS). Aufgrund dieser Veränderungen stand Schengen für viele Kritiker fortan für die „Festung Europa“, da eine Reihe von Maßnahmen darin enthalten waren, die sich auf die Harmonisierung der Regelungen zu den Kontrollen an den Außengrenzen, eine bessere internationale Zusammenarbeit auf Ebene der Polizei und Justiz sowie die Harmonisierung der Visums- und Zuwanderungspolitik bezogen. *Julian Schutte* (1991: 550) verwies als „spektakulärste Neuerung“ auf die Schaffung einer automatisierten Datenbank, in der Personen eingetragen sind, nach denen gefahndet wird (sog. Schengener Informationssystem), „um dabei zu helfen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu wahren und die Gesetze zur Kontrolle von Ausländern durchzusetzen“ (*Schutte* 1991: 559; Übersetzung durch CPoS). Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahr 1987 sowie der Maastrichter Vertrag aus dem Jahr 1992 bekräftigten diese Ziele und es wurde klar, dass die westeuropäischen Länder gezwungen waren, im Bereich der Migration eine einheitlichere Strategie zu schaffen.

Als sich die europäischen Staaten bezüglich der Kontrolle von Wirtschaftsmigranten, die Zugang zur EU suchen, gerade einem Konsens zu nähern schienen, trat ein neues Phänomen auf den Plan. Zwischen 1985 und 1994 stellten über 3,4 Mio. Menschen (*Eurostat* 1996) infolge der zunehmenden internationalen Konflikte (insbesondere der Zerfall Jugoslawiens), des Falls der Berliner Mauer 1989 sowie des anschließenden Zusammenbruchs des Sowjetregimes Asylanträge in der EU. Da sich die Einreise nach Westeuropa für Wirtschaftsmigranten immer schwieriger darstellte, zogen einige potenzielle Migranten auch einen Asylantrag in Betracht, um Zugang zur EU zu erhalten. In dem Versuch, diesen Zustrom zu steuern, verabschiedeten die für Zuwanderungsfragen zuständigen europäischen Minister 1990 das Dubliner Übereinkommen, um den sog. „Asyltourismus“ zu unterbinden, indem festgelegt wurde, dass Asylsuchende nur in ihrem Ersteinreiseland einen Asylantrag stellen konnten.

3 Haltung der internationalen Gemeinschaft zur Migration in der gegenwärtigen Krise

In den 1990er Jahren neigten die europäischen Mitgliedsstaaten weiter dazu, die Kommission davon abzuhalten, sich in die nationale Zuwanderungs- und Asylpolitik in Bezug auf Drittstaatenangehörige einzumischen, da dieser Bereich für die Regierungen der meisten Länder politisch zu brisant war, um hier die Kompetenzen des eigenen Landes aufzugeben (*Hatton/Williamson* 2004b: 25, 32). Stattdessen brachten zwischenstaatliche Arbeitsgruppen, denen Minister aus verschiedenen

Mitgliedsstaaten mit Zuständigkeit für Zuwanderungsfragen angehörten, mehrere Initiativen auf den Weg. *Virginie Guiraudon* (2000: 251) äußert konkrete Vermutungen zu den dahinter stehenden Motiven:

„Building upon pre-existing policy settings and developing new policy frames, governments have circumvented national constraints on migration control by creating transnational co-operation mechanisms dominated by law and order officials, with EU institutions playing a minor role. European trans-governmental working groups have avoided judicial scrutiny, eliminating other national adversaries and enlisted the help of transnational actors such as transit countries and carriers.“

Während die intranationalen Debatten zur Migration in Europa in den 1980er Jahren aufgekommen waren und sich während der 1990er intensivierten, ging die Asyl- und Drittstaatenmigrationspolitik in den 2000ern wieder in die Zuständigkeit der Europäischen Kommission über. Die Tagung des Europäischen Rates in Tampere 1999 signalisierte den Anfang vom Ende der Differenzen zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik. Bemerkenswerterweise ließen es die Mitgliedsstaaten erst zu, dass die Migration wieder in den Bereich der Europäischen Kommission überging, nachdem diese fest im Bereich der 3. Säule der EU verankert worden war (Sicherheit und Justiz), und nicht in die Zuständigkeit der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit fiel (*Guiraudon 2000; Costello 2003*). Dies bedeutete, dass der Sicherheitsgedanke tendenziell immer wieder Vorrang vor dem Gedanken an die Rechte der Migranten hatte. Somit hatte die Europäische Kommission ihren lang geführten Kampf zur moderaten Gestaltung der Asyl- und Zuwanderungspolitik der westeuropäischen Länder verloren, wogegen die restriktiveren Ansätze der Mitgliedsstaaten weitgehend die Oberhand behielten. Zur Verteidigung ihrer Zuwanderungspolitik in den 2000ern brachten die westeuropäischen Staaten Argumente vor, die sich auf die Grundsätze der europäischen Souveränität, der Integrität des Wohlfahrtsstaats und der öffentlichen Sicherheit stützten. Im Gegensatz zu den Bemühungen der Europäischen Kommission in den 1970er und 1980er Jahren, die restriktiveren Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zu konterkarieren, unterstützte die Europäische Kommission in den 2000ern die Politik der westeuropäischen Staaten, indem sie gemeinsam mit dem Europäischen Rat dafür Sorge trug, die europäischen Ansätze in der Asyl- und Migrationspolitik – insbesondere nach dem 11. September 2001 – stärker nach äußeren und nach Sicherheitsaspekten auszurichten, um den Zustrom unerwünschter Migranten möglichst einzudämmen (*Lavenex 2006: 334; vgl. Neal 2009*). Dies zeichnete sich im Laufe der 2000er Jahre immer deutlicher ab. Beispielsweise begann Italien im Jahr 2004 mit der Rückführung Tausender von Migranten nach Libyen, die auf dem Weg in das italienische Hoheitsgebiet abgefangen worden waren (*Paoletti 2011: 275*). Pro-Migranten-NGOs, darunter *Ärzte ohne Grenzen (Medicins sans Frontières)* und die UNHCR, verurteilten diesen Schritt Italiens mit der Begründung, dass der italienische Staat Migranten in ihre Heimat rückgeführt habe, ohne ihnen klaren Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren zu ermöglichen. Außerdem machten sie darauf aufmerksam, dass die UN-Flücht-

lingskonvention weiterhin nicht von Libyen unterzeichnet worden sei (*Corriere della Serra* 2004; *La Stampa* 2004b). Die italienische Regierung wies diese Kritik von sich und erklärte, dass ihre Maßnahmen allen nationalen und internationalen Normen entsprächen. Ein entscheidender Punkt ist, dass die Europäische Kommission – im Gegensatz zum Europäischen Parlament und dem Europarat – die Maßnahmen der italienischen Regierung stillschweigend billigte (*La Stampa* 2004a).

Das Modell des nur schwach regulierten Finanzkapitalismus, das sich in den letzten drei Jahrzehnten herausgebildet hat, führte 2008 zur tiefsten Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren. Die globale Finanzkrise, von führenden Wirtschaftswissenschaftlern als Große Rezession (z.B. *Stiglitz* 2010: xi) oder auch Kleine Depression (*Krugman* 2011) bezeichnet, hat seither in Westeuropa größtenteils zu anhaltend negativen Auswirkungen geführt, lässt die aktuelle Eurokrise bislang doch keine Anzeichen für ein Abklingen erkennen. Eine vor einiger Zeit durchgeführte Erhebung der *European Commission* (1997: 1) zu den Themen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kam zu dem Schluss, dass Menschen, die mit ihren Lebensumständen unzufrieden sind, Angst vor Arbeitslosigkeit haben, Unsicherheiten in Bezug auf ihre Zukunft verspüren und wenig Vertrauen in öffentliche Stellen haben, mit größter Wahrscheinlichkeit ausländerfeindliche Standpunkte unterstützen. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit, der wachsenden Unzufriedenheit der Öffentlichkeit mit den Regierungen und der auf Dauer untragbaren Staatsverschuldung, die weitere Ungewissheit bezüglich der Zukunft mit sich bringen, spitzen sich die in der Erhebung der Europäischen Kommission dargestellten Bedingungen in ganz Westeuropa zu, insbesondere an der Peripherie im Westen (Irland und Großbritannien), Süden (Griechenland, Portugal, Italien und Spanien) sowie Norden (Dänemark und Finnland). Daher wird nun in vielen westeuropäischen Staaten eine Debatte darüber geführt, die Aufenthaltsgesetze strenger zu fassen, die Grenzverwaltung zu verbessern und die Rückkehrprogramme auszubauen (*Frontex* 2009: 4).

Wie die *IOM* (2010: 4) feststellte, hat sich die Situation für Migranten, insbesondere aus Nichtmitgliedsstaaten der EU, während der Krise schneller verschärft als für Einheimische. Bei den geringqualifizierten Migranten, die in besonders stark von der Krise betroffenen Branchen beschäftigt sind, etwa im Baugewerbe und Dienstleistungssektor, ist die Arbeitslosigkeit seit 2008 besonders hoch (*Beets/Willekens* 2009). Wie abzusehen war, sind viele Migranten, die in den westeuropäischen Ländern früher noch gebraucht wurden, um die Ankurbelung der Wirtschaft zu unterstützen, inzwischen unerwünscht – so wie es während der 1970er Jahre auch mit den Gastarbeitern der Fall war. Wie das Beispiel der 1970er und Anfang der 1980er zeigt, verlassen die Migranten das Land indes nicht immer, wenn die wirtschaftlichen Probleme beginnen, auch wenn dies von staatlicher Seite gerne gesehen würde. Dies gilt auch für die aktuelle Krise, besonders für Migranten aus Nichtmitgliedsstaaten der EU, die vielleicht aufgrund der Befürchtung, bei einem späteren Wiedereinreiseversuch auf Hindernisse zu treffen, nicht ausreisen möchten (*IOM* 2010: 4). Man kann jetzt noch nicht sagen, ob die öffentliche Meinung zur Zuwanderung in Westeuropa durchweg abweisender wird, da sich die Situation in den verschiedenen Ländern bislang unterschiedlich darstellt (*IOM* 2010: 5-6). Dennoch liefert eine Analyse der westeuropäischen Haltungen in Bezug auf Zuwanderer und

Minderheiten in Krisensituationen der Vergangenheit einige unerfreuliche Hinweise darauf, was in wirtschaftlich angespannten Zeiten passieren kann.

In ihrer Analyse des politischen Rechtsextremismus während der Großen Depression haben *De Bromhead, Eichengreen* und *O'Rourke* (2012: 5) deutlich gemacht, wie solche Ideologien in Ländern mit hohem Migrantenanteil in wirtschaftlich schwierigen Zeiten um sich greifen können. Ein wichtiger Hinweis für die Untersuchung der aktuellen Krise ist ihre Feststellung, dass sich spürbare Trends erst dann abzeichnen, wenn eine Wirtschaftsflaute über mehrere Jahre andauert. Sie argumentierten, dass die politische Polarisierung in den späten 1920er Jahren sowie in den 1930ern in Ländern auftrat, in denen die Geschichte der Demokratie noch relativ jung war, in denen es rechtsextremistische Parteien gab und deren Wahlsysteme lediglich niedrige Sperrklauseln vorgaben, die von neuen Parteien überwunden werden mussten, um Einzug ins Parlament zu halten. Am wichtigsten war jedoch ihre Erkenntnis, dass sich die Verbreitung des politischen Rechtsextremismus während der Depression dort am deutlichsten zeigte, wo die krisenhaften Wirtschaftsbedingungen dauerhaft Bestand hatten (*de Bromhead/Eichengreen/O'Rourke* 2012: 25). In Bezug auf die 1970er Jahre und die Zeit danach kam eine empirische Analyse des Wahlverhaltens in den OECD-Ländern zwischen 1970 und 2002 zu dem Schluss, dass ein einprozentiger Rückgang beim Pro-Kopf-Wachstum des BIP mit einem einprozentigen Anstieg des Stimmenanteils für die rechten bzw. nationalistischen Parteien einhergeht (*Brückner/Grüner* 2010). Interessanterweise kamen die gleichen Verfasser zu dem Ergebnis, dass linksextreme und kommunistische Parteien tendenziell nicht so stark von Konjunkturflauten profitieren wie rechtsextreme.

Während die Geschichte der Demokratie in einigen westeuropäischen Ländern an der südlichen Peripherie, die am stärksten unter der aktuellen Krise leiden, bis in die 1970er Jahre sehr wechselvoll verlaufen ist, haben sich in all diesen Ländern seither progressive, liberale Demokratien entwickelt, die bislang keine Zerfallerscheinungen aufweisen. Trotz der allgemein niedrigen Schwellen, die neue Parteien überwinden müssen, um die politische Bühne zu betreten, haben sich in diesen Ländern (mit der Ausnahme Italiens) bislang noch keine rechtsgerichteten, migrantenfeindlichen politischen Parteien etabliert. Wie von *Art* (2011: 3) angemerkt, haben die Rechtsradikalen in Westeuropa bei dem Versuch, sich zu etablieren, annähernd ebenso viele Misserfolge wie Erfolge verbucht. Daher ist in dieser Phase schwer absehbar, wie diese Gruppierungen in den westeuropäischen Ländern, die derzeit am stärksten unter der Krise leiden, nationale Bedeutung erlangen könnten, wobei die jüngsten Entwicklungen in Griechenland nichts Gutes ahnen lassen. Möglicherweise bieten die ehemaligen kommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa, so wie heute Ungarn, den rechtsextremistischen Parteien in Zukunft größere Erfolgchancen, wobei der Mangel an Erfahrung mit umfangreicheren Zuwanderungswellen in diesen Ländern der Entwicklung explizit zuwanderungsfeindlicher Parteien entgegenstehen könnte. Für die westeuropäischen Länder, in denen sich die rechten, zuwanderungsfeindlichen Parteien bereits etabliert hatten, wie Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Finnland, Dänemark, Italien und Österreich, könnten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten diesen Parteien zu weiterer Popularität verhelfen. *Fukuyama* (2012: 53) stellt fest, dass der Populismus nach der Finanzkrise deutlich

stärker rechts als links geprägt war, eine Tatsache, die er dem gegenwärtigen Mangel an intellektuellem Gedankengut auf Seiten der Linken zuschreibt.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise haben bereits dazu geführt, dass einige Politiker in Westeuropa beim Thema Migranten und Minderheiten ansetzen, um ihre resolute Haltung bei der Durchsetzung von Vorschriften und Regelungen zu demonstrieren. Leider können die Migranten und Minderheiten heute nicht darauf zählen, dass die Europäische Kommission die Hardliner-Positionen bzw. -Maßnahmen der Staaten in Frage stellt, da ihre eigenen Regelungen den Staaten oft die entsprechenden Voraussetzungen bieten. Als die italienischen Behörden damit begannen, die Fingerabdrücke von Roma zu nehmen, die 2008 im ganzen Land ihre Lager aufgeschlagen hatten, unterstützte die Europäische Kommission – anders als das Europäische Parlament, das sich kritisch äußerte – die Pläne Italiens stillschweigend, da die Maßnahmen den Sicherheitsvorschriften der Kommission selbst entsprachen (*Times* 2008). EU-Kommissarin Viviane Redding schien sich diesem Trend zu widersetzen, als sie die Ausweisung rumänischer und bulgarischer Roma durch Frankreich im Sommer 2010 lautstark und scharf verurteilte. Später musste sie allerdings Abstand davon nehmen, gerichtlich gegen Frankreich vorzugehen, als klar wurde, dass das Land sich an die rechtlichen Rahmenbedingungen gehalten hatte, die in der EU-eigenen Richtlinie über die Freizügigkeit der EU-Bürger aus dem Jahr 2004 festgeschrieben worden waren und die es Frankreich erlaubt hatte, Roma aus Sicherheitsgründen abzuschieben (*Parker* 2012). Dies symbolisierte die zersplitterte Rolle der Europäischen Kommission gleich in mehrfacher Hinsicht; obwohl sie gerne weiterhin ihre traditionelle Rolle als Beschützerin der Rechte von Migranten gegenüber Maßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten spielen wollte, fand sie sich in einer Situation wieder, die aufgrund der neuen, restriktiveren Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie sich bewegen musste, zunehmend eingeeengt war.

4 Schlussfolgerung

Dieser Beitrag hat deutlich gemacht, wie stark der Einfluss zwischenstaatlicher Organisationen auf Migrationsfragen in Westeuropa seit den 1930er Jahren zugenommen hat. Doch wie ausgeführt wurde, hat dieser Wandel auch einen hohen Preis. Die Europäische Kommission, gegenwärtig der einflussreichste internationale Akteur im Bereich der Migrationspolitik in Westeuropa, sah sich in der aktuellen Krise gezwungen, eine viel unkritischere Rolle in Bezug auf die restriktive Praxis der Mitgliedsstaaten einzunehmen als dies bei ihren Brüsseler Vorgängerinstitutionen in den 1970er Jahren und dem Völkerbund mit seinem Hochkommissar für Flüchtlinge in den 1930ern der Fall war. Die Europäische Kommission muss sich heute für eine Migrationspolitik stark machen, die die nur wenig wohlwollende Praxis der Mitgliedsstaaten eher fördert als hinterfragt. Dennoch haben unerwünschte Migranten in westeuropäischen Staaten heute trotz dieser Veränderungen gute Chancen, viele Rechte zu beanspruchen, die Migranten früher, vor allem in den 1930ern, noch nicht zugestanden wurden. Dies ist ein Resultat der „Liberalität der liberalen Staaten“ (*Joppke* 1998: 292; Übersetzung durch CPoS) sowie des wachsenden Er-

folgs migrationsfreundlicher Akteure, diese Menschen zu unterstützen und für sie einzutreten. In den 1930ern protestierten nationale und internationale Freiwilligenorganisationen, denen die Not unerwünschter Migranten ein Anliegen war, gegen die zunehmend diskriminierenden staatlichen Maßnahmen. Allerdings hatten sie keine Mittel und Wege, diese ernsthaft in Frage zu stellen und verfolgten in ihren Kampagnen häufig unterschiedliche Ziele (in Evian strebten die privaten Organisationen zum Beispiel vier gänzlich verschiedene Lösungen an, wie vorstehend ausgeführt). Die weitere Öffnung der Politik durch das Ende des Kalten Krieges und der maßgebliche Impuls der UN zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft ab Anfang der 1990er Jahre ermöglichte den NGOs die Beteiligung an der politischen Debatte, u.a. zu Migrationsfragen; eine Entwicklung, die vom sprunghaften Aufkommen der globalen Kommunikation zusätzlichen Vorschub erhielt (Welch 2001: 3). Außerdem verschaffte die Vernetzung verschiedener Migrantenorganisationen diesen bessere Einflussmöglichkeiten (Kjaerum 2003: 207). Durch den Verweis auf humanitäre Ideale und auf die staatlichen Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit (Epp 1998) ist es migrationsfreundlichen Akteuren gelungen, Maßnahmen westeuropäischer Regierungen gegen unerwünschte Migranten in bemerkenswerter Weise zu konterkarieren und abzuwenden, was dazu geführt hat, dass zwischen formulierten und konkret umgesetzten politischen Maßnahmen eine große Kluft besteht. Deshalb konnten die westeuropäischen Staaten bisher nicht die gleiche Kontrolle über unerwünschte Migranten ausüben, denen die Einreise in ihr Gebiet gelungen ist, wie noch in den 1930er Jahren.

Literatur

- Agnazi, Piero* 1995: The Re-emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe. Wien: Institut für Höhere Studien: 1-10.
- Arendt, Hannah* 2004: The Origins of Totalitarianism. New York: Schocken Books.
- Art, David* 2011: Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Robert* 1999: Britain and the 1933 Refugee Convention: National or State Sovereignty? In: International Journal of Refugee Law 11,4: 597-624.
- Beets, Gijis; Willekens, Frans* 2009: The global economic crisis and international migration: An uncertain outlook. In: Vienna Yearbook of Population Research 7,1: 19-37. [doi: 10.1553/populationyearbook2009s19].
- Berlinghoff, Marcel* 2009: Between Emancipation and Defence: The failure of the Commission's attempt to concert a Common European Immigration Policy. In: L'Europe en Formation 3: 353-354, 183-195. [doi: 10.3917/eufor.353.0183].
- Bierman Jr, Harold* 2010: Beating the Bear: Lessons from the 1929 Crash Applied to Today's World. Westport, CT: Praegar.
- Boswell, Christina* 2007: Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. In: Journal of Common Market Studies 45,3: 589-610.

- Brückner, Markus; Grüner, Hans Peter* 2010: The OECD's growth prospects and political extremism. In: Vox. Accessed at <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5047>. NOTE: This short article is a summary of their CEPR Discussion Paper (No. 7723), 2010: Economic Growth and the Rise of Political Extremism: Theory and Evidence.
- Caestecker, Frank; Moore, Bob* 2010: Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States. Oxford: Bergahn.
- Cameron, David* 2001: Unemployment, Job Creation, and Economic and Monetary Union. In: *Bermeo, Nancy* (Hrsg.): Unemployment in the new Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 7-51.
- Caron, Vicki* 1999: Uneasy Asylum: France and the Jewish Refugee Crisis, 1933-1942. Stanford: Stanford University Press.
- Collyer, Michael* 2005: Secret Agents: Anarchists, Islamists and Responses to Politically Active Refugees in London. In: *Ethnic and Racial Studies* 28,2: 278-303.
- Commission of the European Communities* 1974: Social Action Programme. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 2/74.
- Commission of the European Communities* 1976: Action programme in favour of migrant workers. Transmitted by the Commission to the Council on 18 December 1974. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 3/76: 10-22.
- Corriere della Sera* 2004: Rimpatri forzati in Libia, ma gli sbarchi continuano, 03.10.2004.
- Costello, Cathryn* 2003: EU Asylum Law and Policy. In: *Fraser, Una; Harvey, Colin* (Hrsg.): Sanctuary in Ireland: Perspectives on Asylum Law and Policy. Dublin: IPA, 18-50.
- Council of the European Communities* 1976: Council resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 3/76: 7-8.
- de Bromhead, Alan; Eichengreen, Barry; O'Rourke, Kevin H.* 2012: Right Wing Political Extremism in the Great Depression. In: University of Oxford Discussion Papers in Economic and Social History.
- Epp, Charles* 1998: The rights revolution: lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective. Chicago: University of Chicago Press.
- European Commission* 1985: Guidelines for a Community policy on migration. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 9/85: 6.
- European Commission* 1985: Commission decision of 8 July 1985. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 9/85: 19-20.
- European Commission* 1997: Eurobarometer Opinion Poll no. 47.1: Racism and Xenophobia in Europe.
- Eurostat* 1996. Asylum-seekers in Europe 1985-1995. In: Statistics in Focus.
- Frontex* 2009: The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU. Warsaw: Frontex. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/frontex_/frontex_en.pdf.
- Fukuyama, Francis* 2012: The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Destruction of the Middle Class? In: *Foreign Affairs* 91,1: 53-61.
- Geddes, Andrew* 2000: Immigration and European integration: towards fortress Europe? Manchester: Manchester University Press.
- Gibson, Rachel* 2002: The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe. New York: Edwin Mellen.

- Guiraudon, Virginie* 2000: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. In: *Journal of Common Market Studies* 38,2: 251-271.
- Guiraudon, Virginie* 1997: Policy Changes Behind Gilded Door: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in Contemporary Western Europe, 1974-1994. Cambridge, MA: Harvard (PhD). [doi: 10.1111/1468-5965.00219].
- Haddad, Emma* 2008: The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? In: *Government and Opposition* 43,2: 190-205. [doi: 10.1111/j.1477-7053.2007.00250.x].
- Halamish, Aviva* 2010: Palestine as a Destination for Jewish Immigrants and Refugees from Nazi Germany. In: *Caestecker, Frank; Moore Bob* (Hrsg.): *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*. Oxford: Bergahn: 122-150.
- Hammer, Tomas* 1985: *European immigration policy: a comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Randall* 2003: Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons. In: *The Political Quarterly* 74: 25-38. [doi: 10.1111/j.1467-923X.2003.00579.x].
- Hatton, Timothy; Williamson, Jeffrey* 1998: *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. New York: Oxford University Press.
- Hatton, Timothy; Williamson, Jeffrey* 2004a: International Migration in the Long-run. Positive Selection, Negative Selection and Policy. National Bureau of Economic Research: Harvard Working Paper 10529, 2004.
- Hatton, Timothy; Williamson, Jeffrey* 2004b: *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series. URL: <http://www.nber.org/papers/w10680>, 12.08.11.
- Hathaway, James* 2005: *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heim, Susanne* 2010: International Refugee Policy and Jewish Immigration under the Shadow of National Socialism. In: *Caestecker, Frank; Moore Bob* (Hrsg.): *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*. Oxford: Bergahn: 17-47.
- Hobsbawm, Eric* 1992: *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstadt, Steve* 2010: Shanghai: A Last Resort for Desperate Jews. In: *Caestecker, Frank; Moore Bob* (Hrsg.): *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*. Oxford: Bergahn: 109-121.
- Human Rights Watch* 2009: *Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*. New York: HRW.
- Huysmans, Jef* 2000: The European Union and the Securitization of Migration. In: *Journal of Common Market Studies* 38,5: 751-777. [doi: 10.1111/1468-5965.00263]
- IOM (International Organization for Migration)* 2010: *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*. Brussels: IOM.
- Jacobson, David* 1996: *Rights across borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Jaeger, Gilbert* 1999: La Protection Internationale des Réfugiés. In: *Institut d'études européennes Documents* 12, Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain.
- Joppke, Christian* 1998: Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. In: *World Politics* 50,2: 266-293.

- Judt, Tony* 2005: *Postwar. A History of Europe since 1945*. London: Heinemann.
- Keogh, Dermot* 1994: *Twentieth-century Ireland: nation and state*. Dublin: Gill and Macmillan.
- Kjaerum, Morton* 2003: Human Rights Organisations and the Formation of Refugees Regimes. In: *Joly, Danielle* (Hrsg.): *Global Changes in Asylum Regimes*. Gordonsville, VA: Palgrave Macmillan: 204-14.
- Kolchin, Peter* 1982: Comparing American History. In: *Reviews in American History* 10,4: 64-81.
- Krugman, Paul* 2011: The Lesser Depression. In: *The New York Times*, 21.07.2011.
- Lahav, Gallya* 2004: *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- La Repubblica* 2009: Migranti:clandestinio richiedenti asilo? La Ue vuole notizie sul respingimento, 31.08.2009.
- La Stampa* 2004a: A Bruxelles un documento sui flussi migratori. Il commissario Ue: l'Italia ha fatto sforzi eroici "Si' ai centri d'accoglienza nei Paesi del Nord Africa, serve una strategia comune", 05.10.2004.
- La Stampa* 2004b: "Salvaguardare il diritto d'asilo." Boldrini: va rispettata la convenzione di Ginevra Gran parte dei Paesi nordafricani non lo fanno, 19.10.2004.
- Lavenex, Sandra* 2001: *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.
- Lavenex, Sandra* 2006: Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control In: *West European Politics* 29,2: 329-350. [doi: 10.1080/01402380500512684].
- Lucassen, Jan; Lucassen, Leo* 2009: The Mobility Transition Revisited, 1500-1900: What The Case of Europe Can Offer to Global History. In: *The Journal Of Global History* 4,3: 347-377. [doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S174002280999012X>].
- Mair, Peter* 2006: *Polity-scepticism, party failings, and the challenge to European democracy*. Wassenaar: NIAS.
- Marfleet, Philip* 2006: *Refugees in a Global Era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marrus, Michael* 1985: *The Unwanted. European refugees in the twentieth century*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Mazower, Mark* 1998: *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London: Allen Lane.
- McKeown, Adam* 2004: Global Migration, 1846-1940. In: *Journal of World History* 15,2: 155-189. [doi: 10.1353/jwh.2004.0026].
- Messina, Anthony* 1987: Postwar Protest Movements in Britain: A Challenge to Parties. In: *The Review of Politics* 49,3: 410-428.
- Neal, Andrew* 2009: Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. In: *Journal of Common Market Studies* 47,2: 333-356. [doi: 10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x].
- Oliver, Peter* 1985: Non-Community Nationals and the Treaty of Rome. In: *Yearbook of European Law* 5,1: 57-92.
- Paoletti, Emanuela* 2011: Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya. In: *Political Studies* 59: 269-289. [doi: 10.1111/j.1467-9248.2010.00849.x].

- Parker, Owen* 2012: Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance. In: *Journal of Common Market Studies* 50,3: 475-491. [doi: 10.1111/j.1468-5965.2011.02238.x].
- Reinecke, Christiane* 2008: Policing foreign men and women: Gendered patterns of expulsion and migration control in Germany, 1880-1914. In: *Schrover, Marlou; van der Leun, Joanne; Lucassen, Leo; Quispel, Chris* (Hrsg.): *Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective*. Amsterdam: IMISCOE Press: 57-82.
- Reinhart, Carmen; Rogoff, Kenneth* 2009: *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Robinson, Neremiah* 1953: *Convention relating to the status of refugees. Its history, contents and interpretation*. New York: Institute of Jewish Affairs.
- Schain, Martin; Zolberg, Aristide; Hossay, Patrick* 2002: The Development of Radical Right Parties in Western Europe. In: *Schain, Martin; Zolberg, Aristide; Hossay, Patrick* (Hrsg.): *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York: Palgrave: 3-17.
- Schutte, Julian* 1991: Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe. In: *Common Market Law Review* 28,5: 49-570.
- Shapiro, Martin; Stone, Alec* 1994: The New Constitutional Politics of Europe. In: *Comparative Political Studies* 26,4: 397-420.
- Simmonds, Kenneth R.* 1988: The concertation of Community migration policy. In: *Common Market Law Review* 25,1: 177-200.
- Simpson, Sir John Hope* 1939: *The Refugee Problem. Report of a Survey*. London: Oxford University Press.
- Sjoberg, Tommie* 1991: *The Powers and the Persecuted. The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees*. Lund: Lund University Press.
- Skran, Claudena* 1995: *Refugees in Inter-war Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Sniderman, Paul; Peri, Pierangelo; De Figueiredo, Rui; Piazza, Thomas* 2000: *The Outsiders: Prejudice and politics in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph* 2010: *Freefall. Free Markets and the Sinking of the Global Economy*. London: Penguin.
- Thompson, Dorothy* 1938: Refugees: A World Problem. In: *Foreign Affairs* 16,3: 375-387.
- Times* 2008: *EU clears Berlusconi over Roma gypsies, 04.09.2008*.
- Timmer, Ashley; Williamson, Jeffrey* 1998: Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash. In: *Population and Development Review* 24,4: 739-771.
- Torpey, John* 2003: Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic World during the Long Nineteenth Century. In: *Fahrmeir, Andreas; Faron, Olivier; Weil, Patrick* (Hrsg.): *Migration control in the North Atlantic World*. New York: Bergahn Books: 73-91.
- Welch, Claude* 2001: Introduction. In: *Welch, Claude* (Hrsg.): *NGOs and Human Rights: Promises and Performance*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press: 1-22.

Übersetzung des Originaltextes durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, nur zur Information. Der begutachtete und vom Autor autorisierte englische Originalbeitrag ist unter dem Titel „More Power, Less Sympathy. The Response of IGOs in Western Europe to Unwanted Migration during Economic Crises Compared“, DOI 10.4232/10.CPoS-2011-18en bzw. URN urn:nbn:de:bib-cpos-2011-18en1, auf <http://www.comparativepopulationstudies.de> verfügbar.

Eingegangen am: 20.09.2011

Angenommen am: 10.05.2012

Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft

www.comparativepopulationstudies.de

ISSN: 1869-8980 (Print) – 1869-8999 (Internet)

Published by / Herausgegeben von

Prof. Dr. Norbert F. Schneider

Federal Institute for Population Research
D-65180 Wiesbaden / Germany

Managing Editor /

Verantwortlicher Redakteur

Frank Swiaczny

Editorial Assistant /

Redaktionsassistent

Katrin Schiefer

**Language & Copy Editor (English) /
Lektorat & Übersetzungen (englisch)**

Amelie Franke

Copy Editor (German) /

Lektorat (deutsch)

Dr. Evelyn Grünheid

Layout / Satz

Beatriz Feiler-Fuchs

E-mail: cpos@destatis.de

Scientific Advisory Board /

Wissenschaftlicher Beirat

Jürgen Dorbritz (Wiesbaden)

Paul Gans (Mannheim)

Johannes Huinink (Bremen)

Marc Luy (Wien)

Clara H. Mulder (Groningen)

Notburga Ott (Bochum)

Peter Preisendörfer (Mainz)

Board of Reviewers / Gutachterbeirat

Martin Abraham (Erlangen)

Laura Bernardi (Lausanne)

Hansjörg Bucher (Bonn)

Claudia Diehl (Göttingen)

Andreas Diekmann (Zürich)

Gabriele Doblhammer-Reiter (Rostock)

Henriette Engelhardt-Wölfler (Bamberg)

E.-Jürgen Flöthmann (Bielefeld)

Alexia Fürnkranz-Prskawetz (Wien)

Beat Fux (Zürich)

Joshua Goldstein (Rostock)

Karsten Hank (Köln)

Sonja Haug (Regensburg)

Franz-Josef Kemper (Berlin)

Michaela Kreyenfeld (Rostock)

Aart C. Liefbroer (Den Haag)

Kurt Lüscher (Konstanz)

Dimiter Philipov (Wien)

Tomáš Sobotka (Wien)

Heike Trappe (Rostock)