

Migration Controls in XIXth-Century Europe and America

Tagung des Centre Internationale de la Recherche Scientific in Kooperation mit dem
Deutschen Historischen Institut London
Paris, 25. - 26. Juni 1999

Schon die am Zustandekommen dieser Tagung beteiligten Institutionen ließen keinen Zweifel an ihrem internationalen Charakter aufkommen. Treibende Kraft war das Centre d'Etude des Politiques de l'Immigration, de l'Intégration et de la Citoyenneté (CEPIC). Unterstützung gewährten das Deutsche Historische Institut London (DHIL) und der *German Marshall Fund of the United States*. Und wie immer sind es Personen, deren Initiative am Ende ausschlaggebend ist, in diesem Fall die beiden Politologen/Historiker der Sorbonne, Patrick Weil und Olivier Faron sowie Andreas Fahrmeir vom DHIL. Wer nun meint, Initiatoren und Sponsoren hätten entscheidenden Einfluß auf die Konferenzsprache, weiß nicht, daß sich die internationale *Scientific Community* nurmehr in Englisch verständigen kann, selbst inmitten der Sorbonne, des Tempels französischer Gelehrsamkeit. Freilich muß man fairerweise hinzufügen, daß amerikanische Forscher das stärkste Kontingent bildeten, zumal ja auch die Einwanderung nach Amerika einen Schwerpunkt der Tagung bildete.

Ausgangspunkt der Tagung war der entscheidende Einfluß der Französischen Revolution auf die Geburt einer neuen Vorstellung von Nation, Nationalität und Staatsangehörigkeit. Peter Sahlins (Berkeley) beschrieb in einem sehr erhellenden Vortrag die kennzeichnenden Merkmale dieses Transformationsprozesses. Ihm lag an der Feststellung, daß der Übergang vom passiven, wenn auch privilegierten Rechtssubjekt (*sujet*) zum politischen, partizipatorischen Staatsbürger (*citoyen*) durch einen der Revolution vorausgehenden Diskurswechsel, also eine intellektuelle Inkubationszeit der 1760er und 1770er Jahre, schrittweise vorbereitet wurde. Die Privilegien des *ancien régime* wurden abgelöst durch Rechte und Pflichten des *citoyen* vor dem Gesetz. Damit ging eine rechtliche Gleichstellung der über Besitz verfügenden Ausländer einher, die nicht mehr der königlichen Willkür ausgeliefert waren: Es gab für jeden unveräußerliche Rechte. Dies schloß eine genaue polizeiliche Überwachung der Ausländer nicht aus. Während der Revolutionsphase war nicht mehr die Nationalität an sich entscheidend, sondern die politische Loyalität gegenüber dem neuen Staatswesen. Vorläufiger Endpunkt dieser Entwicklung war die Festschreibung der zivilen und politischen Rechte der Staatsbürger im Code Napoleon (1804). Laurent Dubois (Harvard) ging auf die widersprüchliche Behandlung der Sklaven ("African citizens") vor und während der Französischen Revolution ein; Schauplätze: die französischen Besitzungen in der Karibik und das metropolitane Frankreich. Schon vor der offiziellen Abschaffung der Sklaverei durch die Nationalversammlung (1794) konnten sich einzelne Farbige in Frankreich aufgrund bestehender Rechte die Freiheit erstreiten. Wer sich aber gegenüber der "Police des Noires" des *ancien régime* nicht ausweisen konnte, wurde deportiert. Der Kampf für die revolutionäre Republik verschaffte dann den Sklaven der Karibik die vollständige Gleichstellung mit dem Mutterland, das ihnen indes unter Napoleon das freie Niederlassungsrecht in Frankreich verweigerte. Schließlich wurden auch den Farbigen der Kolonien die vollen Freiheitsrechte wieder aberkannt. Der Gedanke einer schrittweisen Emanzipation gewann langfristig die Oberhand, bis zur endgültigen Abschaffung der Sklaverei im Jahre 1848. Brigitta Bader-Zaar (Wien) erläuterte das Staatsbürger- und Ausländerrecht Österreichs im 18. und 19. Jahrhundert. Tatsächlich gab es gar keine umfassende Gesetzgebung, sondern nur eine Vielzahl von Dekreten und Bestimmungen, die vom jeweiligen Bedarfsfall diktiert wurden. Man kann infolgedessen nur aus der Entwicklung der Jurisprudenz zum Thema Staatsbürgerschaft auf den Begriff des Ausländers schließen. Ausländer, im Unterschied zu Untertanen der Habsburger, unterlagen "auswärtiger Botmäßigkeit". Während der Verweildauer galten sie freilich als "zeitliche Untertanen", die sich dann in der Literatur zu "zeitlichen Einwohnern" emanzipieren mochten, gleichwohl aber doch "fremde Landeskinder" blieben. Daneben war von "Fremden" die Rede, selbst wenn sie nur innerhalb der Monarchie einen Ortswechsel vornahmen. Diese Fremden

wurden meist mit armem oder vagabundierendem Gesindel gleichgesetzt und konnten deportiert werden. Pässe waren für alle Reisenden unerlässlich. Erst mit der Verfassungsentwicklung erfolgte eine gewisse Nationalisierung des Staatsbürgerrechtes, von dem Ausländer ausgeschlossen blieben. Ungarn hatte sein eigenes Staatsbürger- (1879) und Auswanderungsrecht (1909). Schon daran ist erkennbar, daß das Habsburger Reich kein homogener Nationalstaat war. Margrit Schulte Beerbühl (Düsseldorf) untersuchte die Auswirkungen der Französischen Revolution auf das britische Staatsbürgerrecht (1793-1818). Bis 1792 kannte man keine Kontrolle oder Registrierung von Ausländern; freilich schloß die Niederlassung noch keineswegs das Staatsbürgerrecht ein. Das erste Einwanderungsgesetz, das sich gegen Unruhestifter aus dem Ausland richtete, ging dem Krieg mit Frankreich unmittelbar voraus. Unterdrückte und Flüchtlinge sollten aber weiter in England ein Refugium finden, zumal vor dem Terror der Französischen Revolution. Es gab grundsätzlich zwei Formen der Einbürgerung: "naturalization" durch Parlamentsbeschluß und "denization", ein eingeschränktes Staatsbürgerrecht, das durch königliches Patent verliehen wurde. Die Kosten für das Verfahren waren zudem hoch, so daß sich nur wenige Ausländer dieses Privileg leisten konnten. Außerdem ging die Regierung höchst selektiv vor und ließ es an Nachprüfung durch das Home Office nicht fehlen.

Die zweite Sektion widmete sich den vielfältigen Kontrollen, denen Fremde unterworfen waren, beginnend mit einem Beitrag von Leo Lucassen (Amsterdam) über die Verfahrensweise in den Niederlanden. Erst der durch die Französische Revolution geschaffene Nationalstaat definierte den Ausländer und führte das moderne Paßwesen ein, vornehmlich aus Angst vor ausländischen Spionen. Die Niederlande behielten dann das unter französischem Einfluß von der Batavischen Republik eingeführte Modell im wesentlichen bei, so vor allem auch die Meldung von Reisenden an die Polizei. Die Motive waren vielfältiger Natur: die Abwehr politischer Unruhestifter, der Schutz des heimischen Arbeitsmarktes, die Zurückweisung von Bettlern und Vaganten etc. Die Implementierung schwankte je nach den politischen und ökonomischen Verhältnissen im Ausland. Hinzu kam das im einzelnen unterschiedliche Vorgehen der Kommunen. Generell läßt sich bei allen Kontrollmaßnahmen eine Verschiebung von politischen zu sozio-ökonomisch bedingten Vorsichtsmaßnahmen feststellen. Auf die Verhältnisse in Belgien ging Franck Caestecker (Gent) ein. Bis etwa 1860 wurde die Kontrolle und ggf. Zurückweisung von Fremden an der Grenze vorgenommen; danach erfolgte die Überwachung im Inneren. Belgien, die Niederlande und Frankreich überließen - im Unterschied zu Preußen - den Ausgewiesenen die Wahl des neuen Zufluchtsortes. Später wurde dieses liberale Verfahren aufgegeben. Im Laufe des Jahrhunderts nahm die Ausgrenzung der Fremden immer diskriminierendere Formen an, nicht nur in Belgien, und zwar in dem Maße, in dem sich der Staat als Nationalstaat definierte: einerseits die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat für die eigenen Staatsbürger, andererseits die Schaffung des Polizeistaates für unerwünschte Fremde; beide Entwicklungen bedingten einander. Andrea Komlosy (Wien) erläuterte den Konflikt zwischen zentralen und regionalen Interessen innerhalb der Habsburger Monarchie. Bis 1867 spielte die Emigration so gut wie keine Rolle. Umso größere Bedeutung kam der Binnenwanderung zu: sei es von Handwerksgesellen oder fliegenden Händlern, sei es vom Land in die Städte, zu Saisonarbeiten und auf Arbeitssuche. Bis Mitte des 18. Jahrhunderts bedurfte es der Erlaubnis des Gutsherrn. Mit den neuen Paßbestimmungen Maria Theresias wurde staatlicherseits erstmals das Wohn- und Migrationsrecht definiert: die schüchternen Anfänge eines Staatsbürgerrechts. Erst 1857 wurde der Paßzwang für die Binnenwanderung abgeschafft. Die zentralstaatliche Bürokratie verfocht transregionale Interessen, im Sinne von Urbanisierung und Industrialisierung. Sie förderte damit die Emanzipation der ländlichen Bevölkerung gegen den Willen der Feudalherren. Allerdings wurden die Wohnrechte in den Städten sehr restriktiv gehandhabt: Um 1900 hatten nur 38 % der Wiener Stadtbevölkerung das Wohnrecht, in Prag nur 20 %. Der Beitrag von Andreas Fahrmeir (DHI London) problematisierte den Forschungsgegenstand an sich, in dem er die Frage nach Gesetz und Gesetzesanwendung aufwarf. Er stellte die Annahme einer liberalen Migrationspolitik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Frage und plädierte dafür, die Gesetzgebung, d.h. die Abschaffung von Grenzkontrollen, nicht mit der Realität zu verwechseln. Auch der bürokratische Nationalstaat sei keineswegs so effizient gewesen, wie er vorgab. Gerade in Deutsch-

land war der Ermessensspielraum der Polizei groß: Sie konnte fast nach Belieben Landfremde ausweisen bzw. ihre Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängern. Über die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen geben die Quellen wenig Aufschluß, nicht einmal Reiseliteratur, in der zum wenigsten der Alltag beschrieben wird. Soziale Vorurteile von Polizeibeamten sind kaum nachzuweisen, spielten aber gewiß eine nicht unbeträchtliche Rolle. Auch auf Statistiken, meinte Fahrmeir, sei wenig Verlaß, schon gar nicht, wenn man bedenkt, daß sich viele Auswanderer nicht lange mit Formalitäten aufhielten.

In der dritten Sektion standen technische und legale Probleme der Migrationskontrolle im Vordergrund, mit einem einführenden Paper von John Torpey (Irvine/Californien) über das Paßwesen in der Nordatlantischen Welt. Er stimmte noch einmal das Leitmotiv der ganzen Tagung an: Bevölkerungskontrolle, zumal die Differenzierung von Staatsbürgern und Ausländern, als Ausweis des modernen Nationalstaates. Er zeichnete die generelle Entwicklung auf: Abschaffung der internen Reiseausweise, wie sie das *ancien régime* kannte, graduelle Abschaffung der Grenzkontrollen im 19. Jahrhundert, Wiedereinführung und Intensivierung des Paßwesens als Folge des Ersten Weltkrieges. William O'Reilly (Galway) richtete den Blick noch einmal auf die deutschen Verhältnisse im 18. Jahrhundert, insbesondere die Emigration, sei es in die neue Welt, sei es in die östlichen Landesteile der Habsburger Monarchie. Im Unterschied zu dem bisherigen Push-Pull-Erklärungsansatz legte er größeres Gewicht auf die Werbeagenten und das ganze Transportgeschäft. Deutsche aus dem Südwesten ("Palatinates") waren gesuchte Siedler und wurden sowohl von den amerikanischen Kolonien wie von österreichischen Behörden angeworben. Kim Carpenter (Brüssel) lenkte die Aufmerksamkeit auf den Umgang Münchens mit der Landflucht, zumal dem unkontrollierten Zuzug armer Handwerksgesellen. Sie wies nach, daß gerade der Bauboom in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts viele Werkleute in die Residenzstadt zog. Da aber nicht immer für Arbeit gesorgt war, entstand ein soziales Unruhepotential. Staat und Stadt reagierten auf diese Entwicklung durch eine Ausweitung der polizeilichen Aufsichtsfunktionen. Piero-D. Galloro (Metz) erläuterte das Problem der Migration am Beispiel der Arbeiterschaft in der metallurgischen Industrie Lothringens vor 1914. Der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte, vor allem aus dem grenznahen Bereich, war unverzichtbar, Saisonarbeit weit verbreitet. Die Pariser Gesetze zur Überwachung der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung wurden nicht strikt angewandt. Man nahm es mit den Formalitäten nicht allzu ernst. Im kleinen Grenzverkehr nach Deutschland entfiel die Paßkontrolle. Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer war entscheidender als die staatliche Kontrolle. David Feldman (London) warf die Frage auf, ob das 19. Jahrhundert für England das "goldene Zeitalter" für Immigranten gewesen sei. Im ganzen 19. Jahrhundert war das Regime sehr liberal. Das größte Kontingent stellten die Iren; nur für sie bildete das Armenrecht die wichtigste Schranke. Erst die Einwanderung von osteuropäischen Juden in großer Zahl löste Besorgnis aus und führte zum restriktiven Aliens Act von 1905. Die Ermächtigung des Staates war jedoch politisch durchaus kontrovers. Olivier Faron (Paris) kehrte mit seinem Beitrag ins 18. Jahrhundert zurück, und zwar zu der Frage, wie Paris mit seinen Fremden umging. Im *ancien régime* wurden Ausländer nicht sonderlich beschattet. Das änderte sich mit der Revolution, welche 1792 die Kennkarten für alle obligatorisch machte: blaue "cartes de sûreté" für alle Fremden. Damit werden dem Historiker wichtige soziale Daten für die Einwanderung zur Verfügung gestellt, die Faron einer eingehenden Analyse unterzog, um Aufschluß über die vorrevolutionären Verhältnisse zu gewinnen.

Die vierte Sektion der Tagung suchte die ökonomischen Ursachen der Migration zu erhellen. Die politische Sanktionierung der Migration in Portugal war das Thema, mit dem sich Maria Ioannis Baganha (Coimbra) auseinandersetzte. Im allgemeinen erfolgte die Auswanderung heimlich, gegen den Willen der Behörden. Erst 1834 wurde die Emigration generell freigegeben. Es zog die Portugiesen zumeist nach Brasilien (80 %) und in die USA (16 %). Auch nach der Freigabe wurde die Ausgabe von Pässen sehr restriktiv gehandhabt, je nach Lage des Arbeitsmarktes, der vor allem auf die billigen Arbeitskräfte von Frauen angewiesen war. Die Emigration ganzer Familien wurde von den Behörden ungern gesehen. Katja Wüstenbecker (Marburg) erläuterte, warum gerade Hamburg zum wichtigsten Umschlagplatz für die kontinentale Emigration in die neue Welt avancierte. Die Reedereien bauten ein

weitverzweigtes Netzwerk von Agenturen auf, gerade auch in Osteuropa. Wegen ihrer enormen wirtschaftlichen Bedeutung konnten sie großen Druck auf den Senat ausüben. Der Ausbruch der Cholera, der Hamburg zur Schließung seiner Grenzen zu Preußen veranlaßte, bedrohte das einträgliche Geschäft. Die Krise konnte nur dadurch überwunden werden, daß die Reedereien Sanitätsstationen errichteten und damit sogar den Selektionsprozeß in Osteuropa kontrollierten, um sicherzugehen, daß keine Emigranten der Fürsorge durch Hamburg anheimfielen. Denis Schneider (Metz) beschäftigte sich mit den Wanderungsbewegungen in den Départements Moselle und Meurthe sowie Luxembourg (1815-1870). Obwohl seit dem Mittelalter in dieser Region Freizügigkeit herrschte, entwickelte sich erst im 19. Jahrhundert eine starke, allerdings sehr lokalisierte Migrationsbewegung von Norden in Richtung auf die neuentstehenden Industriezentren in Lothringen und dem Saargebiet. Die Naturalisierung war dagegen in starkem Maße von den politischen Zeitläuften abhängig, ganz abgesehen von den hohen Kosten. Drew Keeling (Berkeley) machte in seinem Referat deutlich, daß man neben der Auswanderung in die USA auch die Rückwanderung, überhaupt die Zunahme des Reiseverkehrs in beiden Richtungen berücksichtigen müsse. Es ging ihm vor allem um die Quantifizierung der Ein- und Auswanderungen. Mehr als 70 % der vor 1914 aus Europa an der Ostküste Eintreffenden wurden offiziell als Einwanderer registriert. Allerdings verdoppelte sich der Reiseverkehr von Westen nach Osten ebenfalls (d.h. als Prozentsatz der Emigration). Über die Ursachen ist vorerst noch keine Aussage möglich. Die besseren Transportbedingungen dürften eine Rolle gespielt haben. Ewa Morawska (Philadelphia) untersuchte den Kontext der osteuropäischen Einwanderung in die USA (1880-1914). Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung Osteuropas lebte vor 1914 noch auf dem Land. Um die Jahrhundertwende mußten 40-60 % der Landbevölkerung ihren Lebensunterhalt durch Arbeit im Ausland verdienen. Hinzu kam der wachsende, zu Pogromen führende Antisemitismus. Saisonarbeiter zog es meist nach Deutschland (vor 1914 eine Million p. a.), Auswanderer in die USA. Die Immigration erfolgte in der Regel nach dem Brückenkopfprinzip, d.h. einzelne Einwanderer zogen ganze Gruppen nach sich. Die kulturelle Verbindung zur Heimat verzögerte so den Assimilationsprozeß. Die Heimatländer förderten die Minoritätenbildung, fürchteten sich aber zugleich vor der politischen Mobilisierung der heimischen Bevölkerung durch demokratisch gesinnte Rückwanderer.

Die fünfte Sektion war der transatlantischen Migration gewidmet. Alan Kessler (Austin) wies nach, wie sich die politische Organisation und die Einkommensentwicklung der Arbeiterschaft in der neuen Welt auf die Einwanderung auswirkten. Gerade wenn die Löhne stagnierten oder sanken, nahm die Forderung der Gewerkschaften nach schärferen Restriktionen drastisch zu. Mit dem gleichen Thema befaßte sich Catherine Collomp (Paris), indem sie der Gewerkschaftspolitik in den USA auf den Grund ging. Aber sie argumentierte, daß eher ethnisch-kulturelle als ökonomische Faktoren bei der Einbürgerung von Immigranten den Ausschlag gaben. Ungelernte Arbeiter aus China waren davon am meisten betroffen (siehe Chinese Exclusion Act, 1855). Michael Berkowitz (London) fokussierte seine Untersuchung auf die gewerkschaftliche Organisation der Juden Amerikas und ihre Immigrationspolitik. Er betonte, daß sich die jüdischen Gewerkschaften am Ende mit dem Einwanderungsstop widerwillig abfanden und ihr Identitäts- und Solidaritätsbewußtsein in anderer Weise zum Ausdruck zu bringen suchten. John David Griffin (Durham/USA) stellte die bisherigen Erklärungsansätze für die Restriktionspolitik grundsätzlich in Frage. Im Westen und Süden der USA seien Immigranten zahlenmäßig nicht stark vertreten gewesen. Die Konzentration der neu einwandernden Bevölkerung im Norden mußte sich nachteilig auf die Einteilung der Wahlkreise und demgemäß den politischen Einfluß der Kongreßabgeordneten in anderen Landesteilen auswirken. Hinzu kam die Protesthaltung gegen Washington, das den Einzelstaaten nicht nur mit seiner Einwanderungspolitik immer mehr zu schaffen machte. Jair de Souza Ramos (z. Zt. Paris) beschäftigte sich mit der Kategorie der "unerwünschten Einwanderer" in Brasilien. Einbürgerung und Ausweisung bezogen sich stets auf Individuen. Was man auf jeden Fall verhindern wollte, war die Einwanderung ganzer Volksgruppen, so vor allem von Schwarzen aus den USA und von Japanern, die sich von der einheimischen Bevölkerung nicht so ohne weiteres absorbieren ließen. Um den Anschein der Rassendiskriminierung zu vermeiden, wurde

wie in den USA ein Quotensystem eingeführt, das sich an den nationalen Einwanderungsgruppen im Lande orientierte (2 % p. a.).

In der letzten Sektion lag das Schwergewicht auf der Implementierung der Migrationskontrollen. Gerald Neuman (New York) wies darauf hin, daß es zwar in den USA bis 1920 keine quantitativen Restriktionen gegeben habe, gleichwohl aber qualitative Selektionskriterien. Abgewiesen wurden Straftäter, Pauper, desertierte Seeleute, später Sklaven u.a.m. Aber auch die Binnenwanderung befreiter Sklaven war Restriktionen unterworfen. Konflikte zwischen Bund und Einzelstaaten waren an der Tagesordnung. Erst nach dem Bürgerkrieg konnte Washington ein einheitliches und koordiniertes Immigrationssystem durchsetzen. Aristide Zolberg (New York) machte auf die Fernsteuerung ("remote control") der Migrationskontrollen aufmerksam. Er bestätigte und illustrierte die These von Neuman. Erst allmählich sei die Dominanz der angelsächsischen, protestantischen Siedler, aber auch der Nord-Süd-Gegensatz überwunden worden, und zwar zunächst zugunsten der Einwanderung von Katholiken. Später seien Reedereien für den Transport unerwünschter Immigranten verantwortlich gemacht worden. Patrick Weil (Paris) beschrieb die letzte Phase der amerikanischen Immigrationpolitik und verglich diese mit der französischen Praxis. Zwischen 1899 und 1952 spielte die ethnische und rassische Herkunft, die Frage der Assimilation in die amerikanische Gesellschaft eine ausschlaggebende Rolle. Der Politik Frankreichs lagen ähnliche Kriterien zugrunde. Das U.S.-Immigration Bureau klassifizierte alle Einwanderer nach ihrer Herkunft (Deutsche, Briten und Nordeuropäer zählten zur "Teutonic Division") und ihrem Bildungsgrad (Analphabetismus). Die Einführung des Quotensystems nach dem Zweiten Weltkrieg kam eindeutig dem angelsächsischen und westeuropäischen Bevölkerungsanteil zustatten. Erst der Zweite Weltkrieg und die NS-Ideologie haben dafür gesorgt, der rassistischen Diskriminierungspraxis der Einwanderungsbehörden allenthalben ein Ende zu bereiten.

Die Veranstalter gehen davon aus, daß die Tagungsergebnisse als Sammelband publiziert werden.

Lothar Kettenacker, DHI London