

Veröffentlichungen des
Deutschen Historischen Instituts London

Publications of the
German Historical Institute London

Veröffentlichungen
des Deutschen Historischen
Instituts London

Herausgegeben von Andreas Gestrich

Band 68

Publications of the
German Historical Institute
London

Edited by Andreas Gestrich

Volume 68

R. Oldenbourg Verlag München 2010

Christiane Reinecke

Grenzen der Freizügigkeit

Migrationskontrolle in Großbritannien
und Deutschland, 1880–1930

R. Oldenbourg Verlag München 2010

Bibliografische Information der deutschen Nationalbibliothek

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

© 2010 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: oldenbourg.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf, München
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Satz: Typodata GmbH, München
Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen
Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach

ISBN: 978-3-486-59745-5

INHALT

DANKSAGUNG	VII
EINLEITUNG:	
Innen, außen – sie und wir. Die Kontrolle von Wanderungsprozessen und der umgrenzte Machtcontainer Nationalstaat	1
TEIL I: DIE HERAUSBILDUNG ZWEIER MIGRATIONSREGIME, 1880 BIS 1914. .	27
1. Transkontinentale Verflechtungen: Veränderte Wanderungsräume und -strukturen in der atlantischen Ökonomie	27
2. Zur Abwehr fremder Körper: Die Gesundheitskontrollen an den Grenzen	34
a) „Kein Russe betritt die Stadt, der nicht vom Arzt gesehen ist“. Sanitäre Kontrollen in Preußen und den norddeutschen Hafenstädten	38
b) „To trace the movement of any Russo-Jew arriving“. Die Gesundheitskontrollen ankommender Migranten in Großbritannien	55
c) Riskante Körper oder die biopolitische Logik des Ausschlüssens	72
3. Arbeitsmarktkontrollen in Preußen – Grenzkontrollen in Großbritannien: Das deutsche und britische Migrationsregime. . .	77
a) Die Kontrolle ausländischer Saisonarbeiter im Deutschen Reich	79
b) Die Abwehr des „undesired alien“: Das britische Grenzregime nach 1905.	105
c) Grenzen setzen – Grenzen umgehen: Über die Funktion und Reichweite der staatlichen Kontrollbemühungen	131
4. Die Entfernung der Lästigen aus dem Staatsgebiete: Ausweisungen als Instrumente der Migrationskontrolle	134
a) Zwischen Armenrecht, sozialer Kontrolle und ethnisch-exklusiver Politik: Politiken der Ausweisung im föderalen Deutschen Reich.	139
b) Fürsorgeempfänger und Kriminelle: Die britische Ausweisungs- und Repatriierungspraxis	177
c) Kriminell, mittellos – oder ethnisch unerwünscht. Die Ausweisungspolitik beider Staaten im Vergleich.	192
TEIL II: KONTROLLSYSTEME IN ZEITEN DES KRIEGES, 1914 BIS 1918.	195
1. Sicherheitspolitische Ängste und Staatsausbau in Großbritannien	199

2. Der Umgang mit zivilen Ausländern im Deutschen Reich	225
3. Im Namen von Wirtschaft und nationaler Sicherheit: Kriegsgesellschaften und ihr Umgang mit zivilen Ausländerinnen und Ausländern	250
TEIL III: MIGRATIONSREGIME NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG	257
1. Multiple Wanderungskrisen: Migration als internationales und nationales Problem	257
2. Registrierte Mobilität: Das Passwesen und die Schaffung der illegalen Migration.	266
a) Von der Lesbarkeit des Reisenden: Die Herausbildung des internationalen Passregimes.	266
b) Melde-, Pass- und Visumspflicht in Großbritannien	273
c) Von Schmugglern und Razzien: Chinesische Migranten und die Kriminalisierung der illegalen Migration	298
d) „Ein halbes jüdisches Leben verstreicht in zwecklosem Kampf gegen Papiere“ Melde-, Pass- und Visumspflicht in Deutschland	307
e) Die deutsche Ausweisungs- und Internierungspolitik	327
f) Verlängerter Ausnahmezustand: Regulative Ambitionen und illegale Migration nach dem Ersten Weltkrieg	339
3. Der Pass des Arbeiters: Arbeitserlaubnisse im britischen und deutschen Migrationsregime der 1920er Jahre	344
a) Die britischen work permits und die Nationalisierung des britischen Arbeitsmarktes	346
b) Inländerprimat und Ausländerbeschäftigung: Die protektionistische deutsche Politik	358
c) Zum Schutz des nationalen Arbeitsmarktes: Arbeitsmarkt- regulierung und Migrationskontrolle	375
FAZIT	379
ANHANG	389
Abkürzungsverzeichnis	389
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Diagramme	390
Quellen- und Literaturverzeichnis	391
Abstract	415
Register	417

DANKSAGUNG

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um die leicht gekürzte Fassung meiner Dissertationsschrift, die ich im April 2008 an der Philosophischen Fakultät I der Humboldt-Universität Berlin eingereicht habe. Dass die Studie nun in dieser Form vorliegt, verdanke ich den vielfältigen Anregungen und der Unterstützung zahlreicher Personen. An erster Stelle gilt mein Dank dabei meinem Doktorvater Hartmut Kaeble. Nachdem Ludolf Herbst die Arbeit vor seiner Erkrankung noch in ihren Anfängen begleitet hatte, übernahm Hartmut Kaeble die weitere Betreuung und half mir mit kritisch nachfragender Freundlichkeit in optimaler Weise, die eigenen Gedankengänge zu strukturieren. Desweiteren möchte ich mich bei Andreas Fahrmeir bedanken, der sich als Zweitgutachter stets die Zeit nahm, über den Fortgang der Studie zu sprechen, und dessen zahlreiche Anregungen mir eine große Hilfe waren. Mein besonderer Dank gilt zudem Thomas Mergel, der das Drittgutachten schrieb und der mich mit seinen gezielten Nachfragen wiederholt dazu bewegte, die eigenen Positionen noch einmal zu überdenken.

Herzlich danken möchte ich zudem den Direktoren des Berliner Kollegs für Vergleichende Geschichte Europas, Manfred Hildermeier, Hartmut Kaelble, Jürgen Kocka, und Holm Sundhausen, sowie dem Leiter bzw. den Koordinatoren Arnd Bauerkämper, Bernhard Struck und Tatjana Tönsmeyer. Tatsächlich bot das Kolleg, an dem ich zwischen 2004 und 2008 – großzügig gefördert durch die Gerda-Henkel-Stiftung – Stipendiatin war, ideale Arbeitsbedingungen. Dazu trugen die übrigen Stipendiatinnen und Stipendiaten maßgeblich bei. Namentlich seien hier Agnes Arndt, Luminita Gatejel, Benno Gammerl, Elise Julien, Márkus Keller, Rudolf Kucera, Sebastian Kühn und Stefanie Schlesier sowie aus dem weiteren Umfeld Roberto Sala und Heinrich Hartmann genannt. Sie alle ließen die Jahre am Kolleg zu einer in wissenschaftlicher wie privater Hinsicht anregenden und glücklichen Zeit werden.

Zu den schönsten Nebeneffekten dieser Studie zu den Grenzen der Freizügigkeit zählte, dass sie mir selbst ein hohes Maß an Mobilität erlaubte und mir die Gelegenheit bot, viel Zeit in London zu verbringen. Ermöglicht hat das neben der Förderung durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst in erster Linie das dortige Deutsche Historische Institut, in dem ich mich als Stipendiatin gut aufgehoben fühlte und das so freundlich war, mir im November 2008 einen Preis für meine Dissertation zu verleihen und das vorliegende Buch in seine Reihe aufzunehmen. Dafür, ebenso wie für die aufmerksame Betreuung der Publikation durch Markus Mößlang und Jane Rafferty vom DHI sowie durch Julia Schreiner vom Oldenbourg-Verlag, bedanke ich mich sehr. Geschrieben wurde ein Großteil dieser Arbeit im Rahmen meines Aufenthalts als Stipendiatin am Institut für Europäische Geschichte in Mainz. Für die konzentrierte Schreibarbeit bot das IEG die perfekte Umgebung. Dafür möchte ich mich bei den beiden Direktoren Irene Dingel und Heinz Duchhardt ebenso bedanken wie bei Kerstin Armbrorst-

Weih's sowie bei den zahlreichen Stipendiatinnen und Stipendiaten, mit denen ich in dieser Zeit Küche und Alltag teilte. Mein Dank gilt zudem all denjenigen, die in verschiedenen Städten und unterschiedlichen Arbeitsphasen, bei Colloquien, Konferenzen oder privat den Fortgang des Projektes begleiteten, wobei ich gerade Jochen Oltmer für seine fortwährende Unterstützung danken möchte.

Es bliebe eine allzu große Lücke, wenn hier die Freundinnen, Freunde und Mitwohnenden unerwähnt blieben, die sich in den vergangenen Jahren immer wieder geduldig mit meinen neuesten Ideen und Problemen auseinandergesetzt und damit auf ihre je eigene Weise zum Abschluss dieser Arbeit beigetragen haben. Einige von ihnen, Luminita Gatejel und Rüdiger Graf, Benno Nietzel und Wenke Nitz sowie Wiebke Porombka und Gero von der Stein, haben einzelne Textteile gelesen und kommentiert. Bei ihnen möchte ich mich ebenso bedanken wie – stellvertretend für alle anderen – bei Hannah Ahlheim und Patrick Merziger, Charlotte Ball und Wilma Lukatsch, Natalie Nik-Nafs und Katja Sporbart sowie – für all die Kaffeepausen in der British Library – bei Marina Brilman. Hinzu kommt Christian, der in keine Aufzählung passt, hier aber genannt werden muss. Gleiches gilt für meine Familie, für Thorsten und Carola, Larus und (seit einer Woche) Rebecca sowie für meine Eltern, für deren gelassen-humorvolle, stete Unterstützung ich gar nicht genug danken kann.

Berlin, im November 2009

Christiane Reinecke

EINLEITUNG: INNEN, AUSSEN – SIE UND WIR. DIE KONTROLLE VON WANDERUNGS- PROZESSEN UND DER UMGRENZTE MACHT- CONTAINER NATIONALSTAAT

But the modern state, as nation-state, becomes in many respects the pre-eminent form of power container, as a territorially bounded (although internally highly regionalized) administrative unity.

Anthony Giddens¹

Freizügigkeit im Sinne des Rechts und der Möglichkeit, sich ungehindert bewegen und den Aufenthaltsort frei wählen zu können, erscheint heute aus westeuropäischer Perspektive kaum als ein prekäres Gut. Infolge des Schengener Abkommens verschwinden Grenz- und Passkontrollen schrittweise aus dem europäischen Alltag, und dank der zahlreichen Billigfluggesellschaften erstreckt sich die alltägliche Mobilität immer breiterer Bevölkerungskreise auf ein dichtes Netz europäischer Städte. Die ersten Berufspendler nutzen den Eurotunnel und richten sich in einem binationalen Alltag zwischen Paris und London ein, wie überhaupt die verbesserten Mobilitätsbedingungen die Zahl der Fernbeziehungen in die Höhe schnellen lassen.² Kurzum, die verkehrstechnischen und rechtlichen Gegebenheiten innerhalb der Europäischen Union lassen die Wanderungsfreiheit auf den ersten Blick als selbstverständlich erscheinen.

Ebenso klar ist freilich, dass dieses Recht nicht für alle gleich zugänglich ist. Die Debatten um die Außengrenzen legen es nah, und die Tätigkeit von Frontex, der von der Europäischen Union beauftragten Agentur zum „Schutz der Außengrenzen“, unterstreicht es: Während innerhalb der EU die Freizügigkeit der Bürgerinnen und Bürger zu einem erklärten Ziel gehört, ist die Union zugleich darauf bedacht, ihre äußeren Grenzen für unerwünschte Migranten zu schließen. Tatsächlich charakterisieren zwei gegenläufige Entwicklungen die aktuelle wirtschaftliche und politische Situation: Während einerseits im Zuge der allgegenwärtigen Globalisierung trans- oder supranationale Organisationsformen die Wirtschafts- und Kommunikationsbeziehungen prägen, ergreifen insbesondere die westlichen Staaten Maßnahmen, um den Zuzug unliebsamer Migranten zu verhindern. Als eine Art semipermeable Membran dienen ihre Grenzen dazu, den erwünschten Austausch von Waren, Daten und Personen zu gewährleisten, zugleich aber unerwünschte Migrationsströme auszuschließen. Die vertrauten Fotos von vor Lampedusa und anderen Orten gekenterten Flüchtlingsbooten sind für diese Entwicklung emblematisch. In ähnlicher Weise figuriert die schwer befestigte Grenze zwischen den USA und Mexiko in der kulturellen Imagination als

¹ GIDDENS, Nation-State, S. 13.

² Zum Begriff der Mobilität siehe HOLTERT und TERKESSIDIS, Was bedeutet Mobilität, S. 98–107.

ein Marker für den umzäunten (Nord-)Westen. Doch ist die Begrenzung der Freizügigkeit, auf die diese Bilder verweisen, schwerlich eine Erfindung des 21. Jahrhunderts.

„In unserer heutigen Zeit erfahren Migrationsbewegungen eine grundlegende Transformation.“³ Mit diesen Worten kommentierte Albert Thomas, seinerzeit der Direktor des International Labour Office, 1927 bei der ersten Weltbevölkerungskonferenz den veränderten Umgang mit Wanderungsproblemen. Staaten, so Thomas, folgten nicht länger einer Politik des Laisser-faire. Vielmehr griffen sie verstärkt in Wanderungsprozesse ein und versuchten, Probleme mit Hilfe von „detaillierten Regulierungen und einer klar umrissenen nationalen Politik“ in Angriff zu nehmen.⁴ In der Tat begannen die USA und zahlreiche europäische Staaten seit dem späten 19. Jahrhundert vermehrt, die Mobilität der eigenen wie der fremden Staatsangehörigen zu verwalten und einzuschränken. Von einer Politik des Laisser-faire konnte daher, zumal in der Zwischenkriegszeit, tatsächlich keine Rede mehr sein. Warum, auf welche Weise und wann die jeweiligen Staaten allerdings begannen, Migrationsregime zu etablieren – diese Frage ist Gegenstand der vorliegenden Studie.

Wie Staaten den Zugang zu ihrem Territorium kontrollieren, warum und wie sie eigene oder fremde Bürger erfassen, ein- und ausschließen – diese Fragen drehen sich letztlich um das umfassende Problem, wie weit die staatliche Macht über (in- wie ausländische) Individuen reicht und wo ihre Grenzen sind. Im Zeichen von Terrorbekämpfung und Sicherheitsdenken sind Einreisebeschränkungen und veränderte Kontrolltechnologien heutzutage, auch jenseits der spezifischen 09/11-Debatten, zum Gegenstand reger Auseinandersetzungen geworden.⁵ Der politischen Brisanz der Thematik geschuldet, setzt sich ein wachsendes Konvolut an politik- und sozialwissenschaftlichen Schriften mit migrationspolitischen Problemen auseinander. *Immigration control* oder *migration control* haben sich in diesem Kontext im anglo-amerikanischen Raum zu feststehenden Termini entwickelt.⁶ Die vorliegende Studie greift diese Kategorien auf und nutzt damit die Diskussionen in den Politik- und Sozialwissenschaften für eine historische Untersuchung. Denn wenngleich unter anderen Vorzeichen, sind die aktuellen Fragen nach der Haltung von Staaten gegenüber „eigenen“ und „fremden“ Staatsangehörigen, nach den In- und Exklusionsmechanismen, die sie etablieren, und nach

³ THOMAS, Migration and its Control, S. 256–301, hier S. 258 [eigene Übersetzung].

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. etwa die in der *Süddeutschen Zeitung* im Januar 2004 veröffentlichten Beiträge von Giorgio Agamben und Ute Frevert zu den veränderten Einreisebedingungen der Vereinigten Staaten: AGAMBEN, Körper ohne Worte; FREVERT, Überschrittene Grenzen. Eine historische Erörterung der Nutzung biometrischer Daten bei der Identifikation von Personen siehe bei LYON, Under My Skin, S. 291–310.

⁶ Die deutschsprachigen Äquivalente der „Einwanderungskontrolle“ oder „Migrationskontrolle“ finden sich hingegen selten. Doch da die Verwendung des Begriffes in der anglo-amerikanischen Literatur und die damit verbundenen Fragekomplexe der vorliegenden Analyse die Richtung weisen, greift sie die Kategorie in ihrer eingedeutschten Variante auf.

der Reichweite ihrer Kontrollversuche historisch relevant. Sie geben ebenso Aufschluss über wichtige Aspekte der Migrationsgeschichte wie über die Funktionsweise moderner Bürokratien und die Offenheit der Gesellschaften, die Migranten aufnahmen.

Die Etablierung von Zugangsbeschränkungen für Migranten betrifft ein zentrales Dilemma moderner Staaten, die sich angesichts der Verflochtenheit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im Zuge der Globalisierung zwischen der Offenheit für und Abschirmung von globalen Einflüssen entscheiden müssen.⁷ Damit ist es das schwierige Verhältnis von globaler und lokaler Ordnung, das anhand von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen stets aufs Neue verhandelt wurde. Gerade die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts galt in Bezug auf die europäische Migrationspolitik dabei lange als liberale Epoche. Doch stellt sich die Annahme, dass die europäischen Staaten vor dem Ersten Weltkrieg eine Politik der unbehinderten Freizügigkeit betrieben, zunehmend als falsch heraus – sie entwickelten sehr wohl bürokratische Prozesse, um Migrationsbewegungen zu kontrollieren.⁸ Zwischen 1880 und 1920 ergriffen die meisten Zielländer Maßnahmen, um Zuwanderungsprozesse zu erfassen und um bestimmten Gruppen den Zugang zu verwehren: Beispielsweise begannen die Vereinigten Staaten 1882 mit einem gegen den Eintritt chinesischer Kontraktarbeiter gerichteten Gesetz, die Einreise zu beschränken; die Entwicklung mündete in der restriktiven *quota*-Gesetzgebung der frühen 1920er Jahre.⁹ Australien formulierte 1901 mit dem Immigration Restriction Act eine rassistisch-diskriminierende Zugangspolitik, um Nicht-Weißen die Einreise zu erschweren. Kanada begann, Barrieren für Immigranten zu errichten.¹⁰ In Reaktion auf einen seit der Jahrhundertwende erstarkenden Überfremdungsdiskurs griff die Schweiz in den 1920er Jahren in Wanderprozesse ein.¹¹ Die französische Bürokratie intensivierte in Folge des Ersten

⁷ In dieser Hinsicht ergeben sich Parallelen zum Umgang mit dem Freihandel im frühen 20. Jahrhundert. Siehe dazu für Großbritannien die ausgezeichnete Studie von TRENTMANN, *Free Trade Nation*. Zur zunehmenden Verflechtung moderner Gesellschaften im langen 19. Jahrhundert vgl. BAYLY, *Birth*.

⁸ Zum aktuellen Stand der historischen Auseinandersetzung mit dem Feld der Migrationskontrolle siehe vor allem FAHRMEIR et al. (Hrsg.), *Migration Control*; BÖCKER (Hrsg.), *Regulation of Migration*; LUCASSEN und LUCASSEN (Hrsg.), *Migration*. Vgl. auch die einem steuerungstheoretischen Ansatz folgenden Schriften in dem Sammelband von OLTMER (Hrsg.), *Migration steuern*. Zur politikwissenschaftlichen Analyse dieser Phänomene vgl. LAHAV und GUIRAUDON (Hrsg.), *Immigration Policy*; ANDREAS und SNYDER (Hrsg.), *The Wall around the West*; BROCHMANN und HAMMAR (Hrsg.), *Mechanisms of Immigration Control*.

⁹ Zur US-amerikanischen Zuwanderungspolitik vgl. u. a. ZOLBERG, *Nation*; sowie für die Zeit nach 1918 NGAI, *Impossible Subjects*.

¹⁰ Zur Migration nach Kanada siehe NUGENT, *Crossings*, S. 136–148. Zur australischen Politik (insbesondere zum Zusammenhang zwischen sanitären Konzepten und restriktiver Einwanderungspolitik) vgl. die Bemerkungen bei BASHFORD, *Imperial Hygiene*, S. 137–163.

¹¹ Vgl. dazu KURY, *Über Fremde* reden. Zudem befasst sich Uriel Gast in seiner Studie zur Fremdenpolizei mit der schweizerischen Einwanderungspolitik, insbesondere mit der Sichtweise der leitenden Beamten. GAST, *Von der Kontrolle zur Abwehr*.

Weltkriegs ihr Bemühen, ausländische Migranten zu kontrollieren.¹² Preußen wies zu Beginn der 1880er Jahre in großem Maße ausländisch-polnische und -jüdische Migranten aus.¹³ Und Großbritannien erließ 1905 mit dem Aliens Act ein Gesetz, das es erlaubte, die Einreise zu beschränken.¹⁴

Zwischen 1880 und 1920 Jahre entfaltete sich im nordatlantischen Raum damit ein Spannungsverhältnis zwischen einer sich in Ökonomie, Verkehr und Kommunikation vernetzenden Welt einerseits und sich voneinander abschottenden Nationalstaaten andererseits. In diesem historischen Rahmen bezieht sich die folgende Analyse auf die Mechanismen der Erfassung, Regulierung und Abwehr, die Großbritannien einerseits, das Deutsche Reich andererseits während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts etablierten, um Zuwanderungsprozesse zu kontrollieren. Sie kreist um jene Räume, in denen beide Staaten die Mobilität ausländischer Staatsangehöriger prüften und lenkten (wie die Grenze, das Meldeamt oder die Polizeistation), und um jene Dokumente, mit denen Migranten erfasst und identifiziert wurden (wie Visum, Pass oder Arbeitserlaubnis).

Zu lange sind historische Studien, die sich mit migrationspolitischen Themen auseinandersetzen, in nationalstaatlichen Räumen verhaftet geblieben. Dabei verspricht eine komparative Analyse des Verhältnisses zwischen staatlicher Bürokratie und ausländischen Migranten einen entscheidenden analytischen Mehrwert, indem sich die verschiedenen nationalen Entwicklungen in einem transnationalen Gefüge situieren und in einen übergreifenden Erklärungszusammenhang bringen lassen. Auch wirft der Vergleich der einen mit der anderen Entwicklung heuristisch neue Fragen auf, die sich aus der Konfrontation und gegenseitigen Bespiegelung zweier Narrative ergeben.

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts waren Überseemigration, saisonale Arbeitswanderung und die bleibende Zuwanderung zentrale Elemente eines übergreifenden Migrationssystems, das sich auf den atlantischen Raum erstreckte.¹⁵ Innerhalb dieses Systems begann sich um 1880 das Zentrum der Auswanderungsbewegung zu verlagern: Mehr als zuvor waren es nun Migranten aus Süd-, Südost- und Osteuropa, die sich auf den Weg nach Westen machten. In diesem Rahmen erfuhren sowohl Großbritannien als auch Deutschland eine erhöhte Zuwanderung. Die saisonale Arbeitswanderung in das Deutsche Reich und speziell nach Preußen war allerdings deutlich ausgeprägter als die Arbeitsmigration in das Vereinigte Königreich.¹⁶ Auch war der Anteil an ausländischen Bürgern im Vergleich

¹² Vgl. die Studie von Clifford Rosenberg zu Paris ROSENBERG, *Policing Paris*.

¹³ Zu den preußischen Massenausweisungen der 1880er Jahre vgl. NEUBACH, *Ausweisungen*.

¹⁴ Speziell zur Gesetzgebung von 1905 siehe GAINER, *Alien Invasion*, sowie die zeitgenössische Veröffentlichung von HENRIQUES, *Law of Aliens*.

¹⁵ Zur Theoretisierung von Migrationsbewegungen innerhalb von Systemzusammenhängen vgl. HOERDER, *Changing Paradigms*, S. 105–126. Als Beispiel einer Anwendung dieses Ansatzes siehe ders., *Cultures in Contact*.

¹⁶ Im Falle des Deutschen Reichs wird sich in Anbetracht der vielen Divergenzen im Umgang mit Migrationsfragen in den unterschiedlichen Bundesstaaten die Untersuchung in erster

zur inländischen Bevölkerung dort höher.¹⁷ Nichtsdestoweniger nahm die britische Öffentlichkeit das eigene Land nach 1880 zunehmend als Zielland von Migration wahr. Und beide Staaten wurden insbesondere für die Migranten aus Russland und Österreich-Ungarn zu wichtigen Aufnahmeländern oder Durchgangsstationen. Doch während sich ihre diesbezügliche Situation in Teilen ähnelte, scheinen auf den ersten Blick die Unterschiede offensichtlicher: Geographisch handelt es sich bei Großbritannien um eine Insel, bei Deutschland nicht. Auch divergierte ihre Position im kolonialen Gefüge. Zwar handelte es sich bei beiden Staaten um Kolonialmächte, und ihr Selbstverständnis ebenso wie ihre Herrschaftspraxis entwickelte sich innerhalb imperialer Formationen, doch prägten die Verhältnisse im (größeren und länger bestehenden) britischen Empire den politischen Alltag nachhaltiger als im Deutschen Reich.¹⁸ Darüber hinaus unterschieden sich beide Staaten hinsichtlich ihrer administrativen Tradition: In Großbritannien folgte die Administration traditionell liberalen Maßgaben des *Laissez-faire*, während die deutsche Verwaltung eher interventionistisch ausgerichtet war.

Ein Vergleich gerade des britischen und des deutschen Migrationsregimes bewegt sich damit innerhalb zweier stark divergierender staatlicher Kontexte. Gemessen an der britischen und deutschen Politik um 1880 scheint es, als wenn man sich dem Phänomen der Migrationskontrolle von zwei Enden der Skala her nähern würde: Im Deutschen Reich wies Preußen zu Beginn der 1880er Jahre etwa 32 000 ausländische Polen und Juden aus und begann schrittweise, die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu reglementieren.¹⁹ Großbritannien hingegen besaß zu dieser Zeit keine nennenswerte Form der Erfassung ankommender und im Land lebender Ausländerinnen und Ausländer.²⁰ Preußen begann vergleichsweise früh, Kontrollmechanismen zu entwickeln. Großbritannien gehörte noch um die Jahrhundertwende hinsichtlich der gewährten Freizügigkeit zu den libe-

Linie auf das Beispiel Preußens als dem Staat mit dem höchsten Migrationsaufkommen konzentrieren. Dazu später mehr.

¹⁷ Laut Dudley, der seine Studie direkt nach Ende des Zweiten Weltkriegs veröffentlichte, war die Einwanderungsrate nach Großbritannien trotz des hohen Lebensstandards dort nicht hoch – eine Entwicklung, die in seinen Augen dem rapiden Bevölkerungswachstum und der Insellage geschuldet war. DUDLEY, *Europe's Population*, S. 102.

¹⁸ Zur historischen Analyse imperialer Formationen und dem Verhältnis von Nationalstaat und Empire siehe STOLER und MCGRANAHAN, *Refiguring Imperial Terrains*, S. 17–59.

¹⁹ Zu den Massenausweisungen siehe NEUBACH, *Ausweisungen*. Zur preußischen Politik der Ausländerbeschäftigung vgl. u. a. BADE, *Land oder Arbeit*; ders., *Preußengänger*, S. 91–162; ders., *Politik und Ökonomie*, S. 273–299; ders., *Transnationale Migration*, S. 182–211; ders., *Vom Auswanderungsland*, S. 433–485; NICHTWEISS, *Die ausländischen Saisonarbeiter*; ELSNER und LEHMANN, *Ausländische Arbeiter*; HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik*. Zur Migrationspolitik in der Weimarer Republik siehe v. a. OLTMER, *Migration*. Und zur Arbeitsmigration im Kaiserreich vgl. DEL FABBRO, *Transalpin*; MORANDI, *Italiener in Hamburg*; WENNEMANN, *Arbeit im Norden*; KÖSTERS-KRAFT, *Großbaustelle und Arbeitswanderung*.

²⁰ Zur Geschichte der britischen Einwanderungspolitik vgl. u. a. GARTNER, *Jewish Immigrant*; FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*; ROCHE, *The Key*; GARRARD, *The English*; GAINER, *Alien Invasion*; HOLMES, *John Bull's Island*; FELDMAN, *Englishmen and Jews*; SCHÖNWÄLDER und STURM-MARTIN (Hrsg.), *Die britische Gesellschaft*.

ralsten europäischen Staaten.²¹ Dennoch griff die britische Regierung im frühen 20. Jahrhundert immer stärker in Wanderungsprozesse ein. Es ist charakteristisch für diese Entwicklung, dass ein zeitgenössischer Experte für Migrationsfragen, Imre Ferenczi, 1930 bei einem Vortrag kommentierte, dass eine „vollständige Kontrolle der kontinentalen Wanderung“ bis dato noch in keinem Land gelungen sei – außer in Großbritannien.²² Imre Ferenczi arbeitete während der zwanziger Jahre für das International Labour Office und gab dort Wanderungsstatistiken heraus. Er sprach durchaus als Fachmann. Nimmt man seine Bemerkung ernst, hatte Großbritannien seine Position am liberalen Ende der Skala 1930 verloren, wie sich überhaupt die europäische Migrationspolitik entscheidend verändert hatte. Dieser Entwicklung geht die folgende Studie nach.

Um zu erklären, warum sich seit dem späten 19. Jahrhundert im nordatlantischen Raum ungefähr zeitgleich der Umgang mit ausländischen Migranten änderte, lassen sich auf der Basis der Forschungsliteratur mehrere Hypothesen formulieren. Die vorhandenen Arbeiten lenken den Blick auf die anwachsende Migration selbst, auf die Arbeiterbewegung und deren steigenden Nativismus, auf den Wohlfahrtsstaat und die Nationalisierung der sozialen Sicherungssysteme. Sie verweisen auf den Krieg und die Zunahme politischer Steuerung sowie schließlich auf den Einfluss nationalistischer und rassistischer Ordnungsvorstellungen.

Dem amerikanischen Politologen Aristide R. Zolberg zufolge kam es während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts in der Migrationspolitik international zu einer „Aufwärtsspirale der Restriktion“.²³ Demnach führten die verschärften Einreisebeschränkungen der USA und der damit in anderen Staaten erhöhte „Migrationsdruck“ zu der Herausbildung eines restriktiven Migrationsregimes auf internationaler Ebene. Für diese Behauptung führt Zolberg kaum Belege an. Umso vielversprechender scheint es, sich näher mit den Interferenzen zwischen den damaligen Politiken zu befassen und die These von einer Interaktivität der nationalstaatlichen Entwicklungen kritisch zu überprüfen. Gleiches gilt für die (bis dato wenig untersuchte) Frage, welche Rolle der Arbeiterbewegung migrationspolitisch zukam und inwiefern die erstarkende Arbeiterschaft in Westeuropa und den USA tatsächlich, wie von Leo Lucassen vermutet, mit ihren nativistischen Forderungen zu einer Regulierung der Arbeitsmigration beitrug.²⁴ Und noch einen weiteren Aspekt gilt es näher zu untersuchen: die Rolle des Sozialstaates. Denn bei Michael Bommers, Frank Caestecker und anderen erscheint die staatliche Intervention in Wanderungsprozesse als eine Begleiterscheinung der sich seit Ende des 19. Jahrhunderts entwickelnden wohlfahrtsstaatlichen Strukturen. Während Staaten versuchten, ihre eigenen Bürger zu integrieren, indem sie

²¹ So erklärt Fahrmeir mit Blick auf die Situation im 19. Jahrhundert: „There can be no doubt that British immigration regulations were the most liberal of all European states in the nineteenth century.“ FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 141.

²² FERENCZI, *Kontinentale Wanderungen*, S. 21.

²³ ZOLBERG, *Great Wall*, S. 291–315, hier S. 292. Vgl. zudem ders., *Global Movements*, S. 279–307.

²⁴ LUCASSEN, *Great War*, S. 45–72.

ihnen bürgerliche, politische und soziale Rechte zugestanden, definierten sie demnach zugleich, wer von diesen Rechten eben nicht profitieren sollte; sie unterschieden deutlicher zwischen eigenen Staatsangehörigen (als den Empfängern von Leistungen) und fremden Staatsangehörigen (denen Leistungen versagt wurden).²⁵ Inwiefern sich dieser Zusammenhang tatsächlich auch für Großbritannien und Deutschland herstellen lässt, wäre dabei ebenso zu überprüfen wie die Frage nach dem Einfluss des Ersten Weltkriegs auf ihre jeweilige Entwicklung. Frank Caestecker hat in seiner Studie zu Belgien gezeigt, dass das Bild einer im 19. Jahrhundert primär liberalen und nach 1914 primär protektionistischen Migrationspolitik dort nicht zutrifft, sondern mehr und weniger interventionistische Phasen einander abwechselten. Demgegenüber haben Jochen Oltmer und andere hervorgehoben, wie sehr zumindest im deutschen Fall der Erste Weltkrieg eine migrationspolitische Zäsur darstellte.²⁶ Angesichts solch divergierender Aussagen liegt es nahe, sich näher mit Problemen der Periodisierung zu befassen und nach übereinstimmenden Phasen oder Wendepunkten in der britischen und deutschen Entwicklung zu fragen.

Die umfassende Nationalisierung von Politik und Gesellschaft kann schließlich als eine weitere mögliche Ursache der Veränderungen gelten. Gérard Noiriel beschreibt in seiner Studie zur französischen Asyl- und Migrationspolitik eine im späten 19. Jahrhundert wachsende Bedeutung der Unterscheidung zwischen Franzosen und Ausländern, die er als Teil einer umfassenden „Nationalisierung der europäischen Gesellschaften“ begreift.²⁷ Rogers Brubaker und Dieter Gosewinkel haben außerdem den Prozess einer Ethnisierung des Nationalen und somit eine vermehrt ethnisch-exklusive Orientierung der nationalstaatlichen Politik hervorgehoben.²⁸ Und Patrick Kury spricht in seiner Analyse des Überfremdungsdiskurses in der Schweiz während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von der „gigantischen Homogenisierungsmaschine“ des modernen Nationalismus, der Rhetoriken der Abwehr und Exklusionsprozesse maßgeblich bestimmt habe.²⁹

²⁵ BOMMES und HALFMANN, Einführung, S.9–45; CAESTECKER, Alien Policy in Belgium. Caestecker zufolge änderte sich die belgische Migrationspolitik zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als es zu einer Aufgabe des Staates wurde, ökonomische Interessen (an ausreichenden Arbeitskräften, an der Zuwanderung kommerziell Erfolgreicher) und soziale Interessen (an dem Vorrang der einheimischen Arbeiter) auszubalancieren. CAESTECKER, The Changing Modalities, S.73–98, hier v.a. S.78f. Auch weist Lucassen darauf hin, dass die jeweiligen Traditionen der kommunalen Armenfürsorge die Behandlung neu zuziehender Fremder beeinflussten. LUCASSEN, Zigeuner; ders., Eternal Vagrants, S.225–251. Zur Verbindung von Armenfürsorge, Heimatprinzip und Ausweisungen siehe auch FAHRMEIR, German Citizenships, S.721–751, v.a. S.726.

²⁶ OLTMER, Einführung: Steuerung und Verwaltung, S.9–56, hier v.a. S.12–14.

²⁷ NOIRIEL, Die Tyrannei.

²⁸ Vgl. zu der Debatte um den Einfluss eines ethnisch-exklusiven Nationalismus auf das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht vor allem BRUBAKER, Citizenship; GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen.

²⁹ KURY, Über Fremde reden.

Der Nationalstaat erscheint in all diesen Analysen stets als bloßer Schauplatz von Migrationskontrollen. Die veränderte Struktur der modernen Bürokratie und des modernen Staatshandelns, ebenso wie deren imperiale Dimensionen sind bis dato hingegen zu wenig in die Betrachtung einbezogen worden.³⁰ Sozialplanerische Ambitionen, die moderne Herrschaftslogik und die Eigendynamik des sich ausdifferenzierenden und professionalisierenden staatlichen Verwaltungsapparates, der in alle Lebensbereiche immer stärker regulierend eingriff, sind jedoch zentrale Triebkräfte einer veränderten Migrationspolitik zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Regulierung von Migration war ein Element jener Standardisierungs- und Rationalisierungsprozesse, die moderne Staaten implementierten, um Gesellschaften „lesbar“ im Sinne James C. Scotts zu machen.³¹ Vor diesem Hintergrund nähert sich die folgende Studie dem Phänomen der Migrationskontrolle von den administrativen Praktiken aus, über die Staaten und Migranten miteinander in Kontakt traten.³² Damit sind es weniger die Parlamente und äquivalente Orte der politischen Entscheidungsfindung, die im Mittelpunkt stehen. Vielmehr geht die Analyse von den administrativen Praktiken und den Mikro-Mechaniken von Machtstrukturen aus; von den konkreten Interaktionszusammenhängen also, in denen sich die staatlichen wie nicht-staatlichen Akteure bewegen.³³

Dieses analytische Interesse an der bürokratischen Logik und den Infrastrukturen, die sie ausbildete und sich zunutze machte, spiegelt sich im Aufbau des Textes wider. Es verschränken sich darin eine prinzipiell chronologische und eine thematisch-argumentative Struktur. Grundsätzlich folgt die Analyse der historischen Entwicklung und gliedert sich in drei große Abschnitte: Die Zeit von 1880 bis 1914, mit der sich der erste Teil befasst; die Jahre von 1914 bis 1918, die im zweiten Teil behandelt werden; und die Entwicklung von 1918 bis zum Ende der zwanziger Jahre, um die es im dritten Teil geht. Zu Beginn der 1880er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der europäischen Auswanderungsbewegung, und die Vereinigten Staaten begannen zeitgleich, erste Einwanderungskon-

³⁰ Eine Ausnahme bildet die ausgezeichnete Studie von Clifford Rosenberg zu Paris, in der der Autor die veränderte Form der Zuwanderungskontrolle mit den sich wandelnden Strukturen der Bürokratie in Zusammenhang bringt. ROSENBERG, *Policing Paris*. Kury, der sich in erster Linie diskursanalytisch mit dem Überfremdungsdiskurs in der Schweiz auseinander setzt, geht ebenfalls auf Bürokratisierung und Verwissenschaftlichung als Hintergrund der veränderten Politik ein. KURY, *Über Fremde reden*.

³¹ SCOTT, *Seeing like a State*, S. 2.

³² Frank Caestecker plädiert für eine solche in der Literatur vernachlässigte Konzentration auf die Ebene der Implementierung. CAESTECKER, *The Changing Modalities*. Eines der wenigen Beispiele für eine Untersuchung von Divergenzen zwischen den staatlichen und kommunalen Behörden siehe bei VAN RAHDEN, *Die Grenze vor Ort*, S. 47–69. Für ein weiteres Beispiel vgl. FÖLLMER, *Die Verteidigung*, S. 266–277.

³³ Sie orientiert sich an Foucaults „methodischer Vorkehrung“, Machtbeziehungen innerhalb von Praktiken zu untersuchen und zu sehen, „wie auf der untersten Stufe die Phänomene, die Techniken, die Verfahren der Macht ablaufen“. FOUCAULT, Vorlesung vom 14. Januar 1976, in: ders., *Analytik der Macht*, S. 108–125, hier S. 115.

trollen einzurichten.³⁴ Vor allem anhand der Transitwanderung geht es daher im ersten Textteil zunächst darum, wie sich die globale Entwicklung auf die Situation in Großbritannien und im Deutschen Reich auswirkte. Teil eins bezieht sich damit auf die Etablierung des deutschen und des britischen Migrationsregimes nach 1880 in Reaktion auf die Transitwanderung, saisonale Arbeitsmigration und die bleibende Einwanderung ausländischer Migranten. Der zweite große Textteil ist dann dem Ersten Weltkrieg gewidmet und befasst sich mit den erweiterten staatlichen Kompetenzen und den Übergriffen gegenüber ausländischen Staatsangehörigen im Zeichen des Krieges. Der dritte Teil der Analyse schließlich widmet sich den Ausläufern dieser Entwicklung und behandelt den Ausbau und die voranschreitende Systematisierung der staatlichen Zuwanderungskontrollen in den 1920er Jahren.

Während sie grundsätzlich der chronologischen Entwicklung folgen, orientieren sich die einzelnen Kapitel dabei an verschiedenen administrativen Praktiken: So geht im ersten Teil das zweite Kapitel von den medizinischen Untersuchungen einreisewilliger Migranten aus, während sich das dritte mit den britischen Grenzkontrollen sowie dem preußischen System von Arbeitslegitimation und Rückkehrzwang befasst. Das daran anschließende vierte Kapitel ist der Ausweisungs- und Abschiebep Praxis beider Länder gewidmet, die Kapitel des darauf folgenden zweiten Teils setzen sich mit der Erfassung und Internierung ziviler Ausländerinnen und Ausländer während des Krieges auseinander. Im dritten Teil schließlich behandelt ein Kapitel die Pass-, Visums- und Meldepflicht in beiden Staaten, und ein weiteres widmet sich der Vergabe von Arbeitserlaubnissen.

Diese Ausrichtung des Textes an der administrativen Logik ist kaum Selbstzweck. Sie dient als Vehikel oder Ansatzpunkt, um je unterschiedliche Aspekte der Migrationspolitik beider Länder behandeln und je andere Formen der In- und Exklusion in den Blick nehmen zu können. So setzt sich das zweite Kapitel des ersten Teils mit der biopolitischen Logik der medizinischen Grenzkontrollen auseinander. Die beiden folgenden Kapitel drei und vier befassen sich eher mit sozial- und nationalpolitisch motivierten Ausschlussmechanismen und behandeln ausführlich die Handlungsstrategien der Migranten selbst. Die Kapitel des zweiten Teils setzen sich mit der Zeit des Ersten Weltkriegs auseinander und behandeln das Spannungsverhältnis zwischen einer sicherheitspolitisch und nationalistisch motivierten Abwehrhaltung auf der einen und einem wirtschaftlich motivierten Interesse an ausländischen Arbeitskräften auf der anderen Seite. Im dritten Teil befasst sich das zweite Kapitel wiederum mit den antisemitisch und rassistisch motivierten Exklusionsbemühungen in der als Ausnahmesituation gehandelten direkten Nachkriegszeit und umkreist das wachsende Bemühen, zwischen „legaler“ und „illegaler“ Migration zu unterscheiden, während das letzte Kapitel nach den Konsequenzen einer Nationalisierung des Arbeitsmarktes in beiden Staaten fragt.

³⁴ Zu der These einer auf die Migrationspolitik der USA reagierenden internationalen Dynamik wachsender Restriktionen vgl. ZOLBERG, *Great Wall*; ders., *Global Movements*, S. 279–307.

All dem vorangestellt ist nun noch ein Abschnitt, der sich mit den Vorannahmen, Untersuchungskategorien und theoretischen Rahmungen der vorliegenden Studie befasst.

Praktiken der Migrationskontrolle: Zur Erfassung und Regulierung von Wanderungsprozessen

Allgemein gesprochen können Staaten ebenso Aus- wie Einwanderungsprozesse überwachen und reglementieren.³⁵ Die folgende Untersuchung beschränkt sich allerdings auf den staatlichen Umgang mit Formen der Ein- und Durchwanderung, also der bleibenden Immigration, der saisonalen Arbeitsmigration und der kurzfristigen Transitwanderung durch ein Land auf dem Weg in ein anderes. Sie bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Vorschriften und Praktiken, die Staaten etablierten, um Transitwanderer, Arbeitsmigranten und Immigrierende zu erfassen, zwischen erwünschten und unerwünschten Migrierenden zu unterscheiden und dementsprechend ihren Zugang zum Land, zu Arbeit, bleibender Niederlassung und Bewegungsfreiheit zu regulieren.³⁶ Damals wie heute orientieren sich Formen der Erfassung und Regulierung von Migration an unterschiedlichen Phasen des Wanderungsprozesses. Sie setzen im Herkunftsort an, an der Grenze oder im Land (bei der Arbeitssuche, Niederlassung und Einbürgerung). Insofern lassen sich externe Formen der Kontrolle – wie die Ausstellung von Visa durch die Konsulate im Ausgangsland oder die Abweisung an den Grenzen – und interne Kontrollen – mit Hilfe von Arbeitserlaubnissen, Meldevorschriften und Ausweisungen – unterscheiden.³⁷ Die unterschiedlichen administrativen Techniken basieren in der Regel auf einer quantitativen Erfassung des Migrationsprozesses und setzen eine Form der Registratur voraus. Statistiken und Registratursysteme sowie das behördliche Dokumentenwesen sind damit ein wichtiger Bestandteil der modernen Infrastruktur zur Kontrolle von in- wie ausländischen Staatsangehörigen.

Im engeren Kontext der Migrationspolitik sind erst während der vergangenen Jahre Studien erschienen, die sich mit den verschiedenen Erfassungs- und Kon-

³⁵ Zu dem oftmals vernachlässigten Aspekt der Emigrationskontrolle vgl. die Überlegungen bei ZOLBERG, *Matters of State*, S. 71–93. Zum politischen Umgang mit Emigrationsprozessen vgl. außerdem den Sammelband von GREEN und WEIL (Hrsg.), *Citizenship*; und dort insbesondere die Aufsätze von FELDMAN und PAGE BALDWIN, *Emigration and the British State*, S. 135–155, und FAHRMEIR, *From Economics*, S. 176–191.

³⁶ Vgl. die Definition von Grete Brochman: „A country's public immigration control refers to the rules and procedures governing the selection, admission and deportation of foreign citizens. It also includes rules that control foreign citizens (aliens) once they visit or take residence in the immigration country, including control of their employment.“ BROCHMANN, *Mechanisms of Control*, S. 1–28, hier S. 9.

³⁷ Ebd. Hollifield entwickelt die These, dass liberale Demokratien dazu tendieren, Kontrollen zu externalisieren, um etwaiger Kritik aus humanitärer Perspektive auszuweichen und das Geschehen dem Blick der Öffentlichkeit möglichst zu entziehen. HOLLIFIELD, *Ideas, Institutions, and Civil Society*, S. 57–90.

trollpraktiken, ihrer Genese und ihren Effekten befassen. Die Analyse Valentin Groebners zum Mittelalter und die von Waltraud Heindl und Edith Saurer herausgegebenen Aufsätze zum Passwesen in Österreich-Ungarn bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts geben einen Einblick in die Bedeutung von Ausweisdokumenten für Migranten innerhalb vor allem kommunaler Strukturen.³⁸ Zudem hat sich John Torpey anhand des Passwesens mit Identitätsdokumenten als Instrumenten der staatlichen Herrschaftsausübung auseinander gesetzt. Angelehnt an Max Weber beschreibt er das Bestreben, die „legitimen Mittel der Bewegung zu monopolisieren“, als ein Charakteristikum modernen Staatshandelns.³⁹ Doch nicht von ungefähr weisen Andreas Fahrmeir, Olivier Faron und Patrick Weil in ihrem Sammelband zur Migrationskontrolle im 19. und 20. Jahrhundert darauf hin, lediglich „provisorische Schlussfolgerungen in einem recht neuen, aber rapide voranschreitenden Forschungsfeld“ präsentieren zu können.⁴⁰ Denn tatsächlich liefert die vorhandene Forschung eher erste Eindrücke vom Umgang mit Ausländern, Einwanderern und Durchreisenden als ein detailliertes Bild.

In seiner Studie über die Etablierung des internationalen Passregimes während des 19. und 20. Jahrhunderts differenziert John Torpey zwischen verschiedenen Dimensionen der Immigrationskontrolle: Er bezieht sich einerseits auf die Fähigkeit des Staates, migrierende Personen zu lokalisieren, sie zu identifizieren und sie in ihrer Mobilität zu beschränken. Und er verweist andererseits auf die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich Migranten langfristig in ihrem Aufnahmeland einrichten („migrants’ ability, once having entered, to establish themselves – to live, work, and persist in a particular territory, and perhaps ultimately to acquire full citizenship“).⁴¹ Während der eine Aspekt den Prozess der Migration selbst und die Frage des territorialen Zugangs betrifft, bezieht sich der andere auf die längerfristige Dimension der Etablierung von Migrierenden, ihre Integration und ihren Erwerb der Staatsangehörigkeit. Beide Aspekte hängen für Torpey mit einer jeweils anderen Dimension moderner Staatlichkeit zusammen: Die Kontrolle der Bewegung entspreche stärker der territorialen Dimension staatlicher Herrschaft, die versuchte Beeinflussung des Aufenthalts und der Niederlassung eher der personalen.⁴²

Tatsächlich eröffnet die Frage danach, wie sich der Aufenthalt von Migrierenden in einem Land gestaltet, welche Rechte und Privilegien sie dort genießen und wie schnell es ihnen möglich ist, sich naturalisieren zu lassen, einen ganz anderen Horizont von Bezügen als die Frage nach ihrer Bewegungsfreiheit. Die Auseinandersetzung mit Integration und Niederlassung erfordert es, sich mit den spezifischen Heiratsmustern, Wohn- und Wirtschaftsverhältnissen, mit Vergemeinschaf-

³⁸ GROEBNER, Der Schein der Person; HEINDL und SAURER (Hrsg.), Grenze und Staat.

³⁹ TORPEY, The Invention, S.3. Siehe zu dieser Thematik auch die teilweise stärker wissenschaftsgeschichtlich ausgerichteten Beiträge in CAPLAN und TORPEY, Documenting Individual Identity.

⁴⁰ FAHRMEIR et al. (Hrsg.), Migration Control, S.2.

⁴¹ TORPEY, States and the Regulation of Migration, S.31–54.

⁴² Ebd., hier 33f.

tung und Koloniebildung der verschiedenen Migrantengruppen sowie ihrem Zugang zu sozialen Leistungen und politischer Partizipation auseinander zu setzen. Die Regulierung des territorialen Zugangs dagegen bezieht sich eher auf die Fähigkeit eines Staates, Individuen zu identifizieren und Bürger von Nicht-Bürgern zu unterscheiden sowie deren Mobilität zu beschränken. Vor diesem Hintergrund ist es in der Tat sinnvoll, zu analytischen Zwecken zwischen der territorialen und personalen Dimension staatlicher Migrationspolitik – obschon sie einander de facto überlagern – zu differenzieren.⁴³

Nationalstaaten als einander ausschließende „Enklaven legitimer Herrschaft“⁴⁴ verfügen über eine geographisch begrenzte Struktur, über eine Bevölkerung und ein Territorium. Souveränität kann hierbei als das diesseits und jenseits dieser Entität anerkannte Recht verstanden werden, Autorität auszuüben.⁴⁵ Sie ist die (rechtlich) absolute Autorität, die ein Staat über ein Territorium und die Bevölkerung ausübt, und zudem dadurch gekennzeichnet, dass andere souveräne Staaten sie anerkennen. Die Literatur zu internationalen Beziehungen konzentriert sich vor allem auf vier Aspekte von Souveränität: 1.) Die Kontrolle von Grenzen, 2.) die externe Anerkennung, 3.) das ultimative legale Recht zu entscheiden, 4.) die Fähigkeit, externe Autoritätsstrukturen auszuschließen.⁴⁶ Allen Versuchen, Souveränität theoretisch zu fassen, ist gemein, dass sie auf die territoriale Basis souveräner Herrschaft verweisen: Souveränität ist bezogen auf ein begrenztes Gebiet. Dabei wird mitunter zwischen Raum (*space*) und Territorium (*territory*) unterschieden. So ist der Innenhof eines beliebigen Berliner Miethauses zunächst schlicht ein umgrenzter, betonierter Platz. Indem die Hausverwaltung den Zutritt zu diesem Hof jedoch nur den Bewohnern erlaubt und ihn „Unbefugten“ untersagt – wie ein Schild an der Tür jeden wissen lässt – unterstreicht sie ihren Anspruch, den Zugang zu diesem Areal zu reglementieren. Der Raum wird zum Territorium. Dieser Prozess, der Anspruch auf Durchherrschaft eines bestimmten Raums, kann als Ausdruck von Territorialität verstanden werden. So definiert Robert David Sack in seiner grundlegenden Analyse Territorialität als den „Versuch eines Individuums oder einer Gruppe, auf Menschen, Phänomene oder Beziehungen einzuwirken, sie zu beeinflussen oder zu kontrollieren, indem sie die Kontrolle über ein bestimmtes geographisches Gebiet abstecken und behaupten“.⁴⁷ Territorialität kann demnach als eine Machtstrategie gelten, als ein „primär geo-

⁴³ Siehe das Plädoyer Torpeys, ebd.

⁴⁴ Ruggie hat die Bindung der öffentlichen Autorität an sich ausschließende territoriale Enklaven als ein Kennzeichen der Moderne ausgemacht: Gegenüber dem Mittelalter zeichne sich moderne Herrschaft dadurch aus, dass sie das beherrschte Kollektiv differenziere in „räumlich definierte, feststehende und sich gegenseitig ausschließende Enklaven legitimer Herrschaft“. Das Projekt der Europäischen Integration betrachtet Ruggie wiederum als eine „Entbündelung“ von Territorialität. RUGGIE, *Territoriality and Beyond*, S. 139–174.

⁴⁵ BIERSTEKER und WEBER, *Social Construction*, S. 1–21.

⁴⁶ Vgl. diese Zusammenfassung bei CAPORASO und JUPILLE, *Sovereignty and Territoriality*, S. 67–89, 71.

⁴⁷ SACK, *Human Territoriality*, S. 19 [eigene Übersetzung].

graphischer Ausdruck sozialer Macht“⁴⁸. Sie zielt darauf ab, den Zugang von Menschen, Dingen und Beziehungen zu einem Territorium zu regulieren, indem 1.) ein Gebiet definiert und klassifiziert, 2.) der erhobene Anspruch durch eine Markierung der Grenze kommuniziert, und 3.) Mittel, diesen Anspruch geltend zu machen, gewählt werden.⁴⁹ Bei ihrem Versuch, Wanderungsprozesse zu reglementieren und Befugte oder Unbefugte zu definieren und sie gegebenenfalls abzuwehren, bedienten sich Staaten damit zumeist territorialer Mechanismen. Mit Hilfe von Grenzkontrollen, mittels des Melde- und Passwesens und der Ausweisungen zeichneten sie nach innen und außen das Bild eines abgeschlossenen und durchherrschten Raums, dessen Kontrolle sie symbolisch wie tatsächlich beanspruchten.⁵⁰

Doch sind Nationalstaaten nicht nur territoriale Gebilde, sondern ebenso Personenverbände: Sie umfassen die Gruppe der Staatsangehörigen, die über bürgerliche, politische und soziale Rechte und Privilegien verfügen.⁵¹ Für die Frage, wer zu diesem Personenkreis gehört und wer davon ausgeschlossen ist, sind juristische Kriterien ausschlaggebend. Jenseits der politischen und sozialen Rechte, die der Staatsbürger-Status mit sich bringen mag, bezeichnet der Begriff der Staatsangehörigkeit die „rechtlich formalisierte Mitgliedschaft in einem (National-)Staat – in Abgrenzung nach außen, gegenüber anderen Staaten.“⁵² Während nach innen die Wirkung der Zugehörigkeit zu einem Staat integrative Wirkung haben soll, grenzen sich diese Verbände nach außen als geschlossene Gesellschaften ab. Ob, wann und wie sie Staatsbürger werden und auf diese Weise Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten erhalten, ist langfristig eine für Immigrantinnen und Immigranten zentrale Frage. Im Folgenden interessieren allerdings weniger die langfristigen Prozesse der Etablierung und Einbürgerung von Migranten.⁵³ Vielmehr konzentriert sich die Analyse auf den territorialen Zugang und damit auf die Versuche Großbritanniens und Deutschlands, in den Wanderungsprozess einzugreifen und Mobilität staatlich zu kontrollieren. In diesem Kontext bezieht sich die

⁴⁸ Ebd., S. 5.

⁴⁹ Cox, *Political Geography*. Zu den verschiedenen Aspekten von Grenzen und Grenträumen siehe DONNAN und WILSON, *Borders*, S. 15f. Die beiden unterscheiden zwischen drei Funktionen von Grenze: als juristisch definierte räumlich-geographische Begrenzung, als eine staatliche Institution, und schließlich als ein Grenzgebiet, das diese Linie umgibt und in dem die Zugehörigkeit zu den jeweiligen Staaten verhandelt wird. Vgl. dazu auch die Einleitung von FRANÇOIS et al., *Einleitung. Grenzen und Grenträume*, S. 7–29.

⁵⁰ „The movement of people or peoples between and among states [...] can also be seen as a part of the way states script themselves through the regulatory mechanisms and practices they bring into being. In the processes of control and administration of immigration and emigration, the states concerned are applying a specific picture of the state and its territorial sovereign space.“ EDKINS und PIN-FAT, *Subject of the Political*, S. 1–18, hier S. 14.

⁵¹ Dazu grundlegend MARSHALL, *Bürgerrechte und soziale Klassen*, S. 33–94.

⁵² GOSEWINKEL, *Staatsbürgerschaft*, S. 533–556, hier S. 534.

⁵³ Zu einer vergleichenden Perspektive auf den Prozess der Integration verschiedener Migrantengruppen im westeuropäischen Raum vgl. den Sammelband von LUCASSEN et al. (Hrsg.), *Paths of Integration*.

Untersuchung 1.) auf die Vergabe von Visa durch die Konsulate im Ausgangsland; 2.) auf das Passwesen und die Grenz- und Gesundheitskontrollen an den Grenzen; und schließlich 3.) auf die polizeiliche Meldepflicht, die Gewährung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen und die forcierte Rückkehr durch Abschiebungen und Ausweisungen. Die Einbürgerungspolitik wird dagegen nur am Rande behandelt. Zwar ist es für eine Erforschung der Grenz- und Ausweisungspolitik zweifelsfrei relevant zu wissen, welchem Staat die betroffenen Personen angehörten und welchen Status das jeweils implizierte. Doch die jeweilige Praxis der Naturalisierung ist für die Frage der Freizügigkeit ausländischer Migranten meist sekundär. Zudem ist im deutschen wie im britischen Fall die Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einbürgerungspraxis vergleichsweise gut erforscht, so dass die vorhandene Literatur als Basis der Analyse dienen kann.⁵⁴

Akteur Migrant(in): Die Strategien der Migranten

Die frühere Forschung zur Entwicklung staatlicher Migrationskontrollen bewegte sich vornehmlich im nationalstaatlichen Rahmen und konzentrierte sich auf die Formulierung politischer Zielsetzungen in Gesetzen und Verordnungen.⁵⁵ Mittlerweile jedoch hat sich diese klassische, auf die obere Entscheidungsebene beschränkte Perspektive auf das Feld stark erweitert. Viele der neueren Publikationen zum Thema beziehen sich dabei auf die ursprünglich von Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin und James F. Hollifield formulierte Hypothese, dass die politischen Ziele im Bereich der Immigrationskontrolle stark von den tatsächlich erreichten Resultaten abwichen.⁵⁶ Zwischen Erstrebtem und Erreichtem klappte, so die Annahme, oftmals eine Lücke; nicht immer seien Politiken effizient. Die Auseinandersetzung mit dieser *gap*-Hypothese hat in den vergangenen Jahren neue Bezugsrahmen für die Analyse eröffnet: Andere Akteursgruppen (die Migrierenden selbst sowie nicht-staatliche Organisationen) und andere Ebenen des politischen und bürokratischen Prozesses (international, national, regional) rücken zunehmend in den Vordergrund.⁵⁷

Sowohl historische wie aktuell-soziologische Studien haben die Strategien der Migranten lange nicht ausreichend beachtet. In den Publikationen zur Immigra-

⁵⁴ Zu Deutschland siehe v.a. BRUBAKER, *Citizenship*; GOSEWINKEL, *Einbürgern und Ausschließen*; NATHANS, *Politics of Citizenship*; TREVISOL, *Einbürgerungspraxis*. Zu Großbritannien siehe DUMMETT und NICOL, *Subjects, Citizens, Aliens*; CESARANI und FULBROOK (Hrsg.), *Changing Character*. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, vergleicht beide Fälle. GAMMERL, *Untertanen*, befasst sich im imperialen Kontext mit dem rechtlichen Umgang mit ethnischer Heterogenität im britischen Empire und dem Habsburgerreich.

⁵⁵ Einen Versuch, Immigrationspolitik als Forschungsgebiet zu skizzieren, siehe bei SCIORTINO, *Toward a Political Sociology*, S.213–228.

⁵⁶ CORNELIUS et al., *Introduction*, S.3–42.

⁵⁷ Vgl. die Zusammenfassung der aktuellen Forschungstrends bei LAHAV und GUIRAUDON, *Actors and Venues*, S.201–223.

tionspolitik erscheinen sie schnell als reine Objekte, die sich politischen Veränderungen ausgesetzt sehen.⁵⁸ Und selbst wenn durchaus angesprochen wird, welche Gruppen von Abwehr-Maßnahmen betroffen waren: Ihre Sicht- und Handlungsweisen bleiben häufig außen vor.⁵⁹ Aber Macht manifestiert sich nicht in ein-, sondern in mehrdimensionalen Prozessen, und Migranten handelten durchaus eigensinnig und forderten wiederholt die Versuche, ihre Mobilität zu begrenzen, heraus.⁶⁰ Arbeitsmigranten, Transitreisende und Zuwanderer gingen aktiv mit veränderten Reise- und Aufenthaltsbedingungen um – etwa indem sie heimlich über die Grenze kamen, irregulär beschäftigt waren oder sich ohne gültige Papiere im Land aufhielten. Dabei gab es sicherlich ein Gefälle, da sie in der Regel nur über begrenzte Machtressourcen verfügten. Um aber die Struktur und Reichweite staatlicher Kontrollversuche verstehen zu können, ist es notwendig, sie über die zeitgenössischen Interaktionszusammenhänge zu begreifen.

Das ist durchaus im Sinne einer Kritik an einem vereinfachten Strukturbegriff gemeint, wie Thomas Welskopp sie formuliert hat.⁶¹ Er kritisierte vor allem die etablierte Sozialgeschichtsschreibung, die dazu tendierte, historische Entwicklungen dadurch zu erklären, dass sie auf vor ihnen liegende strukturelle Bedingungen rekurrierte. Auf diese Weise wurden Strukturen zu „Zusammenhängen einer eigenen funktionalen Logik“ verdinglicht, „vor deren Hintergrund die Zeitgenossen wie Marionetten erschienen“.⁶² Demgegenüber fordert Welskopp, die Strukturen in die handelnden Subjekte zurückzuverlegen. Seinem Verständnis folgend, sind es die konkreten Interaktionen zwischen Akteuren, in denen Struktur entsteht, in denen sie (als Handlungsregel, Macht- und Deutungsressource) gespeichert ist, reproduziert und modifiziert wird. Weder ist Struktur das stabile Gegebene, noch ist *agency* das fluid-flüchtige, ereignishaft Subversive. Strukturen sind „Modalitäten und Medien menschlichen Handelns“, sie entstehen in den Interaktionen der Zeitgenossen, werden dort gespeichert, reproduziert und verändert. Der mit dichotomischem Gebahren mitunter behauptete Gegensatz zwischen einer handlungs- und einer *agency*-orientierten Analyse ist dieser Sicht gemäß keiner. „Struktur“ und „Handlung“ werden zu aufeinander bezogenen Kategorien.

Die Forderung, sich den Praktiken nationalstaatlicher und imperialer Herrschaft aus der Perspektive derer zu nähern, die ihnen unterworfen waren, ist in der historischen Forschung in verschiedenen Kontexten – und besonders einflussreich seitens der *subaltern studies* und *postcolonial studies* – immer wieder gestellt

⁵⁸ Diese Kritik siehe besonders pointiert bei SCIORTINO, *Between Phantoms*, S. 17–43.

⁵⁹ Eine interessante Ausnahme bildet der Aufsatz von CONSTANTINE, *Migrant Labour*, S. 319–341. Vgl. für einen stärker wahrnehmungs- und erfahrungsgeschichtlichen Blick auf Migrationsprozesse zudem MERGEL, *Transnationale Mobilität*, S. 251–297.

⁶⁰ LÜDTKE, *Eigen-Sinn; oder der Ansatz von EVANS, Tales from the German Underworld*, S. 1–10.

⁶¹ WELSKOPP, *Sozialgeschichte der Väter*, S. 173–198.

⁶² Ebd., S. 179.

worden.⁶³ Nicht immer erlaubt es die Quellenlage, sie zu erfüllen. Auch im Folgenden dominiert die Perspektive der Bürokratie, indem es in erster Linie Verwaltungs- und Polizeiakten sind, auf denen die Analyse basiert. Dennoch soll diese Perspektive durch den Blick auf die Handlungsstrategien der Migrantinnen und Migranten ergänzt werden. Dazu dienen zum einen deren Selbstzeugnisse, etwa deren Erinnerungen oder ihre im deutschen Fall ausgiebig dokumentierten Proteste gegen Ausweisungsbefehle. Zum anderen eröffnen die Unterlagen der Hilfsorganisationen und Verbände, die sich für Migranten engagierten – wie im britischen Fall das Jewish Board of Guardians – wichtige Einblicke in die migrantische Perspektive. Davon abgesehen soll deren Stimme schließlich in den Verwaltungs- und Polizeiakten selbst gesucht werden.⁶⁴

Vom Staat als „illegal“ oder „irregulär“ markierte Verhaltensweisen (wie die Überquerung der Grenzen jenseits der Kontrollstationen, der Aufenthalt ohne Pass, die Beschäftigung ohne gültige Arbeitserlaubnis) schlagen sich nur dann in den Akten nieder, wenn sie entdeckt oder wenn sie als Problem verwaltungsintern diskutiert werden. Insofern ist es in der Regel kaum möglich, das Ausmaß und die Häufigkeit solcher Handlungsweisen quantitativ zu bestimmen. Vielmehr müssen individuelle Fälle dazu dienen, das konkrete (legale oder illegale) Verhalten der Migrantinnen und Migranten zu beschreiben. Der Blick auf das Verwaltungshandeln wird damit durch die Frage ergänzt, mit welchen Strategien die Ein- und Transitwanderer auf die amtlichen Regulierungsversuche reagierten – die Frage also, wie weit die versuchte Beschränkung der Zuwanderung tatsächlich reichte und was für ein Kontrollverhältnis zwischen Staat und Migrant sie etablierte.

Administrative Praktiken, moderne Herrschaft und das Wissens des Staates

Die historische Forschung hat die administrative Praxis und die verschiedenen Entscheidungsträger, in deren Händen sie lag, bisher zu wenig in ihre Überlegungen einbezogen. Auch die für die deutsche Migrationspolitik nach 1871 zentralen Publikationen von Klaus J. Bade, Jochen Oltmer oder Ulrich Herbert behandeln in erster Linie die über Gesetze und Verordnungen etablierte Politik.⁶⁵ Ähnliches gilt für die Studien, die sich mit der britischen Politik des frühen 20. Jahrhunderts befassen: Sie stellen vor allem die Geschichte der verschiedenen (an erster Stelle der

⁶³ Siehe dazu v.a. die Debatten der *subaltern studies group* um Gayatri Chakravorty Spivak, Ranajit Guha, Partha Chatterjee und Dipesh Chakrabarty in der Zeitschrift *Subaltern Studies* sowie den programmatischen Aufsatz von SPIVAK, *Can the Subaltern speak?*, S. 271–313. Vgl. auch dies., *Subaltern Studies*, S. 3–34.

⁶⁴ Dazu – zu einer Lesart des *reading against the grain* und den damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten – siehe vor allem SPIVAK, *Can the Subaltern speak?*

⁶⁵ Selbst wenn die Schwerpunkte ihrer Untersuchungen divergieren, bleibt für ihre Analysen die Frage nach dem Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und politischen Faktoren zentral. BADE, *Land oder Arbeit*; ders., *Preußengänger*, S. 91–162; ders., *Politik und Ökonomie*, S. 273–299; ders., *Transnationale Migration*, S. 182–211; ders., *Vom Auswanderungsland*, S. 433–485; OLTMER, *Migration*; HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik*, bzw. ders., *Geschichte der Ausländerbeschäftigung*.

jüdischen) Zuwanderergruppen in den Mittelpunkt und befassen sich mit den politischen Reaktionen darauf bzw. behandeln die Formulierung einer Ausländer-Gesetzgebung.⁶⁶ Doch werden im deutschen wie im britischen Fall die Implementierung solcher Vorgaben und die administrative Ebene nicht ausreichend behandelt.

Tatsächlich ist die Verwaltung von Migration kaum als ein linearer Prozess zu verstehen, bei dem eine politische Programmatik kongruent in effiziente administrative Abläufe übersetzt wird. Vielmehr stehen politische Ziel- und administrative Umsetzung in einem komplexen Verhältnis, bei dem es zu ständigen Reibungsverlusten zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen kommen kann und kam. Pfadabhängigkeiten – die eingespielten Abläufe und regionalen oder nationalen Traditionen einer Bürokratie – prägen den Umgang mit Immigrantinnen und Immigranten damit ebenso wie die Eigendynamik der Migrationsbewegungen. Der bürokratische Alltag an den Grenzen, auf den Konsulaten und Meldebehörden ist damit eher als Ausdruck eines Prozesses zu verstehen, bei dem durch „kontinuierliche Reparaturarbeit“ beständig auf Veränderungen reagiert wird.⁶⁷ Dieses dynamische Wechselverhältnis zwischen politischen Rahmenbedingungen, administrativen Praktiken und sozialen Prozessen, das sich historisch in einem Staat entwickelt, wird im Folgenden als „Migrationsregime“ bezeichnet.⁶⁸

Administrative Praktiken entstehen als Elemente nationalstaatlicher und imperialer Herrschaft, bzw. treten der Staat und das Empire symbolisch wie tatsächlich mittels dieser Praktiken in Beziehung zu den Bürgern und Kolonisierten.⁶⁹ Autoren wie Zygmunt Bauman oder Giorgio Agamben haben in diesem Zusammenhang auf das zerstörerische Potential einer klassifizierenden und rationalisierenden Bürokratie verwiesen.⁷⁰ Den gemeinsamen Fluchtpunkt ihrer kritischen Analysen der Moderne bildet zumeist der Holocaust und die Entstehung totalitärer Herrschaft. Die nationalsozialistische Vernichtungsmaschinerie erscheint im Licht dieser Schriften weniger als eine Entgleisung der modernen Zivilisation, denn als eminent modernes Phänomen.⁷¹ Die folgende Analyse geht nun nicht davon aus, dass moderne Bürokratien notwendigerweise eine destruktive Dynamik entwickelten. Sie zeigt aber, dass die staatliche Intervention in Wanderungsprozesse im frühen 20. Jahrhundert eng mit der Entwicklung des modernen Verwaltungsstaates verknüpft war und einem sozialplanerischen Impetus folgte.

⁶⁶ Zur Geschichte der britischen Einwanderungspolitik vgl. v. a. GARTNER, *Jewish Immigrant; ROCHE, The Key*; GARRARD, *The English*; GAINER, *Alien Invasion*; HOLMES, *John Bull's Island*; FELDMAN, *Englishmen and Jews*; SCHÖNWÄLDER und STURM-MARTIN (Hrsg.), *Die britische Gesellschaft*.

⁶⁷ SCIORTINO, *Between Phantoms*, S.32f.

⁶⁸ „to signify the set of rules and practices historically developed by a country in order to deal with the consequences of international mobility through the production of a hierarchy – usually messy – of roles and statuses.“ SCIORTINO, ebd., S.32.

⁶⁹ Zu imperialen Praktiken und ihrer Zirkulation vergleiche den Aufsatz von STOLER und MCGRANAHAN, *Refiguring Imperial Terrains*, S.17–59.

⁷⁰ Siehe etwa BAUMAN, *Dialektik der Ordnung*; AGAMBen, *Homo sacer*.

⁷¹ So Bauman: „Der Holocaust ist ein legitimer Bewohner im Haus der Moderne, er könnte in der Tat in keinem anderen je zu Hause sein.“ Ebd., S.31.

Die Begriffe der „Erfassung“, „Kontrolle“ und „Regulierung“ dienen hierbei nicht nur als analytische Instrumentarien, sondern sie entsprechen der Sprache der zeitgenössischen Quellen. Politiker und Verwaltungsbeamte begannen im untersuchten Zeitraum sowohl im britischen wie im preußischen Kontext davon zu sprechen, Wanderungsprozesse „kontrollieren“ (*to control*), sie „verwalten“ (*to administer*) oder „regulieren“ (*to regulate*) zu wollen. Albert Thomas etwa stellte 1927 fest, dass die zeitgenössischen Regierungen Migrationsbewegungen nun einer „zunehmenden strikten Kontrolle“ unterwarfen und die „spontanen Bewegungen, auf denen Migration bisher basierte“ durch „politische Intervention und bewusste, methodische Planung“ ersetzten. Als Leiter des International Labour Office beurteilte Thomas die Lage zweifelsfrei aus der Sicht des Bürokraten: Er sah in den Wanderungsprozessen ein Problem, das es mit Hilfe „detaillierter Regulierungen“ in Angriff zu nehmen galt und begriff die eigene Aufgabe als ordnende, rationalisierende, kontrollierende und optimierende, kurz: als moderne Verwaltungstätigkeit.⁷²

In diesem Zusammenhang noch eine Anmerkung zu den Sprachgewohnheiten der vorliegenden Analyse: Wiederholt ist im Folgenden von den „Techniken“ oder „Instrumenten“ der Regierung und Verwaltung die Rede, oder von den „Mechanismen“ der Kontrolle und Regulierung. Diese Art und Weise, Verwaltung und Politik zu beschreiben, greift auf einen bewährten metaphorischen Cluster zurück, auf einen Diskurs nämlich, der Regierung als eine Maschine visualisiert und staatliche Herrschaft mit Hilfe von Anleihen an die Mechanik begreift.⁷³ Dagegen ist an sich nicht viel einzuwenden. Wichtig scheint nur, sich der Implikationen und der Auslassungen dieser Metaphorik bewusst zu werden. Die Rede von einer Herrschafts- oder Regierungsmaschinerie etwa droht, die individuellen Akteure zu bloßen Vollzugsgehilfen eines übergeordneten Funktionsprinzips zu degradieren. Des Weiteren blendet ein mechanisches Bild, das sich an kausalen Wirkbeziehungen des Funktionierens oder Nicht-Funktionierens orientiert, sowohl die Vielfalt von Machtbeziehungen wie auch die komplexen Handlungsmotivationen der einzelnen Akteure aus. Migrationsregime lassen sich schwerlich als wohl geölte Maschinen verstehen, die lediglich einem Ziel folgen und es wieder und wieder umsetzen. Sie organisieren eher eine Vielzahl oftmals auch widerstreitender Interessen und sind nicht statisch, sondern dynamisch. Dem geschuldet, ändern sich auch die Konstellationen ständig, innerhalb derer bestimmte Migrantengruppen gemäß ihrer ethnischen, sozialen oder religiösen Zugehörigkeit als unerwünscht oder erwünscht eingeordnet, aus- und eingeschlossen werden. Dieser Komplexität gilt es gerecht zu werden, um sich der Wirkmacht der Rede von der Regierung als Maschine nicht hilflos auszuliefern.

Eine Geschichte der Verwaltung und der administrativen Praktiken ist stets auch eine Geschichte des Wissens, über das eine Verwaltung verfügte. Das Wissen des Staates in Form von Statistiken, sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Ex-

⁷² THOMAS, *Migration and its Control*, S.258.

⁷³ Jon Agar geht in seiner Studie auf die Wirkmacht des metaphorischen Clusters von *government as a machine* ein. AGAR, *The Government Machine*.

pertisen oder als Ergebnis sicherheitspolitischer Technologien ist im Laufe der letzten Jahre vermehrt in den Fokus der historischen Forschung geraten. Eine Reihe von Studien bewegen sich an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik und fragen nach den Einflüssen wissenschaftsförmigen Wissens auf politische Entscheidungen;⁷⁴ sie umkreisen den Prozess einer Verwissenschaftlichung der Politik oder widmen sich den Experten, die Wissen aus der Wissenschaft in die Politik tragen. Auch verwaltungsgeschichtlich ist die Frage relevant, wie Bürokratien an die für das Regierungshandeln notwendigen Informationen kamen, und wie sie diese Informationen organisierten und kommunizierten.⁷⁵ Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden behandelt, welches Wissen über Migrationsprozesse den beiden Bürokratien jeweils zur Verfügung stand, bzw. welches Wissen über Migrationsprozesse sie schufen und welche Kategorien sie etablierten, um Zuwanderung, Arbeitswanderung oder Transitwanderung zu verwaltungstechnischen Einheiten zu machen, um die ausländische von der inländischen Bevölkerung zu unterscheiden und um innerhalb der Migranten zwischen verschiedenen Gruppen zu differenzieren (etwa entlang der Trennlinie von weiß/nicht-weiß, jüdisch/nicht-jüdisch, westeuropäisch/osteuropäisch).

Vergleich, Transfer, Verflechtung

Ob bei der Frage nach Vergleich, Transfer und Verflechtung, bei der Analyse von *shared* und *entangled histories* oder dem Projekt einer *histoire croisée*: Im Zuge einer sich internationalisierenden historischen Forschung haben transnationale Perspektiven in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.⁷⁶ Dabei gehört

⁷⁴ Vgl. etwa die Beiträge in dem Band von COLLIN und HORSTMANN (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, insbesondere dies., *Das Wissen des Staates – Zugänge*, S. 9–38. Zum Konzept der Verwissenschaftlichung vgl. zudem RAPHAEL, *Verwissenschaftlichung des Sozialen*, S. 165–193; ders., *Experten im Sozialstaat*, S. 231–258. Stellvertretend für ein stetig wachsendes Konvolut an Schriften sei hier die ausgezeichnete Studie von TOOZE, *Statistics and the German State*, genannt sowie für den Bereich der Bevölkerungsstatistik die Analyse von ROSENTHAL, *L'intelligence démographique*.

⁷⁵ Vgl. dazu für England HIGGS, *The Information State*; sowie AGAR, *The Government Machine*, der sich vor allem mit dem Einfluss veränderter Informationstechnologien auf die Verwaltung befasst.

⁷⁶ Die meisten dieser Ansätze sind stark von den *postcolonial studies* inspiriert. Zum Konzept der *shared history* vgl. etwa STOLER und COOPER, *Between Metropole and Colony*, S. 1–56; sowie zur *entangled history* den Band von CONRAD und RANDERIA (Hrsg.), *Jenseits des Eurozentrismus* (dort insbesondere die Einleitung). Die Debatten zum Transfer und zur *histoire croisée* haben sich eher im Kontext der deutsch-französisch ausgerichteten Literatur- und Geschichtswissenschaft entwickelt. Zum Ansatz der *histoire croisée* vgl. WERNER und ZIMMERMANN, *Vergleich*, S. 607–636; dies., *Beyond Comparison*, S. 30–50. Zum aktuellen Stand der transnationalen Geschichte allgemein siehe BUDDE et al. (Hrsg.), *Transnationale Geschichte*. Siehe außerdem die Beiträge in dem gleichnamigen hsozkult-Forum <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2005> [Stand 1. November 2009]. Siehe zudem, mit Blick auf das Deutsche Kaiserreich, die Beiträge in dem Sammelband CONRAD und OSTERHAMMEL (Hrsg.), *Das Kaiserreich transnational*.

es zu den Gemeinplätzen der transnationalen Geschichtsschreibung, auf die Bedeutung von Migration für Verflechtungs- und Transferprozesse zu verweisen. Demnach gehören Migranten maßgeblich zu jenen Akteuren, die Austauschprozesse zwischen verschiedenen Kulturen oder Räumen vorantreiben. Ihr Alltag scheint sich als Beispiel gelebter Transnationalität besonders für die Kritik an national geprägten Kategorien zu eignen, der sich historische Studien zu Transfer, Verflechtung und Vergleich häufig verpflichtet sehen. Denn zweifelsfrei sind Ein- und Auswanderung (per definitionem) Prozesse, die sich über nationalstaatliche Grenzen hinausbewegen. Doch ist zugleich – zumindest für einen Großteil des 20. Jahrhunderts – schwerlich zu übersehen, dass sich die dominierende Logik nationalen Denkens an kaum einer Gruppe so deutlich zeigen lässt wie eben an den Migranten. Denn sie sind an erster Stelle mit staatlichen Grenzregimen konfrontiert, an ihnen entladen sich immer wieder die Spannungen zwischen verschiedenen nationalstaatlichen Regelsystemen, und sie können schließlich selbst in der Diaspora zu überzeugten Akteuren des Nationalen werden. Diese Verschränkungen von transnationalen und nationalen Dynamiken lassen sich durch eine reine Transferanalyse nicht erfassen. Sie bedürfen der Kombination vergleichender und verflechtender Verfahren.⁷⁷

Einer Definition von Thomas Welskopp gemäß verfolgt der „historische Vergleich [...] die Ausprägung eines Phänomens [...] in mehr als nur einem Kontext.“⁷⁸ Das vergleichende Verfahren fragt nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der gewählten Vergleichsgegenstände im Hinblick auf einen Vergleichsmaßstab und versucht, sie zu erklären. Insofern erlaubt der Vergleich die Frage nach dem Spezifischen und nach dem (All)Gemeinen der untersuchten Prozesse und eröffnet die Möglichkeit, generalisierende Annahmen kritisch zu überprüfen.⁷⁹ Die Vergleichsanordnung ist in der Vergangenheit wiederholt als ein analytisches Setting beschrieben worden: als ein Labor, das es erlaubt, Faktoren zu isolieren und kausale Zusammenhänge herzustellen. Doch ist gerade der Versuch, die historische Komparatistik in die Nähe naturwissenschaftlicher Methoden zu rücken, von ihren Kritikern – berechtigterweise – angegriffen worden: Indem sich die vergleichende Geschichtswissenschaft an szientizistischen Modellen orientiere, vernachlässige sie die Komplexität des historischen Geschehens.⁸⁰

⁷⁷ Ein Plädoyer für die vergleichende Analyse nationaler Migrationspolitiken siehe bei FAHRMEIR, *Law and Practice*, S.301–315, 312. Vgl. außerdem die Bemerkungen von OLTMER, *Deutsche Migrationsverhältnisse*, S.483–520, 494. Siehe auch GREEN, *The Comparative Method*, S.57–72; sowie für den deutsch-britischen Fall die komparative Studie von SCHÖNWÄLDER, *Einwanderung und ethnische Pluralität*.

⁷⁸ WELSKOPP, *Stolpersteine auf dem Königsweg*, S.339–367, hier 343.

⁷⁹ KAELEBLE, *Der historische Vergleich*; HAUPT und KOCKA, *Historischer Vergleich*, S.9–43; HAUPT, *Historische Komparatistik*, S.137–149. Vgl. außerdem das differenzierte, um den Begriff des „tertium comparationis“ gruppierte Vergleichsmodell bei HERBST, *Komplexität und Chaos*, S.76–99.

⁸⁰ Vgl. etwa die prononcierte Kritik von Espagne als einem Vertreter der Kulturtransfer-Forschung: ESPAGNE, *Sur les limites du comparatisme*, S.112–121; während Middell eher eine Verbindung beider Ansätze nahe legt: MIDDELL, *Kulturtransfer*, S.7–41.

Die historische Komparatistik, so der Vorwurf, folge Emile Durkheims Bild vom Vergleich als einem „indirekten Experiment“, ohne zu reflektieren, dass gerade die historische Forschung schwerlich von den jeweiligen Kontexten und gegenseitigen Beziehungen abstrahieren könne, vor deren Hintergrund die untersuchten Phänomene sich entwickelten. Auch drohten die Vorannahmen, die einen Vergleich strukturieren, dessen Ergebnisse zu präjudizieren.

Insbesondere die Repräsentanten der Kulturtransfer-Forschung haben bemängelt, dass die klassische sozialgeschichtliche Komparatistik Austauschprozesse zu wenig in Betracht gezogen habe und auf diese Weise eine Homogenität ihrer Gebiete suggeriere, die de facto nicht bestanden habe.⁸¹ Indem er sich primär auf nationalstaatlicher Ebene bewege, reproduziere der Strukturvergleich ein statisches Nationsdenken und ignoriere die Hybridität der betrachteten Gegenstände. Demgegenüber betont die Transferforschung die Interferenzen zwischen Kulturen bzw. Räumen und untersucht den Transfer von Personen, Objekten und Konzepten.⁸² Sie fragt vornehmlich nach Formen des Austausches, der Übersetzung und Aneignung. Während die Transferforschung damit das Augenmerk auf die Prozesshaftigkeit und Fluidität des Geschehens lenkt, klagen die Vertreter der *histoire croisée* einmal mehr ein, sich der Verflechtung der historischen Objekte ebenso gewahr zu werden wie der Implikationen der eigenen Begriffe und der vielfältigen Beziehungen zwischen den Untersuchungsobjekten und dem Forscher bzw. der Forscherin (die durch ihren kulturell gebundenen Standort stets Teil des Settings sind, das sie zu untersuchen wünschen).⁸³ Der Ansatz regt damit vor allem dazu an, im Rahmen einer komparativen Analyse die eigenen Analysekategorien (die im vorliegenden Fall stets zwischen dem deutschen und anglo-amerikanischen Sprachraum vermitteln müssen) kritisch zu beleuchten – und damit den Forschungsprozess selbst zu reflektieren und in die Untersuchung mit einzubeziehen.

Kulturtransfer und Strukturvergleich wurden mitunter als separate und unvereinbare Ansätze präsentiert und der statische, analytische, sozialhistorische Vergleich der fluiden, deskriptiven Analyse von Kulturtransfers gegenüber gestellt. De facto sind beide in der Praxis schwer voneinander zu trennen, bzw. erscheint es angemessen, sie flexibel und ergänzend zu verwenden. Überhaupt dominieren in der Debatte um Vergleich und Transfer mittlerweile die versöhnlichen Stimmen.⁸⁴ Sofern komparative Studien danach fragen, wie sich ihre Vergleichseinheiten im

⁸¹ Ebd. Die Gegenüberstellung beider Ansätze siehe bei GEPPERT und MAI, Vergleich und Transfer, S.95–111; KÄLBLE und SCHRIEWER (Hrsg.), Vergleich und Transfer; PAULMANN, Internationaler Vergleich, S.649–685.

⁸² MIDDELL, Kulturtransfer, S.18.

⁸³ WERNER und ZIMMERMANN, Vergleich; dies., Beyond Comparison.

⁸⁴ „Because comparison is the only procedure to disentangle the general from the specific in each particular national context, comparative and transfer historiography are necessarily complementary and therefore constitute one and the same project.“ LORENZ, Comparative Historiography, S.25–39, hier S.30. Siehe die ähnlich lautenden Urteile von PAULMANN, Internationaler Vergleich, S.685; KÄLBLE, Der historische Vergleich, S.20f; MIDDELL, Kulturtransfer, S.36.

Austausch mit anderen herausbilden (und Transferstudien die unterschiedlichen Kontexte, in denen Austauschprozesse stattfinden, vergleichend einordnen), lassen sich Vergleich und Kulturtransfer demnach problemlos verbinden.⁸⁵ Denn natürlich ist der Einwand berechtigt, dass bei einem Vergleich überprüft werden muss, inwiefern die Vergleichsgegenstände tatsächlich separate Einheiten darstellten und inwieweit sie sich gegenseitig beeinflussten. Nationalstaaten bildeten auch Ende des 19. Jahrhunderts keine monolithische Einheiten, sie waren in sich regional differenziert und in supranationale Prozesse eingebunden. Die folgende Studie kombiniert daher eine primär komparative Struktur mit der Frage nach beziehungsge- schichtlichen Aspekten und transnationalen Bezügen.

Ein- und Auswanderung sind per definitionem Prozesse, die sich über nationalstaatliche Grenzen hinausbewegen. Dabei formieren sich die verschiedenen Migrationsströme (Überseewanderung und Remigration, saisonale Arbeits- und bleibende Zuwanderung) zu Migrationssystemen, die sich über einen weiten geographischen Raum erstrecken.⁸⁶ Diese Systeme gehorchen eigenen Rhythmen und bilden eigene Netzwerke aus; sie umspannen transnationale Räume, die sich nicht mit der politischen Geographie separater Nationalstaaten decken. Selbst wenn sie je spezifische Zuwanderungsmuster aufwiesen, waren auch Großbritannien und das Deutsche Reich eingebunden in ein solch übergreifendes System einander überlagernder Migrationsströme. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts dominierte dabei innerhalb des interkontinentalen atlantischen Systems, dessen zentraler Umschlagplatz die Vereinigten Staaten waren, die Wanderungsrichtung von Osten nach Westen: Saisonal wandernde europäische Arbeitsmigranten begaben sich nach Frankreich, Deutschland und (wenngleich in geringerem Maße) nach Großbritannien. Seeleute, die in Shanghai oder anderen Handelszentren anheuer- ten, zirkulierten in einem eigenen Netzwerk von Hafenstädten, zu denen auch deutsche und britische Städte wie Hamburg, London und Liverpool zählten.⁸⁷ Und Millionen vor allem ost- und südosteuropäischer Auswanderer strebten nach Übersee und durchquerten auf der Reise zu ihren Abfahrts- und Anfahrts- hafen sowohl das Deutsche Reich als auch Großbritannien, während zugleich andere auf ähnlichen Wegen in ihre Heimat zurückkehrten.⁸⁸ Die politischen Eliten waren sich der

⁸⁵ So plädieren Christoph und Sebastian Conrad dafür, in einer „flexiblen und situativen Kombination beider Verfahren die komplementären Stärken unterschiedlicher Ansätze zu nutzen.“ CONRAD und CONRAD (Hrsg.), *Die Nation schreiben*, S. 18f.

⁸⁶ Zur historischen Analyse weltweiter Migrationssysteme siehe HOERDER, *Changing Paradigms*; ders., *Cultures in Contact*, S. 331: „After the 1820s, the several regional European migration systems, circular movements, and one-directional flows [...] became an integrated hemispheric system extending from Russia's Jewish Pale of Settlement [...] to Chicago, New Orleans, Buenos Aires, and beyond.“ Ein Plädoyer für die (von Wallerstein inspirierte) Analyse von Migrationsbewegungen innerhalb globaler ökonomischer Systeme siehe auch bei MORAWSKA, *Labor Migrations*, S. 237–272.

⁸⁷ Zum Beispiel der chinesischen Seeleute in Hamburg siehe AMENDA, *Fremde – Hafen – Stadt*.

⁸⁸ Inspiriert von Braudels Studie der Mittelmeerregion hat Walter Nugent den Versuch gemacht, eine Geschichte der atlantischen Region als eines einheitlichen Migrationsraums zu schreiben. NUGENT, *Crossings*.

Position ihrer Staaten in derart übergreifenden Wanderungssystemen durchaus bewusst. Veränderungen in den Zugangspolitiken anderer Länder, namentlich in den Vereinigten Staaten, nahmen sie in der Regel wahr. Außerdem hing ihre Situation eng mit den Geschehnissen in den Ausgangsländern zusammen. Die Pogrome gegen die jüdische Bevölkerung in Russland etwa bestimmten nach 1880 maßgeblich die jüdische Zuwanderung nach Großbritannien und Deutschland.

Auch stieg im betrachteten Zeitraum die internationale Vernetzung von Politik und Wissenschaft. Auf Kongressen, über Publikationen und in Verbänden entstanden internationale Foren, die die Debatten auf nationaler Ebene zu beeinflussen begannen: Auf den Sanitätskongressen wurden gesundheitspolitische Maßnahmen gegenüber Migrant*innen beschlossen. Das International Labour Office nahm in der Zwischenkriegszeit seine Arbeit auf und sammelte statistische Daten zur weltweiten (Arbeits-)Migration. Der Völkerbund veranstaltete Konferenzen, auf denen die Delegierten Richtlinien für eine gemeinsame Migrations- und Passpolitik formulierten. In diese internationale Entwicklung waren sowohl Deutschland als auch Großbritannien eingebunden. Und selbst wenn Zuwanderer in Großbritannien vor 1930 nur in begrenztem Maße aus den Kolonien und Dominions kamen, ist kaum zu ignorieren, dass imperiale Interessen und Strukturen die britische Politik maßgeblich prägten. Im Falle des Deutschen Kaiserreichs dagegen war zwar das Kolonialgebiet kleiner und weniger maßgeblich für die metropolitanen Verhältnisse im Bereich der Migrationspolitik. Doch beeinflussten dort die quasi-kolonialen Verhältnisse in den ostpreussischen Provinzen die Politik entscheidend. Inter- und transnationale Strukturen bestimmten damit maßgeblich sowohl die Zuwanderung in beide Länder wie den Umgang damit.

Während beide Staaten mit ihrer Politik auf Einflüsse jenseits der nationalstaatlichen Grenzen reagierten, entwickelte sich ihr Umgang mit Migrant*innen und Migrant*innen dennoch primär aus je spezifischen (deutschen und britischen) internen Gemengelagen und innerhalb des je eigenen bürokratischen Rahmens. Vor diesem Hintergrund lässt sich ihre jeweilige Politik der Migrationskontrolle durchaus vergleichend analysieren. Der komparative Zugang ermöglicht es in diesem Kontext weitreichender als eine rein nationalstaatliche Studie zu problematisieren, warum Regierungen kontrollierende Maßnahmen ergriffen und vor allem, wie sie das taten – welche Gruppen sie aufgrund welcher Kriterien ein- oder auszuschließen suchten, und welche Rechte und persönlichen Freiheiten den individuellen Migrant*innen in diesem Zusammenhang belassen oder genommen wurden.

Bei einem Vergleich der deutschen und britischen Entwicklungen ist es vermutlich unerlässlich, sich mit Blick auf die Sonderwegs-Debatte zu positionieren, die lange Zeit das motivierende Moment darstellte, um sozialhistorisch-komparative Analysen durchzuführen.⁸⁹ Seit den 1940er Jahren wählten eine Vielzahl vergleichender Studien zum 19. Jahrhundert und zur Weimarer Republik als ihren

⁸⁹ KOCKA, *Asymmetrical Historical Comparison*, S. 40–50.

eigentlichen Fluchtpunkt das Dritte Reich und kreisten um die Frage, welche spezifischen Strukturen und Mentalitäten den Deutschen den Weg in die nationalsozialistische Diktatur wiesen. Eine derartige Fragestellung birgt Probleme: Zum einen betrachtet sie die deutsche Entwicklung stets mit dem Wissen darum, was später kam und steht in Gefahr, eine Zeit nicht mitsamt ihrer vielfältigen Entwicklungsmöglichkeiten zu begreifen, sondern sie zu essentialisieren. Zum anderen interpretiert sie die nicht-deutschen Entwicklungen stets vor der Folie des (von vornherein als „abweichend“ gesetzten) deutschen Beispiels. Drittens schließlich impliziert die Rede von einem „Sonderweg“, dass es einen „normalen“ Weg gab.⁹⁰ Die vorliegende Studie versucht, derartige Effekte zu vermeiden. Sie gruppiert sich um einen Vergleich, der seine Dynamik aus der gleichgewichteten Betrachtung zweier Entwicklungen bezieht, und versucht, von der Konfrontation der beiden unterschiedlichen Narrative analytisch zu profitieren.

Dabei muss hinsichtlich der Vergleichsebenen noch differenziert werden: Im föderalen Deutschen Reich fielen Fragen der Einwanderungspolitik in der Regel in die Zuständigkeit der Länder. Deren Autoritäten orientierten sich zwar an den Vorgaben des Reichs, besaßen aber viel Spielraum bei der Gestaltung ihrer Ausländerpolitik.⁹¹ So hat Andreas Fahrmeir in seiner Studie zum Umgang mit „Fremden“ in Großbritannien und den deutschen Ländern während des 19. Jahrhunderts zeigen können, wie stark die deutschen Staaten in ihrer Politik divergierten und wie wenig einheitlich ihr Vorgehen war.⁹² Es fehlt an Analysen, die diesen Ansatz fortführen und nach den Unterschieden in den Verwaltungspraktiken innerhalb des Deutschen Reichs fragen. Auch im Rahmen der folgenden komparativen Untersuchung ist es nur begrenzt möglich, derart genau regional zu differenzieren. Doch da Preußen mit der stärksten Ein- und Arbeitswanderung konfrontiert war und den größten Einfluss auf die Politik der übrigen deutschen Länder besaß, orientiert sich die Untersuchung in erster Linie am preußischen Beispiel und stellt davon ausgehend den Bezug zur Situation im übrigen Deutschen Reich her. Die konkrete Verwaltungspraxis anderer deutscher Länder wird punktuell einbezogen, wobei vor allem das Beispiel Bremens wiederholt aufgegriffen wird, da Bremen zum einen eine eher liberale Tradition besaß und zum anderen als Hafenstadt von zahlreichen Transitmigranten frequentiert wurde. Im britischen Fall wiederum konzentriert sich die Analyse der Verwaltungspraxis auf das englische Beispiel, zumal der Großteil der ausländischen Migranten sich dort aufhielt. In der Literatur ist kaum behandelt worden, wie die schotti-

⁹⁰ Vgl. dieses Argument bei BLACKBOURN und ELEY, *Mythen deutscher Geschichtsschreibung*, S. 11f. Historikerinnen und Historiker distanzieren sich daher schon seit längerem vom Schema des Sonderwegs.

⁹¹ Zur historischen Entwicklung des Verhältnisses von Reich, Nation und Region vgl. die beziehungsgeschichtliche Studie von WEICHLEIN, *Nation und Region*; und die eher auf die Herausbildung kollektiver Identitäten konzentrierte Arbeit von KLEIN, *Zwischen Reich und Region*.

⁹² FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*.

sche, walisische und englische Verwaltung sich zueinander verhielten.⁹³ Auch hier erscheint es jedoch aus arbeitsökonomischen Gründen ratsam, sich primär auf ein Beispiel, eben das englische, zu konzentrieren. Im Kern geht es damit im Folgenden um einen Vergleich der preußischen und englischen Verwaltungspraxis, die dann jeweils in den weiteren deutschen und britischen Zusammenhängen situiert und in ihrer Verflochtenheit miteinander bzw. mit übergreifenden globalen Entwicklungen analysiert werden.

⁹³ Stefan Manz ist mit seiner Studie zu deutschen Migranten in Glasgow näher auf die dortige Politik eingegangen, unterlässt es aber weitgehend, die konkreten Beziehungen zwischen der englischen und schottischen Politik zu thematisieren. MANZ, Migranten und Internierte.

TEIL I: DIE HERAUSBILDUNG ZWEIER MIGRATIONSREGIME, 1880 BIS 1914

1. TRANSKONTINENTALE VERFLECHTUNGEN: VERÄNDERTE WANDERUNGSRÄUME UND -STRUKTUREN IN DER ATLANTISCHEN ÖKONOMIE

*Go West, life is peaceful there
Go West, in the open air
Go West, where the skies are blue
Go West, this is what we're gonna do
Village People*

*Thus in the beginning all the World was
America [...].*

John Locke¹

Das 19. Jahrhundert ist immer wieder als Jahrhundert der Wanderungen bezeichnet worden. Und wenngleich Migrationsprozesse zweifelsfrei zu den Konstanten der menschlichen Geschichte gehören, brachte das 19. Jahrhundert tatsächlich zuvor ungeahnte Formen der transkontinentalen Mobilität mit sich. Im Zuge der massenhaften Wanderungen nach Übersee verließen Millionen von Europäern zeitweilig oder bleibend ihre Heimatorte. Auf dem Weg von der Alten in die Neue Welt begaben sie sich in die Vereinigten Staaten und nach Kanada oder gegen Ende des Jahrhunderts auch nach Südamerika, Australien und Neuseeland.² Gerade wenn sie aus dem süd- und osteuropäischen Raum kamen, durchquerten die Reisenden auf ihrem Weg nach Übersee dabei andere europäische Staaten wie das Deutsche Reich und Großbritannien. Um diesen Transit von jährlich Hunderttausenden gruppierte sich bald eine elaborierte verkehrstechnische Infrastruktur, um die es im folgenden Kapitel gehen soll.

Die Gründe für diese Massenmigration, die bis zum Ersten Weltkrieg geschätzte 50 bis 60 Millionen Europäerinnen und Europäer westwärts nach Übersee führte, sind vielfältig.³ Der neo-klassischen ökonomischen Analyse galt Immigra-

¹ LOCKE, Two Treatises of Government, Second Treatise, Sec. 49, S. 319.

² Übergreifende Darstellungen dieser Epoche siehe in PAGE MOCH, Moving Europeans, HOERDER, Cultures in Contact; BADE, Europa; SASSEN, Migranten. Zur Migration im atlantischen Raum siehe NUGENT, Crossings.

³ Die genauen Angaben schwanken. Leslie Page Moch nennt für den Zeitraum von 1860–1914 die Zahl von 52 Millionen Migranten, die Europa verließen. PAGE MOCH, Moving Europeans, S. 147. Bade verweist auf die Zahlen von Körner, der davon ausgeht, dass 1820–1914 63 Millionen brutto bzw. netto 50–55 Millionen Europäer nach Übersee auswanderten. BADE, Europa, S. 142, 165. Nugent zitiert mehrere Schätzungen: 55 Millionen in der Phase von 1846–1924 (mit einer geschätzten Rückwanderung von 25%) oder 55–60 Millionen für die Zeit von

tion lange als das Ergebnis von Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung und den Lohnbedingungen zwischen der Ausgangs- und Zielregion. Immigranten, so die Annahme, verließen aus wirtschaftlichen Motiven und aufgrund eines rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls ihre Heimatorte.⁴ Tatsächlich ist die Frage, warum sich Migranten auf den Weg begaben, jedoch zu komplex, um sie mit einem wirtschaftszentrierten Erklärungsmodell von Push- und Pull-Faktoren zu analysieren. Wie Migrantinnen und Migranten die Nachfrage nach Arbeit und ihren potentiellen wirtschaftlichen Erfolg einschätzten, beeinflusste zwar ihre Entscheidung zu gehen. Doch war ebenso wichtig, wie sie alle übrigen Risiken abwogen und was sie sich aus emotionaler, sozialer, politischer oder kultureller Sicht von ihrer Abreise versprachen.⁵ In was für Netzwerke sie in ihrer Heimat eingebunden waren, beeinflusste ihr Verhalten maßgeblich. Sofern bereits andere aus ihrem Dorf oder ihrer Stadt ausgewandert waren, denen sie nachfolgen konnten, vereinfachte das die Abreise. Vielfach zahlten Familienmitglieder oder Bekannte, die bereits in Amerika lebten, die Überfahrt und sandten Geld bzw. Fahrkarten. Von den Italienern, die sich vor 1908/09 aus dem Mezzogiorno in die Vereinigten Staaten begaben, besaßen 98,7% ein *prepaid ticket* oder zumindest die Adresse von Freunden oder Verwandten dort.⁶ Überhaupt war es für Auswanderungswillige leichter, wenn sie sich über die Briefe und Erzählungen von emigrierten Bekannten bereits vor ihrer Abreise darüber informieren konnten, welche Arbeits- und Wohnmöglichkeiten es gab und welche Reisewege empfehlenswert waren. Des Weiteren warben Agenten der Schiffflinien in den Ausgangsregionen um Reisewillige und versuchten sie – meist mit fragwürdigen Methoden – zur Reise nach Übersee zu bewegen.⁷ Kettenmigration und Wanderungstraditionen, bereits etablierte Netzwerke und Kommunikationsstrukturen beeinflussten damit maßgeblich die Entscheidung zu emigrieren.

Zwischen 1860 und 1914 folgte die transkontinentale Wanderung im atlantischen Raum der großen Nachfrage nach Arbeitern in der westeuropäischen, nord- und südamerikanischen Ökonomie. Die Globalisierung von Wirtschaftsbe-

1820–1930 oder 35,4 Millionen für die Jahre 1871–1915. NUGENT, Crossings, S. 29f. Zum Anteil der Migrantinnen erklärt Page Moch, dass von 1820 bis 1928 Frauen etwa 40% der englischen, schottischen, schwedischen und deutschen Migration in die USA sowie beinahe die Hälfte der irischen und der jüdischen Migration aus Osteuropa ausmachten. Ihr Anteil an der Emigration aus den italienischen Regionen war allerdings kleiner. PAGE MOCH, *Moving Europeans*, S. 153f.

⁴ Einen knappen Überblick über alte und neue Erklärungsansätze in der Migrationsgeschichte siehe bei HOERDER, *Cultures in Contact*, S. 8–21.

⁵ „Auswanderungsmotive [...] reichten jenseits der konkreten, in der Regel vorwiegend beruflich-sozial geprägten individuellen Absichten, Ziele und Pläne allgemein vom Gedanken an größere persönliche Freiheits- bzw. Entfaltungsspielräume über bessere Chancen auf dem Heiratsmarkt bis zu der Vorstellung, in der Neuen Welt sei alles irgendwie ‚größer und besser‘.“ BADE, *Europa*, S. 147.

⁶ GABACCIA, *Emigranti*, S. 83.

⁷ Vgl. dazu SORI, *Emigration Agents*, S. 1–3; DRNOVŠEK, *Ljubljana and Emigrant Agencies*, S. 1–11; MARTELLINI, *Researching Emigration Agents*, S. 1–9; MORAWSKA, *Labor Migrations*, S. 237–272, v. a. 255ff.

ziehungen und Märkten hatte im Laufe des 19. Jahrhunderts, vor allem aber seit den 1860er Jahren stetig zugenommen. Im Zuge dessen bildete sich ein globaler Arbeitsmarkt heraus, und Arbeitskräfte wurden stetig mobiler. Insbesondere als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Überfahrten preiswerter und schneller wurden, erhöhte sich der Anteil derjenigen, die nur für eine gewisse Zeit nach Übersee oder in andere europäische Länder gingen, um später wieder zurückzukommen. Italienische und spanische Arbeiter etwa begaben sich im Winter nach Brasilien oder Argentinien, um dort auf den Obst- und Kaffeeplantagen zu arbeiten, und kehrten im nächsten Sommer wieder zurück.⁸ Zwar fehlen genaue Zahlen zur Rückwanderung, doch weisen die in Italien nach 1905 systematisch erfassten Daten darauf hin, dass zwischen 1905 und 1920 unter den italienischen Migranten in den Vereinigten Staaten der Prozentsatz der Remigranten bei 49% lag.⁹ Und Leslie Page Moch führt an, dass, während in den 1870ern aus den USA durchschnittlich 25% der Migranten zurückkehrten, in den 1890er Jahre diese Prozentzahl bereits auf 45% gestiegen war.¹⁰ Nicht für alle Migrantengruppen waren die Zahlen ähnlich hoch. Unter den irischen Migranten war der Anteil an Rückwanderern weitaus geringer, und von den russisch-jüdischen Migranten kehrten nur geschätzte 7% zurück.¹¹ Insgesamt jedoch prägten transnationale Lebenswelten und das Pendeln zwischen mindestens zwei Regionen häufig den Alltag der Migranten, ebenso wie den ihrer Familien und Bekannten. Eine rigide Unterscheidung zwischen permanenter und temporärer Migration, zwischen „definitiver Auswanderung und transatlantischer Arbeitswanderung“ ist vor diesem Hintergrund kaum möglich.¹²

Sowohl die britischen Inseln als auch die deutschen Länder gehörten lange zu den zentralen Ausgangsregionen der Überseewanderung. So zählten in den 1840er und frühen 1850er Jahren die irischen Emigranten, die der großen Hungersnot zu entfliehen suchten, zu den größten Einwanderergruppen in den Vereinigten Staaten,¹³ während zwischen 1871 und 1914 dann mehr Engländer und Waliser die britischen Inseln verließen. Sie wanderten vornehmlich in die Vereinigten

⁸ PAGE MOCH, *Moving Europeans*, S. 156.

⁹ Eine andere Schätzung geht davon aus, dass der Anteil der italienischen Remigration aus Buenos Aires und New York zwischen 44% und 53% lag. GABACCIA, *Emigranti*, S. 92 bzw. BAILY, *Immigrants*, Tab. 3.4.

¹⁰ PAGE MOCH, *Moving Europeans*, S. 156.

¹¹ Ebd. Jonathan Sarna vermutet dagegen, dass die Rate der jüdischen Remigration in den 80er und 90er Jahren weitaus höher, nämlich zwischen 15 und 20% lag. SARNA, *Myth of No Return*, S. 423–434, hier S. 425.

¹² Vgl. die diesbezügliche Bemerkung Jeannette Money: „No rigid distinction between permanent and temporary immigrant is possible. Few migrants actually intend to remain away from their country of origin forever [...]. Secondly where most individual immigrants come for a limited period only, immigrants as a group are permanently present. This group, despite its changing membership, may have the same long-term effects on society as a group of permanent settlers.“ MONEY, *Fences and Neighbors*, S. 24. Siehe zudem BADE, *Europa*, S. 141.

¹³ Insgesamt wanderten bis zum Ende des 19. Jahrhunderts ca. 4 Millionen Iren aus, entweder in die Vereinigten Staaten oder in andere europäische Länder (zumeist nach England). BADE, *Europa*, S. 154.

Staaten aus, bzw. begaben sich gegen Ende des Jahrhunderts vor allem nach Kanada, Australien oder Neuseeland.¹⁴ Im Fall der deutschen Länder war die Auswanderung in drei Kernzeiträumen besonders stark: 1846–1857, 1864–1873 und 1880–1893.¹⁵ Gerade im letztgenannten Zeitraum erreichte die Emigration aus dem Deutschen Reich ungeahnte Höhen. Zwischen der Reichsgründung und der Jahrhundertwende wanderten ca. 2,4 Millionen Menschen aus Deutschland aus, von denen der Großteil, ca. 90%, in die USA ging. 30% der Migranten in den Vereinigten Staaten kamen 1890 aus Deutschland.¹⁶ Nach 1893 ging die deutsche Auswanderung in die Neue Welt allerdings schlagartig zurück. Das hing einerseits damit zusammen, dass in den USA die Mitte der neunziger Jahre (1893–1897) einsetzende Wirtschaftskrise den Bedarf an Arbeitskräften vorübergehend senkte. Andererseits stieg in Deutschland im Zuge der Hochindustrialisierung die Nachfrage nach Arbeitskräften. In Folge dessen wandelte sich das Deutsche Reich binnen weniger Jahre zu einem „Arbeitsimportland“. Direkt vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs beschäftigten lediglich die Vereinigten Staaten mehr ausländische Arbeitskräfte als das Deutsche Reich.

Insgesamt verlagerte sich während des späten 19. Jahrhunderts innerhalb des atlantischen Raums der Schwerpunkt der Wanderbewegung, indem seit den 1880er Jahren die Auswanderung aus den süd-, südost- und osteuropäischen Ländern zunahm. Vor allem die polnisch und jüdisch besiedelten Gebiete in den Vielvölkerstaaten Russland und Österreich-Ungarn entwickelten sich zu wichtigen Ausgangsregionen. Außerdem wurde Italien zu einem Auswanderungs- bzw. Arbeitsexportland par excellence und blieb es bis weit in die Nachkriegszeit hinein. Aus dem noch jungen italienischen Staat begaben sich Millionen von Arbeitsmigranten nicht nur in andere europäische Länder, sondern auch nach Nord- und vor allem Südamerika.¹⁷ Zudem wanderte aus den polnischen Gebieten eine große Zahl von Migranten in die europäischen Nachbarstaaten und nach Übersee aus.¹⁸ Viele Polen und Polen waren landlose Landarbeiter oder Kleinstbauern aus ländlichen Gebieten und brachen meist aus wirtschaftlichen Motiven gen Westen auf. Die ökonomischen und sozialen Probleme der Region an der Peripherie der atlanti-

¹⁴ Nach Dirk Hoerder gingen zwischen 1871 und 1914 5,5 Millionen Engländer und Waliser, 2,3 Millionen Iren und 1,2 Millionen Schotten nach Übersee. HOERDER, *Cultures in Contact*, S. 338. Zu Umfang und Verlauf der britischen und irischen Migration vgl. auch NUGENT, *Crossings*, S. 44–54.

¹⁵ Wobei Klaus J. Bade in diesem Zusammenhang die These vertreten hat, dass es korrekter sei, von einer einzigen Welle zu sprechen, die im gegebenen Zeitraum sporadisch an- und abschwoll.

¹⁶ MARSCHALCK, *Bevölkerungsgeschichte*, S. 45. Laut Marschalck wanderten zwischen 1880 und 1893 1 783 700 Menschen von Deutschland nach Übersee aus. Ebd., S. 177.

¹⁷ Zwischen 1870 und 1914 ersuchten 4 Millionen Italiener, in die Vereinigten Staaten und nach Kanada auswandern zu dürfen, 6 Millionen gingen, um in anderen europäischen Ländern zu arbeiten, und 3 Millionen begaben sich nach Argentinien und Brasilien.

¹⁸ Waren es noch in den 1890er Jahren zwischen 30 000 und 50 000 Polen, die jährlich die USA erreichten, schwoll diese Zahl 1910 auf bis zu 130 000 und 1913 auf 175 000 jährlich an. MORAWSKA, *Labor Migrations*, S. 253. Laut Bade wanderten insgesamt 1,8 bis 2 Millionen Polen zwischen 1870 und 1914 in die USA aus. BADE, *Europa*, S. 159.

schen Ökonomie hatten bereits in früheren Jahren zur saisonalen Wanderung von Agrararbeitern geführt.¹⁹ Dieser Trend verstärkte sich gegen Ende des Jahrhunderts. Dabei kam noch in den 1880er Jahren ein Großteil der polnischen Auswanderer in den Vereinigten Staaten aus den preußisch-polnischen Gebieten, während kurz vor der Jahrhundertwende die meisten aus der Habsburgermonarchie stammten, und 1913 66% aus den russischen Gebieten waren.²⁰ Des Weiteren suchten jüdische Migranten, die im russischen Ansiedlungsrayon, Galizien und Rumänien siedelten, den zu Beginn der 1880er Jahre wachsenden Verfolgungen zu entfliehen, indem sie in die USA auswanderten. Nach der Ermordung des Zaren Alexanders II. 1881 bedrohte eine Welle von Pogromen die jüdische Bevölkerung. Angefangen mit den Maigesetzen von 1882 wurde ihre Situation während der folgenden Jahre durch eine Reihe diskriminierender Maßnahmen erschwert, und wirtschaftliche Nöte verschärften die Lage. Zwischen 1871 und 1914 brachen daher mehr als 2 Millionen Juden in die USA auf, von denen ca. 60% aus Russland und 20% aus Österreich-Ungarn stammten.²¹ In den Jahren nach der russischen Revolution 1905 erreichte diese Auswanderungsbewegung ihren Höhepunkt.²² Insbesondere England, bis zu einem gewissen Grad aber auch Deutschland, entwickelten sich zu wichtigen Zielländern für die ostjüdische Migration.²³

Innerhalb Europas, und spezifischer innerhalb Großbritanniens, der Niederlande, Frankreichs und des Deutschen Reichs, zeitigte die veränderte Wanderungsstruktur insofern Effekte, als die Migranten auf ihrem Weg nach Amerika andere europäische Staaten durchqueren mussten. Die Transitmigration entwickelte sich nach 1880 zu einem bedeutenden Phänomen, das Großbritannien und das Deutsche Reich insofern betraf, als viele der Amerikawanderer über deutsche bzw. britische Häfen ausreisten. Bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs, als der Wanderungsstrom vorübergehend abbrach, reisten jährlich Tausende und bald Hunderttausende durch das Deutsche Reich, um zu ihren norddeutschen Abfahrtschiffen zu gelangen. Allein über Bremen und Hamburg wanderten zwischen 1871 und 1914 über 5,3 Millionen Migranten aus Russland (ca. 2,32 Mill.), Österreich-Ungarn (ca. 2,96 Mill.) und Rumänien (ca. 46 000) aus.²⁴ Ebenso kamen in den englischen Hafenstädten jährlich Tausende von Migranten an, die dann in Zügen durch das Land reisten, um in Liverpool und anderen Städten ihr Schiff nach Übersee zu erreichen. Damit entwickelten sich die europäischen Auswande-

¹⁹ MORAWSKA, Labor Migrations.

²⁰ JUST, Amerikawanderung, S. 20.

²¹ Ebd., S. 22. Die von Nugent angegebenen Zahlen weichen davon etwas ab. Ihm zufolge umfasste die osteuropäisch-jüdische Migration in die Vereinigten Staaten 381 000 Migranten aus Österreich-Ungarn, 81 000 aus Rumänien und 1 557 000 (77%) aus dem Russischen Zarenreich. NUGENT, Crossings, S. 94.

²² In den Jahren von 1905 bis 1910 kamen so jährlich durchschnittlich 82 000 jüdische Migranten in die Vereinigten Staaten. SASSEN, Migranten, S. 95.

²³ England nahm zwischen den frühen 1880er Jahren und 1914 rund 120 000 jüdische Immigranten auf, während von den ca. 2 Millionen Juden, die zwischen 1880 und 1914 das Reich passierten, nur etwa 78 000 ansässig wurden. BLANK, Ostjuden, S. 324–332, hier S. 326.

²⁴ JUST, Amerikawanderung, S. 36.

rerhöfen zu wichtigen Schnittpunkten der Wanderbewegung. Hier konzentrierten sich für kurze Zeit die Emigrationswilligen unterschiedlicher Religion und Nationalität, hier befanden sich neben den Auswandererhallen auch die letzten Kontrollpunkte für Gesundheitsüberprüfungen – und hier schließlich waren die Sitze der Schifffahrtsgesellschaften.²⁵ Denn von dem lukrativen Geschäft mit der Massenwanderung profitierten an erster Stelle die Transporteure. Gerade die britischen und die norddeutschen Schiffslinien, die Hamburger *Hapag* und der Bremer *Norddeutsche Lloyd*, die englische *Cunard Line* oder auch die *White Star Line* gehörten seinerzeit zu den größten Schiffslinien der Welt. Sie bestritten einen Großteil ihrer Gewinne mit der Passagierschifffahrt und dem Transport der Auswanderer in die Neue Welt.

Bei ihrem Weg durch den Wanderungsraum Europa nutzten die Reisenden eine zunehmend grenzübergreifende verkehrstechnische Infrastruktur. Der „technologische Internationalismus“²⁶, die steigende Vernetzung der einzelnen Regionen mit Hilfe transnationaler Verkehrssysteme, war eine Voraussetzung für die massenhafte transkontinentale Mobilität. Immer effizienter organisierte Zugverbindungen und die verkürzten Passagezeiten der Dampfschiffe führten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer „Raumverkleinerung“ und gleichzeitigen „Raumerweiterung“; zu kürzeren Reisezeiten, die mit einer Erweiterung des Verkehrsraums einhergingen.²⁷ Mit der Umstellung von der Segel- auf die Dampfschifffahrt im Laufe der 1860er Jahre beschleunigten sich die Fahrten über den Atlantik deutlich. Dauerte die Überfahrt von Europa in die Vereinigten Staaten in den späten 1860er Jahren mit dem Segelschiff noch 44 Tage, benötigte ein Dampfschiff für die entsprechende Strecke 14 Tage. In den 1880er Jahre gelangte man binnen 10 Tagen in die USA, und nach 1900 war die Reise innerhalb von einer Woche möglich.²⁸ Zugleich führte die starke Konkurrenz zwischen den verschiedenen Schifffahrtslinien dazu, dass die Preise für Überfahrten stetig sanken.

In den Vereinigten Staaten wurde die um 1880 einsetzende Migration aus Süd-, Südost- und Osteuropa allerdings – anders als die frühere, von Iren, Skandinaviern, Briten und Deutschen geprägte Zuwanderung – misstrauisch beäugt. Einem von nativistischen und rassistischen Ressentiments geprägten Diskurs folgend, galten die *new immigrants* primär als mittellose und ungelernete Arbeiter, die wenig willkommen waren.²⁹ Die ersten restriktiven Maßnahmen richteten sich jedoch zunächst gegen eine andere Gruppe, nämlich die chinesischen Kontraktarbeiter. Mit dem Chinese Exclusion Law setzte 1882 in den Vereinigten Staaten eine Politik der Einreisekontrolle ein, die Chinesinnen und Chinesen möglichst vollständig

²⁵ Zur Geschichte des Auswandererhafens Bremen/Bremerhaven vgl. HOERDER, *Traffic*, S. 68–101.

²⁶ Zum Begriff der Infrastruktur und seinem Wert als analytisches Instrument vgl. VAN LAAK, *Infra-Strukturgeschichte*, S. 367–393.

²⁷ SCHIVELBUSCH, *Geschichte der Eisenbahnreise*.

²⁸ BADE, *Europa*, S. 134. Laut Nugent brauchte bereits der von der *Hapag* 1889 in Betrieb genommene Dampfer *Auguste Victoria* seinerzeit von Southampton bis New York sieben Tage. NUGENT, *Crossings*, S. 32.

²⁹ NUGENT, *Crossings*, S. 158–162; KURY et al., *Grenzen setzen*, S. 27–38, 88–91, 117–132.

von der Einwanderung auszuschließen suchte.³⁰ Dem Gesetz folgten dann Vorschriften, die sich generell gegen „sozial unerwünschte“ Immigranten – wie Kriminelle, Prostituierte, Kranke oder Mittellose – richteten, die an der Einreise gehindert werden sollten. Nach Erlass eines umfassenden föderalen Gesetzes von 1891 wurden in den Häfen daher Inspektionsstationen eingerichtet, in denen die Einreisenden medizinisch überprüft wurden und – mittels Geld oder mit Hilfe eines Affidavit von in den USA ansässigen Bekannten oder Verwandten – nachweisen mussten, dass sie nicht der Fürsorge zur Last fallen würden.³¹

Die Einwandererhalle im Hafen von New York, Ellis Island – die Isle of Hopes und Isle of Tears – gehört heute zu den symbolischen Orten, auf die sich das amerikanische Narrativ einer Nation von Immigranten beruft. Als Tore zum ersehnten Amerika waren diese und andere Empfangshallen allerdings ebenso Schauplätze der Befragung und des Ausschlusses. Die dortigen Beamten verfügten darüber, ob ankommende Migranten zugelassen oder abgewiesen wurden. Und selbst wenn zwischen 1890 und 1920 nicht mehr als 1 bis 3% der Ankommenden abgewiesen wurden,³² besaßen die Kontrollen für die individuellen Reisenden offenkundig große Bedeutung. Im Rahmen eines umfassenden Oral-History-Projekts sind viele der in Ellis Island eintreffenden Migrantinnen und Migranten in den 1980er und 1990er Jahren nach ihre Erfahrungen gefragt worden.³³ Die Erinnerungen der vor 1914 Eingereisten zeigen, dass sie bei ihrer Abreise aus Europa um die Kontrollen in Ellis Island wussten und sie oftmals fürchteten. Einer von ihnen, der aus dem heutigen Weißrussland stammende Jack Levine, der 1913 über Norddeutschland ausgewandert war, erinnert sich, bei seiner Reise stets darauf geachtet zu haben, 10 Dollar bei sich zu tragen, um sie in den Vereinigten Staaten vorzeigen zu können.³⁴ Anscheinend weil er in einem stark geschwächten Zustand ankam, wurde er bei der medizinischen Untersuchung in Ellis Island beinahe ausgemustert. Sein Bruder, der ihn abholte, musste versprechen, dass Levine während der folgenden Wochen nicht arbeiten, sondern sich ausruhen würde. Erst dann durfte er einreisen.³⁵ Und der 1905 eintreffende Samuel Nelson erinnert sich: „Ellis Island was considered by everybody, by all travellers, by all immigrants as a purgatory, something you had to go through. It’s an ordeal. Because there were so many rejections for, you know, for physical defects.“³⁶

³⁰ ZOLBERG, Nation, S. 191f; NGAI, Impossible Subjects, S. 38.

³¹ ZOLBERG, Nation, S. 223–225.

³² KRAUT, Silent Travelers, S. 4.

³³ ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, in: North American immigrant letters, diaries and oral histories, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009].

³⁴ Interview of Jack Levine by Paul E. Sigrist, 9. Juni 1994, in: ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, Series EI, Nr. 478 Alexandria 2004, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009], hier S. 10.

³⁵ Ebd., S. 26.

³⁶ Interview of Dr. Samuel Nelson by Edward Appleborne, 16. Januar 1985, in: ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, Series KECK, Nr. 002, Alexandria 2003, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009].

Auch jenseits der individuellen Reiseerfahrungen sind die amerikanischen Grenzkontrollen aus europäischer Sicht bedeutsam. Zum Beispiel lässt sich nur über die Verbindung zu den nordamerikanischen Kontrollpraktiken erklären, warum seit den 1890er Jahren an der preußischen und britischen Grenze Transitwanderer medizinisch überprüft wurden. Die medizinisch-sanitären Überprüfungen der Reisenden auf europäischem Boden entstanden in einem globalen Rahmen, der unter anderem durch die Vorgaben der amerikanischen Zugangspolitik geprägt war. Angesichts dessen wird die Frage umso interessanter, wie bedeutsam interne und externe Entwicklungen für die Etablierung der medizinischen Kontrollen jeweils waren.

2. ZUR ABWEHR FREMDER KÖRPER: DIE GESUNDHEITSKONTROLLEN AN DEN GRENZEN

Immigration und Krankheit

Als im Jahr 1888 eine britische Parlamentskommission eingesetzt wurde, um sich mit den Problemen der Aus- und Einwanderung in Großbritannien auseinander zu setzen, lud sie im Zuge dessen den schottischen Bergmann und Labour-Politiker James Keir Hardie vor. Hardie vertrat in erster Linie die Ansichten der schottischen Arbeiter. Er war der Meinung, dass die Ausländer in den schottischen Bergarbeiterregionen die Stellung der inländischen Arbeitskräfte bedrohten, indem sie zu niedrige Löhne akzeptierten. Ihre Zuwanderung lehnte er daher ab. Und daraufhin befragt, ob es nicht eine harte Maßnahme sei, die Immigration nach Großbritannien vollständig zu unterbinden, antwortete er mit den Worten: „Strong diseases require strong remedies“ – schwere Erkrankungen erfordern starke Heilmittel.³⁷

Es gehörte Ende des 19. Jahrhunderts zu den wiederkehrenden Elementen des zuwanderungskritischen Diskurses, Immigration und Krankheit gleichzusetzen. Tatsächlich überlappten sich schon die Metaphoriken, mit denen über Ansteckungen einerseits und Zuwanderungsprozesse andererseits gesprochen wurde. Ob nun von einer „Invasion von Viren“, dem „Eindringen von Fremdkörpern“, „Ansteckungswellen“, „Flüchtlingsinvasionen“ oder der unaufhaltsamen „Flut von Immigranten“ gesprochen wurde: die Wendungen waren in ihrer Bildsprache eng verwandt. Doch blieb es nicht bei der metaphorischen Gleichsetzung. Zahlreiche Staaten etablierten Ende des 19. Jahrhunderts an ihren Grenzen Kontrol-

³⁷ „(Chairman): It would be a strong measure for the country, would it not, to prohibit them? (Hardie): Strong diseases require strong remedies. (Chairman): And in your opinion, the disease is sufficiently strong to require this remedy? (Hardie): Yes. (Chairman): To prohibit them, in fact? –(Hardie): Yes, practically to prohibit their importation.“ Befragung von James Keir Hardie, Ayreshire, Secretary of the Ayreshire Miners Union, Mitglied der Scottish Parliamentary Labour Party, in: Parl. Pap. (Commons), Report from the Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners), 1889, Bd. X., ebd., S. 63–69, hier S. 64.

len, um die medizinische Gefährdung durch ankommende Migranten zu vermindern. Zu einer Zeit, in der sich das öffentliche Gesundheitssystem zu einem Emblem der modernen Wohlfahrtsstaaten entwickelte, begannen medizinische wie politische Autoritäten die Mobilität „Fremder“ als ein medizinisches Risiko zu behandeln, das sie nicht nur auf lokaler, sondern auch auf nationaler Ebene zu bekämpfen suchten. Der Gesundheitszustand der Reisenden wurde im Zuge dessen zu einem zentralen Kriterium ihrer In- bzw. Exklusion.

Generell werden Krankheiten immer wieder als Bilder verwendet bzw. selbst mit Metaphern besetzt und mit moralischer Bedeutung aufgeladen.³⁸ Das Stigma einer Seuche kann metaphorisch auf eine ohnehin bereits marginalisierte Gruppe übertragen oder verlagert werden. Epidemien wurden wiederholt nicht nur als Zeichen moralischer Nachlässigkeit gedeutet, sondern ebenso mit „verachteten und gefürchteten Minderheiten“ assoziiert.³⁹ Das gilt ebenso für die mittelalterliche Verfolgung der Juden als Boten der Pest wie für die Quarantäne chinesischer Migranten, die in San Francisco um die Jahrhundertwende der Infizierung mit der Beulenpest verdächtigt wurden, oder für die Klassifizierung aller hawaiianischer Immigranten als potentiell AIDS-infizierte Risikogruppe im Amerika der 1980er Jahre.⁴⁰ Die Stigmatisierung und Beschädigung der Identität bestimmter (ethnischer) Gruppen als Überträger gefürchteter Krankheiten besitzt eine lange Tradition.⁴¹ In der Wissenschaftsgeschichte beschäftigt sich mittlerweile eine Vielzahl von Veröffentlichungen mit der Bildsprache und den Repräsentationen medizinischen Wissens. Von Foucault und anderen poststrukturalistischen Ansätzen inspiriert, beziehen sich diese Studien auf den Konstruktionscharakter und die sozialen bzw. kulturellen Implikationen (natur-)wissenschaftlicher Vorstellungen. Diese Ansätze bieten für die Frage nach den historischen Kontexten der medizinischen Grenzkontrollen wichtige Anregungen.

Die Art und Weise, wie gegen Ende des 19. Jahrhunderts Migranten als gesundheitliche Risikogruppen identifiziert und behandelt wurden, orientierte sich am zeitgenössischen medizinischen und sanitären Diskurs und folgte der Meinung medizinischer Experten. Der Einfluss wissenschaftlicher Experten als „Träger eines Spezialwissens [...], das als relevant für die Gestaltung sozialer Sicherungssysteme anerkannt worden ist“,⁴² wuchs generell seit dem späten 19. Jahrhundert im Zuge der wissenschaftlichen Erfassung aller sozialen Bereiche und der Ausrichtung des staatlichen und alltäglichen Handelns an wissenschaftlichen Forschungs-

³⁸ Siehe diese Argumentation bei SONTAG, *Krankheit als Metapher*.

³⁹ Ebd., S. 117.

⁴⁰ Siehe dazu die ausgezeichnete Analyse von KRAUT, *Silent Travelers*, S. 78–96, 260f.

⁴¹ Vgl. dazu auch den klassischen Text von GOFFMAN, *Stigma and Social Identity*, S. 11–55.

⁴² Raphael entwickelt seinen Begriff des Experten und dessen Stellung innerhalb des Sozialstaates in einer Reihe von Aufsätzen. Zu einem Vergleich der jeweiligen Position der Experten in der Weimarer Republik, DDR und Bundesrepublik siehe RAPHAEL, *Experten im Sozialstaat*, S. 231–258, hier S. 232. Zu der eng mit dem Begriff des Experten verbundenen These von der Verwissenschaftlichung des Sozialen siehe ders., *Verwissenschaftlichung*, S. 165–193.

ergebnissen.⁴³ Indem er das Wissen über sozialpolitische Felder prägte und (direkt oder indirekt) politische Entscheidungen beeinflusste, überschritten sich in der Figur des Experten die drei Handlungsfelder Politik, Verwaltung und Wissenschaft. Im Falle der medizinischen Kontrollen Einreisewilliger waren es dabei vor allem Sanitätsbeamte, Mediziner und Bakteriologen, die Einfluss auf die politischen Entscheidungen und deren Umsetzung hatten. Ihre Rolle muss im Folgenden ebenso mit einbezogen werden wie die des medizinischen und sanitären Wissens, das die Politik gegenüber Transitwanderern – und später auch gegenüber anderen Migrantengruppen – prägte.

Die Analyse konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf zwei Kernjahre: 1892 und 1905. In beiden Jahren erregten Nachrichten über den Ausbruch von Cholera im westeuropäischen Raum die Aufmerksamkeit der britischen und deutschen sowie der nordamerikanischen Autoritäten, die ein Überschwappen der Krankheit über den Atlantik befürchteten. Die in Reaktion darauf ergriffenen Maßnahmen zur Abwehr der Cholera implizierten stets auch die verschärfte medizinische Kontrolle bestimmter Migrantengruppen – und insbesondere der Transitreisenden, um die es im Folgenden vor allem geht.

Cholera abwehren: Unterschiedliche Strategien der Seuchenprävention

Während des 19. Jahrhunderts gehörte der Ausbruch der Cholera zu einem in Preußen und anderen deutschen Staaten sehr gegenwärtigen Krisenszenario. Nachdem die Seuche im Verlauf des Jahrhunderts mehrfach aufgetreten war, waren die politischen Autoritäten ebenso wie die wissenschaftlichen Experten daran interessiert, effektive Maßnahmen zu ihrer Prävention zu finden.⁴⁴ Die Frage, wie Cholera verursacht wurde und wie sie sich ausbreitete, blieb wissenschaftlich allerdings lange umstritten. So standen sich bis zum endgültigen Aufstieg der Bakteriologie zwei widerstreitende Erklärungsmodelle gegenüber:⁴⁵ Die Anhänger *lokalistischer* Deutungsweisen sahen in den lokalen Boden-, Luft- und Hygiene-Verhältnissen sowie der Übertragung durch *Miasmen* (in der Luft) die Ursachen der Krankheit. Die Vertreter *kontagionistischer* Theorien gingen von einem sozio-morphen Modell der Ansteckung aus, demzufolge die Krankheit über konkrete menschliche Kontakte übertragen wurde. Während in den 1860er und 1870er Jah-

⁴³ RAPHAEL, Verwissenschaftlichung, S. 165–167. Christoph Sachße und Florian Tennstedt verwenden diese Wendung ebenfalls. Sie führen den Verein für Socialpolitik Ende des 19. Jahrhunderts und die „Kathedersozialisten“ sowie deren Versuch an, „Sozialreform als Sozialwissenschaft zu konzipieren“. SACHSSE und TENNSTEDT, Geschichte der Armenfürsorge, Bd. 2, S. 18–22.

⁴⁴ Siehe dazu die wissenschafts- und kulturgeschichtliche Analyse der Cholera und ihrer Erforschung sowie der kulturellen Ursprünge der Bakteriologie in BRIESE, Angst, Bd. 1, Kap. 4 und 5. Zum Umgang mit dem Cholera-Ausbruch von 1831/32 in Preußen siehe DETTKE, Die asiatische Hydra.

⁴⁵ „Miasmatiker“ und „Kontagionisten“ stritten dabei um die Deutungshoheit. Vgl. dazu BRIESE, Angst, Bd. 1, Kap. 3; sowie BALDWIN, Contagion.

ren die vor allem auf den Arbeiten Max von Pettenkofers (1818–1901) basierende sanitär-lokalistische Sicht im europäischen Raum mehr Zustimmung fand (aber nicht unumstritten war),⁴⁶ wurde im Laufe der 1880er Jahre die bakteriologische Theorie Robert Kochs (1843–1910) zunehmend populär.⁴⁷

In der englischsprachigen Literatur sind die widerstreitenden Haltungen zum Umgang mit der Seuche und ihrer Verursachung auch in dem Gegensatzpaar von *environmentalists* und *quarantationists* gefasst worden.⁴⁸ Während die einen auf ein aus dem Gleichgewicht geratenes Verhältnis vom Individuum und Umwelt pochten, das mit Hilfe sozialer und sanitärer Reformen verändert werden sollte, sahen die anderen in der Krankheit einen Eindringling von außen, der bekämpft bzw. mit Hilfe interventionistisch-isolierender Strategien abgewehrt werden musste. Zur Prävention der Cholera empfahlen Pettenkofer und seine Anhänger eine langfristige Verbesserung der hygienischen Zustände vor Ort und sahen die Verantwortung primär bei den lokalen Autoritäten. Robert Koch und die Vertreter bakteriologischer Ansätze plädierten dagegen für eine Seuchenbekämpfung, die auf einem stark interventionistischen System von Quarantänen, Isolierungen und Grenzkordonen fußte.⁴⁹

In der historischen Forschung sind die beiden Modelle der Choleraprävention oftmals mit divergierenden Haltungen gegenüber Politik und Staat assoziiert worden.⁵⁰ Mit Blick auf das 19. Jahrhundert waren es demnach despotisch-autoritäre Regime, die Quarantänen verhängten, während sanitär- und stadtreformerische Konzepte der Seuchenbekämpfung als Ausdruck einer liberalen Politik galten. Diese Einschätzung folgt der älteren These des Medizinhistorikers Erwin H. Ackerknecht, dass eine interventionistische Quarantänestrategie mit den autoritären politischen Instinkten des europäischen Kontinents korrespondierte, während ein sanitärer Zugang dem britischen Primat des Laissez-faire entsprang.⁵¹ Nicht von ungefähr dienen gerade Preußen und England dazu, diese Einschätzung zu illustrieren: Der preußisch-interventionistische Staat erscheint hierbei als kontinentales Erzland der Quarantäne, während das liberale England als Fürsprecher sanitärer Maßnahmen gilt. Im britischen Fall hätten Handelsinteressen den

⁴⁶ Der Hygieniker und Chemiker Max von Pettenkofer (1818–1901) wurde vor allem mit seinen Untersuchungen zum Zusammenhang von Grundwasser und dem Auftreten von Cholera und Typhus sowie den physikalischen Bedingungen von Kleidung und Räumlichkeiten bekannt und galt als einer der Begründer der wissenschaftlichen Hygiene.

⁴⁷ Der Arzt und Bakteriologe Robert Koch (1843–1910) entdeckte 1876 den Milzbranderreger, 1882 den Tuberkelbacillus und 1883 den Choleraerreger und schuf die Grundlage der Bakteriologie.

⁴⁸ Vgl. etwa BALDWIN, Contagion.

⁴⁹ Eine breiter angelegte wissenschafts- und kulturgeschichtliche Perspektive auf Modelle der Ansteckung einerseits und isolierende Praktiken andererseits siehe in den beiden Sammelbänden BASHFORD und HOOKER (Hrsg.), Contagion; STRANGE und BASHFORD (Hrsg.), Isolation.

⁵⁰ Vgl. das einleitende Kapitel bei BALDWIN, Contagion, S. 1–36.

⁵¹ Eine Zusammenfassung dieser These sowie ihre Situierung in den aktuellen historischen Debatten siehe ebd., S. 11–36.

Quarantänemaßnahmen entgegen gestanden bzw. habe die individuelle Freiheit im britischen Denken einen höheren Wert besessen.⁵²

Dass sich die gesundheitspolitischen Strategien der verschiedenen Staaten tatsächlich derart eindeutig auf deren politische Kultur zurückführen lassen, ist jedoch zweifelhaft. Die staatliche Intervention im Bereich der Seuchenprävention konnte verschiedene Formen annehmen, und es konnten andere Faktoren – wie die kommerziellen Interessen, die administrativen Kapazitäten und die geographische Lage der jeweiligen Staaten – deren Politik entscheidend beeinflussen.⁵³ Zwar divergierten die preußischen und die britischen Autoritäten in der Art und Weise, wie sie im Kontext der Cholera-Ängste von 1892 und 1905 mit den als „Risikogruppe“ eingestuften Migranten umgingen. Und auf den ersten Blick fügten sich beide Länder mit ihrer Politik widerspruchsfrei in das Schema von quarantänär/interventionistisch/autoritär einerseits und sanitär/individuell/liberal andererseits ein. Doch ist fraglich, ob sie sich in ihrer administrativen Praxis tatsächlich derart deutlich voneinander unterschieden und ob sich die Unterschiede in ihren Politiken auf ein divergierendes Staatsverständnis zurückführen lassen. Um auf diese Frage eingehen zu können, soll im Folgenden untersucht werden, was die medizinischen Kontrollen Einreise- und Transitwilliger in beiden Ländern konkret implizierten, in welchem Kontext sie eingerichtet wurden, und welche Mechanismen der In- und Exklusion sie zu etablieren halfen. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die deutschen und britischen Gesundheitskontrollen sich nicht nur in einem globalen Rahmen entwickelten, sondern auch miteinander verknüpft waren. Denn der Sog der Amerikawanderung, der Reisende aus Ost- und Südosteuropa gen Westen führte, ließ sie vielfach mehr als ein europäisches Land durchqueren. Diejenigen, die in Großbritannien ankamen, hatten zuvor in der Regel das Deutsche Reich passiert. Damit waren Kontrollmaßnahmen, die in Deutschland ergriffen wurden, denjenigen der britischen Regierung vorgeschaltet.⁵⁴

A) „KEIN RUSSE BETRITT DIE STADT, DER NICHT VOM ARZT GESEHEN IST“.
SANITÄRE KONTROLLEN IN PREUSSEN UND DEN NORDDEUTSCHEN HAFENSTÄDTEN

Ansteckungsängste und Seuchenbekämpfung in Zeiten der Cholera

1892 brach in Hamburg eine Cholera-Epidemie aus. Hamburg war als ein Knotenpunkt im weltweiten Waren- und Auswandererverkehr eng verbunden mit anderen Hafenstädten. Ein Ausbruch der Epidemie dort musste unmittelbar auf in-

⁵² Ebd., S. 28.

⁵³ Das entspricht der Argumentationslinie Baldwins, der sich in seiner Studie vergleichend mit der öffentlichen Gesundheitspolitik Großbritanniens, Frankreichs, Deutschlands und Schwedens auseinandersetzt. Ebd.

⁵⁴ Andreas Fahrmeir schneidet diesen Aspekt in seiner Analyse der Politik beider Länder während des 19. Jahrhunderts an. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 141.

ternationaler Ebene Reaktionen hervorrufen. Die ersten Fälle traten im August auf, und die Krankheit forderte rasch weitere Opfer: Binnen zwei Wochen wurden allein in der Hafenstadt 7000 Cholera-Tote gezählt.⁵⁵ Der prominente Bakteriologe Robert Koch, der sogleich nach Hamburg reiste, und mit ihm zahlreiche andere medizinische Autoritäten gingen rasch davon aus, dass russische Immigranten die Seuche in die Stadt gebracht hatten.⁵⁶ In verschiedenen Regionen des russischen Zarenreichs war bereits früh im Jahr die Cholera ausgebrochen, so dass es naheliegend schien, die von dort kommenden Auswanderer mit den Erkrankungen in Hamburg in Verbindung zu bringen. Schon in Robert Kochs pejorativer Rede von der „Einwanderung der Bazillen“ deutet sich allerdings an, dass generell im populären wie im wissenschaftlichen Diskurs die Verbreitung der Krankheit mit Migrationsprozessen assoziiert wurde.⁵⁷ Die Cholera galt als eine „nicht einheimische Seuche“. In einer Art genealogischen Erzählung wurde ihr Vordringen als der bedrohliche Zug einer „asiatischen Hydra“ von Osten nach Westen beschrieben, die sich an den Bahnlinien orientierte, auf „bestimmte Bahnlinien übersprang“ und westwärts wanderte. Insofern entsprach das Narrativ einer von Osten nach Westen vordringenden Invasion der Art und Weise, wie die Wanderungsbewegung der Auswanderer dargestellt wurde.⁵⁸ Diesem Muster folgend, betrachtete Koch, der im Auftrag der preußischen Regierung in die Hafenstadt kam, die Auswandererbaracken im Hamburger Hafen rasch als den Ausgangspunkt der Epidemie. Die russischen Auswanderer kämen, erklärte er in seinem Bericht, „zum großen Teil aus schwer verseuchten Gegenden“, und der Hamburger Hafen bilde einen „außerordentlich schwachen Punkt“ gegenüber der „drohenden Cholerainvasion“. Es bliebe daher, so Koch, nichts anderes übrig, als „den Auswandererverkehr zu beschuldigen.“⁵⁹

Dass der Ausbruch der Cholera tatsächlich mit den russischen Auswanderern zusammenhing, ist aus heutiger Perspektive zu bezweifeln und kann als Produkt

⁵⁵ EVANS, *Death in Hamburg*, S.292f.

⁵⁶ Andere sahen Schiffe aus französischen Häfen als Mittler der Epidemie, während wieder andere, die stärker miasmatischen Ansätzen folgten, die Verhältnisse im Hamburger Hafen, die klimatischen Bedingungen und den „verunreinigten Boden“ verantwortlich machten. Vgl. etwa WOLTER, *Auftreten*.

⁵⁷ Laut Briese waren es allerdings allgemeiner die Ängste vor den Problemen der Moderne, die sich in der affektbeladenen Rede von den eindringenden Bakterien bündelten. „Im wissenschaftlichen Bild von Bakterien gelang es zu bündeln, was existentiell als Unsicherheit, als ebenso sichtbare wie unsichtbare moderne Bedrohung erlebbar war. Kochs pejorative Rede von der ‚Einwanderung der Bazillen‘ war nur ein betreffendes Segment“. BRIESE, *Angst*, S.384f.

⁵⁸ Vgl. etwa die Schilderung des Bremer Sanitätsbeamten Tjaden: „Die Cholera hat zur Zeit in Südrussland überwintert. Nach den wiederholten bei früheren Epidemien gemachten Erfahrungen wird sie voraussichtlich in diesem Sommer ihren Zug nach Westen fortsetzen [...] der [...] Seuchenherd hat direkte Verbindung mit der Bahnlinie Odessa – Lemberg – Krakau; ein Überspringen nach Galizien kann sehr leicht die erste Etappe dieser Weiterverbreitung sein.“ StBr, 3-M.1.r, Nr.24, 32f., Bericht Dr. Tjaden, 13. April 1905.

⁵⁹ KOCH, *Die Cholera in Deutschland*, S.207–261, hier S.214.

der damaligen Vorurteilsstrukturen gelten.⁶⁰ Doch aus Sicht der Zeitgenossen stellte sich das anders dar. Die preußische Regierung etwa hatte bereits im Juli 1892 in Reaktion auf die Cholera-Erkrankungen in Russland gefordert, die Auswanderer besser zu überwachen. Die russischen Migranten, so der Reichskanzler, stellten eine „besondere Gefahr“ dar und sollten vor ihrem Eintritt ins Reichsgebiet einer ärztlichen Revision unterworfen und in besonderen Zügen oder zumindest in gesonderten Zugabteilen befördert werden.⁶¹ Der Hamburger Senat reagierte dagegen eher schwerfällig auf die ersten Cholerafälle. Darum bemüht, den internationalen Verkehr nicht zu behindern und einer Tradition der weitgehenden Zurückhaltung im Umgang mit der Cholera gemäß, ergriffen die dortigen Behörden nur zögerlich erste Maßnahmen.⁶² In der internationalen Presse mehrten sich daher bald die kritischen Stimmen.⁶³ Erst am 24. August wurde öffentlich bekannt gegeben, dass in Hamburg Cholerafälle aufgetreten waren. Und noch am 26. August verließ ein Passagierschiff namens *Normannia* den Hamburger Hafen und fuhr mit Auswanderern an Bord Richtung Amerika. Während der Überfahrt starben mehrere Passagiere an Cholera und weitere erkrankten. Und obwohl das Schiff bei seiner Ankunft in New York sofort unter Quarantäne gestellt wurde, wuchs in den Reihen der New Yorker Bevölkerung und der medizinischen Autoritäten die Angst vor einer Ansteckung. Die Passagiere der *Normannia* bekamen diese Entwicklung am eigenen Leib zu spüren. Von den New Yorker Behörden zu einer Insel in der Nähe der Metropole geleitet, wurden sie dort nicht an Land gelassen, sondern sahen sich statt dessen einer abwehrbereiten und bewaffneten lokalen Bevölkerung gegenüber.⁶⁴

Für die nordamerikanischen Häfen wurde dann in Reaktion auf die Cholera-Fälle in Russland und Hamburg für ankommende Passagierschiffe eine strikte Quarantäne von 21 Tagen beschlossen, die bis zum Februar des folgenden Jahres in Kraft blieb.⁶⁵ Die amerikanischen Einwanderungsbehörden forderten außerdem von den Schiffslinien, dass die osteuropäischen Passagiere vor ihrer Einschif-

⁶⁰ Zu den zeitgenössischen Zweifeln siehe WOLTER, Auftreten, sowie zur aktuellen Sicht WEINDLING, Epidemics, S. 63: „Transmigrants did not ‚cause‘ cholera in other port cities, notably Bremen. Russian Jews were scapegoated for the failure of the Hamburg authorities to provide filtration. But there is no conclusive proof for the view held at the time by anti-Semites that Russian Jews caused the Hamburg cholera epidemic.“

⁶¹ StBr, 3–M.1.r., Nr. 18, 2, Schreiben des Reichskanzlers an den Senat von Bremen und Hamburg, 17. Juli 1892.

⁶² EVANS, Death in Hamburg, S. 285ff.

⁶³ Ebd., S. 306.

⁶⁴ MARKEL, Quarantine.

⁶⁵ Ebd., sowie ZOLBERG, Nation, S. 224. Die Maßnahmen der USA waren nicht die ersten dieser Art. Vgl. die Berichte des Reichskommissars für das Auswandererwesen gegenüber dem Reichstag aus den 1880er Jahren, in denen wiederholt die Auswirkungen der USA-Cholera-Vorschriften auf die Prozeduren in deutschen Häfen beschrieben wurden – wobei es meistens um die ärztliche Untersuchung der Zwischendeckpassagiere ging: StBer, Anl., 1885/86, Bd. 90, 2, Anl. 131, Bericht für 1885, S. 6 36ff.; StBer, Anl., 1887, Bd. 94, 1, Anl. 60, Bericht für 1886, S. 571ff. Zu den Vorschriften für 1892 siehe StBer, 1892/93, Anl., Bd. 131, 2, Anl. 118, S. 709f.

fung in Europa einige Zeit in Quarantäne verbrachten.⁶⁶ Die USA waren generell darauf bedacht, bei der medizinischen Überprüfung der Transitwanderer Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. Charakteristisch für diese Haltung ist die Stellungnahme eines amerikanischen Delegierten bei der Internationalen Sanitätskonferenz von 1894. Die regelmäßig stattfindenden Sanitätskonferenzen stellten wichtige Diskussionsforen dar, bei denen die Vertreter unterschiedlicher Staaten sich über die Prävention von Krankheiten austauschten. Der Delegierte der USA unterstrich dort 1894, dass angesichts der enormen Zahl europäischer Emigranten, die regelmäßig in die Vereinigten Staaten kamen, eine enge Verbindung zwischen europäischen und amerikanischen Hygienemaßnahmen bestand, und er forderte, die Migranten stärker medizinisch zu überprüfen.⁶⁷

In den Vereinigten Staaten galt seit 1891 die gesetzliche Regelung, dass Einreisewillige in den Häfen auf ihren Gesundheitszustand hin untersucht werden und nachweisen mussten, dass es sich bei ihnen nicht um Fürsorgefälle handelte. Dabei waren es die Schiffskompanien, die dafür aufkommen mussten, wenn die von ihnen Transportierten von den USA abgewiesen wurden und zurück gebracht werden mussten.⁶⁸ Sowie ihre Passagiere die Überprüfung in den amerikanischen Häfen nicht passierten, drohten den Reedereien erhöhte Kosten. Schon aus diesem Grund waren sie daran interessiert, die Einschiffung heikler Passagiere von vorneherein zu verhindern. In Preußen, Bremen und Hamburg wurde die medizinische Untersuchung der Transitwanderer daher primär von den beiden größten Reedereien, der Hamburger *Hapag* und dem Bremer *Norddeutschen Lloyd*, voran getrieben, die sich wiederum nach den US-amerikanischen Vorgaben richteten. Die Linien wurden damit zu entscheidenden Mittlern, die die Vorgaben der US-amerikanischen Behörden nach Europa übersetzten.⁶⁹

Nachdem die Cholera in Hamburg ausgebrochen war und die amerikanische Regierung auf Maßnahmen drang, hatte die preußische Regierung zunächst verfügt, dass russische Auswanderer nicht nach Preußen einreisen durften – oder zumindest dann nicht, wenn sie nur die preiswerten Zwischendeck-Tickets und kein Billet für die Erste oder Zweite Klasse besaßen. Am 23. November wurde die gleiche Vorschrift für österreich-ungarische Passagiere erlassen. Damit schloss Preußen seine östlichen Grenzen für den Großteil der Auswanderwilligen aus Russland und Österreich-Ungarn. Für die Reedereien bedeutete diese Grenzsperrre, dass sie einen Großteil ihrer Passagiere verloren und herbe Verluste erlitten. Vor diesem Hintergrund wandten sich die Vertreter von *Hapag* und *Lloyd* gemeinsam an die preußische Regierung, um gegen die fortwährende Schließung der

⁶⁶ Mit Blick auf die Cholera waren das zunächst zwei Wochen, später verkürzte sich die Dauer auf sechs Tage, und die Vorschrift bezog sich ausschließlich auf Zwischendeckpassagiere.

⁶⁷ CONFÉRENCE SANITAIRE INTERNATIONALE DE PARIS, 1894, S. 98–100.

⁶⁸ MARKEL, Quarantine, S. 75. Vgl. auch die diesbezügliche Bemerkung des deutschen Reichskommissars für das Auswandererwesen, StBer, Anl., 1890/92, Bd. 126,1, Anl. 690, S. 3829ff. Bericht für 1891, S. 3830.

⁶⁹ Zum Verhältnis von europäischen und US-amerikanischen Kontrollpraktiken siehe auch KURY et al., Grenzen setzen, S. 117–132.

östlichen Grenzen zu protestieren. Sie erklärten, dass die preußische Bahn wegen des ausbleibenden Auswandererverkehrs mit einem jährlichen Verlust von etwa 2 Millionen Mark rechnen musste, während die Reedereien selbst von Einbußen von jährlich 8 bis 9 Millionen Mark ausgingen.⁷⁰ Die Schließung der Grenze, so die Reedereien, schwäche ihre Position im internationalen Wettbewerb. Ihre Vertreter drangen daher bei der preußischen Regierung auf eine andere Lösung. Sie erreichten schließlich, dass die Grenzsperrre aufgehoben und an den Grenzen Kontrollstationen errichtet wurden, für die sie selbst die Kosten übernahmen.⁷¹

Infolgedessen lagerte sich seit Ende 1894 eine Infrastruktur der Kontrolle und Desinfektion an die östlichen Grenzen und die Bahnlinien an, die nach Bremen und Hamburg führten (*siehe Abbildung 1*). Auswanderungswillige aus Russland und Österreich-Ungarn, die über die deutschen Häfen reisten, mussten nun eine Abfolge von Untersuchungen durchlaufen: In den Stationen direkt an der Grenze mussten sie die Fahrkarte einer Schiffslinie vorzeigen und wurden von einem Arzt untersucht. Waren sie nicht gesund, wurden sie abgewiesen. Von der Grenze aus setzten sie ihre Reise in separaten Zugwaggons fort, die sie während der Fahrt nicht verlassen durften. Zumindest die russischen Migranten wurden in diesen Zügen zu einer weiteren Kontrollstation gebracht: Sie fuhrten nach Ruhleben in der Nähe von Berlin, wo sie – sofern das nicht bereits an der Grenze geschehen war – gebadet und mitsamt ihrem Gepäck und ihrer Kleidung desinfiziert wurden.⁷² Sie wurden ein weiteres Mal ärztlich inspiziert, um schließlich bei ihrer Ankunft in den Einschiffungshäfen ein drittes Mal von einem Arzt untersucht zu werden. Außerdem mussten sie sich dort einige Zeit unter ärztlicher Aufsicht aufhalten, bevor sie sich schließlich nach England oder Übersee einschiffen durften.

In den Stationen selbst durchliefen die Auswanderer eine strenge Abfolge von Räumen und wurden einer rationalisierten Prozedur der „Säuberung“ und „Desinfektion“ unterworfen: In einem Ankunftsraum wurden sie zunächst kurz untersucht, um in einem Aufnahmerraum ihr Gepäck zur Desinfektion aufzugeben, woraufhin sie sich in einem Auskleideraum entkleiden und ihre Kleider zum Desinfizieren übergeben mussten. Sie wurden dann in einem Baderaum „einer gründlichen Reinigung und Desinfektion“ unterworfen, um daraufhin gründlich ärztlich inspiziert zu werden, in einem Ankleideraum ihre desinfizierten Kleider anzuziehen, und schließlich in einem Entlassungsraum, welcher nur von desinfizierten Auswanderern betreten werden durfte, ihr Gepäck überreicht zu bekommen.⁷³

⁷⁰ JUST, *Amerikawanderung*, S.63. Beide Gesellschaften sprachen von 11 Millionen Mark Einnahmen aus der Beförderung osteuropäischer Auswanderer im Jahr 1891. Ebd., S.76. Just verweist auch darauf, dass die *Hapag* aufgrund der Grenzsperrre 1892–1894 keine Dividende ausschüttete. Ebd., S.75.

⁷¹ Zur Kommunikation zwischen den preußischen Behörden und den Schiffslinien siehe u.a. GStA, I. HA, Rep.77, tit.226, Nr.144, Bd.1.

⁷² Betriebsordnung für die Auswanderer-Kontrollstation im Regierungsbezirk Posen, in: WICKEDE, *Handbuch der Polizei-Verwaltung*, 2. Aufl., S.26–28.

⁷³ Ebd.

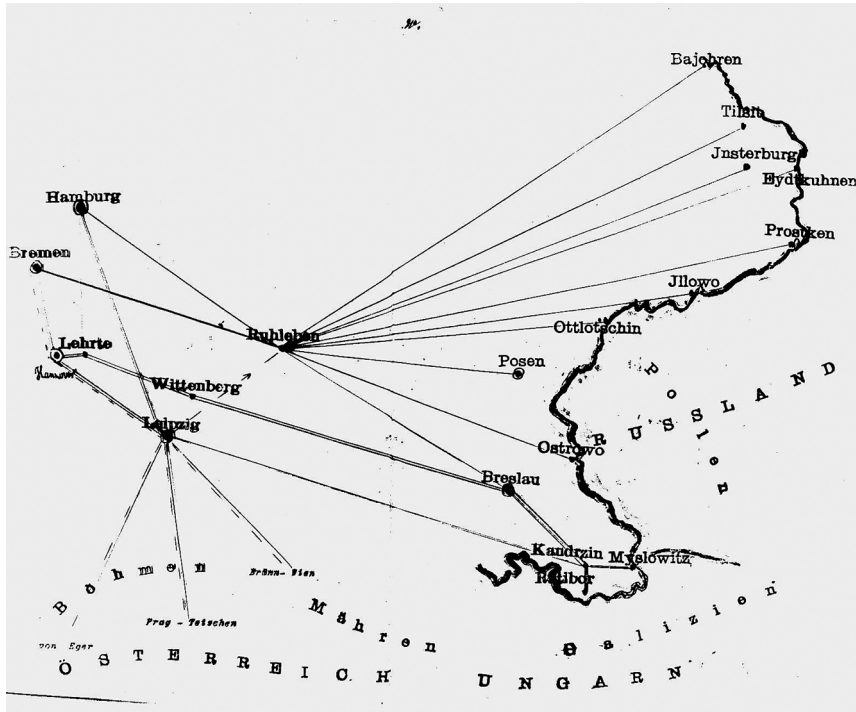


Abbildung 1: Kontroll- und Desinfektionsstationen für Transitwanderer, 1906.⁷⁴

Schon die Desinfektion ihrer Habseligkeiten rief bei den Auswanderern vielfach Unwillen hervor. Ein Redakteur des sozialdemokratischen *Vorwärts*, der sich im Winter 1904 als russisch-jüdischer Migrant ausgab, gab vor, westwärts reisen zu wollen und durchlief die verschiedenen Kontrollpunkte der Schiffslinien entlang der Strecke von Tilsit über Ruhleben bis Hamburg.⁷⁵ Er schildert in seiner Artikelserie *Mit Ballin unterwegs* nicht nur die Unfreundlichkeit der Beamten und Reederei-Angestellten gegenüber den russisch-jüdischen Inhabern von Passagetickets, sondern geht auch auf die Ängste der Auswanderer ein, die sich den verschiedenen Kontrollprozeduren unterziehen mussten.⁷⁶ Nach einer ersten ärztlichen Untersuchung wurden die Betreffenden in der Grenzkontrollstation in Tilsit aufgefordert, sich zu entkleiden. „Eine nicht geringe Zeit“, so Kaliski, „standen wir nackt, unsere Habe in der einen Hand, Leib an Leib gepresst, in drang-

⁷⁴ StBr, 4,21, Nr.506, Karte, Anlage zum Gesamtbericht über die Besichtigung der Auswandererkontrollstationen für den Bremer Senat, 20. Juli 1906.

⁷⁵ Julius Kaliski, *Mit Ballin unterwegs*. Erfahrungen eines russischen Auswanderers, Teil I bis VI, in: *VORWÄRTS*, 20. Dezember 1904–10. Januar 1905.

⁷⁶ Der Reeder Albert Ballin (1857–1918) stand der *Hapag* vor.

voller fürchterlicher Enge beieinander“, um dann „unter die 10 Brausen getrieben“ zu werden.⁷⁷ Der Untersuchung selbst sahen die Auswanderer anscheinend unruhig entgegen; aus Angst, zurückgewiesen zu werden. Hinzu kam, dass die Behandlung nicht kostenlos war. Die Passagiere mussten in den Stationen einen Geldbetrag (1905 waren es 2 Mark) zahlen, damit sie den Desinfektions- und Kontrollschein bekamen, den sie später für ihre Einschiffung benötigten.

Die 18-jährige Mary Antin reiste Mitte der 1890er Jahre mit ihrer Mutter und den Geschwistern aus dem damals russischen Polotzk in die USA. Basierend auf Briefen, die sie damals nach Hause schrieb, veröffentlichte sie später eine Erzählung, in der sie ihre Reise nach Boston schilderte. Demnach wurden die Ausreisenden bereits im Zug an der russisch-preußischen Grenze von einem Arzt inspektiert und auf ihren Gesundheitszustand hin befragt.⁷⁸ Nachdem dann noch ihr Gepäck und ihre Kleidung desinfiziert worden war, gelangten sie mit der Bahn nach Ruhleben. Die Beschreibung der dortigen Untersuchung zeigt, wie unangenehm den Reisenden die Inspektion, das Baden und die Desinfektion waren:

[...] these white-clad Germans shouting commands always accompanied with ‚Quick! Quick!‘; the confused passengers obeying all orders like meek children, only questioning now and then what was going to be done with them [...] strange looking people driving us about like dumb animals, helpless and unresisting; children we could not see, crying in a way that suggested terrible things, ourselves driven into a little room where a great kettle was boiling on a little stove; our clothes taken off, our bodies rubbed with a slippery substance that might be any bad thing; a shower of warm water let down on us without warning; again driven to another little room where we sit, [...].⁷⁹

Tatsächlich lässt sich angesichts der Erzählung von primär jüdischen Migranten, die in Sonderzügen fahren, sich ihrer Habseligkeiten entledigen und sich entkleiden mussten, bevor sie dann in Dusch- bzw. Desinfektionsräume geführt wurden, die Assoziation zu den genozidalen Praktiken des Holocaust schwerlich vermeiden. Abgesehen von der modern-rationalisierenden Organisation der Abläufe, ähnelten sich vor allem die jeweiligen Metaphoriken der Säuberung und Desinfektion.⁸⁰ Der britische Wissenschaftshistoriker Paul J. Weindling hat in seiner Studie zur Entwicklung der Seuchenbekämpfung in Deutschland und zur Etablierung von Hygieneinstituten und Desinfektionsstationen entlang der östlichen Grenzen diese Traditionslinie verfolgt. Vor allem mit Blick auf den Flecktyphus, von dem man annahm, dass er durch Läuse hervorgerufen wurde, verweist Weindling auf

⁷⁷ Julius Kaliski, Mit Ballin unterwegs. Erfahrungen eines russischen Auswanderers, III. In der Kontrollstation, in: VORWÄRTS, 22. Dezember 1904.

⁷⁸ ANTIN, From Plotz, S. 25.

⁷⁹ Ebd., S. 42f.

⁸⁰ Aus Sicht der medizinischen Autoritäten dienten die Stationen ebenso der Seuchenabwehr wie der Säuberung. Im Bericht einer Experten-Kommission, die die Kontrollstationen inspektiert hatte, war etwa die Rede von „Reinigungsgelegenheiten im Übergang aus Ländern, aus welchen erfahrungsgemäß schmutzige Bevölkerungsgruppen kommen.“ StBr, 4, 21, Nr. 506, Gesamtbericht über die Besichtigung der Auswandererkontrollstationen für den Bremer Senat, 20. Juli 1906, S. 16.

eine sich nach 1900 und dann primär während des Ersten Weltkriegs etablierende metaphorische Gleichsetzung von „Juden“ und „Parasiten“ im populären und bakteriologischen Diskurs. Angesichts der metaphorischen Verlagerung von einer Bildsprache der Seuchenbekämpfung zur postulierten „Säuberung“ von „Parasiten“ bis hin zur Ausmerzungen „parasitärer Bevölkerungen“ spricht Weindling von einer „historical journey from the cleansing of migrants to their eradication.“⁸¹ Allgemein entsprach es der Bildsprache der von Militarismen geprägten Bakteriologie, Krankheitserreger „isolieren“ und „auszumerzen“ zu wollen. Im frühen 20. Jahrhundert und insbesondere während des Ersten Weltkriegs postulierten Bakteriologen und Immunologen so die „Abwehr“ und „Ausmerze“ von außen eindringender, unsichtbarer Feinde.⁸² Weindling und andere verweisen in diesem Kontext eben auf die zunehmende metaphorische Gleichsetzung von Krankheitserregern und jenen Gruppen (russischen Migranten oder später allgemein der jüdischen Bevölkerung), die als ihre Träger galten.⁸³ Die Semantik der Bakteriologie, und zumal der frühen Bakteriologie im Umfeld Robert Kochs, bildete damit einen wichtigen Kontext für die Art und Weise, wie in Preußen und den norddeutschen Hafenstädten die epidemiologische Prävention gehandhabt wurde.

Jenseits dessen, charakterisierte das System der medizinischen Kontrollen vor allem, dass es die körperliche Konstitution der Migranten in den Fokus rückte. Nicht nur setzten die Prozeduren des Entkleidens, Untersuchens, Badens und Desinfizierens die nackten Körper der Reisenden den Blicken und dem Zugriff der Autoritäten aus, sondern ihre körperliche Verfassung wurde auch zu einem Kriterium dafür, ob sie Preußen betreten durften oder nicht. Die sanitären Kontrollen etablierten dabei einen Ausschließungsmechanismus, der – unter dem Signum des medizinischen – ebenso sozialen und ethnischen Kriterien folgte. Denn lediglich die in der Regel ärmeren Zwischendeckpassagiere mussten sich ärztlich untersuchen, baden und desinfizieren lassen, wohingegen die Inhaber von Kabinenfahrkarten die Grenzen unbehindert passieren durften.⁸⁴ Sämtliche gesund-

⁸¹ WEINDLING, *Epidemics*, S. 18

⁸² Olaf Briese hat in seiner Arbeit auf die Parallelen zwischen den Prozessen einer Militarisierung der Gesellschaft und einer militaristischen Rhetorik in der Medizin – und speziell der aufstrebenden Bakteriologie – verwiesen. Nicht nur beeinflussten militärische Praktiken den Umgang mit Seuchen, sondern es bedienten sich auch die medizinischen Experten einer militärischen Rhetorik, um ihre Position zu festigen. BRIESE, *Angst*, Bd. 1, S. 242–310.

⁸³ WEINDLING, *Epidemics*. Siehe zu diesen metaphorischen Verlagerungen auch den eher essayistischen Text von SARASIN, *Anthrax*. Für ein frühes Beispiel der antisemitisch motivierten Assoziation von „Juden“ und „Cholera“ vgl. die Bemerkung des Reichstagsabgeordneten Ahlwardt, der bei einer Sitzung 1895 erklärte: „Aber mit dem Juden, der parasitisch arbeitet, ist es doch etwas anderes. Herr Rickert, der ebenso groß ist wie ich, fürchtet sich vor einem einzigen Choleraabzillus – und, meine Herren, die Juden sind solche Choleraabzillen. (Heiterkeit) Meine Herren, die Ansteckungskraft und die Ausbeutungskraft des Judentums sind es, um die es sich handelt.“ StBer, 1894/95, Bd. 139, 53. Sitz. 6. März 1895, S. 1298.

⁸⁴ Russische Auswanderer, die eine Kajüten- und eine Bahnfahrkarte für die Reise zu ihrem Einschiffungshafen besaßen, mussten die Kontrollstationen nicht passieren. Polizeiverordnung, betr. den Übertritt und die Beförderung russischer Auswanderer im Regierungsbezirk Posen, 2. Dezember 1902, in: VON WICKEDE, *Handbuch der Polizei-Verwaltung*, 2. Aufl., S. 25.

heitlichen Überprüfungen bis zu der Einschiffung beschränkten sich damit auf die Auswanderungswilligen, die, anders als Kajütenpassagiere, nur über begrenzte Mittel verfügten, um ihre Überfahrt zu bezahlen. Damit waren es primär sozial schwache Migranten, die als epidemiologische Risikogruppe galten, nicht aber finanzkräftige Reisende.⁸⁵

Zudem konzentrierten sich die Kontrollen in erster Linie auf die – in der Regel jüdischen – Emigranten aus Russland.⁸⁶ In einem Memorandum zu den medizinischen Vorkehrungen, die der *Norddeutsche Lloyd* und der Bremer Senat getroffen hatten, hieß es 1909: „Kein Russe betritt die Stadt, der nicht vom Arzt gesehen ist.“⁸⁷ Die medizinischen Experten der Hafenstädte ebenso wie die preußischen Autoritäten unterschieden in ihren Unterlagen meist zwischen russischen und nicht-russischen Auswanderern, für die leicht divergierende Regelungen galten. Generell blieben die zu Beginn der 1890er Jahre etablierten Sanitätskontrollen bis zum Ersten Weltkrieg bestehen, wurden aber in konkreten Details nach 1906 schrittweise gelockert. Im Zuge dieser Entwicklung blieb es lediglich für die russischen und galizischen Auswanderer obligatorisch, sich waschen und desinfizieren zu lassen, während die übrigen Migranten sich zwar auch untersuchen, aber nicht grundsätzlich desinfizieren und baden lassen mussten.⁸⁸ Wenn die Reisenden in Bremen oder Hamburg ankamen, war es den russischen Auswanderern nur erlaubt, in bestimmten Herbergen und den Auswandererhallen zu übernachten, die von städtischen Sanitätsbeamten regelmäßig inspiziert wurden. Den österreich-ungarischen Migranten hingegen stand es frei, ihre Unterkunft zu wählen.⁸⁹ Auch wurden in den Hafenstädten lediglich die russischen Auswanderer in Quarantäne geschickt, nicht so die übrigen.⁹⁰

Die unterschiedliche Behandlung russischer und nicht-russischer Auswanderer hing unter anderem damit zusammen, dass die Cholera zuerst und am stärksten im russischen Zarenreich aufgetreten war. Das war 1892 ebenso wie 1905 der Fall, als die Nachricht über eine drohende Cholera-Epidemie die westeuropäischen

⁸⁵ Julius Kaliski beschrieb im *Vorwärts* die unterschiedliche Behandlung von passbesitzenden Kajüte- und passlosen Zwischendeckpassagieren: „Sollte dem russischen Gouverneurspaß, der nur nach Erlegung von 23 Rubeln [...] an politisch völlig einwandfreie [...] Personen ausgegeben wird, die sonderbare Fähigkeit innewohnen, seinen Besitzer vor Cholera, Granulose und anderen ansteckenden Krankheiten zu bewahren?“ Julius Kaliski, Mit Ballin unterwegs. Teil III: In der Kontrollstation, in: *VORWÄRTS*, 22. Dezember 1904.

⁸⁶ So berichtete der Reichskommissar für das Auswandererwesen für das Jahr 1892, dass die *Hapag*, als im Sommer die Cholera in Russland auftrat, ersucht hatte, am Amerikaquai eine große Baracke zu errichten, um dort „die meist jüdischen Auswanderer aus Russland unterzubringen, da deren freier Verkehr mit der Stadt gefahrbringend werden könne.“ StBr., 1892/93, Anl., Bd. 131, 2, Anl. 118, S. 709.

⁸⁷ StBr., 4, 21, Nr. 507, Bd. 1, Kommentar zum Memorandum betr. den Umgang mit Auswanderern, 12. Juli 1909.

⁸⁸ StBr., 3-A.4, Nr. 290, 17. Beschluss des Medizinalamtes Bremen, 6. August 1906.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Das war den Vorgaben der amerikanischen Regierung geschuldet, die vor allem bezüglich der russischen Emigranten gefordert hatte, dass die Schifflinien sie vor der Abfahrt in Quarantäne hielten. StBr., 3-M.1.1, Nr. 24.

und nordamerikanischen Behörden abermals aufschreckte. Hinzu kam, dass gerade die russischen bzw. russisch-jüdischen Auswanderer als arm, unrein und krankheitsverdächtig stigmatisiert wurden. Dafür ist charakteristisch, dass der Bremer Medizinalbeamte und Bakteriologe Hermann Christian Tjaden 1905 erklärte, man könne mit Hilfe der sanitären Maßnahmen auf jeden Fall erreichen, „dass die im allgemeinen schmutzigsten Auswanderer, die russischen Juden, gereinigt“ würden.⁹¹ Und gegenüber dem Untersuchungsausschuss für Cholera betonten 1906 Tjaden und sein Hamburger Kollege Bernhard Nocht, ein ehemaliger Mitarbeiter von Robert Koch, dass angesichts der Cholera in Russland die russischen Auswanderer isoliert untergebracht würden und die Stadt nicht betreten dürften. Die österreichischen hingegen, die „ja von Haus aus viel reinlicher“ seien und zahlenmäßig weit hinter den russischen zurückständen, würden „zwar isoliert untergebracht, dürften aber frei umhergehen“.⁹² Sozial und ethnisch konturierte Zuschreibungen von schmutzig, reinlich, gesund und krank prägten damit die Kontrollmaßnahmen, denen sozial schwache, russische Auswanderer stärker ausgesetzt waren als andere.

Allerdings war die Zahl der Migranten, die aufgrund gesundheitlicher Vorbehalte zurückgewiesen wurden, nicht hoch. Im Jahr 1905, das aufgrund der Spannungen im russischen Zarenreich die höchsten Auswandererzahlen der Epoche mit sich brachte, wurden von den 112 023 Auswanderern, die die neun Kontrollstationen entlang der preußisch-russischen Grenze passierten, 5 179 aus gesundheitlichen Gründen abgewiesen. Diese Zahl erhöhte sich noch um die in Ruhleben und den beiden Hafenstädten Ausgeschlossenen: In Ruhleben wurden 1905 von den dort eintreffenden 123 791 Auswanderern 120 aus gesundheitlichen Gründen zurückgewiesen.⁹³ Und in Bremen als der dritten Etappe wurden 1905 von 173 486 Zwischendeckspassagieren 1 475 (0,85%) wegen Erkrankung zurückgewiesen.⁹⁴ Insgesamt wurden 1905 schließlich von 334 350 Auswanderern 8 827 „wegen körperlicher und geistiger Defekte“ zurückgewiesen.⁹⁵ Das entsprach immerhin 2,67% und ist als Quote hoch genug, um nahe zu legen, dass die Auswandernden die Sanitätskontrollen als Problem, wohl aber nicht als bedeutendes Hindernis wahrnahmen. Allerdings addierten sich die Risiken: Jemand, der Deutschland erfolgreich passiert hatte, konnte noch immer in einem amerikanischen Hafen abgewiesen werden. Doch war auch der Anteil der in den USA Ausgeschlossenen nicht allzu hoch: Von 1890 bis 1920 wurden dort im Schnitt 1–3% der Ankommenden abgewiesen, der Großteil von ihnen (bis zu 69%) aus medizi-

⁹¹ StBr, 3-M.1.r, Nr. 24, 32f., Bericht Dr. Tjaden, 13. April 1905.

⁹² StBr, 3-M.1.r, Nr. 24, Beratung des Unterausschusses für Cholera, 26. März 1906, S. 23.

⁹³ StBr, 4,21, Nr. 506, 6ff., Fragebogen zur Besichtigung der Auswandererkontrollstationen, und StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 12f.

⁹⁴ Hamburger und Bremer Autoritäten schickten zusammen 2 838 Auswanderer zurück. StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 13.

⁹⁵ StBr, 4,21, Nr. 506, 6ff., Fragebogen zur Besichtigung der Auswandererkontrollstationen. StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 12f., 15.

nischen Gründen.⁹⁶ Die Unannehmlichkeiten für die Reisenden minderte das freilich nicht, vor allem dann nicht, wenn sie zurückkehren mussten.

Im Deutschen Reich variierten die konkreten Abläufe von Station zu Station, und die Ausschlussquoten der verschiedenen Kontrollpunkte zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, abgewiesen zu werden, je nach Grenzstation schwankte.⁹⁷ Insgesamt schickten die Stationsbeamten den Großteil der Abgewiesenen aus gesundheitlichen Gründen und davon wieder den größten Teil wegen einer Augen- oder Hauterkrankung zurück.⁹⁸ Außerdem konnten außerdeutsche Migranten zurückgewiesen werden, wenn sie nicht im Besitz ausreichender Papiere oder Geldmittel waren. Die Grenzstation Tilsit etwa passierten im Jahr 1905 11 599 Personen, von denen 657 zurückgewiesen und 10 942 ins Land gelassen wurden. 568 der Abweisungen erfolgten mit Verweis auf den Gesundheitszustand der Betroffenen.⁹⁹ Die übrigen 89 Abweisungen wurden folgendermaßen begründet: Geldmangel 66, Annullierte Schiffskarte 9, Schiffskarte einer verbotenen Linie 1, Falsche Papiere 11, Nicht genügende Legitimation 2.

Russische Auswanderer mussten offiziell Legitimationspapiere besitzen, um über die preußisch-russische Grenze zu gelangen. Von ihnen wurde entweder gefordert, einen ordnungsgemäßen Pass, eine Kajütenfahrkarte, eine Bahnkarte zum Einschiffungshafen und genügend Bargeld für ihre Reise zum Bestimmungsort (ein vergleichsweise hohe Summe) zu besitzen¹⁰⁰ – oder sie mussten über eine Annahmeerklärung der *Hapag* oder des *Norddeutschen Lloyd* verfügen.¹⁰¹ Die beiden Schiffsgesellschaften hatten sich gegenüber der preußischen Regierung verpflichtet, für ihre Passagiere aufzukommen, falls diese der Fürsorge anheim

⁹⁶ Zahlen nach KRAUT, *Silent Travelers*, S. 4. Ihm zufolge war 1916 der Anteil der aus medizinischen Gründen abgewiesenen mit 69% am höchsten.

⁹⁷ Vgl. die Angaben in StBr, 4,21, Nr. 506, 6ff., Fragebogen zur Besichtigung der Auswandererkontrollstationen. Tendenziell war der Prozentsatz der Abgewiesenen in den nördlichen Stationen (wie Insterburg oder Tilsit) höher, wobei Prostken und Eydtkuhnen diesem Muster nicht entsprachen.

⁹⁸ Von den 5 179 Auswanderern, die 1905 an den 9 Grenzkontrollstationen abgewiesen wurden, geschah das in 5 009 Fällen wegen Augenerkrankungen, in 85 wegen Haarerkrankungen, in 5 Fällen wegen ansteckender Krankheiten wie Scharlach oder Pocken und in den übrigen 80 Fällen aufgrund anderer Gebrechen. StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, 12f.

⁹⁹ Dabei aufgrund Granulose 367, Bindehautentzündung 52, Favus 11, Trachom 134, anderer Krankheiten 4. StBr, 4,21, Nr. 506, 6ff., Fragebogen zur Besichtigung der Auswandererkontrollstationen, Tilsit.

¹⁰⁰ Russische Auswanderer allerdings, die eine Kajütenfahrkarte und ein Eisenbahnticket für die Reise zum Einschiffungshafen besaßen, mussten keine ausreichenden Barmittel nachweisen. Vgl. die Polizeiverordnung, betr. den Übertritt und die Beförderung russischer Auswanderer im Regierungsbezirk Posen, 2. Dezember 1902, in: VON WICKEDE, *Handbuch der Polizeiverwaltung*, 2. Aufl., S. 24–26. In Bezug auf die Barmittel wurde z. B. 1905 von einer Summe von 400 Mark ausgegangen. Barch, R/1501/118372, 54, zu den Vorschriften vom Februar 26. Februar 1905.

¹⁰¹ Im letztgenannten Fall waren sie verpflichtet, sich unmittelbar nach Überschreiten der Grenze zu der nächstgelegenen Kontrollstation zu begeben. VON WICKEDE, ebd., S. 25.

fallen sollten.¹⁰² Eine derartige Verpflichtung lag im Interesse der preußischen und norddeutschen staatlichen Autoritäten, denen wenig daran gelegen war, für mittellose Auswanderer aufzukommen, die ohne genügend Reisemittel der lokalen Armenfürsorge anheim fielen.¹⁰³ Für diesen Zusammenhang ist charakteristisch, dass der Berliner Polizeipräsident sich im Januar 1891 beim Preußischen Innenminister beschwerte, es fänden sich häufig russisch-polnische Auswanderer in Berlin ein, die eigentlich nach Amerika reisen wollten, aber keine Subsistenzmittel und ausreichende Kleidung besäßen. Sie würden des Nachts heimlich von Auswanderungsagenten über die Grenze gebracht. Die Regierungspräsidenten der grenznahen Provinzen sollten sich daher mehr darum bemühen, „existenzlose Auswanderer“ am Überschreiten der Grenze zu hindern. Das, hieß es weiter, sei umso wünschenswerter, als in den Vereinigten Staaten mittellose Personen nicht zugelassen würden.¹⁰⁴ Die Überprüfung der materiellen Situation der Transitwanderer lag damit ebenso im (kommerziell begründeten) Interesse der Schiffslinien wie im (sozialpolitisch begründeten) Interesse der deutschen Behörden.¹⁰⁵

Beim Geschäft mit der Auswanderung war die Konkurrenz unter den verschiedenen europäischen Reedereien groß.¹⁰⁶ Die Kontrollen an den östlichen preußischen Grenzen mussten dabei offiziell auch für Passagiere zugänglich sein, die Fahrkarten von anderen Linien besaßen. Finanziert und betrieben wurden die Stationen jedoch lediglich von der *Hapag* und dem *Norddeutschen Lloyd*. Ihnen warfen Vertreter von Hilfsorganisationen und sozialdemokratische Politiker wiederholt vor, dass sie die Kontrollen kommerziell ausnutzten. Demnach wurde an den Stationen auf russische Auswanderer Druck ausgeübt, damit sie Billets der norddeutschen Linien erwarben.¹⁰⁷ So schildert der bereits erwähnte Reporter des *Vorwärts*, der im Selbstversuch von Tilsit nach Hamburg reiste, dass es ihm unmöglich war, hinter der Grenze eine Bahnfahrkarte nach Hamburg zu erwerben, obwohl er beteuerte, dort Verwandte besuchen zu wollen. Man erklärte ihm

¹⁰² GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 226, Nr. 124, Bd. 22, 20f., Schreiben der *Hapag* an das Preußische Innenministerium. Siehe dazu auch JUST, *Amerikawanderung*, S. 86, 103.

¹⁰³ Bereits in den späten 1870er Jahren forderten preußische Beamte, dass außerdeutsche Auswanderer bei ihrem Eintritt ins Deutsche Reich kontrolliert werden sollten, um sicherzustellen, dass sie für ihre Reise ausreichende Mittel besaßen. JUST, *Amerikawanderung*, S. 99–101. Leidinger weist für Bremen darauf hin, dass dort bereits vor 1892 ein Kontrollsystem zur gesundheitlichen Überwachung der Migranten bestand. LEIDINGER, *Auswanderergeschäft*, S. 383–397, hier S. 384.

¹⁰⁴ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 226, Nr. 124, Bd. 1, 2f.

¹⁰⁵ Vgl. auch die Darstellung des Grafen von Posadowsky-Wehner, Staatssekretär des Innern, der vor dem Reichstag auf das armenpolizeiliche Interesse Preußens an der Einrichtung der Stationen hinwies. StBer., 1905, 166. Sitzung, 17. März 1905, S. 5340.

¹⁰⁶ Das galt auch, obwohl viele Linien im Nordatlantischen Dampferlinienverband zusammengeschlossen waren, der gemeinsamen Preisabsprachen diente. JUST, *Amerikawanderung*, S. 71–82.

¹⁰⁷ Vgl. etwa die Vorwürfe des sozialdemokratischen Abgeordneten Haase, in: StBer., 1905, 166. Sitzung, 17. März 1905, S. 5328–5332. Siehe gleich lautende Vorwürfe in den Erinnerungen des Mitarbeiters einer englisch-jüdischen Hilfsorganisation, der Transitwanderer aus Russland betreute: London Metropolitan Archives (LMA), MA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, *Some Reminiscences*, S. 40.

vielmehr, dass er nur abgefertigt würde, wenn er ein Ticket der *Hapag* nach England kaufte – ein Vorschlag, den er sich schließlich zu akzeptieren gezwungen sah. Infolgedessen musste er auf seiner Reise nach Hamburg dann auch alle drei Etappen der sanitären Kontrollen durchlaufen.¹⁰⁸ Ebenso wie die zeitgenössischen Debatten legt das Beispiel nahe, dass die Vorwürfe gegenüber den norddeutschen Schiffflinien nicht unberechtigt waren. Vielmehr folgte die Einrichtung und Fortführung des kostspieligen sanitären Kontrollsystems, das bis zum Ersten Weltkrieg fortbestand, aus Sicht der Reedereien durchaus einer wirtschaftlichen Rationalität.¹⁰⁹

Die Strategien der Migranten und die Angst vor der „wilden Durchwanderung“

Die Prozeduren der Reinigung, Desinfektion und ärztlichen Untersuchung waren vielen Auswanderern zuwider, die sich dadurch in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt fühlten. Mary Antin etwa spricht von ihrer Quarantäne-Unterkunft in Hamburg als einem Gefängnis, das mit stacheldrahtumwundenen Zäunen begrenzt war und nur dann geöffnet wurde, wenn neue Passagiere eintrafen.¹¹⁰ Viele der Kontrollstationen waren umzäunt, mitunter sogar mit Stacheldraht versehen, und den Migranten war ein Verlassen des Geländes meist untersagt.¹¹¹ Die zuständigen Beamten begründeten die isolierenden Praktiken ebenso wie den Transport in geschlossenen Zügen damit, dass die Auswanderer „von der übrigen Bevölkerung getrennt werden“ müssten, da „nur so eine Sicherheit gegen Einschleppung von Krankheiten“ gegeben werden könne.¹¹² Derart als epidemiologische Risikobevölkerung eingestuft, sollten möglichst alle Auswanderer das existierende Kontrollsystem passieren. Dabei entsprachen die Techniken der räumlichen Trennung, Quarantäne und Isolation den von bakteriologischen Experten wie Robert Koch empfohlenen Strategien der Seuchenprävention.¹¹³

Die Emigrantinnen und Emigranten waren dieser Politik nicht hilflos ausgesetzt. Sie fanden unter anderem bei einer Reihe von Hilfsorganisationen Unterstützung.¹¹⁴ Das Deutsche Zentral-Komitee für die russischen Juden etwa unter-

¹⁰⁸ Julius Kaliski, Mit Ballin unterwegs. Erfahrungen eines russischen Auswanderers, II. Von Schmalleningken bis Tilsit, in: VORWÄRTS, 20. Dezember 1904.

¹⁰⁹ In den 1890er Jahren bewegten sich laut Just die Ausgaben der *Hapag* für die Kontrollstationen zwischen 40 000 und 80 000 Mark jährlich. Just, *Amerikawanderung*, S. 78. Die *Hapag* selbst spricht in einem Schreiben an das Preußische Innenministerium von „einem Kostenaufwand von M. 100 000 pro Station“. GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 226, Nr. 124, Bd. 22, 20. f.

¹¹⁰ ANTIN, *From Plotz*, S. 54.

¹¹¹ StBr, 4, 21, Nr. 506, 6ff., Fragebogen zur Besichtigung der Auswandererkontrollstationen; Barch, R/1501/118372, Bd. 1, 23–30, Reisebericht einer Referentenkommission nach Besichtigung der Auswanderer-Kontrollstationen, 28. Oktober 1906.

¹¹² Barch, R/1501/118372, Bd. 1, 23–30, Reisebericht, ebd.

¹¹³ Koch war auch Mitglied im Unterausschuss für Cholera.

¹¹⁴ Vgl. etwa die Bemerkung des Reichskommissars für das Auswandererwesen zu den Hilfsorganisationen in Hamburg: „Es wurden durch diese Komitees eine große Menge Personen mit Kleidungsstücken und Fußzeug versorgt und ihnen Bäder verabreicht. Ferner wurden ihnen

hielt entlang der Grenzen eine Reihe von Stellen, von denen aus durchreisende Migranten betreut wurden.¹¹⁵ Auch der katholische St. Raphaelsverein suchte die Emigranten zu unterstützen, ebenso der 1901 gegründete Hilfsverein der deutschen Juden, der 1904 ein Zentralbüro für jüdische Auswanderungsangelegenheiten gründete und schrittweise an den Grenzpunkten, Bahnlinien und Hafenstädten Komitees einrichtete, um den Emigranten zu helfen.¹¹⁶ In welchen Dimensionen sich diese Unterstützung bewegte, verdeutlicht ein Bericht des Zentralbüros, das für das Jahr 1911 berichtete, etwa die Hälfte der 41 000 überseeisch-jüdischen Auswanderer in Deutschland habe „unmittelbare Hilfe“ benötigt, während der anderen Hälfte „Beschwerden und Unannehmlichkeiten“ erspart werden konnten.¹¹⁷ Auch finanziell investierten die Organisationen viel. Salomon Adler-Rudel gibt an, dass allein der Hilfsverein zwischen 1903 und 1914 jährlich 40 000 bis 50 000 Auswanderer betreute, von denen 200 000 für eine Summe von 2 600 000 Mark weiter befördert worden seien.¹¹⁸ Mitunter strandeten Reisende, weil ihnen das Geld ausging oder sie erkrankten. Ähnlich wie die Verwaltung war jedoch auch die jüdische Community nicht daran interessiert, dass solche Migranten sich im Deutschen Reich niederließen; sie unterstützten mit ihrer Arbeit vor allem deren rasche Weiterwanderung.¹¹⁹

Davon abgesehen, war es für die Amerikawanderer durchaus möglich, die unbeliebten Sanitätskontrollen zu umgehen. Die Vermutung der deutschen Autoritäten, dass zahlreiche Auswanderer die Reise durch Deutschland vermieden, um stattdessen von den Niederlanden oder Frankreich aus die Fahrt anzutreten, erscheint durchaus plausibel, wenngleich die hohen Ausreisezahlen für Hamburg und Bremen nahelegen, dass nicht viele diesen Weg wählten.¹²⁰ Jedenfalls fürchteten die Schiffflinien, aufgrund der unbeliebten Desinfektionsprozedur Passagiere zu verlieren.¹²¹ Auch vor diesem Hintergrund erschien es angebracht, die Reinigungsvorschriften zu lockern und den Kontrollstationen „ihren Schrecken zu nehmen“, um die „wilde Durchwanderung“ zu unterbinden.¹²² So empfahlen

in Hamburg [...] im Ganzen in 105 Tagen 57063 Portionen an Speisen verabfolgt.“ StBr, 1890/92, Anl., Bd. 126, 1, Anl. 690, S. 3829ff. Bericht für 1891, 3 829.

¹¹⁵ JUST, Amerikawanderung, S. 300.

¹¹⁶ HILFSVEREIN DER DEUTSCHEN JUDEN (Hrsg.), Zehnter Geschäftsbericht.

¹¹⁷ Ebd., S. 141.

¹¹⁸ ADLER-RUDEL, Ostjuden, S. 4.

¹¹⁹ Ebd., S. 6; sowie außerdem zur Arbeit der jüdischen Organisationen LIEDTKE, Jewish Welfare, S. 142–152 und WERTHEIMER, Unwelcome Strangers, S. 171f.

¹²⁰ Vgl. etwa den Bericht einer Kommission, die an den Bremer Senat berichtete, dass die Auswanderer das Baden und Desinfizieren als hart empfänden, so dass sie alles versuchten, um die Kontrollen zu umgehen, etwa „dadurch, dass sie weite Umwege um Deutschland herum machen, um sich mit nicht-deutschen Linien befördern zu lassen.“ StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 8f.

¹²¹ Vgl. etwa ebd., S. 3, oder Barch, R/1501/118372, Bd. 1, 38, Reisebericht, 1. Februar 1907.

¹²² Siehe etwa den rückblickenden Kommentar des Preußischen Ober-Medizinalrats Kirchners vor dem Reichsgesundheitsrat am 26. April 1909, StBr, 1.M.r., Nr. 24, 143, sowie StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 9.

1906 zwei Expertenkommissionen eine stärker individualisierte Handhabung der Kontrollen.¹²³ Nach 1907 beschränkte sich die Desinfektion dann auf die mitgeführte schmutzige Wäsche, während sich die Verpflichtung zu baden auf Reisende mit Hautkrankheiten sowie „besonders schmutzige“ Passagiere konzentrieren sollte, aber nicht mehr allgemein verpflichtend war.¹²⁴ Auch mussten nicht mehr alle Auswanderer ein drittes Mal in den Hafenstädten untersucht werden.

Da sie ein Interesse an der reibungslosen Transitwanderung möglichst vieler Migranten besaßen, musste es die zuständigen Autoritäten beunruhigen, wenn Auswanderer das sanitäre Überwachungssystem umgingen oder die Reise mit deutschen Linien gänzlich vermieden. Die Beamten fürchteten deren „heimliche“ Überquerung der Grenzen und betrachteten die „wilden Auswanderer“ als eine medizinische Gefährdung, da sie sich unkontrolliert durch das Land bewegten, sich unter die übrigen Fahrgäste mischten und ansteckende Krankheiten zu verbreiten drohten.¹²⁵ Die „Umgeher“ entwickelten sich in den Berichten der Medizinalbeamten daher zu einer eigenen Kategorie.¹²⁶ Groß war diese Gruppe nicht. Der Bremer Senat führte eine Liste der russischen Auswanderer, die Ruhleben – die obligatorische Anlaufstation für alle russischen Emigranten – nicht passiert hatten und direkt in die Hafenstadt gekommen waren. Demzufolge fanden sich im Jahr 1900 unter 25 811 aus Russland stammenden Transitwanderern, die in Bremen abfuhren, 600 „Umgeher“ (2,32%), 1902 waren es 1,97% von 29 130, 1904 waren es 2 803 von 49 719 (5,63%).¹²⁷

Dennoch gab es Anhaltspunkte dafür, dass viele Ausländer die Grenze mit Hilfe von Schleppern passierten; allerdings in erster Linie, weil sie Angst hatten, den Pass-Anforderungen auf russischer Seite nicht entsprechen zu können.¹²⁸ In den Erinnerungen osteuropäischer Migranten bildet die heimliche Überquerung der russisch-deutschen Grenze ein wiederkehrendes Motiv.¹²⁹ Viele von ihnen schildern, wie schwierig es gewesen sei, innerhalb Russlands einen Pass zu erhalten,

¹²³ Barch, R/1501/118372, Bd. 1, 38; StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906. Siehe auch die späteren preußischen Überlegungen zu einer Milderung der Vorschriften gegenüber österreich-ungarischen Reisenden vom Dezember 1913 in: GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 226, Nr. 146, Bd. 1, 11.

¹²⁴ Preußischer Erlass, 19. April 1907. Barch, R/1501/118372, Bd. 1, 62f.; StBr. A.4, Nr. 290, 25.

¹²⁵ StBr, 4,21, Nr. 506, Bericht an den Senat, 20. Juli 1906, S. 9.

¹²⁶ Vgl. etwa StBr, 4,21, Nr. 507, Aufstellung der in der Konferenz vom 21. Juli 1909 festgelegten Regeln.

¹²⁷ StBr, 3.M.r., Nr. 24, 32ff. Bericht Tjadens über die geplante Desinfektionsanstalt, 13. April 1905.

¹²⁸ In ähnlicher Weise vermutet auch Wertheimer, viele der illegal aus dem Osten einreisenden Juden hätten Angst gehabt, den Anforderungen der Grenzbeamten nicht gerecht zu werden, weswegen sie heimlich über die Grenze gekommen seien. WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 15.

¹²⁹ Vgl. zum Beispiel die Interviews mit Jack Levine, Isadore Samet, Dr. Samuel Nelson und Stephanie Okunewitch, ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, in: *North American immigrant letters, diaries and oral histories*, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009]. Für ein weiteres – auf die deutsch-österreichische Grenze bezogenes – Beispiel siehe die Erinnerungen des aus Galizien stammenden jüdischen Schauspielers Alexander Granach, GRANACH, *Da geht ein Mensch*, S. 211f.

der die legale Ausreise erlaubt hätte. Der ursprünglich aus der Nähe von Minsk stammende Jack Levine (mit ursprünglichem Namen Lechuk), 1893 geboren, wanderte 1913 über einen der norddeutschen Häfen in die Vereinigten Staaten aus.¹³⁰ Er, der aus einer jüdischen Familie stammte, erlebte als Kind ein Pogrom an den Juden in seinem Dorf.¹³¹ Als er später als Zwanzigjähriger die Einberufung zur Armee erhielt, schien die Auswanderung in die USA eine willkommene Alternative darzustellen. Doch war es in dieser Situation unmöglich, von den russischen Behörden einen Pass zu erhalten. Levine überquerte daher heimlich die deutsch-russische Grenze. Er stahl sich nachts mitsamt einer größeren Gruppe von Migranten nach Deutschland – und zwar sonntags, weil sich zu diesem Zeitpunkt weniger Posten an der Grenze befanden.¹³² Die Gruppe sei durch einen Mann geführt worden, der mit einem hoch erhobenen hellen Ast in den Händen voranging, so dass man ihm folgen konnte.¹³³ Er selbst habe bei dieser Tour im schlammigen Boden seine Schuhe verloren und habe – im März – barfuß weiter gemusst. Einmal jenseits der Grenze angekommen, sei er allerdings gut aufgenommen worden.¹³⁴ In ähnlicher Weise beschreibt Dr. Samuel Nelson (mit ursprünglichem Namen: Katznelson) seine Auswanderung. 1885 in Weissrussland geboren und später in Baku – im heutigen Aserbaidschan – aufgewachsen, hatte er sich 1905 zur Ausreise in die USA entschlossen. Doch da er in revolutionäre Aktivitäten involviert und militärpflichtig war, stellten ihm die Behörden keinen Pass aus. Er ließ sich daher mit anderen Auswanderern von einem Agenten gegen Bezahlung bei Białystock (heute im nordöstlichen Polen gelegen) nach Deutschland bringen. Sie seien, erinnerte sich Nelson, gemeinsam über die Grenze gerannt, während die – wohl bestochenen – russischen Grenzposten mit ihren Gewehren in die Luft schossen. Von dort aus sei er weiter nach Bremen gereist und dort an Bord gegangen.¹³⁵

Mehr als deren unkontrollierte Einreise beunruhigte es die preußischen Behörden, wenn die einmal über die Grenze gelangten Reisenden nicht die Sanitätsstationen durchliefen. Sie waren bestrebt, die Auswandererströme in „geschlossene Bahnen“ zu lenken und sie zu isolieren, um die Reisenden nicht mit der deutschen Bevölkerung in Berührung kommen zu lassen. Das hatte nicht nur sanitätspolitische Gründe. Das zeigt der Vergleich mit den ausländischen Saisonarbeitern, die alljährlich aus Russland und Österreich-Ungarn nach Preußen kamen. In ih-

¹³⁰ Interview of Jack Levine by Paul E. Sigrist, 9. Juni 1994, in: ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, Series EI, Nr. 478 Alexandria 2004, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009].

¹³¹ Ebd., S. 14.

¹³² Ebd., S. 8.

¹³³ Seine gesamte Reise war durch einen Agenten arrangiert worden, der sich um die Zugfahrt auf dem Kontinent und die Grenzüberquerung ebenso gekümmert hatte wie um die Überfahrt. Ebd., S. 20.

¹³⁴ Ebd., S. 9.

¹³⁵ Interview of Dr. Samuel Nelson by Edward Appleborne, 16. Januar 1985, in: ELLIS ISLAND ORAL HISTORY PROJECT, Series KECK, Nr. 002, Alexandria 2003, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009].

ren Memoranden zur Bekämpfung der Cholera hatten die Medizinalbeamten durchaus auch auf die Saisonarbeiter als eine mögliche Gefahrenquelle hingewiesen.¹³⁶ Diese Arbeiter kamen schließlich aus denselben seuchengefährlichen Gegenden, aus denen auch die Amerikawanderer stammten. Aber anders als die Transitmigranten wurden die Wanderarbeiter an den Grenzen gar nicht oder nur äußerst sporadisch untersucht. Es oblag vielmehr den Arbeitgebern, die bei ihnen Beschäftigten binnen drei Tagen nach ihrer Ankunft untersuchen und impfen zu lassen.¹³⁷

Während für die Durchwanderer primär Praktiken der Isolation, Quarantäne und Desinfektion gewählt wurden, erschien es den Medizinalbeamten mit Blick auf die Saisonarbeiter sinnvoller, sie individuell an ihrem jeweiligen Zielort untersuchen zu lassen. Das hing einerseits damit zusammen, dass Grenzkontrollen im Fall der Arbeitsmigranten eher als „zwecklos und undurchführbar“ galten, da sie leicht umgangen werden konnten. Andererseits war der preußischen Regierung angesichts des herrschenden Arbeitermangels daran gelegen, dass Saisonarbeiter möglichst ungehindert ins Land gelangten: Sie hatte ein ökonomisches Interesse an deren Einreise.¹³⁸ Zentral für die unterschiedliche Behandlung der beiden aus medizinischer Sicht ähnlich „gefährlichen“ Bevölkerungen dürfte jedoch vor allem das divergierende Verhältnis zu den Vorgaben der amerikanischen Regierung gewesen sein. Anders als im Falle der Transitwanderer war der Zusammenhang mit einer möglichen Abweisung an den amerikanischen Grenzen für den Umgang mit den ausländischen Saisonarbeitern irrelevant. In deren Fall wählten die preußischen Behörden nicht die kostspieligen Praktiken der Quarantäne und Isolation, sondern beließen es bei ärztlichen Untersuchungen und präventiven Strategien wie Impfungen vor Ort. Dieser Umstand deutet darauf hin, dass die sanitäre Politik Preußens gegenüber Migranten nicht durchgängig interventionistisch-quarantänär war.

Ursprünglich in Reaktion auf die Cholera eingerichtet, blieben die medizinischen Kontrollpunkte bis 1914 bestehen. Indem der Staat den Schiffslinien den Betrieb der Grenzstationen erlaubte, räumte er ihnen eine quasi-staatliche Position ein. Denn obwohl die Stationen von preußischen Beamten und der lokalen Gendarmerie regelmäßig inspiziert wurden, entschied letztlich das von den Reedereien angeheuerte Personal darüber, ob jemand als „legaler Auswanderer“ mit

¹³⁶ Siehe etwa StBr, 3.M.1.r., Nr. 24, 85, Schrift des Reichsamt des Innern, 9. Mai 1906; sowie ebd., 87, Aufzeichnung über die am 26. März 1906 abgehaltene Beratung des Unterausschusses für Cholera.

¹³⁷ StBr, 3.M.1.r., Nr. 24, 143, Aufzeichnung über die Sitzung des Reichs-Gesundheitsrats (Unterausschuss für Cholera), 26. April 1909, S. 25–28. Vgl. auch die Anmerkungen in lokalen Polizeiakten zur Impfung einzelner Arbeiter. Brandenburgisches Landeshauptarchiv (im Folgenden: BLHA), Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2724, 8f., 19, 70, 111.

¹³⁸ Dazu passt der Verweis Wertheimers auf die unterschiedlichen ökonomischen Rollen, die den osteuropäischen Juden einerseits (die als unfähig zu harter Arbeit galten) und den polnischen Arbeitswanderern andererseits (die als Arbeitskräfte gebraucht wurden) zugedacht wurden. WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 20f.

einem gestempelten Kontrollschein reiste oder abgewiesen wurde. Im Rahmen der Grenzkontrollen fungierten damit Ärzte als Hüter des staatlichen Territoriums. Sie, deren Tun als an objektiven wissenschaftlichen Kriterien orientiert galt, entschieden darüber, ob jemand an einer Krankheit litt, und darüber, ob diese Krankheit schwerwiegend genug war, um ihn oder sie abzuweisen.

Aus Sicht der deutschen Behörden hatte diese Regelung zentrale Vorteile: Ohne dass nennenswerte Kosten für den Staat entstanden, war gewährleistet, dass die als gesundheitsgefährdend eingestuften Migranten überprüft wurden. Zugleich erfüllten die Kontrollen die Funktion, eine „Problembevölkerung“ zu überwachen, deren bleibende Einwanderung die preußischen Eliten aufgrund ethnisch-exklusiver Bedenken zu verhindern hofften: die russischen Polen und ausländischen Juden. Schließlich sollten die Kontrollen zudem verhindern helfen, dass mittellose Auswanderer der Armenfürsorge zur Last fielen.¹³⁹ Ebenso wie die Behörden in Hamburg und Bremen war die preußische Regierung damit aus sanitäts-, armen- und nationalitätspolitischen Gründen daran interessiert, den Strom der Transitwanderer zu überwachen. Mit den von den Reedereien betriebenen Stationen konnte sie diese Agenda verfolgen, ohne sie explizit machen zu müssen. Dabei folgte die Maßnahme insofern einer biopolitischen Logik, als der Gesundheitszustand der Migranten als zentrales Kriterium diente, um über die Erlaubnis des Zutritts zum preußischen Territorium zu entscheiden.

B) „TO TRACE THE MOVEMENT OF ANY RUSSO-JEW ARRIVING“. DIE GESUNDHEITS-KONTROLLEN ANKOMMENDER MIGRANTEN IN GROSSBRITANNIEN

Migranten unter Beobachtung: das englische System der Seuchenprävention

Im preußischen Fall entstanden die sanitären Kontrollen an den Grenzen als Antwort auf ein konkretes Ereignis, den Ausbruch der Cholera in Hamburg 1892. Die primär auf die Transitreisenden ausgerichtete sanitäre Infrastruktur entwickelte sich aus dem Interesse an einer effektiven Seuchenprävention heraus und wurde jeweils mit Blick auf die amerikanischen Einreisebedingungen bis zum Ersten Weltkrieg beibehalten. Während Transitreisende in Preußen damit eine sanitäre *rite de passage* absolvieren mussten, um auf ihre Schiffe gen Westen zu gelangen, blieben saisonale Arbeitswanderer und bleibende Immigranten von solchen Desinfektions- und Untersuchungsriten weitgehend unbehelligt. Selbst wenn es spezielle Impfvorschriften gab, fungierte für diese Gruppen die Grenze nicht als eine medizinische Barriere.

¹³⁹ Vgl. etwa die Darstellung des Grafen von Posadowsky-Wehner, Staatssekretär des Innern, der vor dem Reichstag auf das armenpolizeiliche Interesse des Staates an den Grenz-Stationen verwies. StBer., 1905, 166. Sitzung, 17. März 1905, S. 5340. Preußische Beamte hatten bereits in den 1870er Jahren gefordert, dass bei außerdeutschen Migranten vor ihrem Eintritt ins Deutsche Reich sichergestellt werden sollte, dass sie für die Reise ausreichende Mittel besaßen. Just., Amerikawanderung, S. 99–101.

In Großbritannien wurden 1892 und 1905 mit Blick auf die Cholera-Ausbrüche auf dem Kontinent ankommende Transit- und Zuwanderer ebenfalls genauer überwacht, obwohl die Maßnahmen dort nur temporär ergriffen wurden und zudem nicht als Ausschlussmechanismus wirkten. Anders als in Preußen etablierte die britische Regierung jedoch zusätzlich medizinische Kontrollen, die nicht auf Transitreisende, sondern auf Zuwanderungswillige abzielten: Ausländischen Migranten konnte dort nach 1905 die Einreise aufgrund medizinischer Bedenken verwehrt werden. Doch bevor darauf näher eingegangen wird, nun zunächst zu den Maßnahmen, die im Rahmen der Cholera-Ausbrüche von 1892 und 1905 ergriffen wurden.

Im September 1892 erschien in der Londoner Zeitschrift *Punch* eine Karikatur, die eine gespensterhafte Cholera auf der Gangway eines Auswandererschiffes zeigt. Die verhüllte Anreisende geht nicht an Land, sondern eine selbstbewusste Britannia tritt ihr mit Dreizack und abwehrender Geste entgegen und gebietet ihr Einhalt. Die Karikatur war durchaus charakteristisch für die zeitgenössische Stimmung im Land. Denn der Ausbruch der Cholera in Hamburg und das Auftreten vereinzelter Fälle in England wurden in der britischen Debatte hauptsächlich mit Migranten in Verbindung gebracht. Man nahm gemeinhin an, dass russische Immigranten die Krankheit nach Hamburg gebracht hatten und sie von dort aus weiterzutragen drohten. Zugleich wähten sich Experten wie Politiker in der Position der selbstbewussten Britannia: Sie sahen das englische System der Seuchenprävention als überlegen an und bekundeten mit Blick auf die Cholera weniger ihre Befürchtung, als vielmehr ihre Überzeugung, die Krankheit rasch in den Griff zu bekommen.

In den Augen der britischen medizinischen Experten, die sich im September 1892 in Fachjournalen austauschten, bestand kein Zweifel darüber, wie die Cholera von Russland aus gen Westen gelangt war.¹⁴⁰ Nicht nur schien offensichtlich, dass Emigranten die Krankheit nach Hamburg gebracht hatten, sondern auch, dass „jüdische und andere Immigranten aus Russland“ die Seuche nach England einführten.¹⁴¹ Ebenso einig waren sich die Kommentatoren allerdings darin, dass

¹⁴⁰ Vgl. die Bemerkung von Dawson Williams: „It does not seem to be necessary to refer at any length to the spread of the epidemic at Hamburg; its dependence upon the line of emigration from Russia appears to be too obvious, and the probability of the occurrence of cases among emigrants arriving at that port from infected districts en route for England and America ought to have been foreseen and provided for by the authorities in Hamburg.“ Dawson Williams, *The Route of Cholera in 1892*, in: *THE BRITISH MEDICAL JOURNAL*, 17. September 1892, S. 621. Zur Kommentierung des Cholera-Ausbruchs in *The Lancet* und *The British Medical Journal* vgl. etwa: *The Cholera. England's Attitude in Face of Cholera*, in: *THE LANCET*, 3. September 1892, S. 591; *Precepts and Practice with Regard to Cholera*, in: *THE LANCET*, 3. September 1892, S. 591f; *Progress of the Cholera*, in: *THE LANCET*, 10. September 1892, S. 624ff; *The Cholera*, in: *THE LANCET*, 17. September 1892, S. 670f; *American and English Methods of Preventing Cholera*, in: *THE LANCET*, 17. September 1892, S. 671f; *Danger from Russian Emigrants*, in: *THE BRITISH MEDICAL JOURNAL*, 21. September 1892, S. 712, *Alien Immigration*, in: *THE BRITISH MEDICAL JOURNAL*, 15. Oktober 1892, S. 861.

¹⁴¹ „and that by vessels from Hamburg and by Jewish and other immigrants from Russia the disease has been introduced into this country in numerous directions, but in no instance has it happily taken root in our soil.“ *Progress of the Cholera*, in: *THE LANCET*, 10. September 1892, S. 625.

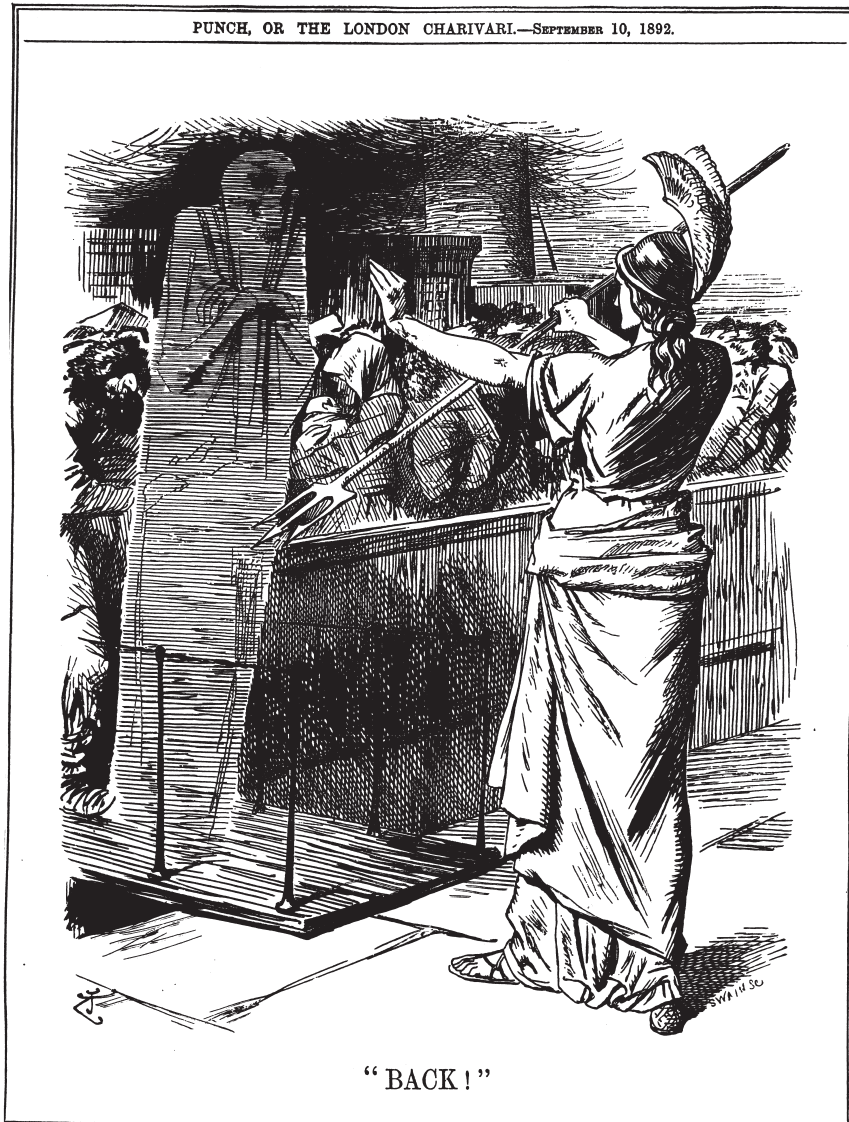


Abbildung 2: „Back!“. Karikatur aus der Zeitschrift Punch vom 10. September 1892.¹⁴²

sich die Krankheit angesichts des überlegenen englischen Systems der Seuchenprävention kaum würde ausbreiten können.¹⁴³ Das Reden über die Cholera folgte

¹⁴² „Back!“, in: PUNCH OR THE LONDON CHARIVARI, 10. September 1892.

¹⁴³ Ebd.

einem Leitthema des nationalen Fortschritts. Denn in den Augen der Experten vermochte der als „englisches System“ titulierte Korpus von Praktiken die Krankheit effektiver zu bekämpfen als die in anderen Staaten üblichen Maßnahmen. Mit einem für die Debatte charakteristischen Optimismus kommentierte das medizinische Fachjournal *The Lancet* daher im September die gängige Politik mit den Worten: „We ought to be, we venture to think, practically safe against any epidemic.“¹⁴⁴ Die Kommentatoren betrachteten die britische Absage an Quarantänen als Ausdruck einer rationaleren und freiheitlicheren Haltung. Das Quarantänensystem, hieß es in einem Artikel, habe unnötige Härten mit sich gebracht, zu Panik geführt und jeglichen Handel sowie eine ordentliche Nahrungsversorgung gestoppt.

Diese Position hatte durchaus einen kommerziellen Hintergrund, da der britischen Regierung, liberalen Prämissen gemäß, wenig daran gelegen war, den internationalen Handel durch Quarantänenvorschriften zu beschränken. Zudem behinderte eine Politik der Quarantäne nachhaltige Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Wann immer Regierungen mittels Quarantänen Grenzen um ihre Länder zögen, hieß es in einem Memorandum des Ministry of Health, trete Apathie an die Stelle einer effektiven sanitären Verwaltung.¹⁴⁵ Eine langfristige sanitäre Erziehung der Bevölkerung, die vorübergehende genaue Beobachtung der Infizierten oder Krankheitsverdächtigen sowie die Separierung der Kranken erschienen daher in jeder Hinsicht als die bestmögliche Strategie.¹⁴⁶ Und ob nun aufgrund einer wirklich effizienten Politik oder aus anderen Gründen blieb 1892 die Anzahl der Cholera-Opfer in England und Wales tatsächlich niedrig: In der Zeit vom 25. August bis zum 20. September wurden lediglich 23 Fälle bekannt, davon 9 Todesfälle.¹⁴⁷

Die konkreten Maßnahmen, die 1892 in Reaktion auf die ersten Cholera-Fälle in Hamburg ergriffen wurden, betrafen Transitwanderer und die übrigen ausländischen Migranten in unterschiedlicher Weise. Die Sorge um die Transitreisenden blieb in erster Linie den Schiffs- und Bahnkompanien überlassen. Die britischen Dampfschifflinien, an erster Stelle die *Cunard*, *Allan* und die *White Star Line* gehörten neben der *Hapag* und dem *Norddeutschen Lloyd* zu den größten Profiteuren des Auswanderungsgeschäfts. Ein großer Teil der europäischen Emigranten, die nach Übersee aufbrachen, passierten auf ihrer Reise die britischen Inseln, um von Liverpool, Glasgow oder Southampton aus abzufahren. 1891 erreichten 98 705 Transitmigranten die britischen Häfen, 1892 wurden 93 801 gezählt und nachdem während der 1890er Jahre die Zahlen vorübergehend zurückgegangen

¹⁴⁴ The Cholera, in: *THE LANCET*, 17. September 1892, S. 671.

¹⁴⁵ England setzte daher eher auf sanitäre Verbesserungen und medizinische Inspektionen. TNA, MH 55/896, Memorandum.

¹⁴⁶ Dieses Misstrauen gegenüber Quarantänemaßnahmen betraf keineswegs alle Teile des Britischen Empire. Zu den Quarantäne-Praktiken in der australischen Politik vgl. BASHFORD, *Imperial Hygiene*, v. a. S. 115–136.

¹⁴⁷ TNA, MH 55/896, Schreiben von Thorne Thorne an das Local Government Board, 20. September 1892.

waren, erreichte im Jahr 1903 eine Rekordzahl von 124 591 Transitpassagieren die britische Küste.¹⁴⁸ Nicht immer war die Unterscheidung zwischen Transitmi-granten und bleibenden Zuwanderern trennscharf. De facto hielten sich viele russische und polnisch-jüdische Migranten nur für einige Monate oder Jahre in England auf, um dann weiter in die Vereinigten Staaten zu reisen. Bis zu einem gewissen Grad waren die umfangreichen russisch-jüdischen Communities in England damit stets Gesellschaften im Transit. Verwaltungstechnisch besaßen Transitreisende dennoch einen klar definierten Status: Sie mussten bei ihrer Ankunft ein En-Route-Ticket vorweisen, das einen Zielhafen jenseits Großbritanniens bezeichnete. Geht man von den Passagieren aus, die in Liverpool abfuhr (1907 nach Neapel und Bremen der größte Auswandererhafen), zählten neben Briten und Iren vor allem Skandinavier und osteuropäische Juden zu diesen Transitwanderern.¹⁴⁹

Migranten, die En-Route-Tickets besaßen, kamen meist in den Hafenstädten der englischen Ostküste wie Hull, Grimsby oder auch London an. Sie wurden wie die übrigen nicht-britischen Zwischendeckpassagiere an Bord der Schiffe auf ihren gesundheitlichen Zustand hin befragt und gegebenenfalls eingehender ärztlich untersucht. Der Prozedur der Desinfektion mussten sich ausschließlich erkrankte Passagiere unterziehen.¹⁵⁰ Von den Schiffen aus wurden die En-Route-Reisenden mit dem Zug zu ihren Einschiffungshäfen gebracht. Ähnlich wie in Deutschland kooperierten die Schiffs- und Bahngesellschaften miteinander und etablierten eine immer ausgefeiltere verkehrstechnische Infrastruktur, um einen reibungslosen Transit zu ermöglichen.¹⁵¹ Nur ein kleiner Teil der Transitwanderer übernachtete in den Ankunftshäfen, wo es zu diesem Zweck spezielle Auswandererherbergen gab. Für den transnationalen Verkehr wurden, zumal in den Hauptankunftshäfen, extra Zuglinien und teilweise sogar separate Bahnhöfe in der Nähe der Quais eingerichtet.¹⁵² Die Reisenden benutzten in der Regel Sonderzüge oder zumindest eigens gekennzeichnete separate Abteile. 1892/93 wurden die von den Transitwanderern benutzten Waggon regelmäßig mit Sulfid desinfiziert und vor jeder Benutzung durch andere Passagiere gereinigt. Während ihre räumliche Isolierung sanitären Zwecken diene, lag es zugleich im Interesse der Schiffslinien, die Reisenden durch einen möglichst geschlossenen Transport

¹⁴⁸ Zahlen nach EVANS, *Indirect Passage*, S. 1–16, hier S. 10. Diese Daten sind mit Vorsicht zu behandeln, sie basieren auf den Angaben des Board of Trade, von denen Zeitgenossen immer wieder behaupteten, dass sie nicht stringent genug aufgenommen würden.

¹⁴⁹ READ, *Liverpool*, S. 31–47, hier S. 31.

¹⁵⁰ Zumindest berichtet Thomson Mitte der neunziger Jahre für Hull von einem solchen Vorgehen. Inwiefern das so auch in den anderen Hafenstädten praktiziert wurde, wäre zu untersuchen. Siehe Parl. Pap. (Commons), 1896, Bd. LXVII, Copy of Dr. Theodore Thomson's Report.

¹⁵¹ Siehe dazu EVANS, *Indirect Passage*, S. 4–7.

¹⁵² In Hull, dem größten Ankunftshafen, hatte die North Eastern Railway Company sogar eine eigene Station für Transitreisende mit separaten Plattformen und einem extra Zugang errichtet. EVANS, *Indirect Passage*, S. 4; sowie Parl. Pap. (Commons), 1896, Bd. LXVII, Copy of Dr. Theodore Thomson's Report.

an ihre Gesellschaft zu binden und nicht an andere Konkurrenten zu verlieren. Formen der Separierung und Desinfektion von Transitreisenden waren damit, wenngleich nicht so rigide wie in Preußen, auch in England in den 1890ern in Gebrauch, so dass eine zu scharfe Kontrastierung der britischen und deutschen Politiken in diesem Kontext unangemessen scheint.

Verglichen mit den übrigen ausländischen Migranten, die nach Großbritannien kamen, galten die Transitreisenden als besser situiert. Der Medizinalbeamte Dr. Theodore Thomson inspizierte 1895 auf Geheiß der Regierung verschiedene englische Häfen, um zu prüfen, welche Vorkehrungen sie jeweils zum Umgang mit Migranten trafen. Für Thomson unterschieden sich die Transitwanderer von bleibenden Migranten nicht nur in der Art ihres Aufenthalts, sondern auch in Wohlstand und Reinlichkeit. Die Transitmigranten seien, erklärte er, in der Regel sauberer und materiell besser gestellt als die Immigranten. Er schrieb diesen Umstand primär ihrer Nationalität zu. Der Großteil der Transitwanderer käme aus skandinavischen Ländern, und in der Regel sei „der arme Skandinavier eine reinlichere Person als der russische oder deutsche Jude von gleichem sozialen Status“.¹⁵³ Davon abgesehen war Thomson allerdings der Ansicht, dass, seitdem 1892 spezielle Anordnungen hinsichtlich von Personen „of a filthy or unwholesome condition“ ergangen seien, die ankommenden Migranten sich allgemein in einem besseren Zustand befänden. Diesen Erfolg schrieb Thomson den britischen Maßnahmen zu; auf etwaige Zusammenhänge mit einer veränderten Verwaltungspraxis auf dem Kontinent, wo schließlich ein Großteil der Passagiere herkam, ging er nicht ein.

Mittellosigkeit ebenso wie Unreinheit waren häufig Attribute, die im Rahmen der britischen Immigrationsdebatten nach 1880 den russisch-jüdischen Einwanderern zugeschrieben wurden, die in steigender Zahl ins Land kamen. Philip Sarasin hat in seiner *Geschichte des Körpers* gezeigt, wie sich der Hygiene-Diskurs des 19. Jahrhunderts vornehmlich an ein bürgerliches Lesepublikum wandte und seinen sozialen Ort im städtischen Bürgertum fand.¹⁵⁴ Derart eng mit der Identität und den Selbstbildern des Bürgertums verbunden, schlugen sich auch die sozial prägenden Differenzierungen nach Klasse, Geschlecht und Rasse im Hygiene-Diskurs nieder.¹⁵⁵ Die Bilder vom proletarischen und bürgerlichen Körper divergierten,¹⁵⁶ und Krankheitsängste vermischten sich mit den sozialen Ängsten des Bürgertums. Gerade die englische *middle class*¹⁵⁷ nutzte dabei im Viktorianismus Reinigungs- und Hygiene-Rituale, um ihre Überlegenheit über die Unter-

¹⁵³ Ebd. [eigene Übersetzung].

¹⁵⁴ Vgl. SARASIN, Reizbare Maschinen.

¹⁵⁵ Ebd., v. a. S. 189–211.

¹⁵⁶ Vgl. etwa die verwandte Analyse Foucaults: „Es [das Bürgertum] hat sich vielmehr [...] damit beschäftigt, sich eine Sexualität zu geben und sich von da aus einen spezifischen Körper, einen ‚Klassenkörper‘ mit einer eigenen Gesundheit, einer Hygiene, einer Nachkommenschaft, einer Rasse zu erschaffen [...]“. FOUCAULT, *Der Wille zum Wissen*, S. 149.

¹⁵⁷ Angesichts der divergierenden britischen und deutschen Klassen- und Schichtenkonzepte erscheint es angemessener, den Begriff hier nicht zu übersetzen.

schicht zu demonstrieren.¹⁵⁸ Die bürgerlichen Superioritätsstrategien waren eng verbunden mit dem britisch-imperialen Projekt, indem die koloniale Expansion immer wieder mit der Überlegenheit britischer Kultur und Zivilisation gerechtfertigt wurde. Hygienisches Wissen und sanitäre Praktiken gehörten demnach zu den zivilen Errungenschaften der Metropole, die sie in die Kolonien zu tragen suchte.¹⁵⁹ Großbritannien erschien als die saubere und zivile Nation, die sich absetzte von dem Bild des dunklen, unreinen und fremden Anderen.¹⁶⁰ Die Rede vom „schmutzigen“ russisch-jüdischen Migrant entsprach damit einem bürgerlichen Hygiene-Denken, in dem sich Zuschreibungen von Klasse, Gender und Rasse überlagerten.

Vor diesem Hintergrund galten direkt nach Bekanntwerden der Cholera 1892 die *destitute Russian Jews arriving in filthy conditions* als eine besondere Risikogruppe.¹⁶¹ Eine nennenswerte Form der Kontrolle ankommender Immigranten gab es zu Beginn der 1890er Jahre nicht. Als 1889 eine Parlamentarische Kommission sich mit der Einwanderung nach Großbritannien beschäftigte, beschwerten sich die Mitglieder vielmehr darüber, nicht einmal konkrete Angaben zur Anzahl der ein- oder abreisenden Migrant zu besitzen.¹⁶² Ältere Vorgaben, denen zufolge Schiffsführer verpflichtet waren, eine Liste der auf ihren Schiffen reisenden Ausländer anzufertigen, waren zu dieser Zeit oft nicht mehr oder nur noch teilweise in Gebrauch. Erst nachdem die Kommission diesbezüglich Kritik übte, wurden die Zollbeamten 1891 wieder dazu verpflichtet, ankommende ausländische Migrant zu registrieren.¹⁶³ Sie kamen in den Häfen an Bord der Schiffe, riefen anhand der Passagierlisten jeden nicht-britischen Passagier auf und fragten die Betreffenden nach dem Zweck ihrer Reise.¹⁶⁴ Im Zusammenhang mit der Cholera wurden nun außerdem Migrant, die als „schmutzig“ und potentiell krank erschienen, auf ihren Zielort hin befragt. Nachdem 1892 aus Hamburg die ersten

¹⁵⁸ Vgl. McCLINTOCK, Imperial leather.

¹⁵⁹ So hieß es charakteristischerweise in einer Seifenwerbung aus dem späten 19. Jahrhundert, die den Titel „The White Man's Burden“ trug: „Pears' Soap is a potent factor in brightening the dark corners of the earth as civilization advances, while amongst the cultured of all nations it holds the highest place – it is the ideal toilet soap.“, wobei auf dem dazugehörigen Bild unter anderem ein weißer Missionar die Seife an einen vor ihm knieenden farbigen Kolonisierten überreichte. McCLINTOCK, Imperial Leather, S. 33.

¹⁶⁰ Zur Bedeutung eines biomedizinischen Diskurses für die Formierung der nationalen Identität am Beispiel Australiens siehe auch BASHFORD, Imperial Hygiene.

¹⁶¹ TNA, MH 55/896, Telegramm, 27. August 1892.

¹⁶² Parl. Pap. (Commons), 1889, Bd. X, Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners); together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendix, S. IV-VI.

¹⁶³ Für den Londoner Hafen galt diese Pflicht seit 1891, nicht in allen Häfen folgte sie allerdings dem gleichen Muster. TNA, CUST 46/238, Schreiben des Board of Trade, 17. August 1893. Siehe dazu auch TNA, CUST 46/239.

¹⁶⁴ Sofern sie krank zu sein schienen, sollten die Sanitätsbeamten der Häfen zu Rate gezogen werden, was aber nicht in allen Häfen geschah. Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission on Alien Immigration with Minutes of Evidence and Appendix, S. 40.

Krankheitsfälle gemeldet wurden, inspizierten die Medical Officers of Health Ende August alle ankommenden Zwischendeckpassagiere. Bevor die Schiffe im Hafen anlegten, kamen die Beamten an Bord und überprüften den Gesundheitszustand der Passagiere. Sofern sie davon überzeugt waren, dass von den Inspizierten niemand erkrankt war, ließen sie sie von Bord. Machten sie hingegen Reisende aus, die „schmutzig oder in anderer Weise ungesund“ aussahen,¹⁶⁵ durften die Betroffenen das Schiff nur verlassen, wenn sie ihren Namen und die Adresse ihres Aufenthaltsorts in England hinterließen.¹⁶⁶ Beide Angaben wurden an die Sanitätsbeamten der angegebenen Orte weitergeleitet, die angehalten waren, den Gesundheitszustand der Gemeldeten während der folgenden Tage genau zu beobachten.

Die russisch-jüdischen Immigrantinnen und Immigranten, die vergleichsweise mittellos ins Land kamen und in das Londoner East End strebten, waren die primäre Zielgruppe der Cholera-Vorschriften. Die meisten von ihnen kamen im Hafen von London an, und die Maßnahmen zur Krankheitsabwehr konzentrierten sich insbesondere auf die dort Einreisenden.¹⁶⁷ So wurden nicht-britische Passagiere, die nach 1892 im Hafen der Metropole – meist in Gravesend – eintrafen, auf ihre Gesundheit und ihr Reiseziel hin befragt. Personen, die den Beamten dabei zu schmutzig oder von ungesunder Konstitution zu sein schienen, mussten zunächst im Hafen an Bord bleiben. Dort wurden sie nach 12 oder 24 Stunden abermals von einem Sanitätsbeamten aufgesucht und inspiziert. Nur wenn sie dann ausreichend sauber schienen, durften sie von Bord gehen – und auch dann lediglich unter der Bedingung, dass sie ihre Adresse hinterließen. Meist sorgten dann die Schiffslinien dafür, dass ihre in Gewahrsam gehaltenen Passagiere gebadet und mit sauberer Kleidung ausgestattet wurden, zumal sie sonst Gefahr liefen, die Betroffenen zu ihrem Ausgangshafen zurück transportieren zu müssen.¹⁶⁸

Diese im Londoner Hafen übliche Praxis entsprach nur bedingt der offiziellen politischen Linie, sich von Quarantäne-Maßnahmen zu distanzieren. Denn wenngleich der verlängerte Aufenthalt im Hafen kaum mit einer tagelangen Quarantäne vergleichbar war, bedeutete er doch einen deutlichen Eingriff in die Bewegungsfreiheit der betroffenen Passagiere. In diesem Zusammenhang ist es charakteristisch, dass anlässlich der Internationalen Sanitätskonferenz von 1893 der britische Delegierte Richard Thorne Thorne zwar die britische Abneigung gegenüber Quarantäne-Maßnahmen hervorhob, zugleich aber einschränkend erklärte, dass man im Fall der „sehr armen Juden aus Russland“ wohl restriktiv gehandelt habe, indem man ihnen verbot, von Bord zu gehen, wenn sie keine Adresse vorweisen konnten.¹⁶⁹ Hinzu kam, dass auch die vom Schiff gelassenen Reisenden in der

¹⁶⁵ Vgl. die Zusammenfassung der Maßnahmen in TNA, MH 55/896, Memorandum von Henry H. Fowler, 7. September 1892.

¹⁶⁶ TNA, MH 55/896.

¹⁶⁷ Für die Transitmigranten waren dagegen Hull und Grimsby wichtiger. Die ergriffenen Maßnahmen variierten je nach Hafenstadt. Parl. Pap. (Commons), 1896, Bd. LXVII; Copy of Dr. Theodore Thomson's Report, S. 729–737.

¹⁶⁸ Parl. Pap. (Commons), 1896, Bd. LXVII, Copy of Dr. Theodore Thomson's Report.

¹⁶⁹ CONFÉRENCE SANITAIRE DE DRESDE, 1893, S. 51.

Regel nicht ungehindert ihrer Wege gehen durften, sondern an das Poor Jews Temporary Shelter, eine Londoner Institution, übergeben wurden, um weiterhin ein Auge auf sie zu haben. Dasselbe galt für Migranten, deren angegebene Adresse den Beamten an Bord ungenau oder falsch zu sein schien.

Das im Londoner East End in der Leman Street gelegene Temporary Shelter war 1885 gegründet worden und wurde von der britisch-jüdischen Community finanziell unterstützt.¹⁷⁰ Es diente als Anlaufstelle für Durchreisende und neu angekommene Immigranten, die noch keine feste Unterkunft besaßen. Ihnen wurden dort Essen sowie für eine begrenzte Zeit – in der Regel nicht länger als zwei Wochen – Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Unter anderem motivierte die Befürchtung, dass eine sich gegen die primär jüdischen Migranten gerichtete öffentliche Stimmung auch gegen die britisch-jüdische Community kehren könnte, deren Vertreter dazu, den Ankommenden unter die Arme zu greifen und damit möglichen Anfeindungen den Boden zu entziehen. Das Shelter sah dabei seine Aufgabe auch darin, für die Gesundheit der größtenteils russisch-jüdischen Gäste zu sorgen. Ein Arzt besuchte das Haus in regelmäßigen Abständen, zudem wurden die Insassen wöchentlich dazu aufgefordert, ein Bad zu nehmen. Zusätzlich wurde ein Desinfektionsraum eingerichtet, in dem Neuankömmlinge ihre Kleidung desinfizieren lassen sollten.¹⁷¹ Die Verantwortlichen des Shelter, wie überhaupt die jüdischen Hilfsorganisationen, arbeiteten bei der Betreuung der Transit- und bleibenden Zuwanderer eng mit den staatlichen Stellen zusammen. Sie wurden oftmals telegraphisch über ankommende Schiffe informiert und sandten dann jemanden, um die Anreisenden abzuholen.¹⁷² Im Kontext der Cholera-Vorschriften diente das Temporary Shelter zudem als feste Adresse der krankheitsverdächtigen sowie der ohne feste Unterkunft ankommenden Immigranten. Die Hafenbeamten überwiesen solche Passagiere direkt an das Gebäude in der Leman Street. Die Betroffenen sollten dort während der ersten sieben Tage nach ihrer Ankunft erreichbar sein, um ihre weitere Beobachtung durch die Sanitätsbeamten zu gewährleisten.¹⁷³

Im Vergleich zu der rigiden preußischen Praxis bedeutete das englische System der individuellen Inspektion durch lokale Sanitätsbeamte einen weitaus geringeren Eingriff in die Intimsphäre der Ankommenden. Das hieß allerdings nicht,

¹⁷⁰ Zu den Aktivitäten des Shelter siehe vor allem die – nicht vollständig erhaltenen – *annual reports* in: LMA/4184/02/01/001, (1885–1904), LMA/4184/02/01/002, (1907–1915), LMA/4184/02/01/003, (1915–1929).

¹⁷¹ Vgl. dazu die (unveröffentlichten) Erinnerungen von A. Mundy, *Some Reminiscences of the Shelter's Activities for the last Quarter of a Century* (ohne Seitenangaben), in: LMA, MA/4184/02/05/001/001. Mundy arbeitete anscheinend seit 1897 als Sekretär des Shelter.

¹⁷² Das anscheinend auch dann, wenn die Betroffenen nicht in London, sondern in Hull oder Grimsby eintrafen. Siehe dazu einerseits die Erinnerungen von Mundy, ebd.; sowie die Beschreibung in dem Zeitungsartikel: *Alien invasion*, in: DAILY GRAPHIC, 27. Juni 1891, abgedruckt in: AN EAST LONDON ALBUM, S. 33–34.

¹⁷³ Die Betroffenen mussten dort sieben Tage lang bleiben bzw. mussten andernfalls der Hafensanitätsbeamte und der Sanitätsbeamte des neuen Distrikts über ihre Adresse informiert werden.

dass auf eine strikte Umsetzung der existierenden Vorgaben kein Wert gelegt wurde. Direkt nach Bekanntgabe der Hamburger Cholerafälle wurden die Londoner Medizinalbeamten angewiesen, alles ihnen Mögliche zu unternehmen, um „die Bewegungen jedes russischen Juden, der in London ankommt, zu verfolgen“.¹⁷⁴ Die englischen Medizinalbeamten suchten in diesem Zusammenhang möglichst genaue Informationen über den Aufenthaltsort und das Befinden der als gesundheitsgefährdend eingestuften Migranten zu erhalten. Vereinzelte Kommentatoren erhofften sich zudem, dass das verlängerte Gewahrnsam von „schmutzig“ oder „ungesund“ aussehenden Immigranten an Bord der Schiffe dazu führen würde, dass *pauper aliens* generell davor zurückschreckten, ihre Reise nach England anzutreten, bzw. dass die Schiffslinien stärker auf den Zustand ihrer Passagiere achteten.¹⁷⁵ Die verstärkte Überwachung der Anreisenden in den Häfen galt damit vereinzelt als Ansatzpunkt, um eine unerwünschte Zuwanderung zu beschränken. Obschon sie sich besonders auf die ausländischen Migranten konzentrierten, fungierten die britischen Maßnahmen zur Seuchenprävention dennoch nicht als Ausschlussmechanismen. Anreisende Transit- und Immigranten wurden in den Häfen nicht abgewiesen. Zwar mochten sie länger an Bord behalten werden und vereinzelt scheint es, als wenn die Schiffslinien derart in Gewahrnsam gestellte Passagiere wieder zu ihrem Ausgangshafen zurücktransportierten, aber vor 1905 gab es rechtlich keine Möglichkeit, Einreisewilligen aus gesundheitlichen Gründen den Zutritt zum Land vollständig zu versagen.

Von den direkten Reaktionen auf den Cholera-Ausbruch in Hamburg abgesehen, wurde nach 1892 eine speziell auf die Gruppe der Migranten ausgerichtete Form der Seuchenprävention kaum diskutiert. Die Thematik erschien erst dann wieder akut, als Anfang September 1905 erneut Cholera-Fälle im russischen Zarenreich gemeldet wurden und vereinzelt auch in Hamburg auftraten. Abermals schien klar, dass die Cholera durch russische Auswanderer nach Westen getragen wurde.¹⁷⁶ Die englische Regierung griff angesichts dessen ihre früheren Vorschriften von 1892/93 wieder auf. Die Effektivität dieser Maßnahmen wurde intern allerdings zunehmend bezweifelt. So zeigte sich, dass ein großer Teil der Angaben, die Einreisewillige noch auf dem Schiff zu ihrer Person und Adresse in Großbritannien machten, um von Bord gelassen zu werden, nicht korrekt waren. Polizei- und Sanitätsbeamte, die die kürzlich Eingereisten zu überprüfen suchten, trafen an den angegebenen Adressen niemanden an. So berichtete der Medizinalbeamte

¹⁷⁴ TNA, MH 55/896, Meldung vom 27. August 1892 [eigene Übersetzung].

¹⁷⁵ So erklärte der *Lancet* im September 1892, man hoffe sehr, dass die neuen Adresskontrollen nun dazu führen würden, dass die Schiffslinien mehr Verantwortung für die von ihnen transportierten Migranten übernahmen „and we may hope that the season for importing destitute aliens into the metropolis has now come to a close.“ England's attitude in face of cholera, in: *THE LANCET*, 3. September 1892, S. 591.

¹⁷⁶ Dafür ist bereits der Wortlaut charakteristisch, mit dem 1905 das Ministry of Health darüber informiert wurde, dass in Hamburg Cholerafälle aufgetreten seien: „that Cholera has appeared in Hamburg in the person of an alien recently arrived from Russia“. TNA, MH 19/92, Schreiben vom 1. September 1905.

von Stepney, einem Bezirk im Londoner East End, in dem ein großer Teil der polnisch-russischen Community wohnte, er habe die Passagiere eines aus Hamburg angekommenen Schiffes zu überprüfen versucht. Dabei hatten von den neu Eingereisten 43 private Adressen in Stepney angegeben, während weitere 27 angaben, im Temporary Shelter unterzukommen. Von den 43 seien jedoch 10 nicht an ihrer Adresse anzutreffen gewesen. Und von den 27 angeblichen Shelter-Besuchern seien 3 in andere Bezirke gezogen. 15 Personen seien zwar im Shelter eingetroffen, hätten dann aber eine neue Übernachtungsmöglichkeit gefunden, und 9 hätten überhaupt nicht angetroffen werden können.¹⁷⁷ Auch andere Stellen berichteten über Probleme, die Migranten an den angegebenen Adressen aufzufinden.¹⁷⁸ Offenbar machten die einreisenden *alien immigrants* falsche Angaben zu ihren Aufenthaltsorten. Inwiefern sie sich allerdings bewusst so verhielten, um nicht überprüft zu werden, oder inwiefern sie ihre künftige Adresse schlecht memorierten bzw. aufgrund sprachlicher Probleme ungenau angaben, oder ob sie ihren Wohnort aufgrund anderer Probleme spontan verlegen mussten, ist schwer zu sagen.

Die Verwaltungspraxis suchte sich 1905 diesem Verhalten jedenfalls anzupassen, indem für den Londoner Hafen angeordnet wurde, dass Immigranten erst dann ihr Schiff verlassen durften, wenn die von ihnen angegebene Adresse von einem Inspektor überprüft und verifiziert worden war. Die Zwischendeckpassagiere blieben an Bord in Gewahrsam und durften nur dann an Land, wenn ein Hafenbeamter sie schriftlich dazu autorisierte. Und selbst nach Verlassen des Schiffes unterstanden sie während der kommenden fünf Tage weiterhin der Beobachtung durch die lokalen Sanitätsbeamten. Vielfach begleiteten Inspektoren die Reisenden auch direkt zu den angegebenen Adressen.¹⁷⁹ Dabei hoben die Hafenautoritäten hervor, dass Einreisende sich strafbar machten, wenn sie fehlerhafte Adressen angaben. Die für den Londoner Hafen zuständigen Sanitätsbeamten (Port Sanitary Authority) ließen zu diesem Zweck extra Karten drucken. Die Ankommenden wurden dort auf Englisch und Jiddisch darüber informiert, dass jeder, der willentlich eine falsche Adresse angab oder sich eine Adresse anzugeben weigerte, mit einer Geldstrafe von 100 Pfund bestraft werde sowie für jeden Tag, den diese Straftat andauerte, weitere 50 Pfund zu zahlen habe.¹⁸⁰ Ob es oft zu einer derartigen Bestrafung kam, ist schwer zu sagen. Tatsächlich schien jedenfalls das neue System besser zu funktionieren als das alte – weitere Beschwerden blieben jedenfalls aus.

Der Verwaltungsablauf verdeutlicht, wie individuell auf die einzelnen Migranten abgestimmt das System der sanitären Überwachung zu diesem Zeitpunkt war:

¹⁷⁷ TNA, MH 19/92, Bericht vom 6. September 1905.

¹⁷⁸ Vgl. TNA, MH 19/92, Schreiben des LCC, 5. September 1905; sowie die Berichte aus Bethnal Green und Shoreditch.

¹⁷⁹ Alternativ dazu warteten die Betreffenden an Bord, bis ein Vertreter des Temporary Shelter oder zweier anderer, von Schiffsagenten betriebenen Institutionen sie dort abholte.

¹⁸⁰ Siehe die Karte in TNA, MH 19/92.

Die Verhinderung einer Verbreitung von Krankheit funktionierte hier in erster Linie über die sanitäre Inspektion der individuellen Migranten vor Ort, denen ihre Bewegungsfreiheit weitgehend belassen wurde. Dieses Vorgehen erforderte jedoch einen großen Personalaufwand und war nur durchführbar, sofern sich die Zahl der Ankommenden in Grenzen hielt. Schon im Oktober meldete das London County Council, dass, da eine genaue Überprüfung der Adressen sehr aufwendig sei, nur noch stichpunktartig überprüft würde. Und Mitte November 1905 wurde die Überprüfung der Adressen ganz aufgegeben.¹⁸¹

Anders als in Preußen und den norddeutschen Hafenstädten blieb es im britischen Fall damit im Kontext der Cholera bei temporären, an konkrete Krankheitsfälle gebundenen Maßnahmen, die zwar der Überwachung und Kontrolle, nicht jedoch dem Ausschluss von Migrierenden dienten. Eine Regulierung des Wanderungsstroms jedenfalls bezweckten sie nicht. Diese divergierende Vorgehensweise hing zum einen damit zusammen, dass die Epidemie in Großbritannien als weniger bedrohlich wahrgenommen wurde – und die Anzahl derer, die dort erkrankten, sehr viel kleiner war. Zudem orientierte sich die Rede über Seuchen und epidemiologische Maßnahmen in England an einem liberalen Diskurs, der Werte wie persönliche Freiheit, Freizügigkeit und Individualität in den Vordergrund schob sowie einen unbehinderten Warenverkehr propagierte, der wiederum mit einem möglichst ungehinderten Personenverkehr gleichgesetzt wurde. Infolge dessen intervenierten die britischen Beamten im Kontext der Cholera verhaltener und versuchten, die Mobilität der Ein- und Durchreisenden eher zu überwachen als sie zu beschränken.

Sanitäre Ängste und die Einführung medizinischer Grenzkontrollen

Jenseits der Praktiken zur Abwehr der Cholera gehörte die Behauptung, dass Immigranten nicht sauber seien und ein gesundheitliches Risiko bedeuteten, zu den Topoi eines Mitte der 1880er Jahren einsetzenden migrationskritischen Diskurses.¹⁸² In den öffentlichen Debatten des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts erklärten die Propagandisten einer restriktiven Einwanderungspolitik wiederholt, dass von den Immigranten eine „sanitäre Gefahr“ für die britische Bevölkerung ausginge. Kranke bzw. physisch schwache ebenso wie geistesranke Immigranten gefährdeten die Gesundheit der britischen Bevölkerung und müssten daher, so die Forderung, an der Einreise gehindert werden. In diesem Kontext wurde zwar mitunter auf die Gefahr verwiesen, dass Immigranten ansteckende Epidemien ins Land brächten, selten wurde diese Rede allerdings an konkrete Krankheitsängste gebunden. Es dominierte vielmehr die Darstellung der mangelhaften hygienischen und

¹⁸¹ Ebd., Schreiben.

¹⁸² John A. Garrard weist darauf hin, dass, angefangen mit einem Artikel in der *Pall Mall Gazette* vom Februar 1886 und dann einer Artikelserie zu „Jewish Pauperism“ in der *St. James' Gazette* vom Frühjahr 1887 das Thema der Zuwanderung seit 1886 verstärkt Aufmerksamkeit erregte. GARRARD, *The English*, S. 24–26.

sanitären Bedingungen, sowie der beengten Wohnverhältnisse der im Londoner Osten, in Stepney, Hackney, Mile End und Whitechapel, ansässigen Immigranten.¹⁸³

In zeitgenössischen Beschreibungen erschien das East End mitunter als ein Ort außerhalb Englands, als Ort östlicher, wenn nicht gar orientalischer Bräuche, in dem kein Englisch gesprochen und die in England üblichen sanitären Gepflogenheiten nicht beachtet wurden.¹⁸⁴ Der Verweis auf ein mangelndes Hygienebewusstsein war Teil eines nationalen Narrativs, in dem die Immigranten als östliche, unzivilisierte Fremde, als Andere, figurierten, wohingegen die westlich-englische Nation als überlegen und zivilisiert imaginiert wurde. W. H. Wilkins, Verfechter einer restriktiveren Politik, erklärte so 1892 in seinem populistischen Pamphlet *The Alien Invasion*:

The sanitary conditions amid which the great majority of these alien immigrants labour and live may truly be described as appalling. It is a remarkable thing that just as the lower organisms of animal life are capable of living under circumstances which are intolerable to higher organisms, so can these people exist [...] in an atmosphere and amid surroundings which to the more highly-developed Englishman and Englishwoman mean disease and death. Cleanliness and sanitation are peculiarities of Western rather than of Eastern nationalities.¹⁸⁵

Wilkins verband mit solchen biologistischen Invektiven die Forderung nach Einreisebeschränkungen: „If we wish to perpetuate that healthy, sturdy stock which has made England what she is, we must prevent the strain from being defiled by this ceaseless pouring in of the unclean and unhealthy of other lands.“¹⁸⁶ Die

¹⁸³ So kommentierte ein von dem Parlamentarischen Komitee 1889 befragter Schulleiter, Mr. Abraham Levy, die sanitären Verhältnisse der Migrierenden in Whitechapel mit den Worten: „Unfortunately they bring with them the continental disregard of sanitary arrangements and dislike to the use of soap and water.“ Parl. Pap. (Commons) 1889, Bd. X, Report from the Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners); together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendix, London, S.70. Solche Behauptungen bezogen sich nicht nur auf London. Vor dem gleichen Komitee kommentierte ein Mitglied des Board of Guardians in Leeds, die dortigen sanitären Bedingungen in den von jüdischen Migranten bewohnten Häusern seien schlecht, und die Mieter seien „schmutzig und unangenehm“. Ebd., S.52.

¹⁸⁴ Vgl etwa die Artikelserie im *Standard* „Problem of the Alien“, deren Autor vom „Ghetto“ im Osten Londons spricht, das er charakteristischerweise als „extraordinarily foreign“ und „oriental“ bezeichnet, wobei er schlussfolgert: „The alien Jew is really an Eastern – that is one of the strongest objections that can be urged against his admission to this country“. Problem of the Alien, Teil I bis V, in: *THE STANDARD*, 26. Januar 1911, 27. Januar 1911, 28. Januar 1911, 30. Januar 1911. Siehe ähnliche Statements in der späteren Artikelserie „Alien London“: Alien London. Immigrants Old and New. I. Jews From East Europe, in: *THE TIMES*, 27. November 1924; II. Jewish social life, 28. November 1924, III. Competition in Labour, 2. Dezember 1924; IV. Health and Politics. Criminal Types, 4. Dezember 1924, V. Citizens in the making. Need of restrictions, 8. Dezember 1924.

¹⁸⁵ WILKINS, *Invasion*, S.95. Vgl. die verwandte Argumentation Dunravens: „They can feed on the offal of the streets, and live in conditions in respect of indecency, dirt, and overcrowding incompatible with existence to an Englishman. In all these matters their superiority is undoubted; but it is the superiority of the lower over the higher order of organism – the comparative indestructibility of the lower forms of animal life.“ DUNRAVEN, *Invasion*, S.985–1000, hier S.988.

¹⁸⁶ WILKINS, *Invasion*, S.102.

Sorge um die physische Gesundheit seiner Bevölkerung, so Wilkins, zähle zu den vordringlichen Pflichten des Staates, da von ihr die „Zukunft der eigenen Rasse“ abhängen. Personen, die „schmutzige“ und „unhygienische Gewohnheiten“ mit sich brächten, stellten hingegen eine ständige Gefährdung für die restliche Gemeinschaft dar.¹⁸⁷

Während die sozialdarwinistische Konturierung der Behauptungen von Wilkins nicht die Regel war, beschäftigten sich Verwaltungsbeamte wie Politiker bei ihren Überlegungen zu einer veränderten Zuwanderungspolitik intensiv mit der Hygiene-Thematik. So fasste die Royal Commission on Alien Immigration, die 1902 ihre Arbeit aufnahm, die Ergebnisse ihres parlamentarischen Vorgänger-Komitees von 1889 mit den Worten zusammen, dass die körperliche Verfassung der ankommenden Ausländer jener der britischen Arbeiter unterlegen sei, sie sich aber, trotz ihrer „Vernachlässigung der sanitären Gesetze“, bei guter Gesundheit befänden. Sie verfügten zwar über gute Qualitäten, seien aber „generell schmutzig und unsauber in ihren Gewohnheiten“.¹⁸⁸ Des weiteren erklärte die Kommission in ihrem Bericht, sie sei bei ihren Befragungen von der Annahme ausgegangen, dass die während der vergangenen zwanzig Jahre zugezogenen Immigranten arm und unsauber seien, sowie, wie es weiter heißt, „being subject to no medical examination on arrival, [...] liable to introduce infectious diseases“.¹⁸⁹ Konkrete Daten oder Präzedenzfälle für eine solche Behauptung führte sie aber nicht an.¹⁹⁰

Angesichts der sanitären und medizinischen Bedenken gegenüber Migranten erwogen die britischen Behörden nicht nur, medizinische Untersuchungen einzuführen, sondern sie diskutierten außerdem, dass es Ausländern verboten werden sollte, in bestimmten Distrikten ihren Wohnsitz zu nehmen. Ein Gesetzentwurf von 1904 sah vor, dass Sanitätsbeamte ein Gebiet zur *prohibited area* erklären konnten, sofern dort beengte Wohnverhältnisse vorherrschten, die maßgeblich von Immigranten verursacht wurden. Es sollte möglich sein, nicht-britischen Untertanen die Residenz in diesen Gebieten grundsätzlich zu untersagen.¹⁹¹ Tatsächlich war diese Klausel nicht mehr Teil des 1905 verabschiedeten Einwanderungsgesetzes; sie wurde nicht implementiert. Dennoch deutet der Entwurf darauf hin, dass die xenophobe konturierte Rede über die Sauberkeit der Immigranten eng verbunden war mit der zeitgenössischen politischen Sorge um urbane Probleme.

Das Londoner East End, in dem der größte Teil der ausländischen und namentlich der russisch-polnischen Migranten wohnte, wurde vor allem von Angehörigen der urbanen Unterschichten bewohnt. In den zeitgenössischen Debatten fungierte gerade der Osten Londons, dem Charles Booth 1889 die erste Ausgabe seines vielfach erweiterten Standardwerks *Life and Labour of the People* widmete, als Inbe-

¹⁸⁷ Ebd., S. 102, 103.

¹⁸⁸ Parl. Pap. (Commons), 1903, Royal Commission, The Report, S. 4f. [eigene Übersetzung].

¹⁸⁹ Ebd., S. 5.

¹⁹⁰ Allerdings befragte die Kommission durchaus Sanitätsbeamte und andere lokale Experten, um mehr über die Wohn- und Lebensverhältnisse der Migranten in Erfahrung zu bringen.

¹⁹¹ Parl. Pap. (Commons), 1904, Bd. I., S. 41–49, Aliens: Bill to make provision with respect to the Immigration of Aliens, and other matters incidental thereto.

griff urbaner Befindlichkeiten und sozialer Spannungen.¹⁹² Die Probleme, die es dort bereits vor dem verstärkten Zuzug von Migranten gab, die Beschwerden über beengte Wohnverhältnisse, die verbreitete Armut und die schlechten sanitären Bedingungen, gehörten zu den vordringlichen Themen, mit denen Sozialreformer und lokale Sanitätsbeamte sich seinerzeit beschäftigten. Doch waren einige dieser Schwierigkeiten bereits im Laufe des 19. Jahrhunderts behoben worden. Es spricht viel für die These, dass sich um 1870 die sanitäre Infrastruktur Londons bereits deutlich verbessert hatte und dass gegen Ende der Victorianischen Ära *outcast London* – die metropolitanen Unterschichten – zunehmend sozial integriert waren.¹⁹³ Trotz derartiger Verbesserungen zählten um 1900 beengte Wohnverhältnisse, eine weit verbreitete Armut und die damit verbundenen sozialen Spannungen zu den dringlichen Problemen der Londoner Verwaltung. Die Zuwanderung Fremder wurde in diesem Kontext primär als sozialer Unruheherd wahrgenommen.¹⁹⁴ Aus Sicht der politischen Autoritäten drohten die meistens armen Immigranten die bestehenden urbanen Konflikte zu verschärfen. Diesen Befürchtungen trugen die Vorgaben des 1905 erlassenen Aliens Act Rechnung. Sie zielten primär darauf ab, sozial unerwünschte Migranten (*undesired aliens*) am Betreten des Landes zu hindern. Dem geschuldet, mussten Einreisewillige nun einen Nachweis erbringen, dass sie nicht der Fürsorge anheim zu fallen drohten – und sie mussten eine medizinische Untersuchung passieren. Die medizinischen Zugangskontrollen erschienen in diesem Zusammenhang weniger als eine Form der epidemiologischen Abwehr, sondern als Mittel zum Abbau sozialer Spannungen und als Instrument der sozialen Disziplinierung.

Bei den Debatten im Vorfeld des Einwanderungsgesetzes von 1905 beriefen sich die britischen Politiker und Verwaltungsbeamten häufig auf die nordamerikanische Einwanderungspraxis. Es gehörte daher auch zu den Aufgaben der Parlamentarischen Kommission von 1902/03 zu untersuchen, wie genau die USA an ihren Grenzen die Zuwandernden prüfte.¹⁹⁵ In den Diskussionen zu einer veränderten Zugangspolitik fiel den Vereinigten Staaten generell eine Doppelrolle zu. Einerseits wurde auf die dortige Gesetzgebung als ein mögliches Vorbild rekurriert.¹⁹⁶ Andererseits führten die Fürsprecher von Restriktionen die Abweisung

¹⁹² BOOTH (Hrsg.), *Life and Labour*.

¹⁹³ Vgl. hierzu Roy Porter, der eine Reihe von Faktoren aufzählt, die diese Entwicklung bewirkten: „thanks to a combination of sanitary improvement, mass education, widespread charitable intervention, the gradual growth of public authority welfare services, the availability of employment, and, not least, rock-bottom food prices.“ S.337. PORTER, *London: A Social History*, S.312–338, v.a. 332, 337.

¹⁹⁴ Zu der Position der Immigranten auf dem englischen Arbeitsmarkt und den damit verbundenen Ängsten siehe das nächste Kapitel, Teil I, Kapitel 3b.

¹⁹⁵ Siehe dazu auch die Unterlagen in TNA, HO 45/10062/B2386.

¹⁹⁶ Vgl. z.B. die Darstellung bei SIBLEY und ELIAS, *The Aliens Act*, die darauf verweisen, dass Lord Salisbury sich 1887 an die amerikanische und andere europäische Regierungen wandte, um Kopien von deren Regularien hinsichtlich des Umgangs mit *destitute aliens* zu erhalten. Ebd., S.18. Beide Autoren gehen zudem darauf ein, dass der amerikanische Act of Congress von 1882 in vielerlei Hinsicht ein wichtiger Vorläufer des englischen Aliens Act von 1905 sei.

unerwünschter Migranten jenseits des Atlantiks an, um diesseits des Atlantiks eine veränderte Politik zu fordern. Es sei undenkbar, erklärte Arnold White, der seinerzeit prominent für eine restriktive Politik warb, dass England zum Aufangbecken eines anderen Landes werde: „it is an absolutely unthinkable proposition that we should become the sink of any other country, particularly the United States, which has the scum of Europe already“.¹⁹⁷ In den britischen Debatten nährte das Bewusstsein, eines der wenigen Länder zu sein, das keine Form der Zuwanderungskontrolle besaß, eine Rhetorik der Übervorteilung durch andere Staaten.¹⁹⁸ In diesem Zusammenhang wurde kaum diskutiert, dass die eigentliche Zahl der in den Vereinigten Staaten Abgelehnten zu jener Zeit vergleichsweise gering war. Vielmehr galten die medizinischen Untersuchungen und Zugangskontrollen dort als ein effektives Instrument, um „unerwünschte Elemente“ auszuschließen, bzw. sie von vorneherein von ihrer Reise abzuhalten. Die in den Vereinigten Staaten gültigen Gesetze bewirkten, hob man in den verwaltungsinternen Beratungen hervor, dass die Schiffslinien gerade hinsichtlich der körperlichen und geistigen Verfassung ihrer Passagiere stärker zur Verantwortung gezogen würden. Infolgedessen führten Ausgangshäfen wie Hamburg oder Rotterdam nun effiziente medizinische Untersuchungen durch.¹⁹⁹ Da Großbritannien für Immigranten ausschließlich per Schiff zu erreichen war, erschien ein solcher Effekt politisch vielversprechend. Mit dem Aliens Act 1905 orientierte sich die britische Regierung daher am amerikanischen Modell und führte sowohl medizinische Grenzkontrollen ein als auch eine Haftung der Schiffslinien für die von ihnen transportierten abgelehnten Reisenden.

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Aliens Act von 1905 an den britischen Grenzen die medizinische Untersuchung der Ankommenden eingeführt. Immigrationswilligen konnte nun der Zutritt zum Land aufgrund medizinisch-sanitärer Vorbehalte verwehrt werden. Wenn sie als so krank galten, dass sie eine „akute

¹⁹⁷ Parl. Pap. (Commons), 1903, Royal Commission, Evidence, S. 28. White schlägt vor, wie in den USA auch in England medizinische Untersuchungen einzuführen, um die „*physical unfit*“ auszuschließen. Ebd., 43. Siehe auch WHITE, *The Destitute Alien*, S. 3; DUNRAVEN, *Invasion*, S. 998f; WILKINS, *Invasion*, S. 135.

¹⁹⁸ „As long as we receive foreigners without any restriction whatever, we are offering a direct premium to foreign Governments to expel any troublesome elements from the countries over which they rule. If we will take their social wreckage and combustible materials, we cannot be surprised if an arbitrary ruler is only too pleased to rid himself of them and thrust them on our hands.“ DUNRAVEN, *Invasion*, S. 998. Vgl. auch die Argumentation von Major Evans Gordon bei den Parlamentsdebatten, die der Verabschiedung des Aliens Act vorangingen, Parl. Deb., (Commons), 1905, Bd. 145, 2. Mai 1905, S. 706–724. Evans Gordon spricht dort davon, dass Großbritannien derzeit als „refuse heap of the whole of Europe“ diene, und er verweist auf die erhöhte Zahl der Abweisungen in den USA. S. 708. Wenig später erklärt er: „It actually appears that we take steps to keep in this country what no other country is willing to receive. [...] The laws of America and our Colonies are perfectly well known, and the consequence is that numbers of people know that it is impossible to apply for passages to the shipping companies because they would not be allowed to go further, the result is that they do not attempt to go, but come to this country instead.“ S. 710.

¹⁹⁹ Siehe die Erörterung der amerikanischen Gesetzgebung in TNA, HO 45/10062/B2386.

Gefährdung“ der allgemeinen Gesundheit darstellten, oder ihre physische Verfassung es unwahrscheinlich machte, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst verdienen konnten, wurden sie zurückgesandt. Ähnlich wie in Preußen mussten in England lediglich die Zwischendeckpassagiere, nicht aber die Kabinenpassagiere sich diesen Kontrollen unterziehen. Die medizinischen Untersuchungen etablierten damit auch hier neben den sanitären soziale Ausschlusskriterien.

Die Ankommenden wurden meist noch auf dem Schiff von einem Medizinalbeamten untersucht. Der Verlauf dieser Inspektion variierte von Hafen zu Hafen. Während es in einigen Häfen Räumlichkeiten an Land gab, in denen die Untersuchungen stattfanden, wurden in London die Passagiere während der ersten Jahre an Deck in einer der Kabinen inspiziert. Wie räumlich beengt die Verhältnisse waren, zeigt die Aussage von Dr. Herbert Williams, eines Medizinalbeamten, der im Londoner Hafen die Untersuchungen durchführte: „The examination is carried out in a small cabin in which you have the immigrants, and in which, if it is necessary that they should unclothe themselves, that has to be done in your immediate vicinity. It is not very desirable, as you will appreciate, knowing the class of people who come.“²⁰⁰ Während Williams hier eher sein eigenes Unbehagen an der Untersuchungssituation unterstrich, dürfte die Prozedur für die inspizierten Passagiere kaum angenehmer gewesen sein – umso mehr, wenn es sich um weibliche Passagiere handelte. Sie wurden in der Regel im Beisein einer zweiten Reisenden untersucht, was die räumliche Enge noch verstärkte. Das Wissen darum, infolge der Inspektionen möglicherweise wieder zurück in den Ausgangshafen zu müssen, dürfte den Unwillen noch vergrößert haben.

Die Anzahl derer, die aus medizinischen Gründen abgewiesen wurden, war allerdings nicht groß. Von 27 541 ausländischen Passagieren, die z. B. 1907 bei ihrer Einreise inspiziert wurden, durften 975 Personen das Land nicht betreten, davon in 443 (1,6%) Fällen aufgrund medizinischer Bedenken.²⁰¹ Hinzu kam, dass Einreisewillige nach 1905 die Möglichkeit hatten, gegen die Entscheidung der Einwanderungsbeamten Einspruch einzulegen, so dass letztlich der Anteil derer, die aufgrund medizinischer Vorbehalte abgewiesen wurden, noch kleiner war. Das folgende Kapitel befasst sich ausführlicher mit den britischen Grenzkontrollen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs. An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass, wenngleich vergleichsweise wenigen die Einreise nach Großbritannien verwehrt wurde, sich aus Sicht der Migrierenden die Risiken addierten: Um überhaupt bis an die englische Küste zu gelangen, hatten sie vielfach bereits die deutschen Kontrollen erfolgreich passieren müssen, ohne dabei sicher sein zu können, dass ihre Reise nach Großbritannien – oder ihre Weiterreise nach Übersee – gesichert war.

²⁰⁰ Parl. Pap. (Commons), 1911, Bd. X, Report of the Departmental Committee appointed to advise the Secretary of State as to the establishment of a receiving house for Alien Immigrants at the Port of London. Report and Appendix, London 1911, Aussage Dr. Herbert Williams, S. 143.

²⁰¹ Zahlen entsprechend der Angaben in Parl. Pap. (Commons), 1908, Bd. LXXXVII, Aliens Act 1905, Second Annual Report of His Majesty's Inspector under the Act, S. 941ff.

Anders als bei den ausländischen Passagieren, die lediglich über eine Fahrkarte zu den britischen Inseln verfügten, lag das Schicksal der Transitreisenden, die ein *prepaid ticket* für ihre Weiterfahrt besaßen, vollständig in den Händen der Schiffslinien. Die Reedereien verpflichteten sich gegenüber der britischen Regierung, für die von ihnen transportierten Transitwanderer aufzukommen und hafteten sowohl für Kosten, die während des Transits durch Großbritannien anfielen, als auch für deren etwaige Rückfahrt. Außerdem bürgten sie dafür, nicht-britische Passagiere, die in den USA abgelehnt und zu englischen Häfen zurückgesandt wurden, nicht dort zu belassen, sondern weiter zu einem Hafen auf dem Kontinent zu transportieren.²⁰² Ähnlich der deutschen ließen daher auch die britischen Kompanien ihre Zwischendeckpassagiere medizinisch untersuchen, bevor sie sich nach Übersee einschiffen durften. Nur wenigen wurde im Zuge dessen die Weiterreise verwehrt. So wurden von 172 438 Transitreisenden, die 1907 von europäischen Häfen aus über Großbritannien nach Übersee reisten, 710 (0,4%) aufgrund medizinischer Bedenken abgelehnt und wieder in ihren Ausgangshafen zurücktransportiert.²⁰³

Während damit in den Häfen vergleichsweise wenige Migranten aufgrund ihrer mangelhaften Gesundheit zurückgewiesen wurden, erhoffte sich die britische Regierung von den Kontrollen dennoch einen abschreckenden Effekt. Überhaupt reagierten die medizinischen Untersuchungen ankommender Ausländer auf medizinische wie sozialpolitische Bedenken gleichermaßen. Denn während die ärztlichen Überprüfungen in den Häfen lediglich die Gesundheit der Betroffenen als Ausschlusskriterium explizit machten, folgten sie implizit auch sozialen und xenophob konturierten Vorbehalten. Sie sollten, so hofften die britischen Behörden, dazu beitragen, den unerwünschten Mittellosen ebenso von der Reise nach Großbritannien abzuhalten wie den riskanten Kranken.

c) RISKANTE KÖRPER ODER DIE BIOPOLITISCHE LOGIK DES AUSSCHLIESENS

Im Rahmen der medizinischen Grenzkontrollen fungierten Ärzte, Sanitäts- und Medizinalbeamte als Hüter des staatlichen Territoriums. Sie, deren Tun als an objektiven Kriterien orientiert galt, entschieden darüber, ob jemand an einer Krankheit litt und darüber, ob diese Krankheit schwerwiegend genug war, um ihn oder sie zurückzuweisen. Die Passage von einem Land in das andere wurde damit für die Migranten zu einer im engeren Sinne körperlichen Erfahrung. Wurde mit Hilfe von Pässen oder pekuniären Mitteln über ihre Zulassung entschieden, trugen Reisende diese Nachweismittel bei sich – und konnten ebenso versuchen, gefälschte Reisedokumente zu benutzen, wie sie versuchen konnten, die Barschaft

²⁰² LANDA, Alien Problem, S.54. Landa zufolge, der konkrete Zahlen für das Jahr 1909 nennt, kamen die Schiffslinien dieser Verpflichtung auch nach.

²⁰³ Zahlen entsprechend der Angaben in Parl. Pap. (Commons), 1908, Bd. LXXXVII, Aliens Act 1905, Second Annual Report of His Majesty's Inspector under the Act, S. 941 ff.

einer anderen Person vorzuzeigen. Im Fall der sanitären und medizinischen Untersuchungen hingegen war ihr Passagemittel nicht von der eigenen Person zu lösen.

Die Art und Weise, wie Immigration als ein biologisches Risiko behandelt und die Körper der Reisenden in den Mittelpunkt gerückt wurden, war dabei charakteristisch für eine Regierungsrationalität, die sich generell stärker an biologischen Prozessen und der Verwaltung des Lebens ausrichtete. Um diese Entwicklung analytisch besser fassen zu können, soll im Folgenden daher auf die von Michel Foucault entwickelten Konzepte der *Gouvernementalität* und *Biopolitik* zurückgegriffen werden.

Foucault hat in seiner Analyse der verschiedenen Arten von Regierung drei Machtdispositive unterschieden: Souveränität, Disziplin, und Sicherheit (bzw. *Gouvernementalität*).²⁰⁴ Die drei Regierungstypen lassen sich zwar lose einer historischen Entstehungszeit zuordnen, bestehen aber letztlich nebeneinander und miteinander vermischt fort.²⁰⁵ Dabei bezieht sich die Souveränität auf die Regierung von Subjekten, deren Funktion im Staat die der Zu-Regierenden ist, deren Sein also lediglich in seiner politisch-rechtlichen Funktion zentral und für die Form der Regierung relevant ist. Dem ließen sich Recht, Verfassung und Parlament als Herrschaftsmedien zuordnen. Die Etablierung disziplinierender Mechanismen fällt mit der Entwicklung moderner Verwaltungstechniken im 16. bis 18. Jahrhundert zusammen. Ihr primäres Objekt wäre das Individuum und dessen Beherrschung mittels verschiedener „Techniken des Selbst“: „It [discipline] concerns the exercise of power over and through the individual, the body and its forces and capacities, and the composition of aggregates of human individuals (classes, armies, etc.).“²⁰⁶ *Gouvernementalität* wiederum ersetzt diese Machtdispositive nicht, sondern inkorporiert bzw. re-codiert sie. Souveränität geht von der territorialen Herrschaft aus, von der Beherrschung eines Gebietes und seiner Subjekte. Disziplinierung geht von den einzelnen Individuen aus, die dieses Territorium bewohnen und als solche in ihren Aktivitäten geordnet und reguliert werden sollen (in der Art ihrer Beschulung, ihres Militärdienstes, ihrer Arbeitsorganisation etc.). *Gouvernementalität* schließlich geht von der Größe der Bevölkerung und ihrer Optimierung aus. Ihr geht es um die Optimierung des individuellen Wohlstands, der Gesundheit, des Lebensstandards. Und es geht ihr um die Nutzung und Optimierung der Ressource Bevölkerung im Verhältnis zu Wirtschaft und sozialem Leben.²⁰⁷

²⁰⁴ FOUCAULT, Geschichte der *Gouvernementalität* I, hier v.a. S.13–51. Vgl. zu Foucaults Analyse der *Gouvernementalität* zudem die ausgezeichnete Darstellung von DEAN, *Governmentality*, sowie den Band von BURCHELL et al. (Hrsg.), *The Foucault Effect*.

²⁰⁵ FOUCAULT, Geschichte der *Gouvernementalität* I, S.20–23.

²⁰⁶ „Whereas sovereignty has as its object the extended space of a territory, and discipline focuses on the body of the individual (albeit treated as a member of a determinate collectivity), security addresses itself distinctively to the ‚ensemble of a population‘.“ GORDON, *Governmental Rationality*, S.1–52, hier S.20.

²⁰⁷ FOUCAULT, Geschichte der *Gouvernementalität* I, v.a. S.87–133.

Die gouvernementale Herrschaft sucht daher Techniken zu entwickeln, um die Bevölkerung zu unterhalten und schützen, sowie die sie betreffenden ökonomischen, demographischen und sozialen Prozesse zu regulieren und zu optimieren. Der auf die Verbesserung der Lebensbedingungen hinarbeitende Wohlfahrtsstaat, das Sozialwesen, die Gesundheitspolitik, die nationale Ökonomie – sie alle können als Institutionen gouvernementaler Herrschaft gelten.²⁰⁸ Eine Grundlage dieser Art von Regierung ist das konkrete Wissen um ökonomische, demographische und soziale Prozesse, mit dessen Hilfe es möglich werden soll, die Kosten und Wahrscheinlichkeiten von Entwicklungen und Abläufen zu kalkulieren und ihre Steuerung zu ermöglichen.²⁰⁹ Die medizinischen Kontrollen lassen sich damit als Ausdruck einer gouvernementalen Regierungslogik interpretieren, die sich auf die wissenschaftliche Expertise medizinischer Autoritäten stützte, die sich auf den Schutz der Bevölkerung konzentrierte und die in diesem Zusammenhang die ausländischen Migranten als medizinische Risikogruppe identifizierte.

Folgt man den Schriften Foucaults, umfasst das Konzept der Biopolitik das Wissen und die Praktiken, welche auf die Optimierung des Lebens von Individuum und Bevölkerung abzielen. Foucault definiert den Begriff der Biopolitik wie folgt:

By that, I meant the endeavour, begun in the eighteenth century, to rationalize the problems presented to governmental practice by the phenomena characteristic of a group of living beings constituted as a population: health, sanitation, birthrate, longevity, race [...].²¹⁰

Geht man von seinen Folgerungen in *Der Wille zum Wissen* aus, nimmt Foucault an, dass sich ab dem 18. Jahrhundert eine „Macht zum Leben“ oder „Bio-Macht“ herausbildete, die sich um zwei Pole gruppierte: um die Verwaltung des Körpers mit Hilfe disziplinierender Techniken und um die Regulierung und Optimierung der „Gattung“ oder „Bevölkerung“.²¹¹ Der auf das Recht gestützten Souveränität gesellte sich demnach eine Art der Regierung hinzu, die darauf abzielte, die eigene Bevölkerung zu schützen, sie in ihrer Zusammensetzung und Produktivität zu optimieren und ihr Leben und Überleben zu ermöglichen.²¹² Die Gesundheitskontrollen, die seit Ende des 19. Jahrhunderts im Namen der amerikanischen, britischen oder deutschen Bevölkerung installiert wurden, entsprachen einer solchen biopolitischen Regierungslogik. Indem sie reklamierten, das Leben und die Ge-

²⁰⁸ GORDON, *Governmental Rationality*, S. 19f.

²⁰⁹ In diesem Zusammenhang geht Foucault davon aus, dass vor allem der Aufstieg der politischen Ökonomie die auf die „Bevölkerung“ ausgerichtete Regierungsform begleitete bzw. in gewissem Sinne bedingte. „Ich verstehe unter ‚Gouvernementalität‘ die aus den Institutionen, den Vorgängen, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken gebildete Gesamtheit, welche es erlauben, diese recht spezifische, wenn auch sehr komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als wichtigste Wissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat.“ FOUCAULT, *Geschichte der Gouvernementalität I*, S. 162.

²¹⁰ FOUCAULT, *The Birth of Biopolitics*, S. 73–79.

²¹¹ FOUCAULT, *Der Wille zum Wissen*, S. 159–190, hier v.a. S. 166f.

²¹² Vgl. zum Begriff der Biopolitik bei Foucault auch LEMKE, *Gouvernementalität*, S. 112–114, 146–148.

sundheit der eigenen Bevölkerung schützen zu wollen, beanspruchten die jeweiligen Staaten Zugang zu den Körpern der Einreisenden. Die medizinischen Kontrollen fungierten in diesem Zusammenhang als Sicherheitstechnologien, mit deren Hilfe die einheimische Bevölkerung vor der Infektion oder Verunreinigung durch die riskanten „fremden Körper“ geschützt werden sollte.

In England wie in Preußen etablierten die Grenzkontrollen einen Ausschlussmechanismus, der – unter dem Signum des medizinischen – ebenso sozialen und ethnischen Kriterien folgte. Lediglich die in der Regel ärmeren Zwischendeckpassagiere mussten sich ärztlich untersuchen lassen, nicht aber die Inhaber von Kabinenfahrkarten, die die Grenzen unbehindert passieren durften. In beiden Staaten waren es primär die russischen bzw. russisch-jüdischen Immigranten, die als Zielgruppe identifiziert und in der Folge rigider behandelt wurden. Gerade bei ihnen handelte es sich oft um materiell schlecht gestellte Auswanderer, die den politischen Repressionen in ihrer Heimat zu entfliehen suchten. Dass den britischen wie auch den deutschen Behörden daran gelegen war, diese Reisenden nicht bei sich aufzunehmen, entsprang unter anderem der Befürchtung, die Betroffenen könnten mittellos oder erkrankt der lokalen Armenfürsorge anheim fallen. Zugleich war das ethniserte Bild des schmutzigen, mittellosen, russisch-jüdischen Migranten xenophob konturiert und entsprang einem bürgerlich-nationalen Hygienediskurs, der die eigene Bevölkerung als sauber, gesund und zivilisiert imaginierte, während die Körper der Fremden als unsauber und krank konstruiert wurden. In diesem Zusammenhang überlagerten sich in beiden Staaten soziale Bedenken mit einem ethnisch-exklusiven Denken.

In Preußen und den norddeutschen Hafenstädten konzentrierten sich die medizinischen Kontrollen primär auf die Transitwanderer aus dem osteuropäischen Raum. Da es der Bildsprache der seinerzeit den epidemiologischen Diskurs in Deutschland dominierenden Bakteriologie entsprach, Krankheitserreger „isolieren“ und „auszumerzen“ zu wollen, wurden die Transitmigranten auf ihrer Reise durch Preußen und die norddeutschen Hafenstädte von der einheimischen Bevölkerung isoliert und bewegten sich in separaten Waggons durch das Land. Sie mussten sich einer rigiden Reinigungsprozedur unterziehen, die neben ihrer medizinischen Untersuchung vorsah, dass sie gebadet und desinfiziert wurden. Erst dann galten sie als reguläre (im Gegensatz zu „wilden“) Reisenden. Während in Großbritannien die im Rahmen der Cholera-Abwehr installierten Maßnahmen zunächst nur der Überwachung, nicht jedoch dem Ausschluss von Migranten dienten, wiesen die preußischen Autoritäten – einer Mischung aus kommerziellen, sanitären und sozialpolitischen Interessen folgend – erkrankte Reisende an den Grenzen zurück.

Dass jedoch für die konkrete Form der Kontrollen medizinisch-epidemiologische Konzepte nicht allein ausschlaggebend waren, wird daran deutlich, dass Transitwanderer und saisonale Arbeitsmigranten in Preußen unterschiedlich behandelt wurden. Durchliefen die einen den umständlichen Apparat von Reinigung und Desinfektion, wurden die anderen lediglich an ihrem Arbeitsplatz von Ärzten untersucht und geimpft. Die Angehörigen beider Gruppen kamen aus

Cholera-gefährdeten Gebieten. Für die Behandlung der einen war jedoch das kommerzielle Interesse der Schiffslinien an einem reibungslosen und kontrollierten Transit ausschlaggebend, für die Behandlung der anderen das Interesse daran, sie umstandslos an ihren Arbeitsplatz gelangen zu lassen. Außerdem folgte die strikte Prozedur, der sich die Durchwanderer unterziehen mussten, den Vorgaben der amerikanischen Behörden, die wiederum für die Behandlung der Arbeitsmigranten irrelevant waren.

Während in Deutschland der Umgang mit der Epidemie weitgehend von der Bakteriologie und speziell den Arbeiten Robert Kochs geprägt war, waren die britischen Medizinalbeamten eher sanitären Maßnahmen verpflichtet und sprachen selbstbewusst von einem liberalen „englischen System“ der Seuchen-Prävention, das sich dem Freihandel ebenso verpflichtet sah wie der individuellen Freiheit. Anders als in Preußen durften sich in Großbritannien die Einreisenden auch in Zeiten der Cholera-Angst weitgehend unbehindert im Land bewegen. Der *Lancet* kommentierte dieses Prinzip mit den Worten, es möge paradox klingen, aber der beste Weg, um Cholera-infizierte Personen zu isolieren, sei, sie zu verteilen.²¹³ Demzufolge wurden 1892 und 1905 im Zuge der britischen Cholera-Maßnahmen die ausländischen Reisenden – seien es Transitwanderer oder bleibende Migranten – meist problemlos an Land gelassen. Das Schicksal der Transitmigranten lag dabei weitgehend in den Händen der britischen Schiffslinien, die ihre Zwischendeckpassagiere zwar ärztlich untersuchen und in gesonderten Zügen durch das Land transportierten, sie aber – zumindest vor 1914 – nicht wie die deutschen Reedereien baden oder desinfizieren ließen. Allerdings waren die kontinentalen Kontrollen der Transitreisenden den britischen in der Regel vorgeschaltet, so dass viele der aus Russland oder Österreich-Ungarn in England eintreffenden Passagiere sich bereits auf ihrem Weg durch Deutschland hatten waschen und ihr Gepäck desinfizieren lassen müssen. Die übrigen ausländischen Migranten wiederum, die nicht direkt nach Übersee weiterfuhren, durften trotz der Cholera-Warnungen einreisen. Einmal an Land, standen sie vorübergehend unter der Beobachtung der lokalen Sanitätsbeamten, konnten sich aber sonst frei bewegen. Die englischen Autoritäten verzichteten jedoch nicht ganz auf isolierend-quarantäne Praktiken, indem sie „schmutzigen“ Passagieren zumindest im Londoner Hafen untersagten, von Bord zu gehen, bis sie hinreichend gesäubert waren. Weder die britische noch die deutsche Form der Seuchenabwehr lassen sich damit vollständig dem Schema sanitär/individuell/liberal versus quarantär/interventionistisch/autoritär zuordnen.²¹⁴

Die im Rahmen der Cholera-Abwehr 1892 und 1905 etablierten Maßnahmen dienten – anders als in Preußen – in Großbritannien nicht dazu, Reisende auszu-

²¹³ „It may sound like a paradox to say that the best way to isolate cholera infected persons is to disperse them, but the apparent paradox has been found to prove a reality in practice.“ Progress of the Cholera, in: *THE LANCET*, 10. September 1892, S. 625.

²¹⁴ Vgl. dazu die einleitenden Bemerkungen zu diesem Kapitel bzw. BALDWIN, Contagion, v. a. S. 11–36.

schließen. Anders gestaltete sich die Entwicklung mit Blick auf den Konnex von bleibender Immigration, Hygiene und Gesundheit. Hier war es die Sorge um beengte Wohnverhältnisse und die sanitären Bedingungen in den Städten, speziell in London, in deren Rahmen die Zuwanderung als Problem wahrgenommen wurde. Der 1905 erlassene Aliens Act führte daher die medizinische Überprüfung von Einreisewilligen an den Grenzen ein. Gemeinsam mit der Überprüfung ihrer pekuniären Mittel sollte sie helfen, *undesirable aliens* von der Einreise abzuhalten. Die medizinischen Kontrollen betrafen deshalb lediglich die tendenziell sozial schwächeren Zwischendeckpassagiere, nicht jedoch die Kabinenpassagiere, und neben dem Ziel, eine gesundheitlich „gefährliche“ Gruppe abzuweisen, folgte die Maßnahme allgemeiner der Zielsetzung, sozial unerwünschte Migranten auszuschließen.

Beide Staaten orientierten sich schließlich – wenngleich auf unterschiedliche Weise – an der Einreisepolitik der Vereinigten Staaten: Im Falle Preußens, indem die medizinischen Kontrollen eng mit den Interessen der Schiffslinien verbunden waren und sich an der Praxis der USA orientierten. Im Falle Großbritanniens, indem sich die Politik bei der Formulierung eines neuen Zuwanderungsgesetzes auf die amerikanischen Einreisekontrollen berief und sie sowohl als auslösenden Faktor als auch als Vorbild für die eigene Gesetzgebung heranzog. Dass für beide Länder der transatlantische Bezug derart wichtig war, kann als ein Argument für die eingangs zitierte These Aristode R. Zolbergs gelten, dass die verschiedenen Aufnahmeländer diesseits und jenseits des Atlantiks sich in ihren Restriktionen gegenseitig verstärkten.²¹⁵ Zwar war vor 1914 de facto die Zahl der Abgewiesenen in den USA verhältnismäßig klein und auch die Anzahl der an den britischen und preußischen Grenzen Zurückgewiesenen war nicht hoch. Dennoch fällt ins Auge, dass für diesen Eingriff in die europäischen Wanderungen die Politik der USA eine Vorbildfunktion besaß. Über die medizinischen Untersuchungen in den nordamerikanischen Häfen war die dortige Politik jedenfalls direkt mit der administrativen Praxis der europäischen Aus- und Durchgangsländer verbunden. Davon unabhängig und eher der Entwicklung moderner Staatlichkeit geschuldet, hatten die US-amerikanischen, britischen und deutschen Gesundheitskontrollen gemein, dass sie einer biologischen Logik folgten und sich um die körperliche Verfassung der Wandernden gruppierten.

3. ARBEITSMARKTKONTROLLEN IN PREUSSEN – GRENZKONTROLLEN IN GROSSBRITANNIEN: DAS DEUTSCHE UND BRITISCHE MIGRATIONSREGIME

Im Rahmen der proletarischen Massenmigration des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts nahm das Phänomen einer – oftmals nur temporären – Arbeitsmigration zu und kam in Teilen einer Internationalisierung des Arbeitsmarktes

²¹⁵ Siehe dazu vor allem ZOLBERG, Great Wall.

gleich: Italienische Migranten begaben sich zu Erntearbeiten nach Südamerika, chinesische Seeleute stellten die Besatzung auf europäischen Schiffen, Iren arbeiteten in der britischen Wirtschaft und russisch-polnische Arbeiter kamen in das Deutsche Reich, um dort in industriellen Betrieben oder auf den Feldern zu arbeiten. Doch während auf der einen Seite die Mobilität stieg und Wirtschaftsbeziehungen sich internationalisierten, setzte sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien eine verstärkte Abgrenzung nach außen ein. Um die nationalstaatlichen Grenzen überqueren oder sich innerhalb des Staatsgebietes aufhalten zu können, musste nun zumindest ein Teil der ausländischen Migranten bestimmte Auflagen erfüllen.

In einem richtungsweisenden Aufsatz schlug der amerikanische Historiker Charles S. Maier vor einigen Jahren vor, die jüngere Geschichte mit Hilfe eines „strukturellen Narrativs“ zu organisieren, das sich an der Kategorie der Territorialität orientiert.²¹⁶ Zwischen den 1860er und den späten 1960er Jahren wurden Territorien demnach zu einer zentralen Bezugsgröße der Machtausübung, und die staatliche „Durchmachtung“ voneinander abgegrenzter politischer Räume schritt voran. Die moderne Welt, so Maier, wurde in dieser Zeit von einem „Epistem der Abgrenzung“ erfasst.²¹⁷ Geht man von dieser Epochenbeschreibung aus, waren das britische und deutsche Migrationsregime Kinder ihrer Zeit. Denn indem sie seit dem späten 19. Jahrhundert verstärkt in Wanderungsprozesse eingriffen, unterstrichen beide Staaten ihren territorial begründeten Anspruch auf Herrschaft. Grenzstationen, Pässe und Meldenachweise wurden zu verbreiteten Insignien staatlicher Macht. Doch während sich die administrative Infrastruktur verdichtete, mittels derer staatliche Kontrolle hergestellt werden sollte, entzogen sich de facto eine Reihe von Orten und Akteuren diesem Zugriff. Vor diesem Hintergrund befasst sich das folgende Kapitel nicht nur mit dem wachsenden Anspruch auf Kontrolle im britischen und deutschen Migrationsregime, sondern ebenso mit dessen wiederholtem Scheitern.

Zweifelsfrei unterschieden sich das im Deutschen Reich seit den 1880er Jahren und das in Großbritannien nach 1905 etablierte Migrationsregime maßgeblich. Die Struktur der Zuwanderung divergierte, und in Folge der voranschreitenden Industrialisierung war im Deutschen Kaiserreich der Bedarf an Arbeitskräften weitaus höher als in Großbritannien. Die Migrationsregime beider Staaten rotierten daher vor 1914 um einen jeweils anderen Kern: Im Deutschen Reich konzentrierten sich die administrativen Bemühungen namentlich der preußischen Regierung darauf, ausländische Arbeitsmigranten zum Arbeiten zuzulassen und nationalpolitisch Unerwünschte von der Niederlassung abzuhalten. Die britischen

²¹⁶ Maier selbst definiert Territorialität so: „Territoriality means simply the properties, including power, provided by the control of bordered political space, which until recently at least created the framework for national and often ethnic identity.“ MAIER, *Consigning*, S. 808.

²¹⁷ „No culture obsessed more about borders than the one taking shape by the mid-nineteenth century, insisting on national, racial, gender, and class lines. The modern world was gripped by the episteme of separation.“ Ebd., S. 819.

Bemühungen hingegen konzentrierten sich darauf, sozial unliebsame Immigranten an den Grenzen abzuweisen. Doch welche Faktoren bewirkten die Herausbildung dieser beiden Regime? Welche Ein- und Ausschließungsmechanismen etablierten sie, auf welche Weise suchten sie die Mobilität ausländischer Migranten zu regulieren – und wie erfolgreich waren sie in diesem Unterfangen?

Das folgende Kapitel setzt sich mit diesen Fragen auseinander. Dabei konzentriert sich die Analyse auf den Kern der beiden Migrationsregime vor dem Ersten Weltkrieg: die Kontrolle der Arbeitsmigration im Deutschen Reich (und dort vor allem in Preußen), sowie die Etablierung des britischen Grenzregimes nach 1905. Das Kapitel beleuchtet die Entwicklung der deutsch-preußischen und der britischen Politik zunächst in zwei separaten Erzählsträngen, um anschließend eine Reihe von komparativen Überlegungen anzustellen.

A) DIE KONTROLLE AUSLÄNDISCHER SAISONARBEITER IM DEUTSCHEN REICH

Der Mangel an Arbeitskräften und die Entwicklung der Arbeitsmigration

In Bezug auf die Verwaltung der Arbeitsmigration im Deutschen Kaiserreich von einer einheitlichen Struktur auszugehen, ist problematisch. Ein ausländisch-polnischer Landarbeiter, der in der ostelbischen Agrarwirtschaft beschäftigt war, machte in der Regel deutlich andere Erfahrungen mit der staatlichen Bürokratie als ein venezianischer Ziegelarbeiter, der in einem süddeutschen Staat arbeitete. Beide, der polnische Landarbeiter wie der italienische Ziegelarbeiter, waren durchaus typische Vertreter der transnationalen Arbeitsmigration nach Deutschland. Ihre Stellung im deutschen Migrationsregime divergierte dennoch. Denn je nachdem, welchen Ausschnitt des Migrationsgeschehens man in den Blick nimmt – je nach Nationalität der Migranten und betrachteter Region – verschiebt sich die Beurteilung der staatlichen Regulierungsversuche. Ausländische Polen sahen sich in Preußen mit einem vergleichsweise umfangreichen Vorschriftenkatalog konfrontiert, während Migranten aus Süd- oder Westeuropa von der preußischen Bürokratie weniger behelligt wurden. Preußen begann früh, die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu reglementieren; die süddeutschen Staaten verhielten sich ausländischen Arbeitern gegenüber zurückhaltend. Allerdings verzeichnete Preußen seinerzeit die höchste Arbeitswanderung. Auch besaß die preußische Politik einen nachhaltigen Einfluss. Denn der Umgang mit ausländischen Arbeitskräften in Deutschland folgte während des Ersten Weltkriegs und in der Weimarer Republik in vielen Punkten gerade dem preußischen Beispiel.²¹⁸ Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die folgende Darstellung zunächst auf das preußische Regime der Legitimierung und Abschiebung, um es anschließend zu der Politik der übrigen deutschen Staaten in Bezug zu setzen.

²¹⁸ Zur Migrationspolitik in der Weimarer Republik siehe v. a. OLTMER, Migration und Politik.

Generell lassen sich in Preußens Politik gegenüber Zuwanderern und Arbeitsmigranten zwischen 1880 und 1914 verschiedene Phasen ausmachen: Einen ersten Einschnitt bildeten die Massenausweisungen ausländisch-polnischer und -jüdischer Staatangehöriger Mitte der 1880er Jahre, um die es im nachfolgenden Kapitel gehen wird.²¹⁹ Nach einem vorübergehenden Zuwanderungsstop öffnete Preußen dann zu Beginn der 1890er Jahre wieder seine Grenzen für Migranten aus dem Osten, begann aber zugleich, deren Zuzug und Zugang zum Arbeitsmarkt zu steuern und stärker in die Arbeitsmigration einzugreifen. Um diese Entwicklung geht es im Folgenden.

Charakteristisch für das Migrationsgeschehen in Deutschland war zunächst einmal das hohe Wanderaufkommen. Vor Ausbruch des Krieges zählte das Deutsche Reich zu den wichtigsten Arbeitsimportländern der Welt. 1914 waren dort geschätzte 1,2 Millionen ausländische Arbeitsmigrantinnen und -migranten tätig.²²⁰ Den Hintergrund für diese Entwicklung bildete der enorme Anstieg der deutschen Industrieproduktion seit den frühen 1890er Jahren.²²¹ Das rasche wirtschaftliche Wachstum im Zeichen der Hochindustrialisierung brachte eine erhöhte Beschäftigungsnachfrage mit sich, die sich ihrerseits auf die Migrationsstruktur auswirkte und ebenso die Binnenmigration wie die deutsche Auswanderung nach Übersee beeinflusste.²²² Insbesondere in den west- und mitteldeutschen Industrieregionen wuchs mit den steigenden Produktionszahlen auch der Bedarf an Arbeitskräften. Immer mehr Landarbeiter wanderten aus den agrarischen nordostdeutschen Provinzen ab, um auf dem städtisch-industriellen Arbeitsmarkt in Mittel- und Westdeutschland eine Beschäftigung zu finden. Infolge dieser Entwicklung ging die deutsche Auswanderung nach Übersee zunehmend in eine innerdeutsche Ost-West-Wanderung über.

Die intensive Binnenmigration, die die Gesellschaft des Kaiserreichs prägte, war primär eine Wanderbewegung von Ost nach West, vom Land in die Stadt und von der Landwirtschaft in die Industrie. Denn es waren vor allem die nordöstlichen Agrargebiete, die von der „Landflucht“ besonders betroffen waren. Immer mehr Landarbeiter versuchten, den dort herrschenden sozialen Problemen, niedrigen Löhnen und einer meist nur saisonalen Beschäftigung zu entkommen, indem sie sich westwärts in stärker industrialisierte Gebiete begaben. An dieser Ost-West-Wanderung beteiligten sich nicht nur deutsche Arbeiterinnen und Ar-

²¹⁹ Siehe zu den Ausweisungen zum einen das folgende Kapitel sowie NEUBACH, Ausweisungen.

²²⁰ BADE, Europa, S. 222.

²²¹ Die Geschichte der Arbeitsmigration nach Preußen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert ist vergleichsweise gut erforscht. Vgl. in diesem Zusammenhang besonders die Publikationen von BADE, Land oder Arbeit; ders., Preußengänger, S. 91–162; ders., Politik und Ökonomie, S. 273–299; ders., Transatlantic Emigration, S. 135–162; ders., Transnationale Migration, S. 182–211; ders., Vom Auswanderungsland, S. 433–485. Siehe zudem die grundlegende Studie von NICHTWEISS, Die ausländischen Saisonarbeiter; ELSNER und LEHMANN, Ausländische Arbeiter; HERBERT, Geschichte der Ausländerpolitik.

²²² Zu diesen Wechselwirkungen mit Blick auf den nordostdeutschen Raum siehe v.a. BADE, Land oder Arbeit.

beiter, sondern auch eine Vielzahl preußischer Polen. Als sogenannte „Ruhrpolen“ formten sie in den westlichen Industrieregionen eine ethnische Kolonie und wurden eher als ethnische Minderheit denn als Binnenwanderer wahrgenommen.²²³

In der ostelbischen Agrarwirtschaft wiederum klagten die Gutsbesitzer über Arbeitskräftemangel, insbesondere als in den 1890er Jahren eine „lange Agrarkonjunktur“ einsetzte und die vorherige Agrarkrise ablöste. Generell befand sich die damalige Landwirtschaft in einer Phase der gebremsten Modernisierung, die sich jedoch nicht überall gleich schnell und gleich intensiv vollzog;²²⁴ Extensive Anbaumethoden wichen einer intensiven Wirtschaftsweise; Brachflächen verschwanden; die Mechanisierung schritt voran, indem Betriebe begannen, in Maschinen zu investieren; die traditionell patriarchalische Organisation der Landwirtschaft machte schrittweise einer kapitalistischen Wirtschaftsweise Platz; zudem charakterisierte eine verstärkte Saisonalisierung der Arbeit die damalige Agrarwirtschaft.²²⁵ Gerade die Rübenanbaugebiete in Sachsen und Preußen entwickelten sich daher zu Zielgebieten für landwirtschaftliche Wanderarbeiter wie die Sachsen- und Preußengänger, die von Frühjahr bis Herbst bei Rübenbauern und in Zuckerfabriken tätig waren. Insgesamt war den Gutsbesitzern der nordostdeutschen agrarischen Gebiete daran gelegen, ausländische Wanderarbeiter zu beschäftigen. Dass sie billige ausländische Arbeitskräfte für begrenzte Zeit anheuern und dann wieder entlassen konnten, ermöglichte vielen Gütern eine flexible Wirtschaftsweise. Die Arbeitsmigranten füllten dabei einerseits jene Leerstellen aus, die die abwandernden Landarbeiter hinterlassen hatten, ohne dass es zu einer Steigerung des Lohnniveaus kam. Andererseits halfen sie, dem erhöhten saisonalen Bedarf in Folge einer intensiven Wirtschaftsweise nachzukommen.

Die wirtschaftliche Entwicklung im Deutschen Reich, der Übergang von einem „Agrarstaat mit starker Industrie zum Industriestaat mit starker agrarischer Basis“ und die große Nachfrage nach Arbeitskräften sowohl in der Landwirtschaft wie in der Industrie prägten die Struktur der Zuwanderung vor dem Ersten Weltkrieg.²²⁶ Angesichts des großen Bedarfs an Arbeitskräften in der Industrie, im Berg-, Kanal- und Straßenbau sowie in der Agrarwirtschaft nahm seit Beginn der 1890er Jahre die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Deutschen Reich

²²³ Zur Ost-West-Wanderung der preußischen Polen in diesem Zusammenhang bzw. zu den „Ruhrpolen“ in den westdeutschen Industrieregionen vgl. KLESSMANN, Integration und Subkultur, S. 486–505; sowie ders., Polnische Bergarbeiter.

²²⁴ Einen Überblick über die landwirtschaftliche Entwicklung bietet NIPPERDEY, Deutsche Geschichte, Bd. I, S. 192–225.

²²⁵ Vgl. etwa die zeitgenössische Analyse Webers: „[...] weil die intensive, speziell die Hackfruchtkultur die Divergenz zwischen dem Bedarf an Arbeitskräften im Sommer und im Winter gewaltig steigert und im Gefolge dessen naturgemäß das Bestreben entsteht, die im Sommer verwendeten Arbeiter für den Winter ‚abzuschieben‘, um nicht genötigt zu sein, sie arbeitslos durchzufüttern oder eine sonstige verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit für sie zu übernehmen.“ WEBER, Die Lage, S. 902.

²²⁶ Vgl. BADE, Preußengänger, S. 107; BADE, Land oder Arbeit, S. 597–607.

stetig zu. Ein Großteil der Arbeitswanderer waren Polen aus dem russischen Kongresspolen oder Polen, Ruthenen und Tschechen, die aus dem habsburgischen Galizien kamen. Zudem stieg die Anzahl der italienischen Arbeiter, die gleichfalls ein großes Kontingent an Migranten stellten. Sie waren allerdings kaum in der Landwirtschaft beschäftigt, sondern arbeiteten eher im Kanal- und Straßenbau sowie in Ziegeleien und in Steinbrüchen. Außerdem waren sie vornehmlich in Süd- und Westdeutschland tätig.²²⁷ Schließlich bildeten auch die Niederlande, die auf eine lange Tradition der Arbeitsmigration in die deutschen Länder zurückblickten, eine wichtige Herkunftsregion.²²⁸ So verzeichneten die Statistiken bei der Berufszählung, die im Deutschen Reich im Juni 1907 durchgeführt wurde, in den verschiedenen Berufssektionen (Landwirtschaft, Industrie, Handel/Verkehr, Häusliche Dienste) von 799 863 ausländischen Arbeitern 340 659 aus Österreich-Ungarn, 200 939 aus Russland, 125 520 aus Italien, 52 039 aus den Niederlanden und 26 640 aus der Schweiz (um die fünf größten Gruppen zu nennen).²²⁹

Der Großteil der Arbeitsmigranten, die jährlich ins Deutsche Reich kamen, hielt sich dort nur temporär auf. Schon aus diesem Grund ist es schwierig, präzise Angaben über den Umfang und die Zusammensetzung der Arbeitsmigration ins Deutsche Reich zu machen. Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt im Jahr sie aufgenommen wurden, welche Kategorien sie erfassten und auf welches Gebiet (ob auf das Reich oder Preußen) sie sich bezogen, weisen die vorhandenen Daten jeweils Ungenauigkeiten auf. Vergleichsweise verlässlich sind in diesem Kontext jedoch die Angaben der preußischen Regierung zu Zugang, Abgang und Bestand der ausländischen Arbeiter, die auf den *Nachweisungen* der Landräte über die ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter in den einzelnen Provinzen basierten, und die die Regierung anfertigen ließ, um eine präzise und jährlich aktualisierte Datengrundlage für ihre Kontrollmaßnahmen zu erhalten.²³⁰

²²⁷ Zur italienischen Arbeitsmigration im Kaiserreich siehe CARITASVERBAND (Hrsg.), *Auswandererwesen*, S. 48–52; DEL FABBRO, *Transalpini*; MORANDI, *Italiener in Hamburg*; WENNE-MANN, *Arbeit im Norden*.

²²⁸ KÖSTERS-KRAFT, *Großbaustelle und Arbeitswanderung*.

²²⁹ Angaben nach ELSNER und LEHMANN, *Ausländische Arbeiter*, S. 26. Da diese Zählung im Juni – und damit nicht während der jährlichen Hochphase der Beschäftigung ausländischer Arbeiter – durchgeführt wurde, dürften die betreffenden Angaben zu niedrig liegen. Die Angaben bei Ulrich Herbert divergieren stark, da er vom Geburtsort ausgeht, nicht von der nationalen Zugehörigkeit. HERBERT, *Ausländerpolitik*, S. 24. Demnach handelte es sich im Juni 1907 im Deutschen Reich bei 882 315 Personen um in einem außerdeutschen Staat geborene Ausländer.

²³⁰ GStA, I HA, Rep. 87 B, Nr. 261, 1, Erlass vom 7. Oktober 1905. Bade weist darauf hin, dass die betreffenden Daten von den Behörden geheim gehalten wurden, u. a. wohl auch, um aus außenpolitischen Gründen nicht bekannt werden zu lassen, in welchem Umfang die deutsche Wirtschaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen war. BADE, *Preußengänger*, S. 133–135. Die *Nachweisungen* selbst und Erläuterungen dazu siehe in BADE (Hrsg.), *Arbeiterstatistik*, S. 163–283. Erläuternd dazu auch ders., *Preußengänger*, S. 130–162.

Jahr	Auslän- dische Arbeiter	Auslän- dische Ar- beiterinnen	Ausländer Insgesamt	Polen (insgesamt/ in Prozent)		In der Landwirt- schaft	In der Industrie
1907							
Zugang	597 674	135 333	733 007	237 407	32,30%	258 354	474 653
Abgang	357 715	106 904	464 619	227 376	48,90%	221 306	243 313
Bestand	239 959	28 429	268 388	10 031	3,70%	37 048	231 340
1910							
Zugang	610 324	179 874	790 198 ²³¹	253 935	32,10%	338 313	451 876
Abgang	353 013	145 764	498 777	249 908	50,10%	293 258	205 519
Bestand	257 311	34 101	291 412	4 027	1,40%	45 055	246 357
1913							
Zugang	712 453	203 551	916 004	270 496	29,50%	364 633	551 371
Abgang	397 846	157 648	555 494	267 283	48,10%	309 551	245 983
Bestand	314 607	45 903	360 510	3 213	0,90%	55 122	305 388

Tabelle 1: *Ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter in Preußen in den Jahren 1907, 1910 und 1913.*²³²

Die Daten der preußischen *Nachweisungen* (siehe Tabelle 1) verdeutlichen, dass die Mehrheit der ausländischen Arbeitskräfte in der Industrie (eine vergleichsweise weit gefasste Kategorie, die letztlich alle nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten umfasste) beschäftigt war. Größtenteils handelte es sich bei ihnen um männliche Arbeiter, wenngleich der Prozentsatz der weiblichen Beschäftigten keinesfalls vernachlässigenswert und in der Landwirtschaft sogar beachtlich war. Von den 1910 in der preußischen Landwirtschaft verzeichneten 338 313 Arbeitern waren 148 165 (43,8%) weiblich, 1913 lag ihr Anteil dann bei 44,3%. Gerade in der nordostdeutschen Landwirtschaft waren weibliche ausländische Arbeitskräfte, die in der Regel niedriger entlohnt wurden als ihre männlichen Landsleute und die für die monotone Arbeit auf den Rübenfeldern geeigneter schienen, besonders gefragt.²³³ Arbeitsmigration, das verdeutlichen die preußischen Statistiken, war in dieser Zeit keineswegs ein männliches Phänomen.²³⁴ Ebenso augenfällig ist schließlich, dass der Anteil der polnischen Arbeiter bei durchschnittlich 30% lag und damit vergleichsweise hoch war. Insbesondere in der Landwirtschaft und da-

²³¹ Allerdings ergeben die Angaben für männliche und weibliche Arbeiter in diesem Jahr zusammen genommen die Zahl 790 189. Vermutlich handelt es sich um einen Zahlendreher.

²³² Nach BADE, Arbeiterstatistik sowie ders., Vom Auswanderungsland, S. 439. Die Daten über Zu- und Abgang basieren jeweils auf der polizeilichen An- und Abmeldung der betreffenden Arbeiter, wobei die Angaben zum Zugang das Jahresmaximum erfassen, inklusive des Bestandes des Vorjahres. BADE, Preußengänger, S. 139.

²³³ Zu den zeitgenössischen Gender-Stereotypen und ihrer Bedeutung für die Beschäftigung von Frauen in der preußischen und sächsischen Landwirtschaft siehe BRIGHT JONES, Landwirtschaftliche Arbeit, S. 469–476; dies., Gendering, S. 311–329.

²³⁴ Vgl. dazu ROLLER, Frauenmigration.

mit in erster Linie in den nordöstlichen Gebieten, stellten sie die bei weitem größte Migrantengruppe. Den nationalpolitischen Zielsetzungen der preußischen Autoritäten widerstrebte diese Entwicklung.

„Legitimierte“ und „Legitimationslose“: Inlandslegitimierung, Rückkehrzwang und die Kontrolle der Arbeitsmigration in Preußen

Die polnische Minderheit wurde im Kaiserreich zum Objekt einer aggressiven Politik der Assimilierung und Diskriminierung. Zu Beginn der 1870er Jahre waren von den ca. 24 Millionen Bewohnern Preußens schätzungsweise ein Zehntel Polen, die vornehmlich in Westpreußen, Posen und Schlesien ansässig waren.²³⁵ Unter dem Signum einer angestrebten „Germanisierung“ betrieb die deutsche Regierung ihnen gegenüber eine diskriminierende Ansiedlungs- und Sprachenpolitik, und auch die antikatholischen Maßnahmen im Rahmen des Kulturkampfes waren eng mit antipolnischen Zielsetzungen verknüpft. Philipp Ther hat daher mit Blick auf die gemischt besiedelten östlichen Regionen das Deutsche Reich als ein kontinentales, preußisch-deutsches Empire bezeichnet.²³⁶ Während er durchaus die Unterschiede zu Formen der maritimen Kolonialherrschaft thematisiert, beschreibt Ther ein koloniales Verhältnis der Deutschen zu den Polen.²³⁷ Es entsprach den gängigen, oftmals rassistisch konturierten Selbst- und Fremdbildern der Deutschen, die Polen als faul und kulturell rückständig darzustellen, während demgegenüber das deutsche Volk als überlegen und zivilisiert imaginiert wurde.²³⁸

Diese Haltung spiegelte sich in der voranschreitenden rechtlichen Diskriminierung der polnischen Bevölkerungsgruppen wider. Insbesondere mit Hilfe des Reichsansiedlungsgesetzes von 1886 und der in dessen Folge gebildeten Ansiedlungskommission versuchte die deutsche Regierung, ethnisch-deutsche Bevölkerungsgruppen in den Teilungsgebieten anzusiedeln und auf diese Weise die gewünschte „Germanisierung“ voranzutreiben. Auch die Abwanderung der deutschen Landarbeiter sowie die Beschäftigung ausländisch-polnischer Wanderar-

²³⁵ NEUGEBAUER, Handbuch der Preußischen Geschichte, Bd. 3, S. 42; BROZAT, Zweihundert Jahre; WEHLER, Polenpolitik, S. 184–202. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung des stereotypen Polenbildes auf deutscher Seite siehe bei ZIEMER, Das deutsche Polenbild, S. 9–26.

²³⁶ THER, Deutsche Geschichte als imperiale Geschichte, S. 129–148. Vgl. zudem die Überlegungen Sebastian Conrads zum kolonisierenden Blick auf Polen und zur politischen und ideologischen Nähe (sowie den Unterschieden) zwischen der deutschen Kolonialpolitik in Afrika und Mitteleuropa: CONRAD, Globalisierung und Nation, S. 139–153.

²³⁷ Ther weist z. B. darauf hin, dass, anders als im Falle des maritimen Kolonialismus, eine Assimilation der polnischen Bevölkerung nicht ausgeschlossen wurde. Ebd., S. 139.

²³⁸ Für ein Beispiel der aggressiven Germanisierungsrhetorik seinerzeit vgl. den einflussreichen Aufsatz von von HARTMANN, Der Rückgang des Deutschtums: „Wenn die Slawen das Deutschtum in ihren Grenzen ausrotten, so müssen wir Repressalien üben, d. h. das Slawentum in unseren Grenzen ausrotten, wenn nicht der Einfluss des Deutschtums in der Geschichte der Naturvölker beträchtlich sinken soll.“

beiter wurde im Kontext der preußischen Nationalitätenpolitik erörtert.²³⁹ Zahlreiche zeitgenössische Interpreten, unter ihnen Max Weber in seiner Studie zur Lage der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland, betrachteten die „Landflucht“ der einheimischen Bevölkerung in die westlichen Industrieregionen als Folge einer „Verdrängung“ durch die ausländischen Arbeiter. Sie warnten davor, dass es wegen der Konkurrenz der bedürfnislosen polnischen Arbeitskräfte zu einer „Polonisierung“ und „Überfremdung“ des preußischen Ostens käme.²⁴⁰

Während die preußische Regierung die „Germanisierung“ der „Grenzprovinzen“ als eine ihrer vornehmlichen staatlichen Aufgaben betrachtete, galt ihr jedwede Ansiedlung polnischer – und insbesondere ausländisch-polnischer Personen – als unerwünschte „Polonisierung“, die dem entgegenstand. Insofern gehörte es zu den Zielen der ethnisch-exklusiven preußischen Nationalitätenpolitik, die Ansiedlung ausländisch-polnischer Migranten sowie eine Stärkung der polnischen Bevölkerung überhaupt zu verhindern. Dass diese Politik in den Grenzgebieten zu Engpässen in der Agrarwirtschaft führen könnte, erschien den preußischen Autoritäten zunächst als ein sekundäres Problem. Selbst wenn der Landwirtschaft Arbeitskräfte entzogen würden, erklärte der preußische Kultusminister von Goßler 1885 in einem Schreiben an von Puttkamer, „könnten wir doch nicht zugeben, dass das Arbeiterbedürfnis der Grenzkreise schwerer ins Gewicht falle“ als die „staatlichen und politischen Gefahren, welche die Polonisierung eines großen Teils der preußischen Bevölkerung“ in sich schließe.²⁴¹ Den russisch-polnischen Untertanen sei daher, empfahl Goßler, der Aufenthalt auf preußischem Gebiet zu versagen.

In den folgenden fünf Jahren blieb daher den ausländisch-polnischen Wanderarbeitern tatsächlich der Übertritt nach Preußen verwehrt.²⁴² Doch wenngleich diese Zuwanderungssperre den nationalpolitischen Vorstellungen der preußischen Regierung durchaus entsprach, war sie keineswegs im Sinne der ostelbischen Landwirte, die über einen verstärkten Arbeitermangel klagten. Sie protestierten vehement gegen die Politik der preußischen Regierung und forderten, sei es in individuellen Petitionen, sei es mittels der Presse oder durch Verbände, ausländisch-polnische Arbeiter wieder ins Land zu lassen.²⁴³ Einige der Gutsbesitzer kündigten sogar an, chinesische Kulis anwerben zu wollen, um auf diese Weise der „Leutenot“ zu begegnen.²⁴⁴ Vor diesem Hintergrund wurde die Zugangssperre nicht lange aufrecht erhalten.

²³⁹ Zu der Diskussion um die Auslandspolen in der deutschen Landwirtschaft zur Zeit des Kaiserreichs siehe HERBERT, Geschichte der Ausländerpolitik, S. 14–44.

²⁴⁰ Vgl. WEBER, Die Lage; sowie ders., Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik, S. 543–574.

²⁴¹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2a, Bd. 5, 88, Schreiben vom 11. März 1885.

²⁴² BADE, Preußengänger, S. 112f.

²⁴³ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 33–41.

²⁴⁴ Zu der möglichen Beschäftigung chinesischer Arbeiter vgl. etwa die Bemerkungen bei der Reichstagsdebatte StBer, 1897/98, Bd. 2, 35. Sitz., 8. Februar 1898, S. 903, S. 910f., sowie NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 38–40; CONRAD, Globalisierung und Nation, S. 168–173.

Gerade die aus den stark bevölkerten, agrarischen Gebieten östlich der Grenzen kommenden Arbeiter galten als billige und genügsame Arbeitskräfte. Angesichts dessen und mit Blick auf die Proteste entschied sich 1890 die preußische Regierung unter ihrem Ministerpräsidenten von Caprivi dazu, die ausländischen Wanderarbeiter aus Kongresspolen und Galizien wieder über die Grenze zu lassen. Um zugleich den nationalpolitischen Bedenken der national-konservativen Kreise Rechnung zu tragen, verfügte die Regierung allerdings einen Rückkehrzwang für die polnischen Arbeitsmigranten. Demnach wurden die ausländisch-polnischen Arbeiter zwar ins Land gelassen, mussten es aber gegen Ende des Jahres wieder verlassen und durften erst im folgenden Frühjahr wieder zurückkehren. Infolge dieses Rückkehrzwangs verließ der bei weitem größte Teil von ihnen alljährlich im Winter das Land, um dann im nächsten Jahr wieder zurückzukehren. Die „Karenzzeit“, während derer es ihnen untersagt war, sich in Preußen aufzuhalten, variierte dabei im Laufe der Jahre. Während den ausländischen Polen und Polinnen der Aufenthalt anfangs noch zwischen dem 15. November und 1. April untersagt war, mussten sie später lediglich zwischen dem 1. Dezember und 1. März bzw. zwischen dem 20. Dezember und 1. Februar das Land verlassen.²⁴⁵

Für alle ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter bestand in Preußen die polizeiliche Meldepflicht.²⁴⁶ Sie mussten bei der örtlichen Polizei an- und abgemeldet werden. Mit Hilfe dieser Daten sollten die Beamten gegen Ende der Saison sicherstellen, dass alle ausländischen Polen und Polinnen das Land verließen.²⁴⁷ Saisonarbeiter, die sich nach Ablauf der Rückkehrfrist noch im Land aufhielten, wurden zwangsweise in Sammeltransporten und mittels Gefangenenwaggons abgeschoben. Eine derartige Abschiebung war eine aufwendige und kostspielige Maßnahme, und die preußische Regierung wandte sich an die Arbeitgeber, um sie zu finanzieren.²⁴⁸ Betriebsinhaber mussten daher bei dem zuständigen Landrat ihres Bezirkes einen Antrag stellen, um ausländische Polen bei sich zu beschäftigen.²⁴⁹ Sofern ihnen die Genehmigung erteilt wurde, unterschrieben sie einen Verpflichtungsschein, in dem sie unter anderem versprachen, die bei einem Rücktransport entstehenden Kosten gegebenenfalls zu übernehmen. Außerdem gingen sie die Verpflichtung ein, nur allein stehende Arbeiterinnen und Arbeiter anzustellen, sie nach Geschlechtern getrennt unterzubringen, sie bei Dienstantritt ärztlich untersuchen und impfen zu lassen und sie bei der Ortpolizei an- und abzumelden.²⁵⁰ Ein Teil der Kosten für die staatlichen Kontrollmaßnahmen wur-

²⁴⁵ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 43.

²⁴⁶ Erlass vom 4. September 1899; Polizeiverordnung betr. die Beschäftigung von ausländisch-polnischen Arbeitern, 12. Februar 1900, in: VON WICKEDE, Handbuch der Polizei-Verwaltung, 2. Aufl., S. 32.

²⁴⁷ VON CONTA, Ausweisung, S. 31, S. 137.

²⁴⁸ Barch, R/1501, 113709, 21–23, Übersicht der die ausländisch-polnischen Saisonarbeiter betreffenden allgemeinen Vorschriften, 4. September 1899.

²⁴⁹ In Stadtkreisen war dieser Antrag bei der Ortpolizei zu stellen. Ebd.

²⁵⁰ Ebd.

de auf diese Weise an die Arbeitgeber weitergegeben, die ein ausgeprägtes ökonomisches Interesse an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte hatten.

Der Großteil der nach 1890 erlassenen Beschränkungen betraf ausschließlich die ausländischen Polen und Polinnen. Die Arbeitskräfte anderer Nationalitäten waren zwar auch den allgemeinen Polizeivorschriften unterworfen, doch sie mussten das Land nicht alljährlich im Winter verlassen. Den Auslandspolen hingegen war es nur in den östlichen Provinzen – in Ostpreußen, Westpreußen, Posen und Schlesien – erlaubt, in industriellen Betrieben zu arbeiten, nicht jedoch in den westlichen. Dort durften sie ausschließlich in der Landwirtschaft arbeiten, und die Beschäftigung als Gesinde oder als Gehilfen in Handwerksbetrieben war ihnen grundsätzlich untersagt. Neben dem saisonalen waren sie damit auch einem sektoralen Beschäftigungsverbot unterworfen. Außerdem durften sie lediglich als individuelle Arbeiterinnen und Arbeiter angestellt werden, nicht aber gemeinsam mit ihren Familienangehörigen, um auf diese Weise ihre Niederlassung zu verhindern. Nur ausnahmsweise wurden polnische Familien zugelassen – und auch dann ausschließlich in den östlichen Grenzprovinzen, weil von dort aus ihre Abschiebung einfacher zu organisieren war.²⁵¹ Italienische oder niederländische Migranten blieben dagegen vergleichsweise unbehelligt von den preußischen Maßnahmen, die klar nach ethnischen Kriterien differenzierten. Dabei war es weniger die Staatsangehörigkeit als ihre „polnische Sprache und Abstammung“, die für die abweichende Behandlung der ausländisch-polnischen Arbeiter entscheidend war.²⁵² Es entsprach dem verbreiteten Leitbild einer ethnisch-homogenen Nation²⁵³, dass die Auslandspolen als Eindringlinge wahrgenommen wurden, die das nationale Projekt in den Ostgebieten zu gefährden drohten. Neben ethnischen folgte diese Befürchtung auch sozialen Kriterien, da die zuständigen Beamten nicht nur eine Stärkung der polnischen Nationalbewegung befürchteten, sondern überhaupt – und zumal nach der Russischen Revolution 1905 – einen Zusammenschluss des deutschen, deutsch-polnischen und ausländisch-polnischen (Sub-)Proletariats heraufziehen sahen und damit ihrer Angst vor sozialen Unruhen Ausdruck gaben.²⁵⁴

Bei einem hohen Prozentsatz der polnischen Wanderarbeiter handelte es sich um Frauen.²⁵⁵ Weibliche Arbeitskräfte waren insbesondere in der Landwirtschaft willkommen: Sie wurden geringer entlohnt als ihre männlichen Landsleute und waren den gängigen Gender-Stereotypen zufolge für die monotone Arbeit des Rübenrodens geeigneter.²⁵⁶ Ebenso wie ihre männlichen Kollegen galt auch für die ausländisch-polnischen Arbeiterinnen, dass sie nicht verheiratet sein durften. Hin-

²⁵¹ Ebd.

²⁵² Barch, R/1501, 113709, 18.

²⁵³ Siehe dazu auch FÖLLMER, Die Verteidigung.

²⁵⁴ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 124–127.

²⁵⁵ ROLLER, Frauenmigration. Das galt auch für die anderen deutschen Ländern. Simon Constantine schätzt z. B. für Mecklenburg, dass jede Arbeitsgruppe im Durchschnitt zu 40% aus Frauen bestand. CONSTANTINE, Migrant Labor, S. 319–341, S. 337.

²⁵⁶ BRIGHT JONES, Landwirtschaftliche Arbeit; dies., Gendering; ROLLER, Frauenmigration.

zu kam allerdings ihre umgehende Abschiebung, sowie entdeckt wurde, dass sie schwanger waren. Eine Schwangerschaft minderte die Leistung der betreffenden Arbeiterinnen und galt insofern als eine Art Vertragsbruch. Zudem hofften die preußischen Behörden, auf diese Weise Polinnen abzuwehren, die eine Beziehung mit einem deutschen Mann eingegangen waren.²⁵⁷ Generell wurde im Zuge des zunehmend biologistischen bevölkerungspolitischen Diskurses, der sich auf den Rückgang der Geburtenrate in Deutschland bezog, die höhere Geburtenrate unter Polinnen und Russinnen besorgt wahrgenommen²⁵⁸, und die Abwehr der bleibenden Zuwanderung in Preußen war durchaus bevölkerungspolitisch konturiert.

Dem dominierenden Muster eines ethnisch-nationalen Denkens gemäß waren intime Beziehungen zwischen (ausländisch-)polnischen und deutschen Partnern politisch unerwünscht. So wurde die Einführung des Rückkehrzwangs unter anderem damit gerechtfertigt, dass auf diese Weise Eheschließungen zwischen ausländischen und einheimischen Arbeiterinnen und Arbeitern behindert würden.²⁵⁹ Überhaupt versuchte die Verwaltung, „Mischehen“ entgegen zu wirken. So beantragte ein russisch-polnischer Arbeiter 1907 beim Königsberger Oberpräsidium eine Aufenthaltserlaubnis, weil er beabsichtigte, eine Preußin zu heiraten. Dieses Anliegen wurde ihm zwar gewährt, doch sei künftig, hieß es in einem Schreiben des Innenministeriums, „in einer derartigen Begünstigung der Heiraten ausländisch-polnischer Arbeiter mit Inländerinnen in nationalpolitischer Hinsicht [...] eine nicht zu unterschätzende Gefahr zu erblicken, da dadurch das Sesshaftwerden ausländisch-polnischer Arbeiter gefördert“ werde.²⁶⁰ Damit wurden nicht nur die auslandspolnischen Arbeiter zu suspekten Elementen stilisiert, sondern auch deren preußische Ehefrauen. Einem homogenisierenden Nationsverständnis entsprechend, verwaltete der preußische Staat seine territorialen Grenzen ebenso wie er interne Grenzen markierte, um zu verdeutlichen, wer zur Nation gehörte und wer nicht.²⁶¹ Selbst wenn sie keineswegs immer strikt befolgt wurden, verdeutlichen diese Vorschriften, wie weit der Regulierungsanspruch des preußischen Migrationsregimes reichte. Denn die Beamten suchten nicht nur zu bestimmen, unter welchen Umständen es Migranten erlaubt sein sollte, nach Preußen zu kommen und dort zu arbeiten; sie

²⁵⁷ BADE, Preußengänger, S. 115; ROLLER, Frauenmigration.

²⁵⁸ Russland bzw. die osteuropäischen Länder wurden anhand der international vergleichenden Geburtenziffern oft als starke Bedrohung für das Deutsche Reich dargestellt. Immer wieder sprachen zeitgenössische Verfasser von der „slawischen Gefahr“, die von diesen geburtsstarken Ländern ausginge und befürchteten, „vom Osten her mit Menschen überflutet zu werden“. Diese zunehmend völkisch geprägten Überfremdungsängste, welche die Verfasser an das Faktum der sinkenden Geburtenzahlen banden, charakterisierten durchgehend die bevölkerungstheoretischen Schriften im späten Kaiserreich und der Weimarer Republik. Siehe etwa MOMBERT, Bevölkerungspolitik nach dem Kriege, S. 110; WOLF, Nahrungsspielraum, S. 33; BURGDÖRFER, Volk ohne Jugend, S. 216.

²⁵⁹ BADE, Preußengänger, S. 114.

²⁶⁰ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 6, 50, Schreiben des Innenministeriums an den Oberpräsidenten von Königsberg, 21. November 1907.

²⁶¹ Auch hierin mag man eine Parallele zu kolonialen Herrschaftsformen erblicken, indem die Regulierung der sexuellen Praktiken von Kolonisatoren und Kolonisierten fundamental für eine „koloniale Ordnung der Dinge“ war. Vgl. hierzu STOLER, Race and the Education of Desire.

griffen darüber hinaus in deren familiäres Leben ein; indem sie verlangten, dass ausländisch-polnische Arbeitskräfte unverheiratet waren, sich gegen „Mischehen“ aussprachen und indem sie Schwangerschaften sanktionierten.²⁶²

Ihr Zugriff auf die Mobilität aller ausländischen Arbeitskräfte erhöhte sich noch, als die preußische Regierung 1907 ein System der Inlandslegitimierung für ausländische Arbeiter etablierte. Sie reagierte damit auf eine Vielzahl von Problemen: Zum einen häuften sich die Klagen der Gutsbesitzer über den Kontraktbruch ihrer Arbeiter, die ohne Vorankündigung die Stelle wechselten oder sie gar nicht erst antraten. Zum anderen mehrten sich die Schwierigkeiten bei deren Anwerbung und Vermittlung.²⁶³ Die Anwerbung von Arbeitskräften war im Deutschen Kaiserreich dezentral organisiert. Neben den Landwirtschaftskammern der einzelnen preußischen Provinzen bemühten sich die Nachweisstellen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände um die Vermittlung ausländischer Arbeitskräfte.²⁶⁴ Ebenso beteiligten sich private Agenten am Geschäft mit der Anwerbung und strichen dafür oft hohe Vermittlungsgebühren ein.²⁶⁵ Neben den häufigen Kontraktbrüchen und der unübersichtlichen Vermittlung existierte aus Sicht der preußischen Regierung noch ein drittes Problem: Sie hatte ein Interesse daran, die unerwünschten polnischen Arbeitskräfte durch Arbeiter anderer Herkunft zu ersetzen.

Vor diesem Hintergrund war die Regierung um eine bessere Kontrolle der Arbeitsmigration bemüht. Sie griff dazu jedoch nicht auf die staatliche Verwaltungsstruktur zurück, sondern bediente sich einer halb-staatlichen Agentur: der Deutschen Arbeiterzentrale (DAZ). Die Deutsche Feldarbeiter-Centralstelle wurde 1905 als Folgeorganisation eines früheren Verbandes gegründet. 1911 in Deutsche Arbeiterzentrale umbenannt, war sie zwar eine privatrechtliche Organisation, unterstand aber de facto der Aufsicht des Landwirtschaftsministeriums. Ihr wurden amtliche Kompetenzen übertragen, und in ihrem Vorstand sowie den beratenden Gremien saßen Mitglieder der Preußischen Ministerien.²⁶⁶ Auf diese Weise beeinflusste der preußische Staat ihre Tätigkeit, ohne sich offiziell dafür verantworten zu müssen.²⁶⁷ Die Zentrale hatte vor allem drei Aufgaben: Sie sollte dazu beitra-

²⁶² Nancy F. Cott hat in ihrer Studie zu den Vereinigten Staaten auf die politisierte und öffentliche Funktion der Ehe verwiesen, die als ein Vehikel fungiere, „through which the apparatus of state can shape the gender order“. COTT, *Public Vows*, S. 3.

²⁶³ GStA, I. HA, Rep. 87 B, Nr. 251, Berichte betr. Arbeitermangel, 1898–1902. Vgl. zum Arbeitermangel auch NICHTEWEISS, *Saisonarbeiter*, S. 48–58.

²⁶⁴ Zur Geschichte von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeschaffung vgl. SCHMUHL, *Arbeitsmarktpolitik*.

²⁶⁵ Vgl. VON WENCKSTERN, *Landwirtschaftliche Wanderarbeiter*, S. 422–435; EHRENBURG und GEHRKE, *Kontraktbruch*.

²⁶⁶ Mitgliederliste und Satzung der Arbeiterzentrale siehe in Barch, R/1501/113709, Bd. 1, 175–80.

²⁶⁷ Vgl. die Bemerkung von Nichtweiß: „Die ausgeklügelte Satzung der Zentrale gab der preußischen Regierung die Möglichkeit, einerseits ihre Politik gegenüber den ausländischen Arbeitern [...] durchzusetzen und andererseits dem Ausland und ihren inneren Gegnern gegenüber unter Hinweis auf den nichtamtlichen Charakter [...] ihre beschränkte Einwirkungsmöglichkeit auf sie zu betonen.“ NICHTEWEISS, *Saisonarbeiter*, S. 113.

gen, die Vermittlung der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter zu zentralisieren. Sie sollte die ausländischen Arbeiter mit einheitlichen Papieren, den „Legitimationskarten“, ausstatten. Sie sollte helfen, statt der russisch-polnischen mehr „national ungefährliche“ – etwa italienische oder ruthenische – Arbeitskräfte zu verpflichten und den Zuzug „fremder Elemente“ wirksamer als bisher zu kontrollieren.²⁶⁸ Das Vorhaben, den hohen Prozentsatz von polnischen bzw. generell „slawischen“ Arbeitskräften zu reduzieren, scheiterte allerdings weitgehend. Der bei weitem größte Anteil der in den folgenden Jahren durch die DAZ vermittelten Wanderarbeiter stammte weiterhin aus Russland und Österreich-Ungarn. Das galt insbesondere für die Landwirtschaft im Osten, wo weiterhin in erster Linie ausländisch-polnische Arbeiter tätig waren.²⁶⁹

Das Kontrollsystem, das die Preußische Regierung nach 1907 in Kooperation mit der Zentralstelle installierte, hatte drei wesentliche Elemente: 1.) Die von der DAZ betriebenen Grenzstationen, in denen die ankommenden Arbeiter angeworben, registriert und mit Legitimationskarten ausgestattet wurden. 2.) Die Legitimationskarten selbst 3.) Das Zentralregister, in dem alle für das laufende Jahr legitimierten Arbeitskräfte erfasst waren und auf das die örtlichen Behörden zugriffen, die wiederum dafür sorgen sollten, dass sich lediglich legitimierte Arbeiter im Land aufhielten. Die Arbeiterzentrale stützte sich bei ihrer Tätigkeit auf ein dichtes Netz von Vermittlungsstellen. Im Jahr 1913 unterhielt sie allein 39 Grenzämter, in denen die ankommenden Arbeiter abgefertigt wurden.²⁷⁰ Diese Stationen befanden sich vornehmlich an der preußischen Ostgrenze. Dass die dortigen Verhältnisse oftmals beengt waren, verdeutlicht die zeitgenössische Schilderung einer (sächsischen) Grenzstation, wonach „hunderte und tausende von Menschen [...] an den Grenzämtern zusammengetrieben“ wurden. Dort „liegen sie oft wochenlang in den jeder Hygiene spottenden Baracken zusammengepfercht und werden vielfach von Agenten absichtlich früher hergeschafft, oder [...] kommen teils von selbst früher hierher aus Angst, vielleicht keine Arbeit zu bekommen.“²⁷¹

Ähnlich wie die sanitären Kontrollstationen für Transitwanderer wurden damit auch die Grenzstationen zur Legitimierung von Arbeitsmigranten von nicht-

²⁶⁸ Zu den Aufgaben der Zentrale vgl. auch die diesbezügliche Denkschrift von 1905 in: GStA, I. HA, Rep. 87B, Nr. 114, Denkschrift 7. Februar 1905. Zur Anwerbung der ruthenischen Arbeiter siehe GStA, I. HA, Rep. 87B, Nr. 114, 130–32; GStA, I. HA, Rep. 87B, Nr. 116, 136, 139f.; BADE, Preußengänger, S. 118–20; NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 85–93. Zu den früheren Bemühungen um eine Anwerbung italienischer Arbeiter siehe NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 60–63 und zur Debatte zum Agentenunwesen vgl. ebd., S. 76–79; sowie HERBERT, Ausländerpolitik, S. 33f.

²⁶⁹ Von den im Geschäftsjahr 1912/13 vermittelten 767 215 Arbeitskräften waren allein 358 474 Polen aus Russland und der Habsburger Monarchie, sowie insgesamt 91 450 Ruthenen. Davon wiederum waren 316 323 Polen und 5 156 Ruthenen landwirtschaftliche Arbeiter. DEUTSCHE ARBEITERZENTRALE, Bericht über die Tätigkeit im Geschäftsjahr 1912/13, S. 6f.

²⁷⁰ BADE, Land ohne Arbeit, S. 480; NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 141. Vgl. zudem die internen Überlegungen in GStA, I. HA, Rep. 87B, Nr. 115, 205.

²⁷¹ MYTKOWICZ, Ausländische Wanderarbeiter, S. 83.

staatlichen Trägern betrieben. Abgesehen von den Grenzämtern beschäftigte die DAZ in ihrem Berliner Büro im Geschäftsjahr 1912/13 146 Angestellte und 13 Hilfskräfte, und in den Außenstellen waren zeitgleich 187 Angestellte und 127 ständige Hilfsarbeiter tätig, ergänzt durch 377 vorübergehend eingestellte Hilfsarbeiter.²⁷² Schon diese Aufzählung deutet darauf hin, dass das System der Inlandslegitimierung vergleichsweise kostenintensiv war. Die DAZ finanzierte sich dabei vornehmlich aus den Einnahmen des Legitimationsgeschäftes. Die Arbeitskräfte bzw. ihre Arbeitgeber mussten für die Legitimationskarten eine Gebühr entrichten, und diese Zahlungen gingen an die Zentralstelle.²⁷³ Sie besaß zwar kein Monopol für die Vermittlung von Arbeitskräften, hatte aber vom preußischen Staat ein Legitimationsmonopol erhalten: Sie allein war dafür zuständig, die Legitimationskarten für ausländische Arbeiter auszustellen, und sie kassierte die dafür entrichteten Gebühren.²⁷⁴

Mit den Legitimationskarten, die von der Centralstelle verwaltet wurden, sollten Arbeitswanderer nachweisen können, dass ihnen für das laufende Jahr die Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber genehmigt worden war. Die einreisenden Migranten erhielten die Karten an den Grenzstationen der Arbeiterzentrale, die in steigender Zahl an der preußischen Grenze zu Russland und der Habsburger Monarchie eingerichtet wurden.²⁷⁵ Sie galten jeweils nur für ein Jahr und mussten dann erneuert werden. Innerhalb Preußens waren die Legitimationskarten das einzig gültige Ausweisdokument. Zuvor hatten sich Arbeitgeber wie Polizeibehörden wiederholt darüber beklagt, dass eine Kontrolle der Wanderarbeiter dadurch erschwert würde, dass sie keine einheitlichen Papiere, sondern nur schwer zu entziffernde, in fremden Sprachen abgefasste bzw. gefälschte Dokumente bei sich trügen.²⁷⁶ Im Dezember 1907 wurde daher eine Verordnung erlassen, wonach sämtliche ausländisch-polnischen Arbeiterinnen und Arbeiter

²⁷² DEUTSCHE ARBEITERZENTRALE, Bericht über die Tätigkeit im Geschäftsjahr 1912/13, S. 15.

²⁷³ BADE, Preußengänger, S. 123. Mittels dieses Gebührenunterschieds suchte die Zentrale die Arbeiter dazu anzuhalten, sich direkt an der Grenze legitimieren zu lassen, um die Unterscheidung zwischen legitimierten und nicht-legitimierten Arbeitskräften innerhalb des Landes zu erleichtern.

²⁷⁴ 2 Mark bei der Abfertigung durch eines der Grenzämter, 5 Mark bei der Legitimierung durch die lokale Polizeibehörde. BADE, Preußengänger, S. 123.

²⁷⁵ Davon abgesehen war es möglich, über die Polizeistationen des Ortes, an dem sich der Arbeitgeber befand, die Legitimationskarten bei der Arbeiterzentrale zu beantragen.

²⁷⁶ Vgl. die Bemerkung des Vorsitzenden der Caritas-Tagung, Kommerzienrat Cahensly, zur Lage der ausländischen Saisonarbeiter in Deutschland: „Welcher Schwindel bis dahin mitunter bei der Vorlage von Heimatpapieren von den Arbeitern gegenüber den Ortspolizeibehörden getrieben wurde, mag als Beispiel ein Fall beweisen, wonach ein in russischer Sprache ausgestellter Schein über eine kranke Kuh von den Behörden als Heimatpapier eines Arbeiters angenommen und abgestempelt wurde.“ Es möge die Angabe genügen, dass „kaum 25% der vorgelegten Urkunden als tatsächliche Urkunde anzusehen waren. Noch im Jahre 1909/10 wurden, obwohl den Arbeitern die scharfe Grenzkontrolle inzwischen bekannt geworden war, 4757 Papiere als gefälscht ermittelt, während 9869 Personen von der Legitimierung ausgeschlossen werden mussten, weil sie bereits als legitimiert oder als kontraktbrüchig erkannt wurden.“ CARITASVERBAND (Hrsg.), Auswandererwesen, S. 8.

eine „Arbeiter-Legitimationskarte“ besitzen mussten, um sich legal im Land aufhalten und dort tätig sein zu dürfen. Dieser Legitimationszwang wurde ab Februar 1909 auf alle ausländischen Arbeitsmigranten ausgeweitet.²⁷⁷ Davon ausgenommen blieben lediglich die besser qualifizierten Arbeitskräfte: Beamte, Angestellte und Werkmeister.²⁷⁸ Insofern bestimmten auch soziale Kriterien die Behandlung der Arbeitsmigranten, indem Ausländer mit einem höheren Ausbildungsstand von den Kontrollen nicht betroffen waren. Die Legitimationskarten hatten je nach nationaler Zugehörigkeit ihrer Inhaber eine andere Farbe. In dieser farblichen Differenzierung spiegelte sich der unterschiedliche Status der Arbeiter verschiedener Herkunft wider. Denn gerade die ausländisch-polnischen Saisonarbeiter unterlagen weiterhin mehr Einschränkungen, wie dem jährlichen Rückkehrzwang.

John Torpey hat in seiner Studie zum internationalen Passwesen die These aufgestellt, dass moderne Staaten die „legitimen Mittel der Bewegung“ zu monopolisieren suchten, indem sie für die Mobilität innerhalb ihres Territoriums spezifische Formen der Legitimation einforderten.²⁷⁹ In ähnlicher Weise zielte auch die Inlandslegitimierung darauf ab, den staatlichen Zugriff auf die Mobilität zu erhöhen. Mit den *Nachweisungen* sowie der Melde- und der Legitimationspflicht erhöhte sich die „infrastrukturelle Macht“ des preußischen Staates, der über mehr und mehr Mittel verfügte, um politische Zielvorstellungen durchzusetzen.²⁸⁰ Dass zunehmend zwischen „legitimierte(n)“ und „legitimationslosen“ Migranten unterschieden wurde, war ein Effekt dieser Politik. Denn die Arbeitswanderer durften den auf ihrer Legitimationskarte verzeichneten Arbeitsplatz nicht ohne Zustimmung des Lohngebers wechseln. Und selbst wenn ihnen der Wechsel erlaubt wurde, mussten sie die Änderung von der Ortspolizei eintragen und bestätigen lassen. Dagegen standen Arbeitsmigranten, die ohne Papiere angetroffen wurden, unter Verdacht, die Grenze heimlich überquert zu haben oder vertragsbrüchig geworden zu sein. Und all jene, die der Legitimationspflicht nicht nachkamen oder die unerlaubt ihren Arbeitgeber wechselten, konnten umstandslos abgeschoben werden. Auf diese Weise betonte die preußische Bürokratie den Unterschied zwischen legitimierten, in das Kontrollsystem eingebundenen und nicht-legitimierten irregulären Migranten.²⁸¹ Sie griffen hierbei auf ein wachsen-

²⁷⁷ Verfügung vom 21. Dezember 1907, betr. die Zulassung ausländischer Arbeiter in der Landwirtschaft und in den gewerblichen Betrieben, in: MBliV 1908, S. 17; Barch, R/1501/113710, 20, Erlass vom 4. Dezember 1908.

²⁷⁸ Das gleiche galt für Werk- und Obermeister, die zu festen Bezügen arbeiteten. Auch Pendler sowie ausländische Seeleute waren vom Legitimationszwang ausgeschlossen. BADE, Land ohne Arbeiter, S. 448.

²⁷⁹ „[T]o monopolize the legitimate means of movement“. TORPEY, *The Invention*, S. 3.

²⁸⁰ Zum Konzept der infrastrukturellen Macht vgl. MANN, *Autonomous Power*, S. 185–213; ders., *Geschichte der Macht*. MANN, *Autonomous Power*, S. 208.

²⁸¹ Sämtliche Arbeiter mussten ihre Legitimationskarte dem Arbeitgeber aushändigen. Bevor sie das Land verließen, bekamen sie das Dokument zurück und mussten es an der Grenze vorlegen. Damit sollte sichergestellt werden, dass sie nicht ihren Arbeitsplatz verließen, ohne dass ihr alter Arbeitgeber dem zustimmte.

des Daten-Wissen zurück. Denn die Grenzämter der DAZ übermittelten den örtlichen Behörden regelmäßig Namen, Arbeitgeber und Anzahl der für ihren Bezirk legitimierten Arbeiter.²⁸² Zudem wurden sämtliche Legitimationskarten, die die Zentrale ausstellte, in einer Kartei registriert. Die staatlichen Instanzen hatten auf diese Kartei bei ihren polizeilichen oder gerichtlichen Ermittlungen Zugriff. Das mit halb-staatlicher Hilfe erstellte Register wurde damit Teil des preußischen Verwaltungsapparates.²⁸³

Insgesamt diente das preußische Kontrollsystem nicht dem Ziel, Zuwanderungsprozesse vollkommen zu behindern. Vielmehr suchte die preußische Politik, konfligierende Interessen auszugleichen: Sie suchte einerseits, den antipolnischen nationalpolitischen Prämissen der preußischen Elite gerecht zu werden.²⁸⁴ Andererseits reagierten die staatlichen Steuerungsversuche auf wirtschaftliche Bedürfnisse, indem der herrschende Mangel an Arbeitskräften in der deutschen Landwirtschaft und Industrie ausgeglichen werden sollte. Doch während sich die Arbeitgeber – insbesondere die ostelbischen Grundbesitzer – mehr oder weniger unisono dafür aussprachen, dass ausländische Saisonarbeiter Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhielten, war die diesbezügliche Haltung der deutschen Sozialdemokratie und der Gewerkschaften ambivalenter.²⁸⁵

Ihnen galten die ausländischen Arbeitsmigranten auf der einen Seite als „billige und willige“ Kräfte und als Lohndrücker, die, indem sie schlechtere Arbeits- und Lohnbedingungen akzeptierten, mit den einheimischen Arbeitern konkurrierten. Sie sahen in ihnen potentielle Streikbrecher, die politische Proteste unterliefen, indem sie ihre Arbeit nicht niederlegten.²⁸⁶ Diesem Bild stand allerdings die ver-

²⁸² BADE, Preußengänger, S. 126.

²⁸³ Vgl. NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 140f. So gibt die Arbeiterzentrale in ihren Geschäftsberichten auch darüber Auskunft, wie viele „kontraktbrüchige, ausgewiesene oder von den Behörden gesuchte Arbeiter“ mittels ihrer Kartothek jeweils ermittelt werden konnten. Vgl. etwa DEUTSCHE ARBEITERZENTRALE, Bericht über die Tätigkeit im Geschäftsjahr 1911/12, S. 10.

²⁸⁴ Bade zufolge habe man die Ansiedlung ausländischer Polen ebenso wie ein Zusammenwachsen des slawischen Subproletariats mit der preußisch-polnischen Minderheit verhindern wollen. BADE, Preußengänger, S. 113.

²⁸⁵ Siehe dazu (vor allem mit Blick auf die Gewerkschaften) FORBERG, Ausländerbeschäftigung, S. 51–81; sowie NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 126f., S. 154–175. Vgl. zudem knapp HERBERT, Ausländerpolitik, S. 65–68 und (in erster Linie ideologisch gedeutet) ELSNER und LEHMANN, Ausländische Arbeiter, S. 56–66.

²⁸⁶ Für eine solche Haltung charakteristisch sind die Worte August Bebels, der bei einer Reichstagsdebatte erklärte: „Die Unternehmerklasse aber, indem sie fremdländische Arbeiter als Lohndrücker nach Deutschland einführt, beabsichtigt die Lebenshaltung der deutschen Arbeiter herunterzudrücken [...] diese Einfuhr fremdländischer Arbeiter hat den Zweck, zu verhindern, dass die deutschen Arbeiter aus eigener Kraft mit Hilfe ihrer Organisationen sich diejenige soziale Position erringen, die sie ohne eine solche Schmutzkonkurrenz zu erringen in der Lage wären. Ich muss aber doch feststellen, dass die Haltung der deutschen Arbeiter gegenüber der Einfuhr der fremden Arbeiter, die immer als Lohndrücker auf dem deutschen Markt erscheinen, so loyal ist, wie sie nur verlangt werden kann.“ StBer, 1897/98, Bd. 2, 35. Sitz., 9. Februar 1898, S. 920.

breitete Parole von der internationalen Solidarität des Proletariats entgegen.²⁸⁷ So verabschiedeten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Internationalen Sozialistenkongresses in Stuttgart 1907 eine Resolution, in der sie sich gegen eine Beschränkung des Arbeitszuzugs aussprachen. Sie wandten sich gegen jedwede Form der Exklusion aufgrund von nationaler Zugehörigkeit und Rasse und setzten sich für die Rechte der ausländischen Arbeiter ein. Einer solchen politischen Linie entsprach es auch, dass sozialdemokratische Abgeordnete im Reichstag und im Preußischen Landtag gegen den Rückkehrzwang protestierten und die schlechte Behandlung der ausländischen Arbeiter durch ihre Arbeitgeber sowie den preußischen Staat kritisierten. Sie erhielten Unterstützung durch die parlamentarischen Vertreter des katholischen Zentrums, die hinter der antipolnischen Politik Preußens primär eine antikatholische Agenda vermuteten und sie deswegen ablehnten. Außerdem übten die Mitglieder der polnischen Fraktion Kritik an den preußischen Abwehrmaßnahmen. Und jenseits der politischen Arena bemühten sich Verbände wie die Caritas oder der St. Raphaelsverein um das Wohl der Migranten, indem sie ihnen soziale Hilfestellung anboten bzw. sie konfessionell zu betreuen suchten. Von ihrer konkreten Fürsorgetätigkeit abgesehen, fungierten die nicht-staatlichen Akteure jedoch kaum als eine „kritische Öffentlichkeit“, die sich effektiv gegen den antipolnischen Kurs der preußischen Politik gestellt und ihn beeinflusst hätte.

Aus Sicht der Arbeitgeber hatte das Vorhandensein einer flexiblen Reservearmee von Arbeitskräften, die vergleichsweise gering entlohnt wurden, zentrale Vorteile. Zwar änderte sich das Lohnniveau der ausländischen Arbeitsmigranten im Laufe des Kaiserreichs, und ihre Löhne glichen sich denen der deutschen Arbeitskräfte zunehmend an.²⁸⁸ Dennoch hatten die ausländischen Saisonarbeiter für die landwirtschaftlichen Arbeitgeber den Vorzug, dass sie während der erntefreien Zeit keine Kosten verursachten. Im Kaiserreich begann sich daher gerade in der Agrarwirtschaft ein ethnisierte doppelter Arbeitsmarkt herauszubilden.²⁸⁹ Die ausländischen Wanderarbeiter besetzten den unteren Sektor dieses Marktes, indem sie gegen geringen Lohn als „temporäre(s) landwirtschaftliches Subproletariat auf Zeit“²⁹⁰ tätig waren, während die sozial höher angesehenen, besser entlohnerten Tätigkeiten vermehrt von einheimischen Arbeitskräften übernommen wurden. Davon abgesehen war der Arbeitsmarkt auch in geschlechtsspezifischer

²⁸⁷ Vgl. dazu etwa die (zur Vorbereitung auf den bzw. begleitend zum Stuttgarter Internationalen Kongress gedachten) Artikel in: *DIE NEUE ZEIT* 25 (1906/1907) Bd. 2, insbesondere das Plädoyer für mehr Solidarität im redaktionellen Kommentar: Die Lohndrücker des Auslandes und die Internationale, in: ebd., S. 510–512 sowie BAUER, Proletarische Wanderungen, S. 476–494 und SCHIPPEL, Die fremden Arbeitskräfte, S. 1–63.

²⁸⁸ Vgl. die Lohn Tabellen bei NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 263–265. BADE, Land oder Arbeiter, S. 531–545. Siehe zudem die quellenkritischen Bemerkungen Bades betreffend der Probleme mit den konkreten Angaben zum Lohnniveau. Ebd., S. 533–542.

²⁸⁹ BADE, Land oder Arbeit, S. 542.

²⁹⁰ Ebd.

Hinsicht geteilt.²⁹¹ Der Tageslohn der ausländischen Agrararbeiterinnen lag zwar oftmals höher als der ihrer einheimischen Kolleginnen, doch sie wurden niedriger als die männlichen Arbeiter (seien es einheimische oder ausländische) entlohnt. Damit überrascht es kaum, dass der Anteil an Landarbeiterinnen unter den ausländischen Arbeitskräften hoch war. Die aus den Agrargebieten abwandernden deutschen Arbeiterinnen suchten in den Städten eine Anstellung als Dienstmädchen oder gingen als Arbeiterinnen in industrielle Betriebe, während diejenigen, die in den ländlichen Gegenden blieben, als Ehefrauen am Aufstieg der einheimischen Arbeiter partizipierten.²⁹² Sie stiegen damit in sozial prestigeträchtigere Tätigkeitsbereiche auf, während ausländische Arbeiterinnen im Hackfruchtanbau geringer entlohnte Beschäftigungen zu schlechteren Bedingungen annahmen. Wenngleich auf andere Weise, zeigt sich auch hier die Entwicklung eines ethniserten doppelten Arbeitsmarktes.

Doch inwieweit war das preußische Bemühen um eine Regulierung der Arbeitswanderung tatsächlich erfolgreich? Und mit welchen Strategien reagierten die Migranten auf die Vorgaben der Politik; wie interagierten sie mit den zuständigen Beamten vor Ort?

Kontrollen umgehen: Die sogenannten Kontraktbrüche und die Handlungsstrategien der Arbeitswanderer

Während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts kam es immer wieder zu Beschwerden darüber, dass Landarbeiter ohne Vorankündigung ihre Stelle wechselten.²⁹³ Der „aktive“ Kontraktbruch (das unangekündigte Entfernen vom Arbeitsplatz, obschon sich die Betroffenen für eine bestimmte Dauer bei ihrem Dienstherrn verpflichtet hatten), sowie der „passive“ Kontraktbruch (überhaupt Formen des Ungehorsams) waren unter deutschen ebenso wie unter ausländischen Landarbeitern verbreitet.²⁹⁴ Ihr Verhalten war jeweils Ausdruck eines „Eigen-Sinns“, gegen den staatliche Autoritäten wie Arbeitgeber gleichermaßen wenig ausrichten konnten, solange es an Arbeitskräften mangelte.²⁹⁵

In diesem Kontext sind die Erinnerungen eines deutschen Agrararbeiters aufschlussreich, der gegen Ende des 19. Jahrhunderts auf verschiedenen norddeutschen Gütern beschäftigt war. Der spätere Sozialdemokrat Franz Rehbein wurde als Jugendlicher in den 1880er Jahren von einem Agenten in seiner Heimat in Hinterpommern angeworben und arbeitete in den folgenden Jahren in zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben, war als Erdarbeiter im Kanalbau und als

²⁹¹ ROLLER, Frauenmigration, S. 135.

²⁹² Ebd., S. 139.

²⁹³ Vgl. dazu die – allerdings auf Mecklenburg – bezogene materialreiche Studie von EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch.

²⁹⁴ EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 3–5.

²⁹⁵ Zum Konzept des *Eigen-Sinns* vgl. LÜDTKE, Eigen-Sinn.

Ziegeleiarbeiter tätig und war in einer Zuckerfabrik angestellt.²⁹⁶ Bereits auf der Reise zu seiner ersten Stelle, die ihn in einem Sammeltransport mit anderen Arbeitern über den Schlesischen Bahnhof in Berlin, den sogenannten Polnischen Bahnhof, führte, wurde Rehbein mit den gängigen Vorurteilen gegenüber Landarbeitern konfrontiert. Der Schlesische Bahnhof diente als Knotenpunkt im Verkehr der Erntearbeiter, die bei der Reise zu ihren Arbeitsstellen häufig über Berlin geleitet wurden.²⁹⁷ Noch in Berlin habe er hören müssen, wie ihn Passanten als „dummen Polacken“ titulierten. „Polacken?“, fährt Rehbein fort, „Du lieber Himmel, hier wurde ich also ebenfalls als Polack betrachtet, obwohl ich kein Wort Polnisch verstand. Eigentlich wurmte mich das. Denn sogar bei uns in Hinterpommern sah man auf die wirklichen Polacken als auf Menschen geringerer Güte herab.“²⁹⁸ In den Erinnerungen Rehbeins spielt auch das Thema des Kontraktbruchs eine Rolle. Er schildert unter anderem, wie er, als ein Landwirt ihm seinen Lohn nicht auszahlte, beschloss, die Beschäftigung zu wechseln, auch wenn er auf diese Weise eine Strafe riskierte.²⁹⁹ Er verließ ohne Vorankündigung seine Stelle und begann, für einen anderen Landwirt zu arbeiten. Der erstattete daraufhin Anzeige bei der Polizei, und ein Amtsdienner holte Rehbein ab und transportierte ihn zurück zu seinem alten Arbeitsplatz. Offiziell war ein Wechsel des Arbeitsplatzes entgegen der Vertragsbedingungen eine strafbare Handlung. In Mecklenburg etwa konnte ein Arbeiter gemäß einer Verordnung von 1892 bei Kontraktbruch mit einer Geldstrafe von bis zu 30 Mark oder einer Haftstrafe von bis zu 14 Tagen belangt werden.³⁰⁰ Ebenso konnte ein Arbeitgeber, der einen Kontraktbrüchigen beschäftigte, mit Haft bzw. einer Geldstrafe von bis zu 120 M bestraft werden.³⁰¹

Doch blieben in der Praxis die Versuche, den unerlaubten Arbeitsplatzwechsel zu sanktionieren, vergleichsweise erfolglos.³⁰² Der Mecklenburger Verein kleinerer Landwirte und der Patriotische Verein führten 1906 unter ihren Mitgliedern eine Umfrage durch um zu erfahren, welche Erfahrungen sie in den vergangenen Jahren mit Kontraktbrüchen gemacht hatten. Die Ergebnisse dieser Umfrage, die auf 185 beantworteten Fragebögen basierte, fasste 1907 der Volkswirtschaftler

²⁹⁶ REHBEIN, *Leben*. Laut dem Kommentar der Herausgeber war Rehbein 1890 dreiundzwanzig Jahre alt, also 1867 geboren.

²⁹⁷ Das Viertel im Umkreis des Bahnhofs wurde viel von polnischen Migrantinnen und Migranten frequentiert. Siehe dazu die Erinnerungen des Berliner Polizisten ENGELBRECHT, In den Spuren, S. 100f., sowie ders. und HELLER, *Berliner Razzien*, S. 116f.

²⁹⁸ REHBEIN, *Leben*, S. 66.

²⁹⁹ REHBEIN, *Leben*, S. 139–148.

³⁰⁰ Die Schnitter fielen allerdings erst seit 1900 unter diese Strafbestimmungen. EHRENBURG und GEHRKE, *Kontraktbruch*, S. 48.

³⁰¹ Ebd., S. 49.

³⁰² Vgl. die charakteristische Bemerkung seitens des Preußischen Innenministeriums, die Verfolgung der kontraktbrüchigen Arbeiter stelle eine „besondere Schwierigkeit bei der Überwachung der ausländischen Saisonarbeiter“ dar. „Alljährlich nehmen die Recherchen nach diesen einen erheblicheren Umfang an, ohne dass die Erfolge der aufgewandten Mühewaltung zu entsprechen scheinen.“ LAB, A Rep. 406, Nr. 9, 43f., 29. Januar 1903.

Richard Ehrenberg zusammen.³⁰³ Demnach war der Kontraktbruch in der Mecklenburger Agrarwirtschaft eine „Massenerscheinung“. Im dortigen Rüben- und Kartoffelanbau war seit dem späten 19. Jahrhundert der Anteil russisch-polnischer Arbeiter rapide gewachsen und wurde für 1906 auf 60% geschätzt.³⁰⁴ Vor allem ihnen wurden die häufigen Vertragsbrüche angelastet.³⁰⁵ Eine zeitgleich erstellte andere Studie kam zu ähnlichen Ergebnissen. Sie ging davon aus, dass im Juni 1906 in Mecklenburg-Schwerin rund 26 000 Wanderarbeiter beschäftigt waren, davon 10 000 deutsche Reichsangehörige und 16 000 Ausländer. Unter ihnen sei es zu einem beträchtlichen Arbeitsausfall gekommen: Von 26 000 seien 9% zwar für den Beginn der Saison bestellt gewesen, aber dann ausgeblieben, während 2% kontraktbrüchig geworden und davongelaufen seien. Da für einige dieser Ausfälle noch während der Saison Ersatz gefunden wurde, ging die Studie letztlich von einem „definitiven Ausfall“ von 7,4% aus.³⁰⁶ Für andere Gegenden wurde die Zahl der kontraktbrüchigen Arbeiter sehr viel höher angesetzt. Im Falle Ostpreußens etwa ging die Landwirtschaftskammer 1907 davon aus, dass 81% der Wanderarbeiter kontraktbrüchig geworden waren.³⁰⁷ Für Pommern wurde nach einer umfangreichen Erhebung der dortigen Landwirtschaftskammer 1906/07 der Anteil der Kontraktbrüchigen unter den russisch-polnischen Arbeitern auf 13,5–15,4% und unter den galizisch-polnischen auf 20–23,5% geschätzt, so dass im Schnitt der Anteil unter den – als Hauptverursacher geltenden – ausländischen Arbeitskräften mit 15–16,5% angegeben wurde.³⁰⁸ Die große Marge dieser Schätzungen legt allerdings nahe, dass für die Behörden schwer einzuschätzen war, wie hoch der Anteil der „Vertragsbrüchigen“ tatsächlich war. Die Unterschiede im Verhalten der Arbeiter in Ostpreußen, Pommern und Mecklenburg dürften kaum so groß gewesen sein, wie es die Zahlen suggerieren. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Beamten der Landwirtschaftskammern die Verhältnisse mitunter dramatisierten, um sich auf diese Weise für eine striktere Politik einzusetzen.³⁰⁹

Interessant ist jedenfalls, dass die Landwirte in den von Ehrenberg zitierten Berichten einhellig davon ausgingen, dass keine der existierenden Regelungen zur

³⁰³ Siehe zur Durchführung der Untersuchung EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 1–2.

³⁰⁴ Laut einer zeitgenössischen Studie waren noch 1902 in Mecklenburg 70% der in der dortigen Landwirtschaft beschäftigten Wanderarbeiter deutsche Reichsangehörige und 30% Ausländer, wohingegen es 1906 38% Reichsangehörige gegenüber 62% Ausländern waren. VON WENCKSTERN, Wanderarbeiter, S. 426.

³⁰⁵ EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 11.

³⁰⁶ VON WENCKSTERN, Wanderarbeiter, S. 431.

³⁰⁷ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 134. Nichtweiß bezieht sich hier auf die Studie von VON TRCZINSKI, Russisch-polnische und galizische Wanderarbeiter, S. 85.

³⁰⁸ VON STOJENTIN, Vertragsbruch, S. 180–194. Die Umfrage der Landwirtschaftskammer basierte auf ca. 700 ausgefüllten Fragebögen und wurde ergänzt durch eine 1908 durchgeführte, ähnlich umfangreiche amtliche Befragung.

³⁰⁹ Das Argument, Zahlenmaterial sammeln zu wollen, um auf diese Weise eine Handhabe zur Forderung gesetzgeberischer Maßnahmen zu haben, siehe etwa bei VON STOJENTIN, Vertragsbruch, S. 180.

Bekämpfung des unvermittelten Arbeitsplatzwechsels wirkungsvoll implementiert wurde (wobei die Legitimationskarten zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht eingeführt waren). Selbst wenn Arbeiter eine Kautions hinterlegen mussten, sowie sie ihre Beschäftigung aufnahmen, scheuten sie vor einem abrupten Verlassen des Arbeitsplatzes nicht zurück. Ebenso wenig hielt sie die Vorschrift ab, dass sie ihre Ausweispapiere zu Beginn ihres Arbeitsverhältnisses beim Gutsherrn hinterlegen mussten. Sie hinterließen die Papiere und verließen den Landwirt ohne ihre Dokumente oder benutzten falsche Ausweise.³¹⁰ Ähnlich wirkungslos war der Rücktransport zur alten Arbeitsstelle durch einen Amtsdienner.

Darauf weisen auch die Erinnerungen Rehbeins hin. Seinem Bericht zufolge zeigte der Beamte, der für seinen Rücktransport zuständig war, Verständnis für die Situation des schlecht entlohten Arbeiters und legte ihm nahe, bei Gelegenheit doch wieder zu entweichen. Er lieferte den Kontraktbrüchigen bei seinem alten Arbeitgeber ab, woraufhin Rehbein das Gut unmittelbar zur Hintertür wieder verließ und zu seiner neuen Stelle zurückkehrte. Dort erhielt er dann zwar nach einigen Tagen ein amtliches Strafmandat über drei Mark, weil er seinen Dienst wiederholt vorzeitig verlassen hatte, blieb aber sonst unbehelligt.³¹¹ Das war kein Einzelfall. Aufgrund des herrschenden Leutemangels fiel es den Arbeitern in der Regel nicht schwer, auch ohne ausreichende Papiere eine neue Anstellung zu finden. Die forcierte Rückkehr zu ihrer vorherigen Stelle war daher kein effektives Mittel der Disziplinierung. Aus diesem Grund beharrten Gutsbesitzer auch nur selten darauf, dass die Polizei entwichene Arbeiter zurückholte. Vielfach brachten sie den Vertragsbruch überhaupt nicht mehr zur Anzeige, weil es ihnen nutzlos erschien.³¹² Die von Ehrenberg zitierte Aussage eines Landwirts, der einen entwichenen Knecht viermal abholen und zurücktransportieren ließ und ein fünftes Mal dessen Rückführung beantragte, obwohl er bis dahin bereits 18 Mark für die Transporte hatte zahlen müssen, stellte daher eher eine Ausnahme dar.³¹³ Selbst das 1907 eingeführte komplexere System zur Kontrolle ausländischer Arbeiter änderte an diesen Verhältnissen wenig.³¹⁴ Zwar verfügten die Beamten nun über Legitimationskarten, die es ihnen erleichtern sollten, die Personalien der Saisonarbeiter festzustellen und sie einem Arbeitsplatz zuzuordnen. Zudem führte

³¹⁰ So kommentierte Ehrenberg: „Wie man zuverlässig hört, wird in Russland ein schwunghafter Handel mit falschen Pässen betrieben, die überall leicht für einen Rubel zu haben sind, so kommen denn junge Burschen mit Pässen an, die auf den Namen ältere Leute lauten usw.“ EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 57.

³¹¹ REHBEIN, Leben, S. 148.

³¹² Während eine Umfrage unter den Gutsbesitzern in Pommern 1907 die Höhe der Kontraktbrüche beziffern ließ, befragte eine andere Erhebung die Amtsvorsteher zur Zahl der tatsächlich gemeldeten Vertragsbrüche. Demzufolge waren von 1373 vorgefallenen Vertragsverletzungen nur 563 zur Anzeige gebracht worden. Selbst wenn beide Erhebungen schwerlich direkt zueinander in Bezug gesetzt werden können und das genannte Zahlenverhältnis so nicht stimmen dürfte, legt es doch nahe, dass tatsächlich ein großer Teil der begangenen Vertragsbrüche nicht gemeldet wurde. VON STOJENTIN, Vertragsbruch, S. 186.

³¹³ EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 51.

³¹⁴ Siehe auch NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 151–154.

die Arbeiterzentrale eine Liste der Kontraktbrüchigen, und deren Namen wurden regelmäßig in Fahndungsblättern veröffentlicht. Auch waren die lokalen Polizeibehörden dazu verpflichtet, die Betriebe, in denen ausländische legitimationspflichtige Arbeiter beschäftigt waren, alljährlich unangekündigt zu kontrollieren.³¹⁵ Dennoch klagten die Arbeitgeber darüber, dass die Fluktuation unter ihren Kontraktarbeitern hoch war und sie ihnen entwichen.

Von ihrer Abschiebung am Ende jeder Saison abgesehen, konnten ausländische Arbeitsmigranten im Grunde jederzeit ausgewiesen werden, wenn sie ohne Genehmigung beschäftigt wurden oder gegen die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber ihrem Arbeitgeber verstießen.³¹⁶ Die Ausweisung sollte in diesem Zusammenhang als ein Disziplinierungsinstrument fungieren. Allerdings war den Landwirten wenig daran gelegen, dass Arbeitskräfte in der Erntezeit das Land verließen. Aus diesem Grund wurden die preußischen Behörden explizit angewiesen, die ausländischen Saisonarbeiter bei Problemen entweder zurück an ihren alten Arbeitsplatz zu bringen oder sie an andere freie Arbeitsstellen zu vermitteln bzw. sie durch die Grenzbehörden an die Vermittlungsstellen der DAZ weiterzuleiten – und sie erst, wenn all diese Maßnahmen erfolglos blieben, tatsächlich auszuweisen.³¹⁷ Außerdem galten die Abschiebungen wegen Kontraktbruchs nur für das laufende Jahr; danach konnten die Abgeschobenen problemlos wieder einreisen.³¹⁸ Der preußische Innenminister wies 1909 in einem Schreiben an den Reichskanzler darauf hin, dass ausländische Arbeiter, die sich nicht im Besitz einer Legitimationskarte befänden, nicht „ohne weiteres und unmittelbar“ ausgewiesen werden sollten. Die Betroffenen seien vielmehr „mindestens einmal, in geeigneten Fällen auch wiederholt zur nachträglichen Beschaffung der Karte aufzufordern [...]. Nur bei andauerndem Widerstand gegen die bestehenden Legitimierungsvorschriften wird solcher durch das Mittel der Ausweisung zu brechen sein.“ Zwar dienten die Vorschriften ordnungspolitischen Interessen, doch müsse, hieß es weiter, „alles vermieden werden [...], was ein Fernhalten oder Zurückdrängen des für die inländische Produktion erwünschten Zustroms der ausländischen Arbeiter herbeiführen könne.“³¹⁹

Hier wie in anderen Zusammenhängen hebelten damit wirtschaftliche Interessen die staatlichen Kontroll- und Disziplinierungsbemühungen aus. Und wenn-

³¹⁵ Siehe etwa die Begründung der Revision in BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337, Bd. 2, Schreiben vom 13. Mai 1909.

³¹⁶ Zu zahlreichen Einzelfällen einer solchen Ausweisung ausländisch-polnischer Saisonarbeiter siehe etwa GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 6.

³¹⁷ LAB, A Rep. 406, Nr. 9, 69, Schreiben des Innenministeriums vom 31. Oktober 1908. Vgl. auch die Bemerkung Bades: „De facto ‚auf den Schub‘ über die Grenze kamen nur vom letzten Arbeitgeber polizeilich angezeigte, in der Zentralkartei einschlägig ausgewiesene und in den Fahndungslisten geführte ausländische ‚Kontraktbrecher‘ – und auch nur dann, wenn sie sich weigerten, ‚in das aus der Karte sich ergebende frühere Arbeitsverhältnis zurückzukehren‘.“ BADE, Preußengänger, S. 127.

³¹⁸ Barch, R/1501/113710, 148–150, Anweisungen des Preußischen Innenministeriums, 27. November 1909.

³¹⁹ Barch, R/1501/113710, 106, Schreiben vom 31. Mai 1909.

gleich die nicht-legitimierte Beschäftigung ausländischer Arbeiterinnen und Arbeiter theoretisch geahndet werden konnte, wurden diese Strafmaßnahmen de facto eher nachlässig angewendet. Dafür charakteristisch ist ein Bericht der Schöneberger Polizei, die 1913 bei ihrer Betriebskontrolle eines Maurerbetriebs den aus Böhmen stammenden Arbeiter Johann Haitzel lediglich mit einer Legitimationskarte vom Vorjahr antraf. Er wurde daher aufgefordert, bei der Arbeiterzentrale eine neue Karte zu beantragen. Dem kam er nicht nach, sondern wechselte den Arbeitsplatz. Nachdem die Polizei seinen Aufenthaltsort zunächst nicht ermitteln konnte, wurde einen Monat später gemeldet, dass Haitzel nun bei einem anderen Betrieb in Tempelhof beschäftigt war. Dort konnte ihn dann Mitte September ein Beamter überzeugen, eine neue Legitimationskarte zu beantragen, und Haitzel blieb im Land.³²⁰

Dieses vergleichsweise geduldige Vorgehen der Beamten wirft einmal mehr die Frage auf, wie Saisonarbeiter und Vertreter der Polizei im Alltag miteinander umgingen. Befasst man sich mit den Akten einiger ländlicher Polizeiverwaltungen, fällt auf, dass dort bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs zahlreiche Kontraktbrüche gemeldet wurden.³²¹ Die Berichte für den in Brandenburg gelegenen Kreis Spremberg (Niederlausitz) – für den die Aktenüberlieferung vergleichsweise gut ist – suggerieren zudem, dass die Polizeibeamten und lokalen Amtsdienner nicht grundsätzlich die Partei der Arbeitgeber ergriffen, wenn es zu solchen Anzeigen kam.³²² Im Juni 1912 etwa war ein Gendarm dazu aufgefordert worden, die kontraktbrüchig gewordene polnische Arbeiterin Teodora Tokarz zu ihrer alten Arbeitsstelle zurück zu transportieren. Dort angekommen, empfahl er ihr zum Abschied, nicht zu lange in der Niederlausitz zu bleiben, wenn sie denn nicht wolle. In Schlesien sei es schließlich ebenso schön – woraufhin sie in der folgenden Nacht abermals von ihrem Arbeitsplatz entwich. Zu seinem Verhalten befragt, erklärte der Gendarm, dass seines Wissens die Arbeiterin keine Verpflichtung eingegangen sei und damit das Recht habe, sich überall Arbeit zu suchen.³²³ Dieser wohlwollenden Haltung entspricht es, dass auch Ehrenberg in der Zusammenfassung seiner Umfrage erklärte, aus Sicht der Landwirte versagten die zuständigen Behörden regelmäßig: Käme es zu einer Anzeige wegen Kontraktbruch agierten sie zu langsam bzw. mit „übertriebenem Wohlwollen gegenüber den Arbeitern“.³²⁴

Ob von einem solchen Wohlwollen der Behörden durchweg die Rede sein konnte, ist jedoch zweifelhaft. Tatsächlich finden sich in den lokalen Akten zahlreiche Fälle, in denen Polizeibeamte deutlich die Partei der ländlichen Arbeitgeber ergriffen. So meldete im Jahr 1908 ein Gutsbesitzer aus dem Kreis Spremberg

³²⁰ LAB, A Rep. 406, Nr. 5, 86.

³²¹ Siehe etwa BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337; BLHA, Rep. 6B, Spremberg, Nr. 339; BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2724.

³²² Ebd.

³²³ BLHA, Rep. 6B, Spremberg, Nr. 339, Bd. 4, 11.

³²⁴ EHRENBURG und GEHRKE, Kontraktbruch, S. 52f.

den Kontraktbruch von zwölf seiner polnischen und ruthenischen Wanderarbeiter. Der Inspektor des Guts berichtete der Polizei von wiederholten Arbeitsniederlegungen und dem Verschwinden einiger Arbeitskräfte.³²⁵ Daraufhin nahm die Polizeibehörde in einem der Nachbarorte die gemeldeten Arbeiterinnen und Arbeiter in Gewahrsam. Sie kündigte der Landwirtschaftskammer Brandenburg, die dem Gutsbesitzer seine Leute vermittelt hatte, an, die Gruppe bald per Sammeltransport über die Grenze abzuschieben.³²⁶ Die Beamten meldeten allerdings auch, dass die Klagen der Arbeiter über die schlechten Arbeitsverhältnisse auf dem Gut vermutlich ihre Berechtigung hatten: Sie seien „in ihrem Ernährungszustande so heruntergekommen“, dass sie derbe Kost nicht vertragen und leichte Nahrung erhalten mussten. Von den in Gewahrsam genommenen Leuten habe eine Frau mit einer Blutvergiftung ins Krankenhaus gebracht werden müssen, ein weiterer Arbeiter sei kurz darauf ebenfalls dort hingebraucht worden. Die Leute hätten über eine brutale Behandlung und schlechte Wohnverhältnisse geklagt.³²⁷ Die lokale Polizeiverwaltung wiederum, die für das Gebiet des Gutsbetriebs zuständig war, widersprach dieser Darstellung, und einer der dortigen Beamten legte dem Landrat seine Einschätzung der Lage dar.³²⁸ Sein Bericht zeugt nicht nur von einer polenfeindlichen Haltung, sondern legt auch – entgegen der Intention des Verfassers – die Deutung nahe, dass die Wohn- und Arbeitsverhältnisse auf dem Gut tatsächlich deplorabel waren.

So erklärte der berichtende Amtsvorsteher, es habe sich vor Ort gezeigt, dass die Wohnsituation kaum so schlecht sei, wie von den Arbeitern beschrieben. „Wie ja zu erwarten war, ist die Angabe, dass ‚das Wasser von den Wänden lief‘ natürlich erlogen. Es ist möglich, dass das Haus vielleicht etwas feucht ist, [...] Jedenfalls dürfte es ein Palast sein gegen die üblichen polnisch-galizischen Dorfhütten.“³²⁹ Den unreinlichen Zustand der Wohnungen betrachtete der Beamte als Folge der mangelnden Hygiene ihrer Bewohner. Auch die Blutvergiftung der einen Arbeiterin führte er auf mangelnde Reinlichkeit zurück und mutmaßte, eine solche Vergiftung könne eintreten, wenn die Wunde „mit galizischen Hausmitteln behandelt“ worden sei und man sich „wochenlang nicht ordentlich“ wasche. Ebenso wenig sah sich der Amtsvorsteher von den Vorwürfen der Arbeiter hinsichtlich ihrer Behandlung durch den Gutsinspektor überzeugt. Worin habe dessen Brutalität denn bestanden? „Hat er sie geprügelt? Aber daran müssten sie ja von Berufe her gewöhnt sein. Hat er sie angeschrien? Das wäre doch vorzüglich, wenn sie die Arbeit verweigern.“ Ihm sei nicht klar, was unter humaner Behand-

³²⁵ BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337, Bd. 2, (im Nachhinein vom Landratsamt angefertigtes) Protokoll vom 21. April 1908.

³²⁶ BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337, Bd. 2, Schreiben an die Landwirtschaftskammer Brandenburg, 6. April 1908.

³²⁷ BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337, Bd. 2, Gesprächsnotiz des Landratsamt Spremberg über Telefongespräch vom 6. April 1908.

³²⁸ BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Nr. 337, Bd. 2, Bericht des Amtsvorstehers in Lieskau vom 11. April 1908 an das Landratsamt Spremberg.

³²⁹ Ebd.

lung überhaupt zu verstehen sei. „Anscheinend soll man überall nachgeben, alle Widersetzlichkeiten [...] einstecken, damit die unsterbliche polnische Volksseele nur nicht ins Ragen gerät. Ich wünschte, der Verfasser dieses Berichts [des Berichts der anderen Polizeistation; Anm. d. Verf.] stände einmal als landwirtschaftlicher Beamter solcher widerspenstigen Horde gegenüber [...].“ Wenn in dieser Angelegenheit, so schloss er schließlich, die Aussagen der Ruthenen denen des Arbeitgebers gegenüberstehen sollten, glaube er dem Gutsbesitzer vorläufig doch mehr „als einem Dutzend solcher Halbasiaten.“

Die Häufung polenfeindlicher Anwerfungen in dem Schreiben legt nahe, dass der Beamte zu einer unvoreingenommenen Prüfung der Vorwürfe kaum bereit war. Im Landratsamt in Spremberg, an das sich der Amtsvorsteher wendete, stand man seiner Darstellung jedenfalls ebenfalls skeptisch gegenüber. Warum, notierte ein Mitarbeiter am Rande des Schreibens, kämen denn andere Arbeitgeber gut mit ihren Leuten aus?³³⁰ Es seien schließlich „immer dieselben Arbeitgeber, die dem Landratsamt Schwierigkeiten in der Ausländerfrage“ machten. Die Beamten misstrauten den Klagen des Gutsbesitzers. Eher als der Darstellung des Amtsvorstehers beizupflichten, amüsierte man sich über dessen ereifernde Bemerkungen: „Tant de bruit pour une omelette“ notierte ein Mitarbeiter des Landratsamts lakonisch am Ende des Berichts.³³¹

Die verschiedenen Berichte im Umfeld dieses einen angezeigten Kontraktbruchs weisen auf die mangelhaften Arbeitsbedingungen auf einem Gut hin. In vielen Gegenden war der Bruch mit der traditionell patriarchal-autoritären Haltung der Gutsherren zu ihren Arbeitern noch nicht vollzogen. Schläge waren keine Seltenheit.³³² In Preußen galt seinerzeit noch immer die Gesindeordnung von 1810, die charakteristischerweise ein Entlaufen des Gesindes erst dann für rechtmäßig erklärte, wenn die Betroffenen in der Behandlung durch den Gesindeherren eine Gefährdung ihres Lebens sehen mussten.³³³ Während der geschilderte Vorfall damit einerseits an das autoritäre Arbeitsverhältnis auf den Gütern erinnert, verdeutlicht er andererseits die Bereitschaft der Arbeiter aufzubegehren, indem sie die Tätigkeit niederlegten oder den Arbeitsplatz wechselten. In dem oben beschriebenen Fall schüchterte die Protestierenden auch nicht die ihnen angedrohte Ausweisung ein. Obschon die zuständigen Beamten ihnen anboten, zu dem Gutsbesitzer zurückzukehren, dem sie entwichen waren, zogen sie den Rücktransport in ihre Heimat vor. Von zeitgenössischen Kommentatoren wurde der Kontraktbruch oftmals als eine „Abstimmung der Arbeiter mit den Füßen“ wahrgenommen. Ihrem Protestverhalten kam entgegen, dass die viel beschworene Leutenot es wahrscheinlich machte, dass Kontraktbrüchige rasch wieder Arbeit fanden. Die preußischen Bemühungen, die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu steuern, fanden somit ihre Grenzen in der Agenda der arbeitswilligen

³³⁰ Ebd.

³³¹ Ebd.

³³² NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 222–228; HERBERT, Ausländerpolitik, S. 40f.

³³³ Abgedruckt in HÜBNER (Hrsg.), Lage und Kampf, Bd. I, S. 55–76.

Migrierenden sowie in den ökonomischen Interessen der Arbeitgeber, die nicht legitimierte oder kontraktbrüchige Arbeiter – als „billig und willig“ – gerne beschäftigten.

Damit illustriert der geschilderte Vorfall die mangelnde Durchsetzungskraft der Verwaltungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang dürfte ein Kommentar Karl Liebknechts zutreffen, der 1910 im Preußischen Abgeordnetenhaus die Bestrafung des Kontraktbruchs mit den Worten kommentierte, die gesetzlichen Bestimmungen blieben „für das Gros der Fälle doch nur ein Schlag ins Wasser“. Die Verhältnisse seien mächtiger als die gesetzlichen Bestimmungen – die Möglichkeit, andernorts eine Stelle zu finden, sei schlicht zu günstig.³³⁴ Hinzu kam, dass die Vielzahl von Sonderregelungen und -genehmigungen, die von einzelnen Stellen erbeten und ihnen gewährt wurden, zu Problemen führten: Die Vorschriften erschienen nicht mehr kohärent und erschwerten eine strikte Implementierung.³³⁵ Schließlich wurde die Effizienz des Kontrollsystems auch dadurch unterlaufen, dass nicht alle deutschen Länder sich den preußischen Bestimmungen anschlossen. Damit waren nicht alle ausländischen Arbeitskräfte gleichermaßen von Kontrollmaßnahmen betroffen, und nicht überall im Deutschen Reich kam es in gleicher Weise zu derartigen Kontrollbemühungen.

Generell verschiebt sich die Beurteilung der deutschen Ausländerpolitik, sowie man sich nicht primär der polnischen Arbeitswanderung und der Situation im östlichen Preußen zuwendet, sondern der – weniger restriktiven – Migrationspolitik der anderen deutschen Staaten.³³⁶ Nicht alle Länder schlossen sich den in Preußen 1890 ergriffenen und nach 1907 verschärften ausländerpolitischen Maßnahmen an. Allerdings war die preußische Regierung durchaus bemüht, die übrigen deutschen Staaten davon zu überzeugen, der eigenen Politik zu folgen.³³⁷ Aus preußischer Sicht war es ein zentraler Nachteil, wenn die ausländisch-polnischen Arbeitskräfte während der Karenzzeit nicht in ihre Heimat zurückkehrten, sondern über die innerdeutschen Grenzen wanderten, um dort während der Wintermonate eine Beschäftigung zu finden. Insbesondere in den norddeutschen Staaten schien es daher ratsam, eine gemeinsame Politik zu verfolgen. Man wünsche sich nach wie vor, hieß es in einem Schreiben des Preußischen Innenministeriums an den Reichskanzler vom 4. Juni 1911, dass sich die übrigen Einzelstaaten den preußischen Vorschriften anschließen.³³⁸ Insbesondere gelte das für die Mecklenburgischen Herzogtümer, die „den Anschluss an die Abwehrvorschriften seiner-

³³⁴ Abgedruckt in: HÜBNER (Hrsg.), *Lage und Kampf*, Bd. II, S. 362–372, hier S. 369f.

³³⁵ Vgl. BADE, *Preußengänger*, S. 129.

³³⁶ Vgl. zu diesem Argument DEL FABBRO, *Transalpini*, S. 105f.

³³⁷ Barch, R/1501/113709, Bd. I; Barch R/1501/113710, dort u. a. 69–70, 215f., 248. Vgl. auch die Analyse von Barfuss, der in seiner Studie zu Nordwestdeutschland feststellt: „Da eine reichsgesetzliche Regelung undurchführbar erschien, vergrößerte Preußen in dem Maße, in dem sich die Probleme verschärften, den Druck auf die Regierungen anderer Bundesstaaten, um sie zur Übernahme der preußischen Regelungen zu veranlassen. BARFUSS, „Gastarbeiter“, S. 95.

³³⁸ Barch, R/1501/113710, 215f.

zeit abgelehnt“ hätten und sich auf diese Weise zu einem „Zufluchtsort“ für polnische Arbeiter aus den benachbarten preußischen Bezirken entwickelten, die sich „bei Beginn der Karenzzeit der Rückkehr in die Heimat entziehen wollen.“ Wenngleich Mecklenburg 1908 das preußische System der Inlandslegitimierung übernommen hatte, wurde der Rückkehrzwang dort nicht eingeführt.³³⁹ Und tatsächlich zeigen zum Beispiel die Akten der in Brandenburg nahe der Grenze zu Mecklenburg gelegenen städtischen Polizeiverwaltung Pritzwalk, dass sich dort im Frühjahr ausländisch-polnische Arbeitskräfte anmeldeten, die sich während des Winters in Mecklenburg aufgehalten hatten – und die sich auf diese Weise dem Rückkehrzwang entzogen hatten.³⁴⁰ Auch begaben sich Arbeiter, die in Preußen kontraktbrüchig geworden waren, wiederholt über die Grenze nach Mecklenburg. Dort war zwar eine amtliche Rückholung von Kontraktbrüchigen üblich, aber weniger deren Ausweisung, so dass die Betroffenen unbehelligt blieben – sehr zum Ärger der preußischen Verwaltung.³⁴¹

Da sich durchaus nicht alle deutschen Länder dem restriktiven Kurs der preußischen Regierung anschlossen, sondern vor allem die süddeutschen Staaten sowie die Hansestädte einen liberaleren Kurs verfolgten, entwickelte sich in dieser Hinsicht ein „geteilter Ausländerarbeitsmarkt“.³⁴² Demnach teilte sich das Deutsche Reich hinsichtlich der Arbeitsmigration in eher restriktive und in weniger interventionistische Gebiete. Auf der einen Seite standen Preußen und jene Staaten, die sich der preußischen Politik entweder vollständig (wie das Königreich Sachsen und Braunschweig) oder zumindest partiell (wie die Mecklenburger Herzogtümer) anschlossen. Auf der anderen Seite standen weniger interventionistische Staaten, zu denen die süddeutschen Länder wie Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt sowie Hamburg und Bremen zählten.³⁴³ Restriktiv war innerhalb des Deutschen Reichs damit in erster Linie der Umgang mit den Auslandspolen in Preußen.

Trotz der ambitionierten Steuerungsbemühungen, auf denen das preußische Migrationsregime basierte, waren seiner Reichweite also in mehrfacher Hinsicht Grenzen gesetzt. Aufgrund der ökonomischen Situation waren Migranten und Arbeitgeber oftmals gleichermaßen daran interessiert, die staatlichen Vorgaben zu umgehen. Unerlaubte Grenzübertritte oder der nicht genehmigte Wechsel des Arbeitsplatzes kamen daher vergleichsweise häufig vor. Außerdem war es Preußen nicht möglich, sein System von Rückkehrzwang und Inlandslegitimierung in allen anderen deutschen Staaten durchzusetzen. Infolge dessen waren unterschiedliche (ethnische, soziale) Gruppen stärker von den Kontrollen betroffen als

³³⁹ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 146.

³⁴⁰ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2724, 23, 56.

³⁴¹ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 144.

³⁴² DEL FABBRO, Transalpini, S. 106–116. Bremen etwa erklärte, die für Preußen geltenden Maßregeln nur dann anwenden zu wollen, wenn sämtliche übrigen Einzelstaaten sie übernehmen – was vor 1914 nicht eintrat. BARFUSS, „Gastarbeiter“, S. 97. Oldenburg hingegen übernahm die preußischen Regelungen. Ebd., S. 101.

³⁴³ NICHTWEISS, Saisonarbeiter, S. 147.

andere, und bestimmte Territorien waren stärker kontrolliert und verfügten über eine ausgeprägtere Infrastruktur zur Erfassung und Überwachung der Arbeitswanderung als andere.

B) DIE ABWEHR DES „UNDESIRED ALIEN“: DAS BRITISCHE GRENZREGIME
NACH 1905

*Inmitten der Metropole: Soziale Konflikte, urbane Krisen und die Zuwanderung
in das Londoner East End*

Um den Verlauf der britischen Debatten zur Migrationspolitik im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert verstehen zu können, ist es notwendig, sich mit der spezifischen Struktur der russisch-jüdischen Migration nach Großbritannien zu befassen, die in den 1880er Jahren einsetzte. Denn es war vor allem der verstärkte Zugang russischer und polnischer Juden, der in der britischen Mehrheitsgesellschaft Abwehrreaktionen hervorrief.³⁴⁴ Zwar war die Zuwanderung in das Vereinigte Königreich verglichen mit dem Deutschen Reich von begrenztem Umfang. Doch waren die Migranten, die kamen, in der öffentlichen Wahrnehmung besonders präsent, denn sie wohnten und arbeiteten zum größten Teil in London bzw. im dortigen East End. In diesem Kontext gilt die Prämisse Jeannette Money's, dass die ungleichmäßige geographische Verteilung von Migranten in einem Staat sowie die Auswirkung spezifischer lokaler Gemengelagen auf die nationale Politik in Betracht gezogen werden müssen, um deren wirtschaftlichen und kulturellen Einfluss adäquat nachvollziehen zu können.³⁴⁵

Im Falle Großbritanniens war es vor allem die Situation in der Fünf-Millionen-Metropole London – in den Augen der Zeitgenossen sowohl Hauptstadt der Nation als auch des Empire – die die nationalen Debatten bestimmte. Gerade die starke Sichtbarkeit der russisch-polnischen Kolonie inmitten der britischen Metropole – und dort wiederum in einem Arbeiterviertel wie dem East End – führte dazu, dass die Zuwanderung als sozialer Unruheherd wahrgenommen und Forderungen nach einer restriktiven Politik laut wurden.³⁴⁶ Vor diesem Hintergrund beleuchtet der folgende Abschnitt die Befürchtungen, die sich nach 1880 auf die

³⁴⁴ Zur jüdischen Migration in das Londoner East End bzw. zur jüdischen Immigration überhaupt siehe u.a. FISHMAN, *The Condition of East End Jewry*; GREEN, *A Social History*; WHITE, *Rothschild Buildings*; HOLMES, *John Bull's Island*; LIPMAN, *Social History*; GARRARD, *The English*; GARTNER, *Jewish Immigrant*; FELDMAN, *Englishmen and Jews*; sowie ders., *The Importance*, S. 56–84. Für einen Vergleich der sozialen Situation der osteuropäischen Juden in London und New York hinsichtlich Niederlassung, Schulwesen und sozialer Mobilität siehe BERROL, *East Side/East End*.

³⁴⁵ MONEY, *Fences and Neighbors*, hier S. 8.

³⁴⁶ In diesem Zusammenhang dürfte die Bemerkung von Colin Holmes zutreffen: „However, the historical relationship between numbers and hostility is less straightforward than is usually assumed.“ HOLMES, *A tolerant country?*, S. 83.

ausländischen Migranten und die Situation im Londoner East End bezogen, und setzt sie ebenso zu deren wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in Bezug wie zu einer veränderten Wahrnehmung urbaner Probleme in der britischen Gesellschaft. Davon ausgehend, wendet sich die Analyse dann den Maßnahmen zu, die 1905 im Rahmen eines neu erlassenen Gesetzes ergriffen wurden, und beleuchtet schließlich die Praktiken, mit denen die Migranten auf die Veränderungen im britischen Grenzregime reagierten.

Während des 19. Jahrhunderts sah der britische Staat weitgehend davon ab, die Mobilität ausländischer Migranten zu kontrollieren. Zuvor hatte die englische Regierung das letzte Mal 1793 angesichts des Zustroms politischer Flüchtlinge aus dem revolutionären Frankreich ein Gesetz erlassen, das den Behörden weitreichende Kompetenzen im Umgang mit den Zuwanderern einräumte.³⁴⁷ Doch ging die Furcht vor dem Jakobinismus zur Zeit der Napoleonischen Kriege wieder zurück, und das Gesetz wurde außer Kraft gesetzt. Von einem kurzen Intervall 1848 abgesehen, wurde es nicht wieder erneuert. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hatte es demnach keine Kontrolle von Zuwanderungsprozessen gegeben, und erst der 1905 verabschiedete Aliens Act brach mit dieser Tradition. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die britische Bürokratie nur begrenzt über Daten zur Zu- und Abwanderung verfügte. Das bemängelte auch eine parlamentarische Kommission, die sich 1902/1903 mit der Einwanderung ins Vereinigte Königreich befasste. Eine Meldepflicht gab es dort vor dem Ersten Weltkrieg nicht, ebenso wenig wie eine Passpflicht, und die statistische Erfassung der Immigration und Emigration wurde systematisch erst in den frühen 1890er Jahren wieder aufgenommen. Einen ungefähren Eindruck vom Umfang der Zuwanderung vermitteln jedoch die Ergebnisse der Volkszählungen, die alle zehn Jahre durchgeführt wurden. Demzufolge stieg die Anzahl der sich im Vereinigten Königreich aufhaltenden Ausländer von 135 640 im Jahr 1881 auf 219 523 im Jahr 1891 und schließlich 286 925 im Jahr 1901.³⁴⁸ Der größte Teil der Migranten zog nach England und konzentrierte sich dort primär auf die urbanen Zentren, auf London, Manchester und Liverpool. Beinahe die Hälfte der ausländischen Bevölkerung wohnte in der Hauptstadt: 1881 hielten sich im Vereinigten Königreich 44,4% der Ausländer im Bezirk London auf; 1901 waren es 47,2%.³⁴⁹

Die Mehrzahl der 1901 im Vereinigten Königreich ansässigen nicht-britischen Untertanen war russischer oder polnischer Nationalität (95 245, bzw. 33,2%), während die Deutschen die zweitgrößte ausländische Community bildeten (58 402, bzw. 20,4%), gefolgt von den Amerikanern (29 180), Italienern (24 684)

³⁴⁷ DINWIDDY, *Crown's Power*, S. 193–211; FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*; sowie überhaupt zur britischen Zuwanderungspolitik im 19. und 20. Jahrhundert ROCHE, *The Key*; SCHÖNWÄLDER UND STURM-MARTIN (Hrsg.), *Die britische Gesellschaft*.

³⁴⁸ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission on Alien Immigration with Minutes of Evidence and Appendix, London 1903, Report, S. 14, sowie ebd., Appendix, S. 62.

³⁴⁹ Ebd., S. 14.

und Franzosen (22406).³⁵⁰ Im Zeitraum von 1901 bis 1911 stieg die Zahl der Russischen Polen in England und Wales von 82 844 noch einmal auf 95 541 an. Bei ihnen handelte es sich zum Großteil um Juden: Zwischen 1880 und 1914 zogen schätzungsweise 120 000 osteuropäische Juden nach Großbritannien, und die jüdische Gemeinde dort wuchs im selben Zeitraum insgesamt von 60 000 auf 300 000 an – ein Anstieg, der in erster Linie auf den Zuzug aus Osteuropa zurückzuführen war.³⁵¹ Die Migration aus dem britischen Empire spielte dagegen vor dem Ersten Weltkrieg noch keine wesentliche Rolle, obwohl viele der auf britischen Schiffen beschäftigten Seeleute aus Teilen des Empire kamen. Seit Ende des 19. Jahrhunderts waren in den Hafenstädten vermehrt Chinesen anzutreffen, aber auch deren Zahl wurde bei der Zählung von 1911 mit nicht mehr als 1 319 angegeben.³⁵² Überhaupt gruppieren sich in Städten wie Cardiff, Glasgow und Liverpool um die Seeleute und die übrigen Arbeiter aus dem arabischen Raum, aus Indien, den West Indies, Westafrika und China kleine *multiracial communities*, die nach 1914 rasch anwuchsen.³⁵³

Davon abgesehen hatten sich im Laufe des 19. Jahrhunderts ca. 1 Million Iren in Großbritannien angesiedelt und stellten dort die dominierende nicht-britische ethnische Gruppe, die 1861 einen Umfang von 806 000 Personen erreichte.³⁵⁴ Die irischen Migranten nahmen in der britischen Gesellschaft eine ambivalente Position ein: Während sie rechtlich Untertanen der britischen Krone waren, wurden sie weiterhin als separate Ethnie betrachtet und figurierten in der kulturellen Imagination als arm, degeneriert, alkoholisiert, sozial depraviert, als fremd und unterlegen. Die imaginäre ethnische Hierarchie der Briten rückte die Iren, einer rassistischen Logik gemäß, in die Nähe nicht-weißer Gruppen.³⁵⁵ Als billige Arbeitskräfte reihten sie sich im Zuge der Industrialisierung in die Reihen der Arbeiterschaft ein und besetzten auf dem englischen Arbeitsmarkt primär die niedrig entlohnenden Sektoren, die keine weitere Qualifikation erforderten. Die irischen Migranten wurden als ethnisch Andere behandelt, waren aber keine *aliens*, also fremde Untertanen; sie waren britische Bürger. In den Debatten um eine

³⁵⁰ Ebd., S. 14. Einen Überblick über die Struktur der Zuwanderung nach England von der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs siehe bei HOLMES, John Bull's Island, S. 19–36. Für eine beinahe fußnotenfreie Überblickserzählung der Zuwanderung von der normannischen Zeit bis heute siehe WINDER, *Bloody Foreigners*.

³⁵¹ GARTNER, *Jewish Immigrant*, S. X. Die religiöse Zugehörigkeit der Zuziehenden wurde allerdings weder in den Volkszählungen noch in den von den Zollbeamten erstellten Einreiselisten vermerkt.

³⁵² HOLMES, John Bull's Island, S. 32.

³⁵³ Vgl. dazu die knappen Bemerkungen zu Cardiff bei RAMDIN, *Reimagining Britain*, S. 119ff., sowie die diesbezüglichen Abschnitte in der vorliegenden Studie, Teil II, Kapitel 1 und Teil III, Kapitel 2 b.

³⁵⁴ PANAYI, *Immigration, Ethnicity and Racism*, S. 23, S. 50. Zur Geschichte der irischen Migration vgl. SWIFT und GILLEY (Hrsg.), *The Irish in Britain*; O'DAY, *Varieties of Anti-Irish Behaviour*, S. 26–43; MACRAILD, *Die Ethnie verschwindet nicht*, S. 91–111; ders. (Hrsg.), *The Great Famine*; ders., *Irish Migrants in Modern Britain*.

³⁵⁵ MACRAILD, *Ethnie*, S. 96f.

restriktive Zuwanderungspolitik fanden sie daher keine Erwähnung, und die nach 1905 schrittweise installierten Immigrationskontrollen betrafen die Iren nicht. Ihre Mobilität innerhalb des Empire blieb weitgehend unbeschränkt. Sie spielen im Folgenden daher nur am Rande eine Rolle.

Während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts machte sich in Teilen der britischen Gesellschaft eine grundlegende Krisenstimmung bemerkbar. Konfrontiert mit der wankenden wirtschaftlichen Vorherrschaft des Landes, mit dessen technisch-administrativen Schwächen, wie sie im Burenkrieg offenbar wurden, und seiner gefährdeten imperialen Vorherrschaft befürchteten die Zeitgenossen einen Kultur- und Machtzerfall. Diese nationale Verunsicherung angesichts der veränderten außenpolitischen und wirtschaftlichen Lage trug dazu bei, dass der traditionelle Liberalismus, dass *Laissez-faire* und Freihandel zunehmend desavouiert wurden, während in Teilen der Gesellschaft ein sozialdarwinistisch argumentierender aggressiver Nationalismus an Einfluss gewann. Im Rahmen dieser Entwicklung bildete sich eine „heterogene und stark fraktionierte ‚radikale Rechte‘“ heraus,³⁵⁶ deren Popularisierung xenophober Vorurteile gegenüber den ausländischen Migranten maßgeblich zur Formulierung einer veränderten Zuwanderungspolitik beitrug. Ihre Mitglieder protestierten in Pamphleten und der Presse gegen die Zuwanderung und organisierten sich in Verbänden wie der 1891 gegründeten Association for Preventing the Immigration of Destitute Aliens, der mit W. H. Wilkins, Arnold White und dem Earl of Dunraven drei einflussreiche Vertreter rassistisch begründeter restriktiver Positionen angehörten.³⁵⁷

Das Szenario einer *alien invasion*, das die Gegner der Zuwanderung seit Mitte der 1880er Jahre beschworen, bezog sich primär auf die Einwanderung aus Russland.³⁵⁸ Die von dort Zuziehenden galten als eine bleibende Bedrohung, obwohl die betreffende Community eigentlich durch eine starke Fluktuation geprägt war. Ein Teil der Frauen und Männer, die das russische Zarenreich seit den 1880er Jahren in großer Zahl verließen, war von vorneherein dazu entschlossen, sich dauerhaft in Westeuropa, in Frankreich, England oder Deutschland, aufzuhalten. Andere betrachteten diese Länder eher als eine Durchgangsstation oder verblieben notgedrungen dort, weil ihnen die Mittel für eine Weiterreise in die USA fehlten oder andere Faktoren sie hinderten. In jedem Fall entwickelte sich das East End in London zu einer wichtigen Anlaufstelle für die westwärts wandernden Migranten und Flüchtlinge aus dem Zarenreich. Die Kolonie russischer und polnischer, vornehmlich jüdischer Migranten, die sich in dem Viertel ansiedelte, prägte bis weit in die Zwischenkriegszeit seinen Charakter. Und während das East End in der sozialen Topographie Londons zuvor vor allem als Arbeiterviertel

³⁵⁶ Vgl. dazu BAUERKÄMPER, Die „radikale Rechte“, hier S. 11.

³⁵⁷ GARRARD, *The English*, S. 30f. Zu den Haltungen der *anti-alienists* vgl. WHITE, *The Destitute Alien*; DUNRAVEN, *The Invasion of Destitute Aliens*, S. 985–1000; FYFE, *The Alien and the Empire*, S. 414–419; WILKINS, *The Immigration of Destitute Foreigners*, S. 113–124; ders., *The Alien Invasion*; EVANS-GORDON, *The Alien Immigrant*, WHELPLEY, *The Problem of the Immigrant*.

³⁵⁸ Ebd.

tel und damit als möglicher sozialer Brennpunkt gegolten hatte, verschob sich nun seine Position. Auf eine Reihe von Straßenzügen in Whitechapel, Bethnal Green, Mile End, Stepney und Hackney beschränkt, nahm das Londoner East End in der kulturellen Imagination bald eine Stellung ein, die der der New Yorker East Side nicht unähnlich war: Von Israel Zangwill und anderen literarisch verewigt, wurde es zum Inbegriff eines (jüdischen) Einwandererviertels.³⁵⁹ Dem entsprechend begannen einige der zeitgenössischen Berichte, den Stadtteil in orientalistischen Wendungen als mysteriös und faszinierend zu beschreiben oder ihn als verarmtes östliches Ghetto inmitten der Metropole darzustellen.³⁶⁰ So hieß es in einer 1911 im *Standard* publizierten Artikelserie:

One may walk along miles and miles of streets without finding a Christian householder, without discovering a shop, or even a public house, that is not kept by a Jew; without finding a workshop in which any but aliens are employed. The whole atmosphere is unmistakably foreign [...] and the stranger notices how utterly un-English they are – short, even puny of stature, unshaven, long-haired, unathletic, sallow [...]. In some places it seems necessary to advertise the fact that there are still people who understand the original language of the country, for I have seen the notice 'English spoken here' inscribed on a shop window. To get an idea how extraordinarily foreign and Oriental the ghetto is, I would recommend a visit.³⁶¹

Der Verfasser schloss seine Ausführungen mit der Bemerkung, dass der Nordosten Londons, sofern die Zuwanderung nicht reguliert werde, von einer „Rasse“ bevölkert werde, die „stets in jeder Hinsicht fremd“ bleiben werde. „Können wir es uns leisten“, so seine abschließende Frage, „einen fremden Keil in das Herz der Metropole des Empire getrieben zu sehen?“³⁶² Parallel zu den Debatten über städtische Armut in den 1880er Jahren sowie der nach 1900 zunehmenden Furcht vor einem Verlust an imperialer Macht sahen die Beobachter in der Metropole eine soziale Gefahr heranwachsen, von der sie argwöhnten, dass sie sich gewalt-sam entladen könnte. Während sich im liberalen Lager weiterhin viele auf die traditionelle Rolle Englands als eines Zufluchtsorts für Verfolgte bezogen, gewannen im Gegenlager Stimmen an Einfluss, die Englands bis dato offene Politik gegenüber Zuwanderern als Nachteil betrachteten – zumal angesichts der abweh-

³⁵⁹ Auf jüdischer Seite hat vor allem Israel Zangwill das Leben im East End beschrieben: ZANGWILL, *Children of the Ghetto*; sowie für die Zwischenkriegszeit BLUMFELD, *Jew Boy*; GOLDMAN, *East End My Cradle*.

³⁶⁰ Vgl. die Artikelserie: „Problem of the Alien“, Teil I bis V, in: *THE STANDARD*, 26. Januar 1911; 27. Januar 1911; 28. Januar 1911; 30. Januar 1911; sowie die spätere Artikelserie „Alien London“: Alien London. Immigrants Old and New. I. Jews From East Europe, in: *THE TIMES*, 27. November 1924; II. Jewish Social Life, 28. November 1924, III. Competition in Labour, 2. Dezember 1924; IV. Health and Politics. Criminal Types, 4. Dezember 1924; V. Citizens in the making. Need of restrictions, 8. Dezember 1924. Typisch für die koloniale Matrix vieler Vergleiche war auch die Bemerkung Aldous Huxleys, der erklärte, dass, wenn er zwischen der Alternative im East End oder bei den sogenannten Wilden zu leben zu wählen habe, er sich eindeutig für die Wilden entscheide. Nach GARTNER, *Jewish Immigrant*, S. 152.

³⁶¹ London overrun by undesirables. Vast Foreign Areas. A Growing Menace (By a Special Representative), Problem of the Alien, Teil I, in: *THE STANDARD*, 25. Januar 1911, S. 7f.

³⁶² Ebd. [eigene Übersetzung].

renden Haltung in anderen Staaten. England, so die gängige Argumentation, sei eines der wenigen Länder, das noch keine Maßnahmen gegen die Zuwanderung ergriffen habe. Es drohe damit zum Aufnahmebecken für all jene zu werden, die in anderen Ländern unerwünscht waren.³⁶³ Die osteuropäischen Migranten galten dabei als Angehörige einer „niederen“ Klasse, die von anderen Ländern abgeschoben, in England aber aufgenommen wurden. So erklärte der liberale Abgeordnete Sydney Charles Buxton im Parlament: „We get from the East of Europe the refuse of the immigrants. I confess it looks to me that the time has come to check this great influx of the worst class.“³⁶⁴

Die Befürworter einer restriktiveren Migrationspolitik machten die Zuziehenden für eine Vielzahl von Problemen verantwortlich.³⁶⁵ In erster Linie sahen sie in ihnen einen Katalysator sozialer Unruhen. Die Migranten galten als Lohndrücker und *sweater*, als Arbeiter, die in kleinen Werkstätten zu miserablen Lohn- und Arbeitsbedingungen tätig waren und die englische Arbeiterschaft verdrängten. Sie figurierten als konkurrierende Mieter, die vergleichsweise hohe Mieten akzeptierten, auf engstem Raum in Wohnungen geringer Qualität zu kritischen hygienischen Verhältnissen siedelten und auf diese Weise englische Mieter vertrieben. Sie erschienen, wie im vorangehenden Kapitel geschildert, als sanitäres Risiko, schienen krimineller Machenschaften verdächtig und galten als mittellose potentielle Fürsorgefälle.³⁶⁶ Anders als in Preußen, wo der Zuzug ausländischer Polen und Juden primär als nationale Gefährdung dargestellt wurde, galt die Immigration im britischen Fall vornehmlich als soziales Problem, wenngleich sich auch hier die *anti-alienists* nationalistischer und bisweilen antisemitischer Argumentationen bedienten.

Während im Deutschen Reich Regierung und Ministerialbürokratie die Vorgaben der Migrationspolitik weitgehend unbeeinflusst vom Parlament formulierten, folgte ihre Gestaltung im britischen Fall Gesetzen, die der parlamentarischen Zustimmung bedurften und zwischen den politischen Lagern ausgehandelt werden mussten. Die politische Debatte, die schließlich in die Verabschiedung des Aliens Act von 1905 mündete, verlief dabei in mehreren Phasen: Nach einer ersten Phase der Agitation Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre trat das Thema der Zuwanderung für einige Zeit in den Hintergrund, bis sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts – eingeläutet durch die Gründung der radikal rechten *British*

³⁶³ Für diese Haltung ist der Ausspruch von Major Evans Gordon charakteristisch, der sich als konservativer MP des im East End gelegenen Stepney zu einer zentralen Figur der Agitation gegen die Zuwanderung entwickelte und im April 1904 im House of Commons erklärte: „Sir, the open door is a very fine thing so long as it is someone else’s.“ Parl. Deb. (Commons), 1904, Bd. 133, 25. April 1904, S. 1088. Vgl. auch dessen Argumentation in Parl. Deb. (Commons), 1905, Bd. 145, 2. Mai 1905, S. 707–10.

³⁶⁴ Parl. Deb. (Commons), 1905, Bd. 145, 2. Mai 1905, S. 761.

³⁶⁵ Siehe deren Schriften unter Fußnote 357.

³⁶⁶ Vgl. die Zusammenfassung der gegen die Immigration vorgebrachten Kritik durch die parlamentarische Kommission: Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission, Report, S. 5–8.

Brothers' League – die nationalistische Agitation erneut intensiviert und abermals über Restriktionen debattiert wurde.³⁶⁷ Die Diskussion fand einen Widerhall in der Etablierung zweier parlamentarischer Kommissionen, von denen die erste sich 1888/89, die zweite sich 1902/03 mit Umfang und Auswirkung der Migration nach Großbritannien befasste.³⁶⁸ Ausgehend von der gängigen Kritik an der Zuwanderung setzten sich die beiden Kommissionen vor allem mit sechs Aspekten auseinander: mit der Armenfürsorge für mittellose Migranten, mit deren Verhältnis zur britischen Arbeiterschaft, mit den Wohnverhältnissen in den von ihnen bewohnten Vierteln, mit ihrer körperlichen Verfassung, ihren kriminellen Neigungen und schließlich mit ihrer mangelnden Assimilation.

Anders als in Preußen bestand in Großbritannien seinerzeit kein akuter Mangel an Arbeitskräften. Vielmehr hatte die britische Ökonomie angesichts des relativen Rückgangs des gesamtwirtschaftlichen Wachstums Schwierigkeiten, den einheimischen Arbeiterinnen und Arbeitern ausreichend Stellen zu bieten. Die Ende des 19. Jahrhunderts ungebrochen starke Auswanderung aus dem Vereinigten Königreich spiegelte diese Lage auf dem Arbeitsmarkt wider. Viele der britischen Migranten verließen die Insel, um in den Vereinigten Staaten oder in Teilen des Empire ihre soziale und wirtschaftliche Stellung zu verbessern.³⁶⁹ Im Gegensatz zur preußischen bestand in der britischen Wirtschaft daher gegen Ende des 19. Jahrhunderts kein Mangel an ungelernten Arbeitskräften, der durch Migranten hätte ausgeglichen werden müssen. Ausländische Migranten waren in der Regel weder im industriellen noch im agrarischen Sektor beschäftigt: Vielmehr war 1901 ein Großteil von ihnen als Schneider, Seeleute, Hausbedienstete oder Kellner tätig (wobei die beiden letztgenannten Beschäftigungen insbesondere für deutsche Migranten typisch waren).³⁷⁰

Unter den einwandernden russischen und polnischen Juden arbeitete die Mehrzahl als Schneider, Schuster, Möbeltischler oder, insbesondere die Frauen, als Zigarettenreher.³⁷¹ Sie waren damit in Gewerbebereichen tätig, die für ihre

³⁶⁷ GARRARD, *The English*, S. 27–47 (Garrard differenziert mit Blick auf den *anti-alienism* zwischen einer Phase der Organisation, 1888–1895, des Obskuren, 1895–1900, und des Triumphes, 1900–1905). Siehe zu den Debatten im Vorfeld des Aliens Act auch GAINER, *Alien Invasion*.

³⁶⁸ Die erste der beiden, das Select Committee of the House of Commons, erklärte zwar die Zuwanderung sozial schwacher Gruppen als zu bekämpfendes Übel, empfahl aber keine gesetzlichen Schritte. Die Royal Commission dagegen empfahl den Ausschluss unerwünschter Migranten ebenso wie die Verabschiedung eines Gesetzes. Vgl. Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission, Teil 1: The Report.

³⁶⁹ Zu Umfang und Verlauf der britischen und irischen Migration vgl. auch NUGENT, *Crossings*, S. 44–54; HOERDER, *Cultures in Contact*, S. 338.

³⁷⁰ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission, Report, S. 15. Zur Geschichte der deutschen Zuwanderung in das Vereinigte Königreich siehe PANAYI, *Enemy; ders., German Immigrants*; sowie für Schottland MANZ, *Migranten und Internierte*.

³⁷¹ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission, Report, S. 15. Zur Beschäftigungsstruktur der jüdischen Migranten vgl. zum einen die Studie von FELDMAN, *Englishmen and Jews*; sowie die Dokumente in: GREEN (Hrsg.), *Jewish Workers*.

schlechten Arbeits- und Lohnbedingungen bekannt waren. Die meisten von ihnen arbeiteten in kleinen Werkstätten, die nur vergleichsweise kleine Produktmengen herstellen konnten.³⁷² Diese Betriebe produzierten arbeitsteilig und spezialisierten sich auf bestimmte Arbeitsschritte oder Produkte (wie etwa die reine Mantel- oder Hosenbeinschneiderei), wodurch die Preise für ihre Waren gesenkt wurden. Die kleinen Werkstätten, von denen sich viele im East End befanden, standen in dem Ruf, sehr niedrige Löhne zu bezahlen und schlechte Arbeitsbedingungen zu bieten.³⁷³ *Sweating* als eine – öffentlich angeprangerte – Beschäftigungsform, in der ein Mittelsmann durch Unter- und Unter-Unterverträge Arbeiter verpflichtete, galt als charakteristisch für die Produktion in solchen Werkstätten. Es wurde darüber in der britischen Politik der 1880er Jahre wiederholt debattiert, und eine parlamentarische Untersuchungskommission befasste sich – parallel zur Einwanderungskommission – 1888 mit den ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen.³⁷⁴

Die ökonomische Lage in London, wo sich die Zuwanderung besonders konzentrierte, brachte spezifische Probleme mit sich. Die Londoner Wirtschaft, der Konkurrenz durch die Fabrikproduktion in der Provinz ausgesetzt, erlebte in der zweiten Jahrhunderthälfte des 19. Jahrhunderts einen Niedergang traditioneller Produktionsbereiche.³⁷⁵ Schiffsbau und Seidenweberei gingen zurück, da die Metropole nicht mit der dampfbetriebenen industriellen Fabrikation in alternativen Produktionszentren mithalten konnte. Die Industrielle Revolution blieb aus. Stattdessen begann in den 1860er Jahren vor allem im Londoner Osten der Aufstieg der Bekleidungs-, Schuh- und Möbelherstellung – fertige Konsumgüter, die für den Massenmarkt produziert wurden. Mit der arbeitsintensiven Produktion solcher Waren in kleinen und mittelgroßen Betrieben machten sich die Londoner Unternehmer die Vorteile des dortigen Standortes zunutze und profitierten von der Nähe zu einem großen Absatzmarkt ebenso wie von dem großen Pool an billigen, ungelernten Arbeitskräften, die flexibel und stark unterbezahlt eingesetzt werden konnten. Eine Konsequenz dieser Entwicklung war, dass zahlreiche Arbeiter in den sogenannten *sweated trades* in unsicheren Arbeitsverhältnissen und zu geringen Löhnen beschäftigt wurden. Oft waren gerade neu zuziehende Immigranten, meist mittellos und auf der Suche nach Beschäftigung, in diesen Ge-

³⁷² Zum Aspekt der *sexual division of labour* vgl. FELDMAN, Englishmen and Jews, S. 196–204.

³⁷³ Allerdings wird das gängige Urteil der Zeitgenossen, die arbeitsteilige Produktion in Werkstätten sei archaisch gewesen, von der jüngeren Forschung nicht unbedingt geteilt. David Feldman hat überzeugend argumentiert, dass die Heimproduktion im Bereich der Schneiderei und Schuhherstellung innovativ wirkte und den Markt für Kleidung erweiterte. Die von Migranten geprägte Produktion in kleinen Werkstätten war demnach durchaus konkurrenzfähig und ökonomisch rational. FELDMAN, Englishmen and Jews, S. 185–214.

³⁷⁴ Das House of Lords Select Committee on Sweating erklärte 1889/90 in seinem Bericht, dass die Auswirkungen der Immigration zu stark betont worden seien und sich ausbeuterische Verhältnisse vielfach auch in Bereichen fänden, in denen Immigranten gar nicht tätig wären. GARRARD, The English, S. 29.

³⁷⁵ Zur wirtschaftlichen Entwicklung Londons und ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt vgl. STEDMAN JONES, Outcast London, S. 19–126.

werbebereichen tätig. Sie waren schwierigen Arbeitsbedingungen ausgesetzt und litten zudem unter der verbreiteten Arbeitslosigkeit, die der saisonalen Struktur der *sweated trades* geschuldet war.³⁷⁶ Die zuwandernden osteuropäischen Migranten verstärkten damit die Probleme auf dem Arbeitsmarkt im Londoner Osten, aber sie verursachten sie nicht, denn im Kern ging das *sweating system* auf eine wirtschaftliche Umstrukturierung in der Metropole zurück, die lange vor 1880 einsetzte.³⁷⁷

Im öffentlichen Diskurs wurden die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt dennoch oft mit den ausländischen Migranten assoziiert, denen nachgesagt wurde, dass sie schlechtere Bedingungen als die Einheimischen zu akzeptieren bereit waren. Das bezog sich auch auf die Wohnsituation. Der Mangel an Wohnraum im Zentrum der Stadt und der schlechte Zustand der vorhandenen Wohnungen zählten zu den gravierenden sozialen Problemen, mit denen London Ende des 19. Jahrhunderts zu kämpfen hatte. Ähnlich wie im Bereich des Arbeitsmarktes waren es auch hier kaum die Migranten, die das Problem verursachten, sondern andere Faktoren – wie der Abbruch von Häusern und die fehlende industrielle Dezentralisierung, die die Arbeiter an das Stadtzentrum band, sowie das Fehlen von Eisenbahnverbindungen, die eine Abwanderung in die Suburbs erlaubt hätten.³⁷⁸ Dennoch figurierten sie in den Debatten als Verursacher der beengten Wohnverhältnisse.

Das Bild des osteuropäischen Juden, das in diesem Zusammenhang gezeichnet wurde, ähnelte in vielen Aspekten dem des polnischen Arbeiters im deutschen Diskurs.³⁷⁹ „Der jüdische Arbeiter“ wurde beständig mit „dem englischen Arbeiter“ kontrastiert und galt innerhalb dieses komparativen Settings als anpassungsfähiger und duldsamer. Ausländische Arbeiter nahmen, so die gängige Annahme, Arbeits- und Wohnbedingungen hin, die für die weiter entwickelte, zivilisierte englische Arbeiterschaft unannehmbar waren. Auf diese Weise verdrängten sie die einheimische Arbeiterschaft. W. H. Wilkins etwa erklärt in seiner Streitschrift *The Alien Invasion* 1892:

The unlimited influx of cheap, destitute, foreign labour, cannot but exercise a prejudicial effect upon the wages of the native working-classes. It forces the decent British workmen to compete on unequal terms with those who are willing to work for any wage – however meagre – for any number of hours and amid surroundings filthy and disgusting in the extreme.³⁸⁰

Und Arnold White, ein weiterer Fürsprecher der *anti-alienists*, erklärte 1902 vor der Royal Commission on Alien Immigration, die Migranten könnten aufgrund

³⁷⁶ Diese Situation führte 1889 dazu, dass jüdische Schneider sich im East End zu einem Streik zusammen taten. 1906 kam es zu einem weiteren Streik. Vgl. die Schilderungen in GREEN (Hrsg.), *Jewish Workers*, S. 25–34, S. 132–145. Vgl. auch GARTNER, *Jewish Immigrant*, S. 125.

³⁷⁷ STEDMAN JONES, *Outcast London*, S. 110; GARRARD, *The English*, S. 29.

³⁷⁸ Zur Wohnungsfrage in London siehe STEDMAN JONES, *Outcast London*, S. 159–230.

³⁷⁹ Eine breiter angelegte vergleichende Perspektive auf die Situation jüdischer Arbeiter in New York, London, Paris, Buenos Aires, Amsterdam und Deutschland ermöglicht die kommentierte Dokumenten-Sammlung in GREEN (Hrsg.), *Jewish Workers*.

³⁸⁰ WILKINS, *The Alien Invasion*, S. 68.

ihrer körperlichen Konstitution zu geringeren Kosten als die Einheimischen unterhalten werden: „[...] so a race that is capable of working and living on a lower diet, and of sleeping five or ten in a room, will drive out for all practical purposes of competition a race that cannot live without beefsteaks and beer, and cannot live except under the sanitary conditions which have been laid down by the law of England.“³⁸¹ Hier wie an anderer Stelle folgte die Kontrastierung der eigenen mit den ausländischen Arbeitern sozialdarwinistischen Topoi.

Anders als im preußischen Fall konzentrierte sich die britische Zuwanderungsdebatte primär auf Probleme, die den urbanen Raum betrafen. Sie entwickelte sich im Kontext einer in den 1880er Jahren verstärkten Auseinandersetzung mit städtischer Armut und Arbeitslosigkeit, und an ihr zeigte sich ein nach der Jahrhundertwende auch in anderen Politikfeldern wachsender staatlicher Regulierungsanspruch.³⁸² Die Tatsache, dass Sozialreformer, Politiker und Journalisten im Laufe der 1880er Jahre auf die sozialen Probleme in der Metropole (und zumal im East End) aufmerksam wurden, hing nur bedingt mit einer Verschärfung der dortigen Lage zusammen, sondern reflektierte in erster Linie die tiefgehende Verunsicherung der Mittelschicht.³⁸³ Durch sozialdarwinistische Theorien inspiriert, befürchteten deren Vertreter die „Degeneration“ der Londoner Armen, die sich, den schädlichen Einflüssen ihrer urbanen Umgebung ausgesetzt, auf dem Arbeitsmarkt nicht durchsetzen konnten und sich stattdessen auf die Versorgung durch *charities* und die Armenfürsorge verließen. In diesem Zusammenhang verfolgte man auch die ländliche Abwanderung in die Städte mit Sorge: eine Besorgnis, die die eigenen Ängste hinsichtlich der modernen urbanen Existenz ebenso widerspiegelte wie die Furcht vor den politisch zunehmend organisierten unteren Schichten.

In diesem Rahmen gesellten sich die Migranten zu jenen „gefährlichen Klassen“, die man im urbanen Umfeld gemeinhin als nationale bzw. imperiale Bedrohung darstellte. Um deren verschärfte soziale Kontrolle einzufordern, wurde wiederholt das Szenario einer rassischen Degeneration evoziert. Anne McClintock, die in ihrer Studie *Imperial Leather* die Zusammenhänge zwischen der Struktur kolonialer Herrschaft, der britischen imperialen Identität und den für die weiße Mittelklasse typischen Vorstellungen geschlechts- und schichtenspezifischen Verhaltens untersucht und auf die enge Verflechtung der Kategorien *race*, *gender* und *class* hingewiesen hat, kommentierte die gängige Rede von der urbanen Degeneration mit den Worten: „In the metropolis, the idea of racial deviance was evoked to police the ‚degenerate‘ classes – the militant working class, the Irish, Jews, feminists, gays and lesbians, prostitutes, criminals, alcoholics and the insane – who were collectively figured as racial deviants, atavistic throwbacks to a primitive moment in human prehistory, surviving ominously in the heart of the modern, imperial metropolis.“³⁸⁴ Nicht umsonst stellte der *undesirable alien* in

³⁸¹ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Report of the Royal Commission, Evidence, S. 16.

³⁸² V.a. zu letztgenanntem Aspekt vgl. die Argumentation bei FELDMAN, *The Importance*, S. 78f.

³⁸³ PORTER, *Social History*, S. 334–338, v.a. aber STEDMAN JONES, *Outcast London*, S. 150f.

³⁸⁴ MCCLINTOCK, *Imperial Leather*, S. 43.

den Debatten um die Zuwanderung eine zentrale Figur dar. *Undesirable aliens* – das waren Kriminelle, Kranke und Mittellose ebenso wie Prostituierte und damit Mitglieder der *dangerous* oder *degenerate classes*, die es abzuwehren galt.

Doch inwieweit war das Attribut „jüdisch“ in diesem Kontext ein gängiges Charakteristikum der „Unerwünschten“, und inwiefern trugen antisemitische Positionen zu dem Wunsch nach Abwehr bei?³⁸⁵ John A. Garrard hat in seiner Analyse die These aufgestellt, dass sich in den Debatten nach 1880 zwar alle Seiten der Tatsache bewusst waren, dass es sich bei den angefeindeten Zuwanderern um Juden handelte und dass die Agitation gegen die Zuwanderung antisemitischen Strömungen in die Hände arbeiten konnte, dass aber der explizite Bezug auf deren Jüdischsein vermieden wurde: „For most people, the fact that the immigrant was a Jew tended to complicate rather than simplify their attitude towards him, particularly in public; and it probably embarrassed more people than it made additionally hostile. In fact, in a situation where most people [...] feared being thought anti-Semitic, the accusation of anti-Semitism became as potentially powerful a political weapon as the use of prejudice itself.“³⁸⁶ Dass es sich bei den Zuwanderern um jüdische Migranten handelte, war allen Beteiligten bewusst, aber die Tatsache an sich diente selten zur Rechtfertigung restriktiver Forderungen. Im Fokus der Abwehrbemühungen stand damit zwar die Figur des *undesirable alien*, für die wiederum die osteuropäisch-jüdischen Migranten Pate standen, doch wurde ihre Ablehnung meist nicht mit dem Verweis auf religiöse oder ethnische Zugehörigkeiten begründet: Die Migranten wurden primär in ihrer Rolle als *aliens* und weniger als Juden angegriffen.³⁸⁷ Allerdings warnten Restriktionisten ebenso wie ihre Gegner wiederholt vor antisemitischen Unruhen seitens der „betroffenen Klassen“. Hier wie in anderen Zusammenhängen mischten sich in die expliziten Warnungen vor sozialen Spannungen implizit xenophobe und antisemitische Töne.

Gareth Stedman Jones hat gezeigt, dass die soziale Krise, die London Mitte der 1880er Jahre traf – und die durch eine zyklische Depression ebenso verursacht wurde wie durch den längerfristigen Niedergang zentraler Wirtschaftszweige und die Erosion des traditionellen Liberalismus – die Haltung der Mittelklasse gegenüber der Verarmung der untersten Schichten verändert und deren Hinwendung zu Interventionen bewirkt habe: Ängste bezüglich der bedrohten britischen industriellen Vorherrschaft, der Abwanderung aus den ländlichen Gebieten sowie die Unsicherheit über die künftige politische Rolle der Arbeiterklasse hätten zur Abkehr von Laissez-faire-Positionen im rechten und im linken Lager beigetragen.³⁸⁸

³⁸⁵ Vgl. dazu vor allem GARRARD, *The English*; GARTNER, *Jewish Immigrant*; FELDMAN, *Englishmen and Jews*; HOLMES, *John Bull's Island*.

³⁸⁶ GARRARD, *The English*, S. 79f.

³⁸⁷ Vgl. auch das Urteil Gartners, der zwar auf die Rezeption rassistischer Theorien, wie sie im Umfeld Houston Stewart Chamberlains formuliert wurden, in konservativen Zirkeln verweist, letztlich aber argumentiert, es habe sich dabei um *Anti-alienism*, nicht um *Anti-Semitism* gehandelt. GARTNER, *Jewish Immigrant*, S. 277f.

³⁸⁸ STEDMAN JONES, *Outcast London*, S. 296f.

Zwar lässt Stedman Jones in seiner Analyse des „Verhältnisses zwischen den Klassen“ die Frage der Zuwanderung fast vollständig außer acht. Dennoch beschreibt er gesellschaftliche Befindlichkeiten, die auf ähnliche Weise auch zu einer abwehrenden Haltung gegenüber den Zuwanderern beitrugen. Parallel zum Verlauf der Debatten um strukturelle Armut schwächte sich das Interesse an der *alien question* während der späten 1890er vorübergehend ab und erwachte nach der Jahrhundertwende im Kontext des Burenkriegs neu, wobei sich der Akzent nun verschob und die sozialen Probleme der Metropole verstärkt als Anzeichen eines umfassenden Verlusts an imperialer Größe gedeutet wurden. Und auch hier wurde zwar im Namen der *working class* argumentiert, deren Vertreter aber meldeten sich nur am Rande zu Wort.

In Teilen der Arbeiterschaft herrschte tatsächlich Beunruhigung über die Konkurrenz durch osteuropäische Arbeiter, und die Gewerkschaften zählten in den 1890er Jahren zu den überzeugten Fürsprechern einer restriktiven Politik.³⁸⁹ Der Trade Unions Congress etwa verabschiedete 1892, 1893 und 1895 Resolutionen, in denen die Abgeordneten einen Zuwanderungsstopp forderten. Insgesamt gesehen war die Haltung der Arbeiterbewegung zur Migration aber ambivalent.³⁹⁰ Denn seit den späten 1890er Jahren blieben weitere Resolutionen der Gewerkschaften aus, und gerade auf Seiten der Sozialisten gewannen Argumente, die auf die Solidarität innerhalb der internationalen Arbeiterbewegung abhoben, an Einfluss.³⁹¹ Für eine veränderte Haltung der Arbeiterbewegung sprach auch, dass bei den parlamentarischen Verhandlungen um den Aliens Act 1904/05 die Labour-Abgeordneten zu den klaren Gegnern des vorgeschlagenen Zuwanderungsgesetzes zählten. Der schottische Labour-Politiker James Keir Hardie beispielsweise, der noch 1888 vor der Parlamentskommission erklärte hatte, die Ausländer bedrohten in den Bergarbeiterregionen die Stellung der inländischen Arbeitskräfte, und der aus diesem Grund einen Zuwanderungsstopp gefordert hatte,³⁹² sprach sich bei den Parlamentsdebatten vehement gegen das neue Gesetz aus.³⁹³

Leo Lucassen hat die These aufgestellt, dass die erstarkende Arbeiterschaft und deren Nativismus in Europa ebenso wie in den Vereinigten Staaten dazu beige-

³⁸⁹ „In the first place, hostility found expression in demands for the exclusion or restriction of the immigrants [...]. Secondly, English trade unionists attempted to organize the Jewish worker. Such attempts continued [...], and achieved dominance after 1895, not because the problems or hostility associated with immigration had lessened, [...] but because the dilemma between brotherhood and grass-roots had first blurred and then, for most trade unionists, paralysed the first line of action.“ GARRARD, *The English*, S. 157.

³⁹⁰ GREEN, *Social History*, S. 56f.; GARRARD, *The English*, S. 157; BAUERKÄMPER, *Die „radikale Rechte“*, S. 78f.

³⁹¹ GARRARD, *The English*, S. 185.

³⁹² Parl. Pap. (Commons), 1889, Bd. X., Report from the Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners); together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendix, S. 63–69, Befragung von James Keir Hardie, Ayreshire, Secretary of the Ayreshire Miners Union, Mitglied der Scottish Parliamentary Labour Party, S. 63f.

³⁹³ LANDA, *Alien Problem*, S. 183.

tragen habe, dass es im Zeitraum von 1880 bis 1920 zu einer restriktiven Wende in der Migrationspolitik gekommen sei. Die zunehmend nativistisch orientierten Arbeiterbewegungen hätten auf den „Schutz des nationalen Arbeitsmarkts“ bestanden, bzw. habe es im Interesse des Staates gelegen, die Arbeiterklassen zu integrieren, um soziale Spannungen zu vermeiden.³⁹⁴ Das Beispiel Englands legt nahe, dass weniger die Agitation der Arbeiterbewegung selbst den restriktiven Kurs in der Migrationspolitik bewirkte, als vielmehr von verschiedener Seite, vor allem aber von Teilen des rechts-konservativen Lagers, im Namen der Arbeiterklasse auf die Gefahr sozialer Spannungen infolge der Zuwanderung verwiesen wurde.³⁹⁵ Die Angst vor den eigenen wurde auf die ausländischen Arbeiter übertragen. Ein fremdenfeindlicher Impetus verband sich hierbei mit einer sozialpolitischen Argumentation, die das Wohl der britischen Arbeiterschaft gemäß der Devise *Britons first* in den Vordergrund stellte und auch in anderen Bereichen eine aktivere Rolle des Staates forderte. Von ihm wurde zunehmend erwartet, dass er für seine eigenen Staatsangehörigen aufkam – nicht notwendigerweise aber für diejenigen anderer Staaten.³⁹⁶ Die Wohlfahrt der eigenen, nationalen Bevölkerung entwickelte sich in diesem Zusammenhang zu einer wichtigen Bezugsgröße der exkludierenden Politik.

Zweifelsfrei gab es vor allem unter den Liberalen viele, die eine restriktive Politik weiterhin ablehnten. Zwar stimmten sie mit den Angehörigen der übrigen politischen Lager weitgehend darin überein, dass *criminal aliens* – Ausländer, die wegen einer Straftat verurteilt worden waren – ausgeschlossen werden sollten. Doch viele der 1905 noch in der Opposition befindlichen Liberalen lehnten Zugangsbeschränkungen nach US-amerikanischem Vorbild ab. In ihren Augen stellten Freihandel und Freizügigkeit komplementäre Forderungen dar. Analog zu ihrer abwehrenden Haltung gegenüber Schutzzöllen und anderen protektionistischen Maßnahmen pochten sie auf die liberale Tradition Englands. Zudem bestanden sie auf der Notwendigkeit, politisches Asyl zu gewähren – eine Haltung, die sich insofern durchsetzte, als der Aliens Act die Unterstützung politisch und religiös Verfolgter vorsah.³⁹⁷ Die britische Öffentlichkeit hatte die politische Situation in Russland, die Pogrome und Übergriffe gegen die jüdische Bevölkerung

³⁹⁴ LUCASSEN, *Great War*, S. 45–72.

³⁹⁵ So erklärte Evans Gordon in der Debatte, die der Annahme des Aliens Act voranging: „when we consider the social and industrial position of our own poor working classes, we, who are uninjured ourselves, have no right to cast such burdens upon those who are less fortunately situated.“ *Parl. Deb. (Commons)*, 1905, Bd. 145, 2. Mai 1905, S. 713. Vgl. auch den Beitrag Chamberlains, ebd., S. 762, 764–66.

³⁹⁶ „It is generally recognized throughout Europe that it is the duty of every State to deal with its own paupers and undesirable citizens; and it is recognized also that the only way to bring about that desirable end, is by other countries politely but firmly refusing to admit them.“ WILKINS, *The Alien Invasion*, S. 125f.

³⁹⁷ Vgl. etwa die Argumentation von Sir Charles Dilke bei den Parlamentsdebatten, die der Verabschiedung des Aliens Act vorangingen. *Parl. Deb. (Commons)*, 1905, Bd. 145, 2. Mai 1905, S. 699, 703 ff.

mit Bestürzung verfolgt.³⁹⁸ Vor diesem Hintergrund wurde der Maßgabe, dass politisch Verfolgte in Großbritannien aufgenommen werden mussten, bei Erlass des Gesetzes kaum widersprochen. Davon abgesehen, divergierten die Liberalen in ihrer Zuwanderungspolitik deutlich von den übrigen Parteien, namentlich von den Konservativen. Da sie bei den Parlamentswahlen im Januar 1906 einen deutlichen Sieg erlangten und die konservative Regierung ablösten, stellt sich daher umso mehr die Frage, inwieweit eine liberale Regierung die weitere Umsetzung des Aliens Act von 1905 beeinflusste.

*Zutritt verwehren, Zutritt verlangen: Zulassung, Abweisung und Proteste
einreisewilliger Migranten*

„Whatever opinion may be held of the merits or demerits of the policy of this Act, it was from the administrative point of view one of the worst ever passed.“ Mit diesen Worten kommentierte Sir Edward Troup, seinerzeit Untersekretär im britischen Innenministerium, den Aliens Act von 1905.³⁹⁹ Seine Kritik verweist auf die administrative Seite der britischen Migrationspolitik. Sie wirft die Frage auf, wie nach 1905 die neuen gesetzlichen Regelungen umgesetzt wurden. Davon abgesehen erinnern seine Worte daran, dass Ministerialbeamte nicht nur eine eigene Sicht auf die im Parlament formulierten Gesetzesvorgaben hatten, sondern mitunter auch ein eigenes Interesse an der Ausweitung bürokratischer Kompetenzen. Edward Troup jedenfalls urteilte über die neue Gesetzgebung, sie ließe „sehr weitreichende Möglichkeiten, Unerwünschte ins Land zu lassen“⁴⁰⁰. Er war erst zufrieden, als das Innenministerium mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs weitreichende Kompetenzen erhielt, die der Kontrolle des Parlaments entzogen waren. Erst nun habe das Ministerium, erklärte er später, ein „wirklich effektives Instrument besessen, um die Zulassung [ausländischer Untertanen] zu verhindern oder zu regulieren“.⁴⁰¹

In der Tat konnten die Grenzkontrollen, die auf der Grundlage des Aliens Act etabliert wurden, von den einreisenden Migranten vergleichsweise problemlos umgangen werden. Anders als in Deutschland beschränkten sich die britischen Versuche, die Zuwanderung zu regulieren, weitgehend auf die Überwachung der Grenzen. Dieser Unterschied ist maßgeblich mit der abweichenden administrativen Tradition sowie der unterschiedlichen geographischen Lage beider Staaten zu erklären. Während im deutschen Fall die langen Landesgrenzen schwer zu kontrollieren waren und die Migranten ihre Reise kostengünstig zu Fuß zurücklegen konnten, mussten sie stets zahlen, um per Schiff nach England zu gelangen. Diese Verkehrsverhältnisse erlaubten es, die Ankommenden punktuell in den Häfen

³⁹⁸ Das Engagement der jüdischen Organisationen trug dazu bei, die britische Öffentlichkeit für dieses Thema zu sensibilisieren. Vgl. etwa deren Publikation RUSSO-JEWISH COMMITTEE IN LONDON (Hrsg.), *The Persecution of the Jews in Russia*.

³⁹⁹ TROUP, Home Office, S. 143.

⁴⁰⁰ Ebd.

⁴⁰¹ Ebd., S. 145 [eigene Übersetzung].

an Bord der einlaufenden Schiffe zu überprüfen. In dieser Hinsicht – wie überhaupt – orientierte sich die britische Kontrollpolitik explizit am amerikanischen Vorbild, auf das in den Debatten immer wieder rekurriert wurde.⁴⁰² Auch in Großbritannien wurden ausländische Einreisewillige in den Häfen medizinisch untersucht und auf ihre finanzielle Lage hin befragt. Und hier wie in den USA bezogen die Behörden die Schiffslinien in ihre Politik ein, indem sie die Kapitäne bzw. die Reedereien für ihre Passagiere haftbar machten: Sie hatten den Rücktransport abgewiesener Einreisewilliger zu übernehmen und auch für den Transport von Migranten aufzukommen, die binnen eines halben Jahres nach ihrer Einreise abgeschoben wurden. Und schließlich ebenfalls ihrer Erfahrung mit der amerikanischen Praxis geschuldet, erhofften sich die britischen Autoritäten von ihren Grenzkontrollen einen abschreckenden Effekt und setzten auf eine Vorabkontrolle durch die Schiffslinien ebenso wie darauf,⁴⁰³ dass Mittellose davor zurückschrecken würden, Geld für die Überfahrt auszugeben – da sie davon ausgehen mussten, abgewiesen zu werden.⁴⁰⁴

Die britische Vorkriegspraxis der Migrationskontrolle war auf die Überprüfung ankommender Reisender beschränkt. Zwar konnten ausländische Staatsangehörige unter bestimmten Umständen ausgewiesen werden, doch bestand die englische Vorkriegspolitik sonst in einer selektiven Zugangspolitik, die Ausländer innerhalb des Landes weitgehend unbehelligt ließ. Die Grenzkontrollen bezweckten keinen absoluten Zuwanderungsstopp.⁴⁰⁵ Ihr Ziel war es vielmehr, „lästige“ Migranten wie Kranke, Kriminelle, Prostituierte und Mittellose auszuschließen, bzw. solche Migranten, die als potentielle Belastung der Fürsorge oder des Arbeitsmarktes galten. Diese Zielsetzung fasste der konservative Premierminister Arthur J. Balfour bei den Parlamentsdebatten im Mai 1905 mit den Worten zusammen, die Maßnahme schließe „grob gesagt lediglich diejenigen aus, bei denen wahrscheinlich sei, dass sie der Fürsorge anheim fielen“⁴⁰⁶. Vor diesem Hintergrund wurden in den Häfen lediglich die ankommenden Zwischendeckpassagiere überprüft, da davon ausgegangen wurde, dass sie nur über begrenzte Mittel verfügten. Kabinenpassagiere dagegen konnten ungehindert einreisen.

Bei ihrer Ankunft wurden die Einreisewilligen noch an Bord des Schiffes medizinisch untersucht und durch die Immigrationsbeamten auf ihre soziale Lage hin

⁴⁰² Bereits 1887 veranlasste Lord Salisbury eine Anfrage bei den Vereinigten Staaten ebenso wie in anderen europäischen Ländern zu deren Zuwanderungspolitik. Der amerikanische Act of Congress diente dabei in mehrerlei Hinsicht als Vorbild für den britischen Aliens Act. Siehe dazu SILBLEY und ELIAS, *The Aliens Act*, S. 18f, 24–27. Siehe auch die Arbeit der Royal Commission sowie das Dossier des Foreign Office zum US-Act von 1903 in TNA, HO 45/10062/B2386.

⁴⁰³ Vgl. zu dieser Intention TNA, HO 45/10062/B2386, sowie SILBLEY und ELIAS, *The Aliens Act*, S. 79.

⁴⁰⁴ Vgl. etwa die Behauptung Zolbergs, wonach die Kontrollen als „*effective deterrent*“ wirkten, da die Zuwanderung in deren Folge sofort zurückging. ZOLBERG, *Global Movements*, S. 301.

⁴⁰⁵ Sciortino hat berechtigterweise gefordert, dass deutlicher zwischen diesen beiden Zielen der Zuwanderungspolitik differenziert werden sollte. SCIORTINO, *Toward a Political Sociology*, S. 213–228, 220.

⁴⁰⁶ THE TIMES, 3. Mai 1905 [eigene Übersetzung].

befragt. Als Leitlinie dieser Überprüfung galt 1905, dass die Passagiere entweder fünf Pfund plus jeweils zwei Pfund pro Familienangehörigem vorzeigen mussten – oder sie sollten nachweisen, dass sie die Mittel aufbringen konnten, um sich und ihre Angehörigen ausreichend zu ernähren. Im letztgenannten Fall waren die Beamten angehalten zu prüfen, ob die Befragten bereits ein „definitives Arbeitsangebot zu einem angemessenen Lohn“ vorweisen konnten. Auch zogen die Beamten in Betracht, wie sich die Arbeitsmarktlage im Berufsfeld der Einreisenden gestaltete.⁴⁰⁷ Des Weiteren sei zu prüfen, hieß es in den Akten des Innenministeriums, ob der Befragte „über irgendwelche englischen Sprachkenntnisse verfüge“⁴⁰⁸. Diese Vorgaben spiegeln die Bedenken wider, die im Vorfeld dazu beigetragen hatten, dass ein Gesetz erlassen und Zugangskontrollen errichtet wurden: Die britische Regierung hoffte zu verhindern, dass Migranten den einheimischen Arbeitsmarkt belasteten oder der Fürsorge anheim fielen und damit Kosten verursachten.

Die Vorschriften zur Einreise wurden jedoch hinfällig, sobald die Einreisewilligen beweisen konnten, dass sie politisch oder religiös verfolgt wurden, einer Verfolgung oder Bestrafung aus religiösen oder politischen Gründen zu entfliehen suchten oder aufgrund einer Straftat politischen Charakters bzw. einer religiös motivierten Verfolgung, die eine Gefahr für Leib und Leben oder die Inhaftierung mit sich brachte, Zuflucht suchten.⁴⁰⁹ Konnten Einreisende überzeugend ihren Status als Verfolgte nachweisen und wurden sie nicht bei der medizinischen Untersuchung als krank diagnostiziert, sollte ihnen gemäß des Aliens Act Zugang gewährt werden. Die Beweispflicht oblag hierbei den Einreisewilligen selbst. Allerdings wies das nun einer liberalen Regierung unterstellte Innenministerium unter Herbert Gladstone im März 1906 seine Beamten intern an, in derartigen Fällen im Zweifel für den oder die Betroffenen zu entscheiden.⁴¹⁰ Die Maßgabe des *benefit of the doubt* unterstreicht, wie wichtig es ist, sich der administrativen Praxis nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1906 zuzuwenden. Denn während die gesetzlichen Vorgaben des Aliens Act durchaus eine eher strikte Zugangspolitik erlaubt hätten, erleichterten zwei Faktoren die erfolgreiche Einreise nach England: Die Überprüfungen beschränkten sich nur auf einen kleinen Prozentsatz der Einreisenden, und die Betroffenen konnten Widerspruch gegen eine angeordnete Abweisung einlegen.

Die Grenzüberwachung war schwerlich lückenlos, sondern ließ vergleichsweise viele Möglichkeiten offen, nicht überprüft zu werden. Die Kontrollen fanden ausschließlich in „Zuwanderungshäfen“ statt, und nicht jeder Hafen war als sol-

⁴⁰⁷ TNA, HO 45/10326/131787. Vgl. auch die Empfehlungen des Aliens Act Committee. First Report to the Rt. Hon. A. Akers-Douglas (Home Office, Papers and Memoranda, 1892–1909).

⁴⁰⁸ TNA, ebd.

⁴⁰⁹ „that leave of land shall not be refused, on the ground of want of means or the probability of his becoming a charge on the rates, to any immigrant who *proves* that he is seeking admission to this country solely to avoid prosecution or punishment on religious or political grounds, or for an offence of a political character, or persecution involving danger of imprisonment or danger of life or limb, on account of religious belief.“ TNA, ebd.

⁴¹⁰ TNA, ebd., sowie LANDA, Alien Problem, S. 36f.

cher deklariert, sprich nicht überall waren Immigrationsbeamte stationiert. Jen-seits der Zuwanderungshäfen blieben den Einreisewilligen noch mehr als siebzig weitere Hafenstädte, in denen es keine Kontrollen gab.⁴¹¹ Hinzu kam, dass nicht jedes Schiff als ein *immigrant ship* galt, das kontrolliert werden musste: Als „Zuwandererschiff“ waren lediglich solche definiert, die mehr als zwanzig ausländische Zwischendeckpassagiere an Bord hatten. Und selbst davon wurden nicht alle überprüft. Dem Bericht des für den Aliens Act zuständigen Beamten im Innenministerium, W. Haldane Porter, zufolge, entging ein großer Prozentsatz der Migranten der Visierung.

Porter war als His Majesty's Inspector under the Act mit der Implementierung der Immigrationskontrollen beauftragt. Während er in enger Beziehung zu Major Evans Gordon und damit zu einem prominenten Vertreter der *anti-alienists* stand und wohl mit restriktiven Forderungen sympathisierte,⁴¹² war er maßgeblich daran beteiligt, den Immigration Service als einen separaten Zweig der Ministerialverwaltung zu etablieren. An dem Gesetz von 1905 übte er wiederholt Kritik und bezeichnete es als „in seiner Ausführung begrenzt“.⁴¹³ Und bezogen auf den Hafen von London konstatierte er in einem Bericht vom Februar 1907, dass dort von 8 280 Immigranten lediglich 3 520 im Rahmen des Aliens Act kontrolliert worden seien, während knapp 60% (4 760) der Passagiere der Überprüfung entgingen, indem sie auf Schiffen mit nur wenigen Passagieren einreisten. Porter ging sogar davon aus, dass bestimmte Schiffflinien ihre Transportpolitik extra auf die Vorgaben des Gesetzes abstimmten und ihre Überfahrten so organisierten, dass sich an Bord jeweils knapp unter zwanzig Zwischendeckreisende befanden, die auf diese Weise einer Visierung entgingen.⁴¹⁴ Da die Reedereien ein klares Interesse daran hatten, dass möglichst wenige ihrer Passagiere die Kontrollen durchliefen, könnte er mit seiner Vermutung durchaus richtig gelegen haben.

Unter dem Strich jedenfalls betrafen die Überprüfungen kaum alle Einreisewilligen. 1907 kamen von 61 758 ausländischen Passagieren, die sich in europäischen Häfen eingeschifft hatten und die gemäß der Vorgaben des Aliens Act kontrolliert werden mussten, 41 194 (66,7%) auf Immigrantenschiffen an.⁴¹⁵ Von den 61 758 strebten 8 906 Ziele jenseits des Vereinigten Königreichs an, 6 815 besaßen Rückfahrttickets in ein anderes Land, 12 001 waren Seeleute, bei 5 709 handelte es sich um rückkehrende Ansässige und 786 wurde die Einreise verwehrt, was letztlich

⁴¹¹ ROCHE, *The Key*, S. 74.

⁴¹² COHEN, *Shaping the Nation*, S. 351–373, hier S. 359. Roche, der in seinem Buch für eine restriktive Zugangspolitik plädiert, kommt dementsprechend zu einer positiven Beurteilung Haldane Porters. ROCHE, *The Key*.

⁴¹³ TNA, HO 45/10828/322712/25, Memorandum: „The Admission of Aliens To The United Kingdom“.

⁴¹⁴ „Since March 12th, of the 182 non-immigrant Batavia ships, 114 carried from 15 to 20 immigrants, of which no less than 64 had either 19 or 20 on board, 43 carried between 10 and 14, 22 between 5 and 9 and 3 between 1 and 4.“ TNA, HO 45/10326/131787, Bericht Haldane Porters vom 7. Februar 1907.

⁴¹⁵ Parl. Pap. (Commons), 1908, Bd. LXXXVII, Aliens Act 1905, Second Annual Report of His Majesty's Inspector under the Act, S. 941ff.

einen Rest von 27541 potentiell auf längere Dauer einreisenden ausländischen Passagieren übrig ließ. Nicht alle Ankommenden wurden kontrolliert, und die zuständigen Behörden hegten zudem den Verdacht, dass abgewiesene Migranten einfach den Modus ihrer Anreise veränderten und wiederkamen. So erklärte der für den Hafen von Grimsby zuständige Beamte in einem Bericht an das Innenministerium: „I have reason to believe that, in the case of Jews finally rejected here, some at least go no further than the Continent, but return to a Port other than Grimsby, either as Saloon Passengers or in Non-Immigrant Ships.“⁴¹⁶ Seine Worte illustrieren nicht nur sein Misstrauen speziell gegenüber den jüdischen Migranten, sie verweisen zudem auf die Lücken im britischen Grenzregime. De facto hätte ein derartiger Umweg die Reisekosten der betreffenden Reisenden deutlich erhöht, und es ist fraglich, ob sich viele eine abermalige Anreise – vor allem als Kabinenpassagiere – hätten leisten können. Dennoch ist die Beobachtung, dass es vergleichsweise viele Möglichkeiten gab, den Kontrollen auszuweichen, durchaus zutreffend.

Hinzu kam, dass vor 1914 Migranten, denen der Zutritt verwehrt wurde, das Recht besaßen, diese Entscheidung anzuzweifeln. Falls ihnen ein Immigrationsbeamter die Einreise verwehrt hatte, konnten die Betroffenen binnen 24 Stunden Einspruch erheben. Ihr Fall wurde dann einem Immigration Appeal Board (im Folgenden verkürzt „Immigrationsrat“) vorgelegt, der aus lokalen Bürgern bestand, die das Zugangsverbot revidieren konnten.⁴¹⁷ Die Immigrationsräte waren keine gerichtliche Instanz. Sie bestanden aus ehrenamtlichen Vertretern, die in verschiedenen Hafenstädten halfen, in individuellen Fällen über Zulassung oder Abweisung zu entscheiden. Die Boards bewirkten zweierlei: Sie erweiterten zum einen die Rechte der Einreisewilligen, indem sie als eine zweite Instanz die Entscheidung der Grenzbeamten prüften und damit einer willkürlichen Verwaltungspraxis entgegenwirkten. Zum anderen fungierten sie als eine Art demokratisches Element, da in den Räten zivilgesellschaftliche Gruppen die staatliche Politik zumindest punktuell kontrollieren konnten – eine Möglichkeit, die vor allem die jüdischen Organisationen nutzten, um die Interessen einreisender Glaubensgenossinnen und -genossen zu vertreten.

Im Januar 1911 kamen im Hafen von Southampton zwei Brüder russischer Staatsangehörigkeit namens Adolfo und Samuel Viceman an. Da sie nicht in der Position schienen, sich und ihre Angehörigen ausreichend zu ernähren, lehnte der Immigrationsbeamte ihre Einreise ab. Die beiden protestierten jedoch gegen die Entscheidung, und das Immigration Board trat zu einer Sitzung zusammen.⁴¹⁸ Im Laufe der Beratungen befragten die Kommissionsmitglieder unter anderem einen bereits in England ansässigen Möbeltischler aus Whitechapel, der erklärte, dass die beiden Brüder bereits früher für ihn gearbeitet hätten, und der versicherte, er wäre bereit, sie wieder bei sich zu beschäftigen. Daraufhin befragt, ob er nicht

⁴¹⁶ TNA, HO 45/10341/139774, Bericht des Inspektors aus Grimsby, 5. November 1906.

⁴¹⁷ LANDA, Alien Problem, S. 200–229; SILBLEY und ELIAS, The Aliens Act, S. 54.

⁴¹⁸ Diesbezügliche Notiz (mitsamt eines Gesprächsprotokolls) in THE STANDARD, 25. Januar 1911.

einen Engländer für diese Arbeit einstellen könne, verneinte er. Und auf die Höhe des gezahlten Lohns hin angesprochen, erklärte er, bis zu drei Pfund pro Woche zu zahlen. Allerdings gab Adolfo Viceman im Laufe der Verhandlungen zu, dass früher die Löhne in der besagten Werkstatt zu schlechten Zeiten auch mal nur 25 Shilling pro Woche betrugen. Insgesamt verdeutlicht der Verlauf der Verhandlung, wie wichtig der potentielle Einfluss der Migranten auf den Arbeitsmarkt – ihr Beruf, ihre Anstellung, ihre Entlohnung – für deren Zulassung war. Im Fall der Gebrüder Viceman beschloss der Rat jedenfalls, sie nicht zuzulassen, und bestätigte damit die Entscheidung des Grenzbeamten.⁴¹⁹

Die Boards gab es in jedem größeren Hafen, die Mitarbeit war ehrenamtlich. Die Mitglieder hatten verschiedene gesellschaftliche Positionen inne, sollten aber möglichst über geschäftliche, administrative oder über Erfahrungen als Friedensrichter verfügen.⁴²⁰ Sie wurden einberufen, sowie ein Einreisewilliger Einspruch gegen seine Abweisung erhob. Bei den Sitzungen wurden die Abgelehnten selbst gehört, der zuständige Immigrationsbeamte trug vor und es konnten, wie im oben geschilderten Fall der Möbeltischler, weitere Personen befragt werden. Es war durchaus üblich, dass Verwandte, Bekannte oder ansässige Geschäftsleute für die Einreisewilligen eintraten und ihnen eine Tätigkeit in Aussicht stellten. Da gerade die Angst, die Fremden könnten nicht ausreichend für ihren Unterhalt sorgen, einen Grund für ihre Abweisung darstellte, hatten derartige Versicherungen durchaus Aussicht auf Erfolg. Es scheint jedoch, als wenn keineswegs alle Versprechen gegenüber den Räten auch eingehalten wurden. In einem Schreiben, in dem sich das Innenministerium 1913 an das London Committee of Deputies of the British Jews, einer Organisation für die Belange der jüdischen Gemeinschaft, wandte, heißt es, die Einsprüche vor den Räten seien oftmals erfolgreich, wenn eine Zusage vorliege, dass der Abgelehnte angestellt oder anderweitig unterstützt werde. Doch habe man festgestellt, dass „in einem sehr großen Teil der Fälle“ diese Zusicherungen nicht eingehalten wurden.⁴²¹ Der beiliegenden Liste zufolge waren im März des Jahres von 28 dem Londoner Board gegebenen Garantien, Immigranten Arbeit zu geben, nur 21% eingehalten worden. In den übrigen Fällen waren die Arbeiter jeweils nur für wenige Wochen oder bis zu zwei Monate lang – anstatt des versprochenen halben Jahres – beschäftigt worden.⁴²² Wie repräsentativ diese Angaben waren, lässt sich nicht genau feststellen. Eine umfassende Übersicht über die Verpflichtungen gegenüber den verschiedenen Immigrationsräten existiert nicht. Da die Fürsprecher keine Strafverfolgung fürchten mussten, erscheint es allerdings plausibel, dass nicht alle von ihnen sich an ihre Zusagen hielten.

Gerade jüdische Organisationen wie das Board of Deputies, das Jews' Temporary Shelter in London oder das Russo-Jewish Committee engagierten sich, um ausländischen Migranten die Einreise zu ermöglichen, bzw. sie bei ihrem Ein-

⁴¹⁹ Ebd.

⁴²⁰ Vgl. die Empfehlungen des Aliens Act Committee, S. 3.

⁴²¹ TNA, HO 45/24610, Entwurf des Schreibens vom 25. November 1913.

⁴²² TNA, HO 45/24610, Guarantees given to the London Immigration Board.

spruch zu unterstützen. Das Shelter arbeitete beispielsweise mit Partner-Organisationen auf dem europäischen Festland zusammen: Bevor neu Zureisende nach England kamen, versuchten die Mitarbeiter, den Kontakt zu deren Angehörigen, Bekannten und möglichen britischen Arbeitgebern aufzunehmen, so dass die Neuankömmlinge den Grenzbeamten bei ihrer Einreise konkrete Adressen und Bezugspersonen nennen konnten und man auf ihren Empfang vorbereitet war.⁴²³ Davon abgesehen waren Repräsentanten jüdischer Institutionen häufig in den Immigration Boards vertreten. Außerdem berichtete der *Jewish Chronicle* regelmäßig über die Sitzungen des für den Londoner Hafen zuständigen Boards. Da die Zeitung nach 1905 in der Regel die Partei der Einreisewilligen ergriff, fungierte sie auf diese Weise als kritische Öffentlichkeit.⁴²⁴

Außerdem bemühten sich die jüdischen Organisationen um Rechtsbeihilfe für die Appellanten.⁴²⁵ Obwohl es sich bei den Immigrationsräten nicht um Gerichte handelte, konnten die ausländischen Migranten Anwälte hinzuziehen, die sie bei ihrem Einspruch unterstützten. Derartiger Rechtsbeistand wurde häufig geleistet. Das Londoner Committee of Deputies of the British Jews etwa erklärte, in der Zeit von Anfang Februar bis Anfang August 1913 in 282 Fällen einen Anwalt angewiesen zu haben, abgewiesene Passagiere zu vertreten. 198 dieser Einsprüche waren erfolgreich.⁴²⁶ Da 1912/13 im Londoner Hafen die Grenzbeamten in insgesamt 673 Fällen Einreisewillige abgewiesen hatten, ist das eine vergleichsweise hohe Zahl – zumal das Committee of Deputies keinesfalls die einzige Institution war, die einen Anwalt mit der Vertretung ausländischer Einreisewilliger beauftragte.⁴²⁷ Hinzu kam, dass die Organisationen ihre Rechtsvertreter unterstützten, indem sie Informationen über die Appellanten sammelten, vor Ort mit deren Freunden oder Verwandten sprachen und auf diese Weise den Anwälten Material für die Verhandlungen des Boards lieferten.⁴²⁸ Da das Recht auf Einspruch nur binnen der ersten 24 Stunden nach der Einreise galt und die Immigrationsräte rasch einberufen wurden, blieb den Organisationen für diese Recherchen allerdings wenig Zeit. Zeitgleich mit ihnen bemühte sich zudem meist ein Grenzbeamter oder ein von ihm Beauftragter darum, genaueres über das Umfeld der Appellanten zu erfahren.⁴²⁹

⁴²³ LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, 26th Annual Report (1910–11), London 1912, S. 8.

⁴²⁴ Zur spannungsreichen Auseinandersetzung des *Jewish Chronicle* mit der Einwanderungsfrage vor 1900 vgl. SCHONEBOHM, Ostjuden in London.

⁴²⁵ Siehe z. B. Protection of Jewish Interests, THE STANDARD, 30. Januar 1911.

⁴²⁶ TNA, HO 45/24610, Schreiben vom 4. November 1913.

⁴²⁷ LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, 26th Annual Report (1910–11), London 1912; LMA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, Some Reminiscences, S. 62 (keine durchgehende Paginierung).

⁴²⁸ Vgl. den diesbezüglichen Bericht des Temporary Shelter, das in diesem Zusammenhang mit dem Conjoint Committee of the B'nai B'rith kooperierte und berichtete, im vorangegangenen Jahr 44 abgewiesenen Ausländern mit Rechtsbeistand geholfen zu haben, von denen 28 erfolgreich Einspruch erhoben. LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, 26th Annual Report (1910–11), London 1912, S. 8. Siehe dazu auch LMA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, Some Reminiscences.

⁴²⁹ LANDA, Alien Problem, S. 203f.

Dennoch hatten Einsprüche vor den Räten durchaus Aussicht auf Erfolg. M. J. Landa, der selbst mehrere Jahre lang dem Londoner Immigration Board beisaß und sich für eine liberalere Zuwanderungspolitik engagierte, listete in einem 1911 veröffentlichten Buch die Abweisungen durch die Beamten und die Einsprüche vor den Boards auf (*siehe Tabelle 2*). Demnach stieg (mit Ausnahme von 1908) die Zahl der Abweisungen, während zeitgleich immer seltener Einspruch gegen die Entscheidungen der Grenzbeamten erhoben wurde. Sofern allerdings jemand gegen die ihm oder ihr verwehrte Einreise protestierte, waren die Aussichten auf Erfolg nicht schlecht: 1906 erwirkten über 50% der Appellanten vor den Räten erfolgreich ihre Genehmigung zur Einreise, 1909 waren es knapp 19%, und die Erfolgsrate lag im Schnitt bei immerhin 34,3%. Insgesamt gesehen bedeutete die einmal erfolgte Ablehnung im Großteil der Fälle jedoch die sofortige Abreise: Mit Ausnahme von 1906 mündeten 80 Prozent der erfolgten Abweisungen schließlich im Ausschluss der betreffenden Migranten.

Jahr	Abweisungen	Gehörte Einsprüche	Erfolgreiche Einsprüche	Anteil an den gehörten Einsprüchen in Prozent	Endgültige Ablehnungen	Anteil an den angeordneten Abweisungen in Prozent
1906	935	796	442	55,5	493	52,7
1907	975	601	173	28,8	802	82,3
1908	724	321	112	34,9	612	84,5
1909	1 456	581	109	18,8	1 347	92,5
1910	1 066	432	144	33,3	922	86,5
1911	1 053	324	104	32,1	949	90,1
1912	1 390	689	241	35	1 149	82,6

Tabelle 2: *Abweisungen Einreisender in den britischen Häfen und Einsprüche vor den Immigration Appeal Boards.*⁴³⁰

Die inspizierenden Grenzbeamten und in der Konsequenz auch die Immigrationsräte hatten dabei unter anderem darüber zu entscheiden, inwiefern jemand Asyl beanspruchen konnte. Der Aliens Act sah in einer vage gehaltenen Formulierung vor, Bedürftigen Asyl zu gewähren, sofern sie denn ihren Status als politisch oder religiös Verfolgte glaubhaft nachweisen konnten – und sofern sie nicht als krank diagnostiziert wurden. Da in den Medien infolge der Pogrome von 1905 wiederholt die Verfolgung der Juden in Russland kritisiert wurde, waren in der britischen Öffentlichkeit viele für deren Notlage sensibilisiert.⁴³¹ Selbst *anti-alienists* konzidierten, es sei angebracht, Bedürftigen Asyl zu gewähren – wenngleich sie mutmaßten, die Maßgabe könne von Migranten missbraucht werden, die verfolgt zu werden behaupteten, ohne dass das der Fall sei. Doch waren die zustän-

⁴³⁰ Basierend auf LANDA, Alien Problem, S.228; sowie Parl. Pap. (Commons), 1912–13, Bd.LX, S.564f.

⁴³¹ Vielfach wurde in diesem Zusammenhang auf die in der Tat lange Tradition der Zuflucht für Verfolgte in England verwiesen. Zur Viktorianischen Zeit vgl. PORTER, The Refugee Question.

digen Beamten und Ratsmitglieder mitunter ratlos, wenn es dazu kam, über den Verfolgtenstatus einer Person zu entscheiden. So wandte sich ein Immigration Board gleich nach Inkrafttreten des Gesetzes an das Innenministerium und legte den Beamten den Fall Moische Smolenski vor.⁴³²

Der russische Jude Smolenski hatte ausgesagt, dass er als Soldat in der russischen Armee unerlaubt die Truppe verlassen hatte, um einem befreundeten Juden zu helfen, der im Zuge antijüdischer Unruhen vom Mob bedroht wurde. Da er infolgedessen als Deserteur harte Strafen zu befürchten hatte, sei er emigriert. Die Mitglieder des Board wollten nun wissen, ob Smolenski zum einen als politisch oder religiös verfolgt gelten konnte – und ob zum anderen überhaupt Juden, die dem russischen Militärdienst zu entgehen suchten oder die desertiert waren, um einer militärischen Bestrafung zu entgehen, einen Status als Verfolgte besaßen. Die Antwort des Innenministeriums verdeutlicht dessen insgesamt zurückhaltende Haltung in solchen Fragen. Allgemein müssten, hieß es, bei jedem Fall die individuellen Umstände geprüft werden.⁴³³ Der Akt der Desertion etwa könne politisch motiviert sein. Er könne aber auch unpolitisch sein. Die Vagheit dieser Aussage legt nahe, dass man im Ministerium auf die eigenständige Arbeit der Beamten und Räte vertraute und sich auf keine klare politische Linie festlegen wollte. Zwar erklärte das Innenministerium nur wenig später, im Zweifel solle stets im Sinne derjenigen entschieden werden, die Zuflucht erbaten.⁴³⁴ Zugleich war aber die Zahl derer, die als Asylsuchende einreisen durften, verschwindend gering. 1910 etwa listete Haldane Porter in seinem Bericht für das Parlament nur fünf Migranten auf, die als Flüchtlinge zugelassen worden waren.⁴³⁵ Das zugestandene Recht auf Asyl blieb demnach fast ungenutzt.⁴³⁶

Sowohl die Kontrolle ankommender Passagiere als auch die Praxis der Immigrationsräte, die stark von deren personeller Zusammensetzung abhing, variierte von Hafen zu Hafen. In einigen Hafenstädten, wie etwa in Newhaven, wurden anteilig sehr viel mehr ankommende Zwischendeckpassagiere kontrolliert (98% im Jahr 1907) als in anderen Häfen, wie etwa in London (38% im selben Jahr), obwohl in Newhaven jährlich mehr ausländische Passagiere auf Zuwandererschiffen ankamen.⁴³⁷ Hinzu kam, dass die Immigration Boards unterschiedlich strikt in ihren Entscheidungen war. In Newhaven etwa wurden 1907 257 Anreisende abgewiesen, von denen lediglich 48 Einspruch einlegten, von denen wieder-

⁴³² TNA, HO 45/10327/132181/11.

⁴³³ TNA, HO 45/10327/132181/11, Memorandum Pedder.

⁴³⁴ LANDA, Alien Problem, S. 200.

⁴³⁵ Parl. Pap. (Commons), 1911, Bd. X, Fifth Annual Report, S. 36.

⁴³⁶ Entweder wurde es deswegen wenig in Anspruch genommen, weil Einreisewillige auch ohne, dass sie auf ihren Status als Verfolgte verwiesen, ins Land gelangten, oder es wurde von den Grenzbeamten als Einreisegrund selten akzeptiert. Ein cursorischer Blick in den *Jewish Chronicle* und die Berichte über die Sitzungen der Immigration Boards legt allerdings nahe, dass Einreisende sich durchaus wiederholt auf das Recht auf politisches Asyl beriefen.

⁴³⁷ Parl. Pap. (Commons), 1908, Bd. LXXXVII, Aliens Act 1905, Second Annual Report of His Majesty's Inspector under the Act, S. 941ff.

rum nur 9 erfolgreich waren, 1909 führten dort 522 Abweisungen zu 93 Einsprüchen, von denen wiederum lediglich 6 erfolgreich waren.⁴³⁸ Damit appellierten nicht nur wenige gegen die ihnen verwehrte Einreise, sondern es waren auch auffallend wenige Appelle erfolgreich. Dagegen vermitteln die Berichte des Temporary Shelter für London ein anderes Bild: Dort protestierte im Schnitt die Hälfte der Abgewiesenen erfolgreich vor dem Appeal Board (*siehe Tabelle 3*).⁴³⁹ In London abgewiesene Migranten legten damit häufiger Einspruch ein und waren insgesamt mit ihren Appellen erfolgreicher als in anderen Häfen, wie Newhaven oder Harwich.⁴⁴⁰ Überhaupt lag landesweit die Rate der Ablehnungen durch die Immigrationsräte höher als in London. Aus Sicht der Migranten konnte es demzufolge einen Unterschied machen, in welchem Hafen sie eintrafen. Abhängig von den zuständigen Beamten, der Zusammensetzung der Appeal Boards und dem jeweiligen Engagement der Hilfsorganisationen – die mit dem Temporary Shelter gerade in der Metropole stark vertreten waren – variierte auf lokaler Ebene die administrative Praxis und infolgedessen auch die Reichweite der staatlichen Regulierungsbemühungen.

Jahr	Abweisungen gemäß Aliens Act	Einreise von den Appeal Boards genehmigt	Genehmigte Einreisen in Prozent	Endgültig abgewiesen
1906	351	222	63,25	129
1906–07	229	113	49,34	116
1907–08	114	55	48,25	59
1908–09	127	35	27,56	92
1909–10	219	114	52,05	105
1910–11	92	39	42,39	53
1911–12	184	100	54,35	84
1912–13	673	367	54,53	306
1913–14	229	116	50,66	113
Insgesamt	2218	1161	52,34	1057

Tabelle 3: *Liste ausländischer Zwischendeckspassagiere, die im Hafen von London abgewiesen wurden oder erfolgreich Einspruch einlegten.*⁴⁴¹

Die Abweisungen selbst implementierten in erster Linie eine Form des sozialen, in zweiter Linie des sanitär-medizinischen Ausschlusses, wobei, wie im vorherigen

⁴³⁸ Angaben nach LANDA, Alien Problem, S.230.

⁴³⁹ Laut dem Innenministerium hatten Einsprüche vor den Londoner Appeal Boards zwischen 1906 und 1909 in 56% der Fälle Erfolg. Genau genommen in 568 von 1046 erhobenen Einsprüchen. TNA, HO 45/10347/143271.

⁴⁴⁰ Das suggerieren auch die offiziellen Angaben für Oktober bis Dezember 1912 in Parl. Pap. (Commons), 1912–13, Bd.LX, S.564f.

⁴⁴¹ Basierend auf den Angaben in den jährlichen Berichten des Shelters, LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, Annual Reports, 1907–1914, sowie der Übersicht in LMA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, Some Reminiscences.

Kapitel gezeigt wurde, die medizinischen Untersuchungen eng mit sozialen und ethnisierten Exklusionszielen verschränkt waren. 1907 verwehrten die britischen Immigrationsbeamten beispielsweise 975 Passagieren den Zutritt und begründeten 531 (54,5%) der Ablehnungen damit, dass die Anreisenden nicht genügend Mittel besaßen oder nicht in ausreichendem Maße für ihren eigenen Unterhalt sorgen konnten.⁴⁴² 443 der Abweisungen waren dagegen medizinisch begründet, und eine Abweisung betraf einen Passagier, der zuvor aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen worden war und nun zurückzukehren suchte. Von den Personen, die dagegen Einspruch einlegten, hatten dabei solche geringfügig mehr Aussicht auf Erfolg, die sich auf die wirtschaftliche Lage bezogen – und das wohl vor allem deswegen, weil eine medizinische Diagnose vor den Immigrationsräten schwerer zu entkräften war als die Einschätzung der künftigen sozialen Lage.⁴⁴³

Insgesamt gesehen war die Rate derer, die nicht einreisen durften, gering.⁴⁴⁴ 1907 etwa lag der Prozentsatz der bei Grenzkontrollen Abgewiesenen lediglich bei 0,17% der Ankommenden.⁴⁴⁵ Allerdings war die von britischen Politikern wiederholt geäußerte Hoffnung, das bloße Vorhandensein der Kontrolle bedeute eine effektive Abschreckung, nicht von der Hand zu weisen. Doch diese Behauptung lässt sich zweifelsfrei schwer belegen. Sah jemand von vorneherein davon ab, die Reise anzutreten, tauchte er oder sie in keiner Statistik auf. Es erscheint jedoch naheliegend, dass Migranten, die um die Installierung von Kontrollen wussten, beim Erwerb eines Überfahrt-Tickets zögerlicher waren als vor 1905. Insgesamt jedenfalls nahm nach 1905 der Umfang der Zuwanderung ab. Die Anzahl der Immigranten aus Russland etwa sank von 12481 im Jahr 1906 auf 4233 im Jahr 1910.⁴⁴⁶ Ebenso verminderte sich die Zahl der in London aus den verschiedenen kontinentalen Häfen eintreffenden Immigranten deutlich und machte bereits 1909 nur noch 40% des Umfangs von 1906 aus.⁴⁴⁷

⁴⁴² Parl. Pap. (Commons), 1908, Bd. LXXXVII, Aliens Act 1905, Second Annual Report of His Majesty's Inspector under the Act, S. 941ff.

⁴⁴³ Angaben gemäß des offiziellen Berichtes für das Parlament, ebd. Während eigentlich die Ausschlussrate aufgrund medizinischer Kriterien geringer war als die sozial begründete, machte sie infolge der Entscheidungen durch die Immigrationsräte knapp die Hälfte der Gründe für die verwehrte Einreise aus.

⁴⁴⁴ Allerdings kamen zu den angeführten Zahlen noch jene Transitmigranten hinzu, die von den Schifflinien in den britischen Abfahrthäfen abgewiesen und wieder zurückgeschickt wurden. Ihre Zahl war aber gering.

⁴⁴⁵ 1907 kamen insgesamt 480743 Passagiere in britischen Häfen an, knapp Dreiviertel davon auf Immigrantenschiffen. Die Rate der bei den Grenzkontrollen endgültig Ausgeschlossenen betrug damit lediglich 0,17%.

⁴⁴⁶ FELDMAN, *The Importance*, S. 76. Feldman bezieht sich hierbei auf Parl. Pap (Commons), 1911, Bd. X, Fifth Annual Report of HM Inspector under the Aliens Act, S. 35.

⁴⁴⁷ Vgl. die Angaben des Innenministeriums zu den in London ankommenden Immigranten aus Rotterdam, Hamburg und Bremen sowie aus den russischen und skandinavischen Häfen in TNA, HO 45/10347/143271. Demnach kamen 1906 6249 Personen auf *Non-Immigrant Ships* an, gegenüber 8693 auf *Immigrant Ships* Ankommenden. 1907 waren es 6005 gegenüber 5257 Personen, 1908 dann 5074 gegenüber 2993 und 1909 schließlich 2993 auf *Non-Immigrant Ships* Ankommende gegenüber 2978 auf *Immigrant Ships* Anreisenden.

Überhaupt war für diejenigen, die nicht einreisen durften, die Entscheidung der Grenzbeamten folgeschwer. Das wird besonders an Fällen deutlich, bei denen Familien getrennt zu werden drohten. Das Temporary Shelter berichtete über ein sechsjähriges russisches Mädchen, das 1909/10 mit seiner Mutter und seinen Geschwistern ankam, um in England zu seinem Vater zu stoßen.⁴⁴⁸ Nachdem der zuständige Beamte zunächst der gesamten Familie die Einreise verwehrt hatte, da das Mädchen an Favus litt, gewährte der Immigrationsrat nach einer Anhörung dann sämtlichen Familienangehörigen Zugang – mit Ausnahme des Mädchens, das zurück nach Russland geschickt werden sollte. Erst den Autoritäten des Temporary Shelter gelang es mit Hilfe ihres Anwalts auszuhandeln, dass das Kind in der Obhut des Shelter blieb und dort isoliert beherbergt wurde, bis es gesund war. Das Immigration Board revidierte daraufhin seine ursprüngliche Entscheidung, und das Mädchen blieb bei der Familie in England.⁴⁴⁹ Und dabei handelte es sich nicht um einen Einzelfall. Allein im Jahresbericht des Shelter von 1912 tauchen die Schilderungen eines siebenjährigen, an Favus erkrankten Jungen, sowie zweier an einer Kopfhauterkrankung leidenden Kinder auf, die abermals lediglich durch das Engagement der Organisation vor der erzwungenen Rückreise bewahrt wurden.⁴⁵⁰ Die Berichte des Shelter erzählen damit zwei Geschichten: Sie zeigen, dass die Grenzbeamten bei ihren Entscheidungen nicht durchweg Milde walten ließen – und sie unterstreichen den vergleichsweise großen Einfluss der Hilfsorganisationen auf die Kontrolle der Einreise. Insgesamt betrachtet, und darauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen, war die Haltung der britisch-jüdischen Gemeinschaft zur osteuropäischen Zuwanderung jedoch in vielerlei Hinsicht ambivalent. Dazu trug vor allem die Befürchtung bei, dass ein Zuwachs an sozial schwachen Migranten in Teilen der britischen Gesellschaft zu einer feindseligen Haltung führen und in einem allgemeinen Erstarken antisemitischer Strömungen münden könnte, das wiederum sämtlichen Juden schaden würde. Gegenüber den Behörden traten die jüdischen Organisationen nach 1905 jedoch vor allem als Fürsprecher der russischen Glaubensgenossinnen und -genossen auf.

Generell war die Haltung der britischen Zeitgenossen zur Praxis der Appeal Boards zwiespältig. Denjenigen, die sich für eine restriktivere Politik aussprachen, waren die Räte ein Dorn im Auge. Dafür ist die Kritik des eingangs zitierten Untersekretärs im Innenministerium, Edward Troup, charakteristisch, in dessen Augen die Immigrationsräte maßgeblich zu einer laxen Zuwanderungspolitik beitrugen.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, 25th Annual Report, 1909–10, London 1911, S. 6.

⁴⁴⁹ Zu einem ähnlich gelagerten Fall vgl. auch die Meldung zur Sitzung des Alien Immigration Board im *JEWISH CHRONICLE*, 22. Mai 1914.

⁴⁵⁰ LMA/4184/02/01/002, Jews' Temporary Shelter, 27th Annual Report, 1911–12, London 1913, S. 8.

⁴⁵¹ „[...] and even where the Aliens Officers found good reason to refuse leave to land, their decisions were constantly over-ridden by the statutory appeal boards in a way that made effective enforcement of the restrictions almost impossible.“ TROUP, Home Office, S. 143.

Nachdem die Räte bei Kriegsausbruch 1914 abgeschafft worden waren, bemühten sich insbesondere Vertreter der jüdischen Community in den zwanziger Jahren, deren Wiedereinführung zu erreichen, stießen aber bei den Beamten des Innenministeriums auf Widerstand. Die Anhänger einer möglichst offenen Asyl- und Zuwanderungspolitik wiederum kritisierten die mangelnde Liberalität der Immigration Appeal Boards. J. H. Polak, ein aktives Mitglied der jüdischen Gemeinde, wandte sich im Oktober 1913 an den Innenminister Reginald McKenna. Er sei, erklärte er, ein Mitglied des Immigration Board im Londoner Hafen und habe mehrfach als dessen Vorsitzender gewirkt. Bei dieser Gelegenheit habe er derart oft erlebt, dass Migranten durch das Board harsch behandelt worden seien, dass er sich teilweise nach den Sitzungen gefragt habe, was mit dem „Sinn für Fair Play“ geschehen sei, der doch eigentlich als die dominante Eigenschaft des Engländer gelte.⁴⁵² Und der zuvor erwähnte Publizist M. J. Landa kritisierte nicht nur wiederholt die Nachlässigkeit der Immigrationsbeamten, sondern auch die mangelnde Vertrautheit der Boards mit der Gesetzeslage und den Lebensumständen der Ankommenden sowie die Tatsache, dass sie für ihre Entscheidungen nirgends zur Verantwortung gezogen werden konnten.⁴⁵³ Er wies zudem darauf hin, dass statistisch die Abweisungen zunahmen, und kritisierte, dass die Atmosphäre bei den Anhörungen die Migranten verunsichern musste, da sie oftmals kein Englisch verstanden und auf einen Dolmetscher angewiesen waren.⁴⁵⁴

Diese divergierenden Stimmen spiegeln die Tatsache wider, dass man sich in der britischen Gesellschaft vor 1914 in der Zustimmung für den Aliens Act keineswegs einig war. Erhitzte Debatten um die jüdische Zuwanderung aus Osteuropa hatten 1905 noch unter der konservativen Regierung zur Verabschiedung des Gesetzes geführt, eine Entwicklung, die David Feldman als einen der „Wendepunkte auf dem Weg zum Verfall des liberalen Englands“ bezeichnete.⁴⁵⁵ In der Tat stellte der Aliens Act eine Zäsur dar. Während es zuvor in Großbritannien keine nennenswerte Form der Migrationskontrolle gegeben hatte, erlaubte das Gesetz den staatlichen Autoritäten nun eine Regulierung der Zuwanderung. Und obschon weder die Zahl der Abgewiesenen noch die der Ausgewiesenen hoch war, lässt sich schwerlich übersehen, dass der Act den Weg für die weitaus strikteren Maßnahmenkataloge von 1914 und 1919 ebnete. Die Vorgaben von 1905 erlaubten die Etablierung einer Infrastruktur der Kontrolle an den Grenzen und initiierten den Aufbau eines administrativen Apparates, der in den Folgejahren noch ausgeweitet wurde. Zwar wiesen die Grenzkontrollen in der Praxis große Lücken auf, die Implementierung der staatlichen Vorgaben variierte von Hafen zu Hafen, und die Appeal Boards ebenso wie das (in der Praxis kaum gewährte) Recht auf Asyl ließen den Willen erkennen, die individuellen Notlagen Einreisewilliger in Betracht zu ziehen. Aber diese Zugeständnisse an liberale Positionen mündeten nicht in

⁴⁵² TNA, HO 45/24610, Brief J. H. Polak, 22. Oktober 1913.

⁴⁵³ LANDA, Alien Problem, S. 213–28.

⁴⁵⁴ Ebd., S. 205–213, 228–231.

⁴⁵⁵ FELDMAN, The Importance, S. 57.

einem stufenweisen Abbau restriktiver Tendenzen. Vielmehr markierten die Maßnahmen von 1905 den Ausgangspunkt für eine mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs rasch voranschreitende Erweiterung der infrastrukturellen Macht des britischen Staates.

C) GRENZEN SETZEN – GRENZEN UMGEHEN: ÜBER DIE FUNKTION UND REICHWEITE DER STAATLICHEN KONTROLLBEMÜHUNGEN

Weder das deutsch-preußische noch das britische Migrationsregime zielten nach 1880 darauf ab, die Zuwanderung vollständig zu unterbinden. Vielmehr resultierten beide Regime in einer Form der politischen Selektivität, die den Zugang bestimmter Migrantengruppen zum Land, zu bestimmten Tätigkeitsfeldern und zum langfristigen Aufenthalt regulierte. Insofern implementierten die preußische Legitimierungs- und Abschiebepolitik sowie die britische Inspektion ankommender Passagiere Hierarchien des Ausschlusses: In beiden Ländern blieben wohlhabende Reisende in ihrer Freizügigkeit weitgehend unbehindert, während (wie auch die Ausweisungen verdeutlichen) sozial schwache Ausländerinnen und Ausländer eher an der Grenze abgewiesen wurden oder innerhalb des Landes in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt waren. Zudem folgten im Deutschen Reich die preußischen Maßnahmen einem nationalitätenpolitischen Primat und zielten darauf ab, den bleibenden Aufenthalt der ausländisch-polnischen sowie überhaupt der „slawischen“ Migranten zu verhindern. Vor diesem Hintergrund führten die Maßnahmen nicht nur zu einer unterschiedlichen Behandlung von einheimischen und ausländischen Arbeitern, sondern differenzierten innerhalb der ausländischen Migranten nach deren Nationalität. Darin unterschieden sie sich maßgeblich von den britischen Bemühungen, die sich nach dem Erlass des Aliens Act von 1905 darauf konzentrierten, sozial „unerwünschte“ (kriminelle, erkrankte, bedürftige, sich prostituierende) Frauen und Männer an ihrer Einreise zu hindern.

Insofern rotierten das deutsch-preußische und das britische Migrationsregime um einen jeweils anderen Kern. Und während im Deutschen Reich und insbesondere in den preußischen Ostgebieten der bleibende Zuzug ausländischer Polen und Juden vor allem als nationale Gefährdung galt, erschienen die *alien immigrants* in Großbritannien primär als soziales Problem – das wiederum als Anzeichen einer wankenden nationalen und imperialen Stärke gedeutet wurde. In Preußen bezogen sich die Debatten um die ausländisch-polnischen Wanderarbeiter vornehmlich auf den ländlichen Raum, auf die agrarischen Gebiete im Osten und das (kolonial gerahmte) Verhältnis von deutscher und polnischer Bevölkerung dort. Dagegen konzentrierte sich die britische Diskussion auf den urbanen Raum und orientierte sich an der Zuwanderung in das Londoner East End. Sie war eng damit verknüpft, dass in den 1880er Jahren eine intensive Auseinandersetzung mit dem Problem der städtischen Armut einsetzte, und hing zudem mit den nach 1900 einsetzenden Befürchtungen zusammen, die sozialen Probleme der Metropole könnten Ausdruck einer generellen imperialen Schwäche sein. Infolgedessen

suchten die nach 1905 eingeführten Kontrollen, die Einreise einer „gefährlichen Klasse“ von ausländischen Immigranten zu verhindern und Personen auszuschließen, die eine potentielle Belastung des Arbeitsmarktes darstellten oder der Fürsorge anheim zu fallen drohten.

Wenngleich sehr unterschiedlich konturiert, folgte die Zuwanderungspolitik beider Länder einem nationalisierten Denken, das zwischen der eigenen und ausländischen Bevölkerung zu unterscheiden bestrebt war. Dazu zählte die gängige Behauptung, die fremden unterbötten und verdrängten die einheimischen Arbeiter. Diese Position wurde nur bedingt von der Arbeiterschaft selbst vertreten. Zwar warnten die Arbeiterparteien und Gewerkschaften vor einer Konkurrenz durch billig entlohnte ausländische Arbeiter, doch blieb in beiden Ländern die Position der Arbeiterbewegung letztlich ambivalent. Zahlreiche Vertreter drangen auf eine solidarische Haltung, und es spricht viel dafür, dass sich die Einstellung der organisierten Arbeiterschaft seit den 1880er Jahren änderte und solidarische Stimmen nach der Jahrhundertwende an Einfluss gewannen.⁴⁵⁶ Demgegenüber waren es die Mitglieder der herrschenden Schichten, die argumentierten, dass eine unkontrollierte Zuwanderung destabilisierend wirken und zu sozialen Unruhen führen würde: zu einer Verdrängung der deutschen Bevölkerung durch die polnische in den Ostgebieten, einer Verdrängung deutscher Arbeitskräfte durch ausländische Billiglohnarbeiter oder einer Verdrängung der Londoner Arbeiterklasse aus ihren Wohnungen und von ihren Arbeitsplätzen. Neben einer allgemeinen Nationalisierung der Politik, der Verbreitung sozialdarwinistischer Topoi und der Sorge um die wirtschaftliche oder politische Stärke des eigenen Staates trug die Angst der regierenden Schichten vor der „sozialen Frage“ in beiden Ländern dazu bei, eine unkontrollierte Zuwanderung als bedrohlich zu brandmarken.

Um allerdings die Reichweite der jeweiligen Kontrollpraktiken einschätzen zu können, ist es notwendig, die Handlungsweisen der Betroffenen in Betracht zu ziehen. Denn in beiden Staaten entwickelten Migrantinnen und Migranten Strategien, um mit den veränderten Bedingungen umzugehen, und erschwerten damit, neben weiteren Faktoren, ein rigides Verwaltungshandeln. Im deutschen Fall behinderte der hohe Bedarf an Arbeitskräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine effektive Umsetzung der Politik. Wirtschaftliche Interessen führten dazu, dass der ursprünglich angestrebte Zuwanderungsstopp für ausländische Polinnen und Polen aufgehoben und stattdessen eine politische Lösung gefunden wurde, die deren Beschäftigung erlaubte. Wie das Beispiel des Kontraktbruches veranschaulicht, waren zudem die Arbeitgeber aus wirtschaftlichem Kalkül dazu bereit, die

⁴⁵⁶ Diese Entwicklung wäre jedoch noch näher zu untersuchen. Vgl. aber zur Haltung der deutschen Arbeiterschaft (bzw. insbesondere der Freien Gewerkschaften) FORBERG, *Ausländerbeschäftigung*; sowie allgemeiner NICHTWEISS, *Saisonarbeiter*, S. 126f., 154–175. Vgl. zum britischen Fall LUNN, *Race Relations*, S. 1–29, sowie die stärker konzeptionellen Überlegungen zur Notwendigkeit eines differenzierteren Blicks auf das Verhältnis der britischen Arbeiterbewegung zur Einwanderung in: ders., *Immigration and Reaction*, S. 335–349, v.a. S. 344–349.

staatlichen Vorgaben zu umgehen, und unterliefen gemeinsam mit den betroffenen Migranten die Kontrollbemühungen.⁴⁵⁷ Schließlich stand auch die föderale Struktur des Deutschen Reichs einer allzu strikten Verwaltungspraxis, wie sie der preußischen Regierung idealiter vorgeschwebt hätte, entgegen. Durchaus nicht alle deutschen Länder schlossen sich dem restriktiven Kurs der preußischen Regierung an. Und sowohl die süddeutschen Staaten als auch die Hansestädte verfahren mit ausländischen Migranten liberaler, so dass Arbeitsmigranten über Ausweichmöglichkeiten verfügten, wenn sie der preußischen Politik entgehen wollten. Insofern war vor 1914 die Verwaltung der Arbeitsmigration im Deutschen Reich nicht einheitlich organisiert und in einer Reihe deutscher Länder waren ausländische Frauen und Männer in ihrem Alltag kaum eingeschränkt.

Während die deutsche Migrationspolitik mit Hilfe von Ministerialerlassen auf dem Verwaltungsweg formuliert wurde, war die britische Politik das Ergebnis eines parlamentarischen Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen politischen Lagern. Der Aliens Act von 1905, der bis zum Ersten Weltkrieg den Rahmen der britischen Politik gegenüber Immigranten vorgab, wies Spuren eines derartigen Verhandlungsprozesses auf. Obschon das Gesetz primär einen Erfolg der *anti-alienists* darstellte, waren die Appeal Boards oder die Asylrechtsklausel Zugeständnisse an jene Politiker, die Notlagen und Rechte der Migranten geltend machten und auf diese Weise einer restriktiven Politik entgegenstanden. Hinzu kam, dass der britische Staat des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts insofern ein „kleiner“, ein *Laissez-faire*-Staat war, als dessen Behörden in vielen – wenngleich nicht in allen Politikbereichen – mit einem schlanken und möglichst kostengünstigen Verwaltungsapparat operierten, während eine nennenswerte Expansion des Staates erst vergleichsweise spät im Rahmen der beiden Weltkriege einsetzte.⁴⁵⁸ Dieser Tradition entsprach es, dass die Kontrollen einreisender Passagiere sich nur auf einige Häfen beschränkten und dort wiederum nicht alle Schiffe einbezogen, so dass die Überprüfung der Einreisewilligen viele Lücken aufwies. Außerdem unterschied sich die Praxis der Zulassung von Hafen zu Hafen. Diese Abweichungen sind vermutlich in erster Linie den unterschiedlich stark vertretenen (zumeist jüdischen) Hilfsorganisationen zuzuschreiben, die harte Entscheidungen zu revidieren suchten. Abhängig von den zuständigen Beamten, der Zusammensetzung der Appeal Boards und dem jeweiligen zivilgesellschaftlichen Engagement der Hilfsorganisationen variierte auf lokaler Ebene die administrative Praxis und infolgedessen auch die Reichweite der staatlichen Regulierungsbemühungen.

In beiden Staaten trugen die genannten Faktoren dazu bei, dass ambitionierteren Kontrollvorstellungen zum Trotz die preußischen Beschäftigungs- und Abschiebe-

⁴⁵⁷ Hinzu kam, dass die geographische Lage des Deutschen Reichs und die langen Landesgrenzen zu Russland und Österreich-Ungarn eine effektive Grenzkontrolle erschwerten.

⁴⁵⁸ Vgl. dazu CRONIN, War, der in diesem Zusammenhang v. a. die starke Stellung des Schatzamtes und die britische Tradition der Steuerpolitik als Faktoren anführt, die ein Anwachsen des Staatsapparates lange behinderten. HURWITZ, State Intervention, betont ebenfalls die Bedeutung des Ersten Weltkriegs für die Zunahme staatlicher Interventionen.

vorschriften in der Praxis vielfach umgangen und an den britischen Grenzen nur ein geringer Prozentsatz der Einreisewilligen abgewiesen wurden. Das sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich in der Zuwanderungspolitik ein verstärktes Bemühen der beiden Staaten ausdrückte, die Mobilität ausländischer Staatsangehöriger zu erfassen und zu regulieren. Insbesondere in Großbritannien stellte diese Entwicklung einen deutlichen Bruch mit liberalen Traditionen dar. Von den Ausweisungen abgesehen, beschränkten sich die britischen Kontrollen vor 1914 allerdings auf die Überwachung der Grenzen, während Migranten innerhalb des Landes weitgehend unbehelligt blieben und nicht separat erfasst oder überprüft wurden. Im preußischen Fall dagegen resultierte das staatliche Bemühen in einem ungleich umfangreicheren (halb)staatlichen Apparat, der die Bewegung und Beschäftigung von Migranten auch innerhalb des Landes zu erfassen und zu steuern suchte. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und individuellen Migranten war das ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Migrationsregimen, der weitgehend der britischen *laissez-faire*-Tradition sowie der bürokratisch-interventionistischen Verwaltungstradition des preußischen Staates entsprach.

4. DIE ENTFERNUNG DER LÄSTIGEN AUS DEM STAATSGEBIETE: AUSWEISUNGEN ALS INSTRUMENTE DER MIGRATIONSKONTROLLE

Die Ausweisung im weitesten Sinne ist der Ausfluss der im Interesse der Allgemeinheit besorgten richtigen Verteilung schädlicher Glieder des Volkskörpers in staatlichem Gebiete; das letztere hat auch Raum für Böse und Schwache, die eben dahin gestellt werden müssen, wo sie am wenigsten schaden können.[...] Soweit eine Pflicht hierzu dem Staate nicht zuzumuten ist, wird er den Lästigen aus dem Staatsgebiete ganz entfernen können.⁴⁵⁹

Damals wie heute dienten Ausweisungen und Abschiebungen den Staaten als ein Instrument, um unerwünschte ausländische Staatsangehörige des Landes zu verweisen. Ausweisungen stellten rechtlich Gebietsverbote dar: Eine Person wurde durch den Staat aufgefordert, das jeweilige Staatsterritorium zu verlassen. Damit verbunden war meist die Anweisung, den betreffenden Staat künftig nicht wieder zu betreten.⁴⁶⁰ Anders als im aktuellen wurde im damaligen Sprachgebrauch zwischen Ausweisungen und Abschiebungen nicht immer klar unterschieden. Wenn überhaupt, bezog sich der Begriff der „Ausweisung“ eher auf den offiziellen Gebietsverweis – also die (gegebenenfalls auch per Zwang durchgesetzte) Aufforderung, das Staatsgebiet zu verlassen. Mit der „Abschiebung“ war dagegen eher der konkrete Rücktransport über die Grenze oder die Abschiebung ohne ein formel-

⁴⁵⁹ VON CONTA, Die Ausweisung, S. 1.

⁴⁶⁰ Zur rechtlichen Einordnung der Ausweisung siehe VON CONTA, Die Ausweisung; ISAY, Fremdenrecht, S. 199–247. WOLZENDORFF, Die polizeiliche Landesverweisung, S. 409–23. Vgl. zudem (wenngleich eher mit Blick auf die Rechtslage in der Weimarer Republik) die Dissertation von SCHWARTZ, Die Ausweisung.

les Übernahmeverfahren zwischen dem ausweisenden und aufnehmenden Staat gemeint. Zeitgleich bezog sich in Großbritannien der Begriff der *expulsion* eher auf einen Gebietsverweis, während mit *deportation* vornehmlich der eigentliche Abtransport gemeint war.

Dabei verlagerte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts die Befugnis, Unbefugte zu entfernen und auszuweisen, von der kommunalen auf die staatliche Ebene. Wie- sen früher städtische Autoritäten Arme, „Landstreicher“ und „Vagabunden“ aus ihrem Stadtgebiet aus, entwickelte sich die Ausweisung mit der zunehmenden Bedeutung staatlicher Macht zu einem Monopol des Staates. Im Zusammenhang mit Ausweisungen wurde so auch die Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen zentral: Während in den modernen Nationalstaaten die eigenen Staatsbürger stets einem Ausweisungsschutz unterlagen, war das bei ausländischen Bürgern während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts nicht der Fall. Sie konnten prinzipiell ausgewiesen werden.⁴⁶¹

Die Entwicklung des Ausweisungsrechts war eng verbunden mit dem Prozess einer „Nationalisierung des Sozialen“, wie ihn Gérard Noiriel eindrücklich am Beispiel Frankreichs beschrieben hat.⁴⁶² Während die Nationalstaaten sich darum bemühten, die eigenen Bürger stärker an den Staat zu binden, indem sie die Rechte und Privilegien dieser Zugehörigkeit definierten, betonten sie zugleich, wer nicht dazu gehörte: wer im räumlichen Sinn ausgeschlossen war, indem ihm oder ihr der Zugang zum Land verwehrt wurde, und wer dadurch ausgeschlossen blieb, dass ihm oder ihr die zivilen, politischen und sozialen Rechte versagt blieben, die Thomas H. Marshall als grundlegende Elemente der Staatsbürgerschaft definiert hat.⁴⁶³ Der Mobilisierung einer gemeinsamen Identität und den bürokratischen Techniken zur Identifizierung der eigenen Staatsangehörigen auf der einen Seite stand damit der Ausschluss der Ausländer von den Vergünstigungen des Sozialstaates auf der anderen Seite gegenüber. Nationale Bezüge lösten die lokalen ab, und „das Nationale“ wurde zum entscheidenden Kriterium für die Unterscheidung von Individuen. Laut Noiriel entfaltete diese Entwicklung in den 1880er und 1890er Jahren ihre volle Wirkmächtigkeit.⁴⁶⁴ Inwiefern das auch für andere Staaten zutraf, wäre zu überprüfen. Gerade am Beispiel der Ausweisungspraxis gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wird jedenfalls deutlich, welche Bedeutung der Staatsangehörigkeit und „dem Nationalen“ als zentralem Kriterium der Zugehörigkeit mittlerweile zukam.

Zwar unterschieden auch die europäischen Gesellschaften früherer Zeiten zwischen Zugehörigen und Fremden, doch entschied vor 1800 in der Regel die Mitgliedschaft in einer städtischen Gemeinschaft – und nicht die Staatsangehörigkeit

⁴⁶¹ Bei den wenigen Ausnahmen von dieser Regel handelte es sich zumeist um Ausweisungen der eigenen Bürger in Folge politischer Konflikte, wie etwa die Deportation französischer Kommandanten nach der Niederschlagung der Pariser Kommune 1871.

⁴⁶² NOIRIEL, Die Tyrannei.

⁴⁶³ MARSHALL, Bürgerrechte und soziale Klassen.

⁴⁶⁴ NOIRIEL, Die Tyrannei, S. 66–75, 294–298.

– darüber, ob jemand einen bestimmten Beruf ausüben durfte oder Armenfürsorge erhielt.⁴⁶⁵ Der Schutz vor Ausweisungen als ein Recht, das an die Staatsangehörigkeit gebunden war, bildete sich in Deutschland erst im Laufe des 19. Jahrhunderts heraus. Zuvor entsprach es dem gängigen Armenrecht, dass städtische Gemeinden all jene Armen, die kein Niederlassungsrecht besaßen, in deren Heimatort oder einen anderen Ort jenseits der Stadtgrenzen abschoben.⁴⁶⁶ Während des 19. Jahrhunderts entwickelten sich soziale Leistungen jedoch zunehmend zu einer Domäne des Staates. Und obgleich für die Zahlung der Armenfürsorge weiterhin Stadt und Gemeinde aufkamen, übernahmen Staaten dafür nun eine größere Verantwortung und wiesen den eigenen Staatsangehörigen eine für sie zuständige Kommune zu, während fremde Arme abgeschoben werden konnten.⁴⁶⁷ Gerade im deutschen Fall waren Ausweisungsrecht, Armenfürsorge und die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts eng miteinander verknüpft. Die deutschen Staaten erließen im Laufe des 19. Jahrhunderts eine Reihe von Gesetzen, in denen sie sich mit Fragen der Staatsangehörigkeit befassten, und schlossen untereinander Verträge ab, um festzulegen, wer ausgewiesen werden konnte und wer nicht. Im Zuge dessen konkretisierten sie auch die Kriterien für den Erwerb und Verlust der jeweiligen Staatsangehörigkeit.⁴⁶⁸ Außerdem begannen sie spätestens mit Abschluss des Gothaer Vertrags 1851 zwischen einer von außen kommenden Migration einerseits und Binnen-Wanderungen zwischen den deutschen Ländern andererseits zu unterscheiden. Dennoch blieb es auch nach 1871 prinzipiell möglich, einen preußischen (sächsischen, hessischen, etc.) Staatsangehörigen aus Bayern (Sachsen, Hessen etc.) zu verweisen, wenn er dort der Armenfürsorge zur Last gefallen oder als kriminell verurteilt worden war.⁴⁶⁹ Derartige interne Verweisungen waren jedoch selten. Und während die Ausweisung nicht-deutscher Staatsangehöriger jederzeit möglich war, konnten deutsche (preußische, sächsische, etc.) Staatsangehörige in keinem Fall aus dem Gebiet des Deutschen Reichs abgeschoben werden. Dieser Grundsatz galt auch in Großbritannien. Allerdings durften dort seit den 1820er Jahren fremde Untertanen ebenso wenig ausgewiesen werden. Zwar ließ ein Gesetz von 1848 theoretisch die Abschiebung von Personen zu, die die öffentliche Ordnung gefährdeten, aber die Vorschrift

⁴⁶⁵ FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 17; sowie zu der „frühen, pränationalen, prädemokratischen“ Entwicklung von Citizenship und der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Abschottung gegenüber migrierenden Armen BRUBAKER, *Citizenship*, S. 50–72, v. a. S. 64–72.

⁴⁶⁶ FAHRMEIR, *German Citizenships*, S. 726.

⁴⁶⁷ FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 22.

⁴⁶⁸ Während Andreas Fahrmeir davon ausgeht, dass die Ausweisungsverträge, die zwischen den deutschen Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts abgeschlossen wurden, Staatsangehörigkeitskriterien festlegten und damit langjährig Ansässige, die per Vertrag nicht abgeschoben werden durften, implizit die Staatsangehörigkeit erlangten (bzw. diejenige ihres Heimatstaats behielten), hat Eli Nathans auf die Lücken dieses Vertragsnetzes verwiesen. Er bezweifelt, dass die implizite Naturalisierung derart reibungslos vonstatten ging bzw. wirklich gleiche Rechte und einen sicheren Aufenthaltsstatus mit sich brachte. NATHANS, Rezension.

⁴⁶⁹ Zur Ausweisungspraxis der verschiedenen deutschen Länder in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. NATHANS, *Politics of Citizenship*, v. a. S. 21–24.

wurde kaum angewendet und war ab 1850 nicht mehr gültig.⁴⁷⁰ Bis 1905 waren damit Ausweisungen in Großbritannien überhaupt nicht üblich, wenngleich es durchaus möglich war, die Abreise unliebsamer Ausländer zu forcieren.⁴⁷¹

In der Ausweisungspolitik des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts verzahnte sich die exklusive Logik der Migrationskontrolle mit dem rechtlichen Rahmen der Staatsangehörigkeit. Während das Staatsangehörigkeitsrecht gesetzlich definierte, wer zur nationalen Gemeinschaft gehörte oder darin Aufnahme finden konnte, verdeutlichten Ausweisungen, welche Relevanz diese Zugehörigkeit im alltäglichen Leben besaß. Umso erstaunlicher ist es, dass in der mittlerweile reichhaltigen historischen Literatur zur Geschichte des Staatsangehörigkeitswesens der Ausweisungspraxis bisher wenig Beachtung geschenkt wurde.⁴⁷² Allgemein gibt es kaum Literatur, die sich mit Ausweisungen historisch auseinandersetzt.⁴⁷³ Das gilt nicht nur für Deutschland und Großbritannien. Auch die Ausweisungspolitik der übrigen europäischen Staaten ist von der Forschung bisher nur ungenügend behandelt worden. Die Analysen Frank Caesteckers, der sich vor allem mit Belgien beschäftigt, sowie die Überlegungen Leo Lucassens und Corrie van Eijls zur Politik der Niederlande geben eher erste Anhaltspunkte als genaue Einblicke in dieses Feld.⁴⁷⁴ Dabei verspricht gerade eine Analyse der Ausweisungspraxis wichtige Einblicke in die Ziele der Verwaltung von Migration sowie die Struktur und Reichweite der staatlichen Herrschaft über In- und Ausländer.

Während Staaten die eigenen Bürger nicht ausweisen konnten, waren sie umgekehrt verpflichtet, ihre von einem anderen Land ausgewiesenen Angehörigen bei

⁴⁷⁰ PANAYI, *German Immigration*, S.228f.; DINWIDDY, *Crown's Power*, S.193–211.

⁴⁷¹ FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S.193–197.

⁴⁷² Allerdings geht Fahrmeir in seiner Untersuchung der Zeit vor 1870 darauf ein. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S.187–196. BRUBAKER, *Citizenship*, behandelt Ausweisungen nicht, und selbst GOSEWINKEL, *Einbürgern und Ausschließen*, thematisiert sie nur am Rande. Beiden geht es letztlich stärker um die rechtlichen Setzungen als um deren administrative Konsequenzen. TREVISIOL, *Einbürgerungspraxis*, wendet sich zwar eher der Verwaltungspraxis zu, behandelt aber nur die Naturalisierungspraxis. NATHANS, *Politics of Citizenship*, S.118–129, thematisiert in seiner weit gespannten Analyse, die den Zeitraum von 1815 bis 2000 umfasst, die preußischen Ausweisungen von 1885/86, geht aber sonst nicht ausführlich auf das Thema ein. WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S.47–49, 60–63, spricht am Rande die Ausweisung osteuropäischer Juden aus Preußen an.

⁴⁷³ Vgl. allerdings die klassisch ereignisgeschichtliche Studie Neubachs zu den preußischen Massenausweisungen von 1885/86: NEUBACH, *Ausweisungen*. Ilse Reiter hat eine umfangreiche Analyse des österreichischen Ausweisungsrechts geschrieben, blendet die Verwaltungspraxis aber aus. REITER, *Ausgewiesen, abgeschoben*. Einige allgemeine Überlegungen zur europäischen – hier belgischen, niederländischen, französischen und preußischen – Ausweisungspolitik siehe bei CAESTECKER, *The Transformation*, S.120–137. Zur englischen Ausweisungspraxis vgl. COHEN, *Shaping the Nation*, S.351–373. Der Sammelband von HAHN et al. (Hrsg.), *Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung*, gibt einen breit angelegten Überblick über die Ausweisungspraxis von der Frühen Neuzeit bis in die heutige Zeit, wobei einige der Aufsätze sich Formen der Vertreibung und Zwangsmigration widmen – was zwar der Vielfalt dient, der inhaltlichen Kohärenz des Bandes aber schadet.

⁴⁷⁴ CAESTECKER, *The Transformation*; LUCASSEN, *Administrative*, S.327–42; VAN EIJL, *Tracing Back*.

sich wieder aufzunehmen. Damit überkreuzten sich die Staatsangehörigkeits- und Ausweisungsregelungen der verschiedenen Staaten. So konnte es z. B. sein, dass Emigranten nach einer längeren Abwesenheit ihre Staatsangehörigkeit verloren,⁴⁷⁵ aber in ihrem Aufenthaltsland noch nicht naturalisiert waren, de facto also zwischen die rechtlichen Vorgaben beider Länder fielen. Die Ausweisungspraxis verdeutlicht damit die Friktionen und Kohärenzen der verschiedenen staatlichen Politiken und muss in dieser transnationalen Dimension betrachtet werden.

Unter welchen Bedingungen es möglich war, Individuen oder Gruppen von Ausländern des Landes zu verweisen, variierte von Staat zu Staat. Nicht von ungefähr wurden in der deutschen Rechtsliteratur und in politischen Debatten des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts Ausweisungen häufig als Ausdruck eines sonst in vielerlei Hinsicht überwunden geglaubten Polizeistaates betrachtet.⁴⁷⁶ Die nicht gesetzlich geregelte, nicht auf Gerichtsurteilen basierende, durch individuelle Beamte verfügte Ausweisung galt in den Diskussionen um die polizei- oder rechtsstaatliche Natur der deutschen Herrschaft als deutliches Indiz staatlicher Willkür. Daran anknüpfend, wird für die vergleichende Analyse der Ausweisungen als einem Element des britischen und deutschen Migrationsregimes nicht nur die Frage relevant, warum und in welchem Umfang beide Staaten Ausländer auswiesen, sondern durchaus auch, wie genau sie das taten. Wer durfte Ausweisungen anordnen? Basierten die jeweiligen Entscheidungen auf Gerichtsurteilen, mussten die Betroffenen eine Straftat begangen haben, um ausgewiesen zu werden? Oder war es möglich, dass Beamte die Ausweisung selbständig und ohne eine vorherige gerichtliche Entscheidung verfügten? Die Ausweisungspraxis des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts wirkte oftmals nicht nur ethnisch und sozial exklusiv, sondern war auch genderspezifisch. Doch welcher Logik des Ausschließens folgte die Maßnahme jeweils: Wurden Männer und Frauen primär aus ethnischen, armenrechtlichen oder sicherheitspolitischen Gründen ausgewiesen? Und wie reagierten die Betroffenen, welche Möglichkeiten blieben ihnen, um gegen die Maßnahmen zu protestieren oder sie zu umgehen? Unter welchen Bedingungen also wurden Zuwanderer konkret ausgewiesen und was für eine „Mikromechanik der Macht“ bestimmte das Verhältnis zwischen ihnen und den staatlichen Vertretern?⁴⁷⁷ Anhand dieser Fragen sollen im Folgenden die britische und deutsche Ausweisungspraxis miteinander verglichen werden.

⁴⁷⁵ Vor 1913 konnten auch deutsche Emigrantinnen und Emigranten nach mehr als zehnjähriger Absenz ihre Staatsangehörigkeit verlieren. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 42. In den Niederlanden war das nach 1850 nach fünf Jahren der Fall, bzw. nach 1892 nach 10 Jahren, sofern sich die Betroffenen nicht zwischenzeitlich bei einem Konsulat gemeldet hatten. VAN EIJL und LUCASSEN, *Les Pays-Bas*, S. 181–199.

⁴⁷⁶ Vgl. etwa die Bemerkungen des deutschen Staatswissenschaftlers Ernst Isay, der mit Blick auf die quasi unbegrenzten Möglichkeiten der Ausweisung in Preußen erklärte, das dortige Ausweisungsrecht stelle einen „letzten Rest des Polizeistaats“ dar. ISAY, *Fremdenrecht*, S. 213f.

⁴⁷⁷ Zu Foucaults Konzept einer „aufsteigenden Analyse der Macht“ von ihren „infinitesimalen Mechanismen“ oder ihrer „Mikromechanik“ aus siehe FOUCAULT, *Analytik der Macht*, S. 108–125, dort v. a. S. 113–118.

A) ZWISCHEN ARMENRECHT, SOZIALER KONTROLLE UND ETHNISCH-EXKLUSIVER POLITIK: POLITIKEN DER AUSWEISUNG IM FÖDERALEN DEUTSCHEN REICH

Ausweisungen aus dem Reich und den einzelnen deutschen Ländern

„Ich bin 49 Jahre alt, nur der deutschen Sprache mächtig, meine Frau ist eine geborene Preußin und alle meine Kinder können nur deutsch sprechen und haben nur deutsche Sitten und Gebräuche gelernt, nun soll ich aus der Heimat ausgewiesen und flüchtig werden?“⁴⁷⁸ Mit diesen Worten wandte sich der russische Staatsangehörige Simon Ascher im Mai 1885 an den Preußischen Innenminister. Ascher, ein Handelsmann, lebte seit siebzehn Jahren im Land und bat darum, von der gegen ihn verfügten Ausweisung abzusehen. Sein Protest blieb jedoch folgenlos: Die Anordnung wurde aufrecht erhalten.

Das Schicksal, ohne weitere Erklärung zum baldigen Verlassen Preußens aufgefordert zu werden, teilte Ascher mit zahlreichen anderen Zuwanderern. Es gehörte zu einem zentralen Element der preußischen Politik, dass Ausländer, die als „lästig“ galten, ausgewiesen wurden. Briefe wie der oben erwähnte finden sich daher häufig in den Akten des Preußischen Innenministeriums, und zwar für die Zeit des gesamten Kaiserreichs. Die zahlreichen Gnadengesuche und Protestschreiben spiegeln die Willkür der damaligen Politik wider.⁴⁷⁹ Und gerade anhand der deutschen Ausweisungs- und Abschiebep Praxis wird deutlich, wie stark der Staat den Alltag der nicht-deutschen Staatsangehörigen im Land prägen konnte. Sie illustriert sowohl die gewachsene Bedeutung des deutschen Staatsbürgerstatus als auch die vergleichsweise ausgeprägte infrastrukturelle Macht des Staates.

Im föderativen Deutschen Reich überlagerten sich hinsichtlich der Ausweisungen verschiedene Ebenen der Staatlichkeit. So wurde zwischen Verweisungen aus dem Reich und der Ausweisung aus den einzelnen deutschen Staaten unterschieden. In beiden Fällen reichte die Maßnahme so weit wie die souveräne Macht der ausweisenden Autorität: Ausländern, die des Reichs verwiesen wurden, war der Aufenthalt im gesamten Reichsgebiet verboten. Ausländer, die aus Preußen ausgewiesen wurden, mussten in erster Linie das Preußische Territorium verlassen.⁴⁸⁰ Reichs- und Landesverweisungen waren zwei sehr verschiedene Maßnahmen. Die Reichsverweisung basierte auf dem Strafrecht und folgte einer Handvoll von Paragraphen im Strafgesetzbuch:⁴⁸¹ Ein ausländischer Bürger, der vor Gericht ge-

⁴⁷⁸ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1, Bd. 1 A, 24.

⁴⁷⁹ Für die folgende Analyse sind vor allem die Akten betreff der Ausweisungsanordnungen gegenüber russischen und österreich-ungarischen Staatsangehörigen des Preußischen Innenministeriums ausgewertet worden: GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1-23, A-Z. Vermutlich da sich ab 1922 die Entscheidungsstrukturen änderten, bricht die im Geheimen Preußischen Staatsarchiv aufbewahrte Überlieferung dieser individuellen Ausweisungsfälle jedoch zu Beginn der 1920er Jahre ab.

⁴⁸⁰ VON CONTA, Ausweisung.

⁴⁸¹ STRAFGESETZBUCH FÜR DAS DEUTSCHE REICH, 20. Aufl., §38-39, 284, 361-362. Zu der kontroversen Frage, ob es sich bei der Reichsverweisung um eine Strafmaßnahme oder um eine polizeiliche Maßnahme handelte siehe MAUTNER, Aufenthaltsbeschränkungen.

bracht und einer Straftat für schuldig befunden wurde, konnte an die landesstaatlichen Autoritäten übergeben werden, die wiederum entscheiden konnten, den derart Verurteilten auszuweisen – anstatt ihn in ein Gefängnis, Arbeitshaus oder eine Irrenanstalt zu senden. Die Reichsverweisungen zielten in erster Linie darauf ab, Kriminelle auszuschließen⁴⁸² sowie mögliche Fürsorgeempfänger aus dem Land zu entfernen. Die Landesverweisung aus einem Staat wie Preußen war dagegen eine administrative Maßnahme, die nicht auf einem Gerichtsurteil fußte und schon daher ein weniger formalisiertes Vorgehen erforderte. Sie diente den Beamten als ein flexibles Instrument, das es erlaubte, jeden ausländischen Bürger, der als „lästig“ galt, auszuweisen. Während Ausweisungen aus dem Reich vergleichsweise selten vorkamen, war die Anzahl der Verweisungen aus den einzelnen Staaten höher. Das lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Landesverweisung als eine administrative Maßnahme weniger Verwaltungsaufwand erforderte als die Reichsverweisung.

In der historischen Literatur ist der Unterschied zwischen Landes- und Reichsverweisungen bisher weitgehend unbeachtet geblieben.⁴⁸³ Dabei erlaubt es eine Analyse beider Maßnahmen zu untersuchen, wie sich in der Politik gegenüber ausländischen Staatsangehörigen armenrechtlich, sozial- und nationalpolitisch motivierte Ausschließungsmechanismen verschränkten. Die Praxis der Ausweisung und die Interaktionen zwischen staatlichen Vertretern und Ausgewiesenen, die sie mit sich brachte, werden daher im Folgenden auf drei Ebenen analysiert: 1.) Auf der Ebene des Reiches, das primär fürsorgebedürftige und kriminelle Ausländer auswies, 2.) Auf der Ebene Preußens, das die Ausweisungen als ein flexibles Instrument der Regulierung von Migration benutzte, 3.) Mit Blick auf die Reaktionen der Ausgewiesenen selbst. Der erste Teil der Analyse befasst sich mit der Ausweisung und Abschiebung nicht-deutscher Staatsangehöriger aus dem Deutschen Reich und geht darauf ein, wie die angeordneten Gebietsverbote begründet wurden, worauf sie abzielten und wen sie betrafen. In diesem Zusammenhang behandelt die Untersuchung vor allem die sozialdisziplinierende Dimension der Verweisungen und fragt, wie und warum weibliche und männliche Migranten unterschiedlich behandelt wurden. Mit Blick auf die Ausweisungspolitik Preußens seit den 1880er Jahren befasst sich der zweite Teil mit den ethnisch- und sozial-exklusiven Aspekten der preußischen Politik, insbesondere mit ihrer anti-polnischen und antisemitischen Stoßrichtung. Der dritte Abschnitt schließ-

⁴⁸² Die Abschiebung krimineller Ausländer besaß eine längere Tradition. Mit Blick auf die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts hat Andreas Fahrmeir nachgewiesen, dass bei der Bestrafung von *foreign criminals* stets die Abschiebung zu deren sonstiger Strafe hinzukam. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 181.

⁴⁸³ Del Fabbro reißt den Unterschied zwischen Reichs- und Landesverweisungen an, ohne aber die genauen Abläufe zu problematisieren. DEL FABBRO, *Transalpini*, S. 110f. Er irrt zudem in der Annahme, Paragraph 362 des Strafgesetzbuchs (der sich allgemeiner mit der Überweisung an die Landespolizeibehörde und der Reichsverweisung befasst) bezöge sich auf das Delikt des Kontraktbruchs.

lich behandelt anhand der Petitionen und Proteste von Ausgewiesenen deren Strategien in Reaktion auf die erzwungene Ausreise.

Arm, kriminell, sittenlos: Die Ausweisungen aus dem Deutschen Reich im Kontext von Armenrecht und sozialer Kontrolle

Im März 1910 verhandelte das Königliche Amtsgericht in Berlin-Tempelhof den Fall des Österreichers Conrad Schreiber. Schreiber war in den vergangenen drei Jahren mehrfach wegen Bettelns verurteilt worden und gestand nun laut Sitzungsprotokoll, keine Wohnung zu besitzen und zudem „am 10. März 1910 zu Berlin Kottbusserdamm Nr. 20 gebettelt zu haben“. Er wurde des Bettelns für schuldig erklärt, erhielt eine Haftstrafe von zwei Wochen, und das Gericht überwies ihn an die zuständige Preußische Landespolizeibehörde, die seine Ausweisung aus dem Reich verfügte.⁴⁸⁴

Ausweisungen aus dem Reich folgten in der Regel dem an diesem Einzelfall erkennbaren Muster. Ein Gericht – meist ein Schöffen- oder lokales Amtsgericht – verurteilte einen ausländischen Staatsangehörigen wegen Bettelns oder Landstreicherei, gewerbsmäßiger Unzucht, Glücksspiels oder Trunksucht, Diebstahls oder eines schwerwiegenderen Strafdelikts und übergab ihn dann der zuständigen Landespolizeibehörde. Diese Behörde konnte dann anordnen, den oder die Betreffende neben oder anstatt der verhängten Strafe aus dem Reich auszuweisen.

Während die genaue Anzahl der Landesverweisungen schwer zu ermitteln ist, wurden Angaben zu den Ausweisungen aus dem Reich regelmäßig und leicht zugänglich im *Zentralblatt für das Deutsche Reich* veröffentlicht. Demzufolge waren im Jahr 1890 ausländische Staatsangehörige in 586 Fällen aufgefordert worden, das Reich zu verlassen. 1900 waren es 490, und im Jahr 1910 handelte es sich um 514 Fälle.⁴⁸⁵ Diese Zahlen geben allerdings nicht die exakte Anzahl derjenigen wieder, die tatsächlich zum Verlassen des Landes gezwungen waren. Männer galten als Familienoberhaupt, so dass mitunter nur ihr Name angegeben wurde, wenngleich die gesamte Familie auszureisen gezwungen war. Bei manchen hieß es daher, sie würden „mit ihrer Frau“ oder „mit ihrer Familie“ ausgewiesen, während die Namen der abhängigen Familienmitglieder nicht aufgelistet wurden.⁴⁸⁶ Doch selbst wenn man diese geringfügige Ungenauigkeit in Betracht zieht, war – etwa gemessen daran, dass sich gemäß der Volkszählung von 1900 778 737 auslän-

⁴⁸⁴ Barch, R/1501/114075, 65.

⁴⁸⁵ Vgl. die Angaben in den offiziellen Periodika *Zentralblatt für das Deutsche Reich* und *Deutsches Fahndungsblatt* sowie deren Zusammenfassung im *Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich*.

⁴⁸⁶ Im *Statistischen Jahrbuch* wiederum wird zunächst die Zahl der ausgewiesenen Familien aufgelistet. Auch da bleibt jedoch unklar, ob in den dann separat angeführten Angaben der weiblichen und männlichen Ausgewiesenen die Ehefrauen und Kinder enthalten sind oder nicht.

dische Staatsangehörige im Reich aufhielten – die Anzahl der Reichsverweisungen nicht sehr hoch.⁴⁸⁷

Allgemein drückte sich in den Reichsverweisungen das Bestreben aus, ausländische Kriminelle, Arme oder sogenannte „Landstreicher“ aus dem Land zu entfernen. Wie eingangs geschildert, verlagerte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts die Zuständigkeit für soziale Leistungen von der lokalen auf die staatliche Ebene. Bereits vor der Reichsgründung galt nicht mehr in allen deutschen Staaten das Heimatrecht, das den Kommunen weitreichende Kompetenzen einräumte, um über die Aufnahme oder Ablehnung neu Zuziehender zu entscheiden. In Preußen orientierten sich die Behörden z. B. seit 1842 landesweit am Unterstützungswohnsitz der Betroffenen.⁴⁸⁸ Demnach konnte das Anrecht auf Unterstützung durch einen Ortsarmenverband („Unterstützungswohnsitz“) durch einen dreijährigen Aufenthalt erworben werden, sofern die Betroffenen während dieser drei Jahre keine Fürsorge beanspruchten.⁴⁸⁹ Zugleich sorgten auf überregionaler Ebene Landesarmenverbände für diejenigen, für die sonst kein örtlicher Armenverband zuständig war. Auf diese Weise wurde der Druck auf die Aufenthaltsgemeinden vermindert, während es Mittellosen möglich wurde, an ihrem Aufenthalts- und nicht ihrem Geburtsort versorgt zu werden. Das begünstigte die Freizügigkeit. Preußen hatte damit eine für das gesamte Staatsgebiet verbindliche Regelung getroffen, die den Instanzen der Gemeinden und Städte geringe Einflussmöglichkeiten bot. In anderen Ländern, wie etwa Sachsen, mussten Arme dagegen von der Gemeinde, in der sie (durch Abstammung oder Ansässigmachung) das Heimatrecht besaßen, unterstützt werden. Dort konnten die kommunalen Autoritäten stärker beeinflussen, ob Zuziehende aufgenommen wurden, und die Bürger waren mehr an ihre Heimatgemeinde als an ihren Aufenthaltsort oder den Staat gebunden.⁴⁹⁰ Nach der Reichsgründung wurde das System der Armenunterstützung dann stärker vereinheitlicht, und die staatliche Zuständigkeit für derartige Prozesse minderte den kommunalen Gestaltungsspielraum. Mit der Gesetzgebung zur Niederlassung und zum Unterstützungswohnsitz verlor die kommunale Zugehörigkeit gegenüber den Staatsbürgerrechten an Bedeutung, während sich parallel dazu die Abwehr der Wanderarmen von der kommunalen auf die nationalstaatliche Ebene verlagerte.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Die auf den Volkszählungen basierenden Angaben sind insofern nicht unproblematisch, als sie, da sie im Dezember durchgeführt wurden, dem Umfang der Arbeitsmigration überhaupt nicht gerecht wurden.

⁴⁸⁸ WEICHLEIN, *Nation und Region*, S. 202f.

⁴⁸⁹ Von Hausbesitzern konnte es auch direkt in Anspruch genommen werden. Vgl. dazu HENNOCK, *The Origin of the Welfare State*, S. 23–25.

⁴⁹⁰ WEICHLEIN, *Nation und Region*, S. 203f.

⁴⁹¹ Vgl. die Bemerkung Weichleins, dass die „besonderen Mitgliedschaftsrechte der Kommunen mit ihren juristischen Abwehrmöglichkeiten gegen wandernde Armut und wirtschaftliche Konkurrenz“ den „Staatsbürgerschaftsrechten des Reichsangehörigen und den Abwehrmöglichkeiten des Nationalstaates an seinen Außengrenzen gewichen“ seien. WEICHLEIN, *Nation und Region*, S. 241.

Mit den ausländischen Armen, Bettlern und Vagabunden wiesen die reichs-deutschen Behörden Personen aus, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit keinen Anspruch auf soziale Leistungen hatten oder die als öffentliches Ärgernis galten. Eng verbunden mit der Tradition eines auf Heimatgemeinden basierenden Armenrechts und gekoppelt an ethnisierende Vorurteilsstrukturen stießen gerade umherwandernde Gruppen, insbesondere die sogenannten „Zigeuner“, bei der deutschen Bürokratie auf Ablehnung. Bettelei, Obdachlosigkeit oder das Umherziehen ohne einen festen Wohnsitz galten als unproduktiv und kriminell. Landstreicherei, so der Autor eines zeitgenössischen Polizeihandbuchs, sei ein „Hang zum Wandern und Müßiggange auf fremde Kosten“. Es sei Bettelei, nur dass der Beweis dafür fehle. Er empfahl daher, gemeinsam mit den angrenzenden Gemeinden regelmäßige Razzien zu organisieren. Mit Hilfe von Polizeihunden sollte die nähere Umgebung samt Büschen und einsamen Scheunen durchsucht werden. Um zu überprüfen, ob eine Person arbeitete, sollte sie ihre Arbeitskarte vorzeigen, und ihre Hände waren auf „Arbeitsschwielen“ zu untersuchen, da, wie der Autor erklärte, Vagabunden in der Regel keine „Arbeitshände“ hätten.⁴⁹² Die derart als Vagabunden identifizierten waren festzunehmen und an das Amtsgericht zu übergeben.

Leo Lucassen hat beschrieben, wie sich der Begriff „Zigeuner“ in den deutschen Staaten seit dem 18. Jahrhundert zu einem polizeilichen Ordnungsbegriff entwickelte.⁴⁹³ Ihm zufolge brachten vornehmlich die Kategorisierungs- und Überwachungsbemühungen von Polizei und Verwaltung das Etikett des „Zigeuners“ hervor, mit dem hoch-mobile Migranten, die einer „ambulanten Lebensweise“ nachgingen, als ethnisch-homogene Gruppe dargestellt und diskriminiert wurden.⁴⁹⁴ Für Lucassen hing die „Problematisierung der Fahrenden“ eng mit dem deutschen System der Armenfürsorge zusammen.⁴⁹⁵ Das „Heimatprinzip“ und das damit verbundene Interesse der Kommunen, Heimatlose an ihrer Niederlassung zu hindern, um einer Belastung der Armenkasse entgegen zu wirken, sollte, so Lucassen, „im Zeitalter eines sich proaktiv verhaltenden Staates weitreichende Folgen für die Fahrenden haben.“⁴⁹⁶

Nun wurden keinesfalls alle, sondern nur ein geringer Teil der als „Vagabunden“, „Landstreicher“ oder „Bettler“ ausgewiesenen Ausländer als „Zigeuner“ bezeichnet. Dennoch folgte die Behandlung dieser Gruppe insgesamt dem von Lucassen angesprochenen Interesse, tatsächliche oder potentielle Empfänger von Unterstützungsleistungen zu entfernen. Denn bei einem Großteil der aus dem Reich Verwiesenen handelte es sich um Personen, die wegen Bettelns oder Landstreicherei verurteilt worden waren. Dagegen blieb der Anteil derjenigen, die auf-

⁴⁹² RETZLAFF, *Polizei-Handbuch*, 32. Aufl., S. 200f.

⁴⁹³ LUCASSEN, *Zigeuner*.

⁴⁹⁴ „Der Begriff Zigeuner wurde in vielen Fällen nicht für Personen gebraucht, die sich selbst als ethnische Gruppe bezeichneten und empfanden, denn viele Gruppen mit einer ambulanten Lebensweise wurden in gleicher Weise etikettiert.“ Ebd., S. 14.

⁴⁹⁵ Ebd., S. 118.

⁴⁹⁶ Ebd., S. 118.

grund krimineller Delikte wie Diebstahl oder Betrug ausgewiesen wurden, eher niedrig (siehe Diagramm 1). In der Mehrzahl der Fälle mussten ausländische Staatsangehörige also das Land verlassen, nachdem sie als Bettler oder Vagabunden aufgegriffen worden waren.

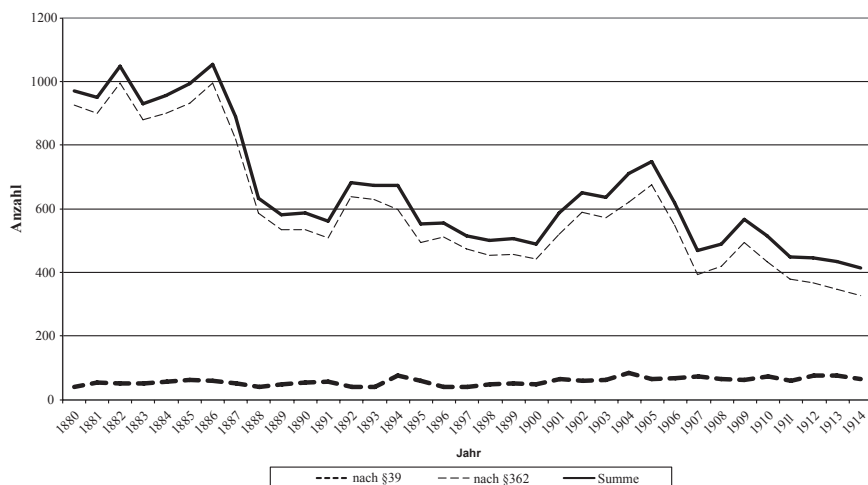


Diagramm 1: *Ausweisungen aus dem Deutschen Reich und ihre Begründung gemäß Strafgesetzbuch*

(Die Verurteilungen nach §362 bezogen sich primär auf das Delikt der Landstreicherei, diejenigen nach §39 vornehmlich auf Diebstahl- oder Betrugsdelikte.⁴⁹⁷ Daten basierend auf den Angaben im Zentralblatt für das Deutsche Reich sowie dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich.)

Allerdings verschiebt sich dieser Befund, wenn die Unterschiede bei der Ausweisung von Männern und Frauen in Betracht gezogen werden. Die Gesamtzahl der Frauen, die zum Verlassen des Reichs gezwungen waren, lässt sich schwer definitiv angeben, denn mitunter mussten Ehefrauen mit ihren ausgewiesenen Ehemännern das Land verlassen, ohne dass ihre Ausweisung separat angeordnet worden war. Doch lässt sich konstatieren, dass insgesamt in der Mehrzahl Männer aus dem Reich ausgewiesen wurden. Von den jährlich angeordneten Ausweisungsbe-

⁴⁹⁷ Von den 1905 angeordneten Reichsausweisungen bezogen sich so 7,7% auf Verurteilungen nach §39 des Strafgesetzbuches, während ca. 91% auf §362 fußten. Von denjenigen Entscheidungen, die sich nach §39 richteten, galten 69% Fällen von Diebstahl, Betrug und Landstreicherei, während 15,4% Prostitution oder Zuhälterei betrafen. Der Rest bezog sich auf die Führung falscher Namen oder Identitätspapiere. Von den Entscheidungen, die auf §362 basierten, folgten wiederum 87,5% Delikten der Bettelei und Landstreicherei, 12,5% Diebstahl und ähnlichen Vergehen, 5,5% Prostitution und 3,5% falsche Identitätspapiere. Diese Verhältnisse unterstreichen abermals, dass mit der Maßnahme tatsächlich primär „Bettler“ und „Landstreicher“ ausgeschlossen werden sollten. Daten entsprechend der Angaben im ZENTRALBLATT FÜR DAS DEUTSCHE REICH 33 (1905).

fehlen galten während des gesamten Kaiserreichs nur zwischen 8,5 und 13,1% weiblichen Staatsangehörigen (siehe Diagramm 2 und Tabelle 4). Das entsprach kaum der demographischen Struktur der Migrantenbevölkerung. Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, fanden sich gerade in der preußischen Landwirtschaft unter den Arbeitswanderern viele Arbeiterinnen. Und gemäß der Volkszählungen stellten Frauen 43% der ausländischen Staatsangehörigen im Deutschen Reich.⁴⁹⁸

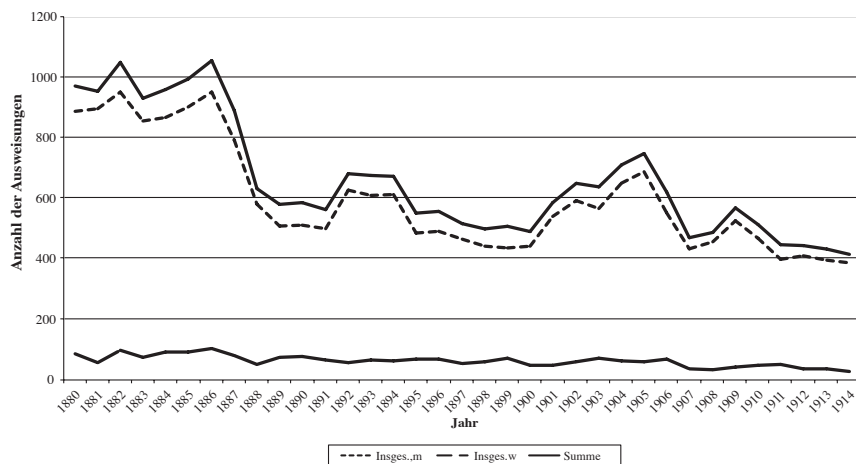


Diagramm 2: *Ausweisungen von Frauen und Männern aus dem Reich*

(Angaben entsprechend der jährlichen Veröffentlichungen im Zentralblatt für das Deutsche Reich sowie dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich)

Jahr	Angeordnete Ausweisungen insgesamt	Anzahl der Ausweisungen von Männern	(in Prozent)	Anzahl der Ausweisungen von Frauen (sofern separat aufgeführt)	(in Prozent)
1890	586	509	86,9	77	13,1
1900	490	441	90	49	10
1910	514	467	89,9	47	10,1
1913	433	396	91,5	37	8,5

Tabelle 4: *Ausweisungen von Frauen und Männern aus dem Reich in absoluten Zahlen.*

Insofern waren anteilig weitaus weniger Frauen als Männer von den Reichsverweisungen betroffen. Interessanterweise entspricht diese Beobachtung den für andere europäische Länder bekannten Daten. Leo Lucassen hat in seiner Analyse der niederländischen Ausweisungspolitik während der Zwischenkriegszeit gleich-

⁴⁹⁸ Gemäß der Volkszählungen waren im Jahr 1890 von insgesamt 433 254 erfassten ausländischen Staatsangehörigen 189 169 (43,7%) Frauen, 1900 waren es von 778 737 43,8%, 1910 von 1 259 873 43,1%. Ergebnisse der Volkszählungen nach ELSNER und LEHMANN, *Ausländische Arbeiter*, S.25.

falls festgestellt, dass Ausländerinnen seltener als Ausländer ausgewiesen wurde.⁴⁹⁹ Und auch Corrie van Eijl geht davon aus, dass zwischen 1850 und 1940 das Risiko, aus den Niederlanden ausgewiesen zu werden, für Frauen geringer war als für Männer.⁵⁰⁰ Sie schätzt, dass lediglich 10% aller Ausweisungen Frauen betrafen – eine Angabe, die weitgehend den Werten für das Deutsche Reich entspricht. Warum Frauen weniger oft als Männer gezwungen waren, ein Land zu verlassen, ist schwer definitiv zu sagen. Offenbar fielen sie der Polizei seltener als „lästig“ auf und wurden weniger oft straffällig. Gegebenenfalls hatten Immigrantinnen auch ein größeres Sicherheitsbedürfnis und entschieden sich erst dann zu migrieren, wenn feststand, dass es im Zielland Arbeit für sie gab und sie finanziell abgesichert waren. Zudem war es für sie in Deutschland vor 1914 vergleichsweise einfach, eine Beschäftigung zu finden. Da Arbeiterinnen sehr viel niedriger entlohnt wurden als ihre männlichen Kollegen, waren sie gerade in der Landwirtschaft willkommene Arbeitskräfte. Das würde erklären, warum sie seltener als Fürsorgefälle, Bettler oder Landstreicher endeten.

Die Analyse der gerichtlichen Strafen, auf denen die Reichsverweisungen fußten, vermag in diesem Zusammenhang weitere Erkenntnisse zu liefern. So wurden Frauen und Männer aufgrund unterschiedlicher Vergehen ausgewiesen. Etwa die Hälfte (52,4%) der 1905 ausgewiesenen Frauen war gezwungen, das Land zu verlassen, weil sie wegen Bettelei oder Landstreicherei verurteilt worden waren. Und während Strafdelikte wie Diebstahl oder Betrug bei ihnen ähnlich häufig vorkamen wie bei männlichen Ausgewiesenen (11,9%), musste knapp ein Drittel der ausgewiesenen Frauen (28,6%) das Land verlassen, weil sie der „gewerbsmäßigen Unzucht“ beschuldigt wurden.⁵⁰¹ Zuhälterei kam als Begründung von Ausweisungen bei Männern kaum vor, und es findet sich kein Fall eines wegen Prostitution ausgewiesenen Mannes. Migrantinnen wurden dagegen – zumindest anteilig, wenn auch unter dem Strich in begrenzter Zahl – wiederholt ausgewiesen, nachdem sie wegen gewerbsmäßiger Unzucht verurteilt worden waren.

Wenngleich die einzelnen deutschen Staaten in ihrer Politik differierten, war Prostitution im Deutschen Reich in der Regel nicht verboten. Um sich nicht strafbar zu machen, mussten die betreffenden Frauen allerdings bei der Polizei registriert sein und unter polizeilicher Aufsicht stehen, was unter anderem bedeutete, dass sie sich einer regelmäßigen medizinischen Untersuchung unterziehen mussten. Ausländerinnen, die der gewerbsmäßigen Unzucht beschuldigt wurden, konnten dagegen prinzipiell ausgewiesen werden.⁵⁰² Allerdings bezog sich die zeitgenössische juristische, soziologische und reformerische Literatur, die sich mit der „gewerbsmäßigen Unzucht“ befasste, kaum explizit auf ausländische

⁴⁹⁹ LUCASSEN, Administrative, S.337.

⁵⁰⁰ VAN EIJL, Tracing Back, S.46.

⁵⁰¹ Diese Angaben basieren auf einem Sampel von 313 Anordnungen, die im ZENTRALBLATT FÜR DAS DEUTSCHE REICH 33 (1905) veröffentlicht wurden.

⁵⁰² RETZLAFF, Polizei-Handbuch, 32. Aufl., S.211. Retzlaff verweist hier auf eine im Kaiserreich gültige Regelung.

Frauen oder Mädchen.⁵⁰³ Lediglich in den seinerzeit auch in anderen Ländern verbreiteten Debatten zum „Mädchenhandel“ wurde die Verschleppung junger Mädchen und ihre zwangsweise Prostitution, wurden internationale Mobilität und sexuelle Delikte auf spezifische Weise miteinander in Verbindung gebracht. Doch wenngleich Deutschland, wie die meisten anderen europäischen Staaten, 1904 und 1910 die internationalen Abkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels unterzeichnete, galt das Deutsche Reich selbst in den zeitgenössischen Debatten kaum je als Zielland eines solchen Handels.⁵⁰⁴ Auffallend ist jedoch, dass Russisch-Polen und Galizien als wichtige Schauplätze der Verschleppung galten und polnische und galizische Juden wiederholt als Triebkräfte des Handels dargestellt wurden. Die Rede vom „Bordell-Juden“ war Teil eines antijüdischen Diskurses, in dem sexualisierte, ökonomische und rassistische Stereotypen einander überlappten.⁵⁰⁵ Die Ausweisungspraxis scheint von diesen Debatten jedoch nicht beeinflusst worden zu sein, und ausländische Frauen wurden kaum mehr als inländische gleichen Standes mit Prostitution oder einer mangelnden sexuellen Moral assoziiert. Prostitution erschien eher als ein sozial denn ethnisch konnotiertes Phänomen.

Die Ausweisungszahlen verdeutlichen dennoch die genderspezifischen Positionen von Frauen und Männern in der moralischen Ökonomie des Reichs. Wenn sie mit ökonomischer oder sozialer Unsicherheit konfrontiert waren, wählten Frauen wiederholt die Option der Prostitution – oder wurden dazu von anderen gezwungen. Eine derartige Wahl wurde in den bürgerlichen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts zunehmend kriminalisiert. In welcher schwieriger Lage sich daher Migrantinnen befanden, die sich prostituierten, veranschaulicht das folgende Beispiel: Im April 1905 schrieb die österreichische Staatsangehörige Karoline Bobeck einen Brief an den Preußischen Innenminister und bat, die gegen sie verfügte Ausweisungsanordnung rückgängig zu machen.⁵⁰⁶ Bobeck hatte seit zwei Jahren im Land gelebt, als sie das „Unglück hatte, außer Stellung zu sein“. Infolgedessen geriet sie kurz darauf, wie sie schrieb, mit der Sittenpolizei in Konflikt. Obwohl sie dann versuchte, ihren Lebensunterhalt „auf anständige Weise“ zu verdienen, wurde ihre Ausweisung angeordnet. Da sie aber Berlin nicht verlassen wollte, nahm die Österreicherin einen falschen Namen an und blieb. In dieser Situation wurde sie ein zweites Mal von der Polizei entdeckt und abermals ausgewiesen. Und obwohl sie nun darum bat, bleiben zu dürfen und erklärte, nicht „verworfen“, sondern „ein leidendes Weib“ zu sein, versagten ihr die Ministerialbeamten den Aufschub und schoben sie ab. Nur wenige Dokumente in den Akten des Preußischen Ministeriums eröffnen Einblicke in solche individuellen Geschichten

⁵⁰³ WOLZENDORFF, Polizei und Prostitution; SCHMÖLDER, Unsere heutige Prostitution; LEONHARD, Die Prostitution, S. 17ff.

⁵⁰⁴ HENNE AM RHYN, Prostitution und Mädchenhandel; BOHNE, Mädchenhandel, S. 1–5; PETERS, Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung; SCHIDLÖF, Der Mädchenhandel.

⁵⁰⁵ BOHNE, Mädchenhandel, S. 1–5; WEIHNS, Bordell-Juden und Mädchenhandel, S. 31–40; FRITSCHKE, Die schwarzen Juden; WAGENER, Der Mädchenhandel, S. 18–32.

⁵⁰⁶ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 4B, Bd. 1, Brief von Karoline Bobeck.

von Frauen, die der Prostitution beschuldigt wurden. Insofern ist schwer zu sagen, ob in allen Fällen, in denen der Verdacht der „gewerbsmäßigen Unzucht“ geäußert wurde, er auch zutraf. Es ist außerdem schwer feststellbar, ob Bobeck ihre „wahre Geschichte“ schilderte oder ob ihres ein typisches Schicksal war. In jedem Fall verdeutlicht ihr Beispiel aber den unsicheren Aufenthaltsstatus von ausländischen Staatsangehörigen im Deutschen Reich.

Migranten, die im Reich lebten, besaßen prinzipiell nicht das Recht, dort zu bleiben. Wenn sie ihre Beschäftigung verloren, keinen festen Wohnsitz hatten oder sich auf andere Weise strafbar machten, riskierten sie, ausgewiesen zu werden. Davon waren weibliche ebenso wie männliche Migranten betroffen, doch divergierte deren sozio-ökonomische Lage und ihre Positionierung bezüglich der sexuellen Moral. Das traf nicht nur für das Deutsche Reich zu. Auch bei den US-amerikanischen Ausweisungen des späten 19. Jahrhunderts betrafen Ausweisungen, die auf „Bedenken bezüglich der sexuellen Moralität“ fußten, Frauen stärker als Männer.⁵⁰⁷ Deirdre M. Moloney zufolge war diese politische Fixierung auf die sexuelle Moral eng verbunden mit der Annahme, dass Frauen gemeinhin nicht wirtschaftlich unabhängig waren, sondern auf die Unterstützung durch männliche Lohnempfänger angewiesen waren. Vor diesem Hintergrund habe der Vorwurf der Prostitution primär allein stehende Migrantinnen betroffen und sei eben mit Zweifeln an deren Fähigkeit verbunden gewesen, sich selbst zu ernähren. Ein solcher Mechanismus dürfte auch im deutschen Fall die Situation der ausländischen Frauen und Männer beeinflusst haben. Hinzu kam, dass im Rahmen von eugenischen und kriminalbiologischen Debatten Prostitution sowie eine freizügige Sexualität bei Frauen als abweichendes Sozialverhalt galt, das mit anderen „degenerativen Erscheinungen“ wie Kriminalität und Alkoholismus in Verbindung gebracht wurde – und damit doppelt unerwünscht war.⁵⁰⁸

Allgemein mussten alle der Bettlerei, Landstreicherei oder Prostitution beschuldigten Personen mit einer Bestrafung rechnen, da ihre Situation nicht nur gesellschaftlich sanktioniert, sondern auch kriminalisiert war.⁵⁰⁹ Doch wenngleich sich die Positionen von In- und Ausländern in dieser Hinsicht glichen, unterschied ihr divergenter rechtlicher Status als Staatsbürger darüber, ob sie im Staat blieben oder nicht. Konnten die einen ausgewiesen werden, war das bei den ande-

⁵⁰⁷ MOLONEY, Women, Sexual Morality, and Economic Dependency, S. 95–122, hier v. a. S. 100.

⁵⁰⁸ Siehe zu diesem biologischen Diskurs allgemein WEINGART, Politik und Vererbung, S. 23–43.

⁵⁰⁹ Die gewandelte Wahrnehmung von Armut im Kaiserreich kommentierten Sachße und Tennstedt mit den Worten: „Armut und Not der ‚unteren Volksschichten‘ erschienen nicht länger gott-gewollt und natürlich, sondern als gesellschaftliche Probleme, sozial bedingt und daher auch politisch gestalt- und aufhebbar. Wissenschaft sollte Möglichkeit *und* Notwendigkeit sozialer Reform aufzeigen.“ SACHSSE und TENNSTEDT, Geschichte der Armenfürsorge, Bd. 2, S. 18–22. Die Nachhaltigkeit eines moralisierenden Bildes der Armut deutet sich jedoch bereits darin an, dass es noch in den 1920er Jahren in einem Lexikonartikel zum Armenwesen hieß, man dürfe „Charakterzüge, wie Neigung zur Unwahrhaftigkeit, zur Verstellung, die aus der Lage der Armen erst folgen, nicht zu Ursachen der Verarmung stempeln.“ Artikel zum Armenwesen, in: HANDWÖRTERBUCH DER STAATSWISSENSCHAFTEN, 4. Aufl., Bd. 1, Jena 1923.

ren nicht der Fall. Die Reichsverweisungen drohten im Namen der öffentlichen Sicherheit jedwede Art von „deviantem“ Verhalten, sei es Landstreicherei, Kriminalität oder Prostitution, zu sanktionieren. Die Verweisungen erfüllten damit eine doppelte Funktion: Sie etablierten einen Ausschließungsmechanismus, der Kostenträger, die – anders als Reichsangehörige – keinen Anspruch auf soziale Leistungen hatten, ausschloss. Und sie fungierten als Instrumente der sozialen Kontrolle und Disziplinierung, mit deren Hilfe ein abweichendes Verhalten auf Seiten der nicht-deutschen Staatsangehörigen geahndet wurde.

Ausweisungen und zwischenstaatliche Beziehungen

Ausweisungen brachten es mit sich, dass ausweisende und aufnehmende Staaten zueinander in Kontakt traten. In diesem Zusammenhang wurden die Kohärenzen und Friktionen zwischen den Staatsangehörigkeitsregelungen und Verwaltungspraktiken der verschiedenen Staaten offenbar – schon da die aufnehmenden mit den ausweisenden Behörden darin übereinstimmen mussten, dass es sich bei den Ausgewiesenen um die eigenen Untertanen oder Bürger handelte. Staaten waren verpflichtet, „ihre“ Bürgerinnen und Bürger bei sich aufzunehmen, wenn sie von einem anderen Staat ausgewiesen wurden. Aber Staatsangehörigkeitsgesetze im späten 19. Jahrhundert sahen vielfach noch vor, dass Emigranten nach einer gewissen Abwesenheitsdauer ihre frühere Staatsangehörigkeit verloren. In den Niederlanden war das nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 1850 bereits nach fünf Jahren der Fall – zumindest dann, wenn sich die Betroffenen nicht zwischenzeitlich bei einem Konsulat gemeldet hatten.⁵¹⁰ Das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz von 1870 wiederum sah einen Verlust der Staatsangehörigkeit nach einer mehr als zehnjährigen Abwesenheit vor.⁵¹¹ Insofern konnte es sein, dass eine Person einem Staat nicht mehr angehörte, aber noch nicht Bürger eines neuen Landes geworden war. Eine derartige De-facto-Staatenlosigkeit erschwerte eine Ausweisung offenkundig, da jemand schwerlich per Zwang ausgewiesen werden konnte, wenn kein Staat ihn oder sie aufzunehmen bereit war.

Am Beispiel der Ausweisungen wird damit deutlich, wie sehr das System nationaler Zugehörigkeiten und die von Noiriel beschriebene Nationalisierung nicht nur aus einer Gesellschaft heraus verstanden werden können, sondern mit den Ansprüchen der übrigen Länder verknüpft waren. Seit der Reichsgründung schloss die deutsche Regierung eine Reihe von bilateralen Verträgen ab, die die Freizügigkeit, Niederlassung und Abschiebung der Bürger aus den vertragsschließenden Ländern reglementierten. Zwischen dem Deutschen Reich und Italien bestand ein solcher Vertrag beispielsweise seit 1873.⁵¹² Beide Länder verpflichteten sich darin, für die Pflege und Behandlung körperlich oder geistig Hilfsbedürftiger aus dem Nachbarstaat aufzukommen, bis deren Abtransport in das jeweilige

⁵¹⁰ VAN EIJL und LUCASSEN, *Les Pays-Bas*, S. 181–199.

⁵¹¹ FAHRMEIR, *German Citizenships*, S. 751.

⁵¹² VON CONTA, *Ausweisungen*, S. 56–58.

Heimatland möglich war. Der Vertrag enthält eine Klausel, wonach beide Vertragspartner zusicherten, ihre Untertanen auch dann zu übernehmen, wenn sie der inländischen Gesetzgebung gemäß ihre Staatsangehörigkeit eigentlich verloren und sie eine neue Staatsangehörigkeit noch nicht erlangt hatten.⁵¹³ Ein mit Russland seit 1894 bestehendes Übernahmeabkommen, das die Modalitäten des Ausweisungsverfahrens regelte, enthielt eine ähnliche Formel.⁵¹⁴ Die Verträge überblendeten auf diese Weise die blinden Flecken, die die Staatsangehörigkeitsregelungen hinsichtlich jener Bürger besaßen, die zwischen zwei Nationalstaaten und damit zwei Rechtssystemen wechselten. So sahen die deutschen Handelsverträge mit Russland und Österreich-Ungarn nicht nur einen möglichst unbehinderten Warentausch vor, sondern auch die rechtliche Gleichstellung der Angehörigen beider Vertragsstaaten, die sich unbehindert im jeweils anderen Land aufhalten und dort Handel treiben sollten.⁵¹⁵ Grenzsicherungen, wie sie noch in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vorgenommen worden waren, um die Einreise aus Russland zu verhindern, wurden dadurch erschwert. Bis zu einem gewissen Grad behinderten die Handelsabkommen damit eine restriktive Politik, die sich nicht gegen Individuen, sondern ganze nationale Gruppen wandte.

Die Verantwortung eines Staates für die eigenen Bürger, speziell hinsichtlich ihrer Versorgung im Krankheits- oder Armutsfall, bildete in diesem Zusammenhang einen häufigen Konfliktpunkt. Corrie van Eijl und Leo Lucassen haben beschrieben, wie die deutschen und niederländischen Behörden seit den 1860er wiederholt darüber verhandelten, welche der Migranten, die in Deutschland der Armenfürsorge anheim fielen, als niederländisch anzusehen seien.⁵¹⁶ Die niederländische Arbeitswanderung in das Kaiserreich war stark ausgeprägt und wurde von den Niederlanden angesichts der stockenden wirtschaftlichen Entwicklung im eigenen Land unterstützt. Allerdings sah die niederländische Gesetzgebung vor, dass Emigranten nach fünf Jahren (bzw. seit 1892 nach zehn Jahren) ihre Staatsangehörigkeit verloren – sofern sie denn mit dem „festen Vorsatz, nicht zurückzukehren“, emigriert waren. Eine derart vage Klausel erleichterte es nicht unbedingt, in individuellen Fällen – zumal, wenn es um die Ausweisung einer Person ging – deren nationale Zugehörigkeit zu klären. Die deutschen Behörden forderten daher, dass die niederländischen Arbeitswanderer einen eindeutigen Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit erhielten, und die niederländische Regierung begann infolgedessen, ihren Migranten Nationalitätsnachweise auszustellen. Die Frage der Armenfürsorge blieb dennoch umstritten. Mit dem deutsch-niederländischen Zuwanderungsvertrag von 1906 beschlossen beide Länder, dass mittellose Niederländer und Niederländerinnen in Deutschland ein Anrecht auf armenrechtliche Unterstützung hatten, sie aber nach einigen Monaten derart gewährter Hilfe von den deutschen Behörden ausgewiesen werden konnten. Diese Regelung

⁵¹³ Ebd., S. 57.

⁵¹⁴ Ebd., S. 74–85.

⁵¹⁵ WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 13.

⁵¹⁶ Siehe dazu VAN EIJL und LUCASSEN, *Les Pays-Bas*.

wurde 1908 nochmals abgeändert, indem niederländische Migranten nun im Deutschen Reich verbleiben durften, sofern denn ihr Herkunftsland für die Kosten ihrer armenrechtlichen Unterstützung aufkam.⁵¹⁷ Die Anzahl derart im Ausland unterstützter niederländischer Untertanen war zwar angesichts des hohen Arbeitskräftebedarfs der deutschen Wirtschaft in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg begrenzt, doch wuchs ihre Zahl in der Zwischenkriegszeit auf immerhin mehrere tausend an.⁵¹⁸

Das Beispiel der deutsch-niederländischen Absprachen zeigt, dass die Gewährung sozialer Leistungen durch den Staat offenbar einen erhöhten Regelungsbedarf mit sich brachte: Die nationalstaatlichen Bürokratien suchten Wege, um innerhalb ihres Territoriums zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen zu unterscheiden und ausländische Empfänger sozialer Leistungen gegebenenfalls auszuweisen. So waren die Reichsverweisungen stark von sozialpolitischen Bedenken motiviert, und die Einführung der niederländischen Nationalitätsnachweise verdeutlicht, dass den Behörden an einer klaren Kennzeichnung der ausländischen Bürger gelegen war. Davon abgesehen wurde die Zuständigkeit der Staaten für die eigenen Staatsangehörigen klarer definiert und konnte über die eigenen Landesgrenzen hinausreichen, indem auch die im Ausland befindlichen Untertanen unterstützt wurden. Die gängige Praxis der Ausweisung „lästiger“ Ausländer und die Probleme, die in diesem Zusammenhang auftraten, führten dazu, dass sich die deutsche Bürokratie um eine klarere rechtliche Definition und verbesserte behördliche Identifikation der auf ihrem Staatsgebiet befindlichen Personen bemühte.

*Jüdisch, polnisch, proletarisch: Landesverweisungen und Abschiebungen als
Mechanismen einer ethnisch-exklusiven Politik*

Da es das staatliche Interesse erfordere, dem „weiteren Anwachsen der russisch-polnischen Elemente“ entgegen zu treten, erklärte der preußische Innenminister von Puttkamer am 26. März 1885 in einem Schreiben an die Oberpräsidenten der Grenzprovinzen, solle nun jedem russisch-polnischen Untertanen der Grenzübertritt grundsätzlich versagt werden, sofern er sich nicht als Reisender ausweisen könne. Ebenso sei „unverzüglich darauf Bedacht zu nehmen [...], die Ausweisung derjenigen Überläufer herbei zu führen, welche sich ohne die vorgeschriebene obrigkeitliche Erlaubnis im Lande aufhalten.“⁵¹⁹

Von „Überläufern“ war in den damaligen Anweisungen und Debatten häufig die Rede. Die Mehrheit der ca. 44 000 ausländisch-polnischen und -jüdischen Migranten, die in den ostpreußischen Provinzen ansässig waren, kam aus Russland und Galizien. Viele von ihnen waren Refraktäre und Fahnenflüchtige, die sich dem Militärdienst in der russischen Armee dadurch entzogen hatten, dass sie über die

⁵¹⁷ Ebd., S. 191.

⁵¹⁸ Ebd., S. 193.

⁵¹⁹ GStA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2 a, Bd. 5, 90f.

Grenze nach Deutschland gekommen waren. Doch wenngleich einige aus militärischen Gründen migriert waren, galt das keinesfalls für alle, und als „Überläufer“ wurden oft sämtliche ausländisch-polnischen Zugezogenen bezeichnet. Während sich ein Teil von ihnen als Arbeiter in der Landwirtschaft oder anderen Betrieben verdingten, waren gerade unter den jüdischen Zugewanderten viele Studenten, Kaufleute und Handwerker, die in den Städten der Grenzprovinzen entweder selbst Geschäfte besaßen oder die als Angestellte dort beschäftigt waren. Angesichts der lange Zeit eher liberal gehandhabten Bestimmungen zu Grenzübertritt und Aufenthalt hatten sich viele dieser russischen und österreichischen Staatsangehörigen nicht um eine Naturalisation bemüht, einige waren sich ihres Ausländerstatus nicht einmal bewusst. Die Mehrheit von ihnen waren Männer, die in vielen Fällen seit Jahren ansässig und mit Preußinnen verheiratet waren. Helmut Neubach führt in seiner Studie das Beispiel eines Kreises in Westpreußen an, in dem achtzig Prozent der ausländischen Männer, die eine Aufenthaltsgenehmigung besaßen, verheiratet waren, davon neun von zehn mit einer preußischen Frau.⁵²⁰ Selbst wenn diese Heiratsverhältnisse nicht für alle Kreise repräsentativ gewesen sein mochten, deuten sie darauf hin, dass Ausländer in engem sozialen Kontakt zu den deutschen Staatsangehörigen standen. Dennoch wurden sie im Kontext der antipolnischen Abwehrpolitik aufgefordert, das Land zu verlassen.

Die preußischen Innenminister ordneten während des Zeitraums von 1880 bis 1930 wiederholt Ausweisungen an, die nicht in der individuellen Situation oder dem Fehlverhalten der Ausgewiesenen begründet lagen, sondern aus deren ethnischer, konfessioneller und sozialer Zugehörigkeit resultierten. Indem verschiedene Interessenlagen die Praxis der Ausweisungen beeinflussten, überlagerten sich in diesem Kontext ethnische, soziale, religiöse, politische und ökonomische Ausschlussmechanismen. Primär motivierten allerdings anti-polnische und antisemitische Tendenzen die Massenausweisungen Mitte der achtziger Jahre, ebenso wie spätere Maßnahmen. Die eingangs zitierte Verfügung vom März 1885 sah so die Ausweisung russisch-polnischer Zuwanderer vor, die sich nicht ausweisen konnten und über keine „obrigkeitsstaatliche Erlaubnis“ (eine Aufenthaltserlaubnis durch den Oberpräsidenten der Provinz, in der sie wohnten) verfügten. Diese Anweisung markierte den Beginn einer verschärften Politik gegenüber den ausländischen Polen und Juden, denen die Naturalisation in der Regel versagt⁵²¹ und die – später auch unabhängig davon, ob sie eine Aufenthaltsgenehmigung besaßen oder nicht – ausgewiesen wurden. Im Zuge dieser Massenausweisungen verließen etwa 32 000 Auslandspolen und Juden das Land.

Ausweisungen waren in Preußen per Ministerialdekret und nicht wie in Großbritannien per Gesetz geregelt. Und selbst wenn die Rahmenbedingungen durch

⁵²⁰ NEUBACH, Ausweisungen, S. 57.

⁵²¹ Vor allem wurde verfügt, dass nicht mehr die Provinzialbehörden, sondern die Ministerialbürokratie über die Naturalisation russischer Überläufer zu entscheiden hatte – eine Maßregel, von der man sich ganz offensichtlich eine Verschärfung der Politik erhoffte. GStA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2 a, Bd. 5, 88.

das Preußische Innenministerium vorgegeben wurden, verfügten meist nicht Ministerialbeamte die Ausweisung, sondern die Oberpräsidenten der einzelnen Provinzen.⁵²² Dem Innenministerium blieb es allerdings vorbehalten, bei strittigen Fällen einzugreifen und als die einflussreichste Instanz Entscheidungen zu fällen. Anders als auf der Ebene des Reichs gingen den Landesverweisungen im Allgemeinen keine Gerichtsverhandlungen voraus; die Ausgewiesenen mussten sich nicht strafbar gemacht haben, um abgeschoben zu werden. Zudem konnten sie eine Ausweisungsentscheidung nicht über den Rechtsweg anfechten: Ein Recht auf Aufenthalt oder einen Ausweisungsschutz für ausländische Staatsangehörige gab es nicht, und es blieb lediglich die Möglichkeit, Einspruch beim Innenminister einzulegen. Angaben zu den preußischen Verweisungen wurden erst ab 1893 im *Königlich-Preussischen Central-Polizeiblatt* veröffentlicht.⁵²³ Dass keine Ausgaben dieses Polizeiblattes erhalten geblieben sind, aus denen Angaben zur Höhe der Verweisungen zu entnehmen wären, erschwerte es aus heutiger Sicht, den genauen Umfang der Politik einzuschätzen. Um diesen Mangel an quantitativen Daten auszugleichen, werden im Folgenden die in den Akten des Preußischen Innenministeriums dokumentierten Einzelfälle ausgewertet sowie ergänzend die zugänglichen Zahlen herangezogen.⁵²⁴

Die Ausweisungen aus Preußen waren maßgeblich von dem Bestreben motiviert, die befürchtete „Polonisierung“ der Grenzgebiete durch einen weiteren Zugang russisch-polnischer Migranten zu verhindern. Schon die Ausbreitung der polnischen Sprache und katholischen Religion in diesen Gebieten galten als eine Bedrohung jener ethnisch-deutsch und evangelisch dominierten Zustände, die die konservativen preußischen Eliten anstrebten. Davon abgesehen wurde befürchtet, dass die russisch-polnischen Zuwanderer die polnische Bevölkerung in Preußen in ihren nationalistischen Bestrebungen unterstützten. So forderte Bismarck im März 1885 in einem von Goßler an den preußischen Innenminister von Puttkamer weitergeleiteten Schreiben eine Verschärfung der Politik, indem er das folgende Szenario beschrieb:

Die Überläufer stärken bei uns das polnische Element und stellen zu demselben gerade das unruhigste und gefährlichste Kontingent der Agitatoren aus den russischen Landesteilen, [...]. Unsere Gesetzgebung bietet ihnen mehr Freiheit der Bewegung und sehr viel größere

⁵²² Später (in den zwanziger Jahren) entschieden die Regierungspräsidenten darüber. VON CONTA, Ausweisung; ISAY, Fremdenrecht, S. 199–247; HAHN, Die amtlichen Bestimmungen.

⁵²³ Durch einen Erlass des Preußischen Innenministers vom 8. August 1893 wurde angeordnet, dass sämtliche wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung von den Polizeibehörden verfügten Ausweisungen lästiger Ausländer aus dem preußischen Staatsgebiete im *Königlich Preussischen Central-Polizeiblatt* bekannt zu machen seien. Seit 1899 waren dann sämtliche Landesverweisungen (auch die aus wirtschaftlichen Gründen sowie wegen bestehender oder drohender Verarmung, jedoch mit Ausnahme derer, die sich auf die alljährliche Abschiebung der ausländisch-polnischen Saisonarbeiter bezogen) dort ebenfalls zu veröffentlichen.

⁵²⁴ Dieses quantitative Problem gilt im Übrigen nicht für die Massenausweisungen von 1885/86, zu denen quantitative Daten vorhanden sind. Vgl. deren Auswertung bei NEUBACH, Ausweisungen.

Straflosigkeit bei Übertretungen. Die Überläufer tadelloser Führung, welche äußerlich weder polizeilich noch sozial lästig fallen, sind politisch oft die gefährlichsten. [...] Aber auch die von der politischen Agitation unberührten Massen stören unseren staatlichen Organismus dadurch, dass sie die Grenzprovinzen polonisieren, während deren Germanisierung unsere staatliche Aufgabe bildet.⁵²⁵

Diese Haltung ist charakteristisch für eine Politik, die eben nicht mehr das individuelle Verhalten der betreffenden Zuwanderer zum Ausgangspunkt nahm, sondern das kollektive Merkmal ihrer Nationalität. Aus dem nationalistischen Blickwinkel betrachtet, war das Ideal einer ethnisch-homogenen Nation in den Grenzgebieten gefährdet und die bloße Stärkung „des Polnischen“ eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit; unabhängig davon, ob die Betroffenen sich der polnischen Adelsopposition und Nationalbewegung nahe fühlten oder nicht. Noch in den 1870er Jahren waren Zuziehende aus Russland und Österreich-Ungarn vergleichsweise unbehelligt geblieben. Ob sie eine Aufenthaltserlaubnis hatten, wurde vielfach nicht nachgeprüft oder die lokalen Behörden betrachteten sie als unnötig. Doch zu Beginn der achtziger Jahre verstärkte sich der Zustrom osteuropäischer und zumal jüdischer Migranten, die der wirtschaftlichen Not und den Verfolgungen in Russland durch den Zug nach Westeuropa oder die Vereinigten Staaten zu entfliehen suchten. Zudem vollzog sich in der deutschen Politik und Gesellschaft auf mehreren Ebenen eine Trendwende hin zu einer stärker konservativen, antiliberalen Politik – eine Entwicklung, die Hans-Ulrich Wehler als „allgemeine Entliberalisierung des öffentlichen und politischen Lebens“ beschrieben hat.⁵²⁶ Während sich auf Reichsebene Bismarck seit den späten siebziger Jahren von den liberalen Parteien abzuwenden begann, und der wirtschaftliche wie der politische Liberalismus an Einfluss verloren,⁵²⁷ charakterisierte eine Abkehr von liberalen Maßgaben auch die preußische Politik gegenüber den Zuwandernden.

1881 wies der preußische Innenminister von Puttkamer die Oberpräsidenten in den ostpreußischen Provinzen an, die Zuwanderung russischer Untertanen schärfer zu kontrollieren und deren Einbürgerung nur ausnahmsweise zu gewähren. Die Polizei war angehalten, individuelle Zuwanderer periodisch auszuweisen und auf diese Weise lästige Ausländer zu entfernen.⁵²⁸ Um sich des Umfangs der Zuwanderung in den Grenzgebieten zu vergewissern, waren die preußischen Oberpräsidenten zudem 1882 aufgefordert worden, bis zum Oktober des folgenden Jahres die in ihren Provinzen ansässigen „russischen Überläufer“ in Listen zu registrieren. Die Daten waren nach religiöser Zugehörigkeit (evangelisch, katholisch, jüdisch), Familienstand und Berufsgruppe (Handwerker, Handelsleute, ländliche Arbeiter) aufzuschlüsseln. Eine derartige Erfassung wurde 1884 abermals durchgeführt.⁵²⁹ Das Zahlenmaterial diente in den folgenden Jahren dazu,

⁵²⁵ GStA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2 a, Bd. 5, 88, Schreiben vom 11. März 1885.

⁵²⁶ WEHLER, *Wie bürgerlich war das deutsche Kaiserreich?*, S. 243–280, hier S. 271.

⁵²⁷ Vergleiche zu dieser Trendwende NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte*, Bd. 2, S. 382–409.

⁵²⁸ NEUBACH, *Ausweisungen*, S. 13; WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 44f.

⁵²⁹ NEUBACH, *Ausweisungen*, S. 13–17. Vgl. außerdem die verschiedenen Übersichten und Listen in GStA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2a, Bd. 5.

die Ausweisungen zu rechtfertigen und durchzuführen. Infolge der von Bismarck formulierten und von Gossler und von Puttkamer unterstützten Forderung nach einer verschärfte Politik wurden dann Ende März 1885 die Oberpräsidenten zur Ausweisung der russischen „Überläufer“ aufgefordert. Diese Anweisung wurde im Juli ergänzt durch die Aufforderung, die angeordneten Maßnahmen generell auf alle ausländischen Polen (nicht nur die russischen) auszudehnen und von der Maßnahme nur solche auszunehmen, die im preußischen Heer gedient hatten oder die nachweislich bereits vor 1843 nach Preußen eingereist waren.⁵³⁰

Davon abgesehen, bezog sich die Ausweisungspolitik Mitte der achtziger Jahre vor allem auf die osteuropäischen Juden, die in diesen Gebieten lebten.⁵³¹ Die Auswanderung der Juden aus der Habsburger Monarchie und dem russischen Zarenreich besaß eine längere Tradition. Jüdische Migranten hatten sich schon in früheren Jahren gen Westen gewandt, um der schwierigen wirtschaftlichen Lage und den Verfolgungen in ihren Heimatländern zu entfliehen. Nach 1880 – und vor allem infolge der wiederholten Pogrome nach dem Tod des russischen Zaren Alexanders II. 1881 – verstärkte sich diese Wanderbewegung noch.⁵³² Ihr Hauptziel waren die Vereinigten Staaten und die westeuropäischen Länder.⁵³³ Keineswegs alle der nach Deutschland einreisenden osteuropäischen Juden hatten dabei vor, dauerhaft zu bleiben. Viele befanden sich auf der Durchreise, andere wiederum blieben nur wenige Jahre und reisten dann weiter. Stefanie Schüler-Springorum hat dieses Phänomen für Königsberg beschrieben. Demnach war für manche „die ostpreußische Hauptstadt [...] nur eine Durchgangsstation auf dem Weg in die USA, in der man eher zufällig ‚hängengeblieben‘ war und für eine Reihe von Jahren, je nach ökonomischer und politischer Situation, ansässig wurde“.⁵³⁴ Die Zahl der in Deutschland lebenden osteuropäischen Juden war so auch kleiner, als im zeitgenössischen Diskurs oft behauptet. Um die Jahrhundertwende lebten vermutlich nicht mehr als 41 000 ausländische Juden in Deutschland, im Vergleich zu geschätzten 22 000 im Jahr 1890 und 79 000 im Jahr 1910.⁵³⁵ Sie waren bevorzugt

⁵³⁰ GStA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 2 a, Bd. 5, 94–99.

⁵³¹ Zur Geschichte der Einwanderung osteuropäischer Juden während des Kaiserreichs vgl. v. a. die ausgezeichnete Studie von WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*. Bezüglich der Entwicklung der Wahrnehmung und des Bildes der osteuropäischen Juden siehe ASCHHEIM, *Brothers and Strangers*. Zur jüdischen Bevölkerung in den Ostprovinzen allgemein vgl. den Sammelband RHODE (Hrsg.), *Juden in Ostmitteleuropa*; BROCKE et al. (Hrsg.), *Zur Geschichte der Juden in Ost- und Westpreußen*. Zum Verhältnis von deutscher, polnischer und jüdischer Bevölkerung in diesen Provinzen vgl. HAGEN, *Germans, Poles, and Jews*; VAN RAHDEN, *Juden und andere Breslauer*.

⁵³² Vgl. hierzu SCHRAMM, *Die Juden*, S. 9–14.

⁵³³ Zwischen 1871 und dem Beginn des Ersten Weltkriegs brachen dabei mehr als zwei Millionen Juden allein in die USA auf, von denen ca. 60% aus Russland und 20% aus Österreich-Ungarn stammten. JUST, *Amerikawanderung*, S. 22. Nugent zufolge umfasste die osteuropäisch-jüdische Migration in die Vereinigten Staaten 381 000 Migranten aus Österreich-Ungarn, 81 000 aus Rumänien und 1 557 000 (77%) aus dem Russischen Empire. NUGENT, *Crossings*, S. 94.

⁵³⁴ SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 167.

⁵³⁵ Angaben nach WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 185; ADLER-RUDEL, *Ostjuden in Deutschland*, S. 164.

in Städten ansässig, wo sie mitunter einen großen Anteil, in Leipzig gar über 60% der dortigen jüdischen Bevölkerung stellten.⁵³⁶ Der Anteil der osteuropäischen Juden innerhalb der preußischen Grenzprovinzen war dabei geringer als außerhalb.⁵³⁷ Anders als in Großbritannien kam in Deutschland die Mehrzahl der osteuropäischen Juden nicht aus Russland, sondern aus der Habsburger Monarchie. Sie stammten vor allem aus Galizien, oder kamen aus Böhmen, Mähren und der Bukowina. Sozial bildeten sie keine homogene Gruppe. Zwar waren die osteuropäischen Juden in den landwirtschaftlichen Berufen wenig vertreten, aber unter ihnen fanden sich Kaufleute und kleinere Handwerker ebenso wie Studierende oder Straßenhändler. Wenig homogen waren auch die religiösen Milieus: Orthodoxe Juden waren ebenso vertreten wie solche aus dem säkularisierten Milieu.⁵³⁸

Die Ablehnung der osteuropäischen Zuwanderer, die in der preußischen Ausweisungspolitik zum Ausdruck kam, entsprach der wachsenden Popularität des Antisemitismus im Kaiserreich. Seit den späten 1870er Jahren verbreitete sich in Deutschland eine antisemitische Gesellschaftsstimmung, die teils religiös, teils ökonomisch, nationalistisch und rassistisch motiviert war.⁵³⁹ Dieses Wiederaufkommen antisemitischer Strömungen war eng verbunden mit einer Abwendung vom bürgerlichen Liberalismus und der konservativen Wende der Regierung.⁵⁴⁰ Shulamit Volkov hat in einem vielzitierten Essay die These aufgestellt, dass sich im Kaiserreich der Antisemitismus zu einer eigenen Kultur verdichtete, zu einem „kulturellen Code“, der verschiedene Werte und Ideen miteinander verknüpfte.⁵⁴¹ Unter dem Signum des Antisemitismus implizierte dieser anti-emanzipatorische Code die Übernahme eines ganzen Systems sozialer und politischer Vorlieben, zu denen der Konservatismus ebenso wie eine nationalistische, kulturpessimistische und antimoderne Haltung zählte. „Das Bekenntnis zum Antisemitismus“, so Volkov, „wurde zu einem Signum kultureller Identität, der Zugehörigkeit zu einem spezifischen kulturellen Lager.“⁵⁴² Der weit über die Grenzen der Hauptstadt hinaus reichende Antisemitismusstreit zu Beginn der achtziger Jahre, durch einen polemischen Artikel Heinrich von Treitschkes in den *Preußischen Jahrbüchern* ausgelöst, war Ausdruck dieser Entwicklung.⁵⁴³ Treitschke verknüpfte in seinen Schriften verschiedene Stränge antisemitischen Redens und brachte sie auch einem bürgerlichen Publikum näher. Dabei wandte er sich besonders gegen

⁵³⁶ In Berlin etwa 20,8%, in Frankfurt/M. 13,5%, in Leipzig gar 64,8%. Nach WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 191. Die Angabe für Berlin umfasst nicht die später eingemeindeten Bezirke wie Charlottenburg, Schöneberg oder Wilmersdorf.

⁵³⁷ SCHWERIN, *Die jüdische Bevölkerung*, S. 85–98, 97.

⁵³⁸ RICHARZ, *Die Entwicklung der jüdischen Bevölkerung*, S. 13–38, hier S. 26.

⁵³⁹ Siehe zu dieser Entwicklung PULZER, *The Rise of Political Anti-Semitism*, S. 83ff.

⁵⁴⁰ Insbesondere Peter Pulzer hat auf den Zusammenhang zwischen dem sinkenden Einfluss des Liberalismus und dem erstarkenden Antisemitismus verwiesen. PULZER, *Jews and the German State*.

⁵⁴¹ VOLKOV, *Antisemitismus als kultureller Code*, S. 13–36.

⁵⁴² Ebd., S. 23.

⁵⁴³ Zu den damaligen Debatten vgl. BOEHLICH (Hrsg.), *Der Berliner Antisemitismusstreit*.

die Immigration osteuropäischer Juden bzw. verwischte in seinen agitatorischen Reden die Unterschiede zwischen einwandernden und in Preußen ansässigen Juden. Ebenso wie er verlangten auch die Initiatoren der Antisemitenpetition, die zu Beginn der achtziger Jahre im Zentrum einer ausgreifenden antisemitischen Kampagne stand und 265 000 Unterzeichner fand, dass die osteuropäisch-jüdische Zuwanderung gestoppt werden sollte.⁵⁴⁴ Und tatsächlich folgte die preußische Ausweisungspolitik diesen Forderungen wenn nicht unmittelbar, so doch mittelbar. Von den ca. 32 000 ausländischen Bürgern, die Preußen infolge der Anordnungen von 1885 verlassen mussten, waren etwa ein Drittel Juden.⁵⁴⁵

Das Misstrauen gegenüber den jüdischen Migranten aus Russland und Österreich-Ungarn war vielfältig konturiert und wurzelte in einem stereotypen Bild „des osteuropäischen“ oder „des polnischen Juden“; eine Klischeevorstellung, die sich nach 1914 in dem negativ konnotierten und politisch instrumentalisierten Begriff des „Ostjuden“ verdichtete.⁵⁴⁶ Der Vorwurf der mangelnden Hygiene gehörte ebenso zu diesem Stereotypen-Katalog wie der Verweis auf deren „Verschlagenheit“ und ungebührliche Wirtschaftspraktiken. Während im antisemitischen Diskurs der emanzipierte deutsche Jude als Vertreter eines ausbeuterischen Kapitalismus firmierte, der zwar auf den ersten Blick assimiliert schien, sich aber letztlich niemals erfolgreich assimilieren würde, erschien der osteuropäische „Ghettojude“ als dessen rückständiger, unemanzipierter, sichtbar fremder Gegenpart, wobei Aschheim auf die gegenseitige Bedingtheit dieser beiden Diskursstränge hingewiesen hat.⁵⁴⁷ In den Beratungen der Verwaltung zu individuellen Ausweisungsfällen tauchen solche Vorurteile wiederholt auf. Insbesondere die Haltung zu den jüdischen Geschäftsleuten war ambivalent. Denn während die Kommunen an guten Handelsverbindungen mit erfolgreichen Kaufleuten interessiert waren, wurden ausländische Geschäftsbesitzer teilweise auch als unerwünschte Konkurrenz betrachtet. So wandte sich der preußische Innenminister im Oktober 1885 an den Kaiser, den ein Rabbiner ersucht hatte, die Ausweisungsfrist für einen russisch-polnischen Juden aus Königsberg zu verlängern. Zu diesem Zeitpunkt betrafen die Ausweisungsverfügungen in Königsberg 1210 Personen.⁵⁴⁸ Davon waren zwölf katholisch, während die übrigen Ausgewiesenen beinahe ausschließlich der, so Puttkamer, „bedenklichsten Kategorie der Russisch-

⁵⁴⁴ Zur Antisemitenpetition siehe PULZER, Die Wiederkehr, S. 193–248, hier S. 203f.

⁵⁴⁵ NEUBACH, Ausweisungen. S. 129.

⁵⁴⁶ Zu diesem Begriff und den Problemen mit seiner Verwendung in der historischen Analyse vgl. WERTHEIMER, Unwelcome Strangers, S. 6; ASCHHEIM, Brothers and Strangers, S. 257.

⁵⁴⁷ ASCHHEIM, Brothers and Strangers, v. a. S. 58–79.

⁵⁴⁸ 1882 meldete der zuständige Oberpräsident, dass sich ca. 2 200 russische Untertanen in der Stadt aufhielten, wovon ungefähr 1 200 Juden waren. SCHÜLER-SPRINGORUM, Minderheit, S. 162. Insgesamt wuchs im Zeitraum von 1871 bis 1905 auch der jüdische Anteil an der Königsberger Bevölkerung weniger als der christliche: Während es dort 1871 3 868 Juden gab, waren es 1905 4 415, während die Gesamtbevölkerung in dieser Zeit von 112 000 auf 223 000 wuchs. HARTMANN, Die jüdische Bevölkerung, S. 23–49, 38. Und während 1871 im Regierungsbezirk Königsberg 10 588 Juden lebten, waren es 1895 nur noch 9 664. Ebd., S. 46.

Polnischen Juden“ angehörten. Seiner Meinung nach sollten die russisch-polnischen Juden Königsberg möglichst bald verlassen, da sie „erfahrungsgemäß nicht bloß den diesseitigen Staatsangehörigen in wirtschaftlicher Beziehung eine ungesunde Konkurrenz bereiten, sondern auch zum großen Teile ihren Erwerb in der Ausbeutung der Notlage anderer suchen.“⁵⁴⁹

Diese Haltung spiegelte nicht notwendigerweise die Meinung der lokalen Kaufleute wider. Die Königsberger Kaufmannschaft jedenfalls protestierte vehement gegen die Ausweisungen und verwies darauf, dass sie sich schädigend auf die deutsch-russischen Handelsbeziehungen auswirkten.⁵⁵⁰ Diesem Protest lagen einerseits wirtschaftliche Interessen zugrunde: Der Königsberger Handel profitierte stark vom Export importierter Heringe nach Russland sowie umgekehrt vom Import russischen Getreides.⁵⁵¹ Für die Wirtschaftsstruktur der Stadt war der Ost-Westhandel mit agrarischen Produkten (neben dem Textilgewerbe) zentral, und die Zugewanderten fungierten häufig als Intermediäre, die zwischen ihrer ehemaligen Heimat und der ostpreußischen Hauptstadt vermittelten.⁵⁵² Die Befürchtung, dass durch die Ausweisungen wichtige Verhandlungspartner verloren gehen könnten, war daher vermutlich nicht unbegründet.⁵⁵³ Von den Wirtschaftsinteressen abgesehen, entsprach die Fürsprache der Kaufmannschaft ihrer tendenziell liberalen Haltung: Stefanie Schüler-Springorum hat in ihrer Studie zur jüdischen Minderheit in Königsberg beschrieben, wie dort vor 1914 liberale Selbstbilder und Werthaltungen eine größere Beharrungskraft besaßen als üblicherweise im Deutschen Kaiserreich. Anders als die konservative Administration und das Militär vermieden die Angehörigen des bürgerlichen Milieus offen antisemitische Anwürfe, so dass die jüdische Bevölkerung in der ostpreußischen Hauptstadt vor dem Ersten Weltkrieg von Diskriminierungen zwar nicht verschont, aber vergleichsweise wenig betroffen war.⁵⁵⁴ Dennoch wirkten sich, bis auf wenige Ausnahmen, die lokalen Gegebenheiten und die Proteste kaum auf die angeordneten Ausweisungen aus.⁵⁵⁵

Den jüdischen Geschäftsleuten wurde nicht nur vorgeworfen, mit den inländischen Betrieben in Konkurrenz zu stehen, sondern auch, wirtschaftlich unmora-

⁵⁴⁹ GStA, I. HA, Rep. 89, Nr. 15680, 45.

⁵⁵⁰ StBer, Bd. 86, 1885/86, 25. Sitz., 15. Januar 1886, S. 544. Siehe dazu auch SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 179f.

⁵⁵¹ HARTMANN, *Die jüdische Bevölkerung*, S. 39.

⁵⁵² SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 164f.

⁵⁵³ Nach der Reichsgründung hatte der florierende Handel ein rasches Anwachsen der in- wie ausländischen jüdischen Bevölkerung in Königsberg befördert. Diese Entwicklung brach angesichts der Restriktionen Mitte der achtziger Jahre ab. SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, 43f.

⁵⁵⁴ SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 94–99. Allerdings beschreibt Wertheimer, dass in den 1890er Jahren die Königsberger Behörden osteuropäisch-jüdischen Import-Export-Händlern den Aufenthalt lediglich dann gestatteten, wenn sie ohne Frau und Kinder nach Deutschland kamen. Um die Jahrhundertwende wurden dann einige von ihnen ausgewiesen, weil sie dennoch ihre Familie nachgeholt hatten – womit ihr Aufenthalt zwar als ökonomisch nützlich galt, aber nicht langfristig erwünscht war. WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 53.

⁵⁵⁵ SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 179f.

lisch zu handeln und fragwürdige Geschäfte zu betreiben. Diese Rede von einem als spezifisch jüdisch gedachten schädlichen Wirtschaftshandeln war Teil eines „ökonomisch argumentierenden Antisemitismus“, der, wie antisemitische Argumente überhaupt, seit Ende der 1870er Jahre im Kaiserreich zunehmend verbreitet war.⁵⁵⁶ So kommentierte der Regierungspräsident von Breslau im November 1882 die Bitte eines jüdischen Handelsmanns um Einbürgerung mit den Worten, der Betreffende betreibe „wie gewöhnlich die Juden“ kein „produktives Gewerbe“, sondern einen Kleiderhandel. Es gebe aber im Ort bereits 169 Kleider- bzw. Herren-Garderoben-Geschäfte, von denen 128 Juden gehörten. Vor diesem Hintergrund läge der Zuzug von Ausländern, die sich in diesem Gewerbe betätigten, aus Breslauer Sicht „nicht im Staatsinteresse“, zumal sich in dem Verwaltungsbezirk bereits „übermäßig viel jüdische Elemente“ aufhielten, die zudem einen russisch-polnischen Hintergrund hätten.⁵⁵⁷ Abgesehen von der expliziten Wendung gegen die russisch-polnischen Juden klang in diesen Worten an, dass Deutsche gegenüber ausländischen Konkurrenten im Wirtschaftsleben generell Vorrang genießen sollten. Diese Haltung beeinflusste die Migrationspolitik im Kaiserreich, wurde aber vor allem nach Ende des Ersten Weltkriegs in der Weimarer Republik bestimmend.

Tatsächlich kam es wiederholt vor, dass sich ansässige Geschäftsleute bei den Behörden darum bemühten, die Ausweisung eines ausländischen Konkurrenten zu erwirken. Der Oberpräsident von Schlesien befasste sich im Februar 1886 mit dem Fall eines jüdischen Kaufmanns namens Isidor Gruber aus Galizien, der seit 1871 in Preußen lebte und im schlesischen Ober-Glogau ein Modewaren-Geschäft betrieb.⁵⁵⁸ Zwei ortsansässige und gleichfalls jüdische Tuchhändler hatten bei dem Regierungspräsident in Oppeln die Ausweisung dieses Kaufmanns gefordert, indem sie argumentierten, dass seine Praktiken ihr Geschäft schädigten. Die daraufhin von den Kreisbehörden angestellten Nachforschungen ergaben jedoch ein anderes Bild: Der betreffende Tuchhändler galt als „reell und zuverlässig“, während die Geschäftsmoral der ihn Anzeigenden angezweifelt wurde.⁵⁵⁹ Dass es überhaupt zu solchen privaten Anzeigen gegen ausländische Konkurrenten kam, legt aber nahe, dass die rigide Ausweisungspolitik eine öffentliche Wahrnehmung stärkte, in der ausländische Bürger generell als Migranten auf Abruf erschienen, die kein Recht auf Aufenthalt besaßen.

Zugleich spiegeln die zahlreichen Proteste und Petitionen gegen ergangene Ausweisungen die Vielfalt der Beziehungen zwischen ausländischen und inländischen Bürgerinnen und Bürgern auf lokaler Ebene wider. Ein Beispiel dafür ist

⁵⁵⁶ Zur steigenden Popularität des Antisemitismus in dieser Zeit siehe PULZER, *Die Wiederkehr*, S. 216f.

⁵⁵⁷ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 G, Bd. 1, 45.

⁵⁵⁸ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 G, Bd. 1, 181.

⁵⁵⁹ Dennoch unterstrich der Oberpräsident in seiner Stellungnahme, dass Gruber polnischer Nationalität sei und erklärte, eine „weitere Vermehrung des in früheren Jahren eingedrungenen jüdischen Elementes“ nicht zulassen zu wollen. Die angeordnete Ausweisung wollte er daher nicht aufheben.

die Ausweisung des russisch-jüdischen Malers Kogan, der im ostpreußischen Memel Zeichenunterricht gab.⁵⁶⁰ Aus Sicht der Behörden sprach gegen seine Betätigung, dass die Tochter des ehemaligen Oberbürgermeisters Zeichenlehrerin und zudem beschäftigungslos war. Sie sei, so der Oberpräsident Ostpreußens, „als Deutsche doch in erster Linie zu berücksichtigen“. Außerdem wurde Kogan vorgeworfen, einen „unerwünschten Einfluss“ auf seine Schülerinnen auszuüben, und im Mai 1906 wurde seine Ausweisung angeordnet.⁵⁶¹ Der angeblich schädigende Einfluss Kogans hinderte die Eltern seiner Schülerinnen und Schüler allerdings nicht daran, sich mit einer Petition an den Oberpräsidenten von Ostpreußen zu wenden. Sie verwiesen darin auf die hervorragende akademische Ausbildung und Begabung des Lehrers und forderten, dessen Ausweisung zurück zu nehmen. Auf die Formen und Erfolge der Proteste gegen die preußischen Ausweisungen wird im folgenden Abschnitt noch zurückzukommen sein. In diesem Kontext ist jedenfalls interessant, dass zwar primär die kollektiven Kriterien der nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit den Ausschluss aus Preußen bestimmten, dass sich diese Kriterien aber mit einer Reihe anderer (wirtschaftlicher, sozialer, politischer) Aus- und Einschlussmechanismen überschneiden. Für die Ausweisung Kogans sprach so die Konkurrenz auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Dagegen sprach, dass er einflussreiche Fürsprecher unter den Honoratioren vor Ort hatte, die für sein soziales Ansehen bürgten und für sein Bleiben plädierten. Zu den Petenten zählten ein Justizrat, ein Landgerichtsrat und zwei Lehrerinnen ebenso wie Kaufleute, ein Fabrikant und ein Rittergutsbesitzer. Zudem konnte Kogan in seiner Bitte um Aufhebung der Ausweisungsverfügung auf eine Empfehlung durch Prof. Max Liebermann verweisen.⁵⁶² Die Tatsache, dass Kogan regelmäßig kunsthistorische Vorträge hielt, zu denen sich anscheinend auch die Petenten einfanden (deren Berufe sie ausnahmslos als Mitglieder des Besitz- und Bildungsbürgertums auswiesen), illustriert, dass der Maler in das Gesellschaftsleben vor Ort eingebunden war. Und tatsächlich wurde seine Ausweisung infolge der Petition vorübergehend ausgesetzt.⁵⁶³

Verschiedene Akteursgruppen beeinflussten die individuellen Entscheidungen zur Abschiebung. Neben der (letztlich ausschlaggebenden) ministerialen Instanz besaßen insbesondere die Oberpräsidenten der Provinzen einen starken Einfluss auf die Ausweisungspraxis, während die kommunalen Behörden zwar über weni-

⁵⁶⁰ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 8 (keine Blattangaben), Schreiben vom 6. Mai 1906.

⁵⁶¹ Es ist nicht eindeutig zu ermitteln, ob es sich bei dem Betreffenden um den Bildhauer und Maler Moissey (auch Moïshe) Kogan handelte, der 1879 in Bessarabien geboren wurde und der – wie eben auch der Memeler Maler – vorübergehend in München gelebt hatte. Er zog später nach Paris und besaß dort eine eigene Werkstatt. Kogans Werke zählten unter dem nationalsozialistischen Regime zur „entarteten Kunst“, und Kogan wurde 1943 in einem Konzentrationslager ermordet. Die Daten sind einer niederländischen Schrift von 1934 entnommen: ENGELMAN, Moissy Kogan, v. a. S. 12f.

⁵⁶² GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 8 (keine Blattangaben), Anschreiben Kogans, 30. April 1906.

⁵⁶³ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 8 (keine Blattangaben), Schreiben des Preußischen Innenministeriums.

ger Entscheidungsmacht verfügten, dafür aber häufig aufgefordert wurden, sich zu der wirtschaftlichen, familiären oder sozialen Situation einzelner Personen zu äußern. Till van Rahden hat in seiner Studie zu Breslau nachweisen können, dass die städtischen Behörden sich dort sehr viel inklusiver verhielten als die übergeordneten staatlichen Stellen.⁵⁶⁴ Während der städtische Magistrat Einbürgerungsanträge ausländischer Juden in der Mehrheit wohlwollend beurteilte, lehnte das Regierungspräsidium diese Anträge in der Regel ab. Zudem setzte sich die Breslauer Handelskammer wiederholt für ausländische Geschäftsleute ein, stieß aber damit bei den übergeordneten preußischen Behörden auf Widerstand, die auf antipolnische und antijüdische Maßgaben pochten.⁵⁶⁵ Auch van Rahden beobachtet dabei eine Trendwende in der Migrationspolitik der späten 1870er Jahre: Während zuvor Naturalisationsanträge vergleichsweise gute Chancen auf Erfolg hatten, wurde es für die ausländischen Juden ab Ende der siebziger Jahre deutlich schwerer, sich einbürgern zu lassen.⁵⁶⁶

Dass im Falle Breslaus restriktive Tendenzen stärker von der staatlichen denn von der lokalen Ebene ausgingen, spiegelte die herrschenden Entscheidungsstrukturen wider, denen zufolge die übergeordneten Stellen von den Regierungspräsidien aufwärts mehr Macht als die kommunalen Behörden besaßen.⁵⁶⁷ Das Breslauer Beispiel deutet zudem, wie schon die Proteste im Falle des Malers Kogan, darauf hin, dass sich in der Ausweisungspraxis zwar die exklusive Zielrichtung der preußischen Politik zeigte, sich daraus aber nicht notwendigerweise Rückschlüsse auf das soziale Verhältnis zwischen Zugewanderten und Einheimischen auf lokaler Ebene ziehen lassen. Ausländische Juden und Polen mochten bereits lange ansässig, mit einer Preußin verheiratet, wohlhabend und angesehen sein, wurden aber im Rahmen der Ausweisungswellen Mitte der achtziger Jahre und dann wieder 1905/06 gegebenenfalls dennoch ausgewiesen, weil sie aufgrund ihrer Ethnie und Religion unerwünscht waren.

Männer und Frauen waren dabei von der preußischen Ausweisungspolitik und ihren ethnisch-exklusiven Tendenzen gleichermaßen betroffen. Nichtsdestoweniger differierte ihre Position hinsichtlich der Abschiebungen. In erster Linie waren sie rechtlich nicht gleich gestellt.⁵⁶⁸ Gemäß der Gesetzgebung von 1870 und 1913 erlangten Frauen die Staatsangehörigkeit vermittelt über ihre Väter und Ehemänner. Bei der Heirat nahmen sie automatisch die Nationalität ihres Ehemannes an. Das konnte bedeuten, dass sie ihren Ausweisungsschutz verloren. Allgemein betrafen Ausweisungen nicht nur die Abgeschobenen selbst, sondern auch deren

⁵⁶⁴ VAN RAHDEN, Juden.

⁵⁶⁵ Ebd., S. 288f.

⁵⁶⁶ Ebd., S. 276–282. Stefanie Schüler-Springorum kommt für Königsberg zu ähnlichen Ergebnissen.

⁵⁶⁷ Dazu passt, dass Patrick Wagner in seiner Studie zu lokalen Machtbeziehungen im ländlichen Ostelbien ab den 1870er Jahren eine wachsende Macht der preußischen Bürokratie im Verhältnis zu den lokalen Eliten ausmacht. WAGNER, Bauern, Junker und Beamte.

⁵⁶⁸ GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S. 294–303; TREVISIOL, Einbürgerungspraxis, S. 201–208.

Familie, die entweder ebenfalls abgeschoben wurde oder zurückblieb. Das fiel vor allem dann ins Gewicht, wenn die Abgeschobenen in einer gemischt-nationalen Partnerschaft lebten. Allgemein brachte es für ausländische Frauen und Männer unterschiedliche Konsequenzen mit sich, wenn sie im Deutschland des späten 19. Jahrhunderts eine Ehe mit einem deutschen Partner oder einer deutschen Partnerin eingingen. Frauen ausländischer Staatsangehörigkeit, die einen deutschen Mann heirateten, wurden automatisch zu deutschen Staatsangehörigen. Obwohl es rechtlich möglich war, wurden ledige Frauen allerdings selten naturalisiert – unter anderem deswegen, weil die Behörden annahmen, dass sie die deutsche Staatsangehörigkeit auch per Heirat erlangen konnten.⁵⁶⁹ Die Immigrantinnen konnten theoretisch versuchen, eine Scheinehe einzugehen, um ihren Aufenthaltsstatus zu sichern. Doch während die zeitgenössische Rechtsliteratur eine solche Möglichkeit diskutierte, schien sie de facto selten wahrgenommen zu werden.⁵⁷⁰ Es sind nur wenige Fälle dokumentiert, in denen eine Frau ihrer Ausweisung entging, weil sie einen Preußen heiratete – und weder vermuteten die zuständigen Beamten in diesen Fällen eine Scheinehe, noch gibt es andere Hinweise auf ein solches Szenario. Im Gegensatz dazu konnte ein Ausländer, der eine deutsche Frau heiratete, weiterhin zum Verlassen des Landes gezwungen werden. Er vermochte seinen unsicheren Aufenthaltsstatus lediglich dadurch aufzuheben, dass er sich einbürgern ließ. Da aber die Einbürgerungspraxis tendenziell restriktiv war, stellte das keine vielversprechende Option dar.

Während es die rechtliche Sicherheit ausländischer Migrantinnen erhöhte, wenn sie eine gemischt-nationale Ehe eingingen, kostete eine solche Partnerschaft den Frauen deutscher Staatsangehörigkeit ihren sicheren Rechtsstatus. Das wird an der Ausweisungspolitik der achtziger Jahre deutlich. Die Oberpräsidenten der östlichen Provinzen wurden im Juli 1885 explizit angewiesen, russische oder galizische Polen, die eine Preußin geheiratet hatten, nicht von den Ausweisungen auszunehmen. Vielmehr galten die Betroffenen als „Elemente [...] auf welche erfahrungsgemäß die für unsere innere Lage vom nationalen Standpunkt hervortretenden Übelstände wesentlich mit zurückzuführen sind.“⁵⁷¹ Ihre vormals preußische Staatsangehörigkeit schützte die Ehefrauen damit nicht davor, ausgewiesen zu werden; sie wurden mit ihren Ehemännern abgeschoben. Dieses Vorgehen betraf nicht nur Frauen, die mit polnischen Migranten verheiratet waren. Corrie van Eijl und Leo Lucassen haben gezeigt, dass wiederholt Niederländer, die in den 1870er und 1880er Jahren der Armenhilfe in Preußen zur Last fielen, gemeinsam mit ihren (ehemals) preußischen Gattinnen ausgewiesen wurden.⁵⁷²

⁵⁶⁹ TREVISIOL, Einbürgerungspraxis, S.208.

⁵⁷⁰ EISFELD, Die Scheinehe, S.71–84.

⁵⁷¹ Zitiert nach BADE, Preußengänger, S.114, bzw. NEUBACH, Ausweisungen, S.61. Zu den interner Erörterungen hinsichtlich der Ausweisung von Überläufern, die mit preußischen Frauen verheiratet waren vgl. auch GStA, Rep.77, tit.1176, Nr.2 a, Bd.5, 353f.

⁵⁷² VAN EIJL und LUCASSEN, Les Pays-Bas, S.187–193.

Die Tatsache, dass ehemals preußische Frauen aus dem Deutschen Reich abgeschoben wurden, verweist auf die genderspezifische Konzeption des Staatsangehörigkeitsrechts im späten 19. Jahrhundert. Welche Konsequenzen das Prinzip der abhängigen Staatsangehörigkeit hatte, ist allerdings bis dato kaum untersucht worden. Zwar befassen sich eine Reihe historischer Studien mit dieser Problematik in anderen Ländern, namentlich in den Vereinigten Staaten, doch gibt es zum deutschen Fall kaum Literatur.⁵⁷³ Für Deutschland ist ausführlich untersucht worden, wie Konzepte des Nationalismus und Rassismus die Definition rechtlicher Zugehörigkeit im 19. und 20. Jahrhundert beeinflussten. Rogers Brubaker hat so in seiner einflussreichen Studie das deutsche mit dem französischen Staatsangehörigkeitswesen verglichen und die divergierenden Rechtskonzeptionen in beiden Ländern als eine Folge von deren Nationsverständnis interpretiert. Seiner bisweilen übermäßig kontrastiven Argumentation zufolge führte die in Frankreich dominierende staatszentrierte Nationskonzeption zu einem expansiven Verständnis von Staatsangehörigkeit. Demgegenüber habe das deutsche volkszentrierte und ethnisch-kulturelle Nationsverständnis zum *ius sanguinis* als dem leitenden Prinzip des Staatsangehörigkeitsrechts geführt, das sich wiederum expansiv gegenüber ethno-kulturellen Deutschen und restriktiv gegenüber nicht-Deutschen verhielt.

Dieter Gosewinkel und andere haben mittlerweile zeigen können, dass die historische Entwicklung komplexer und weniger kohärent war als von Brubaker suggeriert. Doch auch sie behandeln genderspezifische Aspekte nur am Rande.⁵⁷⁴ Wenn allerdings tatsächlich, wie Brubaker erklärt, eine volkszentrierte Definition nationaler Zugehörigkeit das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht prägte, waren Frauen von dieser Konzeption ausgeschlossen. Sie gehörten nicht so sehr einer „Abstammungsgemeinschaft“ an, sondern waren Teil der Gemeinschaft, in die sie einheirateten. An erster Stelle dienten damit die Ehe und die patriarchale Familie als Institutionen, die Staatsangehörigkeit transferierten. Sofern das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht sich expansiv gegenüber ethnisch Deutschen verhielt, betraf das primär männliche Bürger, während Frauen ihren Platz in der deutschen „Abstammungsgemeinschaft“ vergleichsweise leicht verloren. Insofern betraf der ethnisch-exklusive Charakter der Ausweisungen zwar Männer ebenso wie Frauen, aber ihre rechtlichen Positionen in diesem Zusammenhang divergierten.

Obschon Reichtum und gesellschaftliches Ansehen nicht notwendigerweise vor Ausweisungen schützten, erhöhten umgekehrt Armut und die Zugehörigkeit zu den unteren sozialen Schichten die Wahrscheinlichkeit, ausgewiesen zu werden. Dass die preußische Politik neben nationalpolitischen Zielen durchaus auch sozialen und politischen Kriterien folgte, verdeutlicht die folgende Anweisung des Preußischen Innenministers, der sich im Dezember 1905 an die Oberpräsi-

⁵⁷³ Siehe etwa BREDBENNER, A Nationality of her own; GARDNER, The Qualities of a Citizen; DE HART, Onbezonden Vrouwen; WECKER, Ehe ist Schicksal, S. 13–37.

⁵⁷⁴ GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S. 294–303; TREVISIOL, Einbürgerungspraxis, S. 201–208.

den den Ostprovinzen und den Berliner Polizeipräsidenten wandte und erklärte:

Das von mehreren Seiten gemeldete Überströmen zahlreicher ausländischer Juden aus Russland darf nicht dazu führen, dass sich diese Elemente, insonderheit soweit sie den niederen Bevölkerungsschichten oder dem politisch besonders gefährlichen geistigen Proletariat angehören, im preußischen Staatsgebiet festsetzen. Soweit es nicht möglich ist, schon ihren Übertritt über die Grenze zu verhindern und nicht die Sicherheit gegeben ist, dass sie anderweit das Preußische Staatsgebiet verlassen, sind sie auszuweisen.⁵⁷⁵

Dass es in diesem Fall kaum darum ging, über den Aufenthalt bzw. die Ausweisung individueller Migranten zu entscheiden, sondern um einen Ausschluss aufgrund kollektiver Kriterien, wird auch daran deutlich, dass ergänzend eine Art Quotenregelung eingeführt wurde. So wurde im März 1906 beschlossen, von 7297 nach dem 1. Januar 1904 zugezogenen, in Berliner Polizeirevieren registrierten Russen etwa 10% „[...] und zwar überwiegend Juden, allein stehende Personen, und Personen, die nach ihrem Beruf und nach ihrer Beschäftigung zweifellos den niederen Ständen angehören (Proletariat)“ sofort auszuweisen.⁵⁷⁶ 10% würden voraussichtlich unbehelligt bleiben, während die verbleibenden 80% zunächst zum freiwilligen Verlassen des Staatsgebiets aufgefordert wurden. Die Maßregel würde sich, hieß es weiter, „insonderheit gegen legitimationslose, subsistenzlose und politisch verdächtige Personen zu richten haben.“⁵⁷⁷ Zudem ermahnte der Berliner Polizeipräsident seine Untergebenen, Rücksicht gegenüber nichtjüdischen Russen zu üben und nicht-jüdische Russen deutscher Abstammung ganz von den Ausweisungen auszunehmen, sofern sie nicht politisch verdächtig schienen. Damit überlagerten sich in der preußischen Politik, die hier am Beispiel der Ausweisungen von 1905/06 skizziert wird, ethnische und antisemitische mit politischen und sozialen Ausschlusskriterien. Der proletarische, politisch aktive, russisch-jüdische Zuwanderer wurde, zumal vor dem Hintergrund der Russischen Revolution von 1905, zum Inbegriff des „lästigen Ausländers“, den es aus dem Staatsgebiet zu entfernen galt.

Derartige Hierarchien des Ausschlusses werden auch am Beispiel der russischen Staatsangehörigen Tatiana Jacobson und ihrer Mutter Katharina von Selivanoff deutlich. Jacobson erhielt im April 1906 ein Schreiben des Polizeipräsidenten von Schönberg, in dem sie aufgefordert wurde, Preußen zu verlassen, da ihr weiterer Aufenthalt nicht mehr zulässig sei. Der Brief, beschwerte sich Jacobson beim Innenministerium, sei an die „Studentin Frau Tatiana Jacobson“ adressiert gewesen, sie sei aber die Ehefrau eines praktischen Arztes aus Petersburg und befände sich in Berlin, um Gesangsunterricht zu nehmen. Außerdem habe sie zusätzlich zu ihrer Ausweisungsanordnung ein Schreiben erhalten, in dem ihr erklärt worden sei, dass sie zum geistigen Proletariat gehöre und daher das Land

⁵⁷⁵ Landesarchiv Berlin (LAB), A Rep.406, Nr. 12, Bl. 4. Erlass des Preußischen Innenministers an die Ober-Präsidenten zu Königsberg, Danzig, Posen, Breslau, 23. Dezember 1905.

⁵⁷⁶ LAB, A Rep. 406, Nr. 12, 30, Berlin, Besprechung am 12. März 1906.

⁵⁷⁷ LAB, A Rep. 406, Nr. 12, 31.

verlassen müsse. Hier, beschwerte sie sich, lege doch wohl ein Irrtum vor.⁵⁷⁸ Tatsächlich ergaben die Nachforschungen des Ministeriums, dass zum einen Jacobson und ihre Mutter weder der „jüdischen Konfession“ noch dem „geistigen Proletariat“ angehörten und dass ihr zum anderen der Brief, in dem die Gründe für ihre Ausweisung offen gelegt wurden, nur versehentlich zugestellt worden war.⁵⁷⁹ Die Landesverweisung wurde vor diesem Hintergrund zurückgenommen. Außerdem wies das Innenministerium die Beamten des Polizeipräsidiums Schöneberg darauf hin, dass es generell zu vermeiden sei, die Gründe einer Verweisung anzugeben, „jedenfalls die hier benannten Gründe – Zugehörigkeit zum geistigen Proletariat und zur jüdischen Konfession“.⁵⁸⁰

Den preußischen Behörden war wenig daran gelegen, die Prämissen ihrer Politik publik werden zu lassen. Dass die Regierung zu diesem Zeitpunkt (1905/06) überhaupt vermehrt Ausweisungen anordnete, hing vermutlich eng mit der politischen Lage in Russland zusammen. Die Revolution erhöhte bei der politischen Elite in Deutschland die Furcht vor sozialen Unruhen und politischer Agitation. Zusätzlich dazu führte die Situation in Russland, führten der russisch-japanische Krieg sowie die Pogrome von 1905 tatsächlich zu einem merklichen Anstieg der Auswanderung. Den Angaben der Berliner Polizeireviere zufolge waren von den 10052 russischen Staatsangehörigen, die sich im Februar 1906 in der Stadt befanden, 7297 erst nach dem 1. Januar 1904 zugezogen. Auf diese Gruppe der neu Zugezogenen zielten die angeordneten Maßnahmen in erster Linie ab, wenngleich es scheint, als wenn viele der Ausweisungen später wieder zurückgenommen wurden, so dass unter dem Strich weniger Personen als ursprünglich angekündigt Preußen verlassen mussten. Die 1905 formulierten Leitlinien der Ausweisungspolitik wurden aber in den folgenden Jahren weiter befolgt. Noch im Juni 1912 rechtfertigte der Oberpräsident von Brandenburg eine von ihm verfügte Ausweisung mit dem Hinweis auf den Erlass von 1905, unter den, wie er erklärte, die „große Mehrzahl – ca. 90%“ der zuziehenden russischen Juden fiel. Lediglich eine Minderheit von etwa 10% gehöre zu den Gebildeten und Wohlsituierten, die nicht von den Ausweisungen betroffen seien.⁵⁸¹

Jenseits der Ausweisungswellen von 1885/86 und 1905/06 verwiesen die preußischen Behörden regelmäßig ausländische Migranten aus dem preußischen Staatsgebiet. In welchem Umfang sie das taten, ist, wie eingangs erwähnt, jedoch schwer festzustellen, da diesbezügliche Daten fehlen. Dass die durchschnittliche Anzahl der Verweisungen aus den Ländern jedoch höher lag als die der Reichsverweisung, legen die Angaben nahe, die für das Jahr 1914 zugänglich sind. Bereits Mitte April 1914 verzeichnete das *Zentrale Fahndungsblatt* 657 Ausweisun-

⁵⁷⁸ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 J, adh.: Acta betr. die Ausweisung der russischen Staatsangehörigen Frau Tatiana Jakobson und deren Mutter Katharina von Seliwanoff, Schreiben vom 8. Juni 1906.

⁵⁷⁹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 J, adh, Schreiben an das Polizeipräsidium Schöneberg, 4. Juli 1906.

⁵⁸⁰ Ebd. Siehe auch LAB, A Rep. 406, Nr. 12, 55.

⁵⁸¹ Barch, R/901, 35730, 3f.

gen aus dem Reich, Bayern und Preußen. Im Laufe des Jahres stieg ihre Zahl weiter an: Bis Ende September waren 2200 Ausländer aus Preußen, Bayern und dem Deutschen Reich ausgewiesen worden; gegen Jahresende waren es insgesamt 2797.⁵⁸² Bei 415 dieser 2797 Fälle handelte es sich um Reichsverweisungen,⁵⁸³ die übrigen 2382 waren Landesverweisungen aus Bayern und Preußen. Dabei dürfte der Ausbruch des Krieges auf die Angaben bis Ende September noch keinen maßgeblichen Einfluss gehabt haben, da kriegsbedingte Repatriierungen und Ausweisungen zu diesem Zeitpunkt kaum eingeleitet worden waren.⁵⁸⁴ Zudem überstieg auch nach dem Krieg die Zahl der Verweisungen aus Preußen bei weitem die der Reichsverweisungen: 1921 ordneten die preußischen Beamten 1640 Landesverweisungen an, 1922 waren es 1558, 1923 gar 4036.⁵⁸⁵ Damit ist anzunehmen, dass zusätzlich zu den außerordentlichen Ausweisungsbefehlen von 1885/86 und 1905/06 und unabhängig von den jährlichen Abschiebungen ausländischer Saisonarbeiter, die nicht als Ausweisungen registriert wurden, Preußen regelmäßig unliebsame Immigranten dazu aufforderte, das preußische Staatsgebiet zu verlassen. Und es war nicht das einzige Land, das so vorging: Bayern etwa hatte im Vorjahr 1913 gegen 357 ausländische Staatsangehörige, von denen die meisten aus Österreich-Ungarn kamen, Landesverweisungen angeordnet.⁵⁸⁶

Die preußische Ausweisungspolitik und die Landesverweisungen aus anderen Staaten

Preußen war weder das einzige Land, das Ausländer auswies, noch folgte ausschließlich die preußische Politik einer ethnisch-exklusiven Logik. Das zeigt der Vergleich mit der Verwaltungspraxis Bremens. Schon angesichts ihrer kleinen Fläche und begrenzten Einwohnerzahl gehörte die Hansestadt offenkundig nicht zu den politisch einflussreichsten deutschen Ländern. Dennoch erscheint es sinnvoll, sich mit dem Bremer Beispiel näher zu befassen: Erstens war die Stadt angesichts ihres Hafens stark mit Wanderungsprozessen konfrontiert. Zweitens standen Politik und Verwaltung dort, ähnlich wie in Hamburg und anders als in Preußen, in einer liberalen Tradition.⁵⁸⁷ Drittens grenzte Bremen direkt an das

⁵⁸² Nachweisung der im Jahre 1914 im *Deutschen Fahndungsblatt* und *Preußischen* sowie *Bayerischen Zentralpolizeiblatt* veröffentlichten gültigen ausgewiesenen Ausländer und Anarchisten, Guben 1914, in: FAHNDUNGS-NACHRICHTEN. BEILAGE ZUM ZENTRAL-STECKBRIEFREGISTER, 3. Oktober 1914.

⁵⁸³ Zahlen gemäß der Angaben im *Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich*.

⁵⁸⁴ Allein Mitte April 1914 verzeichnete das *Zentrale Fahndungsblatt* bereits 657 Ausweisungen aus dem Reich, Bayern und Preußen.

⁵⁸⁵ Vgl. dazu Teil III, Kapitel 2 c. Die Zahlen sind entnommen aus Barch, R/901/25657.

⁵⁸⁶ Siehe die Angaben im BAYERISCHEN ZENTRAL-POLIZEI-BLATT 48 (1913).

⁵⁸⁷ Allerdings hat Eric Kurlander – am Beispiel Schleswig-Holsteins und Schlesiens – beschrieben, wie auch in Regionen mit einer stark ausgeprägten liberalen Tradition zunehmend völkisch-nationalistische Elemente den deutschen Liberalismus durchdrangen. KURLANDER, Völkisch-Nationalismus, S.23–36, v.a. S.24f.

preußische Staatsgebiet an, so dass aus Preußen Ausgewiesene wiederholt versuchten, sich in der Hansestadt niederzulassen.

Bis zu einem gewissen Grad begrenzte die föderale Struktur des Deutschen Reichs die Reichweite der Landesverweisungen. Denn rechtlich stand es den Behörden der deutschen Länder frei, eine Person bei sich aufzunehmen, die aus einem anderen deutschen Staat ausgewiesen worden war. Sie waren aber nicht immer dazu bereit, wie der Fall des russischen Juden N. Ehrlich verdeutlicht. Ehrlich wandte sich 1898 an den Bremer Senat und bat, im dortigen Staatsgebiet aufgenommen zu werden, nachdem man ihn aus Berlin ausgewiesen hatte.⁵⁸⁸ Er hatte mit seinen beiden Söhnen in der Hauptstadt gelebt und dort ein Geschäft eröffnet, als ihm 1896 die preußischen Behörden das Aufenthaltsrecht entzogen. Ehrlich bat nun die Bremer Regierung, ihn und seine Kinder aufzunehmen. Der Senat befasste sich im April 1898 mit seinem Fall. Bei dieser Gelegenheit wies einer der Senatsmitglieder darauf hin, dass Ehrlich bereits aus Warschau, Berlin und Dresden ausgewiesen worden war. Zudem stände er in dem Ruf, „unreelle und wucherische Geschäfte“ betrieben zu haben. Mit Verweis auf die „bekannte Korrespondenz mit Berlin über die Gestattung der Niederlassung russischer und galizischer Juden“ wurde daher beantragt, den Antrag Ehrlichs abzulehnen.⁵⁸⁹ Dem wurde stattgegeben. Eine Ausweisung aus einem der deutschen Länder konnte damit die Ausreise aus dem gesamten Deutschen Reich bedeuten, aber das war keineswegs immer der Fall.⁵⁹⁰

Während des Kaiserreichs gab es zwischen den einzelnen deutschen Ländern keine festgelegten Verwaltungsabläufe. Ein Mitte der 1890er Jahre angefertigtes Verzeichnis der in Bremen wohnhaften russisch-polnischen und österreichisch-galizischen Juden listet 138 Personen auf, die zwischen Mitte der achtziger und Mitte der neunziger Jahre nach Bremen gezogen waren.⁵⁹¹ Bei immerhin 36 (26,1%) dieser Personen war vermerkt, dass sie zuvor aus Preußen ausgewiesen worden waren, bei den restlichen wurde das verneint, bzw. wurde angemerkt, dass sie zumindest „angeblich nicht“ von dort abgeschoben worden waren. Damit notierten die Bremer Beamten zwar die zuvor erfolgte Verweisung, verweherten den aus Preußen Verwiesenen aber nicht grundsätzlich die Einreise.

Obwohl sie in ihren Verwaltungstraditionen divergierten und unterschiedlich stark von Immigration betroffen waren, glichen sich die verschiedenen deutschen Länder in ihrer Abwehrhaltung gegenüber zuwandernden Juden aus Russland und Österreich-Ungarn. Das Polizeiamt der Hansestadt Lübeck etwa erklärte im Mai 1910, es hätten in den vergangenen Jahren häufig galizische Juden versucht, sich mit ihren Familien in Lübeck niederzulassen, doch habe man diese Familien stets ausgewiesen.⁵⁹² Um zu erfahren, ob man ihnen in anderen Bundesländern

⁵⁸⁸ StBr, 4,14/1–IV.D.6, 8, Brief von N. Ehrlich, 30. März 1898.

⁵⁸⁹ Ebd.

⁵⁹⁰ Gerade Preußen versuchte zu erreichen, dass sich die übrigen Länder der eigenen Politik angeschlossen GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S.220f.

⁵⁹¹ StBr, 4,14/1–IV.D.6, 6f.

⁵⁹² StBr, 4,14/1–IV.D.6, 29.

den Aufenthalt gestattete, wandten sich die Lübecker nun an die Bremer Verwaltung. Schon diese Anfrage ist interessant, da sie darauf hinweist, dass die verschiedenen Staaten sich über die Verwaltungspraxis der übrigen Länder nicht im Klaren waren. Interessant ist auch die Antwort der Bremer Polizei. Sie erklärte, dass man die Galizier zwar nicht grundsätzlich ausweise, man aber für jeden zuziehenden russisch-polnischen oder österreich-ungarischen Juden eine Personalakte anlege.⁵⁹³ Dafür wurden bei den Behörden der früheren Aufenthaltsorte Erkundigungen eingezogen, und die verschiedenen Bremer Distrikte mussten regelmäßig über die neu Zugezogenen berichten. Sofern sich jemand als „lästig“ herausstellte, wurden er oder sie ausgewiesen. Die separate Erfassung in den Akten illustriert die misstrauische Haltung der Behörden gegenüber den jüdischen Zuwanderern. So bat der Senat im Februar 1900 festzustellen, inwiefern die wachsende Zahl der russisch-polnischen und galizischen Juden in der Stadt „eine Belästigung“ darstellte, und wies im Anschluss einige Migranten aus.⁵⁹⁴ Überhaupt erfasste die Bremer Polizei sporadisch die Daten der sich im Staatsgebiet aufhaltenden osteuropäischen Juden, um auf dieser Basis weitere Maßnahmen zu ergreifen.⁵⁹⁵ An dieser Verwaltungsroutine zeigt sich, wie im Umgang mit Ausländern, und vor allem mit ausländischen Juden, registrierende, dokumentierende und exkludierende Praktiken ineinander griffen.

Die öffentlichen Reaktionen

Obwohl die preußische Regierung seit Mitte der 1880er Jahre wiederholt russische und österreich-ungarische Staatsangehörige auswies, blieben die Proteste der betroffenen Regierungen verhalten. Zwar wurde in der Habsburger Monarchie vereinzelt Kritik laut, sie war aber nicht einflussreich genug, um der Praxis Einhalt zu gebieten.⁵⁹⁶ Auch die russischen Reaktionen waren zurückhaltend.⁵⁹⁷ Zwar weigerten sich 1885 zahlreiche russische Grenzbeamte, die Ausgewiesenen aufzunehmen, da deren russische Untertanenschaft ihnen nicht eindeutig nachgewiesen schien. Davon abgesehen, hielt sich die russische Regierung aber zurück, und einzelne Regierungsvertreter zeigten sogar Verständnis für die preußische Politik. Zudem einigten sich beide Regierungen in einem Sonderabkommen auf die Modalitäten einer vereinfachten Übernahme an den Grenzen.⁵⁹⁸ Überhaupt begann die deutsche Regierung in den 1890er Jahren, in völkerrechtlichen Verträ-

⁵⁹³ Ebd.

⁵⁹⁴ StBr, 4,14/1–IV.D.6, 12.

⁵⁹⁵ StBr, 4,14/1–IV.D.6, 5; 12. Zu einer abermaligen Auseinandersetzung mit den Listen der zuziehenden galizischen und russisch-polnischen Juden im April 1910 vgl. etwa StBr, 4,14/1–IV.D.6, 28.

⁵⁹⁶ NEUBACH, Ausweisungen, S. 62–76, 185–187.

⁵⁹⁷ Ebd., S. 76–81, 120–125, 171–185.

⁵⁹⁸ Nicht immer hielten sich die russischen Grenzbeamten in den folgenden Jahren an diese Regelung. NEUBACH, Ausweisungen, S. 120–125.

gen die genauen Konditionen von Ausweisungen fest zu legen.⁵⁹⁹ Massenausweisungen wurden damit insofern unwahrscheinlicher, als die Regierung sich zunehmend über die außenpolitische Wirkung einer derartigen Maßnahme sorgen und reziproke Handlungen fürchten musste.

Im Reichstag und im Preußischen Abgeordnetenhaus wurden die massenhaften Ausweisungen Mitte der achtziger Jahre scharf kritisiert. Die Politiker unterschiedlicher Parteien stellten im Reichstag den Antrag, die Regierung für die Maßnahme zu rügen, oder sie rückgängig zu machen.⁶⁰⁰ Während die Vertreter der konservativen Parteien die antipolnische und antijüdische Ausweisungspolitik Bismarcks unterstützten, formulierten vor allem die Abgeordneten des Zentrums, der Sozialdemokratie, der polnischen Fraktion und der liberalen Parteien Kritik.⁶⁰¹ Die Stellung des Reichstags im politischen System des Kaiserreichs war vergleichsweise schwach; gleiches galt für das Preußische Abgeordnetenhaus.⁶⁰² Dennoch boten beide Parlamente den unterschiedlichen Lagern die Möglichkeit zu einem institutionalisierten Austausch politischer Positionen. Eine Reihe von Leitthemen strukturierte die Debatten, die im Mai 1885 im Abgeordnetenhaus und im Januar 1886 im Reichstag stattfanden.⁶⁰³ Für die konservativ-nationalistischen Kreise war die Haltung Bismarcks charakteristisch, der im Dezember 1885 im Reichstag eine Erklärung abgab. In seinen Augen waren die Massenausweisungen angesichts der Gefahren, die von einer voranschreitenden „Polonisierung“ und von „fremdländischen Elementen“ für das Deutschtum in den Grenzgebieten ausgingen, legitim.⁶⁰⁴ Aus dem Prinzip der Landeshoheit erwachse das Recht zu Ausweisungen, die dem Schutz der nationalen Sicherheit dienten. Eine ähnliche Meinung vertrat von Puttkamer vor dem Preußischen Abgeordnetenhaus,⁶⁰⁵ und die Angehörigen des konservativen Lagers schlossen sich, unterstützt von den Nationalliberalen,⁶⁰⁶ dieser national- und sicherheitspolitischen Argumentation an. Sie befürworteten auch die Stoßrichtung gegen die jüdischen Einwanderer.⁶⁰⁷

Demgegenüber lehnten die Kritiker vor allem den Kollektivcharakter der Verweisungen ab. Sie vertraten die Position, dass Zugezogene, die bereits lange an-

⁵⁹⁹ Von Conta listet diese Verträge im Detail auf. VON CONTA, Ausweisungen.

⁶⁰⁰ StBer, Anlagen, 1885/86, Bd. 89, Anl. 46, Anl. 72, Anl. 76, Anl. 86.

⁶⁰¹ Ihre Proteste bezogen sich teilweise auf die Behandlung bestimmter Gruppen: Der Abgeordnete Jazdzewski sprach im Namen der polnischen Minderheit, während die Mitglieder des Zentrums vornehmlich gegen die antikatholische Zielrichtung protestierten. StBer, 1885/86, Bd. 86, 25. Sitz, 15. Januar 1886, S. 552; 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 569f.

⁶⁰² Zur Stellung des Parlaments im Regierungssystem des deutschen Kaiserreichs siehe VON ZWEHL, Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag, S. 90–116. Zum Preußischen Abgeordnetenhaus bzw. Landtag vgl. MANN, Zwischen Hegemonie und Partikularismus, S. 76–89.

⁶⁰³ StBer, 1885/86, Bd. 86, 25. Sitz, 15. Januar 1886, S. 525–553; 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 555–597; 32. Sitz., 23. Januar 1886, S. 741.

⁶⁰⁴ StBer, Bd. 86, 1885/86, 8. Sitz., 1. Dezember 1885, S. 130.

⁶⁰⁵ StBerPrAb, Bd. 150, 1885, 26. Sitz., 6. Mai 1885, S. 1756f.

⁶⁰⁶ Dr. Böttcher, StBer, 1885/86, Bd. 86, 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 580–583.

⁶⁰⁷ Vgl. etwa ebd., S. 555–558, S. 572f.

sässig waren, die sich nichts hatten zu Schulde kommen lassen und die gegebenenfalls ihren Wehrdienst in Deutschland abgeleistet hatten, nicht einfach ausgewiesen werden sollten – und vor allem nicht binnen kurzer Frist. Den Ausweisungen läge kein persönliches Vergehen zugrunde; sie erschienen daher moralisch zweifelhaft. So erklärte der Zentrums-Abgeordnete Peter Spahn: „Es mag zulässig sein, den Fremden zurückzuhalten von der Grenze, aber [...] es ist inhuman und [...] gesetzwidrig, den ruhigen, fleißigen, friedlichen Einwohner unserer Provinz, der Ackerbau und Handwerk betreibt, der unserem Staate Militärdienste getan, zwei Feldzüge mitgemacht hat, niemals der Armenpflege anheim gefallen ist und immer seine Steuern bezahlt hat – dass dieser nun durch eine Verfügung mit einer Frist von nur 3 Tagen aus seinen Verhältnissen herausgetrieben und in seinen wirtschaftlichen Verhältnissen geradezu ruiniert wird.“⁶⁰⁸ Während Ausweisungen aus individuellen Gründen durchaus akzeptiert wurden, erschienen Massenausweisungen zwar als eine kriegsbedingte Maßnahme, nicht aber in Friedenszeiten gerechtfertigt.⁶⁰⁹

Außerdem warnten kritische Stimmen vor Repressalien gegenüber Deutschen im Ausland.⁶¹⁰ Andere – wie Dr. von Jazdzewski als Vertreter der polnischen Fraktion – argumentierten, dass die Massenausweisungen dazu angetan seien, den Hass der polnischen Bevölkerung in Preußen zu schüren.⁶¹¹ Bei den Sozialdemokraten sah Karl Liebknecht in der Maßnahme einen Ausdruck von Fremdenhass. Zwar hielt er die deutsche Kulturentwicklung für überlegen, übte aber Kritik am „Nationalitätsprinzip“ der Ausweisungspolitik: Ein Prinzip, welches darauf hinauslaufe, dass eine Nationalität die andere unterdrücke und aus dem Lande treibe, sei „ein Prinzip der Barbarei“. ⁶¹² Eine weitere Argumentationslinie betraf die möglichen wirtschaftlichen Folgen der Ausweisungen. So warnte der Redner des Freisinns, Dr. Möller, dass durch die Verweisungen der Handel mit Russland beeinträchtigt werde, wobei er sich auf Proteste der Königsberger Kaufmannschaft bezog.⁶¹³ Tatsächlich einigte sich der Reichstag zum Abschluss der Debatte im Januar 1886 mehrheitlich darauf, einen von der Zentrumsfraktion gestellten Antrag anzunehmen.⁶¹⁴ Das Parlament erklärte darin, dass die von der preußi-

⁶⁰⁸ StBerPrAb, Bd. 150, 1885, 26. Sitz., 6. Mai 1885, S. 1755. Siehe auch Jazdzewski, StBer, Bd. 86, 1885/86, 25. Sitz, 15. Januar 1886, S. 526f.; sowie Rickert, ebd., 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 560.

⁶⁰⁹ Abgeordnete wie Dr. von Jazdzewski der polnischen Fraktion zitierten in diesem Zusammenhang sogar eine Reihe von völkerrechtlichen Schriften, um ihre Haltung zu bekräftigen. Ebd., S. 527, vgl. auch 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 568.

⁶¹⁰ Etwa ebd., S. 539, 545.

⁶¹¹ Ebd., S. 531.

⁶¹² Ebd., S. 537f.

⁶¹³ Ebd., Dr. Möller, S. 544. Siehe ähnlich, nur mit Verweis auf die Proteste der Danziger Kaufmannschaft, Rickert, ebd., 26. Sitz., 16. Januar 1886, S. 561f. Möller setzte in seiner Rede eine protektionistische Wirtschafts- und Migrationspolitik zueinander in Bezug. Er führte die Zollerhöhungen an und erklärte, dass das „Ausschließungssystem“, das sich auf Waren beschränkt habe, nun auf Personen ausgedehnt werde. Ebd., S. 545.

⁶¹⁴ Ebd., S. 597.

schen Regierung verfügten Ausweisungen russischer und österreichischer Untertanen „nach ihrem Umfange und nach ihrer Art nicht gerechtfertigt [...] und mit dem Interesse der Reichsangehörigen nicht vereinbar“ seien.⁶¹⁵ Den Machtverhältnissen im damaligen politischen System gemäß änderte die Erklärung an der preußischen Ausweisungspraxis nichts. Interessant ist die darin formulierte Kritik dennoch. Sie deutet darauf hin, dass die deutsche Öffentlichkeit den preußischen Massenausweisungen keineswegs uneingeschränkt zustimmte.

Es wäre jedoch verkürzt, den Reichstag als eine Art liberales Korrektiv preußisch-restriktiver Positionen zu sehen. In den 1880er und vor allem den 1890er Jahren diente er ebenso als Forum für antisemitische Stimmen, die sich wiederholt gegen die Zuwanderung aus Osteuropa richteten und Restriktionen forderten. Das war insbesondere der Fall, nachdem die Antisemiten bei den Reichstagswahlen von 1893 sechzehn Mandate gewonnen hatten.⁶¹⁶ Angehörige des antisemitischen und konservativen Lagers forderten 1895 in Anträgen an das Parlament einen Zuwanderungsstopp für ausländische Juden und schlugen die Ausweisung aller ausländischen Juden vor, die zu diesem Zeitpunkt in Deutschland lebten und dort kein selbständiges Gewerbe betrieben.⁶¹⁷ Eine Reihe von Abgeordneten formulierte im Rahmen dieser Debatten harsch antisemitische Positionen. Sie hoben den „schädigenden“ Einfluss der zuwandernden Juden auf das öffentliche- und insbesondere das Erwerbsleben hervor, bedienten wiederholt das Stereotyp des ausbeuterischen, schachernden Juden und sprachen von „abweichenden jüdischen und deutschen Rasseneigentümlichkeiten“.⁶¹⁸ Zwar stimmte der Großteil der Abgeordneten, wie die Abstimmungsergebnisse zeigen, dem nicht zu. Dennoch verdeutlichen die Debatten, dass Teile der politischen Öffentlichkeit ethnisch-exklusive Maßnahmen befürworteten. Abgesehen von der immer wieder angesprochenen Landarbeiterfrage wurden allerdings in den folgenden Jahren migrationspolitische Fragen selten diskutiert. Das heißt aber nicht, dass die Ressentiments gegenüber den Zuwandernden abnahmen: Dazu wurden in der behördlichen Korrespondenz zu häufig antipolnische und antisemitische Positionen artikuliert.

Die stichpunktartige Analyse der parlamentarischen Debatten legt nahe, dass sich in der Gesellschaft des Kaiserreichs neben den Vertretern restriktiver Positionen durchaus auch Fürsprecher fanden, die die Rechte der Arbeits- ebenso wie der bleibenden Migranten vertraten. Hierzu gehörten neben den parlamentarischen Repräsentanten auch die Vertreter von Hilfsorganisationen, die wiederholt auf die Härten der Migrationspolitik hinwiesen. Darüber hinaus wehrten sich die

⁶¹⁵ StBer, Anlagen, Bd. 89, 1885/86, Anl. 85, Nr. 76, Eventual-Antrag, 13. Januar 1886.

⁶¹⁶ PULZER, *Jews and the German State*, S. 105.

⁶¹⁷ StBer, Anlagen, Bd. 141, 1894/1895, Nr. 17, Antrag Freiherr von Hammerstein, Freiherr von Manteuffel; ebd., Nr. 54, Antrag Liebermann von Sonnenberg, Zimmermann und Genossen. Die Diskussion dieser Anträge siehe in StBer, Bd. 139, 1894/95, 47. Sitz., 27. Februar 1895, S. 1144–1152. Vgl. auch die Debatte zu Staatsangehörigkeitsgesetz und Zuwanderung in StBer, Bd. 139, 1894/95, 53. Sitz., 6. März 1895, S. 1277–1303.

⁶¹⁸ Ebd., S. 1302.

Migrierenden selbst.⁶¹⁹ Denn obschon sie innerhalb asymmetrischer Machtstrukturen agierten, versuchten die Migranten durchaus, den Behörden ihre Sichtweisen darzulegen.⁶²⁰

Allerdurchlauchtigster Kaiser – Allerdurchlauchtigste Kaiserin: Die Appelle der Ausgewiesenen

„Allerdurchlauchtigster, Unüberwindlichster Kaiser! Allergnädigster Großmächtigster König und Herr! Eure Kaiserliche Majestät und Allerhöchster Landesvater wollt er Allergnädigst geruhen vom hohen Thron auf mich alluntertänigsten treuen Landesdiener huldreich herabblicken und rücksichtsvoll mich Unglücklichen und aus Allerhöchster Güte und Erbarmen begnadigen zu wollen!“ Mit dieser eher ausführlichen Anrede wandte sich der russisch-polnische Untertan Joseph Konopka, der 1886 eine Anordnung zum Verlassen Preußens erhalten hatte, an den deutschen Kaiser und bat ihn, die Ausweisung aufzuheben.⁶²¹ Konopka hatte seit siebzehn Jahren in Ostpreußen gelebt, war mit einer ehemals preußischen Frau verheiratet und protestierte gegen seine drohende Abschiebung. Am gleichen Tag wurde ein Brief an die deutsche Kaiserin aufgegeben. Gerichtet an die „Allerdurchlauchtigste, Großmütigste Kaiserin, Allergnädigste Königin und Herrin“ bat darin Charlotte Konopka, seine Ehefrau, die Ausweisung ihrer Familie zurückzunehmen.⁶²² Wie bereits ihre Anreden suggerieren, wählten Charlotte und Joseph Konopka in ihrem Umgang mit den Behörden unterschiedliche Argumentationsweisen.

Ausländische Staatsangehörige, denen die Ausweisung aus Preußen drohte, versuchten häufig, die Maßnahme rückgängig zu machen. Schriftlich zu protestierten war nur eine von vielen Strategien. Denn nicht alle, die aufgefordert wurden, Preußen oder das Deutsche Reich zu verlassen, taten das auch – und viele, die es taten, kamen nach einiger Zeit unerlaubt zurück. Aber während der preußische Staat die unerlaubte Rückkehr zuvor Ausgewiesener für gewöhnlich kriminalisierte, indem die Betroffenen inhaftiert oder erneut ausgewiesen wurden, stellten Petitionen einen legalen Weg des Protestes dar. Die Ministerialbeamten im Innenministerium waren angehalten, ihre Anordnungen zu überprüfen, wenn die Betroffenen dagegen schriftlich Beschwerde einlegten. Die verschiedenen Petitionen in den Akten des Preußischen Innenministeriums gewähren daher Einblick in die konkreten Umstände, unter denen Fremde ausgewiesen wurden bzw. sich gegen ihre Ausweisung wehrten.⁶²³

⁶¹⁹ SCIORTINO, *Phantoms*.

⁶²⁰ Richard Evans verweist darauf, dass Machtbeziehungen stärker als zweiseitige oder multilaterale Interaktionsprozesse zwischen Menschen verstanden werden sollten, die über einen unterschiedlichen Grad an Handlungsfreiheit und Durchsetzungskraft verfügen. EVANS, *Tales from the German Underworld*, S. 3.

⁶²¹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 58–64.

⁶²² Ebd., 63f.

⁶²³ Die folgende Analyse basiert auf der Auswertung einer Reihe von Petitionen, die das preußische Innenministerium zwischen 1880 und 1914 erreichten. Die diesbezüglichen Akten sind

Allerdings erhob lediglich ein bestimmter Typ Migrant schriftlich Einspruch. Der Großteil der Petitionen stammt von Kauf- und Geschäftsleuten sowie Handwerkern aus Österreich-Ungarn und Russland. Schriftliche Proteste von Arbeitswanderern waren dagegen selten. Die soziale Struktur der Petenten entspricht daher kaum der sozialen Struktur der Migrantenbevölkerung insgesamt, die stark von landwirtschaftlichen und industriellen Arbeitern geprägt war. Teilweise ist das damit zu erklären, dass keinesfalls alle ausländischen Arbeiter lesen und schreiben konnten, was sie offensichtlich in ihrer Kommunikation mit den Behörden behinderte.⁶²⁴ Demgegenüber ließ die Bildung der Kauf- und Geschäftsleute es durchaus zu, dass sie schriftlich protestierten – oder ihre pekuniäre Lage erlaubte ihnen, jemanden zu bezahlen, der es für sie tat. In den Akten finden sich vereinzelt Schreiben, die von Rechtsanwälten verfasst waren, deren Klienten sie aufgesucht hatten, um gegen die Ausweisung vorzugehen.⁶²⁵ In der Mehrzahl schrieben Männer die Petitionen, während nur wenige Briefe von Frauen verfasst wurden. Bei den Frauen, die protestierten, handelte es sich wiederum größtenteils um ehemals preußische Untertanen, die mit ihren Ehemännern abgeschoben werden sollten. Trotz des hohen Anteils weiblicher Arbeitsmigrantinnen sind deren Stimmen damit kaum präsent.

Da ausreichende statistische Daten weder hinsichtlich der angeordneten Landesverweisungen noch zu den Petitionen vorhanden sind, lässt sich schwer quantifizieren, wie viele der Petitionen erfolgreich waren. An zahlreichen Einzelfällen wird jedoch deutlich, dass die schriftlichen Proteste ein effektives Mittel waren, um die Ausweisung zwar nicht aufzuheben, aber immerhin den Aufenthalt zu verlängern. In zahlreichen Fällen erlaubten die preußischen Behörden den Ausgewiesenen, ein halbes Jahr länger im Land zu bleiben, in einigen Fällen setzten sie die Anordnung sogar für mehrere Jahre aus.⁶²⁶ Das war oftmals dann der Fall, wenn Petenten darum baten, mehr Zeit für die Auflösung ihrer Geschäfte zu erhalten. Davon abgesehen spielten soziale Argumente, wie die etwaige Notlage zurückbleibender Angehöriger, eine Rolle. Schließlich fand es zudem gemeinhin Beachtung, wenn die Ausgewiesenen oder deren Kinder nachweisen konnten, ihren Militärdienst in Preußen geleistet zu haben.

Für die ausländischen Geschäftsleute bedeutete es ein besonderes Risiko, wenn ihnen von den Behörden wenig Zeit gegeben wurde, um das Land zu verlassen.

äußerst zahlreich. Davon sind stichpunktartig v.a. folgende Aktenbestände zu russischen und österreichischen Staatsangehörigen ausgewertet worden: GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1, Bd. 1; GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1G, Bd. 1; GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1K, Bd. 2, 8, 10; GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 4B, Bd. 1, 4.

⁶²⁴ Eine Erörterung der Schreibe- und Lesefähigkeit der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter siehe bei CONSTANTINE, *Migrant Labour*, S. 319–41, v.a. S. 328.

⁶²⁵ Schließlich wandten sich auch die Mitglieder jüdischer Gemeinden und Hilfsorganisationen vereinzelt an die preußischen Autoritäten, um sich bei ihnen für jemanden einzusetzen.

⁶²⁶ Für diese Verzögerungen charakteristisch ist die Tatsache, dass von den 2572 seit 1885 für Königsberg angeordneten Ausweisungen bis Ende 1887 erst 808 tatsächlich befolgt worden waren. Von dem Rest sollten noch weitere 400 ausgewiesen werden, der Rest jedoch vorerst bleiben. SCHÜLER-SPRINGORUM, *Minderheit*, S. 176.

Ihnen blieb dann nur eine kurze Frist, um ihre Geschäfte aufzulösen oder Schulden einzutreiben. Dieser Zeitdruck konnte wirtschaftliche Verluste bedeuten. Es verdeutlicht die Härte der gängigen Ausweisungspraxis, dass auch langjährig ansässige Bürgerinnen oder Bürger dazu gezwungen waren, binnen kurzer Zeit (die gewährte Frist betrug oftmals nur drei Monate, mitunter sogar nur zwei Wochen) abzureisen. Viele baten die zuständigen Oberpräsidenten daher, ihren Aufenthalt zu verlängern. Zumindest eine erste Fristverlängerung von einigen Monaten wurde ihnen meist gewährt. Dafür ist das Beispiel des ausländisch-jüdischen Kaufmanns Martin Kainer charakteristisch.

Kainer war in Galizien geboren und lebte seit 15 Jahren in Preußen. Er war mit einer Preußin verheiratet und hatte in seiner Jugend eine deutsche Schule besucht.⁶²⁷ 1884 stellte er bei den preußischen Behörden einen Eintrag auf Einbürgerung, woraufhin er gebeten wurde, eine Entlassung aus seinem ursprünglichen Untertanenverband vorzulegen, damit das Verfahren eingeleitet werden konnte. Doch nur wenig später, im Juli 1885, wurde Kainer mitsamt seiner Familie ausgewiesen. Er hatte bis zum 15. Oktober Zeit, Preußen zu verlassen. Als er dagegen Einspruch erhob, gewährten die Beamten ihm Aufschub, und ihm wurde erlaubt, bis zum 1. April zu bleiben. Im Februar 1886 wandte sich Kainer abermals an den preußischen Innenminister und bat, die angeordnete Ausweisung gänzlich aufzuheben. Er erklärte, Schwierigkeiten bei der Auflösung seines Geschäfts zu haben. Falls er Preußen tatsächlich zum 1. April zu verlassen hätte, ginge er dem „sicheren Ruin“ entgegen. „Bis dahin müsste ich die vorhandenen Warenbestände [...] um jeden Preis veräußern, die ausstehenden Forderungen eintreiben und meine Gläubiger befriedigen. [...] Die Ersparnisse vieler Jahre wären mit einem Schlage vernichtet, von allen Mitteln entblößt könnte ich in meiner Heimat eine Existenz überhaupt nicht gründen, zumal ich die dortige Landessprache, das sog. Hochpolnisch, gar nicht verstehe und die dortigen Verhältnisse gar nicht kenne.“ Was auch immer die Regierung bei ihren Ausweisungen leite, schloss Kainer, beabsichtige sie doch wohl nicht, „auch solche Ausländer, die wie ich eigentlich deutsch, anständig, ehrlich sind, für König, Vaterland und Staat ihres Aufenthalts voll und ganz eintreten, [...] ohne irgendwelches Verschulden dem sicheren Untergang preiszugeben.“⁶²⁸ Anders als viele seiner Landsleute hatte Kainer mit seiner Bitte insofern Erfolg, als ihm der Aufenthalt in Preußen (widerruflich) weiter gestattet wurde.⁶²⁹ Diese Entscheidung war nicht unumstritten. Vom Innenministerium um seine Stellungnahme gebeten, kommentierte der zuständige Regierungspräsident, die Anfrage Kainers sei schon deswegen ablehnend zu beantworten, weil sonst für die übrigen jüdischen Geschäftsleute ein Exempel statuiert werde.⁶³⁰ Einer größeren Zahl ausländisch-jüdischer Geschäftsleute sei eine Frist

⁶²⁷ GStA. I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 38–39, 41.

⁶²⁸ GStA. I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 41–44.

⁶²⁹ GStA. I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 45.

⁶³⁰ GStA. I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 38–39, Schreiben des Regierungspräsidenten von Oppeln, 5. März 1886.

bis zum 1. April gewährt worden, um ihnen genügend Zeit für die Geschäftsauflösung zu geben. Erhielte Kainer eine positive Antwort, diene das womöglich als Exempel, so dass auch die anderen noch im Inland befindlichen Juden eine Rücknahme ihrer Ausweisung erbäten. Die jüdische Migranten, hieß es, sprächen ihre Proteststrategien untereinander ab.⁶³¹

Dass gegen einen Petenten votiert wurde, um keinen Präzedenzfall zu schaffen, findet sich wiederholt in den Akten. Dieses Vorgehen ist charakteristisch für eine Verwaltungspraxis, die – anders als im britischen Fall – eben nicht auf genauen Gesetzesvorgaben basierte, sondern den Beamten einen vergleichsweise großen Entscheidungsspielraum ließ.

In den Bitten der Ausgewiesenen spielen Fragen der Identität eine wichtige Rolle. Wie Martin Kainer erklärten viele, die schon lange in Preußen ansässig waren, dass sie sich von ihrem offiziellen Heimatland entfremdet fühlten. Mit der drohenden Abschiebung konfrontiert, verwiesen sie auf ihre deutschstämmigen Frauen, ihre deutsche Schulbildung und ihren deutschen Charakter. Gerade ihre Ehe mit einer Preußin führten Männer häufig als ein Zeichen ihrer gelungenen Integration an und gingen davon aus, dass die Verbindung sie vor einem Landesverweis schützte. Im Falle eines russischen Polen, der 1885 ausgewiesen wurde, führte das zu der erstaunten Nachfrage: „Exzellenz, müssen denn die auch heraus, die inländische Frauen haben?“⁶³² Fast alle präsentierten sich in ihren Schreiben als ordentliche Bürger und erklärten, Steuern zu zahlen, keine Straftat begangen zu haben und Söhne zu haben, die in der Armee gedient hatten. N. Ehrlich etwa, ein russischer Jude, der im März 1898 um Aufnahme ins Bremer Staatsgebiet bat, beschrieb sich als einen Kaufmann mit beachtlichem Einkommen und legte Belege für seine Stiftungen an 23 preußische Wohlfahrtsverbände vor, um, wie er schrieb, zu dokumentieren, dass er ein „guter Bürger“ war.⁶³³

Frauen und Männer wählten für ihre Begehren oft unterschiedliche Adressaten. Während Männer sich an den Kaiser, den Kanzler oder den Innenminister wandten, schrieben Frauen wiederholt an die Kaiserin. Wenngleich sie keine politische Macht besaß, erhofften sich die Petentinnen von ihr anscheinend mehr Sympathie. Hedwig Kohane war eine ehemals preußische Untertanin, die einen galizischen Migranten geheiratet hatte. Dem Paar drohte 1886 die Ausweisung. Und während ihr Mann sich an den Preussischen Innenminister wandte, schrieb Kohane an die Kaiserin. In ihrem Brief erklärte sie nicht nur, von deutschen Eltern erzogen worden zu sein, sondern unterstrich auch, dass ihr Ehemann, gleich ihr, „von deutscher Gesinnung und deutschem Wesen durchdrungen“ sei. Er sei ehrlich und arbeite erfolgreich. Selbst mit Blick auf seine Schulbildung hob sie die „urdeutschen“ Qualitäten ihres Mannes hervor. Und nachdem sie dessen beispiel-

⁶³¹ „Bei der regen und häufigen unter den Juden bestehenden Verbindung verbreiten sich alle irgendeinen Juden betreffenden Entscheidungen bald unter sämtlichen Juden, um geeignetenfalls verwertet zu werden.“ Ebd.

⁶³² GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 G, Bd. 1, 92f., Brief von Michael Gutowski.

⁶³³ StBr, 4,14/1–IV.D.6, 8, N. Ehrlich, 30. März 1898.

hafte Integration geschildert hatte, beendete Kohane ihren Brief, indem sie an die Kaiserin als der „erhabenen Protektorin des deutschen Familienlebens“ appellierte, ihr zu helfen.⁶³⁴

Indem sie die Bedeutung ihrer deutschen Identität hervorhoben, reklamierten die ehemals preußischen Frauen einen eigenen Platz in der nationalen Gemeinschaft. Obwohl sich ihre Staatsangehörigkeit mit der Eheschließung geändert hatte, betrachteten sie sich weiterhin als Deutsche – oder präsentierten sich zumindest als solche. Dass auf der politischen Ebene das Prinzip der abhängigen Staatsangehörigkeit in den 1880er und 1890er Jahren unumstritten war, bedeutete nicht, dass die davon Betroffenen es akzeptierten. Vielmehr beschrieben sich die ehemals preußischen Frauen wiederholt als Bewahrerinnen deutscher Werte und Überträgerinnen einer deutschen Identität, die ihre Kinder „deutschen Werten“ gemäß erzogen. Nationalismus basierte auf einem genderspezifischen Diskurs. Und während sie traditionell von der politischen Partizipation ausgeschlossen waren, erfüllten Frauen im nationalen Diskurs des späten 19. und frühen 20. Jahrhundert eine zentrale symbolische Funktion. Anne McClintock hat die verschiedenen Rollen, die der Nationsdiskurs Frauen zuwies, folgendermaßen zusammen gefasst: „as biological reproducers of the members of national collectivities, as reproducers of the boundaries of national groups (through restrictions on sexual or marital relations), as active transmitters and producers of the national culture, as symbolic signifiers of national difference, as active participants in national struggles.“⁶³⁵ In einigen dieser Rollen inszenierten sich nun die protestierenden Frauen, die für sich in Anspruch nahmen, nationale Werte an ihre Männer und Kinder weiterzugeben.

Angesichts ihrer Zwangslage dürften die Appellierenden in ihren Anschreiben primär Argumente benutzt haben, die ihnen erfolgsversprechend schienen; sie beschrieben ihre Situation nicht notwendigerweise so, wie sie sie wahrnahmen. Ob sie sich nun als „urdeutsch“ sahen oder nicht – sie setzten die Maske des Urdeutschen potentiell deswegen auf, weil sie ihnen wirkungsvoll zu sein schien. Einem angenommenen Ideal des „guten Bürgers“ folgend, unterstrichen männliche Protestierende ihre Affinität zur deutschen Kultur und ihren hohen Grad an Integration. Sie erklärten, ökonomisch erfolgreich zu sein und bemühten sich zu versichern, dass sie der Armenhilfe nicht zur Last fallen würden. Sie betonten, dass sie ihre Steuern zahlten, und gingen, sofern sie in der Armee gedient hatten, darauf ein. In diesem Kontext wurde die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern evident. Männern fiel es gewöhnlich leichter nachzuweisen, dass sie ihre Familie ernähren konnten und die klassischen militärischen und steuerlichen Pflichten eines Bürgers erfüllten. Frauen hingegen äußerten sich eher im Namen ihrer Ehemänner und lobten deren Erfolge. Sofern sie ihre eigene Situation überhaupt einbezogen, verwiesen sie auf jene Nischen, die ihnen das zeitgenössische

⁶³⁴ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 2, 107f.

⁶³⁵ McCLINTOCK, *Imperial Leather*, S. 355. Sie bezieht sich damit auf die Arbeiten von Nira Yuval-Davis und Floya Anthias.

Bürgertums-Ideal zugestand: die Familie und die Sorge für Verwandte. Sie bezogen sich auf ihre Kinder oder zu umsorgende Verwandte und schilderten die Notlage, die sie erwartete, wenn sie in ein fremdes Land gesandt oder allein zurückgelassen werden sollten.

Die Briefe lassen dabei vermuten, dass das individuelle Gefühl nationaler Zugehörigkeit nicht unbedingt mit dem offiziellen rechtlichen Status korrespondierte. Neben dem Bemühen, den eigenen Wert als steuerzahlende, wehrdienstleistende, sozial abgesicherte, wirtschaftlich produktive Bürger hervorzuheben, dominierten die Verweise auf das eigene Deutschsein. Diese Prominenz der nationalen Thematik lässt sich damit erklären, dass viele durch die Ausweisung tatsächlich auf die Bedeutung ihrer Staatsangehörigkeit gestoßen wurden, da ihr sicherer Aufenthaltsstatus davon abhing. In erster Linie aber spiegelte ihre Argumentation die nationalistischen Obsessionen wider, die der preußischen Abwehrpolitik zugrunde lagen. Denn de facto war es nationalistischen Bedenken geschuldet, dass die Mehrheit der Protestierenden im Zuge der Ausweisungen das Land verlassen musste.⁶³⁶

B) FÜRSORGEEMPFÄNGER UND KRIMINELLE: DIE BRITISCHE AUSWEISUNGS- UND REPATRIIERUNGSPRAXIS

Am 16. Januar 1906 verurteilte ein Londoner Gericht den ausländischen Staatsbürger Katuix Kyisiski wegen Diebstahls und Hehlerei und empfahl dessen Ausweisung. Kyisiski verbüßte daraufhin seine Haftstrafe in *Wormwood Scrubs*, einem zu späteren Zeiten berüchtigten Londoner Gefängnis. Zum Ende seiner Haftzeit übermittelte der dortige Gefängnisdirektor ihm ein Schreiben des Innenministers, worin dem Inhaftierten seine Ausweisung mitgeteilt und er dazu aufgefordert wurde, das Land binnen zwei Wochen zu verlassen.⁶³⁷ Er wurde entlassen. Und da seine Akte mit diesem Vorgang geschlossen wurde, ist davon auszugehen, dass er daraufhin das Land verließ.

Diese Geschichte eines beliebigen, aufgrund einer Straftat verurteilten Ausländers ist insofern erzählenswert, als sie in ihrem Ablauf unaufregend typisch für die britische Ausweisungspraxis war: Ein Richter empfahl bei der Verurteilung eines ausländischen Bürgers dessen Ausweisung als eine zusätzliche Strafe, und das Innenministerium entschied, dass dieser Empfehlung entsprochen werden sollte. Zugleich illustriert die Verurteilung Kyisiskis jedoch eine entscheidende Veränderung in der britischen Politik. Denn er gehörte zu den ersten, an denen

⁶³⁶ Wertheimer geht in diesem Zusammenhang auch darauf ein, dass verschiedene deutsche Länder, und zwar in erster Linie Preußen in seinen Ostprovinzen, von russischen Juden (nicht jedoch von anderen Ausländern) Aufenthaltsgenehmigungen forderten und ihnen auf diese Weise den bleibenden Aufenthalt deutlich erschwerten. WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers*, S. 51–54.

⁶³⁷ TNA, HO 45/10333/13705.

die britischen Behörden ihr mit dem Aliens Act von 1905 erworbenes Ausweisungsrecht erprobten. Zuletzt hatte die britische Regierung – mit einem wachsenden Strom von Flüchtlingen aus dem revolutionären Frankreich konfrontiert und im Zuge einer verbreiteten Furcht vor jakobinischen Umtrieben – im späten achtzehnten Jahrhundert das Recht erhalten, Ausländer auszuweisen. Sie behielt diese Kompetenz bis in die 1820er Jahre hinein. Zwar erlaubte ein Gesetz von 1848 vorübergehend, jedwede Person zu entfernen, die politisch eine Gefährdung des Königreichs darstellte, aber diese Regelung war 1850 bereits wieder ungültig.⁶³⁸ Seitdem konnte die Exekutive fremde Untertanen nicht mehr ausweisen. Insofern stellte der Aliens Act von 1905 einen durchaus bemerkenswerten Wendepunkt dar.

Um tatsächlich einschätzen zu können, wie sich die neue gesetzliche Regelung auswirkte, wen sie betraf und inwiefern sie eine fundamentale Veränderung bedeutete, bedürfen vor allem zwei Aspekte einer näheren Untersuchung: Zum einen wäre zu analysieren, unter welchen Umständen jemand ausgewiesen werden konnte und wie die zuständigen Instanzen, die Gerichte und die Ministerialbürokratie, diese rechtlichen Vorgaben umsetzten. Zum anderen wäre zu erörtern, inwieweit die Entfernung unliebsamer Ausländer im Rahmen der staatlichen Ausweisungspolitik sich schlicht als Ersatz für eine gängige nicht-staatliche Praxis betrachten ließe; und zwar als Ersatz für die von Hilfsorganisationen betriebene Repatriierung und assistierte Emigration sozial schwacher Migranten. Ließe sich zugespitzt argumentieren, dass die staatliche Migrationskontrolle 1905 eine zuvor von nicht-staatlichen Akteuren betriebene Form der Regulierung ablöste und dass die staatlichen Ausweisungen ein funktionales Äquivalent der zivilgesellschaftlichen Repatriierungen darstellten?

Die Repatriierungspolitik der Wohltätigkeitsverbände – eine Form der freiwilligen Migrationskontrolle?

Ausländische Migranten, die in eine Notlage gerieten, wandten sich in der Mehrzahl nicht an die kommunale Armenfürsorge, sondern an private konfessionell oder national ausgerichtete Wohltätigkeitsorganisationen. Insbesondere für die mit den Shtetl-Traditionen vertrauten jüdischen Migranten aus Osteuropa erschien es naheliegend, bei einer der lokalen jüdischen Institutionen um Hilfe zu bitten. Das 1859 von Mitgliedern der britisch-jüdischen Gemeinschaft in London gegründete Jewish Board of Guardians bildete in diesem Zusammenhang die bei weitem einflussreichste Organisation.⁶³⁹ Die Arbeit des Board – wie die anderer, kleinerer Organisationen – folgte primär philanthropischen Idealen. Die Maßgabe, sich als Juden um „die eigenen“ Armen zu kümmern, war dabei ebenso ein

⁶³⁸ DINWIDDY, *Crown's Power*, S. 193–211; PANAYI, *German immigration*, S. 228f.

⁶³⁹ Vgl. dazu ROZIN, *The Rich*, S. 113–161; sowie die ältere Studie von LIPMAN, *A Century of Social Service*. Siehe dort zur Frühgeschichte des Board S. 32–75 sowie speziell zum Umgang mit der Zu- und Auswanderung S. 76–108.

Ausdruck von Solidarität gegenüber den Glaubensgenossen wie eine Demonstration von Wohltätigkeit gegenüber der britischen Mehrheitsgesellschaft, die helfen sollte, eventuellen Ressentiments vorzubeugen.⁶⁴⁰

In der Art und Weise, wie die Mitglieder des Jewish Board aus- und inländischen Armen Unterstützung gewährten, orientierten sie sich in vielerlei Hinsicht an den Strukturen der öffentlichen Armenfürsorge.⁶⁴¹ Auch die jüdische Elite, in deren Händen die Organisation des Board lag, unterschied, einem moralisierenden Verständnis von Armut folgend, zwischen „schuldhafter“ und „schuldloser“ Verarmung sowie zwischen Armen, die Hilfe verdienten, und unverdienten Armen. Die Unterstützung durch das Londoner Board war eng an ein System der sozialen Kontrolle und Disziplinierung gebunden.⁶⁴² Gerade gegenüber den nach 1880 zuziehenden Immigranten aus Osteuropa wurde versucht, Härte zu demonstrieren, um auf diese Weise einer weiteren Zuwanderung Mittelloser entgegen zu steuern. Die Sechs-Monats-Regel, an der sich die Jewish Guardians bei ihren Hilfeleistungen orientierten, folgte insofern einem Prinzip der Abschreckung: Bereits mit Blick auf die noch spärliche Zuwanderung während der 1860er Jahre gehörte es zu den Maßgaben des Board, neu Zugezogenen erst dann Hilfe zu gewähren, wenn sie sich seit mehr als sechs Monaten im Land befanden. Nach 1880 wurde diese Regel beibehalten, und die Mitglieder des Jewish Board gaben wiederholt ihrer Hoffnung Ausdruck, durch eine derart verzögerte Form der Unterstützung die weitere Zuwanderung zu reduzieren. Aus diesem Grund ließen sie die Maßregel auch in Zeitungen auf dem europäischen Festland publik machen.⁶⁴³ Und das Jewish Board war kaum die einzige Hilfsorganisation, die eine solche Sechs-Monats-Politik verfolgte. Die meisten der durch die Parlamentskommission 1888/89 befragten Vertreter von Wohltätigkeitsverbänden erklärten, zugewanderten Ausländern erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer zu helfen. Man wolle, hieß es, Zuwanderern nicht dadurch einen Anreiz bieten, dass Unterstützungsleistungen zu leicht zugänglich seien.⁶⁴⁴

Jüdische Organisationen wie das Jewish Board of Guardians oder das Russo-Jewish Committee sowie national ausgerichtete Organisationen wie die Société Française de Bienfaisance à Londres, die German Society of Benevolence, die

⁶⁴⁰ In diesem Zusammenhang erscheint Rainer Liedtkes Verweis auf den „janusköpfigen Charakter“ des jüdischen Verbandslebens zutreffend, das ebenso als ein Zeichen von Integration und Anpassung wie von Isolation und mangelnder Integrationsbereitschaft gedeutet werden konnte. LIEDTKE, *Jewish Welfare*, S. 13.

⁶⁴¹ Siehe hierzu ROZIN, *The Rich*, S. 113–161; LIEDTKE, *Jewish Welfare*, S. 152–159.

⁶⁴² Ebd. Dazu gehörte, dass das Jewish Board jüdische Fürsorgeempfänger wiederholt zur Abschreckung in den allseits gefürchteten Arbeitshäusern der Armenverbände unterbrachte.

⁶⁴³ ROZIN, *The Rich*, S. 136f. Auf ähnliche Weise hofften sie mit Hilfe ihrer Repatriierungspolitik, einer weiteren Zuwanderung entgegenzuwirken.

⁶⁴⁴ So erklärte der Vertreter des italienischen Verbandes, Signor Righetti: „Yes, we make it a rule that people must have lived in London some time before applying to the society, in order to prevent people coming over too easily.“ Parl. Pap. (Commons), 1889, Bd. X., Report from the Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners); together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendix, S. 8f.

Société Belge de Bienfaisance oder die Society of Friends of Foreigners in Distress versuchten mit ihrer Arbeit, sozial bedürftige Glaubensgenossen oder Landsleute zu unterstützen.⁶⁴⁵ Im Zuge dessen war es eine gängige Praxis, dass fürsorgebedürftigen Migranten nahe gelegt wurde, das Land wieder zu verlassen. Die Organisationen unterstützten Ausländer, die sich nicht selbst versorgen konnten, bei der Rückreise in die Heimat oder waren ihnen dabei behilflich, in ein anderes Land auszuwandern. Tatsächlich war der Anteil an hilfsbedürftigen Ausländern, die auf diese Weise zurückgeschickt oder weitergesandt wurden, verhältnismäßig hoch. Die vornehmlich in London aktive Société Française de Bienfaisance etwa berichtete, dass sie 1888 ein Drittel derer, die um Unterstützung gebeten hatten, nach Calais oder Paris zurücksandte.⁶⁴⁶ Beinahe die Hälfte der Unterstützungsbedürftigen, die sich 1902 an das Jewish Board wandten, wurden repatriert oder emigrierten mit dessen Hilfe. Gemeinsam mit dem Russo-Jewish Committee versorgte das Board vor allem die russischen und polnischen Juden in der Metropole. Zwischen 1895 und 1902 halfen beide Organisationen in 10104 Fällen (eine Familie bildete einen Fall) Ausländern zu emigrieren oder zu repatriieren.⁶⁴⁷ Im gesamten Zeitraum von 1880 bis 1914 repatriierte das Board etwa 50000 Individuen.⁶⁴⁸

Im Sommer 1900 erreichte beispielsweise eine Gruppe von 650 rumänischen Juden Großbritannien, um dort Schutz vor den Verfolgungen in ihrer Heimat zu suchen.⁶⁴⁹ Die meisten von ihnen hatten bei ihrer Ankunft in London keine Verwandten oder Bekannten in der Stadt und wandten sich an das Jews' Temporary Shelter, um dort Unterkunft zu finden. Um keine öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen, entschieden die dortigen Autoritäten zunächst, die jüdischen Gäste wieder in ihre Heimat zurück zu schicken, stießen damit aber auf Widerstand. Sie begannen daher, die Betroffenen in andere Staaten, namentlich nach Kanada und die Vereinigten Staaten, weiter zu leiten und halfen auf diese Weise einem Großteil der 650 Migranten zu emigrieren.⁶⁵⁰ Von den im weiteren Verlauf des Jahres in

⁶⁴⁵ Vgl. die Befragung von deren Vertretern durch das Select Committee, ebd., S. 8–14.

⁶⁴⁶ Parl. Pap., (Commons), 1889, Bd. X, Select Committee on Emigration and Immigration (Foreigners). Minutes of Evidence and Appendix, S. 9f.

⁶⁴⁷ Parl. Pap., (Commons), 1903, Bd. IX, Aliens Immigration (Royal Commission), Appendix, S. 94, Tabelle 81, Cases Dispersed by the Jewish Board of Guardians and Russo-Jewish Conjoint Committee. Zur Repatriierung durch diese beiden Organisationen siehe HOCHBERG, *The Repatriation*, S. 49–62; FELDMAN, *Englishmen and Jews*, S. 303f.

⁶⁴⁸ Lipman spricht von 50000 vom Board zwischen 1880 und 1914 repatriierten Juden. LIPMAN, *Social Services*, S. 94. Hochberg schliesst sich dem an. HOCHBERG, *The Repatriation*, S. 49, ebenso FELDMAN, *Englishmen and Jews*, S. 156. Rozin geht, ohne weitere Angaben von Quellen, von 54000 im Zeitraum von 1882 bis 1914 repatriierten Individuen aus. ROZIN, *The Rich*, S. 147.

⁶⁴⁹ Vgl. die Schilderung in LMA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, *Some Reminiscences*; sowie HOCHBERG, *Repatriation*, S. 53–55.

⁶⁵⁰ 316 emigrierten nach Kanada, 102 in die Vereinigten Staaten und acht nach Paris, so dass binnen fünf Wochen nach ihrer Ankunft 462 der 650 Neuankömmlinge das Vereinigte Königreich wieder verlassen hatten. LMA/4184/02/05/001/001, S. 35f.

Großbritannien eintreffenden Rumänen wiederum wurden – ungeachtet der politischen Situation in ihrer Heimat – knapp 1 400 repatriiert.⁶⁵¹ In den Augen der anglo-jüdischen Community lag diese Maßnahme ebenso im Interesse der Migranten wie in ihrem eigenen. Hätte das Shelter nicht die Initiative ergriffen, erinnerte sich ein Mitglied des Jewish Board später, „hätten diese 650 armen Wanderer ohne Zweifel die Straßen Londons durchwandert, heimat- und hoffnungslos, mit gefährlichen Folgen für sich selbst und die gesamte jüdische Community.“⁶⁵²

Indem sie die Entfernung unerwünschter Immigranten organisierten, übten Wohltätigkeitsorganisationen eine Form der freiwilligen Migrationskontrolle aus. So erklärte der Präsident des Jewish Board, Leonhard Cohen,⁶⁵³ gegenüber der Royal Commission, dass auch er einen Teil der Immigranten für ungeeignet hielt. Die jüdischen Autoritäten verführen mit solchen Fällen dement-sprechend:

As soon as this undesirable, or failure, as I call him, presents himself to us, we deal with him by repatriating him [...]. We point out to him that he has not succeeded and is not likely to succeed here, and he acquiesces in the view that he had better return home.⁶⁵⁴

Von der Kommission daraufhin befragt, ob nicht die Tatsache, dass das Board Immigranten von ihrer Einreise abzuhalten versuche und jedes Jahr eine Vielzahl von ihnen ausweise, zeige, dass die Zuwanderung nach England überhand nehme, antwortete Cohen: „Nein, aber sie hätte überhand nehmen können, wenn nicht das Board Vorsichtsmaßnahmen getroffen hätte“.⁶⁵⁵ Im Geschäftsbericht des Verbands hieß es dazu, die Aussage Cohens vor der Kommission habe gezeigt, dass das Board dazu beitrage, die Zuwanderung von Ausländern zu begrenzen, die für eine Niederlassung „ungeeignet“ schienen.⁶⁵⁶ Und in den 1920er Jahren kommentierte der Verband seine frühere Politik mit den Worten:

Again, much care and energy and large sums of money were expended in passing on suitable families to the New World, and an equal amount of attention went in returning the sick and incapable to their native shores. This policy was adversely criticised at the time by some who did not know all the facts; but without reviving extinct controversies, it may be said that it was quite inevitable, and that the ports would almost certainly have been closed much earlier if masses of helpless foreigners had remained here, and become chargeable on public money.⁶⁵⁷

Die jüdischen Hilfsorganisationen sahen sich durchaus selbst in einer kontrollierenden Rolle. Für ihre Bestrebungen, die Zuwanderung „Unerwünschter“ zu

⁶⁵¹ HOCHBERG, Repatriation, S. 55.

⁶⁵² LMA/4184/02/05/001/001, Bericht von A. Mundy, Some Reminiscences, S. 35.

⁶⁵³ Sir Leonhard Cohen war von 1900 bis 1920 Präsident des Board, auf dessen Politik die gesamte Familie Cohen einen großen Einfluss ausübte. Siehe dazu ROZIN, The Rich.

⁶⁵⁴ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Aliens Immigration (Royal Commission), Minutes of Evidence, Examination of L. L. Cohen, S. 527–545, S. 542.

⁶⁵⁵ Ebd., S. 537 [eigene Übersetzung].

⁶⁵⁶ University of Southampton Library, 1/12/7, Jewish Board of Guardians (im Folgenden JBG), Annual Report 45 (1903).

⁶⁵⁷ University of Southampton Library, 1/12/10, JBG, Annual Report 67 (1925), S. 16.

regulieren,⁶⁵⁸ dürfte es eine Reihe von Gründen gegeben haben. Zum einen bedeutete der Zuzug mittelloser Migranten für die Verbände, die sich durch die Spenden wohlthätiger Juden finanzierten, eine starke finanzielle Belastung. Zudem kam in der Politik des Board die Haltung einer bestimmten sozialen Schicht zum Tragen, namentlich einer zunehmend konservativ orientierten, finanzstarken Elite, die der massenhaften Zuwanderung ablehnend gegenüberstand.⁶⁵⁹ Vor allem aber fürchteten die anglo-jüdischen Autoritäten, dass eine zu große Zahl an Bedürftigen unter den jüdischen Zuwanderern in der britischen Bevölkerung zu Antisimpathien führen würde, die sich wiederum gegen die gesamte jüdische Gemeinde richten könnten. Aus Angst vor antisemitischen Ressentiments waren Teile der jüdischen Gemeinschaft daher bestrebt, einem öffentlichen Missfallen gegenüber den jüdischen Zuwanderern möglichst früh zu begegnen, indem sie ihnen halfen, das Land wieder zu verlassen.⁶⁶⁰

Ein Großteil derer, die mit Hilfe des Jewish Board außer Landes gebracht wurden, reiste zurück in ihre Ausgangsländer, der weitaus kleinere Teil wanderte weiter in ein anderes Land. Es fehlen genaue Aufzeichnungen, die Aufschluss über die konkrete Behandlung der repatriierten Migranten geben. Da viele der zugewanderten Juden ihre Heimat verlassen hatten, um der politischen und wirtschaftlichen Situation dort zu entkommen, dürften die Repatriierungen aber kaum immer auf ihren Wunsch hin erfolgt sein. In der Regel wurde Personen, die das Board oder das Russo-Jewish Committee um Unterstützung baten, die aber für „ungeeignet“ gehalten wurden, statt der Armenhilfe die Repatriierung angeboten.⁶⁶¹ Während sich die Empfänger für andere Formen der Fürsorge mehr als sechs Monate im Land befinden mussten, wurde die Beihilfe zur Repatriierung auch vor Ablauf dieser Frist gewährt. Entweder unter finanzieller Beteiligung der Abreisenden oder eben auf Kosten der Organisation wurden die Repatriierten über Hamburg in ihre Heimat geleitet. Die Londoner kooperierten dort mit einem Kaufmann, der die Ankommenden in der Hafenstadt in Empfang nahm und für ihre Unterkunft sorgte, bevor sie nach Ost- oder Südosteuropa weiter geleitet wurden.⁶⁶² Selbst wenn offiziell stets betont wurde, dass die Betroffenen nur auf ihren eigenen Wunsch hin zurückgeschickt wurden, spricht angesichts der schwie-

⁶⁵⁸ Cohen selbst definierte *undesirable aliens* folgendermaßen: „I consider as an undesirable a person who comes here with a physical incapacity, obvious to the eye, and a man of a very poor physique, and, of course, persons who have been convicted of crimes before they come here, persons who are engaged in immoral trade, such as souteneurs, procurers, and that class of person, and of course prostitutes.“ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd. IX, Aliens Immigration (Royal Commission), Minutes of Evidence, S. 539.

⁶⁵⁹ ROZIN, *The Rich*, S. 134.

⁶⁶⁰ So hieß es im Geschäftsbericht von 1902: „It may be permissible to hope that a more exact knowledge on the Continent of conditions prevalent in this country will gradually diminish the claims made upon the Board by foreigners for assistance to return to their native country.“ JBG, Annual Report 44 (1902), S. 17.

⁶⁶¹ Vgl. HOCHBERG, *Repatriation*, S. 51f.

⁶⁶² University of Southampton Library, 1/12/7, JBG, Annual Report 44 (1902), S. 26, Annual Report 45 (1903), S. 25. Vgl. auch HOCHBERG, *Repatriation*, S. 52.

rigen Zustände in ihren Herkunftsländern einiges für die auch von Zeitgenossen geäußerten Zweifel an dieser Darstellung.⁶⁶³

In der Öffentlichkeit präsentierten die Mitglieder des Jewish Board ihre Arbeit als eine Form der freiwilligen Selbstregulierung.⁶⁶⁴ Doch obwohl sie auf diese Weise einem öffentlichen Missfallen zu begegnen suchten, nutzten Kritiker die Repatriierungen für ihre eigene Agenda. Vor Erlass des Aliens Act bezogen sich die Befürworter einer restriktiven Zuzugspolitik wiederholt auf die Bemühungen gerade der jüdischen Organisationen, eine vergleichsweise große Zahl an Migranten beim Verlassen des Landes zu unterstützen. So wandte sich Major Evans-Gordon, eine führende Figur unter den *anti-alienists*, bei den Anhörungen der Parlamentskommission 1903 an Leonhard Cohen, um ihn zu fragen, warum, da es doch offenbar wünschenswert sei, die Zuwanderung zu begrenzen, er Einwände dagegen habe, dass nun der Staat versuche, was er selbst als versuchenswert erachte.⁶⁶⁵ Wo-

Jahr	Emigriert (mit Hilfe des Jewish Board)	Repatriiert (mit Hilfe des Jewish Board)	Insgesamt
1895	191	397	588
1896	187	423	710
1897	219	621	840
1898	259	688	947
1899	332	606	938
1900	387	1 433	1 820
1901	224	971	1 195
1902	230	777	1 007
1903	299	1 154	1 453
1904	232	959	1 191
1905	494	989	1 483
1906			1 147
1907			
1908			
1909	169	215	384
1910			325

Tabelle 5: Repatriierung und Emigration mit Unterstützung des Jewish Board of Guardians.⁶⁶⁶

⁶⁶³ „Opponents of repatriation pointed to the heavy-handed methods used to secure consent, and there is much evidence to support their claim.“ HOCHBERG, Repatriation, S.51. Siehe außerdem die Kritik von ROZIN, *The Rich*, S.134f.

⁶⁶⁴ Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd.IX, Aliens Immigration (Royal Commission), Vol.II, Minutes of Evidence, Examination of L. L. Cohen, S.537.

⁶⁶⁵ Ebd., S.537.

⁶⁶⁶ Angaben basierend auf ebd., JBG, Annual Reports; sowie Parl. Pap., (Commons), 1903, Bd.IX, Aliens Immigration (Royal Commission), Appendix, S.94, Tabelle 81, Cases Dispersed by the Jewish Board of Guardians and Russo-Jewish Conjoint Committee. Für die Jahre 1907/1908 fehlen die Angaben.

raufhin Cohen erklärte, er habe derartige Einwände niemals gehabt – er hielte es für wünschenswert, unerwünschte Migranten nicht ins Land zu lassen.

Indem sie die Anzahl der „unerwünschten“ Migranten im Land zu reduzieren suchten, übernahmen Mitglieder der Zivilgesellschaft im späten 19. Jahrhundert Funktionen, die während der folgenden Jahre tatsächlich verstärkt vom Staat übernommen wurden. Jedenfalls halfen während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts das Board und die verschiedenen nationalen *societies*, eine sozial unerwünschte Zuwanderung zu regulieren, indem sie die Ausreise „nicht angemessener“ Ausländer organisierten. Dabei waren es vor allem sozial schwache Zugewanderte, deren mehr oder weniger freiwillige Abwanderung vorangetrieben wurde.

Diese nicht-staatliche Praxis der Emigration und Repatriierung wurde nach 1905 durch die staatliche Ausweisungspolitik eher abgelöst als ergänzt. Nachdem der Aliens Act verabschiedet wurde, begann die Zahl der durch das Jewish Board Repatriierten jedenfalls langsam zu sinken und hatte sich 1910 bereits deutlich verringert (*siehe Tabelle 5*).⁶⁶⁷ Diese Entwicklung dürfte vermutlich damit zusammengehangen haben, dass sich dem Board seltener unterstützungsbedürftige, als „nicht angemessen“ eingestufte Zuwanderer präsentierten – eine Entwicklung, die wiederum Folge der nach 1905 veränderten Zulassungspolitik an den Grenzen gewesen sein könnte. Während des Krieges hörten die Repatriierungen durch das Board und das Russo-Jewish Committee schließlich gänzlich auf und wurden nach 1918 nicht wieder aufgenommen.⁶⁶⁸ Zu diesem Zeitpunkt hatte die freiwillige Migrationskontrolle durch die Wohltätigkeitsorganisationen ihre Bedeutung verloren, und der bereits vor dem Krieg begonnene Prozess der Zentralisierung war nach 1914 noch beschleunigt worden. Zu Beginn der 1920er Jahre war damit die Entfernung unerwünschter Ausländer vollständig in die Hände des Staates übergegangen.

Die staatliche Ausweisungspolitik nach 1905

Gemäß des Aliens Act konnte ein britischer Minister eine Immigrantin oder einen Immigrant ausschließlich dann des Landes verweisen, wenn ein Gericht zuvor deren oder dessen Ausweisung empfohlen hatte. Allerdings waren weder die Gerichte zu einer solchen Empfehlung gezwungen, noch musste der Minister einer gerichtlichen Empfehlung entsprechen. Die Ausweisungen betrafen in erster Linie zwei Gruppen: 1.) *convicted aliens* – ausländische Staatsangehörige, die wegen eines Strafdelikts gerichtlich verurteilt wurden, oder 2.) *unconvicted aliens*

⁶⁶⁷ Die konkreten Zahlen siehe in University of Southampton Library, 1/12/7–1/12/9, JBG, Annual Reports (1902–1921). 1910 berichtete das Board, dass in lediglich 325 Fällen neu Zugewanderte dabei unterstützt worden seien, in ihre Heimat zurückzureisen oder zu emigrieren. Ebd., JBG, Annual Report, 52 (1910), S.24.

⁶⁶⁸ 1922 half das Board lediglich 21 Familien zu emigrieren, und der Jahresbericht verzeichnet keine Repatriierung. University of Southampton Library, 1/12/9, JBG, Annual Report 64 (1922), S.51.

– solche, die als Empfänger von Fürsorgeleistungen einem Gericht vorgeführt wurden.⁶⁶⁹

In den agitatorischen Schriften der *anti-alienist* wie überhaupt in der britischen Zuwanderungsdebatte figurierten „kriminelle Ausländer“ als Inbegriff des „unerwünschten Fremden“, und selbst Verfechter einer eher zurückhaltenden Politik befürworteten in der Regel ihre Abweisung oder Entfernung.⁶⁷⁰ Wiederholt wurde behauptet, die Migrantenbevölkerung neige zur Kriminalität, und die Bekämpfung des *criminal alien* galt als ein zentrales politisches Ziel.⁶⁷¹ Verurteilte ein Gericht einen ausländischen Staatsangehörigen wegen eines Deliktes, das mit einer Haftstrafe geahndet wurde, konnte es daher ergänzend anraten, ihn oder sie des Landes zu verweisen.

Davon abgesehen konnten, ganz ähnlich der deutschen Reichsverweisungen, sozial unerwünschte Migranten ausgewiesen werden.⁶⁷² Nicht-britische Untertanen, die kommunale Unterstützung im Rahmen des *poor law* erhalten hatten, die ohne ersichtliche Unterhaltsmittel umherwanderten oder unter unhygienischen Bedingungen in gedrängten Wohnverhältnissen lebten,⁶⁷³ konnten laut Gesetz ausgewiesen werden. Das betraf allerdings ausschließlich Ausländer, die vor weniger als einem Jahr eingereist waren. Und hier wie im Fall der *convicted aliens* musste zuvor ein Gericht tagen, um die Ausweisung zu empfehlen. Für eine derartige Ausweisungsempfehlung waren die Courts of Summary Jurisdiction zuständig, die im englischen Rechtssystem die unterste Instanz bildeten und in denen die Entscheidung in einem vereinfachten Verfahren nicht durch eine Jury, sondern durch einen Magistrat oder Friedensrichter getroffen wurde, wobei die Einspruchsmöglichkeiten der Angeklagten begrenzt waren.⁶⁷⁴ Die Verhandlung wurde in solchen Fällen mit dem expliziten Ziel anberaumt, über die mögliche

⁶⁶⁹ Eine dritte und eher zu vernachlässigende Gruppe waren Ausländer, die nach Erlass des Gesetzes eingereist waren, aber zuvor in einem fremden Land, mit dem es einen Auslieferungsvertrag gab, wegen eines Verbrechens bestraft worden waren (politische Verbrechen ausgenommen). Vgl. Abschnitt 3 des Aliens Act sowie den diesbezüglichen Kommentar von HENRIQUES, *The Law*, S. 159f.

⁶⁷⁰ Vgl. die Erklärung von David L. Alexander, eines Vertreters des Jewish Board of Guardians, der sich 1911 an Winston Churchill wandte und die Anfeindung jüdischer Immigranten kritisierte, zugleich aber versicherte, auch die jüdische Community sei daran interessiert, die wirklich unerwünschten Fremden auszuschließen „by which I mean the criminal, the prostitute, the insane, the White Slave trafficker, the bully, and those suffering from incurable or infectious disease.“ TNA, HO 45/24610, Schreiben vom 9. Februar 1911.

⁶⁷¹ Dass man um eine administrative Trennung der britischen von den nicht-britischen Kriminellen bemüht war, zeigt bereits die Tatsache, dass 1905 ein separates Formular für das Abnehmen von Fingerabdrücken krimineller Ausländer eingeführt und an die Gefängnisse versandt wurde sowie Vorkehrungen getroffen wurden, um die Abdrücke, die Maße und Daten der Ausländer separat von denen der Einheimischen zu erfassen. TNA, HO 45/10516/1351364.

⁶⁷² Parl. Pap. (Commons), 1911, Bd. X, Aliens Act, 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens (for the year 1910), London 1911, S. 6.

⁶⁷³ HENRIQUES, *The Law*, S. 159–163.

⁶⁷⁴ Summary Jurisdiction, in: *THE ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA*, 11. Ausg., Bd. 26, Cambridge 1911, S. 78–80.

Ausweisung einer fürsorgebedürftigen Ausländerin oder eines fürsorgebedürftigen Ausländers zu verhandeln.⁶⁷⁵ Insofern waren die Ausweisungen stets an eine Gerichtsentscheidung gebunden, betrafen aber nicht ausschließlich Ausländer, die wegen einer Straftat verurteilt worden waren. Die Ausweisungen von Fürsorgeempfängern fungierten vielmehr als eine Form der verlängerten Zuwanderungskontrolle. Während schon die Grenzkontrollen Empfänger von Fürsorgeleistungen an ihrer Einreise hindern sollten, verlagerte sich mit der Möglichkeit, sie bis zu einem Jahr nach ihrer Einreise abzuschieben, der staatliche Zugriff zeitlich und räumlich weiter ins Landesinnere.

Die Zahl der Ausweisungen war insgesamt jedoch begrenzt. In den ersten acht Jahren nach Gültigwerden des Aliens Act – bis Ende 1913 – wurden insgesamt 2866 Ausweisungen, im Schnitt also 358 pro Jahr angeordnet.⁶⁷⁶ Davon betraf der Großteil sogenannte *criminal aliens*. Von den 461 Ausweisungsbefehlen, die beispielsweise 1910 erlassen wurden, galten 414 verurteilten oder kriminellen Ausländern, die nach einem Strafdelikt und einer Verurteilung durch ein Gericht ausgewiesen wurden. Lediglich 47 Anordnungen betrafen Ausländer, die der Armenfürsorge anheim gefallen waren oder als mental krank galten.⁶⁷⁷ Und 1913 bezogen sich nicht mehr als 26 Ausweisungen auf Armenrechtsfälle, während 311 Befehle straffällig gewordenen Ausländern galten.⁶⁷⁸ Die erzwungene Entfernung aus dem britischen Staatsgebiet betraf damit primär Ausländerinnen oder Ausländer, die wegen eines Strafdelikts verurteilt worden waren.

Dabei zog eine Vielzahl sehr unterschiedlicher – und unterschiedlich gravierender – Straftaten die Ausweisung nach sich. Im April 1906 saßen im Gefängnis in Canterbury zwei Seeleute ihre zweiwöchige Haftstrafe ab. Die beiden, deren Nationalität in Ermangelung besserer Alternativen als „Russische Finnen“ angegeben wurde und mit denen es, wie der Bericht über die Gerichtsverhandlung verdeutlicht, massive Verständigungsprobleme gab, waren verurteilt worden, weil sie zwei Paar Stiefel entwendet hatten.⁶⁷⁹ In anderen Fällen wiederum waren es weitaus schwerwiegendere Tatbestände, die eine Ausweisungsordnung nach sich zogen. Ein Blick in das Register des Londoner Criminal Court macht deutlich, dass ebenso Personen ausgewiesen werden sollten, die zu einem Monat Haft verurteilt waren, wie Kriminelle, die fünfzehn Jahre lang inhaftiert waren. Fälschung und Betrug, Einbruch, Diebstahl und Kuppelei waren hierbei die am häufigsten genannten Vergehen.⁶⁸⁰

⁶⁷⁵ HENRIQUES, *The Law*, S. 161f.

⁶⁷⁶ Parl. Pap. (Commons), 1914, Bd. XIV, Aliens Act 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens (for the year 1913), London 1914, S. 3.

⁶⁷⁷ Parl. Pap. (Commons), 1911, Bd. X, Aliens Act 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens (for the year 1910), London 1911, S. 3–6.

⁶⁷⁸ Parl. Pap. (Commons), 1914, Vol. XIV, Aliens Act, 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens (for the year 1913), London 1914, S. 3–5.

⁶⁷⁹ TNA, HO 45/10339/139304, Mihel Lood/Mikhel Singi.

⁶⁸⁰ TNA, CRIM 8/7, Central Criminal Court, Certificates of Conviction and Recommendations for Expulsion.

Hier wie in Deutschland wurden weibliche Migrantinnen anteilig weitaus weniger ausgewiesen,⁶⁸¹ wurden aber vergleichsweise häufig der Prostitution beschuldigt, und hier wie dort mussten sie, sofern man sie als Prostituierte festgenommen hatte, damit rechnen, ausgewiesen zu werden. Charakteristisch für dieses Vorgehen ist das Beispiel der in Paris geborenen Ada Delon.⁶⁸² Sie war 1905 im Sommer nach England gekommen und hatte laut Angaben der Polizei zunächst eineinhalb Jahre lang als private Pflegerin gearbeitet, bevor sie anfang, auf der Straße als Prostituierte zu arbeiten. Die Polizei ging davon aus, dass sie „in die Hände polnischer Juden“ gefallen war. Ähnlich wie in Deutschland gab es auch in England eine Debatte zum Problem des sogenannten *white slave trade*, des Mädchenhandels, und auch hier galten osteuropäische Juden als die Drahtzieher des Handels; eine Verdächtigung, die vielfach antisemitisch konnotiert war.⁶⁸³ Nachdem Ada Delon im November 1908 in London in der Nähe des Piccadilly Circus als Prostituierte aufgegriffen wurde, verurteilte sie ein Gericht zu drei Wochen Haft und empfahl außerdem ihre Ausweisung. Der zuständige Polizeibeamte unterstützte diese Entscheidung, um Delon, wie er schrieb, „von diesen Haien wegzubekommen, in deren Hände sie gefallen ist“.⁶⁸⁴ Zu ungefähr der gleichen Zeit empfahl der gleiche Richter im Londoner Gericht noch die Ausweisung acht weiterer Frauen, die als Prostituierte verurteilt worden waren; ein Vorgehen, hinter dem das Innenministerium eine Art „Kampagne gegen ausländische Prostituierte“ vermutete.⁶⁸⁵

Unter den Fürsorgefällen verweist schon der angegebene Aufenthaltsort der zur Ausweisung Empfohlenen auf die Art ihrer Fürsorge: Mehrere waren Insassen von Armen- und Arbeitshäusern, einige waren Patienten in Heilanstalten für Geisteskranke.⁶⁸⁶ Mit dem Empfang sozialer Leistungen waren im Rahmen des alten englischen Armenrechts soziale Härten verbunden.⁶⁸⁷ Selbst wenn der größere Teil der Leistungen mittlerweile in außer Haus gewährten Zahlungen be-

⁶⁸¹ Von 366 im Jahr 1907 gegen verurteilte Ausländer angeordnete Ausweisungen betrafen z. B. 47 (12,8%) Frauen. Statement, S. 9. 1912 waren es von 382 Anordnungen 90 (23,6%).

⁶⁸² TNA, HO 45/10390/171419.

⁶⁸³ „The conduct of the infamous trade known as the ‘white slave traffic’ is almost wholly in the hands of Jews [...]; a dozen years ago there were practically no loose women of Jewish origin in England, but alien immigration has changed all that, and now the number of prostitutes among Jewish women corresponds with the number of procurers among Jewish men. Thanks to the alien invasion [...] the man who lives upon the shame of women, is now as numerous in England as he is anywhere on the continent of Europe.“ Problem Of The Alien III: Morals and Manners of the Ghetto, *THE STANDARD*, 27. Januar 1911.

⁶⁸⁴ TNA, HO 45/10390/171419, Bericht der Metropolitan Police, 6. November 1908 [eigene Übersetzung].

⁶⁸⁵ Allerdings zeigen die internen Kommentare der Beamten im Innenministerium, dass nicht alle vom Nutzen einer derartigen Maßnahme überzeugt waren und daran zweifelten, ob man den Frauen damit helfe. Ebd.

⁶⁸⁶ TNA, HO 372, 2, Expulsion Register 3 (I) B. Order made against aliens who were in receipt of relieve or found wandering without visible means or were in mental institutions.

⁶⁸⁷ Zu den englischen Poor Laws siehe BRUNDAGE, *The English Poor Laws*; sowie ENGLANDER, *Poverty and Poor Law Reform*.

stand, basierte das lokal finanzierte, durch die einzelnen Gemeinden sowie die Armenrechtsverbände verwaltete *poor law*-System vornehmlich auf Arbeitshäusern. Der Umzug in diese Institutionen bedeutete für die Fürsorgeempfänger einen Verlust an Freiheit ebenso wie ein außerordentliches soziales Stigma. Die Diskriminierung wurde noch dadurch erhöht, dass den Unterstützungsempfängern ihre Staatsbürgerrechte entzogen wurden. Allerdings fanden sich selbst in Distrikten wie Bethnal Green oder Whitechapel im Londoner East End unter den Insassen der Arbeitshäuser und Heilanstalten verhältnismäßig wenige Ausländer.⁶⁸⁸ Und noch 1903 lag der Anteil ausländischer Fürsorgeempfänger an der Migrantenbevölkerung in Großbritannien deutlich unter dem Anteil der britischen *poor law*-Empfänger an der britischen Bevölkerung.⁶⁸⁹

Allerdings befand sich das harsche *workhouse regime*, auf dem das englische Armenrecht seit 1834 basierte, in den Jahren vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges in Auflösung und begann, staatlich verwalteten Strukturen zu weichen. Das Verständnis von Armut als einer moralischen Schwäche, das der alten Armenrechtskonzeption zu Grunde lag, wandelte sich schrittweise. Als die Royal Commission on the Poor Laws sich von 1905 bis 1909 mit dem Phänomen befasste, hatten sich ihre Mitglieder weitgehend von dem Glauben verabschiedet, Abschreckung und Härte seien das wirksamste Mittel gegen Armut. Außerdem begann die liberale Regierung eine Reihe sozialer Neuerungen auf den Weg zu bringen.⁶⁹⁰ Während der Aliens Act 1905 eine striktere Zuwanderungspolitik initialisierte, begann die traditionelle Armenrechts-Verwaltung, die noch unter dem Poor Law Act von 1834 etabliert worden war, langsam jenen Strukturen zu weichen, die heutzutage als Grundlage des britischen Wohlfahrtsstaates gelten. Mit der Einführung von Altersrenten 1908 und einer Arbeitslosenversicherung unter dem National Insurance Act von 1911 führte der britische Staat zentral finanzierte und verwaltete soziale Dienste ein, die helfen sollten, soziale und wirtschaftliche Unsicherheit zu reduzieren. Während die frühere Armenrechtsunterstützung ihre Empfänger stigmatisierte und mit allseits gefürchteten Institutionen wie den Armen- und Arbeitshäusern assoziiert war, entwickelten sich die staatlich verwalteten sozialen Leistungen langsam zu einem anerkannten sozialen Recht. Ausländische Bürger profitierten von diesen Veränderungen in Maßen: Sie waren zwar von der nationalen Altersversorgung ausgeschlossen, aber in die nationale Kran-

⁶⁸⁸ Laut Landa, der sich wiederum auf die Volkszählung beruft, stammten von 10820 *pauper inmates* in den Arbeitshäusern in Ostlondoner Bezirken lediglich 109 aus dem europäischen Ausland. LANDA, Alien Problem, S.134. Den Angaben des Board of Trade gegenüber der Royal Commission zufolge empfingen von der 135377 Personen umfassenden ausländischen Bevölkerung in der Metropole 2766 armenrechtliche Unterstützung. Parl. Pap. (Commons), 1903, Bd.IX, Report of the Royal Commission, Report, S.16.

⁶⁸⁹ Laut dem Präsidenten des für die Verwaltung des Armenrechts zuständigen Local Government Board betrug im Juli 1903 das Verhältnis von *alien relief* zu *alien population* 0,63%, während das der Gesamtbevölkerung bei 2,4% lag. Angabe nach Landa, der sich auf ein Statement im House of Commons vom März 1905 bezieht. Ebd., S.131f.

⁶⁹⁰ HARRIS, The Origins; FRASER, The Evolution.

kenversicherung eingebunden, wenn sie länger als fünf Jahre im Land ansässig waren.⁶⁹¹

David Feldman hat darauf verwiesen, dass sich die lokalen Autoritäten während des 19. Jahrhunderts bei ihrer Gewährung armenrechtlicher Wohlfahrtsleistungen tendenziell exklusiv gegenüber „Fremden“ verhielten, die aus anderen Gemeinden zugezogen waren (wobei es sich dabei meist um Binnenmigranten handelte).⁶⁹² In der Regel verwaltete und finanzierte die offizielle Heimatgemeinde (*parish of settlement*) und nicht die Aufenthaltsgemeinde die armenrechtlichen Leistungen, und es war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchaus üblich, nicht ansässige Unterhaltsempfänger in ihre Heimatgemeinden bzw. an ihren letzten Aufenthaltsort zurück zu weisen.⁶⁹³ Nach 1846 wurde diese Form der Gemeinde-Verweisung schrittweise reduziert, indem der zunächst fünfjährige, zu späteren Zeiten einjährige Aufenthalt in einem Armenrechtsverband bewirkte, dass jemand nicht mehr entfernt werden konnte. Feldman zufolge brachte dann die Konzentration von Wohlfahrtsleistungen in staatlicher Hand im 20. Jahrhundert und zumal in der Nachkriegszeit eine inklusivere Haltung mit sich, in deren Folge ausländischen Migrantinnen und Migranten der Zugang zu sozialen Einrichtungen erleichtert wurde. Er kommt zu dem Schluss, dass diese Entwicklung ein anderes Licht auf das Verhältnis des britischen Staates zur Einwanderung wirft. Demnach habe der Prozess der Zentralisierung staatlicher Funktionen nicht ausschließlich den Anstoß zu Restriktionen gegeben, sondern ebenso eine vermehrte Inklusion ausländischer Migranten mit sich gebracht. Immigranten hätten weniger Zugang zu sozialen Sicherungssystemen gehabt, als noch die Kommunen die administrativen und justiziellen Entscheidungen verantworteten.⁶⁹⁴

Die Beobachtung, dass ansässigen Ausländern im Zuge der Zentralisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen der Zugang zu Unterstützungen erleichtert wurde, mag zutreffen. Dennoch gehörte es nach 1905 klar zu den Zielen der Grenz- und Ausweisungspolitik, die Empfänger von Fürsorgeleistungen – unabhängig davon, ob nun private Organisationen, lokale oder staatliche Träger für sie aufkamen – abzuwehren. Die (möglichen wie tatsächlichen) Kosten, die nicht-britische Untertanen dem Gemeinwesen verursachten, erschienen als ein gewichtiges Argument, das ihrer Einreise oder ihrem Aufenthalt entgegenstand.

⁶⁹¹ FELDMAN, *L'immigration*, S. 57.

⁶⁹² FELDMAN, *Migrants*, S. 79–104; sowie ders., *L'immigration*, S. 43–60.

⁶⁹³ Vgl. dazu ROSE, *Settlement*, S. 25–45. Im Falle irischer Migranten konnte das gut heißen, dass sie England verlassen mussten. Insbesondere in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden irische Unterstützungsempfänger wiederholt von England aus zur irischen Küste transportiert. Zwischen 1824 und 1831 wiesen englische und walisische Gemeinden z. B. auf diesem Weg 51 556 Iren nach Irland aus. In der zweiten Jahrhunderthälfte war diese Praxis dann weniger üblich. Obwohl die Haltung den irischen Migranten gegenüber noch immer nicht wohlwollend war, wurden sie nun von der Politik großzügiger behandelt. FELDMAN, *Migrants*, S. 92–95; ders., *L'immigration*, S. 53f. Vgl. auch FAHRMEIR, *Citizens and Aliens*, S. 212f.

⁶⁹⁴ FELDMAN, *L'immigration*, v. a. S. 60.

Dennoch wurden letztlich im Rahmen der staatlichen Ausweisungspolitik vor 1914 nur wenige Migranten zum Verlassen des Landes gezwungen, obschon die Rechtslage eine weitaus restriktivere Praxis erlaubt hätte. In diesem Zusammenhang kam es zwischenzeitlich zu Spannungen zwischen der Gerichtsbarkeit und der ministerialen Bürokratie. So erklärte das Innenministerium 1911 in seinem jährlichen Bericht an das Parlament, es werde von juristischer Seite wiederholt der Eindruck erweckt, dass ausländische Kriminelle das Land überschwemmten – zugleich schlugen Richter aber nur selten deren Ausweisung vor.⁶⁹⁵ Von 2050 Ausländern, die sich in Haft befanden, seien lediglich 390 zur Ausweisung empfohlen worden. Der berichterstattende Ministerialbeamte forderte daher, häufiger Ausweisungen anzuordnen. Die Polizei solle die Maßnahme den Gerichten öfter nahe legen, während die Gerichte wiederum vermehrt die Ausweisungsmaschinerie durch ihre Empfehlungen in Gang setzen sollten.⁶⁹⁶ Was bei dieser Kritik ausgespart blieb, war die Tatsache, dass das Innenministerium durchaus nicht allen Ausweisungsempfehlungen entsprach. Die gerichtlich empfohlene Ausweisung wurde erst wirksam, wenn der Innenminister sie geprüft und bestätigt hatte. In etwa 5% der Fälle sah das Home Office aber davon ab, die angeratene Ausweisung auch durchzuführen.⁶⁹⁷ Im Gegensatz zu der flexiblen, rein administrativen Maßnahme der Landesverweisung in den deutschen Ländern erforderten die britischen Ausweisungen einen mehrstufigen Entscheidungsprozess, in den zwei Instanzen eingebunden waren. Diese Struktur beschränkte tendenziell die Zahl der Anordnungen.

Hinzu kam, dass die britische Ausweisungspraxis, anders als die deutsche, nicht einer explizit ethnisch-exklusiven Zielsetzung folgte. Die Ethnie oder Nationalität der Ausgewiesenen war nicht der Grund für ihre zwangsweise Entfernung. Im Jahr 1910 galten beispielsweise von 414 angeordneten Ausweisungen 108 deutschen, 71 russischen, 54 französischen und 35 amerikanischen Staatsangehörigen.⁶⁹⁸ Dieses Verhältnis entsprach, mit leichten Abweichungen, der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in Großbritannien. Überhaupt orientierte sich die britische Ausweisungspraxis nach 1905 primär am individuellen Verhalten der ausländischen Migranten und war weniger von kollektiven Kriterien bestimmt, obwohl sie tendenziell sozial exkludierend wirkte. Die Maßnahme

⁶⁹⁵ Vgl. hierzu auch den offen gelegten Briefwechsel zwischen Richter Rentoul und dem Innenminister, in dem Gladstone den Richter erinnerte, es läge allein in seiner Verantwortung, Ausweisungen zu empfehlen. Parl. Pap. (Commons), 1909, Bd. LXX. *Expulsion of Aliens: Correspondence between the Secretary of State for the Home Department and His Honour Judge Rentoul, K.C.*, S. 527ff. James Alexander Rentoul war Richter am City of London Court und am Central Criminal Court.

⁶⁹⁶ Parl. Pap. (Commons), 1911, Vol. X, *Aliens Act, 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens (for the year 1910)*, London 1911, S. 4f.

⁶⁹⁷ Ebd.

⁶⁹⁸ Ebd., S. 3. Von 100 in einer Liste des Innenministeriums erfassten Ausweisungen, die größtenteils 1912 angeordnet wurden, betrafen 19 Anordnungen deutsche, 15 russische, 12 amerikanische, 12 französische und 11 italienische Staatsangehörige, um nur die größten Gruppen zu nennen. TNA, HO 372/1.

richtete sich primär gegen straffällige Ausländer, und es lag an erster Stelle im Ermessen des zuständigen Richters, ob eine Ausweisung angeraten wurde oder nicht.

Zudem konnten die angeordneten Gebietsverbote umgangen werden. Dazu ein Beispiel. Der italienische Staatsbürger Luigi Carnevali, den ein Londoner Gericht im Januar 1906 wegen Fälschung und Betrug zu einem Jahr Gefängnis und harter Arbeit verurteilt hatte, meldete sich im Dezember 1906 auf einer Londoner Polizeistation. Seine Haft war bereits früher abgelaufen und er war in einem Schreiben vom 22. November aufgefordert worden, das Land binnen der nächsten zwei Wochen zu verlassen – eine Aufforderung, der er offenkundig nicht nachgekommen war. Der Polizei erklärte er nun, nicht genügend Geld zu besitzen, um die Überfahrt zu bezahlen, woraufhin er in Gewahrsam genommen wurde. Als man ihn dann abermals einem Polizeigericht vorführte, warnte man ihn, er riskiere weitere drei Monate Haft, wenn er nicht unmittelbar das Land verlasse. Von seinem Bruder finanziell unterstützt, schiffte sich Carnevali daraufhin Ende Dezember nach Italien ein. Letztlich mündete seine Ausweisung also darin, dass er das Land verließ. In erster Linie aber wird an Carnevalis Beispiel deutlich, dass es nicht allzu schwierig war, Ausweisungen zu umgehen. Vielfach begleiteten die Polizeibeamten die Ausgewiesenen nicht persönlich zu den Abfahrtshäfen, sondern gingen davon aus, dass sie binnen der ihnen gewährten Frist von zwei Wochen das Land selbständig verließen. Zwar verband sich mit der Ausweisung die Maßgabe, dass die einmal Ausgewiesenen nicht wieder nach England kommen durften, anderenfalls drohte eine Haftstrafe, doch nicht alle hielten sich an dieses Verbot. Die jährlichen Berichte an das Parlament listen wiederholt ehemals Ausgewiesene auf, die widerrechtlich zurück gekehrt waren.⁶⁹⁹ Und es ist davon auszugehen, dass de facto die Anzahl derer, die unentdeckt wieder eingereist oder gleich im Land geblieben waren, höher war.

Anders als im Deutschen Reich begrenzte im britischen Migrationsregime die Tatsache, dass den Ausweisungen eine Gerichtsverhandlung voranging, willkürliche Entscheidungen seitens der Bürokratie. Zwar mochten es mitunter geringe Verstöße sein, die die Abschiebung veranlassten, aber in der Regel orientierte sich die Maßnahme in Großbritannien am individuellen Verhalten der Betroffenen: Sie fungierte als eine zusätzliche Strafe nach einer begangenen Straftat oder etablierte ein soziales Ausschlusskriterium, indem die Empfänger von Fürsorgeleistungen das Land verlassen mussten. In dieser letztgenannten Funktion ähnelten die Ausweisungen den Repatriierungen durch nicht-staatliche Hilfsorganisationen, denn auch sie wirkten sozial exklusiv und zielten darauf ab, mittellose und fürsorgebedürftige Migranten außer Landes zu bringen. Zwar deckten sich die Motive der Organisationen nicht unbedingt mit den Zielen der staatlichen Zugangspolitik, letztlich aber übten die Verbände lange Zeit eine Form der freiwilli-

⁶⁹⁹ 1910 wurden 75 solcher Fälle gemeldet, 1913 waren es 56. Parl. Pap. (Commons), 1911, Bd. X, Aliens Act, 1905. Part I. A Statement with Regard to the Expulsion of Aliens, London 1911, S. 4f.

gen Migrationskontrolle aus. Vor diesem Hintergrund verschiebt sich die Bedeutung des Aliens Act: Das Gesetz markierte durchaus einen zentralen Einschnitt, indem es der Exekutive die Macht gab, Einreisewillige abzuweisen oder Zugewanderte auszuweisen. Zugleich aber lässt sich dieser Wendepunkt auch als ein bloßer Wechsel der Zuständigkeiten beschreiben: Aufgaben, die vorher nicht-staatliche Akteure wahrzunehmen suchten, übernahm nun der britische Staat.

C) KRIMINELL, MITTELLOS – ODER ETHNISCH UNERWÜNSCHT. DIE AUSWEISUNGSPOLITIK BEIDER STAATEN IM VERGLEICH

In der Zeit von 1880 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs war es deutlich wahrscheinlicher, als Ausländer ohne Angabe von Gründen aus Deutschland denn aus Großbritannien ausgewiesen zu werden. Der geographischen Lage als Insel gemäß und der liberalen Regierung vor 1914 geschuldet, ergriffen die gerichtlichen und ministerialen Autoritäten in Großbritannien eher selten die Maßnahme, ausländische Bürger des Landes zu verweisen; die versuchte Regulierung der unerwünschten Zuwanderung fand vornehmlich an den Grenzen statt. Die deutsche Bürokratie bediente sich dagegen häufiger der Ausweisung, um „lästigen Ausländern“ den weiteren Aufenthalt zu verwehren.

In ihrer Form und ihrer Stoßrichtung ähnelte die britische Ausweisungspraxis allerdings der deutschen Reichsverweisung: Beide erforderten ein Gerichtsverfahren. Beide zielten darauf ab, straffällig gewordene Ausländer aus dem Land zu bringen, ein als sozial „deviant“ betrachtetes Verhalten (wie Prostitution oder Bettelei) zu ahnden oder die Empfänger von Fürsorgeleistungen abzuschieben. Damit erfüllten die Verweisungen jeweils eine doppelte Funktion: Sie fungierten als eine Form der sozialen Kontrolle. Und sie halfen, ausländische Kostenträger, die keinen Anspruch auf soziale Leistungen hatten, auszuschließen. In beiden Fällen war die erzwungene Entfernung ausländischer Staatsbürger eng mit der Struktur der sozialen Sicherung verbunden. Das wird im britischen Fall schon daran deutlich, dass die von Hilfsorganisationen praktizierte Repatriierung und assistierte Emigration mittelloser Migranten, die sich zur Unterstützung an sie wandten, nach 1905 zunehmend durch die vom Staat betriebene Migrationskontrolle abgelöst wurde. In beiden Fällen versuchten die mit der Gewährung sozialer Leistungen betrauten Institutionen, die Zahl der bedürftigen Ausländer zu reduzieren. Und in Deutschland wie in Großbritannien knüpften die Ausweisungen an armenrechtliche Traditionen an, denen zufolge eine Gemeinde Mittellose, die dort kein Heimatrecht besaßen, in ihre Heimatorte zurückschickte. Als sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Verantwortung für Fürsorgeleistungen von der kommunalen auf die staatliche Ebene verlagerte, wurden ausländische Bettler, Landstreicher oder die Insassen von Armen- und Arbeitshäusern dann nicht mehr der Gemeinde, sondern des Landes verwiesen. Im britischen Fall war eine derart sozialpolitisch motivierte Ausweisung jedoch nur bis zu einem Jahr nach der Einreise möglich. De facto erwarben ausländische Migranten damit nach einer relativ

kurzen Aufenthaltsdauer das Recht auf Fürsorgeleistungen. Im Deutschen Reich dagegen gab es prinzipiell keine Regelung, die längerfristig Ansässige vor einer Ausweisung bewahrt hätte. Ihr Aufenthaltsstatus war deutlich unsicherer. Dazu trugen die Landesverweisungen aus den einzelnen deutschen Staaten maßgeblich bei.

„Damit ist zum fünfhundertstenmal die Rechtlosigkeit der Ausländer in Preußen erwiesen. [...] Eine ganz besondere Brandmarkung verdient aber die Tatsache, dass die preußischen Verwaltungsbehörden sich grundsätzlich nicht für verpflichtet halten, in Ausweisungsangelegenheiten irgendwelche Gründe anzugeben.“⁷⁰⁰ Ausgelöst durch die – wohl vor allem politisch motivierte – Abschiebung des russischen Schriftstellers Kogan-Séménoff kritisierte der sozialdemokratische *Vorwärts* mit diesen Worten 1906 die preußische Politik. Die Zeitung dürfte wohl zu Recht darauf hingewiesen haben, dass die preußischen Landesverweisungen die rechtliche Sicherheit der Ausländer im Land beeinträchtigten. Und nicht von ungefähr wurde im zeitgenössischen Diskurs wiederholt der Vorwurf geäußert, gemessen an seiner Ausweisungs politik sei Preußen ein Polizeistaat. Denn anders als bei Verweisungen aus dem Deutschen Reich und aus Großbritannien gingen den Landesverweisungen keine Gerichtsurteile voraus. Ausweisungen konnten aus nahezu jedem Anlass erlassen werden, und die Betroffenen kritisierten oft die Willkür der Behörden. Das war auch deswegen der Fall, weil die Landesverweisungen aus Preußen (und in Teilen auch aus anderen deutschen Ländern) nationalistischen sowie antisemitischen Impulsen folgten und sich für die Betroffenen daher schwerlich mit ihrem eigenen Verhalten erklären ließen.

In Deutschland wirkte sich vor 1914 ein ethnisch homogenisierendes Denken auf die Haltung gegenüber Ausländern aus, wie es zeitgleich in Großbritannien kaum eine Rolle spielte. Diese Ausrichtung der deutschen Politik wurde noch ergänzt durch ein Nicht-Deutschen gegenüber tendenziell exklusives Staatsangehörigkeitsverständnis und eine diskriminierende Naturalisierungspraxis. Indem im Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 das Abstammungsprinzip festgeschrieben wurde, erleichterte dieser Schritt die Abwehr unerwünschter Ausländergruppen. Hinzu kam, dass nach einer vergleichsweise liberalen Phase bis Anfang der 1880er Jahre es insbesondere Juden und Polen deutlich erschwert wurde, im Deutschen Reich eingebürgert zu werden.⁷⁰¹ Während das britische Recht (bezogen auf das Mutterland, nicht bezogen auf das gesamte Empire) die automatische Aufnahme von auf britischem Boden Geborenen in den Untertanenverband vorsah, verhielt sich das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, zumal in seiner 1913 beschlossenen Form, exklusiver gegenüber ausländischen Staatsangehörigen und ihren Kin-

⁷⁰⁰ VORWÄRTS, 11. April 1906.

⁷⁰¹ Die „Handhabung der deutschen Staatsangehörigkeit“ trug damit laut Dieter Gosewinkel nicht nur antipolnische, sondern auch antijüdischen Züge. GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S. 263–277, hier S. 270.

dern.⁷⁰² Diese unterschiedlich exklusiven Rechtssetzungen fanden in den divergierenden Ausweisungspraktiken beider Länder ihren Widerhall.

Doch war weder die deutsche Einbürgerungspolitik grundsätzlich restriktiv, noch war die Ausweisungspolitik grundsätzlich rigide.⁷⁰³ Das zeigt etwa der Erfolg, mit dem Migranten Einspruch gegen ihre Ausweisungen einlegten, um auf diese Weise zumindest eine Verlängerung ihres Aufenthalts zu erwirken. Die preußische Verwaltungspraxis besaß, wie die Analyse der Petitionen von Migranten zeigt, durchaus einen gewissen Spielraum. Hinzu kam, dass im Deutschen Reich ebenso wie in Großbritannien einmal erfolgte Ausweisungen wiederholt umgangen wurden, indem es den Abgeschobenen gelang, das Land gar nicht erst zu verlassen oder später wieder unbemerkt einzureisen. Migranten verfügten über zahlreiche, wenngleich eben widerrechtliche, Möglichkeiten, den permanenten Gebietsverweis zu ignorieren. Diese „Umgehbarkeit“ von Ausweisungen täuscht freilich nicht darüber hinweg, dass die angeordnete Entfernung aus dem Staatsgebiet für die Betroffenen vielfach einen gravierenden Einschnitt bedeutete.

Die britischen Ausweisungen orientierten sich dabei primär an der individuellen Situation oder dem Verhalten der Ausgewiesenen, das sie zu ahnden suchten. Dagegen folgten die preußischen Behörden bei ihren Anordnungen kollektiven Ausschlusskriterien; die Betroffenen waren aufgrund ihrer ethnischen oder konfessionellen Zugehörigkeit sowie ihres sozialen Standes dazu gezwungen, das Land zu verlassen. Während die britische Politik vor 1914 vor allem straffällig gewordene Ausländer betraf bzw. sozial exkludierend wirkte, zielte die preußische Ausweisungspolitik in erster Linie darauf ab, ausländische Polen und Juden zu entfernen. Hierbei überlagerte sich ein antipolnischer und antisemitischer Impuls mit sozialpolitischen und politischen, gegen „politische aktive“ (Sozialdemokraten) gerichteten Abwehrinteressen. Hinzu kamen ökonomische Kriterien, indem die deutschen Behörden wiederholt abwogen, ob Migranten entweder eine wirtschaftliche Konkurrenz für die deutschen Mitstreiter darstellten (was für ihre Ausweisung sprach) oder ob sie im Gegenteil wichtig für den Handel waren (was dagegen sprach). Derartige Abwägungen verdeutlichen, dass insgesamt gesehen die individuellen Rechte der Ausländer im britischen Fall besser durch die Gesetzgebung und die Gerichte geschützt waren als im Deutschen Reich, wo die Bürokratie deutlich mehr Macht besaß, die der Kontrolle durch die Judikative entzogen war.

⁷⁰² Bei ehelichen Kindern richtete sich die Staatsangehörigkeit nach der des Vaters, bei unehelichen Kindern nach der der Mutter.

⁷⁰³ Vgl. etwa den Kommentar Gosewinkels, der erklärte die „Abwehrmaßnahmen gegenüber Juden“ seien „nicht völlig starr“ gewesen: „Sie kannten Ausnahmen und unterlagen einer bürokratischen Kontrolle, die durch das Gleichmaß auch ein Minimum an Berechenbarkeit und Rechtsstaatlichkeit einhielt.“ GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S.274.

TEIL II: KONTROLLSYSTEME IN ZEITEN DES KRIEGES, 1914 BIS 1918

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs machten sowohl die britische als auch die deutsche Regierung nicht dort weiter, wo sie in Friedenszeiten aufgehört hatten. Vielmehr veränderten sich infolge des Krieges die während der Vorkriegsjahrzehnte entstandenen Migrationsregime entscheidend. Um zu verstehen, worin die Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Politiken vor und nach dem Ersten Weltkrieg begründet lagen, bedarf es jedoch eines genaueren Blicks auf das Dazwischen – den Krieg selbst.

In der Geschichte der Migrationspolitik ist 1914 wiederholt als ein zentraler Wendepunkt bezeichnet worden. Aus Sicht vieler zeitgenössischer Experten markierte der Krieg jedenfalls einen deutlichen Einschnitt. Imre Ferenczi etwa, der in der Zwischenkriegszeit für das International Labour Office arbeitete, sah die Verwerfungen infolge des Krieges als Auslöser einer strafferen Reglementierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmigration.¹ Die Brüder Eugen und Alexander Kulischer, die sich seinerzeit auf einflussreiche Weise mit Theorie und Verlauf von Wanderungsbewegungen befassten, gingen in einem 1932 publizierten Werk gar von einer engen Verzahnung des globalen Wanderungs- und Kriegsgeschehens aus. Ihrem Verständnis nach war Migration eine Ausgleichsbewegung zwischen divergierenden Bevölkerungs- und Wirtschaftspotentialen, die unter bestimmten Umständen stocken und auf diese Weise zu Konflikten führen konnte. Kriegszüge interpretierten die beiden unter anderem als den „Versuch, die zwischen verschiedenen Gebieten obwaltenden Verhältnisse des ‚differenziellen Bevölkerungsdruckes‘ zu ändern“, ² wobei in ihren Augen der Erste Weltkrieg mit einer zuvor international vorherrschenden Wanderungsfreiheit brach.³

Das Bild eines Zeitalters der unbehinderten Freizügigkeit, das die beiden in der Vorkriegsepoche wähten, übersah deren durchaus vorhandene Beschränkungen. Das 19. Jahrhundert war, wie die vorangehenden Kapitel des ersten Teils zeigen, kaum eine Ära des ungehinderten Reisens. In der neueren Literatur betont jedenfalls die Mehrheit der Migrationshistoriker auf die eine oder andere Weise die Kontinuitäten zu den Jahren vor Ausbruch des Krieges und argumentiert, dass bereits früher Formen der Migrationskontrolle existierten.⁴ Nichtsdestoweniger verweisen viele auf die Veränderungen, zu denen die politische Zäsur des Ersten

¹ FERENCZI, Kontinentale Wanderungen, S. 20.

² KULISCHER und KULISCHER, Kriegs- und Wanderzüge, S. 15.

³ „Denn während man von einer rationellen Regulierung der Wanderbewegungen noch so weit wie jemals entfernt ist, ist von der internationalen Freizügigkeit und Erwerbsfreiheit, wie sie sich im XIX. Jahrhundert entwickelt hatte, fast nichts mehr übriggeblieben.“ Ebd., S. 201.

⁴ FAHRMEIR et al., Introduction, S. 1–7; ZOLBERG, Global Movements; ders., Great Wall; TORPEY, The Invention; LUCASSEN, A Many-Headed Monster; ders., Great War.

Weltkriegs Anlass gab.⁵ Vor allem mit Blick auf Deutschland hat Jochen Oltmer betont, dass nach 1918 eine verstärkte staatliche Steuerung der transnationalen Migration einsetzte.⁶ Ähnlich argumentiert Klaus J. Bade, der erklärt, der Erste Weltkrieg habe den Wandel zu einer „Wanderungswirtschaft“ beschleunigt, „deren Signum staatliche Interventionen und Restriktionen wurden“.⁷ Und in seiner Studie zur Entwicklung von Immigrationskontrollen in Paris argumentiert Clifford Rosenberg, dass zwar bereits im Laufe des 19. Jahrhunderts eine Regulierung von Wanderungsprozessen angestrebt wurde, dass sich aber in den zwanziger Jahren die Kriegsfantasie, totale Kontrolle über eine Gesellschaft zu erlangen, fortsetzte und zumindest in Paris zu einer Ausdehnung des Polizeiapparats und der Kontrolle ausländischer Bürger führte.⁸ Saskia Sassen geht davon aus, dass der Krieg und die Entstehung eines neuen Staatensystems die „Voraussetzung für Flüchtlingsströme in bisher unbekanntem Ausmaß schufen“.⁹ Adam McKeown wiederum, der auf eine globale Perspektive im Bereich der Migrationsgeschichte dringt, widerspricht einer Periodisierung, die 1914 als das Ende der Massmigration betrachtet. Zum einen habe – weltweit und unter Einbeziehung des asiatischen Raums gesehen – die Migration in den 1920er Jahren einen neuen Höhepunkt erreicht. Zum anderen seien die Einreisebeschränkungen der 1920er Jahre Teil einer Mitte des 19. Jahrhunderts oder auf jeden Fall in den 1870er Jahren anhebenden kumulativen Entwicklung.¹⁰ In welcher Weise und bis zu welchem Grad 1914 tatsächlich als ein Wendepunkt gelten kann, hängt demnach vom geographischen Bezugsrahmen der Analyse ebenso ab wie von ihrem jeweils gewählten analytischen Gesichtspunkt.

Jenseits dessen, wie sie den Einfluss des Krieges einschätzen, fällt auf, dass ein Großteil der Autoren migrationsgeschichtlicher Studien sich an den politischen Zäsuren orientieren und ihre Analyse entweder 1914 enden oder 1918 einsetzen lassen. Die Frage, welche kriegsbedingten Strukturen es genau waren, die nach 1918 entweder beibehalten wurden oder neue Entwicklungen anstießen, lässt sich angesichts dieser gängigen Periodisierung jedoch nur begrenzt beantworten. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erscheint aber gerade diese Frage relevant: Die Frage eben, wie sich die Kontinuitäten und Brüche im Umgang mit Wanderungsprozessen in der Vor- und Nachkriegszeit in Großbritannien und dem Deutschen Reich erklären lassen und inwieweit sie durch die Entwicklungen während des Ersten Weltkrieges bedingt waren.

⁵ MINDERHOUD, Regulation of Migration, S. 7–24, hier S. 8.

⁶ OLTMER, Einleitung: Steuerung und Verwaltung, S. 9–56, hier S. 12f.

⁷ BADE, Europa, S. 233.

⁸ ROSENBERG, Policing Paris, S. 44–75.

⁹ SASSEN, Migrants, S. 99. Ähnlich Baron und Gatrell, die mit Blick auf das sich auflösende russische Imperium auf die infolge des Krieges veränderten Migrationsstrukturen, die sich verschiebenden Staatengrenzen und die Flüchtlingsströme Tausender verweisen. BARON und GATRELL, Population movements, S. 51–100.

¹⁰ MCKEOWN, Global Migration.

Sich mit Migrationskontrollen in Zeiten des Krieges auseinandersetzen zu wollen, stößt auf ein zentrales Problem: die Schwierigkeit nämlich, dass Kriege hinsichtlich der Bewegungsfreiheit von In- und Ausländern eine Ausnahmesituation darstellten. Die Gesetze, unter denen die betroffenen Gesellschaften normalerweise funktionierten, waren außer Kraft gesetzt. Die Internierung von Kriegsgefangenen beispielsweise stellte ganz offensichtlich eine Form der inhibierten Mobilität dar, hatte mit einer Steuerung von Migration aber wenig zu tun. Überhaupt brachte die militärische Logik der Politik in den kriegführenden Staaten Beschränkungen der Bewegungsfreiheit mit sich: Im Laufe des Krieges wurde auf internationaler Ebene ein Passsystem etabliert, neue Meldeauflagen wurden erlassen, die sogenannten „feindlichen Ausländer“ wurden in ihrem Bewegungsradius eingeschränkt, interniert oder repatriert. Zudem kam die für den nordatlantischen Raum charakteristische Massenmigration zum Erliegen.

Andererseits produzierte die Kriegssituation ihre eigenen Formen der Mobilität. Der Krieg brachte Millionen von Soldaten in Bewegung; und das angesichts der Rekrutierung nicht-europäischer Soldaten durch die Kolonialmächte auch jenseits Europas. Das Britische Empire etwa rekrutierte (vornehmlich in Indien) 1,2 Millionen nicht-europäischer Soldaten.¹¹ Zugleich verursachten die im Osten vorrückenden deutschen und habsburgischen Truppen die Flucht und erzwungene Umsiedlung von Millionen Menschen im russischen Westen. Zudem begannen die russischen Behörden während des Krieges, Angehörige bestimmter Minderheitengruppen, namentlich Juden und Russlanddeutsche, zu deportieren.¹² Und im Westen ließen der Überfall durch die deutsche Armee und die militärischen Auseinandersetzungen Hunderttausende zu Flüchtlingen werden.¹³

In Großbritannien und dem Deutsche Reich veränderte sich daher im Rahmen des Krieges die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung, indem Flüchtlinge, Arbeitsmigranten, Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene die bestehenden Communities ergänzten. So nahm Großbritannien neben den Niederlanden und Frankreich den Großteil der belgischen Flüchtlinge auf, die nach Kriegsausbruch der deutschen Armee zu entkommen suchten. Laut dem britischen Flüchtlingsregister hielten sich 1919 noch etwa 240 000 dieser Flüchtlinge im Land auf.¹⁴ Anders als in Deutschland stabilisierte sich die Arbeitskräftesituation in der bri-

¹¹ FRYER, *Staying Power*, S.296; Ramdin spricht von 1,3 Millionen: „Without consulting the Indians, Britain committed India to the war and any lingering doubts about India's support were dispelled by the end of hostilities in 1918, when an estimated 1,3 million Indians constituted the Indian Army“. RAMDIN, *Reimagining Britain*, S.129. Vgl. zu diesem Thema auch CORNELISSEN, *Europäische Kolonialherrschaft*, S.43–54.

¹² BADE, *Europa*, S.253.

¹³ Das Schicksal der belgischen Flüchtlinge ist insgesamt nicht besonders gut erforscht. Für Großbritannien bemängelt Kushner diesen Stand der Forschung. KUSHNER, *Local Heroes*, S.1–28. Für Deutschland, das aus offensichtlichen Gründen nicht zu den zentralen Aufnahmeländern zählte, hat sich dafür Jens Thiel in seiner Dissertation ausführlich mit der Anwerbung, Deportation und Zwangsarbeit von Belgiern befasst: THIEL, *Menschenbassin Belgien*.

¹⁴ HOLMES, *John Bull's Island*, S.87, 90f. Tony Kushner spricht von etwa 250 000 belgischen Flüchtlingen. KUSHNER, *Local Heroes*, S.2.

tischen Kriegswirtschaft rasch, und der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften war vergleichsweise gering. Dennoch nahm die Zahl von Arbeitern aus den britischen Kolonien deutlich zu, und die nicht-weiße Community wuchs merklich, zumal in der Handelsmarine zahlreiche *black seamen* „weiße“ britische Seeleute ersetzten, die in der Navy gebraucht wurden.¹⁵ Gegen Ende des Krieges umfasste die *black community* in Großbritannien daher etwa 20 000 Personen, die vornehmlich in der Schifffahrt und der kriegsrelevanten Fabrikproduktion beschäftigt waren.¹⁶ Davon abgesehen wurden in der britischen Wirtschaft zwar Kriegsgefangene und in sehr begrenztem Umfang zivile Ausländer eingesetzt, aber deren Beschäftigung erreichte mit nicht ganz 67 000 ausländischen Kriegsgefangenen und Zivilisten, die im Rahmen von Arbeitseinsätzen tätig waren, Ende 1918 ihren Höhepunkt.¹⁷

Der hohe Arbeitskräftebedarf der deutschen Kriegswirtschaft führte dagegen zu der teils freiwilligen, teils erzwungenen Beschäftigung von bei Kriegsende etwa 3 Millionen ausländischen Arbeitern. Der Großteil von ihnen – ca. Zweidrittel – waren Kriegsgefangene, die im großen Umfang in der Kriegswirtschaft eingesetzt wurden. Zudem war den russisch-polnischen Saisonarbeitern, die sich zu Kriegsausbruch in Deutschland befanden, die Rückkehr in ihre Heimat verboten. Sie wurden ergänzt durch eine größere Zahl holländischer Arbeiter. Ähnlich wie in Großbritannien unterlagen die „feindlichen Ausländer“ – die Angehörigen der gegnerischen Staaten, die sich im Land befanden – besonderen Bestimmungen und wurden in vielen Fällen interniert. In Reaktion auf die fortgesetzten Kriegshandlungen und den herrschenden Arbeitermangel warben die deutschen Autoritäten außerdem in Belgien und Zentralpolen Arbeiter an oder deportierten sie, um sie teilweise freiwillig, teilweise zwangsweise in der deutschen Wirtschaft zu beschäftigen. Davon abgesehen unterschieden sich Großbritannien und Deutschland deutlich in ihrem Umgang mit Kriegsgefangenen: Im Deutschen Reich befanden sich 1918 im Oktober 2374 769 Mannschaftssoldaten und 40274 Offiziere aus feindlichen Armeen in Kriegsgefangenschaft.¹⁸ In Großbritannien waren hingegen im November 1918 115 950 Kriegsgefangene interniert. Und weltweit waren die Briten für 207 357, bzw. ein halbes Jahr später, im Juli 1919, für 458 392 Kriegsgefangene verantwortlich.¹⁹

Nicht all diese Gruppen sowie die auf sie bezogenen Maßnahmen werden im Folgenden behandelt, denn nicht alle sind relevant für die Frage, wie beide Staaten nach Kriegsende und damit in Friedenszeiten Zuwanderungsprozesse verwalteten. Da es eben primär um jene Aspekte gehen soll, die die weitere Entwicklung des britischen und deutschen Migrationsregimes in der Nachkriegszeit zu ver-

¹⁵ HOLMES, John Bull's Island, S. 88f.; FRYER, *Staying Power*, S. 294–297.

¹⁶ FRYER, *Staying Power*, S. 296. Auch Ramdin geht von einer zu Kriegsende etwa 20 000 Personen umfassenden *black community* aus. RAMDIN, *Reimagining*, S. 141.

¹⁷ PANAYI, *Prisoners of Britain*, S. 38.

¹⁸ HINZ, *Gefangen*, S. 10.

¹⁹ PANAYI, *Prisoners of Britain*, S. 30.

stehen helfen, sparen die folgenden Kapitel den Umgang mit Soldaten und militärischen Kriegsgefangenen weitgehend aus – abgesehen von deren Einsatz in der deutschen Kriegswirtschaft. Die Analyse befasst sich vielmehr mit der beschränkten Bewegungsfreiheit der zivilen Ausländer in Zeiten des Krieges; mit deren Registrierung und Ausweispflicht, deren Aufenthaltsbedingungen, Internierung und Repatriierung.

In beiden Ländern konzentrierten sich die Kontrollbemühungen insbesondere auf die Gruppe der sogenannten *enemy aliens* oder *Feindstaaten-Ausländer*: zivile Männer, Frauen und Kinder, die Staatsangehörige der jeweils gegnerischen Staaten waren und die sich bei Kriegsausbruch als Touristen, Geschäftsleute, Seeleute oder langfristig Ansässige in Großbritannien und Deutschland aufhielten.²⁰ Beide Staaten internierten und repatriierten im Laufe des Krieges einen Teil der „feindlichen Ausländer“. Ihre Maßnahmen entstanden jedoch nicht ausschließlich aus einer internen Gemengelage heraus, sondern gehorchten oftmals einer reziproken Logik. Um diese aufeinander bezogene Dynamik besser fassen zu können, konzentriert sich die folgende Analyse im britischen Fall vor allem (wenngleich nicht ausschließlich) auf die Behandlung der Deutschen, im deutschen Fall vor allem (wenngleich nicht ausschließlich) auf die Behandlung der Britinnen und Briten. Darüber hinaus befasst sich die Untersuchung mit der Art und Weise, wie die Beschäftigung ziviler ausländischer Arbeiter vor allem im Deutschen Reich, aber auch in Großbritannien reguliert und verwaltet wurde, wobei der Arbeitseinsatz militärischer Kriegsgefangener am Rande mit einbezogen wird.

Die in Großbritannien im August 1914 verabschiedeten Maßnahmen gegenüber Ausländern hatten Regierung und Verwaltung schon Jahre im Voraus vorbereitet. Ihre Politik zu Kriegsanfang war das Ergebnis langer Planungen. Angesichts dieser Vorgeschichte behandelt der folgende Textteil zunächst die britische Politik, um sie dann mit der deutschen vergleichen zu können.

1. SICHERHEITSPOLITISCHE ÄNGSTE UND STAATSAUSBAU IN GROSSBRITANNIEN

Feinde im Innern: Invasionsängste und ihre Folgen

I consider the danger of alien enemy spies resident in this country to be acute. [...] I intend to do all in my power to wake up the people of this country to the danger which threatens them from alien enemy spies and not to wait for the proof or evidence contained in a catastrophe before calling attention to the want of precaution which brought about such disaster.²¹

²⁰ Jene, die als „freundliche“ oder „neutrale“ Ausländer eingestuft wurden, waren in ihrem alltäglichen Leben und ihrer Mobilität weitaus weniger eingeschränkt. Dazu im Folgenden mehr.

²¹ TNA, HO 45/10756/267450/2, Brief von Charles Beresford an den Director of Public Prosecutions, 9. Oktober 1914.

Mit diesen Worten kommentierte Lord Charles Beresford (1846–1919) im Oktober 1914 seine unlängst publik gewordene Warnung, dass in Großbritannien ansässige deutsche Spione die Sicherheit des Landes massiv gefährdeten. Beresford, früherer Admiral und Flottenkommandant in der Royal Navy und zudem für die Konservativen langjähriges Mitglied im Parlament, war eine einflussreiche Figur in der britischen Öffentlichkeit – und bei weitem nicht der einzige, der in den Angehörigen der gegnerischen Mächte eine Gefahr wähte. Noch war er erste. Die Furcht vor deutschen Spionen beherrschte seit der Jahrhundertwende die britische Vorstellungskraft. Angesichts der Flottenpolitik und der wachsenden ökonomischen Wirtschaftsmacht des Deutschen Reichs war das deutsch-britische Verhältnis angespannt. Nicht umsonst ist das maritime Wettrüsten der beiden Staaten zu einem Inbegriff für die nationalistischen Antagonismen der Großmächte vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges geworden.²² Im Falle Großbritanniens gesellte sich dabei zu einem gegen das Deutsche Reich gerichteten Misstrauen und einer wachsenden Germanophobie noch die allgemeine Sorge um die britische imperiale und wirtschaftliche Vorherrschaft. Vor diesem Hintergrund besaß das Szenario einer drohenden deutschen Invasion eine gewisse Plausibilität.

Bereits 1903 erschien der vielgelesene Spionageroman *The Riddle of the Sands*, in dem Erskine Childers zwei britische Segler wochenlang die ostfriesischen Inseln erkunden und sie die deutschen Pläne für eine Invasion Großbritanniens aufdecken ließ.²³ Dabei war bei Childers der Drahtzieher der feindseligen Operationen noch ein Engländer, der als Spion im Dienste der Deutschen einen Angriff der Flotte plante. Verbreiteter war in den folgenden Jahren jedoch ein anderes Szenario: Die Vorstellung, dass in Großbritannien ansässige deutsche Spione unter den Augen der britischen Regierung eine Invasion der deutschen Armee vorbereiteten. Die millionenfach verkauften Spionagerzählungen von William Le Queux mit ihren vielsagenden Titeln *Spies of the Kaiser*, *Plotting the Downfall of England* und *The Invasion of 1910* oder Walter Woods *The Enemy in our Midst* prägten dieses vielfach kopierte Erzählmuster.²⁴ Der Spionage- und Invasionsroman entwickelte sich in diesen Jahren zu einem eigenen Genre. Beherrscht von einem uneigennützigem Patriotismus deckten aufrechte Engländer die Überfallpläne deutscher Migranten auf, die sich seit Jahren in England befanden und unter dem Deckmantel ihrer Tätigkeit als Finanziers, Kellner oder Hausbedienstete militärische Geheimnisse ausspionierten und eine Invasion vorbereiteten. Nicht selten kooperierten sie dabei mit anderen Ausländern, die sich gleichfalls in Groß-

²² Für eine primär militärgeschichtliche Analyse des deutsch-britischen Wettrüstens siehe BESTECK, „First Line of Defence“. Zum Nationalismus beider Gesellschaften während des Ersten Weltkriegs vgl. MÜLLER, *Die Nation als Waffe*.

²³ CHILDERS, *Riddle of the Sands*.

²⁴ LE QUEUX, *Spies of the Kaiser*; ders., *The Invasion of 1910*; WOOD, *Enemy in our midst*. Zu den Auswirkungen der Spionageangst auf die damalige Ausländerpolitik vgl. die Einleitung von Nicholas Hiley zu: LE QUEUX, *Spies of the Kaiser*, S. VII–XXXII; PANAYI, *Enemy*, S. 153–183; FRENCH, *Spy-Fever*, S. 355–370.

britannien aufhielten. Ähnlich wie schon bei Childers gehörte es zu der Agenda dieser Romane, der britischen Regierung vorzuwerfen, dass sie hinsichtlich der von Deutschen ausgehenden Sicherheitsrisiken untätig blieb. In ihren Vorworten oder mittels ihrer Plots kritisierten die Autoren oftmals die – in ihren Augen – laxen Zuwanderungspolitik. Demnach handelte die britische Regierung nicht nur militärisch fahrlässig, sondern ihre zurückhaltende Politik gegenüber Zuwanderern und der allzu milde Aliens Act von 1905 galten als wichtige Voraussetzungen für ein ungehindertes Kommen und Wirken der deutschen Agenten. Neben germanophoben Ressentiments prägte daher eine restriktive migrationspolitische Agenda das nach der Jahrhundertwende so beliebte Genre des Invasions- und Spionageromans.²⁵

Den fiktiven Szenarien maßen Teile der britischen Öffentlichkeit ebenso wie Mitglieder der Ministerialbürokratie einen hohen Realitätsgehalt zu. In Großbritannien war seit dem Burenkrieg die Furcht vor einer Gefährdung der britischen Vormachtstellung gewachsen. Sie fand ihren Ausdruck unter anderem in einer regen Debatte um die mangelnde „nationale Effizienz“ der britischen Armee, Wirtschaft und Politik.²⁶ Vor dem Hintergrund derartiger Zweifel an der Stärke des Militärs und den Kompetenzen der Regierung gewann das Szenario einer deutschen Invasion, die sich die Schwächen der britischen Gesellschaft zunutze machte, an Überzeugungskraft. Durch die gängigen Invasionserzählungen angestachelt, begannen Privatpersonen hinter jedem fotografierenden Ausländer einen Agenten zu vermuten und frönten in Leserbriefen an die Autoren, die Zeitungen oder die Polizei einer Enthüllungsmanie, die sich in der Aufdeckung von Komplotten gegen den britischen Staat erging.²⁷ In politischen und militärischen Kreisen wiederum nahm man derartige Befürchtungen ernst. Nicholas Hiley, David French und andere haben beschrieben, wie sich die durch Romane und Erzählungen verbreitete Spionageangst in die britischen Militärzirkel fortsetzte, ohne dass sich für eine rege Spionagetätigkeit tatsächlich Anhaltspunkte gefunden hätten.²⁸ Die Schilderungen von Le Queux wurden auf ihre Plausibilität hin überprüft, Spionageromane zu geheimdienstlichen Ausbildungszwecken empfohlen, und der MO 5 – eine militärische Einheit zur Spionageabwehr und der Vorgänger des MI 5 – nutzte die fiktiven Szenarien als Orientierungshilfe bei der Spionageabwehr.²⁹

Zudem war die Einrichtung des sogenannten Committee of Imperial Defence (CID), das als ein interministeriales Gremium die britischen Verteidigungsmaßnahmen im Falle eines Krieges vorbereitete, eine Antwort auf die wachsende Sorge um die nationale Sicherheit. Lange vor Beginn des Krieges wurde in den Reihen des Komitees debattiert, wie man die ausländischen Immigrantinnen und

²⁵ Siehe dieses Argument auch bei TERWEY, *Moderner Antisemitismus*, S. 74–83.

²⁶ SEARLE, *Quest for National Efficiency*.

²⁷ FRENCH, *Spy-Fever*, S. 356f., 365.

²⁸ Siehe FRENCH, *Spy-Fever*, sowie die Einleitung von Nicholas Hiley zu: LE QUEUX, *Spies of the Kaiser*, S. VII–XXXII.

²⁹ FRENCH, *Spy-Fever*, S. 357; TERWEY, *Moderner Antisemitismus*, S. 84.

Immigranten im Falle eines Krieges behandeln sollte. Das Komitee wurde 1909 gegründet und richtete im Juli 1910 ein eigenes Unterkomitee ein, das sich – zunächst unter dem Vorsitz von Winston Churchill, später unter dem McKennas – mit der Frage der *enemy* und *friendly aliens* befasste.³⁰ Mitglieder des Krieges- und des Innenministeriums debattierten dort während der folgenden Jahre rege die in einem Kriegsfall zu ergreifenden Maßnahmen und bereiteten jene Verordnungen und Erlasse vor, die nach dem 4. August 1914 die britische Politik weitgehend bestimmten: Die verschärften Zugangsbedingungen etwa, die Designation verbotener Gebiete, die Einführung einer Meldepflicht oder die – zunächst umstrittene – Internierung „feindlicher Ausländer“.

Es blieb jedoch nicht bei der Formulierung solcher Pläne. Das Komitee veranlasste zudem konkrete sicherheitspolitische Maßnahmen. So wurden 1910 die Chief Constables in den verschiedenen Distrikten angewiesen, informell ein Register der dort ansässigen Ausländer anzufertigen. Die Polizeistationen sollten jährlich Angaben zu deren Namen, Nationalität und persönlicher Lebenssituation machen und wurden zudem aufgefordert, über jedweden Umstand zu berichten, der Anlass zu einem Spionageverdacht geben könnte.³¹ Zwar betraf diese Erfassung nicht alle Distrikte – in London etwa, wo ein Großteil der Migrantinnen und Migranten ansässig war, unterblieb sie – und das durch das Kriegsministerium verwaltete Register war keineswegs vollständig. Gleichwohl umfasste die Datensammlung im Juli 1913 rund 28 830 Namen.³² Zudem wurde intern die Einführung einer offiziellen Meldepflicht für Ausländer diskutiert, doch blieb es, unter anderem wegen des zu erwartenden Widerstands aus dem liberalen Lager, bis zum Kriegsausbruch bei der inoffiziellen Datenerfassung. Diese Registrierungsbestrebungen zeigen das Wirken einer modernen Bürokratie, die eine genaue Datenerfassung als Grundlage klassifizierender oder kontrollierender Maßnahmen einforderte. Davon abgesehen zeugen sie von dem Misstrauen, mit dem die britische Administration den Migranten im Land begegnete. In den Anweisungen des Kriegsministeriums an die Chief Constables hieß es charakteristischerweise, man verstehe die Registrierung als eine Form der Spionageabwehr und gerade die ausländischen Communities gäben Anlass zu Argwohn: Vor allem wenn sich derartige Gemeinschaften in der Nähe eines militärisch wichtigen Zentrums befänden, könne, hieß es, die „Gefahr, die von dieser Quelle potentiell ausgehe,“ nicht nachdrücklich genug hervorgehoben werden.³³

Die restriktive Haltung gegenüber Ausländern traf im August 1914 auf die nachdrückliche Unterstützung einer nationalistisch gestimmten Öffentlichkeit, deren Feindseligkeit sich in erster Linie gegen die deutschen Immigranten im Land richtete.³⁴ Insbesondere mit Blick auf Deutschlands koloniale Ambitionen

³⁰ TNA, CAB 17/90, 99.

³¹ TNA, HO 45/10629/199699/1.

³² TNA, CAB 38/25/34.

³³ TNA, CAB 17/90, 182f., Anweisungen an die Chief Constables, Oktober 1912.

³⁴ Zur Geschichte der deutschen Community bis 1914 vgl. PANAYI, *Enemy*, S. 9–42.

und seine expansive Flottenpolitik war seit dem späten 19. Jahrhundert in Großbritannien eine germanophobe Stimmung gewachsen, die durch das in Zeitungen und Romanen erfolgreich popularisierte Narrativ einer deutschen Kolonie von Spionen noch verstärkt wurde. Infolgedessen forderte zu Beginn des Krieges eine aufgebrachte Öffentlichkeit, die Angehörigen der gegnerischen kriegsführenden Staaten, und zumal die deutschen *enemy aliens*, zu internieren und abzuschieben.³⁵

Panikos Panayi hat in seiner ausgezeichneten Studie die Auswirkungen dieser germanophoben Stimmung analysiert und die verschiedenen Stufen der restriktiven Politik gegenüber der deutschen Community in England während des Ersten Weltkrieges beschrieben.³⁶ Die Deutschen zählten seinerzeit zu der größten Migrantengruppen in Großbritannien. Bei der Volkszählung im Jahr 1911 bildeten sie mit 53 324 in England und Wales registrierten Personen die zweitgrößte Gruppe, und zu Kriegsbruch umfassten sie etwa 57 000 Personen.³⁷ Viele von ihnen waren als Kellner und Hausbedienstete, als Kaufleute, Musiker, Fleischer oder Bäcker tätig. Komplementär zu John C. Birds älterer politikhistorischer Analyse des Umgangs mit den *enemy aliens* hat sich Panayi mit dem Schicksal der deutschen Community nach Ausbruch des Krieges befasst.³⁸ Er lenkt den Blick auf die Rolle der Medien und des rechtskonservativen Lagers, die mit ihrer aggressiven Rhetorik die Öffentlichkeit anstachelten und eine repressive Politik forderten.

Seine Forschungsergebnisse werden bestätigt durch die Studie von Stefan Manz zur Entstehung und Desintegration der „deutsch-ethnischen Kolonie“ in Glasgow während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts.³⁹ Manz relativiert allerdings die von Panayi vertretene These, der Beginn des Weltkriegs bilde den Wendepunkt für die Entwicklung der deutschen Minderheit in Großbritannien. Zumindest das Glasgower Beispiel zeige, dass die deutsche Kolonie seit der Jahrhundertwende an Bedeutung verloren habe. Die mit Beginn des Weltkriegs einsetzenden repressiven Maßnahmen und die aggressive Haltung der britischen Öffentlichkeit hätten diesen Niedergang lediglich beschleunigt – und ihn nicht, wie zuvor behauptet, initiiert. Dass die 1914 einsetzende Dynamik von Germanophobie, Spionagefieber und Internierungspolitik dennoch einen massiven Bruch für die in Großbritannien ansässigen Deutschen bedeutete, zeigt auch Manz, und er argumentiert überzeugend, es habe sich bei der Politik gegenüber den „feindlichen Ausländern“ wohl um die „Überreaktion einer fieberhaft überdrehten Heimatfrontgesellschaft“ gehandelt.⁴⁰ Ebenso leuchtet seine Schlussfolgerung ein, dass das geläufige (Selbst-) Bild der schottischen Gesellschaft als eines „xenophilen Gegenparts“ zu England revidiert werden müsse. Dem durch beide Untersuchungen gezeichneten Bild des Umgangs mit den in Großbritannien lebenden Deutschen während des Krieges

³⁵ Vgl. zur britischen Spionageangst zu Beginn des Krieges PANAYI, *Enemy*, S. 153–162.

³⁶ PANAYI, *Enemy*, sowie zu den Jahren vor 1914 ders., *German Immigrants*.

³⁷ PANAYI, *Prisoners of Britain*, S. 29–43, hier S. 29.

³⁸ BIRD, *Control*.

³⁹ MANZ, *Migranten*.

⁴⁰ MANZ, *Migranten*, S. 286.

lässt sich nur wenig hinzufügen. Allerdings setzen sich sowohl Panayi als auch Manz vor allem mit deren Internierung auseinander. Es erscheint jedoch lohnenswert, sich auch mit den übrigen Maßnahmen zu beschäftigen, die seit 1914 die Politik gegenüber ausländischen Untertanen ausmachten – und sich dabei nicht nur auf die deutsche Community zu konzentrieren.

Es dürfte zutreffen, dass das vielbeschriebene Augusterlebnis und das Bild einer im Patriotismus vereinten Nation die Brüche und Widersprüche ebenso wie die Verunsicherungen übersieht, die Teile der Gesellschaft beherrschten.⁴¹ Nicht alle Bevölkerungsschichten waren gleichermaßen davon begeistert, in den Krieg zu ziehen. Auf dem Land war tendenziell die Euphorie deutlich gedämpfter als in den Städten, und die Kriegsbegeisterung war keineswegs so ungebrochen, wie es der Augustmythos glauben machen will. Das dominierende Feindbild „des Deutschen“ erfüllte in Großbritannien nichtsdestoweniger eine weitreichend integrierende, die verschiedenen Schichten einende Funktion. In der Wendung gegen die Deutschen als äußere Gegner ebenso wie als Feinde im Innern schienen die verschiedenen Lager vereint. Es ist charakteristisch für die germanophobe Gefühlslage der britischen Gesellschaft, dass es kurz nach Kriegsausbruch in verschiedenen Orten, wie Poplar, Finchley, Camberwell oder Deptford, zu Übergriffen gegen deutsche Migranten kam.⁴² Der deutsche Anarchist Rudolf Rocker (1873–1958), der seit 1895 in England lebte und dort unter anderem Herausgeber der auf Jiddisch erscheinenden Zeitung *Der Arbeter Fraint* war, erinnerte sich später an die gewaltsamen Ausbrüche gegen die „feindlichen Ausländer“ während der ersten Kriegsmonate als „tatsächliche Pogrome“: Häuser seien in Brand gesteckt worden und die dort lebenden Menschen hätten über die Dächer flüchten müssen. Die Polizei sei hilflos gewesen, und man habe die Truppen holen müssen, um die Gewalttätigkeiten zu beenden.⁴³ Die *Evening Post* berichtete am 31. August 1914, in der englischen Stadt Keighley in West Yorkshire seien am Wochenende mehrere Läden deutscher Inhaber geplündert worden. Einige Deutsche waren festgenommen worden und infolgedessen sei es zu weiteren Übergriffen gekommen. Nachdem dann ein deutscher Fleischer jemanden aus seinem Geschäft geworfen habe, sei die Situation eskaliert. Seine Schaufenster wurden zerstört, die Inhaber mussten Polizeischutz in Anspruch nehmen, und mehrere Polizeibeamte wurden verwundet. In der darauffolgenden Nacht habe der Mob dann das betreffende Geschäft angezündet und noch zwei weitere Fleisgeschäfte deutscher Inhaber überfallen und geplündert.⁴⁴

Dass diese Geschäfte naturalisierten Engländern gehörten – also ehemals Deutschen, die eingebürgert worden waren – interessierte nicht. Wie hier im Fall

⁴¹ STEVENSON, 1914–1918, S. 57–59; MÜLLER, Die Nation als Waffe, S. 70–81.

⁴² Vgl. die diesbezüglichen Berichte in TNA, HO 45/100944/257142. Siehe auch die Erinnerungen des deutschen Anarchisten Rudolf Rockers, der seit 1895 in England lebte: ROCKER, London Years, S. 144–146. Vgl. hierzu auch PANAYI, Enemy, S. 223–229.

⁴³ ROCKER, London Years, S. 144–146.

⁴⁴ Vgl. die Berichte in TNA, HO 45/100944/257142/2a.

Keighleys wurde während des gesamten Krieges vielfach nicht zwischen deutschen und naturalisierten englischen Staatsangehörigen differenziert. Die Einbürgerung wurde nicht durchgängig als tatsächlicher Wechsel von Nationalität und Loyalität betrachtet, wenngleich sich rechtlich der Status eingebürgerter britischer Untertanen nicht grundsätzlich von dem in England geborener Briten unterschied.⁴⁵ Presse und Politiker argwöhnten im Gegenteil, die Naturalisierung sei ein besonders heimtückischer Schritt seitens der deutschen Migranten, um ihre illegalen Aktivitäten zu tarnen. Zwar waren naturalisierte Briten deutscher Herkunft 1914 nicht von den umfassenden Internierungs- und Repatriierungsmaßnahmen betroffen, aber das Misstrauen ihnen gegenüber blieb während des gesamten Krieges bestehen. Auch prominente naturalisierte Briten waren schweren Diskriminierungen ausgesetzt.⁴⁶

Für diese Haltung charakteristisch waren die Warnungen vor den Gefahren der *anglicization*, die F. E. Eddis seinem populären, gegen Ende des Krieges erschienenen Spionageroman *That Goldheim* voranstellte. Eddis selbst hatte 1902/1903 als Sekretär den Sitzungen der parlamentarischen Royal Commission on Alien Immigration beigewohnt und beanspruchte für sich, eine Autorität in Migrationsfragen zu sein.⁴⁷ In dem Vorwort zu seinem Roman mahnte er zur Wachsamkeit gegenüber den anglisierten Ausländern. Es habe, erklärte er, des Krieges bedurft, um sich gewahr zu werden, auf was die systematische deutsche Politik der Anglisierung eigentlich abzielte: auf Spionage und Krieg.⁴⁸ Dieser Haltung entsprechend, stellte Eddis in das Zentrum seiner Erzählung den Geschäftsmann Goldheim: einen ehemals deutschen, nun naturalisierten Engländer, der die Ahnungslosigkeit und allzu laxe Zuwanderungspolitik der Briten ausnutzte, um Industriespionage zu betreiben und einen Agentenring zu unterhalten. Auf diesem Weg folgte ihm sein Sohn, der seine Loyalität zu Deutschland offenbar nicht verloren hatte, obwohl er die Eliteausbildung der britischen Oberklasse durchlaufen hatte. Welche Bedeutung der Tatsache beigemessen wurde, dass Goldheim sich hatte einbürgern lassen, zeigt der folgende Kommentar des Erzählers:

but the fact of his being naturalized, which means that for a pound or so he has bought all the immunities and privileges which Englishmen have inherited from generation to generation, makes him a worse German in my eyes. He has exchanged his own inheritance for one to which he has no claim.

⁴⁵ Zur Debatte um Staatsangehörigkeit und Naturalisation auf der Grundlage des Naturalization Act von 1870 und des British Nationality and Status of Aliens Act von 1914 siehe TERWEY, *Moderner Antisemitismus*, S. 201–230.

⁴⁶ Terwey hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass dieses Misstrauen durch das britische Staatsangehörigkeitsgesetz unterstützt wurde: „Niemand musste, um britischer Untertan zu werden, seine alte Staatsangehörigkeit aufgeben.“ Ebd., S. 228.

⁴⁷ Tatsächlich kommunizierte Eddis auch mit dem Innenministerium über seine Pläne, ein Buch zur Einwanderungsfrage zu verfassen, und bezog sich dabei auf die Arbeit der Royal Commission. TNA, HO 45/10241/B37811.

⁴⁸ EDDIS, *That Goldheim*.

Und wenig später hieß es: „He comes here, professes an unfeigned admiration for England, gets us poor fools to place him in a position of authority, learns in this position all our capabilities, circumstances and resources, and gloats over the mingling of all nationalities in this island under the pseudonym of ‚English‘.“⁴⁹ Hier, wie oft in den verschwörungstheoretisch anmutenden Spionageerzählungen der Vorkriegs- und Kriegszeit, erschien eine Integration ausländischer Migranten nicht etwa als Zeichen ihrer Loyalität, sondern verstärkte im Gegenteil die Verdachtsmomente gegen sie. In diesem Zusammenhang wurden die Vorgaben des britischen Staatsangehörigkeitsgesetzes in Frage gestellt, und der Krieg initiierte ein partielles Abrücken von den Maßgaben des *ius soli*.⁵⁰ Auch war nach Unterzeichnung des Waffenstillstands naturalisierten Briten der Zugang zu bestimmten Ämtern und Privilegien zunächst verwehrt, und während der darauffolgenden zehn Jahre konnten sich Angehörige ehemaliger Feindstaaten in Großbritannien nicht naturalisieren lassen.

Gleichfalls typisch für eine verbreitete Haltung war die Überkreuzung von antijüdischen und antideutschen Ressentiments, die sich bei F. E. Eddis in dem jüdisch anmutenden Namen seines Protagonisten und der jüdischen Zeichnung seiner Bösewichte andeutete.⁵¹ In vielen Spionageerzählungen figurierten deutsche Juden oder jüdische Deutsche als intrigante Böse. Dass Juden Sympathien für Deutschland unterstellt oder Jüdisch- und Deutschsein miteinander assoziiert wurden, war ein wiederkehrendes Vorurteilmuster.⁵² Die jüdische Gemeinschaft beschwerte sich nach Kriegsbeginn wiederholt darüber, dass „deutsch“ häufig mit „jüdisch“ gleichgesetzt wurde. Der Herausgeber des *Jewish Chronicle* etwa wandte sich im August 1914 an die Zeitung *The Times* und warf ihr vor, zu frei mit dem Attribut „deutsch-jüdisch“ umzugehen.⁵³

Vom Ausbau des Staates in Zeiten des Krieges

Der Ausbruch des Krieges und das verbreitete Bewusstsein, in einem nationalen Ausnahmezustand zu leben, brachten einschneidende Veränderungen mit sich. Dazu gehörte eine zuvor unerreichte Ausdehnung des britischen Staatsapparates. Die Bürokratie wuchs, die Staatsausgaben stiegen, und die politischen und ministerialen Autoritäten besaßen im Vergleich zur Vorkriegszeit deutlich erweiterte

⁴⁹ Ebd., S. 13, 18.

⁵⁰ MÜLLER, *Recht und Rasse*, S. 379–403; TERWEY, *Moderner Antisemitismus*, S. 230.

⁵¹ TERWEY, *Moderner Antisemitismus*, S. 103–107.

⁵² Terwey widmet sich in ihrer Studie diesem Phänomen. Vgl. etwa deren Einleitung, ebd., S. 7–27.

⁵³ „They speak of ‚German-Jewish‘ papers and ‚German Jew‘ banking houses, although so far as the newspapers referred to are concerned, they have either nothing particularly Jewish about them apart from the racial extraction of the proprietor, or, as in the case of the American Yiddish Press, are actually owned by Russian Jews – allies who should now, as such, acquire quite a new popularity in this country.“ JEWISH CHRONICLE, 21. August 1914, S. 5. Vgl. ähnliche Beschwerden im JEWISH CHRONICLE, 21. August 1914, S. 6, 13; sowie JEWISH CHRONICLE, 23. Oktober 1914, S. 7.

Kompetenzen, um in verschiedene Gesellschaftsbereiche zu intervenieren. Im Bereich der Migrationskontrolle installierte die Bürokratie dabei Strukturen, die eine weitere Implementierung politischer Entscheidungen erleichterten.

In seinen theoretischen Überlegungen zur Entwicklung staatlicher Macht hat Michael Mann zwischen einer „despotischen“ und einer „infrastrukturellen“ Form der Macht unterschieden,⁵⁴ wobei er letztere definiert als: „the capacity of the state to actually penetrate civil society, and to implement logistically political decisions throughout the realm.“⁵⁵ Diese „infrastrukturelle Macht“ des britischen Staates wuchs während des Ersten Weltkrieges erkennbar.

Der britischen Regierung war daran gelegen, im Kriegsfall weitgehende Handlungsfreiheit gegenüber ausländischen Staatsangehörigen zu besitzen, und der Gesetzesentwurf, den die Mitglieder des Committee of Imperial Defence in den Vorkriegsjahren erarbeitet hatten, sah genau das vor.⁵⁶ Ihr Entwurf wurde dem Parlament noch am 5. August 1914 vorgelegt und dort direkt verabschiedet.⁵⁷ Ergänzend zum Defence of the Realm Act (DORA), der die Freiheiten der britischen wie nicht-britischen Untertanen im Namen der inneren Sicherheit beschränkte, gestand der Aliens Restriction Act (ARA) der Exekutive erweiterte Kompetenzen zu.⁵⁸ Anders als vor dem Krieg wurde die Politik gegenüber Ausländern nun nicht mehr über Gesetze sondern über Erlasse implementiert, die vom Parlament nicht mehr im Einzelnen diskutiert wurden.⁵⁹ Das bedeutete eine deutliche Ausdehnung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten auf Kosten des Parlaments, stieß bei den Abgeordneten aber kaum auf Widerstand. Lediglich ein Parlamentarier fragte nach, ob das vorgelegte Gesetz angesichts der außergewöhnlichen Macht, die es einem einzelnen Minister zugestand, denn auch vorsah, von welcher Dauer diese Kompetenzen sein sollten. Daraufhin verwies Innenminister Reginald McKenna auf den akuten „Zustand nationaler Gefahr oder schwerer Notlage“, der die erweiterte Macht der Regierung rechtfertigte – und auf den sie zugleich beschränkt bleiben sollte.⁶⁰ Das stimmte nicht ganz. Denn de facto behielt die britische Exekutive den Großteil der ihr 1914 gewährten Ausnahmekompetenzen bis weit über das Kriegsende hinaus.

⁵⁴ MANN, *Autonomous Power*, S. 185–213. Siehe auch ders., *Geschichte der Macht*, Bd. 3.

⁵⁵ MANN, *Autonomous Power*, S. 189.

⁵⁶ TNA, CAB 17/90; TNA, CAB 38/25/34. Zum Standing Sub-Committee of the Committee of Imperial Defence on the Treatment of Aliens in Time of War vgl. auch PANAYI, *Enemy*, S. 38f.

⁵⁷ *Parliamentary Papers (Commons)*, 1914, Bd. I, Aliens Restriction Act 1914, 121.

⁵⁸ Ausländer konnten nun beispielsweise ohne juridisches Verfahren interniert oder abgeschoben werden. Und mit Blick auf die Internierung von Zivilisten während der beiden Weltkriege verweist Saunders auf die „unprecedented expansion of executive powers in liberal democratic societies“. SAUNDERS, *Internment Policies*, S. 22–43, hier S. 22, 38.

⁵⁹ Innerhalb dieses Rahmens bildete die Aliens Restriction (Consolidation) Order (ARO) den ersten zentralen Regelkatalog. Den Text der ARO vom 9. September 1914 siehe in PAGE, *War*, S. 94–110. Page druckt außerdem den Text der Aliens Restriction (Amendment) Order vom 13. April 1915 ab, einem weiteren (auf Pass- und Meldevorschriften bezogenen) Regelungskatalog. Ebd., S. 122–124.

⁶⁰ *Parl. Deb. (Commons)*, 1914, Bd. LXV, 1986–1990, hier 1990.

Den neuen Vorgaben gemäß konnten Zuwanderungsbeamte nun sämtliche ankommenden Schiffe kontrollieren und jede einreisende oder abfahrende Person überprüfen.⁶¹ Niemand durfte ohne Erlaubnis der Beamten an Land. Sofern „feindliche Ausländer“ nicht eine ministeriale Sondererlaubnis besaßen, durften sie nicht einreisen.⁶² Und falls eine Person ohne Erlaubnis oder in Umgehung der Grenzkontrollen einzureisen suchte, konnte sie festgenommen werden. Auch war es ausländischen Passagieren nicht erlaubt an Land zu kommen, wenn sie Waffen bei sich trugen, während es innerhalb des Landes *enemy aliens* verboten war, explosive Materialien oder Feuerwaffen zu tragen, ebenso wenig wie sie sich im Besitz eines Telefons, eines Fotoapparates, Autos, Motorrads, Motorboots, einer Yacht oder eines Flugzeug befinden durften.⁶³ Bestimmte Häfen galten aus militärischen Gründen als *prohibited ports*, bei denen die Ein- und Ausreise nicht erlaubt war. Zudem mussten nach einer Anordnung vom April 1915 Einreisewillige einen vor nicht länger als zwei Jahren ausgestellten Pass oder ein äquivalentes Dokument bei sich tragen, der oder das ein Foto des Inhabers enthielt.⁶⁴ Noch im August 1914 setzte die Internierung von Männern im wehrfähigen Alter ein, die als Österreicher oder Deutsche einer feindlichen Nation angehörten. Frauen und Kinder mussten mit ihrer Repatriierung rechnen. Auch nicht internierte Ausländer waren in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt und durften sich in militärisch sensiblen Gebieten nicht ohne besondere Erlaubnis aufhalten. Ihre Versammlungsfreiheit war begrenzt. Deutschsprachige Publikationen wurden untersagt. Namensänderungen bedurften einer Genehmigung. Der Besitz „feindlicher Ausländer“ konnte konfisziert werden. *Enemy aliens* durften in England weder Handel noch Bankgeschäfte betreiben.⁶⁵

Auch deutet im Bereich der Migrationskontrolle ein stetig wachsender Beamtenstab auf eine vermehrte staatliche Aktivität hin. Binnen zweier Jahre verdoppelte sich die Zahl der Beamten, die in den Häfen mit der Einreisekontrolle betraut waren. Während noch im Oktober 1915 fünf leitende und 54 ihnen unterstellte Migrations- und Zollbeamte in den Häfen stationiert waren, erhöhte sich deren Zahl im Laufe des Krieges. Im Juni 1917 umfasste das in den Häfen stationierte Personal, das für die Zuwanderungskontrolle zuständig war, bereits 147 Personen.⁶⁶ Zudem wurde die Erfassung und Identifizierung ausländischer Staatsangehöriger ausgebaut.

Legitimiert durch den „totalen Krieg“ und motiviert durch den Ausbau staatlicher Wohlfahrtsleistungen wurde nach 1914 der britische *information state* deutlich erweitert.⁶⁷ Im Laufe des Krieges entstanden eine Reihe zentraler Register

⁶¹ Zu der veränderten Praxis der Grenzkontrolle vgl. ROCHE, *The Key*, S.79–82.

⁶² PAGE, *War*, S. 96.

⁶³ Vgl. die entsprechende ARO-Passage in PAGE, *War*, S. 105.

⁶⁴ Diese Passpflicht galt seit November 1915 auch für britische Passagiere.

⁶⁵ PANAYI, *Enemy*, S. 45–98.

⁶⁶ TNA, HO 45/10732/255987, Bericht Haldane Porter, 28. Juni 1917.

⁶⁷ Mit Blick auf die Verwaltung statistischer Daten beschreibt Edward Higgs diese Entwicklung in HIGGS, *Information State*, S. 133–167, v. a. S. 133. In ders., *Life, Death and Statistics* befasst

und Erfassungssysteme, die zwar je unterschiedlichen Zwecken dienten, in jedem Fall aber das Wissen der Regierung um die Zusammensetzung, die Beschäftigungsstruktur und den Aufenthaltsort der Bevölkerung verbesserten. Von den eingangs beschriebenen inoffiziellen Versuchen abgesehen, potentiell gefährliche ausländische Migranten polizeilich zu erfassen, lieferten vor 1914 die im Zehn-Jahres-Rhythmus durchgeführten Volkszählungen Informationen über die Bevölkerungsentwicklung und wurden ergänzt durch die im General Register Office zusammengeführten lokalen standesamtlichen Geburts- und Sterbedaten.⁶⁸

Anders als in Preußen bzw. dem Deutschen Reich bestand in Großbritannien keine polizeiliche Meldepflicht, ebenso wie es keine Ausweispflicht gab. Nach 1914 änderte sich das. Zunächst wurde die zuvor betriebene Politik der Erfassung „feindlicher“ Ausländer nach Kriegsausbruch systematisiert. Noch Mitte August 1914 erging an alle *enemy aliens* die Aufforderung, sich bei der Polizei registrieren zu lassen.⁶⁹ Vor den Polizeistationen vieler Bezirke bildeten sich lange Schlangen, in denen die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit als „feindlich“ Eingestuften darauf warteten, dass ihre persönlichen Daten, ihre Nationalität und Adresse erfasst wurden.⁷⁰ Bis Ende August 1914 waren 50633 Deutsche und 16141 Österreicher in Großbritannien bei der Polizei verzeichnet, und das Register erleichterte die kurz darauf einsetzende Internierung der „feindlichen Ausländer“. ⁷¹ Im Februar 1916 wurde die Meldepflicht dann auf alle Ausländer ausgedehnt.⁷² Ergänzend hatten die Besitzer von Hotels und Pensionen Listen zu führen, in denen sie sämtliche bei ihnen logierenden Gäste verzeichneten, die älter als 14 Jahre waren. Sie waren zudem verpflichtet, die Ankunft ausländischer Gäste binnen 24 Stunden der Polizei mitzuteilen.⁷³ Schließlich beherbergte das Innenministerium einen sogenannten Traffic Index, der die Ankunfts- und Einschiffungsnachweise der Grenzbeamten in den einzelnen Häfen verzeichnete.⁷⁴

Zusätzlich dazu begann die britische Bürokratie im Winter 1914, eine andere Gruppe zentral zu erfassen: die belgischen Flüchtlinge.⁷⁵ Neben den Niederlan-

sich Higgs, wenngleich weniger theoriegeleitet, mit dem gleichen Themenkomplex, geht allerdings vor allem auf die konkrete Politik und die technologischen Hintergründe der Volkszählungen und anderer Erfassungstechniken ein. Zum Krieg und zur Zwischenkriegszeit siehe HIGGS, *Information State*, S. 186–201.

⁶⁸ Für Schottland war dagegen das General Register Office for Scotland zuständig.

⁶⁹ Register! Register!, in: JEWISH CHRONICLE, 14. August 1914, S. 5.

⁷⁰ Vgl. die Beschreibung bei COHEN-PORTHEIM, *Time Stood Still*, S. 8; PANAYI, *Enemy*, S. 48.

⁷¹ MANZ, *Migranten*, S. 263, 267.

⁷² THE TIMES, 9. Februar 1916; TNA, HO 45/10798/307293/7. Zuvor hatten sich bereits sämtliche Ausländer polizeilich melden müssen, die in Gebieten wohnten, die als militärisch sensibel eingestuft wurden und daher als *prohibited areas* designiert waren. PAGE, *War*, S. 101f.

⁷³ TNA, HO 45/10780/277601/12.

⁷⁴ ROCHE, *The Key*, S. 85.

⁷⁵ Es gibt vergleichsweise wenig Literatur zu den belgischen Flüchtlingen. Vgl. allerdings die – primär mit der Zusammenarbeit staatlicher Stellen und privater Organisationen befasste – Studie von CALAHAN, *Belgian Refugee Relief*. Siehe außerdem den stärker an der Erforschung der lokalen Gegebenheiten orientierten Aufsatz von KUSHNER, *Local Heroes*, S. 1–28.

den und Frankreich nahm Großbritannien die meisten, nämlich rund 250 000 jener belgischen Flüchtlinge auf, die während der ersten Kriegsmonate zu Hunderttausenden der vorrückenden deutschen Armee zu entkommen suchten. Die 1914 in Westeuropa einrückenden Deutschen töteten während des ersten Kriegsjahres schätzungsweise 5 521 belgische und 906 französische Zivilisten.⁷⁶ Die britische Presse berichtete im großen Stil darüber, dass deutsche Soldaten auf grausame Weise belgische Zivilisten umbrachten und interessierte sich massiv für das Schicksal derjenigen, die flüchteten. Die oftmals übertriebenen Schilderungen barbarischer deutscher Kriegsgräueltaten dienten den Ententemächten als willkommenes Mittel der Propaganda. Die deutsche „Vergewaltigung Belgiens“, der Überfall und die Verletzung der belgischen Neutralität, galten als ein Grund für den britischen Kriegseintritt.⁷⁷ Angesichts der verbreiteten Berichte über die Gefährdung von Frauen und Kindern durch die deutsche Armee bekam der Krieg den Charakter einer ideologischen Auseinandersetzung und wurde zu einem Kampf gegen Barbarei und Autoritarismus im Namen von Humanität und Freiheit. Für den propagandistischen Einsatz derartiger Themen ist charakteristisch, dass das britische National War Aims Committee während des Krieges einen populären *German crimes*-Kalender herausgab, in dem jeder Monat einer anderen Gräueltat gewidmet und die genauen Daten der deutschen „Verbrechen gegen die Menschheit“ rot eingekreist waren.⁷⁸ Davon drehten sich allein fünf Monate um die deutschen U-Boot-Aktivitäten, während sich vier Monate mit den Verbrechen der deutschen Armee in Belgien befassten. Die freundliche Aufnahme der belgischen Flüchtlinge galt vor diesem Hintergrund als eine patriotische Pflicht. Ob es sich nun um die Arbeit für das 1914 ins Leben gerufene War Refugees Committee oder das Belgian Refugees Committee handelte, um die Organisation von Kleiderspenden oder die Anfertigung von Kleidung für die Flüchtlinge: All diese Tätigkeiten, denen sich in erster Linie Frauen verschrieben, galten während der ersten Kriegsmonate als ehrenvoller Dienst am Vaterland.⁷⁹

Die Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge blieb allerdings auf die Zeit des Krieges beschränkt, und die britische Administration ließ 1918 keinen Zweifel daran, dass sie die Rückkehr der Belgier in ihre Heimat wünschte.⁸⁰ Bei ihrer Ankunft waren die belgischen Flüchtlinge meist in Gruppenunterkünfte gebracht worden, von denen die bekannteste sich in Alexandra Palace in London befand. Später verteilten sie sich im gesamten Land. Um den Überblick über die Mobilität

⁷⁶ STEVENSON, 1914–1918, S. 124.

⁷⁷ Vgl. zur britischen Kriegspropaganda und insbesondere ihrer *gender*-spezifischen Darstellung in Reaktion auf die in Belgien einrückende deutsche Armee GULLACE, *Sexual Violence*, S. 714–747. Allgemeiner zur britischen Propaganda, und insbesondere zu deren Organisation und Verbreitung, siehe SANDERS und TAYLOR, *Propaganda*, v. a. S. 137–163.

⁷⁸ SANDERS und TAYLOR, *Propaganda*, S. 141 f.

⁷⁹ Vgl. etwa die Schilderung der vom Belgian Refugees Committee organisierten Kleiderspenden in: *The Belgian Refugees*, in: THE ACADEMY (ACADEMY AND LITERATURE), 10. Oktober 1914, S. 364 f.

⁸⁰ Vgl. dazu auch KUSHNER, *Local Heroes*, S. 23 f.

dieser Gruppe zu behalten, waren die Belgier verpflichtet, ihre Daten erfassen zu lassen.⁸¹ Das General Register Office richtete in Kooperation mit dem Local Government Board ein Flüchtlingsregister ein, das alphabetisch sämtliche belgischen Flüchtlinge sowie jene Männer erfasste, die aus der belgischen Armee ausgeschieden und nach Großbritannien gekommen waren. Es umfasste Informationen zu etwa 225 000 Personen.⁸² Das Verzeichnis sollte offiziell Freunden und Bekannten dazu dienen, die Flüchtlinge zu finden, doch griffen auch die Polizei sowie das britische und belgische Militär darauf zurück.⁸³ Die Kartei erfüllte verschiedene Funktionen und war dementsprechend strukturiert: Um später eine möglichst reibungslose Repatriierung der Belgier zu gewährleisten, war sie einerseits entsprechend der belgischen Herkunftsregionen der Registrierten organisiert. Um andererseits die Eingliederung der Flüchtlinge in die britische Wirtschaft überwachen und planen zu können, klassifizierte sie ein zweiter Index nach ihrer Beschäftigungsart.⁸⁴

Zu diesen zwei Registern gesellte sich im Sommer 1915 noch ein drittes: das National Register, das die Daten der britischen Untertanen ebenso wie der als „freundlich“ oder „neutral“ eingestuften Ausländer erfasste. Nach Ausbruch des Krieges waren die politischen und militärischen Autoritäten daran interessiert, einen Überblick über die ihnen zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte und Soldaten zu erhalten. In den Reihen des General Register Office und namentlich seitens des Registrars General Bernard Mallet, der der statistischen Zentralstelle vorstand, existierten bereits vor dem Krieg Pläne, eine Art allgemeine Meldepflicht einzuführen.⁸⁵ Nun, im Kontext der Debatten um eine gefährdete nationale Sicherheit, sahen Mallet und andere ihre Chance gekommen, diese Pläne zu verwirklichen. Hier wie an anderer Stelle verfolgten die Angehörigen der englischen Bürokratie eine eigene Agenda. Sie hofften, in der Ausnahmesituation des Krieges administrative Veränderungen durchsetzen zu können, die noch zu Friedenszeiten auf Widerstand vor allem von liberaler Seite gestoßen wären. Der bereits mehrfach erwähnte Sir Edward Troup und andere Mitglieder des Innenministeriums strebten eine Erweiterung ihrer Kompetenzen im Umgang mit *alien immigrants* bereits vor 1914 an, erhielten sie aber erst bei Kriegsausbruch, ebenso wie die vom Committee of Imperial Defence intendierte vollständige Erfassung der Deutschen erst im August 1914 offizielle Politik wurde.

Das Vorhaben einer nationsweiten Registrierung stieß dennoch auf Widerstand. Die Debatten um den Erlass der National Registration Bill waren 1915 eng

⁸¹ Vgl. die Meldung im JEWISH CHRONICLE, 11. Dezember 1914, S. 10.

⁸² ELLIOT, Experiment, S. 145–176, hier S. 157.

⁸³ Siehe diesen Hinweis bei ELLIOT, Experiment. Sie bezieht sich hierbei auf DE JASTREZEBSKI, The Register, S. 133–153.

⁸⁴ TNA, HO 45/10831/326287, Memorandum an John Pedder bezüglich des Belgian Refugee Register. Elliot geht allerdings davon aus, dass die in diesem Zusammenhang eigentlich vorgesehene Zusammenarbeit mit den Arbeitsvermittlungen nicht funktionierte. ELLIOT, Experiment, S. 158.

⁸⁵ Ebd.

verknüpft mit der Diskussion um die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht, die es zu Beginn des Krieges in Großbritannien noch nicht gab. In den Augen der Verteidiger eines freiwilligen Kriegsdienstes kam die Einrichtung des National Registers einem ersten Schritt auf dem Weg zur allgemeinen Wehrpflicht gleich: Sie sahen darin ein Hilfsmittel für die Einziehung von Soldaten. Wie bei den späteren Debatten um die Einführung eines Personalausweises bestimmte dabei eine ambivalente Haltung zum Kriegsgegner Deutschland die Diskussion.⁸⁶ Deutschland und Preußen dienten während des Krieges als kontrastive Folie für die Konstruktion einer nationalen britischen Identität.⁸⁷ Zu dem Bild der deutschen Politik und Verwaltung, von dem man sich abzugrenzen suchte, gehörte die als preußisch verstandene übermäßige Intervention in das Privatleben der Bürger. Und während die Einberufung und Rekrutierung mit Hilfe einer allgemeinen Meldepflicht im Deutschen Reich als effizient organisiert galt, wurde sie zugleich als Ausdruck eines preußischen Bürokratismus wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund kam die Einrichtung des National Registers und die Einführung von Ausweisdokumenten für alle britischen Bürger einer „Prussifizierung“ gleich, von der man sich zu distanzieren suchte.⁸⁸ Selbst die zuständigen Verwaltungsbeamten bezweifelten, dass die britische Bevölkerung sich bereitwillig melden und ein Ausweisdokument bei sich tragen würde. Das als „typisch britisch“ verstandene Misstrauen gegenüber einer als „typisch preußisch“ markierten Intervention in die Privatsphäre schien einer Einführung des Registration Certificates entgegen zu stehen.⁸⁹

Das Register wurde dennoch eingerichtet. Gemäß der 1915 erlassenen National Registration Bill mussten sämtliche Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren beim örtlichen Meldeamt ihre Personalien, ihre Adresse, ihre Beschäftigung sowie das Feld, in dem sie bevorzugt arbeiteten, angeben. Sie erhielten daraufhin ein Registration Certificate, das zugleich als Ausweis ihrer Identität diente.⁹⁰ Im Laufe des Krieges bedienten sich die britischen Behörden des Registers, um die Einberufung und Lebensmittelrationierung zu organisieren.⁹¹ Anders als die Meldepflicht für ausländische Staatsangehörige wurde das National Register jedoch nach 1918 nicht weitergeführt und die als Personalausweis dienenden Registration Certificates verschwanden, so dass es nach 1919 abermals kein einheitliches Dokument gab, das eine Identifizierung der britischen Bürger erleichtert hätte. Zumindest bezogen auf die britische Bevölkerung dürfte damit die These zutreffen, dass ein

⁸⁶ Vgl. dazu AGAR, *Modern Horrors*, S. 101–120.

⁸⁷ Jon Agar kommentiert diese Dynamik am Rande seiner Untersuchung zur Einführung von Personalausweisen während des Krieges. AGAR, *Modern Horrors*. Die Abgrenzung von einem als brutal und undemokratisch gedachten deutschen Militär bzw. einer deutschen Verwaltung dominierte auch die – bereits erwähnten – Debatten um die belgischen Flüchtlinge und den Überfall auf Belgien.

⁸⁸ ELLIOT, *Experiment*, S. 150.

⁸⁹ AGAR, *Modern Horrors*, S. 105.

⁹⁰ ELLIOT, *Experiment*, S. 156; AGAR, *Modern Horrors*, S. 104f.

⁹¹ ELLIOT, *Experiment*, S. 147.

Regime, das jedem britischen Untertanen eine Nummer zuwies, lediglich zu Kriegszeiten aufrechtzuerhalten war.⁹² Das hieß jedoch nicht, dass die Regierung auch die Melde- und Ausweisungspflicht für die *alien immigrants* abschaffte. Für sie war das Mitführen eines Identity Books als einer Art Personalausweis verpflichtend geworden – und blieb es in Friedenszeiten.⁹³

Gegenüber der Vorkriegszeit konnte die britische Bürokratie damit bei der Kontrolle der ausländischen Bevölkerung auf ein wachsendes Datenwissen zurückgreifen. So bilanzierte im Dezember 1915 ein Mitglied von New Scotland Yard zufrieden, man habe nun erfolgreich 1.) die Erfassung der *alien enemies* durch die Polizei, 2.) die Registrierung der belgischen Flüchtlinge, 3.) das nationale Register, das Informationen über die *alien friends* und *neutral aliens* enthielte, und 4.) die Registrierung in Hotels und Pensionen eingeführt.⁹⁴ Diese Register dienten nicht primär statistischen Interessen. Sie waren dazu gedacht, die Koordination von Arbeitskräften und die Internierung und Überwachung der ausländischen Bevölkerung zu erleichtern. Das unterstreichen auch die späteren Überlegungen des sogenannten Aliens Committee, das von der Regierung eingesetzt wurde, um über den weiteren Kurs der Ausländerpolitik zu debattieren. Bezüglich der Meldepflicht hieß es dort 1918: „The object of a system of registration of aliens is not primarily statistical; what is desired, is a system which ensures control and supervision where necessary“.⁹⁵ Das Komitee empfahl, die allgemeine Meldepflicht für Ausländer nach Ende des Krieges beizubehalten, und fand Gehör.

Wie bereits vor 1914 beherrschte die Angst vor feindlicher Spionage die Politik. Ausländer durften während des Krieges bestimmte – militärisch sensible – Gebiete gar nicht oder lediglich mithilfe einer speziellen Genehmigung betreten.⁹⁶ Deutsche, österreichische oder türkische Ausländer mussten derartige *prohibited areas* nach dem 4. August 1914 binnen vier Tagen verlassen.⁹⁷ Und selbst „neutrale“ oder „freundliche“ Ausländer bedurften ab Januar 1916 einer besonderen Genehmigung und eines Identity Books, um sie zu betreten.⁹⁸ „Feindliche Ausländer“ durften generell nicht in Küstennähe wohnen.⁹⁹ Sie konnten sich ohne einen polizeilichen Passierschein nicht weiter als fünf Meilen von ihrem Wohnort entfernen, wobei die Passierscheine selbst in der Regel nicht länger als 24 Stunden gültig

⁹² AGAR, *Modern Horrors*, S. 118.

⁹³ TNA, HO 45/10798/307293/19; TNA, HO 45/10798/307293/20; sowie TNA, HO 45/10798/307293/7, Order in Council, Aliens Restriction (Amendment Order), 27. Januar 1916.

⁹⁴ TNA, HO 45/10798/307293/2, Brief an Edward Troup, 31. Dezember 1915.

⁹⁵ TNA, HO 45/11069/375480, Report of the Aliens Committee, 25. Januar 1918, S. 7.

⁹⁶ PAGE, *War*, S. 101.

⁹⁷ Wollten sie diese Gegenden betreten, benötigten sie dazu eine polizeiliche Ausnahmegenehmigung. Siehe dazu Parl. Pap. (Commons), 1916, Bd. IV, Report of the Commissioners appointed to review the permits under which Alien Enemies are allowed to reside in Prohibited Areas, S. 741–747.

⁹⁸ TNA, HO 45/10798/307293/8.

⁹⁹ TNA, HO 45/10798/307293/1a.

waren.¹⁰⁰ Für sie galt darüber hinaus ab Mitte Mai 1915 eine nächtliche Ausgangssperre: Sämtlichen männlichen „feindlichen Ausländern“ war es verboten, sich zwischen neun Uhr abends und sechs Uhr morgens unerlaubt von ihrem Wohnort zu entfernen.¹⁰¹ Die Regelung war eine Reaktion auf verbreitete Ängste vor nächtlichen Luftangriffen oder Zeppelinattacken: Deutsche und österreichische Migranten würden, befürchtete man, solche Übergriffe vom Boden aus heimlich vorbereiten und unterstützen. Ähnlich gelagerte sicherheitspolitische Ängste lagen auch der britischen Internierungs- und Repatriierungspolitik zugrunde.

Internierung und Repatriierung

Ein Blick auf den Kalender: „Donnerwetter, heute vor einem Jahre wurde ich ja eingesperrt.“ Und die ganze Reihe der Bilder...zieht an unserem geistigen Auge vorbei. Wie der Polizist ins Haus kam, die Szenen in der Polizeiwache, die Überführung ins Lager, der erste Tag im Lager [...]. Die Verhaftung kam für alle sicherlich wie ein Blitz aus heiterem Himmel, sie bedeutete für jeden einzelnen einen elementaren Eingriff in sein gewohntes Leben.¹⁰²

Mit diesen Worten erinnerte sich im Oktober 1915 ein Gefangener des Zivilgefangenenlagers Knockaloe auf der Isle of Man an seine Festnahme. In den Artikeln der von den Gefangenen herausgegebenen Lagerzeitung dominierte die Hoffnung, dass der Krieg bald zu Ende gehen oder sie zumindest freigelassen würden.¹⁰³ Beide Hoffnungen sollten sich zunächst nicht erfüllen. Der Großteil der männlichen „feindlichen Ausländer“ verbrachte den Krieg nicht in ihren Häusern und Wohnungen, sondern war in Lagern interniert.¹⁰⁴ Dabei war eine derart umfassende Internierung ursprünglich in den Vorkriegsplänen der Regierung gar nicht vorgesehen.¹⁰⁵ Doch angesichts der feindseligen Stimmung in der britischen Öffentlichkeit, die beständig eine schärfere Politik gegenüber den Deutschen im Land forderte, änderte sich dieser politische Kurs. Bereits im August 1914 wurden die ersten „feindlichen Ausländer“ festgenommen. Sie wurden – wie in dem oben erinnerten Fall – in ihren Häusern aufgesucht, auf die Polizeiwache gebracht und von dort teilweise in Übergangslager, teilweise direkt in Gefangenenlager überführt.

¹⁰⁰ Siehe die entsprechende Passage in der ARO bei PAGE, War, S. 103.

¹⁰¹ TNA, HO 45/10782/278944.

¹⁰² RETTIG, *Quousque tandem*, S. 5.

¹⁰³ Für eine Analyse der Lagerzeitungen in deutschen, englischen und französischen Kriegsgefangenenlagern während des Ersten Weltkriegs, die primär die Lage internierter Soldaten berücksichtigen, siehe PÖPPINGHEGE, *Im Lager unbesiegt*.

¹⁰⁴ Zur Geschichte der britischen Internierung von *enemy aliens* vgl. die Aufsätze in DOVE (Hrsg.), *Un-English*. Siehe dort auch den Literaturbericht von PANAYI, *A Marginalized Subject*, S. 17–26. Siehe zudem dessen Analyse der Internierungen von Deutschen in ders., *Enemy*, S. 70–131; sowie für Schottland MANZ, *Migrants*, S. 231–287. Zu den politischen Entscheidungsprozessen in diesem Zusammenhang vgl. BIRD, *Control*. Zur Internierungspolitik im Vereinigten Königreich und in Australien während des Ersten und Zweiten Weltkriegs siehe SAUNDERS, *Internment Policies*.

¹⁰⁵ Zu den diesbezüglichen Zweifeln siehe TNA, CAB 38/25/34.

Wie die meisten kriegführenden Staaten in Europa verbrachte auch die britische Regierung wehrfähige Männer aus den gegnerischen Nationen in Lager, anstatt sie auszuweisen oder auf freiem Fuß zu lassen.¹⁰⁶ Im Laufe des Krieges wurden von den 70 000 bis 75 000 „feindlichen Ausländern“ in Großbritannien rund 32 000 Männer im wehrfähigen Alter interniert, während etwa 20 000, zumeist Frauen, Kinder und ältere Männer, repatriiert wurden.¹⁰⁷ Dem Rechtsprinzip der Reziprozität folgend, orientierten sich die Regierungen in diesem Zusammenhang nicht nur an der internen Situation, sondern ebenso an der Politik der gegnerischen Mächte. Die umfassende deutsche Internierung von Briten Anfang November 1914 stellte unter anderem eine Reaktion auf die britischen Maßnahmen dar, während umgekehrt die britische Regierung auf die Lager im Deutschen Reich verwies, um ihre eigene Politik zu rechtfertigen. Militärische und sicherheitspolitische Überlegungen überlagerten sich mit der propagandistischen Perhorreszierung der gegnerischen Internierungspolitik, die jeweils als barbarisch geächtet wurde.

Die Tatsache, dass Nicht-Kombattanten in Lager verbracht wurden, führt dabei vor Augen, wie sehr die damalige Kriegsführung auf die Zivilbevölkerung übergriff und wie der Krieg einen „totalen“ Charakter annahm.¹⁰⁸ Dass Zivilpersonen in Lager transportiert und dort interniert wurden, war jedoch nicht vollkommen neu. Die französische Historikerin Annette Becker hat das Konzept der stacheldrahtumzäunten „Konzentrationslager“ für zivile Personen bis nach Cuba zurückverfolgt und auf die dortige Internierung von Zivilisten im Jahr 1896 hingewiesen.¹⁰⁹ In einem ähnlich kolonialen Kontext internierte das britische Militär während des Burenkriegs Teile der dortigen Zivilbevölkerung in Lagern, damit sie nicht auf Seiten der Buren die Kämpfe unterstützten.

Während des Ersten Weltkriegs diente die Inhaftierung der *enemy aliens* dann neben sicherheits- und außenpolitischen Zielen vor allem dem militärischen Zweck, den gegnerischen Staaten ihre männlichen Staatsangehörigen und damit potentiellen Soldaten vorzuenthalten. Die britische Internierung von Zivilisten während der ersten Kriegsmonate stieß allerdings bald an ihre logistischen Grenzen. Die Behörden sahen sich mit dem Problem konfrontiert, nicht über genügend geeignete Unterkünfte zu verfügen, um sämtliche festgenommenen Zivilisten zu beherbergen. Das später größte Gefangenenlager Knockaloe auf der Isle of

¹⁰⁶ SPIROPULOS, Ausweisung und Internierung, S. 20, 62ff.

¹⁰⁷ BIRD, Control.

¹⁰⁸ Zum Begriff des „totalen Krieges“ vgl. etwa die Erörterung bei HINZ, Gefangen, S. 22–26. Hinz nennt drei (idealtypische) Merkmale einer totalen Kriegsführung: die „umfassende Mobilisierung und Kontrolle der kriegführenden Gesellschaft, eine im Gegensatz zu traditionellen Definitionen des Militärischen sich vollziehende Ausdehnung der Kriegsführung (auch in vormals zivile Bereiche) sowie eine mit beiden Entwicklungen verflochtene Entgrenzung von Kriegs- und Feindbildern“. Ebd., S. 24.

¹⁰⁹ Ich nehme hier Bezug auf einen Vortrag „Zwangsmigrationen. Die Konzentrationslager von Kuba bis Auschwitz“, den Annette Becker am 13. November 2007 am Institut für Europäische Geschichte in Mainz gehalten hat. Vgl. davon abgesehen ihre Studie BECKER, Oubliés de la Grande Guerre; sowie AUDOIN-ROUZEAU und BECKER, Retrouver la guerre.

Man wurde erst Ende 1914 eingerichtet.¹¹⁰ Für die „feindlichen Ausländer“, die während der ersten Monate festgenommen wurden, dienten daher zunächst auch Pferdeställe, Zelte oder Schiffe als provisorische Herbergen.¹¹¹ In Anbetracht dieser Schwierigkeiten wurde sogar vorübergehend davon abgesehen, „feindliche Ausländer“ zu internieren, und in Einzelfällen wurden Lagerinsassen wieder entlassen.¹¹² Ende September befanden sich um die 10 500 vor allem deutsche Zivilisten in Gefangenschaft,¹¹³ bis Mitte November wuchs die Zahl der internierten *enemy aliens* auf 12 400 an.¹¹⁴ Knapp 27 000 befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in Freiheit, und der Druck auf die Regierung – insbesondere auf den Innenminister McKenna – die Politik zu verschärfen, wuchs.

Den entscheidenden Anstoß für einen strikteren politischen Kurs gab dann der Untergang der *Lusitania* im Mai 1915. Das britische Passagierschiff wurde am 7. Mai 1915 von einem deutschen U-Boot vor der Küste Irlands versenkt. 1 195 Passagiere starben.¹¹⁵ In der britischen Öffentlichkeit löste das Ereignis Empörung und Entsetzen aus. Die Aggressivität gegenüber den Deutschen im Land wie jenseits der Grenzen stieg.¹¹⁶ Vertreter der nationalistischen Rechten ergingen sich in harschen Forderungen und riefen in ihrem zentralen Organ *John Bull* zu einer „Vendetta“ gegen die Deutschen im Land auf, während Handelsvertretungen zum Boykott deutscher Geschäfte aufforderten. Wie schon zu Kriegsbeginn entlud sich die vorherrschende germanophobe Stimmung in gewalttätigen Ausschreitungen, die sich gegen die deutschen Migranten sowie ihre Läden und Wohnungen richteten.¹¹⁷ Hunderte von Geschäften wurden geplündert, zerstört und angesteckt, viele der Angegriffenen trugen zum Teil schwere Verletzungen davon.

¹¹⁰ Obwohl es ursprünglich für ca. 5 000 Gefangene konzipiert worden war, beherbergte es 1917 in seiner Hochphase 23 000 Internierte. CRESSWELL, *Behind the Wire*, S. 45–62, hier S. 46.

¹¹¹ Der bereits erwähnte deutsche Anarchist Rudolf Rocker etwa wurde im Dezember 1914 festgenommen und zunächst nach „Olympia“ gebracht, einem Ausstellungsgelände in London, wo provisorisch ein Lager für „feindliche Ausländer“ eingerichtet worden war, das allerdings später aufgelöst wurde. Noch im Dezember 1914 brachte man die Gefangenen von dort auf ein Schiff in Southend, die *Royal Edward*, wo er bis Mai 1915 blieb. ROCKER, *London Years*, S. 144–225. Vgl. auch die Erinnerungen seines Sohnes Fermin Rocker: ROCKER, *East End*, S. 128–138, 143–146.

¹¹² TNA, HO 45/10760/269116/8; TNA, HO 45/10760/269116/25.

¹¹³ PANAYI, *Prisoners*, S. 30.

¹¹⁴ Die Zahl beinhaltet nicht Personen, die direkt auf Schiffen verhaftet wurden. TNA, HO 45/10760/269116/78, *Minutes*. Demgegenüber hielten sich zu diesem Zeitpunkt noch knapp 27 000 erwachsene männliche Deutsche, Österreich-Ungarn und Türken in Großbritannien auf, die nicht interniert worden waren.

¹¹⁵ MÜLLER, *Nation als Waffe*, S. 124.

¹¹⁶ In einem vielfach zitierten Artikel rief Horatio Bottomley am 15. Mai im *John Bull*, einer der zentralen Stimmen der nationalistischen Rechten, zu einer Vendetta auf: „a vendetta against every German in Britain, whether ‚naturalised‘ or not. As I have said elsewhere, you cannot naturalise an unnatural beast – a human abortion – a hellish freak. But you *can* exterminate it. And now the time has come.“ PANAYI, *Enemy*, S. 233. Zu den Übergriffen siehe ebd., S. 223–253; MANZ, *Migranten*, S. 242–250.

¹¹⁷ PANAYI, *Enemy*, S. 243.

Schließlich setzte die Regierung sogar Truppen ein, um der Unruhen Herr zu werden. Die Rufe nach einer vollständigen Internierung oder Repatriierung der Angehörigen feindlicher Staaten wurden lauter.

Infolge dessen erging im Juni 1915 an die Chief Constables der verschiedenen Distrikte die Anordnung, jeden männlichen Ausländer im militärpflichtigen Alter, der einer gegnerischen Nation angehörte – Deutsche im Alter von 17 bis 55, Österreicher und Ungarn im Alter von 17 bis 51 Jahren – zu internieren.¹¹⁸ Sämtliche übrigen männlichen wie weiblichen *enemy aliens* sollten repatriiert werden. Frauen, Kinder und Männer im noch nicht oder nicht mehr wehrfähigen Alter wurden aufgefordert, das Land freiwillig zu verlassen. Sofern sie dem nicht nachkamen, mussten sie mit ihrer zwangsweisen Abschiebung rechnen.¹¹⁹ Ausgenommen von dieser Politik waren lediglich ehemals britische Frauen, die durch ihre Heirat die „feindliche“ Staatsangehörigkeit angenommen hatten.¹²⁰ Außerdem konnte eine ministeriale Sondererlaubnis die Repatriierung verhindern. Ein beratendes Komitee, dem zwei Richter ebenso wie einige Parlamentarier angehörten, wurde eingerichtet. Es sollte dabei behilflich sein, über die Anträge von Ausländern zu entscheiden, die darum baten, nicht interniert oder repatriiert zu werden. Das Komitee berücksichtigte dabei vor allem Personen, die zwar die deutsche oder österreichische Staatsangehörigkeit besaßen, die aber aufgrund ihrer Nationalität als Polen, Tschechen oder Elsässer als pro-britisch galten. In der Regel verhinderte zudem eine körperliche Behinderung oder schwere Erkrankung die erzwungene Ausreise.¹²¹ Außerdem konnten Personen, die bereits mehr als 30 Jahre in Großbritannien ansässig waren, die mit einer Britin verheiratet waren oder die Kinder hatten, die auf englischer Seite im Krieg kämpften – Personen, von denen anzunehmen war, dass sie weitgehend angliert waren und für die ein britischer Untertan bürgte – darauf hoffen, nicht den Zwangsmaßnahmen zu unterliegen.¹²² Infolge der seit Mai umfassenden Internierungspolitik unter der von Asquith formierten Koalitionsregierung stieg die Zahl der Internierten bis November 1915 auf gut 32000 an und erreichte damit ihren Höhepunkt.¹²³ Dabei hatten 15410 Personen beantragt, von der Maßnahme verschont zu bleiben. 7348 waren damit erfolgreich.¹²⁴

Der Großteil der Zivilinsassen befand sich auf der Isle of Man in den Lagern Knockaloe und Douglas, in Stobs in Schottland sowie in einigen kleineren Lagern

¹¹⁸ TNA, HO 45/10782/278567, Rundschreiben vom 12. Juni 1915.

¹¹⁹ MANZ, Migranten, S. 264.

¹²⁰ MÜLLER, Recht und Rasse.

¹²¹ TNA, HO 45/10756/267450/21, Minutes, 14. Oktober 1917; sowie ebd., Schreiben vom 9. Oktober 1917.

¹²² Laut Manz wurde bis 1917 7150 Anträgen, von der Internierung befreit und 14939 Anträgen, von der Repatriierung freigestellt zu werden, stattgegeben. MANZ, Migranten, S. 265.

¹²³ In den folgenden zwei Jahren stagnierte die diesbezügliche Politik weitgehend. Im November 1917 waren 79329 Personen in britischen Camps untergebracht, davon 29511 Zivilisten. PANAYI, Prisoners, S. 30.

¹²⁴ BIRD, Control, S. 101.

in oder bei London.¹²⁵ Allein Knockaloe beherbergte 1917 in seiner Hochphase rund 23 000 Personen. Die Internierungen beschränkten sich im Übrigen nicht auf die britischen Inseln: Auch in anderen Teilen des Empire, wie in Australien oder Kanada, wurden Zivilisten als „feindliche“ oder „verdächtige Ausländer“ interniert.¹²⁶ Viele von ihnen waren Seeleute, die zum Zeitpunkt ihrer Verhaftung auf Handelsschiffen gearbeitet hatten. Sie trafen in den britischen Lagern akzeptable Bedingungen an, wurden von den britischen Wachmannschaften meistens gut behandelt und nahmen in der Mehrheit nicht an Arbeitseinsätzen teil. Anders als die militärischen Gefangenen konnten die Zivilinternierten völkerrechtlich nicht zur Arbeit gezwungen werden. Wenn es doch geschah, war das eine Ausnahme.¹²⁷ So berichtet der bereits erwähnte Rudolf Rocker in den Erinnerungen an seine Internierung als ziviler Ausländer, dass Gefangene im Londoner Lager Olympia Ende 1914 zur Arbeit gezwungen wurden: „The practice of making the internees break stones for several hours each day was contrary to the Geneva Convention, which released civilian prisoners from all forced labour. Those who refused to do it were put in chains, and had to stand for twelve hours facing a wall, with a soldier on guard to see that they didn't move.“¹²⁸ Generell scheinen derartige Arbeitseinsätze aber selten vorgekommen zu sein; die übrige Literatur lässt sie jedenfalls weitgehend unerwähnt.

Dennoch bedeutete die langwährende Internierung offensichtlich eine besondere Härte für die Betroffenen. Sie verbrachten bis zu vier Jahren hinter Stacheldraht, ohne nennenswerte Aufgabe und ohne zu wissen, wie lange ihre Internierung andauern würde. Zwar entwickelte sich, wie vielfach beschrieben, bald ein eigener Lageralltag und die Insassen betrieben Sport, musizierten, spielten Theater, nahmen an Lese- und Debattierzirkeln teil oder bildeten sich fort, um dem Lageralltag zu entkommen.¹²⁹ Doch trotz der viel beschworenen Solidarität der Lagergesellschaft griffen die „Stacheldrahtkrankheit“, griffen Niedergeschlagenheit und Apathie infolge der andauernden Gefangennahme um sich.¹³⁰

¹²⁵ Abgesehen von Alexandra Palace befand sich in Stratford im Londoner Osten ein Lager in einer ehemaligen Jute-Fabrik, in dem 400 Zivilisten untergebracht worden waren. TNA, HO 45/10760/269116/192.

¹²⁶ PÖPPINGHEGE, *Im Lager*, S.60, 117–119. Laut Panayi waren die Briten im Juli 1919 weltweit für 458 392 Internierte verantwortlich. PANAYI, *Prisoners*, S.30.

¹²⁷ PÖPPINGHEGE, *Im Lager*, S.124f. Zur Beschäftigung von Kriegs- und Zivilgefangenen vgl. außerdem PANAYI, *Prisoners*, S.38f.

¹²⁸ ROCKER, *London Years*, S.151.

¹²⁹ In den Erinnerungen vieler Insassen vermischt sich die Begeisterung über die heranwachsenden „Gefängnisgesellschaften“ mit der Frustration über die Internierungssituation. Vgl. beispielsweise die beeindruckende Analyse der Lagergesellschaft im deutschen Zivilgefangenenlager Ruhleben von KETCHUM, *Ruhleben*. Siehe zur Internierung in England ROCKER, *London Years*, S.144–225; sowie die Erinnerungen von COHEN-PORTHEIM, *Time Stood Still*.

¹³⁰ Zur Situation im Lager PÖPPINGHEGE, *Im Lager*, S.107–110, 150–159; MANZ, *Migranten*, S.273–282; PANAYI, *Enemy*; CRESSWELL, *Behind the Wire*; sowie RAAB-HANSEN, *Die Bedeutung der Musik*, S.63–82.

Ungeachtet der vergleichsweise strikten Internierungspolitik blieb das Misstrauen gegenüber den Deutschen innerhalb Großbritanniens bestehen. Es richtete sich vor allem gegen die nicht internierten „feindlichen Ausländer“, die sich noch im Land befanden. Im April 1917 hatte sich die ursprünglich etwa 75 000 Personen umfassende „gegnerische Kolonie“ im Land auf etwa 23 000 Frauen und Männer reduziert, die sich auf freiem Fuß befanden – ausgenommen die ehemals britischen Frauen, die ihre fremde Staatsangehörigkeit durch Heirat erlangt hatten.¹³¹ Gruppierungen wie die British Empire League, die Presse und die Politiker des rechten Flügels fuhren fort, ihre Theorien von einem Netz deutscher Spione zu verbreiten, das hinter den Kulissen heimlich in das britische Wirtschafts- und Politikgeschehen eingriff. Eine Flugschrift vom Januar 1917, die den Titel *Coddling the Huns* trug (die Hunnen – i. e. die Deutschen – verhätscheln), ist eines von zahlreichen Beispielen für die bis in die 1920er Jahre hinein verbreitete Theorie einer in England wirkenden *hidden hand*. Die Verfasser des Flugblattes behaupteten, das folgenreiche Wirken der Deutschen im Land aufgedeckt zu haben und forderten, ihm ein Ende zu bereiten. Die deutsche *hidden hand* habe Streiks eingefädelt und ihren Weg in die Regierungskreise gefunden. Sie habe Deutschen dabei geholfen, den Namen zu wechseln, sie vor der Inhaftierung bewahrt und habe außerdem ein „gigantisches Spionagesystem“ installiert.¹³² Zweifelsfrei teilten nicht alle Politiker, Ministerial- und Verwaltungsbeamte diesen Glauben, und einige unterstrichen, dass unter den „feindlichen Ausländern“ zahlreiche pro-britisch eingestellt und vollkommen harmlos seien. Sie vermochten aber weder an der feindseligen Öffentlichkeit etwas zu ändern, noch an den Forderungen, die noch in Freiheit befindlichen *enemy aliens* und deutschstämmigen „naturalisierten Briten“ zu internieren oder zu inhaftieren.¹³³

Im Namen der nationalen Sicherheit konnten unter dem Defence of the Realm Act Personen verhaftet und ohne Gerichtsverhandlung inhaftiert werden. Die Frau des eingangs erwähnten deutschen Anarchisten Rudolf Rocker etwa, der selbst (obwohl er zuvor das Deutsche Reich wegen seiner politischen Aktivitäten hatte verlassen müssen) den Großteil des Krieges als „feindlicher Ausländer“ in unterschiedlichen Lager zubrachte, wurde festgenommen und ohne Urteil ins Gefängnis verbracht.¹³⁴ Milly Witcop-Rocker (1877–1953), eine ursprünglich russische Staatsangehörige, die seit 1894 in England wohnte, wurde am 29. Juli 1916 inhaftiert. Ebenso wie bei anderen Mitarbeitern des in jiddischer Sprache erscheinenden *Arbeter Frainst* stellten ihre politischen Aktivitäten wohl den eigentlichen Grund ihrer Verhaftung dar. Die Zeitung war während der ersten beiden Kriegsjahre zunächst bestehen geblieben und hatte dezidiert gegen den Krieg gerichtete

¹³¹ Diese 23 000 verbleibenden Nicht-Internierten waren den bestehenden Regelungen für „feindliche Ausländer“ unterworfen. Ihr Status wurde im Frühjahr 1917 abermals vom Innenministerium überprüft. Die Anzahl der Internierten erhöhte sich infolge dieser Revision aber kaum. TNA, HO 45/10881/338498/2, Circular Memo; sowie TNA, HO 45/10881/ 338498/9.

¹³² TNA, HO 45/10756/267450/22.

¹³³ Vgl. etwa die Debatte im House of Lords: Parl. Deb. (Lords), 29. Juni 1916, S. 462–479.

¹³⁴ Vgl. dazu ROCKER, London Years, S. 197–201; Ders., East End, S. 151–153, 156f.

Positionen vertreten. An diesen Protesten beteiligte sich Witcop-Rocker, die sich vor allem gegen den Wehrdienst für russische Untertanen aussprach.¹³⁵

Die Frage der Einberufung russischer Migranten führte in der britischen Öffentlichkeit zu erheblichen Ressentiments. Während für Briten im April 1916 die allgemeine Wehrpflicht beschlossen wurde, blieb der Wehrdienst für russische Migranten zunächst freiwillig. Doch vergleichsweise wenige der im Land lebenden Russen und polnischen Juden meldeten sich zur Armee. Den Verfolgungen im zaristischen Russland nach England entflohen, waren sie oft nicht bereit, auf der Seite der russischen Armee zu kämpfen.¹³⁶ Dieser Unwillen wurde von der britischen Kriegsgesellschaft mit ausgesprochenem Missfallen aufgenommen und mündete in gewaltsamen Ausschreitungen gegen die Immigranten.¹³⁷ Ihnen wurde vorgeworfen, ihr neues Heimatland nicht hinreichend zu unterstützen. Im Sommer 1917 einigten sich die britische und russische Regierung dann auf eine Militärkonvention, wonach russische Untertanen, die in Großbritannien lebten, sich entscheiden konnten, entweder der britischen oder der russischen Armee beizutreten. Taten sie das nicht, drohte ihre Ausweisung.¹³⁸ Für die russisch-jüdische Community wurde die Rekrutierung damit zu einem wichtigen Thema. Und Milly Witcop-Rocker wurde aufgrund ihrer politischen Proteste in diesem Kontext im Juli 1916 ohne Anklage oder Verhandlung in Gewahrsam genommen. Während der folgenden zwei Jahre blieb sie im Gefängnis,¹³⁹ und der britische Innenminister, zu diesem Fall im Parlament befragt, erklärte, Milly Witcop-Rocker sei im „Interesse der öffentlichen Sicherheit“ unter dem Defence of the Realm Act inhaftiert worden.¹⁴⁰

Für die Behandlung ausländischer Staatsangehöriger in der britischen Kriegsgesellschaft war offensichtlich deren jeweilige Nationalität entscheidend. Die mitunter missverständlichen oder nicht-kompatiblen Staatsangehörigkeitssysteme verschiedener Länder konnten dabei in Einzelfällen zu Problemen führen.

¹³⁵ Ebd., insbesondere ROCKER, East End, S. 151.

¹³⁶ Kadish zufolge hatten sich bis zum 10. Oktober 1916 weniger als 400 gemeldet. KADISH, Bolsheviks, S. 253. HOLMES, John Bull's Island, S. 103–106. Zu den jüdischen Reaktionen auf den Krieg überhaupt vgl. BUSH, Behind the Lines, S. 165–193; CESARANI, The Jews in Britain, S. 61–68.

¹³⁷ Ebd., v. a. BUSH, Behind the Lines, S. 165–193.

¹³⁸ Infolgedessen verließen etwa 4000 Russen Großbritannien, wobei viele von ihnen ihre Familien dort zurückließen. Siehe diese Angabe in TNA, HO 144/1624/4000005/3, Brief von Edward Troup an den Chief Magistrate, Bow Police Court, 24. Februar 1920. Obwohl er zugesteht, dass genaue Daten fehlen, verweist Kadish auf Schwierigkeiten bei der Verschiffung und schätzt, dass die Zahl der Rückkehrenden bei ungefähr 3000 lag. KADISH, Bolsheviks, S. 211.

¹³⁹ Allerdings beschäftigte sich das parlamentarische Advisory Committee mit ihrem Fall, sah aber zunächst keinen Grund, die Inhaftierung zu beenden. Nach Ausbruch der Russischen Revolution sah es zunächst so aus, als würde das Committee der Bitte Witcop-Rockers nachkommen, nach Russland reisen zu dürfen. Letztlich blieb sie jedoch bis zum Herbst 1918 in England in Haft. ROCKER, London Years, S. 208–212, 214f.

¹⁴⁰ Rocker geht auf diese Anfrage durch den liberalen MP Joseph King ein. ROCKER, London Years, S. 198f.

Rudolf Rocker berichtet über einen in Birmingham geborenen Engländer, der fälschlicherweise in Alexandra Palace, einem Zivilgefangenenlager für „feindliche Ausländer“, untergebracht wurde, bis der Fehler aufgeklärt werden konnte.¹⁴¹ Generell war den zuständigen Polizei- und Verwaltungsbeamten nicht immer klar, welcher Nationalität jemand angehörte. Das verdeutlicht der Fall des Uhrenmachers Saul Lempert.¹⁴² Als er sich nach Kriegsausbruch bei der Polizei meldete, hatte Lempert angegeben, 1863 als Sohn russischer Eltern und Jude in Jerusalem geboren worden zu sein. Der zuständige Polizeibeamte, der die Daten aufnahm, notierte daraufhin, Lempert sei von Nationalität „Jude“ und sein Geburtsort „Palästina“. Dass Beamten „Jüdisch“ als Nationalität angaben, kam häufiger vor. Lempert jedenfalls beantragte kurz darauf, in Großbritannien eingebürgert zu werden und gab dabei an, türkischer Untertan zu sein. Den bearbeitenden Beamten fiel zunächst nicht auf, dass ihn das infolge des türkischen Kriegseintritts zu einem „feindlichen Ausländer“ machte. Erst im August 1915 wurde ein Military Intelligence Officer aufmerksam und ließ Lempert umgehend festnehmen.¹⁴³ Der Festgenommene wurde daraufhin retrospektiv als – seit November 1914 – „feindlicher Ausländer“ eingestuft und angeklagt, sich als Ausländer in einem „verbotenen Gebiet“ aufgehalten und nicht ordnungsgemäß bei der Polizei gemeldet zu haben. Ihm wurde zudem vorgeworfen, sich mehrfach weiter als fünf Meilen von seinem Wohnsitz entfernt zu haben, ohne eine Sondererlaubnis zu besitzen.

Ob es sich bei Lempert allerdings tatsächlich um einen „feindlichen Ausländer“ handelte, dem diese Tatbestände zur Last gelegt werden konnten, blieb unklar. Welche Staatsangehörigkeit er besaß, war strittig. Als in Jerusalem geborener Türke hatte er als „feindlicher Ausländer“ zu gelten, aber als Kind russischer Eltern war er als russischer Staatsangehöriger einzustufen. Zudem behauptete Lempert, dass seine Eltern zwar ursprünglich russisch seien, sein Vater aber in den USA naturalisiert worden sei. Er meinte sich zu erinnern, als Kind seinen Vater auf das amerikanische Konsulat begleitet zu haben, wo dieser einige Papiere unterzeichnete. Lempert ging daher davon aus, dass er als Sohn eines eingebürgerten US-Bürgers gleichfalls amerikanischer Staatsbürger war – was den Nachforschungen der britischen Behörden zufolge nicht der Fall war. Als sich dann 1915 ein Gericht mit den Vorwürfen befasste, behauptete Lemperts Verteidiger, sein Mandant sei russischer Staatsangehöriger.¹⁴⁴ Erfolgreich war er damit nicht. Vielmehr stufte das Gericht Lempert als *enemy alien* ein und befand ihn außer-

¹⁴¹ Rocker kommentiert lakonisch: „The Englishman, who had been on his way back to England from America, took his internment philosophically. [...] It might be better, he said, to be a live Englishman in an internment camp with Germans than a dead Englishman buried in Flanders.“ ROCKER, London Years, S.192f.

¹⁴² TNA, HO 45/10728/254772/136, Zeitungsausschnitt: A Nationality Problem, in: WESTERN EVENING HERALD, 27. August 1915.

¹⁴³ TNA, HO 45/10728/254772/134, Bericht vom 26. August 1915.

¹⁴⁴ TNA, HO 45/10728/254772/136, Zeitungsausschnitt: A Nationality Problem, in: WESTERN EVENING HERALD, 27. August 1915.

dem für schuldig, gegen die Vorschriften für „feindliche Ausländer“ verstoßen zu haben.¹⁴⁵

Der Fall Lemperts verdeutlicht, dass sich die Gruppe der „feindlichen Ausländer“ mitunter schwer eingrenzen ließ. Nicht immer besaßen ausländische Staatsangehörige Dokumente, die ihre nationale Zugehörigkeit auswiesen, und einigen von ihnen war der eigene Status unklar. Hinzu kam, dass die bearbeitenden Polizeibeamten mit den unterschiedlichen Staatsangehörigkeitsregeln teilweise nicht ausreichend vertraut waren und insofern entweder selbst falsche Angaben machten oder unklare Aussagen nicht zu überprüfen vermochten. Die auf eindeutige Ordnungskategorien und Zuordnungen angewiesene bürokratische Logik wurde den komplexen Lebensläufen und transnationalen Biographien individueller Migranten nicht immer gerecht. Im Zuge der nationalistisch aufgeladenen Kriegsstimmung wirkte sich eine derart mangelnde Eindeutigkeit in der Regel zu Ungunsten der Migranten aus.

Die „feindlichen Ausländer“ mussten größtenteils bis zum Ende des Krieges in den britischen Lagern ausharren. Nach dem Waffenstillstand setzte dann langsam die Repatriierung der internierten Zivilbevölkerung ein – zu diesem Zeitpunkt etwa 24450 Personen. Abermals wurde ein Komitee eingesetzt, an das sich die Betroffenen wenden konnten und das darüber entschied, ob jemand von der allgemeinen Rückweisung ausgenommen wurde oder nicht.¹⁴⁶ Infolgedessen wurden von den zum Zeitpunkt des Waffenstillstands internierten „feindlichen Ausländern“ 84% repatriiert. Bei den übrigen 16% – meist langjährige Ansässige, die mit einer britischen Frau verheiratet und Väter britischer Kinder waren – empfahl das Komitee, sie im Land zu belassen.¹⁴⁷ Für die ursprünglich große deutsche Kolonie in Großbritannien bedeutete der Krieg damit einen zentralen Einschnitt. Die Migranten hatten strikte Internierungs- und Kontrollmaßnahmen über sich ergehen lassen müssen. Zudem führten die umfassenden Repatriierungen während und infolge des Ersten Weltkriegs dazu, dass sich die deutsche Gemeinschaft entscheidend und dauerhaft verkleinerte.

Von den ausländischen Zivilinternierten und den Kriegsgefangenen abgesehen betrafen die britischen Repatriierungen nach Ende des Krieges noch eine weitere Gruppe: die ausländischen Arbeiter, die vor allem in der zweiten Kriegshälfte von der britischen Regierung angeworben und in der Kriegswirtschaft beschäftigt worden waren. Im Vergleich zum Deutschen Reich waren in der britischen Wirtschaft nur wenige zivile ausländische Arbeitskräfte tätig, und die Zahl der als Arbeiter eingesetzten Kriegsgefangenen war ebenfalls kleiner: Ihre Beschäftigung erreichte mit nicht ganz 67000 Personen, die zumeist in der Landwirtschaft tätig waren, Ende 1918 ihren Höhepunkt.¹⁴⁸ Außerdem setzte die britische Militärver-

¹⁴⁵ Ebd.

¹⁴⁶ Parl. Pap. (Commons), 1919, Bd.X, Report of Aliens Repatriation Committee. (Report of Committee appointed to consider Applications for Exemption from Compulsory Repatriation, submitted by Interned Enemy Aliens), S.125–128.

¹⁴⁷ Ebd.

¹⁴⁸ PANAYI, Prisoners of Britain, S.38.

waltung kriegsgefangene deutsche Soldaten in Frankreich ein, die, anstatt auf die britischen Inseln transportiert zu werden, in Frankreich belassen und dort als Arbeitskräfte eingesetzt wurden. Zusätzlich warb die britische Militärverwaltung rund 100 000 chinesische zivile Arbeiter an, die ebenfalls in Frankreich und Belgien an der Westfront bzw. im Etappengebiet eingesetzt wurden, um dort bei Baumaßnahmen und ähnlichen Tätigkeiten zu helfen.¹⁴⁹ Die meisten von ihnen kamen aus Shantung im Nordosten Chinas und wurden angeworben, als in der zweiten Kriegshälfte die Versorgungsprobleme der britischen Armee an der Westfront zunahmen. Zu ihnen gesellte sich bald eine Reihe ziviler Arbeitskräfte aus anderen Teilen des Empire, vor allem aus Indien, Südafrika und Ägypten. Laut Michael Summerskill waren vor Ende des Krieges rund 193 500 solcher ziviler Kräfte für das britische Militär in Frankreich tätig.¹⁵⁰ Davon abgesehen begegnete Großbritannien dem kriegsbedingten Mangel an Soldaten und Arbeitskräften damit, dass es seine Truppen durch nichteuropäische Rekruten verstärkte. Allein die indische Armee umfasste 1,2–1,3 Millionen Soldaten.¹⁵¹

Von den nicht internierten ansässigen Ausländern abgesehen bildeten die belgischen Flüchtlinge die größte Gruppe unter den ausländischen Arbeitern. Im November 1918 befanden sich schätzungsweise 135 000 bis 140 000 belgische Flüchtlinge im Land, deren Beschäftigung das Local Government Board überwachte.¹⁵² Von diesen Belgiern wurden seit Ausbruch des Krieges 62 150 über die lokalen Arbeitsvermittlungsstellen vermittelt, während ein Großteil der anderen sich selbständig Arbeit suchte. Darüber hinaus kam eine Reihe ausländischer Arbeitskräfte aus neutralen Staaten auf Kosten der britischen Regierung oder finanziert durch private Arbeitgeber für kriegsrelevante Arbeiten ins Land. So hatte das Arbeitsministerium während des Krieges etwa 5 000 Portugiesen angeworben, von denen sich Ende 1918 noch 2 775 im Land befanden, sowie 1 200 Dänen, von denen sich im November noch ungefähr 900 in Großbritannien aufhielten. Hinzu kamen ca. 380 Niederländer, die gleichfalls von Agenten des Arbeitsministeriums rekrutiert worden waren. Außerdem beschäftigte die Waffenindustrie noch 230 ausländische Arbeitnehmer aus alliierten und neutralen Ländern, die privat angeworben worden waren.¹⁵³

Interessant im Hinblick auf die späteren Kontrollbemühungen der 1920er Jahre sind vor allem jene ausländischen Migranten, die mit Hilfe einer Arbeitserlaubnis ins Land gelangten. Gemäß einer Regelung unter der Aliens Restriction Order, die im Oktober 1916 in Kraft trat, konnten ausländische Arbeitskräfte mit einer speziellen Arbeitserlaubnis nach Großbritannien einreisen, die ihnen das Arbeits-

¹⁴⁹ Michael Summerskill befasst sich in seiner Studie mit der Anwerbung und konkreten Arbeits- und Lebenssituation dieser Arbeiter: SUMMERSKILL, *Western Front*.

¹⁵⁰ Ebd., S. 163.

¹⁵¹ FRYER, *Staying Power*, S. 296; RAMDIN, *Reimagining Britain*, S. 129.

¹⁵² TNA, LAB 2/891/ED18362/1923, Anlage zu dem Sitzungsprotokoll einer Konferenz im Ministry of Munition, 18. November 1918.

¹⁵³ TNA, LAB 2/891/ED18362/1923, ebd.

ministerium ausstellte.¹⁵⁴ In der Regel musste der britische Arbeitgeber diese Erlaubnis beim Ministerium beantragen, und die ausländischen Arbeitnehmer wurden aufgefordert, sie bei ihrer Einreise vorzuzeigen. Die Regelung betraf ausschließlich nicht-rüstungsrelevante Betriebe, und die meisten Erlaubnisse vergab das Arbeitsministerium an Lehrer, Haus- und Büroangestellte. Als administratives Instrument, um die Beschäftigung ausländischer Migranten zu kontrollieren, wurden die *work permits* in den 1920er Jahren dann beibehalten, worauf noch einzugehen sein wird. Die Angaben zu den im Krieg vergebenen Arbeitserlaubnissen variieren. So reisten laut einem Bericht vom November 1918 3910 Ausländer mit einer Arbeitserlaubnis in die UK ein, seit die Anordnung in Kraft war,¹⁵⁵ während gemäß einer Aufstellung aus dem Jahr 1921 bis zum April 1919 an 4373 ausländische Arbeitskräfte Arbeitserlaubnisse vergeben worden waren.¹⁵⁶ In einem Bericht des Arbeitsministeriums von 1922 wiederum heißt es, dass zwischen 1916 (dem Inkrafttreten der Anordnung) und dem 19. April 1919 ganze 20560 Anträge auf Ausstellung einer Arbeitserlaubnis bewilligt wurden.¹⁵⁷ Die Divergenz zwischen diesen Daten ist schwer zu erklären. Naheliegender ist, dass die Anzahl der gestellten Anträge nicht mit derjenigen der mittels einer Arbeitserlaubnis einreisenden Ausländer korrespondierte; sprich, dass mehr Arbeitserlaubnisse beantragt und bewilligt als de facto gebraucht wurden.¹⁵⁸

Unter dem Strich dürfte jedoch vor allem relevant sein, dass in der britischen Kriegswirtschaft zwar zivile ausländische Arbeitskräfte beschäftigt wurden, sich deren Zahl insgesamt aber in Grenzen hielt: Bezieht man die belgischen, über kommunale britische Arbeitsämter vermittelten Flüchtlinge mit ein, ebenso wie die über das Arbeitsministerium angeworbenen neutralen und die mittels einer Arbeitsgenehmigung eingereisten ausländischen Arbeiter, handelte es sich um mindestens 72900 zivile Arbeitskräfte (bzw. um 89500, sofern man von den bewilligten Anträgen für Arbeitsgenehmigungen ausgeht).¹⁵⁹ Damit verglichen wurden im Deutschen Reich deutlich mehr ausländische Arbeitskräfte angeworben oder zwangsweise beschäftigt, und wirtschaftliche Faktoren waren von größerer Bedeutung.

¹⁵⁴ Aliens Restriction Order, 1. Oktober 1916, Artikel 22 B.

¹⁵⁵ TNA, LAB 2/891/ED18362/1923, Anlage zum Sitzungsprotokoll einer Konferenz im Ministry of Munition, 18. November 1918, Aliens entering the country for non-munitions employment (unter §22B der ARO).

¹⁵⁶ TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, undatierte Aufstellung, die allerdings Ende des Jahres 1921 entstanden sein müsste.

¹⁵⁷ TNA, LAB 2/1187/EDAR1699/1922, Number of permits and refusals which have been granted from 1916 up to date.

¹⁵⁸ TNA, LAB 2/1187/EDAR1699/1922, Memorandum G. W. Irons, 14. Juli 1922. Dafür spricht auch die Tatsache, dass zwischen dem 20. April 1919 und dem 20. Januar 1920 in 6496 Fällen (und damit vergleichsweise häufig) der Antrag auf Ausstellung einer Arbeitserlaubnis gestellt wurde. Siehe die Aufstellung in TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, undatiert, Aufstellung wohl vom Januar 1922, Aliens Order 1921.

¹⁵⁹ Das wäre jeweils (auf Hunderter gerundet) die Summe der vorangehend aufgeführten Angaben zu den Belgiern, den neutralen Arbeitern und den Arbeitserlaubnissen.

2) DER UMGANG MIT ZIVILEN AUSLÄNDERN IM DEUTSCHEN REICH

Registriert und interniert: Die Politik gegenüber den Feindstaaten-Ausländern

On the first Monday in August, when the mobilisation was already in full swing, and the walls were plastered with all sorts of patriotic proclamations, there was a regular hunt for Russians by the police, for a wild rumour had got about that there was a den of Russian spies in the neighbourhood. The search was futile and the police mopped their brows in despair.¹⁶⁰

Mit diesen Worten erinnerte sich der britische Journalist und Autor Israel Cohen an die verbreitete Angst vor Spionen, die er in einem Ferienort in der Nähe Dresdens während der ersten Kriegswochen erlebte.¹⁶¹ Demnach wurden mehrere Russen vor Ort – inklusive derjenigen, die man für Russen hielt, die es aber nicht waren – von der aufgeregten Bevölkerung der Spionage bezichtigt, unter ihnen ein „gesetzter ungarischer Professor“, der derart belästigt wurde, dass der Bürgermeister ihm anriet, nach Hause zurückzukehren.¹⁶² Ähnliche Szenarien beschrieb eine russische Zeitung mit Blick auf Berlin: „In den ersten Tagen nach dem Kriegsausbruch war es für die Russen gefährlich, sich auf den Straßen Berlins zu zeigen. Der Pöbel, der durch die Presse aufgehetzt war, wütete. Die Russen, die auf der Straße getroffen wurden, wurden gehauen, die Hotels mit russischen Aufschriften geplündert. In jedem Russen sah man einen Spion. Die Presse bestärkte diesen albernsten Verdacht [...]“. Nach dem Kriegseintritt der Engländer, so hieß es weiter, habe sich die Lage allerdings verändert, und „die ganze Wut wurde auf die Engländer übertragen.“¹⁶³ Diese Vorkommnisse stellten keinen Einzelfall dar. Zwar gab es in Deutschland, anders als in Großbritannien, keine ausgeprägte Vorkriegs-Tradition eines durch Erzählungen gespeisten fiktiven Invasions- und Spionageszenarios.¹⁶⁴ Dennoch bot die extrem nationalistische und in Teilen hurra-patriotische Stimmung der noch jungen deutschen Kriegsgesellschaft Anfang August den Nährboden für Spionagewarnungen und Gerüchte sowie hysterische Hetzjagden, in denen die lokale Bevölkerung verschiedener deutscher Städte ihre Kampfbereitschaft zur Schau stellte. Für die als Spione Verdäch-

¹⁶⁰ COHEN, *Ruhleben Prison Camp*, S. 3.

¹⁶¹ Israel Cohen (1879–1961), Autor und Journalist, war ein engagierter Vertreter der Zionisten-Bewegung. Vor dem Krieg hielt er sich als Korrespondent mehrerer englischer Zeitungen drei Jahre lang in Berlin auf.

¹⁶² Ebd., S. 5.

¹⁶³ In der deutschen Gefangenschaft, in: RUSSKOJE SLOVO, 29. August 1914/11. September 1914, zitiert nach der in den preußischen Akten abgehefteten Übersetzung in GSTA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 74, Beih. 3, Bd. 1.

¹⁶⁴ Für eine nicht-fiktionale, aber dafür sehr einflussreiche Schrift, in der bereits vor 1914 das Szenario eines Krieges mit Großbritannien und einer britischen Invasion entwickelt sowie am Rande die rege Aktivität britischer Spione behauptet wird siehe VON BERNHARDI, *Deutschland und der nächste Krieg*, u. a. S. 274f. Zur wachsenden Anglophobie in Deutschland und der antibritischen Propaganda während des Krieges vgl. STIBBE, *German Anglophobia*.

tigten, die in der Regel Ausländer waren oder für solche gehalten wurden, hatten diese Vorkommnisse mitunter schwere Folgen.¹⁶⁵

Israel Cohen selbst wurde von der Polizei in Schandau (heute: Bad Schandau), wo er sich als Feriengast aufhielt, überprüft. Unter dem Verdacht, dass es sich bei ihm um einen russischen Spion handeln könnte, wurde sein Pass aufwendig untersucht.¹⁶⁶ Während ursprünglich im Deutschen Reich dem Freizügigkeitsgrundsatz von 1867 gemäß keine allgemeine Passpflicht herrschte, schrieb die Regierung mit einem Erlass vom 31. Juli 1914 vor, dass ausländische Bürger einen Pass zu besitzen und bei sich zu tragen hatten.¹⁶⁷ Diese Verpflichtung wurde während der Kriegsjahre und darüber hinaus beibehalten. Cohen hatte Glück: Er besaß einen gültigen Pass und konnte sich zunächst auch nach dem Kriegseintritt Englands vergleichsweise ungestört an seinem Ferienort aufhalten. Doch bekam er während der nächsten Monate zunehmend zu spüren, dass das Deutsche Reich die Mobilität der „feindlichen Ausländer“ im Land beschränkte. Die damalige Politik wies deutliche Parallelen zu der britischen Behandlung ausländischer Nicht-Kombattanten auf. Um die aufeinander bezogene Dynamik der Politiken beider Länder besser herausarbeiten zu können, konzentriert sich die folgende Analyse zunächst auf die Behandlung der britischen „Feindstaaten-Ausländer“, um dann anschließend den Umgang mit den ausländischen Arbeitskräften zu untersuchen.

Tatsächlich lassen sich den detailreichen Schilderungen der ersten beiden Kriegsjahre bei Israel Cohen die zentralen Schritte entnehmen, die die Deutsche Regierung hinsichtlich der britischen Migranten unternahm. Der britische Publizist hatte sich vor dem Krieg drei Jahre lang als Zeitungs-Korrespondent in Berlin aufgehalten.¹⁶⁸ Nach Kriegsausbruch wurde er im September 1914 verhaftet und musste einige Tage in einem Berliner Gefängnis zubringen. Anfang November wurde er dann in einem Gefangenenlager interniert und verbrachte dort 19 Monate, bevor er im Juni 1916 nach England zurückkehren konnte. Dort veröffentlichte er nur wenig später 1917 einen Bericht über seine Gefangenschaft im Zivil-

¹⁶⁵ Sven Oliver Müller berichtet über die durch eine (im Nachhinein falsche) Meldung des Düsseldorf-Regierungspräsidiums angestoßene „Goldauto“-Jagd. Nachdem in den Zeitungen berichtet wurde, französische Offiziere in preußischen Uniformen hätten in einem Dutzend Autos die deutsche Grenze überquert, um auf diese Weise Gold nach Russland zu überführen, ging in verschiedenen Orten die Jagd auf Wagen los, hinter deren Insassen man ausländische Agenten vermutete. Im Zuge dessen kamen laut Müller mindestens 28 Menschen ums Leben, auf die in ihren Autos geschossen worden war. MÜLLER, *Nation als Waffe*, S. 66–70. Auch Amenda verweist auf die zu Kriegsbeginn vor allem gegen fremd aussehende Migranten gerichteten Spionageverdächtigungen. AMENDA, *Fremde – Hafen – Stadt*, S. 77. Vgl. auch FRENCH, *Spy Fever*, S. 363.

¹⁶⁶ COHEN, *Ruhleben Prison Camp*, S. 3.

¹⁶⁷ Vgl. die Verordnung betr. die vorübergehende Einführung der Paßpflicht, 31. Juli 1914, in: RGBl. (1914), S. 264f.; sowie die Passverordnungen vom 16. Dezember 1914, RGBl. (1914), S. 521; 21. Juni 1916, RGBl. (1916), S. 599f.; 10. Juni 1919, RGBl. (1919), S. 516f. TORPEY, *Invention*, S. 112f. Torpey zufolge wurde zudem ab Mitte des Jahres 1916 ein Sichtvermerk – sprich ein Visum – notwendig, wenn man ein- oder ausreisen wollte. Ebd., S. 113.

¹⁶⁸ Siehe nähere biographische Angaben in Gerry Black, Israel Cohen (1879–1961), in: OXFORD DICTIONARY OF NATIONAL BIOGRAPHY.

gefangenenlager in Ruhleben. Der Aufenthalt in eben diesem Lager bei Berlin veranlasste zahlreiche Insassen dazu, ihre Erinnerungen zu publizieren oder sie – wie im Falle J. D. Ketchums – in wissenschaftlichen Studien zu verarbeiten.¹⁶⁹ Obwohl seine Schrift noch während des Krieges und damit in einer Zeit der medial gestützten Propagandakämpfe erschien, erstaunt Cohen durch seine präzise Schilderung der Verhältnisse, die eine propagandistische Instrumentalisierung während des Krieges erschwert haben dürfte.¹⁷⁰

Anders als in Großbritannien bestand in Preußen ebenso wie in den übrigen Teilen des Deutschen Reichs bereits vor dem Krieg für in- wie ausländische Bürger die Meldepflicht. Wie die Meldevorschriften konkret aussahen, divergierte geringfügig von Land zu Land. In Preußen war die Meldepflicht durch das Gesetz über die Aufnahme neuanziehender Personen vom 31. Dezember 1842 geregelt worden und erfuhr 1904 nur insofern eine Neuregelung, als eine Musterpolizeiordnung für das Meldewesen erlassen wurde.¹⁷¹ Den einzelnen Ortspolizeibehörden blieb es jedoch überlassen, darüber hinaus noch weitere Meldevorschriften zu verfügen. Davon abgesehen führten die preußischen Landräte bzw. in den Städten die Polizeibehörden seit 1896 Ausländerlisten über die in ihren Bezirken anwesenden ausländischen Staatsangehörigen sowie deren Nationalität. Auch waren seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Gastwirte und Hotelbesitzer angewiesen, ein Fremdenbuch zu führen und ihre neu angekommenen Gäste bei der Polizei zu melden.¹⁷²

Insofern brachen die verschärften Meldevorschriften für „Feindstaaten-Ausländer“, die zu Beginn des Krieges eingeführt wurden, nicht unbedingt mit den Vorkriegsgepflogenheiten. Allerdings erhöhte sich die Frequenz, mit der als „feindlich“ eingestufte Ausländer, in erster Linie also Russen, Engländer, Franzosen und Belgier, sich auf der lokalen Polizeistation präsentieren mussten. Ab dem 10. November 1914 mussten sie sich zweimal täglich auf ihrer Aufenthaltsbescheinigung mit Stempel und Unterschrift bestätigen lassen, dass sie sich bei der Polizei gemeldet hatten.¹⁷³ Darüber hinaus war es ihnen in der Regel untersagt, sich

¹⁶⁹ COHEN, Ruhleben Prison Camp; KETCHUM, Ruhleben. Siehe bei Ketchum auch das Verzeichnis weiterer publizierter Erinnerungen und Analysen zu Ruhleben, ebd., S. XXI–XXIII. Eine vergleichsweise seriöse Sammlung von Memorabilia und ein (unvollständiges) Verzeichnis der damaligen Insassen siehe unter <http://ruhleben.tripod.com> [Stand 10. Oktober 2009].

¹⁷⁰ Die ebenfalls vor Kriegsende publizierte und mit einem Vorwort von Timothy Eden versehene Edition von Briefen SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, trägt dagegen deutlich Züge einer politischen Instrumentalisierung.

¹⁷¹ Zu den früheren Meldevorschriften vgl. etwa VON WICKEDE, Handbuch der Polizei-Verwaltung, 2. Aufl., S. 30.

¹⁷² Verordnung betr. die Führung von Fremdenbüchern seitens der Gastwirte, 19. Dezember 1835. VON WICKEDE, Handbuch der Polizei-Verwaltung, 1. Aufl., S. 30f. Vgl. auch die Anweisungen zur Einrichtung eines Meldeamtes bei RETZLAFF, Polizei-Handbuch, 1. Aufl., Bd. 1, S. 459–467.

¹⁷³ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 74, Beih. 3, Bd. 1, Zusammenstellung der Verfügungen gegen sich in Deutschland aufhaltende Ausländer feindlicher Staaten, hier in der Version des Innenministeriums vom 18. November 1914.

jenseits der Stadtgrenzen zu bewegen. „Feindliche Ausländer“ mussten nun also stets einen Polizeiausweis bei sich tragen, sie mussten sich zweimal täglich auf dem Revier melden, durften ihren Meldebezirk nicht ohne Genehmigung verlassen und ihren Wohnort nicht ohne Erlaubnis durch das stellvertretende Generalkommando wechseln. Außerdem unterlagen sie einer nächtlichen Ausgangssperre und durften nach acht Uhr abends ihre Wohnung nicht verlassen. Bei Verstoß gegen diese Vorschriften drohte die militärische Sicherheitshaft.

Bevor die deutsche Regierung Anfang November 1914 begann, systematisch die britischen Staatsangehörigen zu internieren, wurden nach Kriegsausbruch zudem vereinzelt „feindliche“ Ausländer festgenommen, inhaftiert oder abgeschoben.¹⁷⁴ Die Hamburger Behörden etwa brachten Anfang August rund 1800 vornehmlich britische und russische Seeleute und Passagiere auf Schiffen im Hafen unter und überführten sie später in Lager. Die gleichfalls im Hafen festgehaltenen chinesischen Seeleute wiederum wurden auf den Schiffen belassen und befanden sich, obwohl sie bis zur Kriegserklärung Chinas im August 1917 „neutrale Ausländer“ waren, in einer „Situation zwischen freiwilligem Arbeitsverhältnis und zwangsweiser Internierung.“¹⁷⁵ Die meisten von ihnen saßen bis zum Ende des Krieges in den Hafenstädten fest. Ebenso betrafen die Festnahmen Urlauber und Angehörige bestimmter Gruppen, wie Studenten oder Journalisten. Als Israel Cohen, von Beruf Journalist, sich im September 1914 im Berliner Polizeipräsidium um eine amtliche Aufenthaltserlaubnis bemühte, nahm man ihn ohne weitere Erklärung fest und brachte ihn in das Stadtvogtei-Gefängnis, wo er in seiner Zelle auf weitere Inhaftierte stieß, die das gleiche Schicksal wie ihn ereilt hatte. Sie waren entweder unter Spionageverdacht oder ohne Angabe von Gründen während der ersten Wochen nach Kriegsbeginn festgenommen und inhaftiert worden und offensichtlich unsicher, wie lange ihre Internierung andauern würde. Viele von ihnen waren seit Anfang August in Haft. Cohen selbst wurde nach vier Tagen vorübergehend wieder frei gelassen. Er hatte ein Mitglied des preußischen Kriegsministeriums, das im Gefängnis die Petitionen der Gefangenen aufnahm, davon überzeugen können, dass er harmlos genug war. Diejenigen Insassen jedoch, deren Bitte um Freilassung nicht erhört wurde, überführte die preußische Verwaltung in ein Zivilgefangenenlager nahe Berlin, nach Ruhleben.

Zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Internierung der wehrfähigen Nicht-Kombattanten aus England und den anderen gegnerischen Staaten noch eher unsystematisch. Bei einer Beratung am 17. August 1914 hatte die deutsche Regierung beschlossen, „unverdächtige“ Ausländer grundsätzlich abzuschieben. Allerdings

¹⁷⁴ Auch mussten die sich in den Grenzgebieten aufhaltenden Ausländer die betreffenden Bezirke verlassen. Siehe etwa die Meldung des Oberpräsidenten von Schlesien zur Abschiebung von ca. 800 russischen Juden vom 11. August 1914, GSTA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 74, Beih. 3, Bd. 1. Stefanie Schüler-Springorum berichtet außerdem, wie die russischen Juden, die sich zu Kriegsausbruch in und bei Königsberg in den Kurorten aufhielten, ebenso wie die Bürger russisch-jüdischer Staatsangehörigkeit vor Ort interniert und aus dem Festungsgebiet verwiesen wurden. SCHÜLER-SPRINGORUM, *Die jüdische Minderheit*, S. 194.

¹⁷⁵ AMENDA, *Fremde-Hafen-Stadt*, S. 76–93, hier v. a. S. 84.

wollten sie mit diesem Schritt noch bis zum Ende der kriegsentscheidenden Schlachten warten.¹⁷⁶ Bis dahin sollten die wehrfähigen Männer im Alter von 17 bis 45 Jahren inhaftiert werden, wenngleich das nicht systematisch geschah. Frauen sowie Mädchen und Jungen, die nicht älter als 16 waren, konnten Anfang September über die Schweiz oder die Niederlande ausreisen. Das Gleiche galt später für Männer, die älter als 55 waren.¹⁷⁷ In einem Erlass des Preußischen Innenministeriums vom 2. September hieß es, man wolle lediglich den Angehörigen solcher Staaten die Ausreise gestatten, die den sich dort aufhaltenden Deutschen erlaubten zurückzukehren. Das galt vor allem für Russen, denen man – abgesehen von wehrpflichtigen Männern im Alter von 17 bis 45 Jahren – die Ausreise gestattete.¹⁷⁸ Im Falle der französischen Staatsangehörigen wurde beschlossen, Männer im Alter zwischen 17 und 60 Lebensjahr zu internieren. Allen anderen Franzosen, Frauen, Kindern und Männern über 60, war die Ausreise über die Schweiz erlaubt. Dasselbe galt für belgische Staatsangehörige.¹⁷⁹

Ihren endgültigen Beschluss, eine umfassende Internierung der männlichen „Fremdstaatenausländer“ aus Großbritannien anzuordnen, präsentierte die deutsche Regierung in der Form eines Ultimatums: Am 26. Oktober druckten deutsche Zeitungen eine Meldung, wonach Großbritannien aufgefordert wurde, die wehrpflichtigen Deutschen bis zum 5. November ausreisen zu lassen, andernfalls würde man mit der Internierung der britischen Wehrfähigen im eigenen Land beginnen.¹⁸⁰ In der Politik gegenüber den „Feindstaaten-Ausländern“ vermischten sich bestehende sicherheitspolitische Bedenken mit einer öffentlich vorgetragenen Logik der Vergeltung, die propagandistischen Zwecken diene. Die Regierung stellte die von ihr ergriffenen Maßnahmen als Reaktion auf die britische Politik gegenüber den dort lebenden Deutschen dar.¹⁸¹ Ähnliches geschah in Großbritannien.

Die reziproke Logik ihrer Politik gegenüber den zivilen „Feindstaaten-Ausländern“ schlug sich selbst in der Lösung detaillierter Alltagsfragen nieder: Den Internierten im britischen Zivilgefangenenlager Alexandra Palace etwa verwehrte die Lagerleitung, Vorträge über moderne deutsche Literatur zu halten, indem sie argumentierte, dass man in den deutschen Lagern den Internierten verboten habe,

¹⁷⁶ JAHR, Zivilisten als Kriegsgefangene, S.297–321, hier S.299. Zu der Entscheidung, die britischen Untertanen zu internieren, vgl. auch STIBBE, *British Civilian Internees*, S.31–41.

¹⁷⁷ Ebd., S.300.

¹⁷⁸ Auch Offiziere und Männer, die sich irgendwie verdächtig gemacht hatten, sollten bleiben. GSTA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 74, Beih. 3, Bd. 1, Erlass vom 2. September 1914. Engländer, Franzosen oder Belgien sollten dagegen nicht abreisen dürfen.

¹⁷⁹ GSTA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 74, Beih. 3, Bd. 1, Schreiben des Preußischen Innenministeriums vom 18. November 1914.

¹⁸⁰ COHEN, *Ruhleben Prison Camp*, S. 22.

¹⁸¹ Dafür ist charakteristisch, dass Stibbe von einem Bericht des Berliner Polizeipräsidenten an seinen Vorgesetzten vom 2. November 1914 berichtet, wonach die Nachricht von der Internierung deutscher Zivilisten in England in der deutschen Öffentlichkeit Bitterkeit hervorgerufen und den Ruf nach Gegenmaßnahmen provoziert habe. STIBBE, *Anglophobia*, S. 17.

Vorträge über moderne englische Literatur zu veranstalten.¹⁸² Die bei der Entlassung Israel Cohens im Rahmen eines deutsch-britischen Gefangenen-Austauschs mehrfach auftretenden Verzögerungen begründeten die Verantwortlichen in Ruhleben mit Nachlässigkeiten auf britischer Seite.¹⁸³ Überhaupt spielte bei dem nach knapp einem Jahr zögerlich einsetzenden Austausch kleinerer Gruppen von Zivilgefangenen stets deren genaue Zahl und Zusammensetzung eine Rolle, indem versucht wurde, mimetisch mit der Rücksendung der exakt gleichen Zahl und Art von Gefangenen zu reagieren.¹⁸⁴

Die Internierung der Briten wurde der deutschen Öffentlichkeit im Oktober 1914 daher als eine Vergeltungsmaßnahme präsentiert. Dass de facto in vielen Fällen schon Engländer inhaftiert worden waren, sparten die Meldungen aus. Ähnlich wie auch in Großbritannien spielte bei der Entscheidung zur Internierung die Überlegung eine Rolle, dass auf diese Weise dem Kriegsgegner potentielle Soldaten vorenthalten wurden. Davon abgesehen argumentierte die deutsche Regierung mit sicherheitspolitischen Erwägungen, indem sie auf eine mögliche Spionagetätigkeit der „feindlichen Ausländer“ verwies.¹⁸⁵ Da Großbritannien auf das deutsche Ultimatum nicht reagiert hatte, begannen Polizeibeamte am Morgen des 6. Novembers, Briten im Alter von 17 bis 55 Jahren in ihren Wohnungen, Häusern oder Hotels zu verhaften. Die Festgenommenen wurden auf die lokale Polizeistation mitgenommen und in Sicherheitshaft gebracht, bevor sie in Gefangenenlager überführt wurden. Die Maßnahme betraf zunächst ausschließlich britische Untertanen, die aus dem Vereinigten Königreich stammten. Angehörigen aus den britischen Kolonien und Dominions blieb die Internierung vorerst erspart; sie waren erst einige Monate später davon betroffen.

Anders als im Falle Großbritanniens ist die Internierung ausländischer Zivilgefangener in Deutschland lange Zeit unerforscht geblieben.¹⁸⁶ Ebenso hat die his-

¹⁸² ROCKER, London Years, S. 191. Rocker gelang es allerdings zu klären, dass es sich bei E.T.A. Hoffmann, zu dessen Werk er vorzutragen plante, nicht um einen zeitgenössischen Literaten handelte, woraufhin ihm sein Vortrag doch erlaubt wurde.

¹⁸³ COHEN, Ruhleben Prison Camp, S. 221f., 225.

¹⁸⁴ Ebd. Nur wenige vertraten dieselbe Meinung wie Sir Timothy Eden, der selbst einige Zeit lang in Ruhleben interniert war, bevor er nach England zurückkehrte. Er forderte, die britische Regierung solle die 23 000 Deutschen in britischen Camps gegen die 4 000 Briten in Ruhleben tauschen: 20 000 Soldaten mehr oder weniger würden militärisch kaum einen Unterschied machen, außerdem müsse die deutsche Regierung dann 23 000 statt 4 000 ernähren. Sir Timothy Eden, Brief an die Zeitung *The Times*, 22. November 1916, in: SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, S. 21–25.

¹⁸⁵ JAHR, Zivilisten, S. 301–303.

¹⁸⁶ Eine Ausnahme bildet die erst kürzlich erschienene Publikation von STIBBE, *British civilian internees*. Siehe zudem JAHR, Zivilisten. Außerdem geht PÖPPINGHEGE, *Im Lager unbesiegt*, am Rande auf die internierten Zivilisten ein. Annette Becker schließlich behandelt die zivilen Gefangenen, die von der deutschen Armee in Frankreich festgenommen wurden, und geht auf deren Einsatz als Zwangsarbeiter sowie ihre erzwungene Evakuierung ein. BECKER, *Oubliés de la Grande Guerre*, v. a. S. 53–88. Weitere diesbezügliche Beobachtungen zur Internierung von Zivilpersonen siehe in AUDOIN-ROUZEAU und BECKER, *Retrouver la guerre*, S. 85–100.

torische Forschung das Schicksal der militärischen Kriegsgefangenen im Ersten Weltkrieg lange weitgehend ignoriert. Erst in den vergangenen Jahren sind eine Reihe von Studien erschienen, die sich mit der Kriegsgefangenschaft und der Situation in den Lagern auseinandersetzen.¹⁸⁷ Für die Gruppe der zivilen „Feindstaaten-Ausländer“ steht eine derart umfassende Erforschung noch aus. Insofern sind auch die Angaben zu deren Internierung vage. Allerdings erklärt Klaus J. Bade, es seien im Juni 1915 im Deutschen Reich insgesamt 48 000 ausländische Zivilisten interniert gewesen, deren Anzahl bis zum Ende des Krieges auf 110 000 Personen in achtzehn Lagern gestiegen sei.¹⁸⁸ Die Aussage deckt sich in Teilen mit der von Matthew Stibbe, der sich auf Informationen des deutschen Militärs beruft und erklärt, im Oktober 1918 hätten sich insgesamt 111 879 feindliche Zivilisten in deutschen Lagern befunden.¹⁸⁹

Für die britischen Zivilinsassen diente die Trabrennbahn in Ruhleben bei Berlin während des gesamten Krieges als das zentrale Lager. Wenngleich wohl das bekannteste Lager seiner Art, war Ruhleben jedoch nicht der einzige Ort, an dem Zivilgefangene interniert wurden. Zahlreiche französische Zivilgefangene waren in einem Lager in Holzminden untergebracht. Im Laufe des Krieges wurden dorthin neben „Feindstaaten-Ausländern“ außerdem Zivilpersonen, weibliche wie männliche, aus den besetzten Gebieten in Belgien, Frankreich und Russland transportiert. In einem Lager in Soltau waren vor allem belgische Kriegsgefangene und deportierte Zivilisten interniert.¹⁹⁰ In Bayern diente das Gefangenenlager Traunstein der Unterbringung zunächst ziviler, später auch militärischer Gefangener.¹⁹¹ Ein Lager in Hameln beherbergte vornehmlich russische Zivil- und Kriegsgefangene.¹⁹² Das Lager Senne bei Paderborn beherbergte ebenfalls sowohl militärische wie zivile Insassen.¹⁹³ In Ruhleben wiederum waren vor allem Briten untergebracht, wobei die Zahl der dort Internierten im Februar 1915 bei 4 273 lag und damit wohl ihren Höhepunkt erreichte.¹⁹⁴ In ihren Erinnerungen gehen die ehemaligen Insassen in der Regel von etwa 4 000 Mitgefangenen aus.¹⁹⁵

¹⁸⁷ Siehe vor allem HINZ, Gefangen. Für eine komparative Analyse vgl. PÖPPINGHEGE, Im Lager unbesiegt. Zum Arbeitseinsatz von Kriegsgefangenen vgl. OLTMER, Unentbehrliche Arbeitskräfte, S. 67–96.

¹⁸⁸ Er gibt aber nicht an, worauf sich diese Angabe stützt. BADE, Europa, S. 248.

¹⁸⁹ STIBBE, British Civilian Internees, S. 23, 44.

¹⁹⁰ AUDOIN-ROUZEAU und BECKER, Retrouver la guerre, S. 88. Thiel nennt Soltau als eines der Lager, in denen belgische deportierte Zivilisten separat von den Kriegsgefangenen untergebracht wurden. THIEL, Menschenbassin, S. 152.

¹⁹¹ JAHR, Zivilisten, S. 301.

¹⁹² Vergleiche dazu die ausführliche (und anekdotenreiche) Studie von OTTE, Lager Soltau.

¹⁹³ PÖPPINGHEGE, Im Lager, S. 60.

¹⁹⁴ JAHR, Zivilisten, S. 303. Stibbe gibt an, dass dort zwischen 1914 und November 1918 etwa 5 500 Briten interniert gewesen seien. STIBBE, British Civilian Internees, S. 2.

¹⁹⁵ KETCHUM, Ruhleben, S. 23.

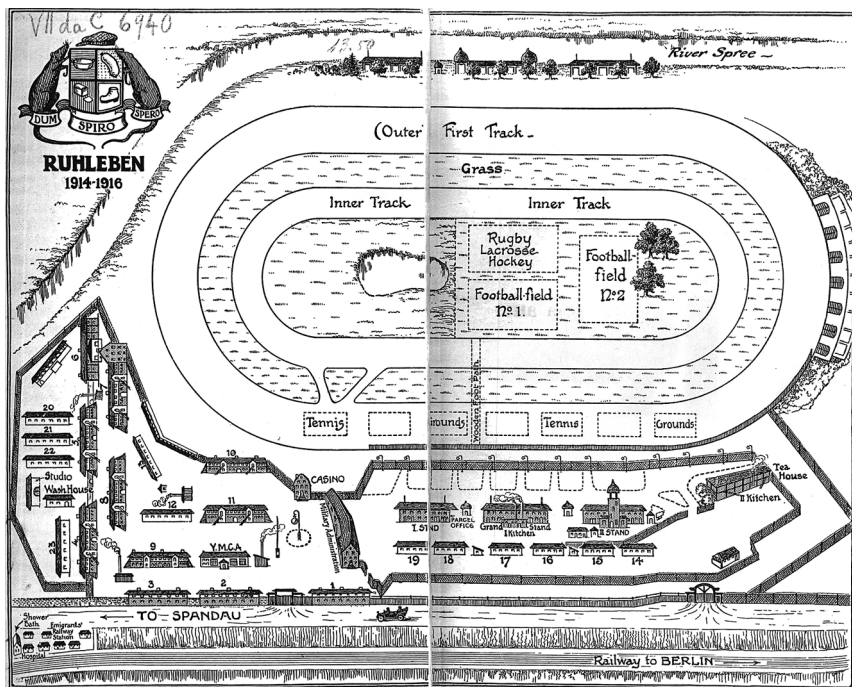


Abbildung 3: Plan des Zivilgefangenenlagers Ruhleben.¹⁹⁶

Tatsächlich lag die zu einem Lager umgewandelte Trabrennbahn in der Nähe Spandaus an der Bahnlinie nach Berlin (siehe Abbildung 3). Die Auswanderer-kontroll-Station, von der im ersten Teil dieser Studie die Rede war und die vor 1914 der Desinfektion und Untersuchung der Transitwanderer gedient hatte, wurde nun von der Lagerverwaltung mit genutzt. (Auf dem Plan befindet sie sich unten links in der Ecke, direkt an der Bahnlinie gelegen).

Auf dem Gelände der Trabrennbahn dienten die ehemaligen Pferdeboxen in den Baracken als Unterkünfte. Die Verhältnisse waren beengt, je sechs Männer teilten sich eine Stallung.¹⁹⁷ Ungefähr ein Drittel der Insassen waren Seeleute. Geschäfts- und Kaufleute sowie Kaufmannsgehilfen bildeten eine zweite größere Gruppe (ca. 24%), während gelernte wie ungelernte Arbeiter rund 16% ausmachten. Unter den 18%, die eine Profession ausübten, waren ungefähr die Hälfte Akademiker und Studenten.¹⁹⁸ Die Insassen wurden von deutschen Wachmannschaften bewacht, von denen im Laufe des Krieges ein Teil von rekonvaleszenten

¹⁹⁶ Entnommen aus COHEN, Ruhleben Prison Camp, Umschlagbild innen.

¹⁹⁷ Einen Plan der Aufteilung dieser Baracken siehe bei SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, S. 174f., 177.

¹⁹⁸ Vgl. die Aufstellung bei KETCHUM, Ruhleben, S. 23.

Soldaten gestellt wurde, die nach einer Verletzung von der Front zurückgekehrt waren und vorübergehend in Ruhleben ihren Dienst taten. Das Lager war mit einem Stacheldrahtzaun umgeben, unerlaubtes Entweichen wurde bestraft.¹⁹⁹ Die Briefe, die die Gefangenen schrieben und erhielten, wurden zensiert. Versuche, diese Kontrollmaßnahme zu umgehen, wurden geahndet. Cohen etwa, der im Lager den Posten des Briefträgers innehatte, musste von Ruhleben aus im Rahmen einer Disziplinarmaßnahme für zwei Wochen nach Berlin in das Stadtvogtei-Gefängnis, weil er versucht hatte, private Korrespondenz aus dem Lager zu schmuggeln.²⁰⁰ Überhaupt wurden schwerere Vergehen gegen die Camp-Regularien mit einer vorübergehenden Inhaftierung im Gefängnis bestraft.

In ihren Erinnerungen an Ruhleben schildern die ehemaligen Internierten vor allem die vielfältigen sozialen und kulturellen Aktivitäten, die sich nach kurzer Zeit dort entwickelten.²⁰¹ Die Insassen gründeten Debattier- und Literaturzirkel, sie unterrichteten einander, organisierten Vorträge, spielten Theater, feierten gemeinsam Gottesdienste. Es gab Orchester-, Kabarett- und Chorvorführungen, diverse sportliche Aktivitäten und eine interne Geschäfts- und Selbstverwaltungsstruktur, wobei die britische Regierung sich maßgeblich an der Finanzierung dieser Aktivitäten beteiligte.²⁰² Nach kurzer Zeit bildete sich eine eigene Sozialstruktur mit spezifischen Normen, Sitten und Gewohnheiten heraus, die den Alltag derer, die dort jahrelang lebten, zu strukturieren half.²⁰³ Anders als im Falle der militärischen Kriegsgefangenen, die von der deutschen Verwaltung in hohem Maße in der Kriegswirtschaft eingesetzt wurden, gingen von den Insassen in Ruhleben nur bis zu 800 auf freiwilliger Basis einer Beschäftigung außerhalb des Lagers nach.²⁰⁴

Trotz der oft beschworenen Solidarität unter den Insassen war die Lagergesellschaft keineswegs homogen. Annette Becker hat darauf hingewiesen, dass während des Krieges Rasetheorien an Einfluss gewannen und speziell die Kriegsgefangenenlager in diesem Kontext als *laboratoires grandeur nature* gelten können.²⁰⁵ In Ruhleben wurde die Differenzierung in verschiedene Gruppen durch deren räumlich separate Unterbringung unterstrichen, die sich teilweise an rassis-

¹⁹⁹ SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, S. 185f.

²⁰⁰ Während seines kurzen Gefängnis-Aufenthalts traf Cohen auf andere „feindliche Ausländer“. Wie auch in Großbritannien die inhaftierten *enemy aliens* waren sie wegen sicherheitspolitischer Vergehen, wegen Spionageverdachts oder eben wegen der ungenügenden Beachtung der Meldepflicht (und oftmals ohne vorherige Gerichtsverhandlung) ins Gefängnis gebracht worden.

²⁰¹ Vgl. KETCHUM, Ruhleben, v. a. S. 192–249; SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, S. 203–252; COHEN, Ruhleben Prison Camp, v. a. S. 132–168.

²⁰² JAHR, Zivilisten, S. 305f.

²⁰³ Vgl. dazu vor allem die Analyse bei KETCHUM, Ruhleben.

²⁰⁴ Jahr spricht von 700 bis 800 Insassen, die regelmäßig das Lager verließen, um außerhalb zu arbeiten. JAHR, Zivilisten, S. 313.

²⁰⁵ „Les théories de la race allaient trouver une nouvelle vigueur pendant la guerre, et les camps de prisonniers peuvent être considérés comme les laboratoires grandeur nature.“ BECKER, Oubliés, S. 318f.

tischen Ordnungsschemata orientierte. So waren in einer Baracke, die als „*the Negroes' Barrack*“ bezeichnet wurde, die sogenannten „farbigen“ Gefangenen getrennt untergebracht,²⁰⁶ wobei sich der Begriff auf eine breite und ethnisch disparate Gruppe bezog, die Afrikaner und Araber ebenso umfassen konnte wie Migranten aus den West Indies. Sie stammten in der Regel aus verschiedenen Teilen des britischen Empire, und sie vereinte das Merkmal, als nicht weiß klassifiziert zu werden.²⁰⁷ Die deutschen Lagerverantwortlichen hatten außerdem in der Frühphase die jüdischen Insassen separiert, indem sie argumentierten, dass auf diese Weise deren Versorgung mit koscherem Essen erleichtert würde – obschon keineswegs alle jüdischen Internierten an der Speisung durch eine jüdische Suppenküche aus Berlin teilnahmen.²⁰⁸ Viele waren daran nicht interessiert und aßen das in der Lagerküche zubereitete Essen. Die separate Unterbringung der jüdischen Insassen blieb lediglich bis März 1915 bestehen, doch berichtet Israel Cohen wiederholt über antisemitische Äußerungen seitens des Wachpersonals. Vereinzelte zeigten auch Mitinsassen antisemitische Ressentiments und hetzten gegen jüdische Gefangene.²⁰⁹

Hinzu kam, dass Internierte mit pro-deutschen Sympathien (die sogenannten *Pro-Germans*) separat untergebracht wurden. Es handelte sich dabei um Insassen, die aufgrund ihres biographischen Hintergrunds oder ihrer politischen Präferenzen zwar de facto britische Staatsangehörige waren, tatsächlich aber von sich selbst behaupteten, deutschgesinnt oder deutschfreundlich eingestellt zu sein.²¹⁰ In Ruhleben gab es zahlreiche Gefangene, die zwar auf dem Papier britische Untertanen war, deren Biographie sie aber stärker in die Nähe Deutschlands rückte. Ihre Situation im Lager wurde dadurch nicht notwendigerweise besser. Weder die Mitgefangenen noch die Deutschen brachten der Gruppe Sympathien entgegen. Die übrigen Insassen traten den „Pro-Deutschen“ misstrauisch gegenüber, da sie in ihnen potentielle Spitzel der Lagerleitung vermuteten. Die Lagerleitung wiederum versuchte, die Betroffenen zu bewegen, sich für den Dienst in der deutschen Armee zu melden. Und die militärischen Autoritäten auf lokaler Ebene misstrauten „den Engländern“: Sie waren oft nicht bereit, sie in ihrem Bezirk aufzunehmen und behinderten dadurch deren Freilassung.²¹¹ Viele der „Pro-Deutschen“ hatten einen Migrationshintergrund, und an ihrem Beispiel wird deutlich, wie sehr während des Krieges transnationale Lebensläufe mit einer politischen Logik kollidierten, die die nationale Zugehörigkeit als Indikator der jeweiligen politi-

²⁰⁶ COHEN, Ruhleben Prison Camp, S.114–116. Einige allgemeinere Überlegungen zum Rassismus in den Lagern siehe bei BECKER, Oubliés, S.317–336.

²⁰⁷ Siehe dazu TABILI, Construction, S.54–98.

²⁰⁸ COHEN, Ruhleben Prison Camp, S.40–50, 200–209. Siehe dazu auch JAHR, Zivilisten, S.307f.; STIBBE, British Civilian Internees, S.59.

²⁰⁹ COHEN, Ruhleben Prison Camp, S.206–209. „But, unhappily, a great number of the Jewish prisoners were exposed from the very first to spasmodic baiting.“ Ebd., S.209.

²¹⁰ SLADEN (Hrsg.), In Ruhleben, S.253–259.

²¹¹ COHEN, Ruhleben Prison Camp, S.107f.

schen Loyalität betrachtete und sich an einem „Freund-oder-Feind“-Schema orientierte.

Überhaupt verstärkte die Politik gegenüber „Feindstaaten-Ausländern“ während des Krieges die Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit und verdeutlichte zugleich die Friktionen zwischen den verschiedenen Staatsangehörigkeitssystemen. Ein internationales System der Pässe und Ausweise wurde erst im Laufe des Krieges bzw. in dessen Folge eingeführt; für viele Migrierende war es bis zum Kriegsausbruch nicht relevant, sich als Angehörige eines bestimmten Staates ausweisen zu können. Registrierung und Internierung der „feindlichen Ausländer“ basierten dagegen auf ihrer von der jeweiligen Bürokratie anerkannten Staatsangehörigkeit – die dem individuellen Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen nicht unbedingt entsprach oder sie zwischen zwei Staaten geraten ließ. So wandte sich 1919 ein Bäcker aus Marburg an das Auswärtige Amt. In seinem Brief erklärte er, bei Ausbruch des Krieges in London gewohnt zu haben, wo er eine florierende Bäckerei betrieb. „Ich war jedoch kein Engländer, sondern preußischer Staatsangehöriger und wurde aus diesem Grunde von den Engländern verfolgt, mein Geschäft wurde vollständig ruiniert, der Laden zertrümmert und ich musste London unter Zurücklassung fast meines ganzen Vermögens verlassen.“²¹² Er ging daraufhin nach Deutschland zurück und fand in Marburg eine Stelle als Bäcker. Dort war er einige Zeit tätig, bevor er „als Spion verhaftet und im Engländerlager in Ruhleben interniert und hier 3 ½ Jahre festgehalten“ wurde.²¹³ In seinem Brief bat er das Auswärtige Amt, ihm zu helfen, von den britischen Behörden einen Nachweis darüber zu erhalten, dass er kein naturalisierter Engländer sei, um auf diese Weise wiederum (erfolglos) die deutsche Regierung um eine Entschädigung für seine langjährige Internierung anzugehen.

Dabei war er keineswegs der einzige, der mit den Härten der britischen und der deutschen Politik gegenüber „feindlichen Ausländern“ konfrontiert wurde. Willibald Richter etwa war 1869 in Cottbus als Sohn deutscher Eltern und damit als deutscher Staatsangehöriger geboren worden.²¹⁴ Zu Beginn der achtziger Jahre zog er nach England und ließ sich dort 1905 einbürgern. Gegenüber den deutschen Behörden behauptete er, in den folgenden Jahren dennoch regelmäßig nach Deutschland gereist zu sein. Im Juli 1914 jedenfalls begab er sich in das Deutsche Reich, um den Nachlass seines Vaters zu ordnen. Dort nahm man ihn jedoch als britischen Staatsangehörigen im November 1914 fest und internierte ihn in Ruhleben. Aufgrund seines fortgeschrittenen Alters und seiner angeschlagenen Gesundheit gelang es Richter, im Januar 1915 entlassen zu werden und nach England zurückzukehren. Dort angekommen, wies nun aber das britische Innenministerium an, ihn festnehmen zu lassen, und er verbrachte die folgenden Jahre bis zum Ende des Krieges als Internierter zunächst in Islington, dann in Brixton Prison,

²¹² Barch, R/901, 30040, Brief von Heinrich Bern, 8. Mai 1919.

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Barch, R/901, 30040, Nachricht durch das Auswärtige Amt an das Innenministerium, 25. März 1919; ebd., Kopie eines Schreibens an die Swiss Legation, 7. Februar 1919.

dann abermals in Islington und schließlich in Alexandra Palace, einem in London gelegenen Lager für Zivilinsassen. Im November 1918 machten die britischen Behörden außerdem seine Naturalisation rückgängig.

Zusätzlich dazu, dass zwei verschiedene kriegführende Staaten ihn als Zivilisten interniert hatten, kämpfte Richter nun mit dem Problem, dass keiner der beiden ihn als Staatsangehörigen anerkannte. Auf deutscher Seite löste der Fall intern eine längere Debatte aus. Gemäß des früheren Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1870 konnten ein Deutscher oder eine Deutsche ihre Staatsangehörigkeit verlieren, wenn sie sich länger als zehn Jahre im Ausland aufhielten und sie nicht durch die Eintragung in die Matrikel eines Reichskonsulats oder ihre zwischenzeitige Rückkehr sicher stellten, dass ihre Staatsangehörigkeit erhalten blieb.²¹⁵ Das deutlich stärker vom *ius sanguinis* geprägte Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 erschwerte einen derartigen Verlust der deutschen Nationszugehörigkeit, bzw. vereinfachte deren Wiedererlangung.²¹⁶ Im Falle Willibald Richters stellte sich nun die Frage, ob er seine deutsche Zugehörigkeit nicht bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes verloren hatte – was ihn de facto zu einem Staatenlosen gemacht hätte. In seinem Fall entschied das Preußische Innenministerium allerdings, ihn als Preußen zu führen.²¹⁷

Das Problem der Staatenlosigkeit, das nach Ende des Krieges die europäischen Staaten vornehmlich mit Blick auf das Schicksal russischer Flüchtlinge beschäftigte, stellte sich damit wiederholt auch bei ehemals deutschen Staatsangehörigen. Der hier mehrfach zitierte Anarchist Rudolf Rocker etwa, 1875 in Mainz geboren und seit 1895 in England lebend, hatte seit seiner Verhaftung im Dezember 1914 den Krieg in britischen Zivilgefangenenlagern verbracht. Als er jedoch im Rahmen eines deutsch-britischen Gefangenenaustauschs im Frühjahr 1918 nach Deutschland einreiste, erkannten ihn die dortigen Behörden nicht als einen Deutschen an. Rocker, so wurde argumentiert, habe sich seit mehr als zehn Jahren im Ausland aufgehalten, ohne sich bei einem Konsulat oder einer entsprechenden anderen deutschen Behörde zu melden. Sie statteten ihn statt eines Passes mit einem Schreiben aus, in dem es hieß, er sei ein „von England repatriierter Staatenloser“ und schickten ihn zurück über die Grenze nach Holland. Dort lebte Rocker bis zum Ende des Krieges.²¹⁸ Der 1875 in Kempen in Posen geborene David Goldbaum hatte sich gleichfalls vor Kriegsausbruch mehr als zehn Jahre in England aufgehalten. Von den britischen Behörden als deutscher Zivilgefangener in Knockaloe interniert, war bei Ende des Krieges trotzdem unklar, ob er die deutsche Staatsangehörigkeit überhaupt noch besaß.²¹⁹ Das Auswärtige

²¹⁵ FAHRMEIR, German Citizenships, S. 751.

²¹⁶ Erst wenn jemand die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates annahm, konnte er nach dem neuen Gesetz die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. Ebd.

²¹⁷ Barch, R/901, 30040, Schriftwechsel zwischen dem Regierungspräsidenten von Frankfurt/O. und dem Preußischen Innenministerium.

²¹⁸ ROCKER, London Years, S. 222–225.

²¹⁹ Barch, R/901, 30040, Schreiben von David Goldbaum, 9. November 1918, weitergeleitet durch die Schweizer Gesandtschaft.

Amt jedenfalls versicherte nach einigem Nachforschen den Schweizer Behörden, die nach dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland die Belange der Zivilgefangenen vertraten, dass Goldbaum seine preußische Staatsangehörigkeit durch den mehr als zehnjährigen Aufenthalt im Ausland verloren habe.²²⁰ De facto machte ihn das zu einem Staatenlosen.

Nachdem ihrer Internierung meist ein transnationaler Lebensalltag oder der langjährige Aufenthalt in einem anderen Land vorangegangen war, wurden die als „feindliche Ausländer“ Behandelten bei der Rückkehr in ihr offizielles Heimatland nicht unbedingt freudig empfangen. Es gab Zweifel an ihrer Staatsangehörigkeit – oder an ihrer politischen Loyalität. Wie sehr Misstrauen den behördlichen Umgang mit den zurückkehrenden Zivilgefangenen bestimmte, beschreibt auch der Schriftsteller Paul Cohen-Portheim in seinen Erinnerungen. Er hatte nach seiner langjährigen Internierung in Großbritannien nach Holland ausreisen dürfen. Doch als er dort mit anderen entlassenen Zivilgefangenen ankam, waren die deutschen und niederländischen Beamten streng darauf bedacht sicherzustellen, dass es sich bei den Ankommenden um harmlose Zivilisten handelte. Cohen-Portheim empfand diese Vorsicht als grotesk: „For four years I and all the others had been looked on and treated as dangerous to England and as potential German spies, and now suddenly we were suspected of being potential English spies and dangerous to Germany.“²²¹ Wo auch immer die persönlichen und politischen Loyalitäten dieser verschiedenen Internierten lagen, verdeutlichen ihre Geschichten doch die wachsende Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit während des Krieges und verweisen auf eine Totalisierung der Kriegsführung, die sich auf die Zivilbevölkerung ausweitete. Für einen Teil der „feindlichen Ausländer“ bedeutete diese Entwicklung, dass sie sich in Ländern, in denen sie mitunter seit langem lebten, entweder strengen Beschränkungen ihrer Bewegungs- und Handlungsfreiheit unterwerfen mussten oder interniert wurden.

Andere bekamen den beinahe ungehinderten Zugriff des deutschen Staates zu spüren, indem sie als Zwangsarbeiter in der deutschen Kriegswirtschaft eingesetzt wurden. Während sich die deutschen und britischen Maßnahmen hinsichtlich der in ihrem Land befindlichen Deutschen oder Briten ähnelten, markierte der umfangreiche Arbeitseinsatz ausländischer Arbeitskräfte einen entscheidenden Unterschied in der Politik beider Staaten. Der folgende Abschnitt befasst sich daher mit der deutschen Beschäftigungspolitik während des Krieges und skizziert zunächst die Entwicklung des damaligen Zwangsarbeitssystems, um daran anschließend die zentralen Forschungspositionen in diesem Zusammenhang zu diskutieren – und auf diese Weise die Interessenlagen, Auswirkungen und Grenzen der damaligen Politik in den Blick zu bekommen.

²²⁰ Barch, R/901, 30040, Schreiben an die Schweizer Gesandtschaft, 17. April 1919.

²²¹ COHEN-PORTHEIM, *Time Stood Still*, S. 206.

Ausländische Arbeitskräfte in der deutschen Kriegswirtschaft

Während in Großbritannien an erster Stelle militärische und sicherheitspolitische Erwägungen die Art und Weise prägten, wie mit ausländischen Staatsangehörigen, und gerade mit denjenigen aus feindlichen Staaten, umgegangen wurde, bestimmten im Deutschen Reich zudem wirtschaftliche Faktoren die Politik. Die Art und Weise, auf die ausländische Arbeitskräfte dort behandelt wurden, hing eng mit der kriegswirtschaftlichen Entwicklung und insbesondere mit einem Mangel an Arbeitskräften zusammen. Noch bei Kriegsausbruch hatten die Deutschen wie sämtliche anderen europäischen Mächte geglaubt, dass der Konflikt nur von kurzer Dauer und rasch beendet sein würde. Infolgedessen ignorierten sie bei ihren Planungen während der ersten Kriegsmonate, wie die Mobilisierung und der Feldzug sich auf die einheimische Ökonomie und den Arbeitsmarkt auswirkten, und ergriffen zunächst keine Maßnahmen, um die Produktion an den Bedürfnissen des Krieges auszurichten. Noch während der ersten Kriegswochen kam es zu Produktionsrückgängen, die eine vorübergehende Massenarbeitslosigkeit nach sich zogen. Doch angesichts des sich konsolidierenden Stellungskriegs, der voranschreitenden Masseneinberufung und der expandierenden Rüstungsindustrie änderte sich diese Situation rasch. Spätestens ab Frühjahr 1915 kristallisierte sich heraus, dass die deutsche Kriegswirtschaft einen Bedarf an Arbeitskräften entwickelte, der von dem eigenen nationalen Arbeitsmarkt nicht mehr gedeckt werden konnte. Insbesondere in drei Bereichen, in der Rüstungsindustrie, der Landwirtschaft und dem Bergbau, fehlte es angesichts der voranschreitenden Mobilisierung massiv an Arbeiterinnen und Arbeitern. Ein Ausweg aus dieser Situation, die angesichts der Materialschlachten des Ersten Weltkriegs militärisch bedeutsam war, schien der Griff nach ausländischen Arbeitskräften, die auf dem Schlachtfeld ebenso wie in den besetzten Gebieten und dem neutralen Ausland rekrutiert wurden. Ihre Situation und überhaupt die Herausbildung eines Zwangsarbeitersystems veranschaulichen, wie radikal sich die Politik an den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Kriegsführung orientierte.²²²

Bis zum Ende des Krieges erreichte die Zahl der freiwillig oder zwangsweise in Deutschland beschäftigten ausländischen Arbeiter etwa 3 Millionen. Sie setzten sich aus mehreren Gruppen zusammen, die in ihrem Status, der Art ihrer Rekrutierung und in ihrer Arbeits- und Lebenssituation stark divergierten. Bei etwa Zweidritteln der ausländischen Arbeiter handelte es sich um Kriegsgefangene, die von den deutschen Behörden in großem Umfang in der Wirtschaft eingesetzt wurden. Den Vorgaben der Haager Landkriegsordnung von 1907 gemäß war es einem gefangennehmenden Staat erlaubt, Kriegsgefangene, die den Mannschafts-

²²² Zur Zwangsarbeit im Ersten Weltkrieg siehe u. a. OLTMER, Zwangsmigration, S. 135–168; ders., Bäuerliche Ökonomie; HERBERT, Zwangsarbeit als Lernprozeß, S. 285–304; ders., Ausländerpolitik, S. 86–117; ELSNER, Zur Lage, S. 167–188.; ders., Die ausländischen Arbeiter; ELSNER und LEHMANN, Ausländische Arbeiter, S. 67–94. Vgl. zudem allgemein zum Komplex von Zwangsmigration und Zwangsarbeit im 20. Jahrhundert OLTMER, Krieg, Migration und Zwangsarbeit, S. 131–153.

und niederen Unteroffiziersgraden angehörten, zur Beschäftigung zu zwingen, sofern es sich nicht um die Herstellung von Kriegsmaterialien handelte. Im Deutschen Reich entwickelten sich die militärischen Gefangenen vor diesem Hintergrund zu einem zentralen Pool an Arbeitskräften, auf die in zunehmendem Maße zurückgegriffen wurde.²²³

Dabei lassen sich hinsichtlich der Beschäftigung von Kriegsgefangenen verschiedene Phasen unterscheiden²²⁴: Während der Anfangsphase bis Ende 1914 diente der Arbeitseinsatz der Gefangenen noch keinem ökonomischen Zweck jenseits der rein lagerinternen Zwecke (wie z. B. dem Bau von Baracken) und zielte darauf ab, den demoralisierenden Einfluss der Gefangenschaft zu mindern. Darauf folgte eine Phase des verstärkten, wenngleich keineswegs umfassenden Arbeitseinsatzes von Kriegsgefangenen. Als dann Ende 1915 die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft ebenso wie in der Industrie stieg, verstärkte das Kriegsministerium abermals seine Anstrengungen, um mehr Gefangene zu mobilisieren und deren Arbeitskraft noch effektiver zu nutzen. Ab Frühjahr 1916 schließlich ging die Oberste Heeresleitung in der letzten Phase gemeinsam mit dem Kriegsamt zu einer Politik über, deren Ziel eine möglichst vollständige Nutzung der Kriegsgefangenen als wirtschaftlicher Ressource in der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion war.²²⁵ Im August 1916 waren dann 735 000 Kriegsgefangene in der landwirtschaftlichen, 331 000 in der industriellen Produktion des Deutschen Reichs tätig.²²⁶ Etwas mehr als ein Jahr später war ihre Zahl auf 856 062 kriegsgefangene Arbeiter in der Landwirtschaft und 392 000 in der Industrie gestiegen, und bis zum Kriegsende arbeitete der Großteil von ihnen in landwirtschaftlichen Betrieben.

Hinzu kamen jene zivilen ausländisch-polnischen Arbeiterinnen und Arbeiter, die sich zu Kriegsausbruch entweder noch in Deutschland befunden hatten oder die später angeworben worden waren.²²⁷ Auch ihre Arbeitssituation schwankte zwischen Freiwilligkeit und Zwang, zumal es den russischen Polen untersagt war, in ihre Heimat zurückzukehren. Insgesamt waren bei Kriegsende zwischen 500 000 und 600 000 russisch-polnische Arbeitskräfte in Deutschland tätig. Außerdem beschäftigte die deutsche Kriegswirtschaft um die 100 000 holländische Arbeiter sowie weitere zivile Arbeitskräfte aus Italien und den skandinavischen Ländern, die zumeist gleichfalls im Laufe des Krieges angeworben wurden.²²⁸

²²³ Zur Beschäftigung der Kriegsgefangenen vgl. v.a. OLTMER, Unentbehrliche Arbeitskräfte, S. 67–96; sowie HINZ, Gefangen, 248–318.

²²⁴ Vgl. ebd., sowie HINZ, Gefangen. Zum Einsatz von Kriegsgefangenen in der Landwirtschaft überhaupt siehe außerdem OLTMER, Bäuerliche Ökonomie, sowie RUND, Ernährungswirtschaft.

²²⁵ HINZ, Gefangen, S. 253f.

²²⁶ Ebd., S. 276f.

²²⁷ ELSNER, Zur Lage, S. 167–169; ZUNKEL, Die ausländischen Arbeiter, S. 280–311; OLTMER, Zwangsmigration; HERBERT, Ausländerpolitik, S. 91–98.

²²⁸ OLTMER, Zwangsmigration, S. 143.

Angesichts der fortgesetzten Kriegshandlungen und des herrschenden Arbeitermangels griffen die Deutschen schließlich außerdem auf die von ihnen besetzten Gebiete zurück und begannen, in Belgien und Zentralpolen ab 1915 zunächst privatwirtschaftlich Arbeiter anzuwerben. In Polen war in erster Linie die Deutsche Arbeiterzentrale für die Anwerbung zuständig, die ihr Rekrutierungsnetz auf die besetzten Gebiete im Osten ausdehnte. Allein im Generalgouvernement Warschau hatte sie zu Beginn des Jahres 1916 29 Geschäftsstellen errichtet, und ihr Netz erweiterte und verdichtete sich noch.²²⁹ In Belgien engagierte sich hingegen die rheinisch-westfälische Schwerindustrie, bzw. das von ihr gegründete Deutsche Industrie-Büro, das seit Juni 1915 eine Monopolstellung bei der Anwerbung belgischer Arbeiter besaß.²³⁰ Die Grenzen zwischen dem erzwungenen und freiwilligen Abschluss von Kontrakten verschwammen in diesem Rahmen zusehends. Im Herbst 1916 gingen die Besatzungsbehörden dazu über, den wirtschaftlichen und sozialen Druck auf die dortige Bevölkerung systematisch zu erhöhen und Arbeiter zwangsweise zu rekrutieren und deportieren, um sie in der deutschen Wirtschaft zu beschäftigen.²³¹ Im Zuge dieser Zwangsmaßnahmen kamen ab Oktober 1916 etwa 60 000 Belgier und 5 000 Polen – unter ihnen viele jüdische Arbeiter – nach Deutschland, wobei die erstgenannten stärker in der Schwerindustrie, im Berg- und Straßenbau, die letztgenannten eher in der Landwirtschaft eingesetzt wurden.²³² Die Deportationen nach Deutschland wurden erst im Frühjahr 1917 eingestellt, nachdem sich die politischen Proteste im In- und Ausland mehrten und zudem Zweifel an ihrer wirtschaftlichen Rationalität aufkamen.²³³

Zu den in den besetzten Gebieten im Osten angeworbenen Arbeitern gehörte eine große Zahl jüdischer Arbeitskräfte, die entweder als Kontraktarbeiter oder zwangsweise Deportierte nach Deutschland kamen.²³⁴ In der Zeit von 1914 bis 1920 hielten sich etwa 150 000 ostjüdische Arbeiterinnen und Arbeiter im Land auf, davon wurden rund 30 000 während des Krieges aus Russland und Polen nach Deutschland gebracht.²³⁵ Deren Anwerbung ebenso wie ihre Beschäftigung wäh-

²²⁹ OLTMER, Migration und Politik, S. 82.

²³⁰ THIEL, Menschenbassin, S. 68–74.

²³¹ Vgl. zu den Deportationen aus Belgien vor allem die Dissertation von THIEL, Menschenbassin, sowie ELSNER, Belgische Zwangsarbeiter, S. 1256–1267; HERBERT, Ausländerpolitik, S. 103–108.

²³² OLTMER, Zwangsmigration, S. 145. ELSNER spricht allerdings von „Zehntausenden“ deportierter polnischer Arbeiter – eine zu hoch gegriffene Angabe. ELSNER, Zur Lage, S. 169. ZUNKEL, Die ausländischen Arbeiter, S. 295–302. Thiel zufolge fiel die endgültige Entscheidung, belgische Zivilisten zu deportieren und zur Zwangsarbeit einzusetzen, im August 1916. Er geht von 60 000 zwangsrekrutierten Belgiern aus. THIEL, Menschenbassin, S. 331f. Zunkel spricht dagegen von 61 500 zwangsdeportierten Belgiern. ZUNKEL, Die ausländischen Arbeiter, S. 298.

²³³ Im Operations- und Etappengebiet im Westen dauerte die Zwangsrekrutierung von Zivilisten allerdings bis zum Ende des Krieges an. THIEL, Menschenbassin, S. 332f.

²³⁴ Vgl. dazu BERGER, Jüdische Arbeiter; HEID, Maloche, sowie HERBERT, Ausländerpolitik, S. 99–103.

²³⁵ HEID, Maloche, S. 11f. Adler-Rudel spricht von 35 000 während des Krieges eingereisten ostjüdischen Arbeitern. ADLER-RUDEL, Ostjuden, S. 60. Herbert geht davon aus, dass von den ca. 100 000 gegen Ende des Krieges in Deutschland lebenden „Ostjuden“ 80 000 Arbeiter waren. HERBERT, Ausländerpolitik, S. 102.

rend des Ersten Weltkriegs entwickelte sich in einem Spannungsfeld, das auf der einen Seite maßgeblich von dem herrschenden Mangel an Arbeitskräften, auf der anderen Seite von antisemitischen Vorbehalten gegenüber der Einreise und Betätigung von „Ostjuden“ bestimmt war. Nachdem es nach Kriegsausbruch zunächst untersagt war, jüdische Arbeiterinnen oder Arbeiter im Osten neu anzuwerben, wurde dieses Verbot in den folgenden Jahren schrittweise aufgehoben. Im Sommer 1915 begann die zwangsweise Anwerbung jüdischer Arbeitskräfte im Osten. Zwar beschränkte sich deren Rekrutierung zwischenzeitlich nur auf Fachkräfte, da sich zuvor die Klagen gegen schlecht ausgewählte „ostjüdische“ Arbeiter gemehrt hatten. Doch angesichts der fortbestehenden ökonomischen Engpässe hob das Innenministerium im September 1917 sämtliche Beschränkungen bei der Anwerbung jüdischer Arbeiter auf.²³⁶ In diesem Zusammenhang veränderte sich auch die Vermittlungspolitik, indem an die Vorkriegstradition der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Agenturen angeknüpft wurde. Mitte 1917 etablierten die jüdischen Organisationen in Deutschland, maßgeblich unterstützt von Julius Berger, in Warschau eine Jüdische Abteilung der Deutschen Arbeiterzentrale, um die Vermittlung und Beschäftigungssituation der polnischen Juden zu verbessern.²³⁷ Zusätzlich wurde zum 1. Januar 1918 in Deutschland das Arbeiterfürsorgeamt der jüdischen Organisationen Deutschlands (AFA) gegründet, das sich vor Ort um die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der jüdischen Arbeiter kümmern sollte.²³⁸ Beide Institutionen setzten nach Kriegsende ihre Tätigkeit fort.²³⁹

Doch trotz des wirtschaftlichen Interesses an den jüdischen Arbeitskräften vermochten sich langfristig jene antisemitischen Stimmen durchzusetzen, die vor einer „Überschwemmung“ mit unerwünschten Einwanderern aus dem Osten warnten. So etablierte Preußen im April 1918 eine Grenzsperrung an seiner östlichen Grenze und verbat jede weitere Anwerbung polnisch-jüdischer Arbeiter.²⁴⁰ Die Regierung begründete ihre Politik mit hygienischen Bedenken und behauptete, dass es sich bei den einreisenden Juden potentiell um Überträger von Fleckfieber handele, deren Eintritt aus gesundheitspolitischen Gründen verhindert werden müsse, um eine Ausbreitung der Krankheit zu verhindern.²⁴¹ Schon in der Vorkriegszeit hatten sich bei den medizinischen Kontrollen der Transitmigranten antisemitische Topoi mit der Bildsprache der Hygiene und Bakteriologie überlagert. Die Grenzsperrung von 1918 stigmatisierte nun noch eindeutiger die Gruppe der Juden als krank und ansteckend. Ein gesundheitspolitisch verbrämter Antisemitismus motivierte in diesem Fall die Politik und überwog gegenüber ökonomischen Interessen.

Allgemein gesprochen entwickelte sich der Umgang mit ausländischen Arbeitskräften jedoch vor allem in einem Spannungsfeld, das einerseits von militär- und

²³⁶ HERBERT, *Ausländerpolitik*, S. 101.

²³⁷ ADLER-RUDEL, *Ostjuden*, S. 43.

²³⁸ Ebd., S. 44–46; MAURER, *Ostjuden*, S. 37f.

²³⁹ HEID, *Maloche*, S. 309–319.

²⁴⁰ MAURER, *Medizinalpolizei*, S. 205–230.

²⁴¹ WEINDLING, *Epidemics*, S. 96–118.

sicherheitspolitischen Überlegungen, andererseits von ökonomischen Interessen bestimmt wurde. Ursprünglich zielte die Internierung kriegsgefangener ebenso wie ziviler „feindlicher Ausländer“ darauf ab, dem Kriegsgegner tatsächliche oder potentielle Soldaten vorzuenthalten und zu verhindern, dass die betreffenden Personen militärisch relevante Informationen weitergeben konnten oder sich als Saboteure betätigten.²⁴² Im Zuge der voranschreitenden Ökonomisierung des Krieges gewannen jedoch die wirtschaftlichen Erfordernisse der Kriegsführung an Bedeutung, und die Versorgung der Kriegs- und Heimatfront mit Munition, Ausrüstung oder Nahrung rückte in den Vordergrund. Der sich nach dem ersten Kriegsjahr herauskristallisierende Mangel an Arbeitern in der deutschen Kriegswirtschaft führte dazu, dass ein bis zum Kriegsende schrittweise radikalisiertes Zwangsarbeitersystem etabliert wurde, dem ausländische Arbeitskräfte primär als eine ökonomische Ressource dienten, die es auszuschöpfen galt.

Wie die ausländischen Arbeitskräfte behandelt wurden, divergierte dabei je nach deren nationaler Zugehörigkeit, deren (zivilem oder militärischem) Status und deren Beschäftigungsbereich. Die zivilen ausländisch-polnischen Arbeiterinnen und Arbeiter etwa unterstanden einem strengeren Regime der Kontrolle als etwa die niederländischen oder die italienischen Arbeiter, die selbst nach dem Kriegseintritt Italiens 1915/16 deutlich weniger in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt waren.²⁴³ Die deutsche Politik knüpfte damit klar an die antipolnischen Ressentiments aus der Vorkriegszeit an. Bei Kriegsausbruch waren um die 1,2 Millionen ausländischer Arbeiterinnen und Arbeiter in der deutschen Landwirtschaft und Industrie beschäftigt. Doch während diejenigen aus dem verbündeten oder neutralen Ausland nicht zum Verbleib gezwungen wurden, wies das Preußische Kriegsministerium an, Landarbeiterinnen und Landarbeiter aus dem feindlichen Ausland im Land zu behalten und zum Arbeiten anzuhalten.²⁴⁴ Dieses Rückkehrverbot wurde im Oktober 1914 auf die in industriellen Betrieben beschäftigten russisch-polnischen Arbeiter ausgedehnt.²⁴⁵ Damit wurde den russischen Polen die Rückkehr in ihre Heimat verboten. Dazu gezwungen, im Land zu bleiben, war ihr Beschäftigungsverhältnis kaum noch ein freiwilliges, zumal sie weder den Arbeitsplatz noch den Aufenthaltsort wechseln durften.

Zwar wurde offiziell versucht, aus diplomatischen Gründen und angesichts der mangelhaften rechtlichen Grundlage den Übergang zur Zwangsarbeit zu kaschieren, aber das änderte an den Verhältnissen wenig. Wenngleich sich das Rückkehrverbot zunächst offiziell ausschließlich auf Männer im wehrfähigen Alter bezog (und damit als militärisch motiviert gelten konnte), wurde auf nicht-wehrpflichti-

²⁴² Zu der sich 1917 ausbreitenden „Sabotagehysterie“ mit Blick auf die kriegsgefangenen Soldaten vgl. HINZ, Gefangen, S. 144–149.

²⁴³ OLTMER, Zwangsmigration, S. 143f.

²⁴⁴ Zu der Politik gegenüber den russisch-polnischen Arbeitern während des Krieges v.a. vgl. HERBERT, Ausländerpolitik, S. 91–98; ders., Zwangsarbeit; ZUNKEL, Die ausländischen Arbeiter; ELSNER, Zur Lage; ders., Liberale Arbeitspolitik; ders. und LEHMANN, Ausländische Arbeiter, S. 85–94.

²⁴⁵ HERBERT, Ausländerpolitik, S. 86.

ge Männer und Frauen ebenfalls Druck ausgeübt, nicht nach Hause zurückzukehren, sondern ihre Arbeitskontrakte über den Winter zu verlängern.²⁴⁶ Nachdem die Stellvertretenden Generalkommandos angewiesen hatten, die im Land befindlichen russischen Saisonarbeiter während des Winters an ihren Arbeitsplätzen zu behalten, verschärfte das in vielen Fällen deren ökonomische Lage: Ihre Arbeitgeber begannen, die Löhne zu kürzen oder ganz einzubehalten und zwangen sie, Arbeitsverträge zu denkbar ungünstigen Bedingungen abzuschließen. Das vor dem Krieg eingeführte System der Inlandslegitimierung wurde in diesem Zusammenhang beibehalten, um die Kontrolle der ausländischen Arbeitskräfte zu erleichtern.²⁴⁷ Da ein Arbeitsvertrag die Voraussetzung war, um eine Legitimationskarte zu erhalten, konnten Arbeitgeber bei Abschluss der Verträge erheblichen Druck ausüben – vor allem da Arbeitern, die nicht legitimiert waren, die Einweisung in ein Zivilgefangenenlager drohte.²⁴⁸ Überhaupt gehörten die militärische Schutzhaft oder Haftstrafen, ähnlich wie Nahrungsentzug, zu den wiederholt ergriffenen Disziplinierungsmaßnahmen, mit denen gegen etwaige Unbotmäßigkeiten vorgegangen wurde.

Die betroffenen Arbeiter versuchten vielfach, den schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen, denen sie unfreiwillig ausgesetzt waren, zu entkommen – indem sie sich arbeitsunwillig zeigten, protestierten oder schlicht entwichen. Wie in der Vorkriegszeit blieb der Kontraktbruch ein zentrales Mittel des Protests auf Seiten der Arbeiterinnen und Arbeiter. Wenngleich die zivilen und militärischen Autoritäten versuchten, durch Gefängnisstrafen oder die Unterbringung in einem Gefangenenlager disziplinierend zu wirken, konnten sie ein Entweichen der Arbeiter häufig nicht verhindern.²⁴⁹ Den Angaben der Arbeiterzentrale zufolge wurden in der Zeit vom 1. Oktober 1915 bis zum 30. November 1916 insgesamt 11 233 ausländische Arbeiter gemeldet, die heimlich ihre Arbeitsstelle verlassen hatten. Von ihnen besaßen wiederum nur 5 191 eine Inlandlegitimierung, was sowohl die lückenhafte Legitimierung verdeutlicht als auch darauf verweist, dass der Kontraktbruch bzw. die Flucht in die Heimat vergleichsweise verbreitet war. Wiederholt berichteten lokale Stellen darüber, dass es für die Arbeiter nicht weiter schwierig war, die Reichsgrenze zu überqueren.²⁵⁰ In einem von der Amtshauptmannschaft in Bautzen übermittelten Brief eines polnischen Arbeiters vom Januar 1915 an seine Frau und Kinder hieß es charakteristischerweise: „[...] kommt nach Hause, denn hier kommen sehr viel Leute nach Hause gefahren und auf der Bahn halten sie niemanden.“²⁵¹

In der historischen Literatur ist die Behandlung der ausländischen (zivilen wie kriegsgefangenen) Arbeiterinnen und Arbeiter im Ersten Weltkrieg kontrovers

²⁴⁶ ELSNER, Zur Lage, S. 170.

²⁴⁷ Dabei blieb die Deutsche Arbeiterzentrale für die Legitimierung zuständig. Erlass des Preussischen Innenministers über die Inlandslegitimierung vom 13. Januar 1915.

²⁴⁸ ELSNER, Zur Lage, S. 173.

²⁴⁹ Vgl. die diesbezüglichen Anweisungen in Barch, R/1501/113713, 285–289, 298–302.

²⁵⁰ Vgl. etwa die Schreiben in Barch, R/1501/113713, 9–12.

²⁵¹ Barch, R/1501/113713, 18.

diskutiert worden. Die Frage, welche Faktoren deren Beschäftigung in einem Zwangssystem bewirkten oder ihr entgegenstanden, wird keineswegs einheitlich beantwortet. Interessant sind diese Forschungspositionen nicht nur im Hinblick auf die konkrete Entwicklung der Zwangsbeschäftigung, sondern überhaupt in Bezug auf die deutsche Politik gegenüber Arbeitsmigranten: bezüglich der Spannungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, der Interessenkonflikte der verschiedenen Akteursgruppen und der Strategien der Migrierenden selbst. So hat Lothar Elsner, dem sozialistischen Kontext seiner Forschung in der DDR entsprechend, in den 1960er und 1970er Jahren die Zwangsdeportation von Polen sowie die Behandlung der ausländisch-polnischen Arbeiter in der preußischen Landwirtschaft primär als eine Funktion kapitalistischer Interessen gedeutet.²⁵² Er identifiziert als treibende Kraft der ausbeuterischen Politik die ostelbischen Junker sowie den preußischen Staat, der im Interesse der Agrarier handelte. Dabei thematisiert Elsner neben der Entwicklung von Zwangsmaßnahmen durchaus auch die Widerstände dagegen. Er beschreibt, wie ab der zweiten Hälfte des Jahres 1917 die Zwangsdeportationen von Polen eingestellt und die strikten Regierungsvorschriften gegenüber den Landarbeitern leicht gelockert wurden. Für diese Entwicklung macht Elsner primär den wachsenden Widerstand der Arbeiterinnen und Arbeiter verantwortlich, den er wiederum mit der Russischen Februarrevolution in Zusammenhang bringt, die die Polen in ihrem Selbstbewusstsein gestärkt habe. Elsner zufolge fungierten demnach die Interessen der agrarischen Elite als radikalisiertes Moment, während der wachsende Unwillen und das gesteigerte Selbstbewusstsein der Arbeiter den Zwangsmaßnahmen entgegenstanden. Allerdings geht Elsner in diesem Zusammenhang auch darauf ein, dass die während der beiden letzten Kriegsjahre offiziell erlassenen Lockerungen der Zwangsmaßnahmen in der Praxis nicht immer umgesetzt wurden.²⁵³

Ulrich Herbert hat sich in seiner Analyse dagegen stärker mit den möglichen Kontinuitäten zur Zwangsarbeit im nationalsozialistischen Regime befasst.²⁵⁴ Er weist darauf hin, dass „die Erfahrungen, die während des Ersten Weltkrieges mit Ausländerbeschäftigung und Zwangsarbeit gemacht wurden, [...] die Erfahrungsgrundlage für den nationalsozialistischen Ausländereinsatz im Zweiten Weltkrieg“ bildeten.²⁵⁵ Mit Blick auf die Behandlung der polnischen Arbeiter im Ersten Weltkrieg beschreibt auch Herbert deren steigenden Widerstand. Die Arbeiter hätten zunehmend gegen die herrschenden Arbeitsbedingungen protestiert und seien vor allem in wachsendem Maße über die Grenze geflohen. In den Reihen der politischen und militärischen Verantwortlichen habe das einen Interessenkonflikt ausgelöst. Demnach war dem Kriegsministerium, dem Reichsamt des Inneren und den deutschen Behörden im Warschauer Generalgouvernement daran gelegen, aus sicherheitspolitischen Gründen die Fluchtbewegung der Arbeiter

²⁵² ELSNER, Zur Lage; ders., Die ausländischen Arbeiter; ders., Liberale Arbeitspolitik, S. 85–105.

²⁵³ ELSNER, Liberale Arbeitspolitik, S. 96–105.

²⁵⁴ HERBERT, Zwangsarbeit; ders., Ausländerpolitik, S. 86–117, dort v.a. S. 109–117.

²⁵⁵ HERBERT, Ausländerpolitik, S. 87.

und ihr Protestverhalten einzudämmen. Sie rieten zu beschwichtigenden Maßnahmen, um den Arbeitswillen zu erhöhen und die Zahl der Kontraktbrüche zu senken. Das Kriegsernährungsamt und die landwirtschaftlichen Vertreter dagegen empfahlen ein hartes Durchgreifen, um die Arbeiterinnen und Arbeiter zu disziplinieren.²⁵⁶ Auf der Verwaltungsebene setzten sich dabei insofern die mäßigenden Stimmen durch, als dass im Dezember 1916 tatsächlich einige mildernde Bestimmungen erlassen wurden, die im Oktober 1917 noch entscheidend ergänzt wurden. Dazu zählte, dass die Arbeiter nun einmal im Jahr Heimaturlaub nehmen durften und ihnen der Orts- und Arbeitswechsel erleichtert wurde.²⁵⁷

In der Praxis habe sich, so Herbert, eine solche Liberalisierung jedoch höchstens gegenüber den Zwangsdeportierten aus Belgien niedergeschlagen. Dagegen hätten sich im Falle der polnischen Landarbeiter die verbesserten Bedingungen „nur wenig oder gar nicht“ ausgewirkt.²⁵⁸ Tatsächlich vermochte die leichte Liberalisierung der offiziellen Politik gegenüber den ausländisch-polnischen Zivilarbeitern weder an dem generellen Zwangscharakter ihrer Beschäftigung etwas zu ändern, noch war gewährleistet, dass sich die lokalen Stellen an die vorgeschriebenen Erleichterungen hielten.²⁵⁹ Vielmehr zeigt Herbert am Beispiel eines Hüttenwerks im Ruhrgebiet, wie es entgegen der mildernden Vorgaben auf Reichs- und Landesebene auf lokaler Ebene zu einer „Radikalisierung von unten“ gekommen sei. Er beschreibt die eingeschränkte Bewegungsfreiheit der russisch-polnischen Arbeiter sowie die harsche Bestrafung von Unbotmäßigkeiten mit Arrest, Essensentzug oder schwerer Arbeit und verweist auf ihre Entrechtung und wiederholte Misshandlung. Treibende Akteure dieser Dynamik seien die „unmittelbar mit dem Einsatz der Polen beschäftigten Stellen“ gewesen:

Während die Landes- und Reichsbehörden [...] stärker zu Mitteln des größeren Arbeitsanreizes und einer verbesserten Rechtssituation der ausländischen Arbeiter zurückkehrten, wurden die Bestimmungen der subalternen Stellen und der Betriebe um so schärfer, je länger der Krieg dauerte. Ein Mechanismus wurde freigesetzt, der, ausgehend von Ansätzen zur Diskriminierung einer Gruppe von Arbeitern, eine eigene Dynamik entwickelte und in logischer Konsequenz zur Radikalisierung der Maßnahmen drängte.²⁶⁰

Herbert geht damit von einer Verselbständigung einmal begonnener Unterdrückungsmechanismen auf der unteren Ebene aus, die sich entgegen anders lautender Vorgaben „von oben“ durchgesetzt und eine Eigendynamik entwickelt hätten.

Demgegenüber hat Jochen Oltmer am Beispiel der Kriegsgefangenen in der bäuerlichen Landwirtschaft gezeigt, dass im Laufe des Krieges Zwangsarbeiter stärker in die landwirtschaftlichen Betriebe eingegliedert wurden.²⁶¹ Er zeichnet damit ein ganz anderes Bild der Entwicklung als Ulrich Herbert. Allerdings be-

²⁵⁶ ZUNKEL, Die ausländischen Arbeiter, S.307f.; HERBERT, Ausländerpolitik; ELSNER, Liberale Arbeitspolitik, S.89-105.

²⁵⁷ HERBERT, Zwangsarbeit, S.292f.

²⁵⁸ Ebd., S.294.

²⁵⁹ HERBERT, Ausländerpolitik, S.98.

²⁶⁰ HERBERT, Zwangsarbeit, S.296 (erstes Zitat), S.301 (zweites Zitat).

²⁶¹ OLTMER, Zwangsmigration; ders, Unentbehrliche Arbeitskräfte.

schreibt auch er einen anfänglichen Konflikt zwischen den sicherheitspolitischen Erwägungen der Militärverwaltung, die vor allem eine ausreichende Bewachung der Gefangenen gewährleisten sehen wollte, und den Erwägungen des Landwirtschaftsministeriums sowie der landwirtschaftlichen Vertreter, die primär an möglichst vielen verfügbaren Arbeitskräften interessiert waren. Seit Frühjahr 1915 traten dann die ökonomischen Interessen in den Vordergrund, während die Überwachung schrittweise gelockert wurde: Zunächst, indem statt militärischer zivile Hilfsmannschaften die Gefangenen bewachten, dann, indem sich die Überwachung auf die Nächte beschränkte und schließlich, indem sich die erforderliche Mindestgröße der Arbeitskommandos verringerte. Ab Oktober 1915 konnten individuelle Kriegsgefangene dann auch dauerhaft ohne bewacht zu werden auf den landwirtschaftlichen Höfen leben, und ein fester Stamm an ausländischen Arbeitern blieb über Winter in den Betrieben.²⁶² Die Gefangenen fungierten nicht mehr als reine Aushilfskräfte, sondern verrichteten spezialisierte Tätigkeiten.

Oltmer bestätigt in diesem Kontext die These Ulrich Herberts, dass die politische Konzeption der Ausländerbeschäftigung, wie sie auf der Reichs- und Landesebene formuliert wurde, von der alltäglichen Praxis in den Betrieben abwich.²⁶³ Die gleichfalls von Herbert behauptete Eigendynamik eines sich „von unten“ radikalisierten Zwangsarbeitersystems sieht er hingegen für die bäuerliche Landwirtschaft nicht bestätigt. Vielmehr sei hinsichtlich der dort tätigen Kriegsgefangenen eher eine Entschärfung als eine Verschärfung der Politik zu beobachten: Während die „feindlichen Ausländer“ zu Beginn des Krieges noch grundsätzlich interniert und bewacht wurden, lebten die Gefangenen in der zweiten Kriegshälfte individuell auf den Höfen, und eine effektive Bewachung entfiel. Außerdem habe sich, motiviert durch ökonomische Interessen, die bäuerliche Landwirtschaft eher für eine Liberalisierung der Internierungspolitik eingesetzt, da den Arbeitgebern daran gelegen war, möglichst kleine Arbeitsgruppen flexibel zu beschäftigen und unterzubringen. Daraus folgert Oltmer, dass die Anforderungen an die Zwangsarbeiter je nach Arbeitsmarktsegment divergierten und dass daraus die „erheblichen Differenzen in der Praxis der Beschäftigung von Zwangsarbeitern vor Ort“ resultierten.²⁶⁴ Damit waren es die je lokalen und sektoralen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes, die in der Praxis den unterschiedlichen Umgang mit Zwangsarbeitern maßgeblich beeinflussten.

Ute Hinz schließlich folgt in ihrer Analyse des Arbeitseinsatzes von Kriegsgefangenen während des Ersten Weltkriegs weitgehend der These Jochen Oltmers, dass die Beschäftigungsbedingungen in der Landwirtschaft in der Regel besser waren als die in industriellen Betrieben.²⁶⁵ Die Kriegsgefangenen seien dort meist individuell untergebracht worden und die Ernährungslage sei deutlich besser gewesen, außerdem seien sie weniger streng überwacht worden. Und selbst wenn

²⁶² OLTMER, Zwangsmigration, S. 161.

²⁶³ Ebd., S. 165.

²⁶⁴ Ebd., S. 168.

²⁶⁵ HINZ, Gefangen, S. 248–318.

aus den ungünstigen Arbeitszeiten lokal mitunter Konflikte erwuchsen,²⁶⁶ vermag Hinz am Beispiel Württembergs zu zeigen, dass die Landwirte eher durch materielle Vergünstigungen als durch Disziplinierung versuchten, den Arbeitswillen der Gefangenen zu erhöhen.²⁶⁷ Demgegenüber zeichnete sich in den industriellen Betrieben im Lauf des Krieges laut Ute Hinz deutlicher eine Radikalisierung des Arbeitszwangs ab. Vor allem im letzten Kriegsjahr wurde die Eignung der Arbeitenden weitgehend ignoriert und auf deren mögliche gesundheitliche Gefährdung immer weniger Rücksicht genommen. So hatte das Preußische Kriegsministerium eine Klassifizierung der Kriegsgefangenen eingeführt, die nach ihrer Gesundheit, ihrem Alter und ihrer Arbeitsfähigkeit in unterschiedliche Klassen eingeteilt wurden.²⁶⁸ In diesem Rahmen wurden ab Sommer 1917 die Kriterien für eine Arbeitsunfähigkeit strenger ausgelegt, und es wurde weniger Rücksicht auf die Gesundheit der Gefangenen genommen.²⁶⁹ Zwar galten noch immer Mindeststandards hinsichtlich der Ernährung und Unterbringung, doch waren sie nicht humanitären sondern ökonomischen Erwägungen geschuldet: Der vollständige Verlust der Arbeitskräfte sollte nicht riskiert werden. Um dem wachsenden Unwillen unter den Gefangenen entgegen zu wirken, setzten die zuständigen Autoritäten auf positive Anreize ebenso wie auf Strafmaßnahmen. So sollte deren individuelle Unterbringung in der Landwirtschaft oder der Akkordlohn in der Industrie helfen, sie zur Arbeit zu motivieren. Außerdem schlug das Kriegsministerium vor, eine ungenügende Arbeitsleistung mit Hilfe von Strafmaßnahmen zu sanktionieren, etwa in Form von Nahrungskürzungen, Arreststrafen oder einer strengeren individuellen Kontrolle.

In den beiden letzten Kriegsjahren radikalisierten sich die Mittel, mit denen die Arbeitsunwilligkeit bekämpft wurde. Und allerspätestens ab 1917 galten die gefangenen Soldaten laut Ute Hinz als „ökonomische Verfügungsmasse, deren Status sich überwiegend aus ihrem kriegswirtschaftlichen Wert ableitete.“²⁷⁰ Ihrer Analyse zufolge war die Ökonomisierung der Kriegsführung und in deren Schlepptau die Radikalisierung der zwangsweisen Beschäftigung von Kriegsgefangenen durchaus eine von den Militärbehörden angestoßene Entwicklung „von oben“ und keineswegs ein bloßes Resultat eigenmächtig handelnder niederer Befehlsempfänger – selbst wenn es lokal zu Entgleisungen kam, die nicht von den Entscheidungsträgern der oberen Ebene zu verantworten waren.²⁷¹ Auch Ute

²⁶⁶ Ebd., S. 279f.

²⁶⁷ Ebd., S. 281.

²⁶⁸ Ebd., S. 267f.

²⁶⁹ Ebd., S. 272.

²⁷⁰ Ebd., S. 275.

²⁷¹ „Die Bereitschaft, im Feld der Gefangenenbeschäftigung die bestehende Rechtslage und vor allem deren Grauzonen bis zum Letzten auszuschöpfen oder gar zu ignorieren, ist auf der Planungsebene bereits 1915 nachweisbar und war eine Radikalisierung von oben. Die bereits ab 1916 immer härtere, teilweise brutale Durchsetzung des Arbeitszwangs z. B. im Bergbau und in der Kriegsindustrie war deren logische Konsequenz, selbst wenn die leitenden Behörden nicht für jede vor Ort vorgekommene Missachtung der physischen Integrität der kriegsgefangenen Soldaten direkt verantwortlich waren.“ HINZ, Gefangen, S. 316.

Hinz widerspricht damit der These Ulrich Herberts von einer „Radikalisierung von unten“.

Diese je nach Forschungsrichtung und gewähltem Beispiel divergierenden Positionen unterstreichen die Notwendigkeit, zwischen den verschiedenen Gruppen ausländischer Arbeiter zu differenzieren. Ausländisch-polnische Zivilarbeiter waren klarer in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt als etwa niederländische oder italienische Arbeiter. Zwangsarbeiter waren in der Landwirtschaft in der Regel besser gestellt als in industriellen Betrieben oder im Bergbau. Für Kriegsgefangene galten andere, im Laufe des Krieges tendenziell verschärfte, Vorschriften als für zivile ausländische Arbeitskräfte. Zudem lassen sich die hier skizzierten Forschungspositionen mit den Überlegungen zu den Grenzen staatlicher Kontrollbemühungen verbinden, die bereits in den vorangehenden Kapiteln angestellt wurden. Demnach lassen sich einerseits Faktoren benennen, die eine restriktive Dynamik, eine verschärfte Kontrolle und schließlich Entrechtung der ausländischen Arbeiter förderten: Dazu gehörte die wirtschaftliche Situation und der herrschende Mangel an Arbeitskräften während des Krieges. Dazu zählte eine ökonomische Logik, die in den ausländischen Kriegsgefangenen und zivilen Arbeitern primär eine Ressource sah, die es ohne Rücksicht auf die Arbeits- und Lebensbedingungen zu nutzen galt. Und dazu gehörten antipolnische und antijüdische Ressentiments, die sich in einer besonders rücksichtslosen Behandlung dieser Gruppen niederschlugen.

Demgegenüber gehörte zu den Faktoren, die eine solche Dynamik bremsen, das Verhalten der Migrierenden selbst, die eben die Flucht ergriffen oder sich arbeitsunwillig zeigten. Ein weiterer Faktor war der öffentliche Druck auf die Regierung im In- und Ausland, waren die Kosten und der Aufwand, den eine strenge Überwachung mit sich brachte – und war schließlich die im System der Zwangsarbeit selbst angelegte Problematik, dass Arbeitskräfte, die gegen ihren Willen beschäftigt wurden, sich rasch unwillig zeigten. Das Problem war schwer zu beheben. Denn harsche Disziplinierungsmaßnahmen konnten zur Folge haben, dass die Arbeiter protestierten bzw. ihre Arbeitsunlust sich noch erhöhte oder die eigene bzw. die internationale Öffentlichkeit aufmerksam wurde und es zu Spannungen kam. Die Arbeitenden ausreichend zu entlohnen und unterzubringen bedeutete für die Arbeitgeber wiederum höhere Kosten und Mühen. Und eine umfassende Unterbringung in Lagern und eine strenge Bewachung der Arbeiter durch militärisches Personal war kostenaufwendig und mit Blick auf deren Beschäftigung in kleinen Gruppen wenig flexibel. In diesem Konfliktfeld von verschiedenen Interessen und Problemlagen entwickelte sich die Etablierung eines Zwangsarbeitersystems im Ersten Weltkrieg, wobei sich sowohl lokal als auch je nach Arbeitsmarksegment eine je andere Balance zwischen offizieller Politik und örtlichen wirtschaftlichen Bedürfnissen einstellte.

Das Spannungsverhältnis zwischen Arbeitszwang und ökonomischer Effizienz stellte sich den Verantwortlichen dabei nicht ausschließlich beim Einsatz ausländischer Arbeiter. Auch mit Blick auf die deutsche Bevölkerung erwogen die militärischen und zivilen Autoritäten einen Arbeitszwang. Im Sommer 1916 wurden

die Generäle Hindenburg und Ludendorff als Oberste Heeresleitung berufen. Das unter ihrer Führung erlassene Hindenburgprogramm sah die vollständige Ausrichtung der Produktion auf die Kriegsführung vor und zielte darauf ab, die kriegsrelevante Kohleförderung und die Industrieproduktion von Munition und Waffen um das Doppelte, in manchen Bereichen gar um das Dreifache zu steigern. In diesem Zusammenhang sahen sich die Verantwortlichen in erster Linie mit dem Problem der knappen Arbeitskraft und insbesondere einem gravierenden Facharbeitermangel konfrontiert und erwogen einen vor allem von Unternehmerseite wiederholt geforderten Arbeitszwang.²⁷² Der Erlass des Hilfsdienstgesetzes im Dezember 1916 war ein Resultat dieser Erwägungen. Das Gesetz sah eine allgemeine Arbeitspflicht für (zivile) Männer im Alter von 17 bis 60 vor. Aus Arbeitnehmersicht zählte die hohe Fluktuation der Arbeitskräfte zu den zentralen Problemen des industriellen Arbeitsmarktes. Das Hilfsdienstgesetz sollte dem abhelfen, indem es den Arbeitenden erschwerte, ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Schon zuvor hatten Arbeitskräfte in einigen Regionen einen Abkehrschein ihres Arbeitgebers benötigt, wenn sie ihre Stelle wechseln wollten.²⁷³ Mit dem Hilfsdienstgesetz wurden die Abkehrscheine nun überall eingeführt. Dennoch blieb ein Wechsel des Arbeitsplatzes erlaubt, wenn er eine Lohnerhöhung mit sich brachte,²⁷⁴ und die staatlichen Verantwortlichen machten Zugeständnisse an die Gewerkschaften, indem in größeren Betrieben mit über 50 Beschäftigten Arbeitersausschüsse eingerichtet wurden, die sich mit den Belangen der Arbeiterschaft befassen. Anders als im Falle der ausländischen Beschäftigten waren damit im Falle der deutschen Arbeiterschaft der Beschränkung ihrer Rechte durch die ausholende staatliche Regulierung klarer definierte Grenzen gesetzt. Es gab keine Strukturen, die mit dem Zwangssystem, in dem ausländische Arbeitskräfte sich befanden, zu vergleichen gewesen wären. Wie mit den individuellen Arbeitern umgegangen wurde, war damit nicht ausschließlich eine Konsequenz ökonomischer Überlegungen, sondern resultierte stets auch aus einer nationalistischen sowie xenophoben Haltung auf Seiten von Politik, Militär und Verwaltung, derzufolge ausländische Kräfte eher unter Zwang und zu inhumanen Bedingungen beschäftigt werden konnten als deutsche Arbeiterinnen und Arbeiter; zumal man auf deren Unterstützung politisch stärker angewiesen war.

Dabei vermochten das Hindenburgprogramm und das Hilfsdienstgesetz ihre hochgesteckten Ziele nicht zu erreichen, ihr „direkter arbeitsmarktpolitischer Erfolg“ blieb aus.²⁷⁵ Die angestrebte Mobilisierung neuer Arbeitskräfte für die Kriegsindustrie gelang nur begrenzt, und das Problem der hohen Fluktuation von Arbeitskräften blieb bestehen.²⁷⁶ Ungeachtet dessen sind sie dennoch ein Beispiel

²⁷² Vgl. dazu TILLY, Arbeit, S. 142, 148–159.

²⁷³ Ebd., S. 141f.

²⁷⁴ Ebd., S. 151f.

²⁷⁵ Ebd., S. 153–159, hier S. 158.

²⁷⁶ Tilly verweist in diesem Zusammenhang allerdings auf die Komplexität der Frage nach den möglichen Wirkungen des Hilfsdienstgesetzes und formuliert vorsichtig: „Vermutlich ist die Fluktuation durch das Hilfsdienstgesetz nicht beseitigt worden.“ Ebd., S. 155.

dafür, dass der Krieg in Deutschland die Voraussetzung für ein „neuartiges arbeitsmarktpolitisches Engagement des Staates“ schuf.²⁷⁷ Für das Feld der Migrationspolitik war diese Entwicklung bedeutsam, vor allem da sich – wie noch zu zeigen sein wird – das arbeitsmarktpolitische Engagement des Staates in den zwanziger Jahren weiter intensivierte und den Umgang mit Arbeitsmigranten entscheidend beeinflusste.

Doch welches Licht wirft der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte in der Kriegswirtschaft sowie deren Behandlung durch die deutschen Behörden und Arbeitgeber auf die übergreifenden Fragestellungen der vorliegenden Analyse? Wie verhielten sich die deutsche und die britische Politik der Internierung und Beschäftigung ziviler Ausländer zueinander – und inwieweit markierte der Erste Weltkrieg einen Bruch mit der Migrationspolitik beider Staaten?

3. IM NAMEN VON WIRTSCHAFT UND NATIONALER SICHERHEIT: KRIEGSGESELLSCHAFTEN UND IHR UMGANG MIT ZIVILEN AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDERN

The Great War, der große Krieg, wie der Erste Weltkrieg in Großbritannien oftmals genannt wird, bedeutete aus vielerlei Gründen einen globalgeschichtlichen Einschnitt. Infolge des Krieges verschoben sich politische Grenzen, zuvor bestehende staatliche Gebilde zerfielen, andere Nationalstaaten entstanden. Bestehende Formen der politischen Legitimation wichen neuen Modellen. Der Krieg selbst hatte in zuvor ungekanntem Maß auf die kriegführenden Gesellschaften übergreifen und entwickelte sich insofern zu einem totalen Krieg, als die umfassende Mobilisierung kaum einen (politischen, ökonomischen, sozialen) Bereich unberührt ließ.²⁷⁸ Dem Freund-oder-Feind-Schema, das dabei die Kriegführung ebenso wie die Wahrnehmung der extrem nationalistisch eingestellten kriegführenden Gesellschaften strukturierte, fielen in besonderer Weise Ausländer zum Opfer. Sie wurden stärker überwacht, in ihren Rechten und ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, abgeschoben oder interniert und zur Arbeit in der Kriegswirtschaft gezwungen. Darüber hinaus sahen sie sich mit einer Bürokratie konfrontiert, die bestrebt war, eindeutig zwischen Freund und Feind zu trennen – eine Eindeutigkeit in der nationalen Zuordnung, die in vielen Fällen mit dem Selbstverständnis und transnationalen Alltag der Betroffenen brach.

Die dominierende Logik des „für oder gegen uns“ gab ordnungspolitischen Ambitionen und sicherheitspolitischen Ängsten Nahrung, die in den Angehörigen der gegnerischen Staaten mögliche Spione oder Saboteure wähten, die es zu überwachen galt. Infolgedessen verschärften sowohl Großbritannien als auch Deutschland nach Kriegsausbruch die polizeilichen Meldepflichten für Ausländer und beschränkten deren Bewegungsfreiheit. In Großbritannien stellte die einsetzende Registrierung der ausländischen Bevölkerung gegenüber der Vorkriegszeit

²⁷⁷ Ebd., S. 205.

²⁷⁸ Zum Begriff des „totalen Krieges“ siehe die Überlegungen von HINZ, Gefangen, S. 22–26.

eine entscheidende Neuerung dar. Zwar waren bereits vor dem Krieg, angeregt durch den Spionageverdacht gegenüber deutschen Migranten, einzelne Ausländer erfasst und überwacht worden. Eine allgemeine Melde- oder Ausweispflicht bestand aber nicht. Das änderte sich 1914. Überhaupt fungierte der Krieg hinsichtlich der Kontrolle ausländischer Bürger in Großbritannien als Katalysator. Dazu trugen die ordnenden Ambitionen der britischen Bürokratie entscheidend bei. Die zuständigen Ministerien besaßen nunmehr erweiterte Kompetenzen, um Ausländern die Einreise zu verweigern, sie zu erfassen, zu identifizieren, auszuweisen oder zu internieren. Die Zahl der Immigrationsbeamten stieg, und der *information state*, der bürokratische Apparat zur Sammlung und Strukturierung von Wissen über die Bevölkerung, wuchs.²⁷⁹ Im Deutschen Reich hingegen bedeuteten die 1914 erlassenen Melde- und Ausweispflichten und das Ortswechselverbot für „feindliche Ausländer“ insofern eine weniger einschneidende Zäsur, als eine Meldepflicht bereits vor dem Krieg bestanden hatte, und zumindest die ausländisch-polnischen Arbeiter schon vor 1914 in ihrer Freizügigkeit und Arbeitsplatzwahl eingeschränkt waren (wenngleich deren zwangsweise Beschäftigung während des Krieges zweifelsfrei eine Neuerung darstellte). Doch während sich die infrastrukturelle Macht des Staates in Großbritannien mit Beginn des Krieges stark ausweitete, blieb sie im Deutschen Reich eher auf dem hohen Niveau, dass sie bereits vor 1914 erreicht hatte.

Die bald nach Kriegsbeginn einsetzende Politik, männliche zivile Feindstaaten-Ausländer im wehrfähigen Alter zu internieren, folgte in beiden Ländern ebenso sicherheitspolitischen und propagandistischen Erwägungen wie einem militärischen Kalkül: Männer im wehrfähigen Alter waren potentielle Soldaten, die dem Gegner vorenthalten wurden, indem sie in Lager gebracht wurden. Die Internierung verhindert ihr Entweichen in die Heimat, außerdem sollte sie Spionage- oder Sabotageakte vermeiden helfen. Diese sicherheitspolitische Motivation spiegelte sich in den detaillierten Regulierungen des Lageralltags wieder. Sie zeugen von einer bis zum Kriegsende akuten Spionageangst²⁸⁰ bzw. davon, dass den Lagerleitungen aus propagandatechnischen Gründen daran gelegen war, Berichte über die Lagersituation zu kontrollieren. So spielte in den Erinnerungen der Internierten beider Länder die Zensur ihrer Post eine prominente Rolle. Die

²⁷⁹ Für die enge Verbindung zwischen den Ängsten vor *enemy aliens* und der Forderung nach mehr Informationen ist auch die Bemerkung von Eddis im Vorwort zu seinem 1918 erschienenen Spionageroman charakteristisch: „We hear on all sides of the army of hostile aliens in our midst, and we are told that the danger of its presence has been reduced to a minimum by a knowledge of its dimensions, and by the process of internment. Such an assurance, however, ignores the fact that the number of known aliens is insignificant when compared with that of those unknown.“ EDDIS, *That Goldheim*.

²⁸⁰ COHEN-PORTHEIM beschreibt ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Ausländern auch für Holland, wo er sich gegen Ende des Krieges mehrere Monate aufhielt, nachdem er aus einem zivilen Kriegsgefangenenlager in England entlassen worden war: „all foreigners were suspect“. Sie seien vor allem der Spionage verdächtig worden. Umgekehrt wurde weder Hausbediensteten noch Kellnern vertraut, da es sich bei ihnen um Spione der Alliierten handeln konnte. COHEN-PORTHEIM, *Time Stood Still*, S.216f.

Gefangenen beschwerten sich wiederholt über Zensoren, die ihnen bestimmte Passagen nicht durchgehen ließen oder Sendungen konfiszierten. Dabei beschreibt Rudolf Rocker, wie im britischen Lager ein gerade internierter Mitinsasse von seiner Frau das erste Paket erhielt. Sie hatte in einem gefüllten Honigglas eine anzügliche Nachricht an den Empfänger versteckt – offenbar dort platziert, um die intime Mitteilung keinem Dritten zu Augen kommen zu lassen. Der Zensor entdeckte den Zettel und drohte, das gesamte Paket zu konfiszieren, indem er mutmaßte, es könne sich um eine geheime Nachricht handeln.²⁸¹ In Deutschland wiederum durfte Israel Cohen, als er im Zuge eines Gefangenenaustausches Rühleben verließ und über Holland nach England reiste, bis zur holländischen Grenze keine Mitteilungen oder Briefe bei sich tragen.²⁸² Gleiches berichtet Paul Cohen-Portheim, der nach seiner langjährigen Internierung in Großbritannien im Frühjahr 1918 ausreisen und ebenfalls kein beschriebenes Papier mit sich führen durfte.²⁸³ Israel Cohen wiederum musste auf seiner Fahrt in die Gegenrichtung gleich mehrfach seine Habseligkeiten durchsuchen lassen und sich einer Personenkontrolle unterziehen, bevor er nach Holland ausreisen durfte.²⁸⁴ Und auch Rocker berichtet, dass er sich Leibesvisitationen unterziehen musste, bevor er im Rahmen eines Gefangenen-Austauschs Großbritannien in Richtung Holland verließ.²⁸⁵ Offenbar wurde in beiden Ländern befürchtet, dass die „feindlichen Ausländer“ unkontrolliert Nachrichten aus dem Lager schmuggeln und auf diese Weise gefährlich werden könnten.

Überhaupt ähneln sich die Beschreibungen des Lageralltags durch zivile Gefangene in beiden Ländern. Dass sich die britische und deutsche Politik derart entsprach, dürfte zum einen darin begründet sein, dass sie sich im selben rechtlichen und internationalen Rahmen entwickelte. Völkerrechtlich reglementierte die Haager Landkriegsordnung den Umgang mit Kriegsgefangenen, und in beiden Staaten waren bis zu ihrem Kriegseintritt die Vereinigten Staaten, bzw. daran anschließend die Schweiz für die Belange der zivilen Gefangenen zuständig. Neben dem Internationalen Roten Kreuz, das ebenfalls die Situation in den Lagern prüfte, kümmerten sich damit Vertreter derselben neutralen Staaten um die Zivilgefangenen.²⁸⁶ Von dieser internationalen Ebene abgesehen, orientierten sich Großbritannien und Deutschland in ihrem Umgang mit Feindstaaten-Ausländern stets an der Politik des jeweils anderen Staats. Nicht von ungefähr präsentierten sie die

²⁸¹ ROCKER, *London Years*, S. 185. Letztlich vermochte Rocker den zuständigen Kommandanten allerdings davon zu überzeugen, das Paket auszuhändigen.

²⁸² COHEN, *Rühleben Prison Camp*, S. 235, 237f.

²⁸³ COHEN-PORTHEIM, *Time Stood Still*, S. 195. „It must be remembered that we had not been allowed to take any paper of any description with us.“ Ebd., S. 206. Cohen-Portheim durfte zwar nach Holland ausreisen, wurde aber von dort aus bis zum Herbst 1918 nicht weiter nach Deutschland gelassen.

²⁸⁴ COHEN, *Rühleben Prison Camp*, S. 236, 240f.

²⁸⁵ ROCKER, *London Years*, S. 218f.

²⁸⁶ Zur Geschichte der Sorge für Kriegsoffer durch das Rote Kreuz vergleiche das voluminöse Überblickswerk von BUGNION, *Le Comité International de la Croix-Rouge*.

Internierung und Behandlung ihrer Gefangenen stets als eine Reaktion auf die Maßnahmen der gegnerischen Nation. Die Politik beider Länder folgte in dieser Hinsicht einer reziproken Dynamik. Der kriegsinduzierten nationalistischen Logik zufolge, die propagandistisch noch gesteigert wurde, galt in Zeiten der britischen Germanophobie und deutschen Anglophobie die jeweils andere Nation als der Erzfeind schlechthin, so dass auf deren Umgang mit den eigenen Zivilisten spiegelbildlich reagiert wurde. Schließlich reagierte die Behandlung der „feindlichen“ Briten und Deutschen außerdem auf eine ähnliche innenpolitische Gemengelage.

Während im Zeichen der nationalen Sicherheit britischen Zivilistinnen und Zivilisten im Deutschen Reich eine ähnliche Behandlung widerfuhr wie den Deutschen in Großbritannien, unterschieden sich beide Staaten deutlich in der Art und Weise, wie sie ausländische Arbeitskräfte in der Kriegswirtschaft einsetzten. Im Deutschen Reich reagierten die zivilen und militärischen Behörden auf den herrschenden Mangel an Arbeitskräften, indem sie ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter heranzogen, die zumeist unter Zwang beschäftigt wurden. Ein derartiges Zwangsarbeitssystem existierte in Großbritannien nicht. Gegenüber den zu Kriegsende etwa 3 Millionen ausländischen Arbeitskräften, die in der deutschen Landwirtschaft und Industrie beschäftigt wurden, waren in der britischen Wirtschaft vergleichsweise wenige Ausländer tätig – wenngleich das britische Militär immerhin gut 193 500 zivile Arbeitskräfte aus China und dem britischen Empire an der Westfront einsetzte.²⁸⁷

Der massive Unterschied im Hinblick auf die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte resultierte unter anderem aus der divergierenden ökonomischen Situation beider Länder. Deren finanzpolitische und wirtschaftliche Ausgangslage unterschied sich, ebenso wie beide Regierungen in ihrer Wirtschaftspolitik und Kriegsfinanzierung unterschiedliche Wege beschritten.²⁸⁸ In der historischen Literatur ist mehrfach hervorgehoben worden, dass in Großbritannien der Wechsel zur Kriegsproduktion konfliktfreier verlief als in Deutschland. Unter anderem, weil dort die allgemeine Wehrpflicht erst später eingeführt wurde und am Arbeitsmarkt eine größere Fluktuation herrschte, konnte sich die britische Wirtschaft reibungsloser anpassen.²⁸⁹ Auch ist mit Blick auf die deutsche Kriegswirtschaft behauptet worden, die militärischen und zivilen Autoritäten hätten gravierende Fehler bei der wirtschaftlichen Mobilmachung gemacht.²⁹⁰ Ihre Politik sei von Mängeln in der Organisation geprägt gewesen, und ihnen sei es nicht gelungen, politische Kontrolle über die Kriegswirtschaft zu erringen. In Folge dessen

²⁸⁷ SUMMERSKILL, *Western Front*, S. 163.

²⁸⁸ Die deutsche Zivil- und Militärverwaltung hatte mit den Auswirkungen der Seeblockade zu kämpfen, überhaupt war die deutsche Politik, zumal infolge des Hindenburgplans, stärker dirigistisch orientiert als die britische.

²⁸⁹ Siehe diese These bei einer vergleichenden Betrachtung der Situation in den Hauptstädten bei BONZON, *The Labour Market*, S. 164–195.

²⁹⁰ WINTER, *Great War*, S. 280–284. Siehe auch die Zusammenfassung dieser Positionen bei FERGUSON, *Der falsche Krieg*, S. 246–270.

sei die Inflation weiter gestiegen, die Reallöhne seien gesunken bzw. habe eine Umverteilung zur Kapitaleseite hin stattgefunden, und die Krise in der Versorgung der Heimat- wie der Kriegsfront sei vorangeschritten, ebenso wie der Mangel an Arbeitskräften und Ressourcen prägnant geblieben sei. Der britische Historiker Niall Ferguson hat sich wiederum gegen diese Forschungsmeinung gewendet; er bestreitet die These von den gravierenden Organisationsmängeln der deutschen Politik.²⁹¹ Doch jenseits dieser unterschiedlichen Einschätzungen der britischen und deutschen Wirtschaftspolitik ist für die Entwicklung des Zwangsarbeitersystems vor allem wichtig, dass die deutsche Zivil- und Militärverwaltung mit einem höheren Mangel an Arbeitskräften konfrontiert war als die britische. Ihre Bereitschaft, zivile Arbeiter und Kriegsgefangene gegen ihren Willen zu beschäftigen, war eng verknüpft mit einer zunehmend ökonomisierten Kriegsführung, indem der industrialisierte Krieg die wirtschaftliche Produktion und mit ihr die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu einem zentralen Teil des Kriegsgeschehens werden ließ.

Doch gravierend ist in diesem Kontext in erster Linie die mangelnde Bereitschaft zu humanitären Erwägungen. Die voranschreitende Entrechtung der ausländischen Arbeiter lässt darauf schließen, dass Arbeitgeber und Verwaltung in ihnen vornehmlich eine ökonomische Ressource sahen, die es zu nutzen galt. Diese Mentalität lässt sich in die Vorkriegszeit zurückverfolgen. Sie knüpfte, wie gerade der Umgang mit den ausländisch-polnischen Arbeitern zeigt, an bestehende antipolnische und xenophobe Ressentiments an. Zwar wurden die Zwangsmaßnahmen offensichtlich strikter, aber bereits vor 1914 war gerade in Preußen die Bereitschaft groß gewesen, polnische Arbeitsmigranten in ihrer Bewegungsfreiheit und Arbeitsplatzwahl zu beschränken, deren Arbeitskraft aber zu nutzen. Der antipolnische und mitunter auch antisemitische Impuls, der in der Vorkriegszeit die Haltung der preußischen Bürokratie und der Arbeitgeber kennzeichnete, verstärkte sich zu Kriegszeiten.

In Großbritannien spielten dagegen für den Umgang mit ausländischen Staatsangehörigen ökonomische Faktoren eine eher marginale Rolle, wenngleich dort im Rahmen des Krieges jene Arbeitserlaubnisse für Migranten eingeführt wurden, die während der 1920er Jahre als Instrumente einer protektionistischen Zuwande-

²⁹¹ FERGUSON, *Der falsche Krieg*, S. 246–270, v.a. S. 252f. Tatsächlich seien die Entente-Mächte bei Ausbruch des Krieges ökonomisch deutlich im Vorteil gewesen. Vor allem dank Großbritannien war das kombinierte Volkseinkommen der Triple-Entente höher als das der Mittelmächte, ebenso wie deren Anteil an der weltweiten Industrieproduktion, das Militärbudget und das Arbeitskräftepotential. Während Deutschland während des Krieges mit den Auswirkungen des Handelsboykotts, mit ökonomischen Engpässen und einem Mangel an Arbeitskräften zu kämpfen gehabt habe, brachte es die britische Volkswirtschaft zu einem beachtlichen realen Wachstum. Vor diesem Hintergrund argumentiert Ferguson, dass die britischen Autoritäten ihre Vorteile nur unzureichend genutzt, die Deutschen dagegen wirtschaftlich ihre schlechtere Ausgangssituation wettgemacht hätten. Angesichts der „beschränkten Rohstoffbasis“, über die die Deutschen verfügten, sei daher „nicht deren Ineffizienz, sondern im Gegenteil ihre Leistungsfähigkeit bemerkenswert“ gewesen.

runbspolitik dienten. Überhaupt trieb der Krieg in Großbritannien im Namen der nationalen Notlage eine Ausweitung staatlicher Kapazitäten voran, die im Bereich der Migrationspolitik auch nach Kriegsende beibehalten wurden. Noch vor 1914 waren Regierung und Verwaltung eng an die in Gesetzen fixierten Vorgaben gebunden. Nun erlaubten ihnen die bei Kriegsausbruch erworbenen „Ausnahme-Kompetenzen“, unabhängiger von parlamentarischen Kontrollen zu agieren. Erweiterte infrastrukturelle, personelle und finanzielle Ressourcen ermöglichten es ihnen, Strukturen zu installieren, die jede weitere Implementierung politischer Entscheidungen vereinfachten, weil sich der Zugriff der Bürokratie auf die individuellen Bürger erhöhte.

Damit lässt sich festhalten, dass im Rahmen des Krieges die „infrastrukturelle Macht“ des britischen Staats deutlich wuchs.²⁹² Die wachsenden Interventionen im Bereich der Zuwanderungskontrolle fielen in Großbritannien mit einer generellen Ausweitung staatlicher Aktivitäten zusammen. In einer Zeit der proklamierten nationalen Notlage intervenierte der britische Staat in verschiedenen Bereichen des sozialen Lebens mehr als zuvor. Samuel J. Hurwitz hat diese Entwicklung bereits früh mit Blick auf die Kontrolle wirtschaftlicher Prozesse beschrieben.²⁹³ Und wenngleich er betont, dass das Staatswachstum nicht als ein linearer Prozess analysiert werden sollte, hebt auch James E. Cronin in seiner Studie die Bedeutung des Ersten Weltkriegs hervor. 1918, kommentierte Cronin mit Blick auf den bis dahin unerreichten Grad der britischen Staatsexpansion, sei „der begrenzte Staat nur noch eine Erinnerung“ gewesen.²⁹⁴

²⁹² Siehe dazu MANN, *Autonomous Power*.

²⁹³ HURWITZ, *State Intervention*; CRONIN, *War*, S. 65–92. Zu der These eines sich 1918 konsolidierenden *regulatory state* in Großbritannien vgl. MORAN, *The British Regulatory State*, S. 33.

²⁹⁴ CRONIN, *War*, S. 72.

TEIL III: MIGRATIONSREGIME NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

1. MULTIPLE WANDERUNGSKRISEN: MIGRATION ALS INTERNATIONALES UND NATIONALES PROBLEM

Wie das große Tor des Atlantik, das Tor des Landes der Verheißung, das sich selbst als Asyl der Armen und Geknechteten der Welt verkündigte, dröhnend ins Schloss gefallen ist und immer mehr hermetisch zugeriegelt wird, so sind auch an zahlreichen alten und neuen Grenzen in Europa Schlagbäume in Form von Einreiseerschwerungen und Erwerbsbeschränkungen errichtet. Und dies bedeutet, dass sich wieder [...] eine Anstauung drängender Massen an all den ganz oder halb verschlossenen Pforten und Pfortchen vollzieht und sich an allen Ecken und Enden explosionsdrohende Spannungsverhältnisse entwickeln.¹

Mit diesen Worten beschrieben die Bevölkerungstheoretiker Alexander und Eugen Kulischer 1932 unheilverkündend die vorherrschende Wanderungssituation. In ihren Augen war die aktuelle Abwehrhaltung an den nordamerikanischen und europäischen Grenzen eine Folge des Krieges. Ein nicht ausgeglichener „Bevölkerungsdruck“, eine Ungleichverteilung der Weltpopulation hatte demnach den militärischen Konflikt mit verursacht. Die physikalisch-mechanische Bildsprache, die der Analyse der Brüder Kulischer ihre Richtung wies, wird dabei mit ihrer Rede von Zug und Gegenzug, Über- und Unterdruck der Komplexität von Wanderungsbewegungen nur begrenzt gerecht. Dennoch liefern die Brüder mit ihrer Argumentation wichtige Anhaltspunkte, um sich mit der im vorherigen Teil aufgeworfenen Frage nach der migrationspolitischen „Zäsur 1914“ oder der „Zäsur 1918“ zu befassen. Denn ungeachtet ihrer mechanistischen Metaphorik bleibt die These erörterenswert, dass die zu Beginn der 1920er Jahre deutlich verschärften US-amerikanischen Einreisebedingungen auf europäischer Seite Restriktionen nach sich zogen. Oder anders, allgemeiner und als Frage formuliert: Verstärkten sich die verschiedenen Staaten in ihren Abwehrmaßnahmen gegenseitig? Oder war ein verändertes Migrationsaufkommen die Ursache für eine Verschärfung der Politik: die gestiegene Zahl bedürftiger Flüchtlingsgruppen, die infolge der Umwälzungen nach 1918 zu migrieren suchten, von anderen Staaten aber nicht aufgenommen wurden? Waren die fallenden Schlagbäume, die protektionistische Arbeitsmarkt-Politik und die verstärkte bürokratische Kontrolle dies- und jenseits des Atlantik parallele Entwicklungen oder hingen sie zusammen?

Und welche Rolle, um den Fragekatalog weiterzuführen, spielten dabei internationale Vereinbarungen? Die Gebrüder Kulischer forderten, das bestehende

¹ KULISCHER und KULISCHER, Kriegs- und Wanderzüge, S.201f.

„Bevölkerungsproblem“ auf einer supranationalen Ebene zu lösen. Doch ungeachtet von EU und UN bestimmen selbst heute noch primär die Nationalstaaten über die Migrationspolitik. Dennoch wäre zu fragen, ob in den 1920er Jahren die wachsende Zahl internationaler Plattformen – wie der Völkerbund, das International Labour Office oder international besetzte Kongresse – ob diese Institutionen auf eine beginnende Internationalisierung der Politik in der Zwischenkriegszeit hindeuten. Es wäre also zu fragen, ob die nach 1918 ubiquitäre Abwehrhaltung gegenüber Zuwanderern aus parallelen internen Gemengelagen erwuchs, die ähnliche Effekte zeitigten? Oder war der politische Gleichklang in der internationalen Verflechtung der Gesellschaften begründet, darin also, dass die unterschiedlichen Staaten in ihrer Politik voneinander ab- bzw. miteinander zusammenhingen? Diese Fragen gehören ohnehin zu den leitenden Fragestellungen der vorliegenden Studie. Mit Blick auf die zwanziger Jahre gewinnen sie allerdings an Brisanz. Denn während sich die Forschung nicht einig ist, inwieweit das „lange 19. Jahrhundert“ als goldenes Zeitalter der Freizügigkeit gelten kann, bzw. wann, warum und wie die unterschiedlichen Staaten in Migrationsprozesse eingriffen, herrscht mit Blick auf die 1920er Jahre weitgehend Einigkeit: Das Ende des Krieges gilt endgültig als Auftakt einer ebenso protektionistischen wie restriktiven Zuwanderungspolitik.

Als Indikator für diese Wende wird in erster Linie die gewandelte Politik der Vereinigten Staaten angeführt. Die USA hatten bereits mit dem Erlass der rassistisch motivierten Chinese Exclusion Laws 1882, 1892, 1902 und 1904 die Einwanderung beschränkt, indem sie Asiaten die Einreise erschwerten.² Auch zielten, wie im ersten Teil beschrieben, die dortigen Grenzkontrollen in den Häfen darauf ab, sozial unerwünschte Kriminelle, Kranke oder Mittellose abzuwehren. Aber von diesen Vorgaben abgesehen, gelangten Einreisewillige vor 1914 vergleichsweise ungehindert in die Vereinigten Staaten; nicht mehr als ein Prozent der europäischen Migranten wurde von der Einreise ausgeschlossen.³ Im Namen der öffentlichen Sicherheit und animiert durch einen kriegsbedingt erstarkenden Nationalismus mehrten sich mit dem Ersten Weltkrieg jedoch die Abwehrbemühungen. Sichtbares Zeichen dessen war die Tatsache, dass Ausländer seit Juli 1917 einen Pass mitsamt Visum bei sich führen mussten, um einreisen zu dürfen.⁴ Auch hatten die Befürworter einer nativistischen Politik 1917 mit ihrer Forderung Erfolg, einen Lesetest einzuführen. Gerade die seit 1880 stetig wachsende *new immigration* aus Süd-, Südost- und Osteuropa traf in der amerikanischen Gesellschaft auf rassistisch und religiös grundierte Ressentiments.⁵ Davon ausgehend, dass unter ihnen die Analphabetenrate besonders hoch war, hofften die Fürsprecher einer

² NGAI, *Impossible Subjects*, S.38.

³ Zur Herausbildung einer restriktiven Ratio in der amerikanischen Politik vor 1914 vgl. ZOLBERG, *Nation*, S.199–238. Zur chinesischen Immigration und der darauf bezogenen Gesetzgebung siehe ebd., S.175–193.

⁴ ZOLBERG, *Nation*, S.240f.

⁵ NUGENT, *Crossings*, S.158–162.

restriktiven Politik nun mit Hilfe des Lesetests zu verhindern, dass weitere *new immigrants* das Land betraten.⁶

Nach Ende des Krieges vermochten sich die Anhänger nativistischer Positionen endgültig durchzusetzen. Ihnen kam die aktuelle wirtschaftliche Lage zugute. Die amerikanische Wirtschaft hatte generell einen Punkt erreicht, an dem sie eher von einer voranschreitenden Mechanisierung profitierte und weniger als in der Vorkriegszeit von einem Pool ungelernter Arbeitskräfte abhängig war. Zudem setzte 1920 eine etwa zweijährige Rezession ein. Die 1921 und 1924 erlassenen *quota*-Gesetze begrenzten daraufhin nicht nur die absolute Zahl der Einwanderer, sondern differenzierten auch nach deren „Rasse“ und nationaler Herkunft: Die Gesetze legten eine Obergrenze an jährlich zugelassenen Immigranten fest. Zudem schrieben sie deren Zusammensetzung vor, die sich wiederum nach der Zusammensetzung der in den USA ansässigen Ausländer richtete.⁷ So sah die Gesetzgebung von 1921 vor, dass aus jedem europäischen Land nicht mehr als 3% der 1910 in den USA ansässigen Angehörigen der entsprechenden Nationalität einreisen durften.⁸ Das bedeutete de facto, dass die nördlichen und westlichen europäischen Staaten 55%, die süd- und osteuropäischen dagegen lediglich 45% an der zulässigen Gesamtquote erhielten, obschon der Großteil der Migranten schon seit längerem von dort kam. Das richtungsweisende Immigrationsgesetz von 1924, der Johnson-Reed Act, beschränkte die Einwanderung dann weiter auf nicht mehr als 155 000 Personen pro Jahr und orientierte sich am Stand der ausländischen Bevölkerung von 1890.⁹ Der Anteil der süd- und osteuropäischen Immigration sank damit weiter auf 15%. Damit schlossen die *quota*-Gesetze an erster Stelle die *new immigrants* und konkret die polnischen und italienischen Migranten aus; eine arbiträre Regelung, die primär rassistisch und religiös motiviert war.¹⁰

⁶ Außerdem weitete der Kongress 1917 die für chinesische Migranten bereits geltende Zuwanderungssperre auf den gesamten asiatischen Raum aus (*barred Asiatic zone*). Japan und die Philippinen waren hiervon ausgenommen. NGAI, *Impossible Subjects*, S. 37, 46.

⁷ Bzw. nach denen, die im Ausland geboren waren. Für die Bestimmung der Nationalität war das Geburtsland ausschlaggebend. NGAI, *Impossible Subjects*, S. 26.

⁸ Es begrenzte die Zuwanderung auf 355 000 Personen im Jahr. NGAI, *Impossible Subjects*, S. 20; ZOLBERG, *Nation*, S. 253.

⁹ Es durften nun nur 2% der 1890 in den USA ansässigen unterschiedlichen Nationalitäten einreisen. NGAI, *Impossible Subjects*, S. 23; ZOLBERG, *Nation*, S. 258, 260. Der US-amerikanische Delegierte bei der Weltbevölkerungskonferenz 1927 fasste die herrschende Gesetzeslage folgendermaßen zusammen: „The present immigration law provides that in any year no more than two per cent of the number of individuals of any nationality found in the United States in 1890 shall be admitted to the United States. This constitutes each year's quota. The minimum quota is 100. Each immigrant has to apply for an immigration visa, and in doing so he has to give much information about himself and his parents.“ SANGER, *Proceedings*, S. 275.

¹⁰ Außerdem blieben bei der Referenz-Bestimmung der US-amerikanischen Bevölkerung sämtliche als „schwarz“ Kategorisierten außen vor, und Migranten aus afrikanischen Ländern waren de facto von der Einwanderung ausgeschlossen. NGAI, *Impossible Subjects*, S. 26f. Zolberg verweist hingegen darauf, dass die afrikanischen unabhängigen Staaten, ebenso wie diejenigen unter kolonialer Herrschaft, durchaus eine Quote zugeteilt bekamen. ZOLBERG, *Nation*, S. 262. Ngai jedoch argumentiert, dass es zwar für diese Länder ein Kontingent gab, die

Jenseits dessen kodifizierte das Gesetz von 1924 den Ausschluss sämtlicher asiatischer Zuwanderer, indem es die Abweisung von Personen vorsah, die „ineligible to citizenship“ waren. De facto betraf diese Regel alle Migranten aus Ost- und Südasien, denn „die Asiaten“ galten dem zeitgenössischen rassistischen Denken gemäß als nicht assimilierbar und erhielten daher auch nicht die amerikanische Staatsangehörigkeit.¹¹ Damit überlagerten sich in der Politik der Vereinigten Staaten konfessionelle, rassistische und nationale Ausschlusskriterien. Denn während das nach nationaler Zugehörigkeit hierarchisierende *quota*-System in erster Linie auf den Ausschluss der *new immigrants* aus Süd- und Osteuropa abzielte, differenzierte es zugleich zwischen „Weißen“ und „Nicht-Weißen“; es ordnete letztere gar nicht erst einem Herkunftsland zu, sondern schloss sie gleich aufgrund ihrer „Rasse“ aus.¹²

Damit markierten die *quota*-Gesetze tatsächlich einen massiven Einschnitt in der amerikanischen Zuwanderungspraxis.¹³ Und während die Vereinigten Staaten vor Ausbruch des Krieges als wichtigstes Ziel der europäischen Auswanderung dienten, schlossen sie ihre Pforte während der 1920er Jahre wenn nicht vollständig, so doch beinah. Die Gesetzgebung von 1924 reduzierte die Zuwanderung aus Europa auf etwa 15% des Vorkriegslevels.¹⁴ Infolgedessen sahen sich zahlreiche Wanderwillige in eine Warteposition versetzt. Einige von ihnen besaßen bereits die notwendigen Papiere, scheiterten aber an der Einreise, weil just bei ihrem Eintreffen in den USA die Quote erfüllt und sie abgewiesen wurden. Andere warteten darauf, dass die Konsulate ihnen ein Visum ausstellten. Wiederum andere hofften auf einen Wandel in der amerikanischen Politik. Und sie alle hofften in den Durchfahrts- und Abfahrtsländern auf die Ausreise. Da die von den Vereinigten Staaten vorgegebenen Quoten jährlich wechselten und vor der Abfahrt nicht abzusehen war, wann das jeweilige Kontingent erfüllt sein würde – was mitunter einen Wettlauf der Passagierschiffe zur Folge hatte, die die amerikanischen Häfen vor ihren Konkurrenten zu erreichen suchten – waren die Reiseaussichten für Migranten unklar; sie warteten mitunter jahrelang auf ihre Passage.

In Großbritannien strandeten aus diesem Grund Anfang der zwanziger Jahre um die 4 000 osteuropäische Transitreisende. Zwar hatten sie ihre Überfahrt in die Vereinigten Staaten bereits bezahlt, doch war das ohnehin nur kleine Kontingent für den osteuropäischen Raum erfüllt, und sie mussten warten, bis wieder neue Migranten zugelassen wurden. Per Gesetz waren die Schiffslinien für die Versorgung der Transitreisenden zuständig. Die Linien einigten sich mit dem britischen Innenministerium Anfang 1922 darauf, die rund 4 000 Transitmigranten zunächst

Betreffenden aber aufgrund ihrer „Rasse“ von vorneherein abgewiesen wurden. Ein weißer Brite aus Kenia beispielsweise habe einreisen dürfen, aber nicht ein Nicht-Weißer aus diesem Land.

¹¹ NGAI, *Impossible Subjects*, S. 37f., 46.

¹² NGAI, *Impossible Subjects*, S. 27.

¹³ „In the aftermath of World War I, the United States loudly proclaimed to the world its determination to cease being a nation of immigrants.“ ZOLBERG, *Nation*, S. 243.

¹⁴ SKRAN, *Refugees*, S. 25.

in Eastleigh bei Southampton unterzubringen, wo die Companien gemeinsam ein Hostel eingerichtet hatten, um Passagiere vor ihrer Einschiffung zu beherbergen.¹⁵ Zu diesem Zeitpunkt dürfte kaum abzusehen gewesen sein, dass ein Teil der dort Stationierten die folgenden Jahre in einer Art permanentem Transit verbringen würde. 1924 wurde berichtet, dass die Situation im Atlantic Park Hostel in Eastleigh sich schwierig gestaltete.¹⁶ Etwa 1 000 Personen, die sich eigentlich en route nach Amerika befanden, waren dort gelandet. Sie hatten in ihrer Heimat noch unter den alten 3%-*quota*-Gesetzen amerikanische Visa erhalten, und waren von den Schiffsagenturen nach Southampton gebracht worden, um sich einzuschiffen. Doch kurz nachdem die erste Gruppe in England eintraf, verschärften sich die amerikanischen Gesetze, und die Kontingente für russische Staatsangehörige schrumpften. Die in Southampton wartenden Migranten konnten damit lange Zeit nicht damit rechnen, ihr Ziel zu erreichen.¹⁷ Einige gaben die Hoffnung ganz auf, andere blieben in Southampton.¹⁸ Für sie kamen zunächst die Reedereien auf, später erhielten sie Unterstützung durch das Jewish Board of Deputies.¹⁹ Während der folgenden Jahre brachten die Schiffslinien die Wartenden nach und nach in die USA oder in andere Länder.²⁰ Dennoch wurde Eastleigh für einige der 1923 dort Gestrandeten zu einem Wartesaal auf Jahre. Noch 1929 befanden sich 67 von ihnen dort.²¹

Auf ganz ähnliche Weise saßen seit 1923 in Hamburg und Bremen 475 Emigranten fest, die zwar über die nötigen Papiere verfügten, die aber an der amerikanischen Quote für Russen scheiterten. Ihre Wartezeit gestaltete sich ähnlich wie in Eastleigh: Noch im März 1929 befanden sich 33 der verhinderten Reisenden in den norddeutschen Häfen; die letzten konnten erst 1930 abfahren.²² Die in

¹⁵ LMA, Jews' Temporary Shelter, 31st Annual Report. Year ending October 1922, London 1923. Das Hostel erwähnt auch ROCHE, *The Key*, S. 103.

¹⁶ LMA, Jews' Temporary Shelter, 34th Annual Report. Two years ending October 1924, London 1925, S. 8–11.

¹⁷ Vgl. dazu auch LMA, ACC/3121/C/02/001/003, Aliens Committee Minutes, 1919–1924, Treffen am 23. Juni 1924.

¹⁸ LMA, Jews' Temporary Shelter, 34th Annual Report. Two years ending October 1924, London 1925, S. 8–11.

¹⁹ Gemäß eines Berichts des Jews' Temporary Shelter vom 18. August 1926 befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch 180 Personen in Eastleigh, aber die Schiffslinien waren nicht mehr willens, für sie zu zahlen. Da das Home Office generell ihrem Verbleib zustimmte, sofern das Jewish Committee für ihre Unterstützung aufkam, willigte das Jewish Board ein, zu helfen – darauf hoffend, dass viele amerikanische Verwandte ebenfalls aushelfen würden. LMA, ACC/3121/C/02/001/003, Aliens Committee Minutes, 1919–1924, Treffen am 15. September 1926.

²⁰ Tatsächlich vermochte das Shelter bereits für 1925 zu berichten, dass sich die Zahl der in Eastleigh Wartenden von 1 000 auf ca. 300 reduziert hatte. Ein Teil (630) war von den Schiffslinien im Rahmen des *quota* in die Vereinigten Staaten gebracht worden, andere waren nach Argentinien (19) und Palästina (27) gereist, wieder andere (24) nach Russland zurückgekehrt.

²¹ LMA, Jews' Temporary Shelter, 39th Annual Report. Year ending October 1929, London 1930. Vgl. außerdem den Bericht des DAILY EXPRESS, 29. November 1929, zum Schicksal der in Eastleigh verbliebenen Migranten.

²² MAURER, Ostjuden, S. 59f.

den Vorkriegsjahren sowohl in Großbritannien wie in Deutschland ausgeprägte Transitwanderung gen Nordamerika war damit in den zwanziger Jahren deutlich ins Stocken geraten.

Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten ihre Grenzen schlossen, verschärfte in Europa eine nach Kriegsende ohnehin prekäre Wanderungssituation.²³ Das Kriegsgeschehen und die politischen Umbrüche infolge des Krieges bewirkten die Vertreibung, Verfolgung und Flucht von Millionen von Menschen. Viele von ihnen strebten nach Westen über den Atlantik. Als dieser Weg ihnen durch die Gesetze von 1921 und 1924 zunehmend versperrt war, erhöhte das den Druck auf die Regierungen der europäischen Staaten. Gepaart mit den Gebietsveränderungen und Grenzverschiebungen infolge der Friedensverhandlungen hinterließen das habsburgische und ottomanische Imperium in Europa ein schwieriges Erbe. Die zahlreichen Staatsgründungen in Ost- und Zentraleuropa waren begleitet von Prozessen der Entwurzelung und Vertreibung, von Massenflucht und Zwangsmigration. Auf dem Balkan war es bereits 1912/13 zu ethnischen Säuberungen und Umsiedlungsmaßnahmen gekommen. Mit den Kampfhandlungen während des Ersten Weltkriegs fand die Vertreibung von Bevölkerungsgruppen ihre Fortsetzung, und insgesamt belief sich die Zahl der Flüchtlinge auf dem Balkan auf annähernd zwei Millionen.²⁴ Zudem wurden Hunderttausende von Armeniern, die 1915/16 dem Genozid durch die Türken entkommen konnten, zur Flucht gezwungen.²⁵

In Osteuropa flüchteten zu Kriegszeiten Millionen Zivilisten vor den Armeen der Mittelmächte und Russlands. Zugleich veranlassten die russischen Behörden die Deportation bestimmter Minderheitengruppen, in erster Linie von Juden und ethnischen Deutschen.²⁶ Die osteuropäischen Juden waren in den westlichen Grenzgebieten Russlands bereits im Winter 1914/15 zu Opfern systematischer Verfolgungen und Deportationen geworden.²⁷ Ihre Situation verbesserte sich auch nach 1918 nicht; vielmehr markierte das Ende des Krieges den Auftakt für Pogrome und antijüdische Ausschreitungen in Polen, Galizien, Russland und der Ukraine. Fridtjof Nansen, der vom Völkerbund eingesetzte Hochkommissar für Flüchtlinge, bezifferte die Zahl der jüdischen Flüchtlinge im Herbst 1921 auf etwa

²³ Vgl. dazu etwa die allerdings stark sozialdarwinistische Argumentation von J. W. Gregory, der erklärte, die Restriktionen der USA würden „Europa mittels eines verstärkten Bevölkerungsdrucks dazu zwingen, andere Ventile zu finden“. GREGORY, *The Principles*, S. 302.

²⁴ SKRAN, *Refugees*, S. 32.

²⁵ MARRUS, *Die Unerwünschten*, S. 87–93. SASSEN, *Migranten*, S. 105f. Außerdem kam es unter den Auspizien des Völkerbunds zu Zwangsumsiedlungen. Infolge des griechisch-türkischen Krieges (1920–22) wurde im Vertrag von Lausanne 1923 ein Bevölkerungsaustausch beschlossen, im Rahmen dessen etwa 1 350 000 Griechen und 430 000 Türken umgesiedelt wurden. BADE, *Europa*, S. 277.

²⁶ BADE, *Europa*, S. 253.

²⁷ Zudem flohen zu Beginn des Krieges 200 000 bis 300 000 galizische Juden vor den russischen Truppen nach Westen, doch kehrten viele von ihnen später wieder zurück. MARRUS, *Die Unerwünschten*, S. 72–80.

200 000²⁸ – und deren Zahl stieg in der Folgezeit noch weiter an. Auch waren aus Polen während der Kampfhandlungen und den Gebietskämpfen mit der russischen Armee Einheimische vertrieben worden, die dann nach Beendigung der Feindseligkeiten in den entstehenden polnischen Staat zurückkehrten.²⁹ Schließlich zwangen außerdem die Russische Revolution und der Bürgerkrieg schätzungsweise 2 Millionen Russen zur Emigration.³⁰ Die Zahl der Flüchtlinge von dort nahm nach der Niederlage der weißen Truppen und der Hungersnot von 1921 zu. Allein im Deutschen Reich befanden sich 1922/23 rund 500 000 bis 600 000 russische Flüchtlinge.³¹ Im Herbst 1920 hatte die Zahl der russischen Flüchtlinge in Deutschland bei etwa einer halben Million gelegen. Nachdem deren Anzahl in den folgenden zwei Jahren vorübergehend zurückging, stieg sie im Laufe des Jahres 1922 wieder an. Und Großbritannien nahm anfänglich 15 000 russische Flüchtlinge auf, von denen sich aber 1922 schon nicht mehr als 9 000 dort aufhielten.³²

Staatenlosigkeit und Flüchtlingsfrage, die erzwungene Migration von Millionen von Menschen und deren politische Konsequenzen gehörten zu den schwerwiegenden Vermächtnissen des Ersten Weltkriegs. In den zehn Jahren nach Ende des Krieges wuchs die Zahl der Flüchtlinge auf schätzungsweise 9,5 Millionen.³³ Die unübersehbare Brisanz dieses Flüchtlingsproblems führte in den zwanziger Jahren dazu, dass der Völkerbund einen Hohen Flüchtlingskommissar ernannte und die Einführung des sogenannten Nansen-Passes durchsetzte. Ein Teil der Flüchtlinge war im Zuge der politischen Umbrüche und aufgrund exkludierender Staatsangehörigkeitspolitiken zu Staatenlosen geworden. Dieser Umstand erschwerte die Lage der Betroffenen in einer in Nationalstaaten untergliederten Staatenwelt, die sich primär an nationalen Kriterien orientierte. Sie wurden, wie Hannah Arendt mit Blick auf die russischen Flüchtlinge bemerkte, zu den „Vogelfreien“ des 20. Jahrhunderts.³⁴ Staatenlosigkeit, erklärte Arendt in ihren *Elementen und Ursprüngen totalitärer Herrschaft*, sei „das neueste Phänomen“, die Staatenlosen seien „die neueste Menschengruppe der neueren Geschichte. Entstanden aus den ungeheuren Flüchtlingszügen, welche unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg einsetz-

²⁸ MARRUS, Die Unerwünschten, S. 76. Marrus selbst bezieht sich hier auf: Dr. Nansen's Message, in: THE JEWISH GUARDIAN, 14. Oktober 1921.

²⁹ Laut der polnischen Bürokratie kamen bis 1920 etwa 1,25 Millionen Polen zurück. SASSEN, Migranten, S. 102.

³⁰ BADE, Europa, S. 278. Skran spricht von mehr als einer Million russischer Flüchtlinge. SKRAN, Refugees, S. 32f.

³¹ Karl Schlögel spricht davon, dass zwischen 1919 und 1922 fast eine halbe Million russischer Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sei, der Großteil von ihnen nach Berlin. SCHLÖGEL, Berlin Ostbahnhof Europas, S. 31, 78. Bade, der sich auf eine Angabe von Völkerbund und Auswärtigem Amt bezieht, geht von 600 000 aus. BADE, Europa, S. 280. Sassen dagegen spricht von 500 000. SASSEN, Migranten, S. 102.

³² SKRAN, Refugees, S. 35–37. Oltmer hält die Schätzung, dass deren Anzahl sich 1922/23 auf ungefähr 600 000 erhöht hatte, für zu hoch gegriffen. OLTMER, Migration, S. 262f.

³³ SASSEN, Migranten, S. 100.

³⁴ ARENDT, Elemente, S. 601.

ten (...) sind die Staatenlosen (...) das deutlichste Zeichen für die Zerrüttung der Nationalstaaten.“³⁵ Und tatsächlich zeigten sich gerade an Flüchtlingen und Staatenlosen die problematischen Konsequenzen der nationalstaatlichen Herrschaft.

Neben dem Aufkommen einer Flüchtlingsfrage in den zwanziger Jahren sahen sich die am Krieg beteiligten europäischen Staaten mit verschiedenen Problemen konfrontiert. Die Demobilisierung und die Wiedereingliederung von Millionen ehemaliger Soldaten in die Gesellschaft und das Arbeitsleben – allein in Deutschland um die 8 Millionen Männer – gehörte zu den dringlichen Problemen der frühen Nachkriegsjahre. Ähnliches galt für die Repatriierung der Kriegsgefangenen nach Ende des Krieges und die Umstellung von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft. Die vergleichsweise rasch abgeschlossene Auflösung der Truppen und ihre Rückführung waren begleitet von einem längerfristigen Prozess der wirtschaftlichen Demobilmachung, der zahlreiche Arbeiterinnen und Arbeiter in der Kriegsindustrie freisetzte. Das erschwerte die Situation am Arbeitsmarkt. Parallel dazu war Europa dabei, seine weltwirtschaftliche Vormachtstellung zu verlieren: Die Exportzahlen sanken und die Konkurrenz durch außereuropäische Handelspartner wuchs. Hinzu kam, dass die ehemals kriegführenden europäischen Staaten mit Währungsschwierigkeiten zu kämpfen hatten und sich mit einer hohen Inflation konfrontiert sahen, die im deutschen Fall 1923 in eine Hyperinflation mündete.³⁶ Die Jahre nach Ende des Krieges waren geprägt durch eine erhöhte Beschäftigungslosigkeit, und die hohe Arbeitslosigkeit blieb in der Nachkriegszeit ein politisches Problem, das die Stabilität beider Gesellschaften gefährdete. Eine protektionistisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik und die Tendenz zur Abschottung der Arbeitsmärkte stellten Reaktionen auf diese Situation dar.

Zugleich fungierte der Erste Weltkrieg in Großbritannien wie in Deutschland als wichtiger Katalysator für die Herausbildung sozialstaatlicher Strukturen. Zwar knüpfte die Weimarer Republik an entscheidende Reformen aus dem Kaiserreich an und führte vorhandene sozialpolitische Ansätze fort – wie etwa das System der Pflichtversicherungen, der Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung. Dennoch gilt die Gründung der Republik gemeinhin als entscheidende Phase für die Entwicklung des deutschen Sozialstaats.³⁷ Auch in Großbritannien

³⁵ Ebd., S. 577f.

³⁶ Vgl. zu dieser Entwicklung in Deutschland das monumentale Werk von FELDMAN, *The Great Disorder*.

³⁷ Vgl. etwa die Bemerkung von Gerhard A. Ritter, Weimar sei ein „qualitativer Sprung in der Entwicklung des Sozialstaats“ gewesen. Hätte die Sozialpolitik vor 1914 dem Ziel gedient, den bestehenden Obrigkeitsstaat zu stabilisieren, habe der Weimarer Sozialstaat darauf abgezielt, die neue Demokratie sozial abzusichern. Der Sozialstaat sei die „zentrale Kompromiss- und Integrationsformel“ der Weimarer Republik gewesen. RITTER, *Soziale Frage und Sozialpolitik*, S. 69. Ähnlich argumentieren auch SACHSSE und TENNSTEDT, *Geschichte der Armenfürsorge*, Bd. 2, S. 77ff. Alle drei weisen darauf hin, dass die bereits während des Krieges ausgeweitete staatliche Intervention im Bereich der Sozialpolitik einen wichtigen Schritt hin zum weiteren Ausbau eines „Sozialstaats“ (Ritter) oder „Wohlfahrtsstaats“ (Sachsse und Tennstedt) gebildet habe. Neben den Genannten vgl. zur Wohlfahrtspolitik in Weimar außerdem HONG, *Welfare, Modernity, and the Weimar State*.

initiierte der Krieg den weiteren Ausbau wohlfahrtstaatlicher Leistungen. Bereits vor 1914 hatte dort die liberale Regierung begonnen, an Stelle der lokal verwalteten Armenrechtsstrukturen zentral finanzierte und verwaltete soziale Dienste einzuführen, die versicherungsbasiert finanziert wurden.³⁸ Angefangen mit dem Erlass des Unemployment Insurance Act 1920, der die Arbeitslosenversicherung für das Fünffache der zuvor Berechtigten zugänglich machte, setzte sich diese Entwicklung nun nach Ende des Krieges fort.

Obwohl Großbritannien und Deutschland infolge des Krieges von ähnlichen außenpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen betroffen waren, unterschied sich ihre konkrete Situation jedoch in mehrerlei Hinsicht. Großbritannien zählte zu den Kriegsgewinnern, Deutschland zu den Verlierern. Die Grenzen des Deutschen Reichs verschoben sich infolge der im Vertrag von Versailles festgelegten Bedingungen, und infolge der Gebietsabtretungen und Abstimmungen verlor das Deutsche Reich etwa 13% seines Reichsgebiets (die Kolonien nicht mit gerechnet) sowie beinahe ein Zehntel seiner Bevölkerung. Und die doppelte Ausrufung der Republik am 9. November 1918 markierte insofern eine politische Zäsur, als mit Erlass der demokratisch-republikanischen Verfassung Parlament und Parteien an Einfluss gewannen.³⁹ Zugleich trieb das Ende des Krieges in Großbritannien den Demokratisierungsprozess voran. Infolge der Reform Bill von 1918 verdreifachte sich die Wählerschaft und der politische Einfluss der unteren Schichten wuchs, wie überhaupt die Gewerkschaften und die Arbeiterbewegung gestärkt aus dem Krieg hervorgingen.⁴⁰ Zugleich blieb über das Kriegsende hinaus die Koalitionsregierung unter Lloyd George bis 1922 an der Macht, und wenngleich vor allem die Schaffung eines irischen Freistaates 1921 Sprengkraft besaß, waren verglichen mit der Weimarer Republik die politischen Verhältnisse in Großbritannien deutlich stabiler.

Beide Staaten dienten nach 1918 in unterschiedlich hohem Maße als Aufnahmeland für Flüchtlinge und Migranten. Schon aufgrund seiner Insellage kamen nach Großbritannien nur vergleichsweise wenige Personen, die vor der instabilen Lage in Ost- und Südosteuropa flüchteten.⁴¹ Deutschland hingegen nahm einen großen Teil jener russischen Flüchtlinge auf, die der Aufruhr im postrevolutionären Russland zu entkommen suchten.⁴² Das Deutsche Reich entwickelte sich zudem zu einem wichtigen Zielland für jüdische Flüchtlinge, die vor den Pogromen

³⁸ Vgl. dazu v. a. HARRIS, *The Origins*; FRASER, *The Evolution*.

³⁹ Zur Epoche der Weimarer Republik vgl. vor allem PEUKERT, *Die Weimarer Republik*.

⁴⁰ Laut Harry Defries umfasste bei den Wahlen von 1918 die britische Wählerschaft 21,4 Millionen Personen – gegenüber 7,7 Millionen 1910. DEFRIES, *Conservative Party Attitudes*.

⁴¹ Kadish zufolge nahm England lediglich 4000 russische Flüchtlinge auf. KADISH, *Bolsheviks*, S. 91.

⁴² Zeitgenossen schätzten, dass sich 1919 um die 100 000 russische Flüchtlinge in Deutschland aufhielten, und dass deren Anzahl sich 1922/23 auf ungefähr 600 000 erhöht hatte – eine Schätzung, die Oltmer zufolge vermutlich zu hoch gegriffen war. OLTMER, *Migration*, S. 262f.

und der unsicheren Lage in Osteuropa flohen.⁴³ Hinzu kamen die Russland-deutschen und Deutschbalten sowie jene Deutschen, die Polen nach den Gebietsabtretungen von Versailles verließen. Und während in der britischen Kriegsökonomie nach 1914 nur wenige ausländische Arbeiter tätig waren, musste die deutsche Regierung sich nach Kriegsschluss um den Verbleib all jener ausländischen Arbeitskräfte kümmern, die zuvor in der landwirtschaftlichen und industriellen Kriegsproduktion eingesetzt worden waren.⁴⁴

Auf welche Weise und aus welchen Gründen beide Staaten in dieser Situation ihre Tore schlossen, ist Gegenstand der folgenden Analyse.⁴⁵ Dabei befasst sich das eine Kapitel anhand des Pass- und Meldewesens mit den expandierenden Kontrollbemühungen beider Bürokratien und der damit verbundenen Kriminalisierung des irregulären Aufenthalts ausländischer Migranten. Das anschließende Kapitel verfolgt dann anhand der Arbeitserlaubnisse für Ausländer, wie sich in den 1920er Jahren die Nationalisierung der Arbeitsmärkte verstärkte und die Verwaltung von Migrationsprozessen mit einer veränderten Verwaltung des Arbeitsmarktes Hand in Hand ging.

2. REGISTRIERTE MOBILITÄT: DAS PASSWESEN UND DIE SCHAFFUNG DER ILLEGALEN MIGRATION

A) VON DER LESBARKEIT DES REISENDEN: DIE HERAUSBILDUNG DES INTERNATIONALEN PASSREGIMES

„Unter den Hindernissen, die der Reisefreiheit zwischen den Bevölkerungen der verschiedenen Länder entgegenstehen, ist das obligatorische Regime der Pässe und Visa nicht das geringste“.⁴⁶ Mit diesen Worten charakterisierte der italienische Rechtsexperte Egidio Reale in einem Handbuch Anfang der dreißiger Jahre die herrschenden Passvorschriften. Tatsächlich waren Pässe, Visa und ähnliche Identitätsdokumente nach dem Ersten Weltkrieg zu einem festen Bestandteil des Reisealltags geworden.⁴⁷ Zwar gab es Reiseschutzbriefe, Pässe und überhaupt

⁴³ Auch hier ist die konkrete Zahl schwer festzustellen, aber es herrscht in der Regel Einigkeit darüber, dass die preußische Annahme, dass bis 1921 um die 70 000 osteuropäisch-jüdische Flüchtlinge ins Land gekommen waren, ungefähr zutrif. MAURER, Ostjuden, S. 65f., 72–81; HEID, Maloche, S. 60; OLTMER, Migration, S. 240f.

⁴⁴ Siehe dazu den vorherigen Teil. Gegen Ende des Krieges waren zwischen 2,5 und 3 Millionen ausländischer Arbeiter in Deutschland tätig, davon etwa Zweidrittel Kriegsgefangene, deren Repatriierung sich über mehrere Jahre hinzog. OLTMER, Repatriierungspolitik, S. 267–294.

⁴⁵ Vgl. das Eingangszitat, KULISCHER und KULISCHER, Kriegs- und Wanderzüge, S. 201f.

⁴⁶ REALE, Manuel Pratique, S. 8 [eigene Übersetzung].

⁴⁷ Sigismund Gargas, seinerzeit Dozent an der Universität Amsterdam, erklärte gar: „Ja der Zustand vor dem Weltkriege erscheint gerade von (sic) Standpunkt des internationalen Passrechtes geradezu wie ein Märchen.“ GARGAS, Das Internationale Passproblem, S. 18.

Personaldokumente schon sehr viel länger.⁴⁸ Aber in Folge des Ersten Weltkriegs einigten sich die Staaten auf gemeinsame Standards ihrer Passpolitik, und der Besitz eines Passes wurde international für die Überquerung von Staatsgrenzen unerlässlich.⁴⁹

Die „Passportisierung“ der Welt, die flächendeckende Ausbreitung von Pässen, war ein Indikator dafür, wie sehr im Laufe des Krieges die Logik sich gegenseitig ausschließender nationaler Zugehörigkeiten an Bedeutung gewonnen hatte.⁵⁰ Pässe ordneten jede Person einem Staat zu, der als für sie verantwortlich galt, an den sie sich wenden, in den sie einreisen oder in den sie von einem anderen Staat ausgewiesen werden konnte. Zugleich erleichterten es die jeweils mit einem Passfoto ausgestatteten Dokumente, individuelle Personen zu identifizieren: Mithilfe des Portraits, des Namens, des Geburtsdatums und -ortes verzeichneten sie jene Koordinaten, die verwaltungstechnisch die Identität eines Bürgers ausmachten.⁵¹ Sie dokumentierten, dass eine Person existierte und ihre Daten in der bürokratischen Matrix gespeichert waren. Zugleich waren Pässe Ausdruck und Werkzeug einer staatlichen „Monopolisierung der legitimen Mittel der Bewegung“⁵². Staaten erhoben den Anspruch, zwischen legitimer und illegitimer Mobilität zu unterscheiden, und für Reisende war es nur dann legitim, sich in einem staatlichen Territorium zu bewegen, wenn sie von dem betreffenden Staat dazu autorisiert wurden. Das Passwesen gehörte damit – neben Personalausweisen und dem polizeilichen Meldewesen – zu einem ganzen Set von Praktiken, die darauf abzielten, die Identität der eigenen wie der fremden Staatsangehörigen für Verwaltung und Polizei „lesbar“ werden zu lassen.

Anhand seiner Analyse von Standardisierungsprozessen in unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen hat der US-amerikanische Anthropologe James C. Scott die These aufgestellt, dass die „Lesbarkeit“ von Abläufen bei der Etablierung staatlicher Herrschaft ein zentrales Problem darstellte.⁵³ Scott geht es darum, den Wert normierter Information für die staatliche Verwaltung und Herrschaftsausübung hervorzuheben. Anhand so verschiedener Beispiele wie der sowjetrussischen Kollektivierung, der französischen Stadtplanung, der Realisierung der Planungstheorien Le Corbusiers in Brasilien oder der agrarwirtschaftlichen Modernisierung der Tropen untersucht Scott verschiedene Ordnungsutopien und analysiert ihre innere Logik ebenso wie ihr wiederholtes Scheitern. Er unter-

⁴⁸ Vgl. zu dieser Frühgeschichte vor allem GROEBNER, Der Schein der Person.

⁴⁹ TORPEY, *The Invention*; CAPLAN und TORPEY (Hrsg.), *Documenting Individual Identity*; SALTER, *Rights of Passage*.

⁵⁰ David Shearer benutzt den eigentlich unübersetzbaren Begriff *passportization*. SHEARER, *Passportization*, S. 835–881. Zu den allgemeinen theoretischen Implikationen der Dokumentation individueller Identität vgl. v.a. die Einleitung von CAPLAN und TORPEY, *Introduction*, S. 1–12.

⁵¹ Zur Bedeutung der standardisierten Namensgebung in diesem Kontext vgl. CAPLAN, *This or That*, S. 49–66.

⁵² TORPEY, *The Invention*, S. 3–10.

⁵³ Vgl. etwa die Einleitung zu SCOTT, *Seeing*, S. 1–8.

streicht, wie bedeutsam Ordnungs- und Standardisierungsprozesse für die Etablierung von Herrschaftsstrukturen waren: Das Lokale oder Individuelle derart zu ordnen, dass es „lesbar“ wurde und jenseits lokaler Spezifika die kohärente Verwaltung einer größeren Entität erlaubte, erscheint in diesem Zusammenhang als eine zentrale Errungenschaft staatlichen Handelns.

Mit Blick auf das 20. Jahrhundert umreißt Scott dabei in seiner Analyse das Konzept eines „autoritären Hochmodernismus“. Im Kern bestand dieser gesteierte Modernismus in einer umfassenden sozialplanerischen Ambition und der Vision, jeden Aspekt des sozialen Lebens rationalisieren und ganze Gesellschaften umgestalten zu wollen. Zu einem „autoritären Hochmodernismus“ wurde er in einer historischen Situation, in der Staaten die uneingeschränkte Macht besaßen, derartige Ambitionen umzusetzen und in der eine geschwächte Zivilgesellschaft dem nichts entgegen zu setzen hatte.⁵⁴ Interessanterweise führt Scott dabei den Ersten Weltkrieg und insbesondere die deutsche Mobilmachung als Hochphase einer autoritären Plan- und Zwangswirtschaft an. Ihm geht es vor allem darum, in verschiedenen Kontexten die Gefahren simplifizierender/normierender Prozesse, namentlich die Gefahren einer Priorisierung des Zentralen über das Lokale oder des Allgemeinen über das Spezifische hervorzuheben. Ähnlich wie bei anderen Modernisierungskritikern werden auch bei James C. Scott „Rationalisierung“, „Planung“ und „Ordnung“ zu Tropen einer gefährlichen Moderne: zu Instrumenten einer Herrschaft, die sich gegebenenfalls ihre eigene Ordnung schafft und das vernichtet, was ihrem Planungsanspruch entgegensteht. Vor diesem Hintergrund beschreibt er, wie sozialplanerische Visionen wiederholt scheiterten, indem sie die Eigendynamik und Spezifik der Prozesse unterschätzten, die sie zu regulieren suchten. Die Sehnsucht des modernen Staates, die soziale Realität derart zu ordnen, dass sie sich seinem administrativen Zugriff fügte, drohte demnach beständig frustriert zu werden.⁵⁵

Die Thesen James C. Scotts lassen sich auf vielfältige Weise für die Analyse jener Praktiken fruchtbar machen, die nach dem Ersten Weltkrieg in Großbritannien und Deutschland genutzt wurden, um Migranten besser identifizieren und kontrollieren zu können. Aus bürokratischer Sicht wurden Meldepflicht, Visa und Passwesen zu Elementen eines internationalen Regimes der beschränkten Mobilität.⁵⁶ Sie halfen den Autoritäten festzustellen, inwiefern individuelle Migranten einen regulären Status besaßen,⁵⁷ ob sie sich erlaubt oder unerlaubt im Land befanden, welchem Staat sie angehörten und in welches Land sie gegeb-

⁵⁴ Ebd., S. 88f.

⁵⁵ „[T]he modern state, through its officials, attempts with varying success to create a terrain and a population with precisely those standardized characteristics that will be easiest to monitor; count, assess and manage. The utopian, immanent, and continually frustrated goal of the modern state is to reduce the chaotic, disorderly, constantly changing social reality beneath it to something more closely resembling the administrative grid of its observations.“ Ebd., S. 81f.

⁵⁶ Salter spricht von einem „regime of restricted movement“. SALTER, Rights, S. 33.

⁵⁷ Zur wachsenden Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Legalen“ und „Illegalen“ vgl. CAESTECKER, Alien Policy in Belgium.

nenfalls auszuweisen waren. Der Dynamik, die zur Etablierung eines internationalen Passregimes nach dem Ersten Weltkrieg führte, ist dabei in der jüngeren historischen Literatur zunehmend Aufmerksamkeit zuteil geworden.⁵⁸ Für die polizeiliche Meldepflicht jedoch und überhaupt für die Mikroprozesse der Verwaltung von Mobilität kann das kaum gelten. Die Frage, wie Staaten die Visa-, Pass- und Meldepflicht implementierten und inwiefern sie auf diese Weise den Migrationsalltag prägten, sind bis dato nur unzureichend untersucht worden. Insbesondere die Konsequenzen der polizeilichen Meldepflicht haben Historikerinnen und Historiker weitgehend ignoriert.⁵⁹ Das ist insofern erstaunlich, als gerade anhand des Meldewesens deutlich wird, wie sehr die staatlichen Bürokratien im frühen 20. Jahrhundert versuchten, ihr Wissen über die Bevölkerung auszubauen.

Dabei gelten Großbritannien und Deutschland aus heutiger Perspektive als Beispiele zweier entgegengesetzter administrativer Kulturen: In Deutschland besteht seit dem 19. Jahrhundert die allgemeine Meldepflicht. Im heutigen Großbritannien ist dagegen die Einführung der ID-Card ein Konfliktthema *par excellence*. Nach dem Ersten Weltkrieg unterschied sich die Meldepraxis beider Länder jedoch kaum. Das folgende Kapitel befasst sich daher mit den spezifischen administrativen Praktiken, die britische und deutsche Autoritäten einsetzten, um die Mobilität der eigenen und fremden Staatsangehörigen zu dokumentieren und gegebenenfalls zu beschränken. Die Analyse konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf die frühen Nachkriegsjahre.

Gerade im deutschen Fall bilden die Jahre direkt nach Ende des Krieges eine eigene Phase. Während dieser Zeit setzten speziell gegenüber ostjüdischen Migranten Abwehrmaßnahmen ein, die Mitte der zwanziger Jahre dann wieder gelockert wurden. Auch in Großbritannien wurde in den frühen Nachkriegsjahren strikter mit Einreisewilligen verfahren, wenngleich dort namentlich die ausländischen Seeleute erst im Verlauf der zwanziger Jahre in das Zentrum der Kontrollbemühungen rückten. Im Falle des Deutschen Reichs kann in diesem Kontext 1923 als Endpunkt der „frühen Nachkriegszeit“ gelten. Die in diesem Jahr eskalierende Inflation markierte generell einen politischen Wendepunkt; zudem fand die Politik, Migranten bis zu ihrer Abschiebung in Konzentrationslagern zu internieren, im Dezember 1923 ein Ende. In England markierte wiederum die beginnende Amtszeit des konservativ-reaktionären Innenministers William Joynson-Hicks 1924 migrationspolitisch einen wichtigen Einschnitt.⁶⁰ Bevor es im

⁵⁸ Vgl. v.a. SALTER, Rights, S. 77–100; TORPEY, The Invention; ders., Passports, S. 73–91.

⁵⁹ Eine Ausnahme bildet Noiriels Analyse der Meldepflicht für Ausländer in Frankreich während des späten 19. Jahrhunderts. NOIRIEL, Tyrannie, S. 152–165; sowie dessen These, dass die Einführung der *carte d'identité* nach dem Ersten Weltkrieg zentral für die Regulierung der Zuwanderung in Frankreich wurde. NOIRIEL, Immigration, antisémitisme et racisme, S. 307–311. MÜHLBAUER, Kontinuitäten und Brüche, deckt einen langen Zeitraum ab und widmet dem Kaiserreich und der Weimarer Republik nur wenige Seiten. Gleiches gilt für MARENBACH, Die informationellen Beziehungen.

⁶⁰ Zu dieser Zäsur vgl. DEFRIES, Conservative Party Attitudes, S. 90f.

Folgenden also um das britische und deutsche Pass- und Meldewesen mitsamt seinen Implikationen und Konsequenzen geht, muss zunächst das internationale Passregime nach 1918 dargestellt werden, um die internationalen Rahmungen der deutschen und britischen Politik in die Untersuchung mit einzubeziehen.

Während des Krieges waren in beinahe allen Staaten Pässe und Visa eingeführt worden, und das Deutsche Reich und Großbritannien stellten in dieser Hinsicht keine Ausnahmen dar. Die neuen Passvorschriften waren zunächst als provisorische, auf die unmittelbare Kriegszeit beschränkte Maßnahmen gedacht. Sie sollten, wie Deutschland 1914 bei Erlass seiner Vorschriften betonte, nur vorübergehend gelten.⁶¹ Dann einigten sich allerdings anlässlich einer Konferenz des Völkerbunds, die im Oktober 1920 in Paris stattfand, die teilnehmenden Staaten auf gemeinsame Richtlinien für ihre Pass- und Visumpolitik.⁶² Dazu gehörte, dass sie beschlossen, einen uniformen Pass „internationalen Typs“ mit einheitlichen Passgebühren und übereinstimmender Gültigkeit einzuführen, der die Kontrolle in den einzelnen Ländern erleichtern sollte.⁶³ In den folgenden Jahren befassten sich noch eine Reihe weiterer internationaler Konferenzen mit der gemeinsamen Passpolitik.⁶⁴ Stets äußerten die Delegierten bei dieser Gelegenheit den Wunsch, den Passzwang bald abschaffen zu wollen – ihn aber vorerst aus sicherheitspolitischen Gründen beizubehalten. So sprach man sich bei der 1924 in Rom veranstalteten internationalen Konferenz zur Ein- und Auswanderung mehrheitlich dafür aus, die Pässe baldmöglichst wieder abzuschaffen. Außerdem forderten die Delegierten, die Formalitäten bei der Vergabe von Pässen und Visa zu reduzieren, den Antragsprozess zu beschleunigen und die Gebühren zu senken.⁶⁵ Auch bei der Passkonferenz, die der Völkerbund 1926 in Genf einberief, wurde die Abschaffung des Passzwangs gefordert – eine Forderung, deren vehementester Gegner im Übrigen Großbritannien war.⁶⁶ Auf internationaler Ebene wurde damit in den zwanziger Jahre wiederholt das absehbare Ende des internationalen Passregimes behauptet – das de facto aber nie kam. Interessant ist diese Dynamik insofern, als sie bei einer Reihe anderer Maßnahmen ebenfalls zu beobachten war: Während des Krieges erhielten Regierungen außerordentliche Kompetenzen und erließen Ausnahmeregelungen, die in den Nachkriegsjahren mit Verweis auf die herrschende Krisensituation beibehalten wurden und de facto für einen langen Zeitraum bestehen blieben. Die einmal gewährten Ausnahmekompetenzen wurden zu permanenten Kompetenzen.

⁶¹ TORPEY, *The Invention*, S. 112.

⁶² Ebd., *The Invention*, S. 127; SALTER, *Rights*, S. 77. Siehe dazu außerdem REALE, *Régime*, S. 52–59.

⁶³ REALE, *Régime*, S. 55.

⁶⁴ So die Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione, die 1924 in Rom stattfand und die Passkonferenz des Völkerbunds, die 1926 in Genf veranstaltet wurde.

⁶⁵ COMMISSARIATO GENERALE DELL'EMIGRAZIONE (Hrsg.), *Conferenza Internazionale*, Bd. 2: *Lavori della Conferenza*, S. 246. Vgl. auch den Text der Schlussakte, ebd., Bd. 3, Abschnitt II, 4.

⁶⁶ LEAGUE OF NATIONS. ORGANISATION FOR COMMUNICATION AND TRANSIT (Hrsg.), *Passport Conference*, S. 13ff. Vgl. auch REALE, *Régime*, S. 105–116.

Besonders betroffen von dem mittlerweile ubiquitären Passzwang und seinen Implikationen waren staatenlose Flüchtlinge, die über keine Reisepapiere verfügten. Die russische Regierung hatte nach der Revolution zu Beginn der zwanziger Jahre erlassen, dass dem Großteil der Flüchtlinge ihre russische Staatsangehörigkeit entzogen und ihre Reisedokumente entwertet wurden.⁶⁷ Zudem verloren infolge der Staatsbildungsprozesse in Zentral- und Osteuropa zahlreiche Flüchtlinge ihre frühere Staatsangehörigkeit und wurden zu Staatenlosen. Insbesondere die jüdische Minderheit war von dieser Entwicklung betroffen.⁶⁸ Ihre Staatenlosigkeit brachte es mit sich, dass diesen Gruppen die diplomatische Unterstützung durch einen Staat fehlte. Mit Blick auf die Flüchtlingskrise setzte der Völkerbund daher 1921 den norwegischen Forschungsreisenden Fridtjof Nansen als ersten Hochkommissar für Flüchtlinge ein. Nansen war zunächst primär für die russischen Flüchtlinge zuständig und befasste sich, abgesehen von der (letztlich weitgehend scheiternden) Rückführung der Flüchtlinge vornehmlich mit deren mangelnden Reisemöglichkeiten.⁶⁹ Im Sommer 1921 berief er eine Konferenz ein, bei der sich die teilnehmenden Staaten auf ein Reisedokument für die russischen Flüchtlinge einigten, das international als Passäquivalent anerkannt werden und ihnen die Aus- und Einreise erleichtern sollte – den sogenannten Nansen-Pass.⁷⁰ Nachdem sich herausstellte, dass die herrschende Flüchtlingskrise nicht lediglich eine temporäre und revidierbare Kriegsfolge war, setzte sich der Völkerbund ab Mitte der 1920er Jahre zudem stärker für die Integration der Flüchtlinge ein. Die aufnehmenden Staaten begannen damit auf internationaler Ebene nach gemeinsamen Lösungen zu suchen, wenngleich ihre konkrete Politik gegenüber den Migranten weiterhin primär aus internen Interessenlagen erwuchs.

Die Nansenpässe waren für ein Jahr gültig.⁷¹ Sie ermöglichten es ihren Inhabern, auf legale Weise internationale Grenzen zu überqueren, verpflichteten die Staaten aber nicht zu deren Aufnahme. Dennoch dienten sie als erster Schritt auf dem Weg zu einer rechtlichen Anerkennung des Flüchtlingsstatus.⁷² Das änderte freilich wenig daran, dass Staatenlose und Flüchtlinge mit den nationalstaatlichen Bürokratien weiterhin Kämpfe um ihre Pässe, Visa und Personalausweise ausfechten mussten. Eine der bekanntesten Stimmen der russischen Emigration,

⁶⁷ SKRAN, *Refugees*, S. 94, 102. Torpey weist darauf hin, dass dem Großteil der russischen Flüchtlinge mit einem Erlass vom Dezember 1922 die Staatsangehörigkeit entzogen wurde und sie denationalisiert wurden. TORPEY, *The Invention*, S. 124.

⁶⁸ Zu den mit dem polnischen Staatsangehörigkeitsgesetz von 1920 gerade für Juden verbundenen Schwierigkeiten, die polnische Staatsangehörigkeit zu erwerben, siehe MAURER, *Ostjuden*, S. 289f.

⁶⁹ NOIRIEL, *Tyrannie*, S. 84–87.

⁷⁰ Dem ursprünglichen Beschluss der sechzehn teilnehmenden Staaten, dem Großbritannien und Deutschland zugestimmt hatten, schlossen sich bald weitere Staaten an. Ende der zwanziger Jahre waren es mehr als fünfzig. TORPEY, *The Invention*, S. 128. Auch galt der Nansenpass bald für andere Flüchtlingsgruppen, namentlich die Armenier.

⁷¹ Sofern die Betreffenden eine neue Nationalität annahmen, wurden die Pässe ungültig. SKRAN, *Refugees*, S. 105.

⁷² Ebd., S. 116.

Vladimir Nabokov, erklärte später in seinen Erinnerungen, die „physische Abhängigkeit“ der Migranten von dem sie aufnehmenden Staat sei „schmerzlich offenbar“ geworden, „wenn irgendein erbärmliches ‚Visum‘, irgendein teuflischer ‚Personalausweis‘ beantragt oder verlängert werden musste.“ Und von den Nansenpässen für die russischen Emigranten sprach er wenig enthusiastisch als von einem „höchst minderwertigen Dokument von kränklich grüner Farbe“, dessen Inhaber „wenig mehr als ein auf Bewährung entlassener Verbrecher“ gewesen sei.⁷³

Wie hier bei Nabokov angedeutet, wurden Staatenlose und Flüchtlinge von den aufnehmenden Staaten mitunter wie Kriminelle behandelt. Als Bürger, die keiner staatlichen Verantwortung zugeordnet werden konnten, galten sie als jenseits der Gesetze stehend. Sie konnten (offenkundig) nicht in ihre Heimat ausgewiesen werden, und sie konnten nur mit Schwierigkeiten in andere, dritte Staaten abgeschoben werden – was, wie Hannah Arendt in den 1950er Jahren richtig beschrieb, dazu führte, dass einzelne Polizei- und Grenzbeamte die betreffenden Flüchtlingsgruppen heimlich über die Grenze in die Nachbarstaaten schafften.⁷⁴ Arendt ging in ihrer Analyse sogar noch weiter. Sie wies darauf hin, dass, indem ein Staatenloser eine „Anomalie“ darstellte, für die „das Gesetz nicht vorgesorgt“ hatte, er sich nur dadurch normalisieren konnte, dass er ein Verbrechen beging – also gegen eine Norm verstieß, für die das Gesetz vorgesorgt hatte.⁷⁵ Ihr Gedankenspiel veranschaulicht den problematischen Status der Staatenlosen jenseits des Rechts.⁷⁶

Die von Hannah Arendt angesprochene Spannung zwischen Migration, Recht und Legalität charakterisierte allerdings nicht nur das Verhältnis der Staatenlosen zu dem sie aufnehmenden Staat. Vielmehr gewann überhaupt mit der zunehmenden Intervention in Migrationsprozesse die Kriminalisierung und Illegalisierung bestimmter Migrantengruppen an Bedeutung. Was als „illegale“ oder „irreguläre“ Migration konstruiert wird, ist dabei stets Kehrseite dessen, was in einem Staat den herrschenden Gesetzen und Verwaltungsgepflogenheiten zufolge „legal“ ist.⁷⁷ Ein „illegaler Migrant“ ist ein ausländischer Staatsangehöriger, der gegen die

⁷³ NABOKOV, Erinnerung, sprich, S. 376.

⁷⁴ ARENDT, Elemente, S. 592–594.

⁷⁵ „Nur auf dem Weg der Kriminalität, welche eine anerkannte Ausnahme zu der vom Gesetz statuierten Norm darstellt, kann der Rechtlose wieder in eine Lage kommen, in welcher ihm nichts anderes widerfährt als jedem anderen auch, wo er also seine Gleichheit vor dem Gesetz wiedererlangt hat.“ Ebd., S. 594f.

⁷⁶ Ebd., Elemente, S. 597f.

⁷⁷ Auf die problematische Konnotation des Begriffs der „illegalen Migration“, der im aktuellen Diskurs wiederholt mit rassistischen Vorurteilen vermengt wird, ist oft hingewiesen worden. Doch alternativ verwendete Begrifflichkeiten wie die der „undokumentierten“ oder „unautorisierten“ Migration sind spezifischer: Jemand kann gültige Papiere besitzen und regulär eingereist sein, aber dennoch gegen die Aufenthaltsbedingungen verstoßen. Im Folgenden ist daher in der Regel von illegaler Migration die Rede. Zum Problem der Begrifflichkeit siehe NGAI, Impossible Subjects, S. XIX sowie BOMMES, Illegale Migration, S. 95–116, vor allem S. 95f.

Einreise-, Aufenthalts- oder Beschäftigungsregularien eines Staates verstößt. Rechtlich ließe sich illegale Migration daher als eine Residualkategorie verstehen – als eben das, was nicht legal ist. Doch damit wäre über die soziale Dimension wenig gesagt. Denn abgesehen von den rechtlichen Setzungen ist es ihre Strafverfolgung, die illegale Migration als ein soziales Phänomen schafft und den konkreten Status der Betroffenen beeinflusst. In diesem Zusammenhang thematisiert das folgende Kapitel, wie das wachsende Interesse Großbritanniens und Deutschlands, Migranten von der Einreise oder dem bleibenden Aufenthalt abzuhalten, mit einer Kriminalisierung der nicht autorisierten Einreise oder des nicht autorisierten Aufenthalts einherging. In einer Krisensituation wie der unmittelbaren Nachkriegszeit – in der es einerseits viele Migranten gab, andererseits aber die Zahl der aufnahmebereiten Staaten sank – war der Anreiz oder die Notwendigkeit groß, Grenz- und Aufenthaltsbestimmungen zu umgehen. Die Kategorie der „illegalen Migration“ resultierte aus dem Mehr an Regulierungen in diesem Zusammenhang: Eine striktere Politik, die mehr Vorgaben zu einer legalen Einreise oder einem legalen Aufenthalt machte, definierte zugleich präziser den Moment des Nicht-Regulären, Nicht-Legalen. Und diese Dynamik charakterisierte in den 1920er Jahren die britische ebenso wie die deutsche Politik.

B) MELDE-, PASS- UND VISUMSPFLICHT IN GROSSBRITANNIEN

Das Prinzip des verlängerten Ausnahmezustands: Die britische Politik nach Ende des Krieges

I hope I am not specially prejudiced against the Russian Jew, but if I am anxious not again to open the door for Russian immigration, you must attribute it not a little to what you told me a good many years ago of how demoralising an influence you found the Russian Jews to be in East London.⁷⁸

Mit diesen Worten wandte sich Edward Troup, seinerzeit Unterstaatssekretär im Innenministerium, 1920 an den Londoner Richter Chester Jones. Wenngleich sie in ihrer expliziten Wendung gegen jüdische Immigranten ungewöhnlich war, drückte sich in der von Edward Troup formulierten Absicht, die Grenzen für russische Zuwanderer verschlossen zu halten, eine für die damalige Zeit charakteristische Haltung aus. Denn die britische Regierung hoffte während der frühen Nachkriegsjahre zu verhindern, dass jene russisch-jüdischen Migranten wieder einreisten, die das Land während des Krieges im Rahmen der Anglo-Russischen Militärkonvention verlassen hatten. Überhaupt war der Regierung daran gelegen, die Zuwanderung aus Ost- und Zentraleuropa einzudämmen. Nachdem sich vor 1914 die ausländerpolitischen Debatten im Vereinigten Königreich auf die polnischen und russischen Juden im East End konzentriert hatten, blieb die dortige

⁷⁸ TNA, HO 144/1624/400005/03, Brief von Edward Troup an Chester Jones, Magistrate, 4. März 1920.

Community nach 1920 im Fokus der politischen Diskussionen.⁷⁹ Begleitet wurde dieses Misstrauen von einer weiterhin virulent germanophoben Stimmung, die sich gegen die deutschen, ehemals „feindlichen“ Ausländer richtete. Außerdem beeinflussten nach 1918 rassistische Ressentiments und die Logik der britisch-imperialen Herrschaft die diskriminierenden Maßnahmen gegenüber chinesischen Migranten und den sogenannten ausländischen farbigen Seeleuten.⁸⁰

Dabei hatte sich mit dem Ende des Krieges die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in Großbritannien verändert: Indem die Kriegsgefangenen abtransportiert wurden, indem Flüchtlinge vom Kontinent kamen und indem die „normale“ Wanderungsdynamik der Friedenszeit wieder einsetzte. Direkt nach Kriegsende leitete die britische Regierung die Demobilmachung ihrer Soldaten ein und begann mit der Repatriierung der Kriegsgefangenen, die im Falle Großbritanniens vergleichsweise zügig gelang. Sie bemühte sich zudem darum, die etwa 120 000 belgischen Flüchtlinge, die sich noch im Land aufhielten, rasch zu repatriieren. In Abstimmung mit der belgischen Regierung verließ im November 1918 das erste Schiff mit belgischen Flüchtlingen Großbritannien, die meisten übrigen kehrten während der folgenden sechs Monate in ihr Heimatland zurück.⁸¹ Davon abgesehen verblieben einige der westindischen und indischen Soldaten, die auf britischer Seite gekämpft hatten, im Vereinigten Königreich, ebenso wie ein Teil der schwarzen zivilen „kolonialen Arbeiter“, die nach 1914 in der britischen Schiffsindustrie, Waffen- und Chemieproduktion gearbeitet hatten.⁸² Um wie viele Personen es sich dabei handelte, ist schwer festzustellen. Vage ist von „mehreren Tausend“ die Rede.⁸³ Hinzu kamen etwa 3 000 bis 4 000 chinesische Seeleute, die während des Krieges in der Schifffahrt oder in der Kriegsindustrie beschäftigt waren. Die Mehrzahl dieser Migranten kam aus verschiedenen Teilen des britischen Empire, und rechtlich machte sie das zu britischen Untertanen. Das hielt die Behörden, wie später zu untersuchen sein wird, jedoch nicht davon ab, sie wie Nicht-Briten zu behandeln.

Es ist charakteristisch für die abwehrende Haltung der britischen Regierung in dieser Zeit, dass sie nach 1917 wenig geneigt war, russische Flüchtlinge oder über-

⁷⁹ CESARANI, *An Alien Concept*, S. 25–53; ders., *Anti-Alienism*, S. 5–29. Cesarani spricht von einem *anti-alien sentiment*, das vollkommen mit den Juden in Zusammenhang gebracht wurde. Ebd., S. 22. Kadish geht davon aus, dass sich zwischen 1917 und 1921 der Antibolschewismus und eine ältere Linie des *anti-alienism* vermischten. KADISH, *Bolsheviks*, S. 44–54.

⁸⁰ HOLMES, *John Bull's*, S. 112–114; PANAYI, *Enemy*; EVANS, *Regulating the Reserve Army*, S. 86–106. Zum imperialen Kontext der Feindseligkeit gegenüber Schwarzen im Großbritannien der Nachkriegszeit vgl. ders., *Across the Universe*, S. 59–88.

⁸¹ HOLMES, *John Bull's*, S. 101. Holmes führt an, dass 1911 4 794 Belgier in Großbritannien gezählt worden seien, wohingegen es 1921 9 892 waren. In Teilen dürfte diese Differenz auf die belgischen Flüchtlinge zurückzuführen sein.

⁸² HOLMES, *John Bull's*, S. 88–90.

⁸³ LITTLE, *Negroes in Britain*, S. 194. Siehe dazu auch FRYER, *Staying Power*. Ron Ramdin setzt die Zahl allerdings sehr viel höher an und spricht von einer Community von etwa 20 000: „By the end of the war, there were an estimated 20 000 black people in Britain, a presence which was unacceptable to the returning white soldiers and sailors, especially in the port communities.“ RAMDIN, *Reimagining*, S. 141.

haupt russische Migranten aufzunehmen. Intern begründete sie diese Haltung unter anderem damit, dass sich die vor 1914 eingereisten Migranten, namentlich die polnischen und russischen Juden, während des Krieges als illoyal erwiesen und sich nicht zum Militärdienst in der britischen Armee gemeldet hatten. Charakteristisch dafür ist ein interner Briefwechsel zwischen dem Innenministerium und dem Auswärtigen Amt, in dem Sir George Cave Ende des Jahres 1917 bemerkte: „It has to be borne in mind that even in peace time the Russian refugees formed a very undesirable element in the community, and recent events have shewn (sic) them to be a burden and danger in time of war.“⁸⁴ Wie der bereits zitierte Vladimir Nabokov, der mit seiner Familie 1919 in London eintraf, kamen infolge von Revolution und Bürgerkrieg dennoch russische Flüchtlinge in das Vereinigte Königreich.⁸⁵ Es waren jedoch deutlich weniger als in Deutschland oder Frankreich. Von den rund 15 000 russischen Flüchtlingen, die sich 1921 in Großbritannien aufhielten, blieben die meisten nur kurze Zeit und wanderten dann weiter. Bereits 1922 hielten sich nicht mehr als 9 000 russische Flüchtlinge dort auf, 1930 waren es nur noch etwa 4 000.⁸⁶

Dem Zensus von 1921 zufolge hatte sich die Anzahl der Ausländer in England und Wales gegenüber der Vorkriegszeit deutlich verringert. Während 1911 deren Zahl mit 284 830 Personen angegeben wurde, erklärten bei der Volkszählung im Jahr 1921 noch 228 266, im Ausland geboren und keine britischen Untertanen zu sein.⁸⁷ Von den dann insgesamt 230 134 Personen nicht-britischer Herkunft kamen die meisten aus Russland und aus Polen (*siehe Tabelle 6*). Im Vergleich zur Vorkriegszeit hatte sich dagegen die deutsche Community deutlich verkleinert. Während die Deutschen 1911 noch gut 18% der ausländischen Bevölkerung in England und Wales stellten, war ihr Anteil zehn Jahre später auf gut 5% gesunken; eine Entwicklung, die in erster Linie auf die aggressive Politik gegenüber den „feindlichen Ausländern“ im Laufe des Krieges zurückzuführen war.

⁸⁴ NA, HO 45/11068/374355/1, Schreiben vom 21. Dezember 1917, im Auftrag von George Cave an Balfour (die wiedergegebene Meinung entspricht der von Cave). Cave war von 1916–1919 Home Secretary.

⁸⁵ NABOKOV, Erinnerung, sprich, S. 340f.

⁸⁶ HOLMES, John Bull's, S. 88; SKRAN, Refugees, S. 35–37. An den internationalen Bemühungen um eine Lösung der „Flüchtlingsfrage“ im Falle der russischen Flüchtlinge beteiligte sich die britische Regierung dennoch, unter anderem auch deshalb, weil sie während des Bürgerkriegs Teile der Weißen Armee unterstützt hatte und sich später gezwungen sah, einige dieser russischen Soldaten aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund unterstützte die Regierung die Versuche des Völkerbunds, eine Repatriierung der russischen Flüchtlinge in die Sowjetunion zu arrangieren. An erster Stelle betraf das die im Herbst 1920 nach Konstantinopel transportierten Soldaten der Armee Wrangels, über 130 000 Personen, für die alliierte Truppen sorgen sollten, die sich von der Aufgabe jedoch rasch überfordert sahen. MARRUS, Die Unerwünschten, S. 70. SKRAN, Refugees, S. 89, 149–156. Zur Aufnahme der Flüchtlinge in Großbritannien selbst vgl. die Verhandlungen in TNA, HO 45/11068/374355/94.

⁸⁷ Census of England and Wales 1921. General Report with Appendix, London 1927, S. 150, 152.

Herkunftsland (dem angegeben Geburtsort folgend)	Anzahl	Anteil an der ausländischen Bevölkerung insgesamt (in Prozent)
Russland (mitsamt Finnland)	49 360	21,5
Polen	35 536	15,5
Frankreich	23 659	10,4
Vereinigte Staaten	19 171	8,3
Italien	19 098	8,3
Deutschland	12 358	5,4
Belgien	9 681	4,2
Schweiz	8 965	2,9
Niederlande	7 426	3,2
Dänemark	4 700	2
Schweden	4 425	1,9
Norwegen	3 534	1,5
Spanien	3 292	1,4
Griechenland	2 432	1,1
China	2 419	1,1
Türkei (mitsamt Armenien)	1 016	0,4
Portugal	968	0,4
Andere europäische Länder	10 677	4,6
Afrika	655	0,3
Amerika (ohne die Vereinigten Staaten)	3 559	1,5
Asien (ohne China und Armenien)	4 394	1,9
Auf See ⁸⁸	1 868	0,8
Nicht angegeben	941	0,4
Insgesamt	230 134	100

Tabelle 6: *Die Herkunft ausländischer Staatsangehöriger in England und Wales gemäß der Volkszählung von 1921 (dem angegebenen Geburtsort entsprechend).*⁸⁹

Dass sich die ausländische Bevölkerung in Großbritannien nach 1914 bzw. nach Ende des Krieges verkleinert und nicht vergrößert hatte, führt vor Augen, dass eine striktere Migrationspolitik, wie Großbritannien sie in dieser Zeit betrieb, keineswegs immer eine Reaktion auf ein de facto erhöhtes Migrations- und Flüchtlingsaufkommen darstellte. Die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen war gesunken, nicht gestiegen. Die restriktive Dynamik hing vielmehr mit einer Reihe anderer Faktoren zusammen – mit den wachsenden sozialen Spannungen etwa, mit der wirtschaftlichen Entwicklung oder mit einer noch immer in Freund-Feind-Kategorien denkenden nationalistischen Gesellschaft.

⁸⁸ Diese Angabe wurde von den Zensusverantwortlichen noch kommentiert. Demnach war von den 1 868 auf See Geborenen in 1 755 Fällen die Nationalität nicht angegeben worden, wenngleich die Mehrheit von ihnen wohl britische Staatsangehörige waren. Ebd., S. 154.

⁸⁹ Angaben entsprechend des Census of England and Wales 1921, ebd., S. 154.

Die britischen Medien und das Parlament waren sich nach dem Ende des Krieges weitgehend einig in ihren Forderungen nach verschärften Zuwanderungskontrollen. Im Zuge der stark nationalistisch aufgeladenen Stimmung zu Kriegsausbruch hatten die Grenzbeamten und Minister im August 1914 weit gefasste, und der Kontrolle des Parlaments weitgehend entzogene Kompetenzen erhalten, um die sogenannten *enemy* und *friendly aliens* im Land zu überwachen. Mit dem Aliens Restriction Act von 1919 und der Aliens Order von 1920 blieben diese Vorgaben nach Kriegsende beinahe uneingeschränkt in Kraft. Die Grenzbeamten besaßen damit weitreichende Kompetenzen, um Einreisewilligen den Zutritt zu versagen, während zugleich die in der Vorkriegspraxis noch üblichen Immigration Appeal Boards ihre Arbeit nicht wieder aufnahmen. Anders als vor 1914 wurde nach dem Ersten Weltkrieg rechtlich nicht mehr zwischen asylsuchenden und anderen ausländischen Migranten differenziert.⁹⁰ Pässe und Visa waren obligatorisch, außerdem bedurften zuziehende Arbeitswillige einer Arbeitsgenehmigung, um ins Land zu gelangen.⁹¹ Innerhalb des Landes galt die polizeiliche Meldepflicht, und ausländische Staatsangehörige mussten ein Registration Certificate (eine Art Personalausweis) besitzen. Offiziell motivierten vor allem sicherheitspolitische Bedenken die Beibehaltung etwa der Meldepflicht, bzw. begründeten protektionistische Forderungen nach einem „Schutz des nationalen Arbeitsmarkts“ die Beschränkungen für Arbeitsmigranten. Zudem sollten Ausländer, die bolschewistischer Neigungen verdächtig schienen, von der Einreise abgehalten werden. Anders als vor 1914 konnte der britische Innenminister dabei selbständig und ohne, dass gegen die betreffende Person zuvor ein Gerichtsurteil ergangen war, deren Ausweisungen verfügen. Hinzu kam, dass die konkreten Entscheidungen der Ministerialverwaltung und der ihr nachgeordneten Grenz- und Polizeibeamten für die politische Öffentlichkeit nach 1919 weniger transparent waren: Vor 1914 hatte der Innenminister dem Parlament jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und die angeordneten Ausweisungen vorgelegt. Nach 1919 war er zu einem derartigen Bericht nicht mehr verpflichtet.⁹²

Anders als 1905 basierte die britische Zuwanderungspolitik nach dem Krieg nicht mehr auf einem Gesetz, das den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess durchlaufen hatte, sondern auf Orders in Council, einer Form der „untergeordneten“ Gesetzgebung, deren Vorgaben in einem beschleunigten Verfahren vom Parlament nicht im Einzelnen diskutiert wurden. Mit der Verabschiedung des Aliens Restriction Act hatte das Parlament 1914 einer Art Rahmengesetz zugestimmt, das der Regierung weitgehende Interventionsmöglichkeiten zugestand.

⁹⁰ DUMMETT und NICOL, *Subjects, Citizens, Aliens*, S.146f.

⁹¹ Parl. Pap. (Commons), 1928/1929, Bd. XVI. Memorandum by the Minister of Labour on the procedure regulating the entry of foreigners for employment in Great Britain, S.513-518. Zum System der Arbeitserlaubnisse siehe das folgende Kapitel.

⁹² In den *Annual Statistics in regard to aliens who entered and left the United Kingdom*, die dem Parlament vorgelegt wurden, ebenso wie in den *Quarterly Returns of Alien Passengers* finden sich keine Angaben zu den Ausweisungen, ebenso wenig gab es einen separaten Bericht des Innenministers dazu.

Die konkrete Politik formulierte sie dann in einer Reihe von Orders in Council. Auf ähnliche Weise fungierte der Aliens Restriction Act von 1919 als übergeordnetes Mantelgesetz, das der Exekutive bei der Formulierung und Ausführung ihrer Politik eine relative Autonomie vom Parlament gewährte.⁹³ Zuwanderungspolitik wurde damit weiterhin auf der Grundlage von Rechtsverordnungen betrieben.⁹⁴ Das Parlament stimmte lediglich jedes Jahr über die Beibehaltung und einjährige Verlängerung der Gesetzgebung von 1919/1920 ab, die damit ihren temporären Charakter behielt. Schon bei Einführung des Aliens Restriction Act im August 1914 hatte Innenminister McKenna gegenüber dem Unterhaus erklärt, die erweiterten Kompetenzen der Regierung sollten lediglich auf den akuten „Zustand nationaler Gefahr oder schwerer Notlage“ beschränkt bleiben.⁹⁵ Es war daher nur konsequent, dass nach 1918 die britischen Autoritäten den Fortbestand ihrer Politik rechtfertigten, indem sie die Gegenwart als eine Zeit fortwährender Unruhen und schwerer Notlagen zeichneten. In einem internen Memorandum des Innenministeriums vom Mai 1924 hieß es mit Blick auf die Zuwanderungspolitik, dass die Anpassungsfähigkeit des gegenwärtigen Systems genau das sei, was benötigt würde angesichts der unbeständigen politischen Verhältnisse in Europa: „The elasticity and adaptability of the present system is exactly what is wanted in the present unsettled condition of the world, and in particular of Europe from which comes the pressure in mass of aliens seeking to improve their fortunes by removing to the United Kingdom.“⁹⁶

Zwar war die Flüchtlingskrise im Vereinigten Königreich weit weniger zu spüren als beispielsweise in Frankreich oder dem Deutschen Reich.⁹⁷ Dennoch evozierten die Befürworter einer strikten Zuwanderungspolitik wiederholt das Szenario eines ungehemmten Zustroms unerwünschter Migranten, die nach Großbritannien einzureisen und die Insel zu überschwemmen drohten – sofern eben die Regierung keine Gegenmaßnahmen ergriff. Ein derartiges Krisenszenario, das von einem möglichen Notstand durch eine massenhafte Zuwanderung aus dem Osten ausging, half die von Gerichtsentscheidungen und Gesetzgebung vergleichsweise unabhängige Macht der Exekutive zu rechtfertigen. So begründete 1923 der Autor eines internen Memorandums die Macht des Innenministers,

⁹³ Zur Debatte im Parlament siehe Parl. Deb. (Commons), 1919, Bd. 114, 15. April 1919, 2747ff. Vgl. dazu auch ROCHE, *The Key*, S. 89–96.

⁹⁴ Diese Entwicklung beschrieb der Parlamentarier Sir John Butcher treffend mit den Worten: „The vice of the Bill is that it throws the whole duty and right of legislation by Order in Council upon the Minister, and Parliament stands by and hands over its duties to the Minister.“ Nach ROCHE, *The Key*, S. 94.

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ TNA, HO 45/24765/17, Memorandum in Vorbereitung auf das Home Office Vote im Parlament, 13. Mai 1924.

⁹⁷ Das Jews' Temporary Shelter, das sich während des Krieges besonders für Flüchtlinge eingesetzt hatte und nach 1918 eine Anlaufstelle für (insbesondere jüdische) Migranten aus Ost- und Mitteleuropa blieb, berichtete für 1919/20, 2 876 Personen aufgenommen zu haben sowie 3 193 Personen im Jahr 1920/21. Diese Zahlen unterschieden sich kaum von den Vorkriegszahlen: 1910/11 hatte das Shelter 2 472 Personen aufgenommen.

Ausweisungen unabhängig von einer Gerichtsentscheid anzuordnen, mit dem Hinweis darauf, dass die Vorgaben des Aliens Act von 1905 nicht ausreichten, um die „Flut von Unerwünschten aufzuhalten, die aus den Unruheregionen in die UK strömen“.⁹⁸ Indem sie auf solche Weise vor einer massenhaften Zuwanderung Unerwünschter vom krisengeschüttelten Kontinent warnten, rechtfertigten die britischen Autoritäten die bestehenden Ausnahme-Kompetenzen der Exekutive.

In Auseinandersetzung mit Carl Schmitts – nicht von ungefähr im historischen Kontext der frühen Zwischenkriegszeit entstandenen – Überlegungen zum Ausnahmezustand sowie dessen Diktum, dass „Souverän sei, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“, hat sich Giorgio Agamben in seinen rechtsphilosophischen Reflektionen intensiv mit dem Ausnahmezustand als einer Suspendierung der geltenden Rechtsnorm und als Provisorium zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Krisensituationen befasst. Er versucht in diesem Zusammenhang über die Versuche Schmitts hinauszugehen, den Ausnahmezustand über die Figur des Souveräns und dessen Entscheidungsmacht in der Rechtsordnung zu verankern.⁹⁹ Demnach ist per Gesetz der Souverän derjenige, der außerhalb des Rechts steht, da er über den Ausnahmezustand entscheidet – womit er per Gesetz derjenige ist, der außerhalb des Gesetzes steht – womit sich außen und innen aufheben. In diesem Sinne ist die Souveränität eine „Schwelle der Ununterschiedenheit [...] zwischen Gewalt und Gesetz.“¹⁰⁰ Demgegenüber begreift Agamben nun den Ausnahmezustand eher als anomischen, als leeren rechtsfreien Raum. Er beschreibt ihn als „eine Zone der Anomie, in der alle rechtlichen Bestimmungen – und insbesondere die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat selbst – deaktiviert sind“, und geht von einem Spannungsfeld aus, in dem das Recht sich spaltet in „reine Geltung ohne Anwendung“ und „reine Anwendung ohne Geltung“.¹⁰¹ Ihm geht es darum, den Blick auf einen Ausnahmezustand in Permanenz zu werfen, den er historisch grob in der Zeit seit dem Ersten Weltkrieg ansiedelt.¹⁰² Der (kriegsbedingte) Ausnahmezustand als eine zeitlich wie räum-

⁹⁸ „The statement that this power was created by the emergencies of war time is only part of the truth. In most European countries it has become necessary [...] to establish a stricter control over aliens, and in the present unsettled state of Central and Eastern Europe the continuance of this control is a necessity for this country. The provisions of the Act of 1905 would be quite inadequate to stem the tide of undesirables flowing from the various disturbed centres to the UK, and a system has to be maintained for the exclusion of destitute aliens, aliens looking for work, criminals, revolutionists, etc., and for keeping some check on the activities of aliens already admitted or resident here.“ TNA, HO 45/24765/5, Memorandum in Vorbereitung auf ein Treffen mit einer Delegation des Board of Deputies of British Jews, 29. Mai 1923. Siehe eine ähnliche Argumentation in einem Memorandum, das zur Vorbereitung auf das Home Office Vote diente, bei dem das Innenministerium dem Parlament die Aliens Order von 1920 vorlegte, um sie bestätigen und verlängern zu lassen. TNA, HO 45/24765/17, Memorandum in Vorbereitung auf das Home Office Vote im Parlament, 13. Mai 1924.

⁹⁹ AGAMBEN, Ausnahmezustand.

¹⁰⁰ AGAMBEN, *Homo sacer*, S. 46.

¹⁰¹ AGAMBEN, Ausnahmezustand, S. 62, 72f.

¹⁰² AGAMBEN, *Homo sacer*, S. 48.

lich begrenzte Suspendierung des geltenden Rechts drohe demnach zu einem ausufernden, permanenten Zustand zu werden und mit der normalen Ordnung zusammenzufallen.

Wenngleich die Überlegungen Agambens allgemein gehalten und philosophischer Natur sind, lassen sie sich in mehrerlei Hinsicht auf die Situation im Deutschen Reich und in Großbritannien nach Ende des Ersten Weltkriegs beziehen. In beiden Staaten spielte für die Rechtfertigung restriktiver Kontroll-, Inhaftierungs- und Abschiebemaßnahmen die argumentative Figur eine Rolle, dass der auch nach dem Ende des Krieges noch herrschende Ausnahmezustand die Beibehaltung einer interventionistischen Politik und die weitgehende Suspendierung rechtsstaatlicher Mechanismen rechtfertigte. Wie sehr ein ursprünglich als provisorisch deklarerter Zustand sich dabei verstetigen konnte, wird schon daran deutlich, dass die britischen Ausnahmekompetenzen, wie sie der Aliens Act von 1919 gewährte, bis zum Jahr 1971 alljährlich verlängert wurden. Der ursprünglich zur Rechtfertigung der Anordnung herangezogene „nationale Notstand“ überdauerte damit letztlich fünfzig Jahre.

Regierungs- und Verwaltungsmitglieder waren nicht gewillt, die erweiterte Macht, die ihnen während des Krieges zur Verfügung gestanden hatte, in Friedenszeiten aufzugeben. Eine derartige Logik bürokratischer Selbstperpetuierung zeigte sich beispielsweise an der Fortführung des Central Alien Register. Während des Krieges war die polizeiliche Meldepflicht für britische und nicht-britische Staatsangehörige eingeführt worden, und ein zentrales Register führte die lokal gemeldeten Daten zusammen.¹⁰³ Nach 1918 stellte sich dann die Frage, ob es überhaupt sinnvoll war, eine derartig zentralisierte Erfassung von Daten ausländischer Staatsangehöriger beizubehalten. John Pedder, im Innenministerium mit Zuwanderungsfragen betraut, äußerte sich hierzu mit den Worten:

I submit with confidence that the conception of a Central Register is sound: that the Register is a necessary part of the equipment of the Home Office and Police for the purpose of controlling aliens: that the Home Office cannot afford: a) to be deprived of the information which the Register does or can afford in the regard to the numbers, nationality and location of aliens in this country, or b) to withdraw from the various police forces the stimulus and guidance in their work of registering and supervising aliens which the Register affords, and that the Register if properly staffed and housed is capable of giving good value for a moderate expenditure.¹⁰⁴

Insofern waren es unter anderem die Mitglieder der Ministerialbürokratie, die sich nach Ende des Krieges massiv für eine Beibehaltung der ihnen 1914 verliehenen Kompetenzen einsetzten und insofern dazu beitrugen, dass sich die Kontrollstrukturen aus Kriegszeiten nach 1918 verfestigten. Hatte es nur wenige Jahre zuvor überhaupt kein Zentralregister gegeben, galt es nun, 1920, als ein entschei-

¹⁰³ METROPOLITAN POLICE (Hrsg.), Aliens. Handbook of Regulations. Zur Meldepflicht für britische Untertanen während des Krieges vgl. AGAR, *Modern Horror*, S. 101–120, v. a. S. 101–106.

¹⁰⁴ Pedder kommentiert hierbei ein Memorandum, das sich mit der Beibehaltung des Registers befasst. TNA, HO 45/12258, John Pedder, Minutes on the Central Register of Aliens.

dendes administratives Instrument. Und obgleich seine Fortführung der klassisch liberalen Vorstellung von einem minimalen Staatsapparat, der minimale Kosten verursachte, widersprach, wurde das Central Alien Register beibehalten, ebenso wie die polizeiliche Meldepflicht, auf der es basierte.¹⁰⁵ Ein weiteres „logistisches Instrument“, das blieb, war der Beamtenstab, der mit der Zuwanderungskontrolle betraut war. Der Immigration Service war ein zunehmend professionalisierter und spezialisierter Zweig des Innenministeriums, dessen Personalstand unter Haldane Porter nun weiter ausgebaut wurde und dessen Ränge, Titel und Verantwortlichkeiten deutlicher definiert wurden.¹⁰⁶ Dabei war es selbstverständlich nicht allein die beträchtliche institutionelle Autonomie einer Bürokratie, die für den eigenen Erhalt plädierte, die nach dem Krieg die Entwicklung der britischen Zuwanderungspolitik bestimmte. Doch trug sie nach 1918 maßgeblich zu einer Beibehaltung der einmal etablierten Kontrollmechanismen bei; ein Aspekt, der von der Forschung bisher vernachlässigt wurde.

Die „erste Verteidigungslinie“: Das Pass- und Visasystem

Um in den 1920er Jahren einreisen zu können, mussten ausländische Migranten von den Immigrationsbeamten die Erlaubnis erhalten, das Land betreten zu dürfen. Die für die Zuwanderungskontrolle zuständigen Grenzbeamten konnten in den Häfen jedes der ankommenden Schiffe und sämtliche Passagiere – nicht mehr ausschließlich die Zwischendeckpassagiere – kontrollieren. Sie konnten ausländischen Migranten die Einreise verwehren, die sich oder ihre Familie nicht ausreichend versorgen konnten oder die ohne eine Arbeitserlaubnis des Ministry of Labour einreisten, wenngleich sie zu arbeiten beabsichtigten. Auch wurde Personen die Einreise verwehrt, die zuvor vom britischen Staat ausgewiesen wurden oder die wegen eines schweren Vergehens in einem anderen Land verurteilt worden waren. Die medizinische Überprüfung konnte Grundlage einer Abweisung sein, zudem wurde der im Krieg eingeführte Passzwang in den Nachkriegsjahren beibehalten, indem Personen, die älter als 16 Jahre alt waren, einen Pass vorzeigen mussten.¹⁰⁷ Ehemals „feindlichen Ausländern“, insbesondere Deutschen, wurde bis Ende 1922 generell die Einreise verweigert – es sei denn, sie besaßen eine ministerielle Sondererlaubnis.¹⁰⁸

Anders als vor 1914 hatten ausländische Migranten nicht mehr die Möglichkeit, gegen eine ihnen verwehrte Zulassung Einspruch zu erheben; die Immigration

¹⁰⁵ Allerdings wurde nur für ausländische, nicht für britische Bürger die Meldepflicht beibehalten.

¹⁰⁶ ROCHE, *The Key*, S. 96, 100.

¹⁰⁷ Zu diesen Einreisevorschriften siehe auch ROCHE, *The Key*, S. 99.

¹⁰⁸ Aliens Restriction (Amendment) Act 1919, Article 10 (1). Insbesondere Geschäftsreisende erhielten Ausnahmegenehmigungen, und auch vormalig britische Frauen und Witwen „feindlicher Ausländer“ waren von der Regelung ausgenommen. TNA, HO 45/11069/375480/78. Germans desiring to visit UK, 2. August 1919; TNA, HO 73/113, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr. 138.

Appeal Boards waren abgeschafft worden. Ebenso entfiel die Asylrechts-Regelung von 1905, die vorsah, politisch oder religiös Verfolgte aufzunehmen, sofern sie ihren Status glaubhaft nachweisen konnten und nicht krank waren. Aus dem Innenministerium hieß es dazu 1919, es sei gerade angesichts der veränderten Lage in Russland wenig wünschenswert, den Schutz für politische Flüchtlinge wieder einzuführen. De facto sei es das Vereinigte Königreich selbst, das des Schutzes vor Flüchtlingen aus Russland bedürfe.¹⁰⁹

Wie sehr sich die Position der Regierung gegenüber früheren Zeiten verändert hatte, veranschaulicht die Tatsache, dass 1906 das Innenministerium seine Beamten noch angewiesen hatte, in zweifelhaften Fällen im Sinne derjenigen zu entscheiden, die Zuflucht erbaten. Der konservative Innenminister William Joynson-Hicks kehrte diese *benefit of the doubt*-Regel nun um, als er im Januar 1925 in Dover und Folkstone die Vorkehrungen zur Grenzkontrolle inspizierte und den dortigen Beamten erklärte, sie sollten, falls die Erwünschtheit eines Ausländers in Zweifel stehe, in jedem Fall dem Land und nicht dem Ausländer den Vorrang geben.¹¹⁰ Wenngleich deutlich mehr Passagiere als in der Vorkriegszeit kontrolliert wurden, wurden insgesamt allerdings nicht viel mehr abgewiesen: Während in den letzten drei Jahren vor Beginn des Krieges, zwischen 1911 und 1913, insgesamt durchschnittlich 1 007 Personen pro Jahr in den Häfen die Einreise verboten wurde,¹¹¹ waren es zwischen 1920 und 1922 durchschnittlich 1 570 Personen.¹¹² 1922 wurden beispielsweise von insgesamt 294 569 einreisenden ausländischen Passagieren ganze 1 712 abgewiesen, also 0,58% und damit kein hoher Prozentsatz.¹¹³ Allerdings waren mittlerweile den Grenzkontrollen andere Auswahlmechanismen vorgeschaltet, indem Reisende noch im Ausland ein Visum beantragen mussten, um ins Land zu gelangen, und zudem einen Pass benötigten.

¹⁰⁹ „One effect will be to remove the statutory protection against exclusion from this country which was provided by the Act of 1905 for the political refugee. Similar protection could [...] be provided by Order in Council, but it is suggested that the changed circumstances of the world and particularly of Russia (whose subjects were the main object of the right of asylum embodied in the Act of 1905) render it unnecessary and undesirable to maintain this statutory provision. In fact, the United Kingdom stands at the present time in need of protection against refugees from Russia and has enjoyed protection under the war powers for the continuance of which the Bill provides.“ TNA, HO 45/11069/375480/36, Memorandum, 23. April 1919.

¹¹⁰ „[...] the benefit of the doubt in every case was to be given to this country rather than to the alien“. Bericht im JEWISH CHRONICLE, 23. Januar 1925. In der Times erschien später ein ähnlich lautender Bericht: No room for undesirables, THE TIMES, 21. Mai 1925.

¹¹¹ Basierend auf LANDA, Alien Problem, S. 228; sowie Parl. Pap. (Commons), 1912/13, Bd. LX, S. 564f.

¹¹² Angaben entsprechend der vom Parlamentssekretär des Gesundheitsministeriums vor dem Parlament genannten Abweisungen im Jahr 1920 (1 022), 1921 (1 712) und 1922 (1 777). Parl. Deb. (Lords), 28. Februar 1923, S. 198ff. Eine genauere Aufstellung der Nationalität der Abgewiesenen siehe für 1922 in Parl. Pap. (Commons), 1922, Bd. X, S. 13f.

¹¹³ Ebd., S. 10–14. Im Laufe der zwanziger Jahre änderte sich dieser Anteil nur geringfügig. 1927 wurden bei 412 686 registrierten ausländischen Passagieren 2 092 abgewiesen (also etwa 0,5%), 1928 waren es von 439 419 insgesamt 1981 – also ca. 0,45%. Parl. Pap. (Commons), 1928/29, Bd. XVI, S. 11–15 (bzw. in der alternativen Paginierung der British Library: Seite 503–507).

Aus Sicht des britischen Innen- und Außenministeriums trugen die Pass- und Visavorschriften dazu bei, den Zustrom unerwünschter Migranten einzudämmen. In einem Memorandum des Foreign Office, das 1926 anlässlich einer Passkonferenz des Völkerbunds die eigene Politik begutachtete, betonte der Verfasser, die Passpflicht für Ausländer sei ein „wichtiges Element“ der Maschinerie, die Einreise und Aufenthalt in der UK reguliere.¹¹⁴ Schon für die Grenzkontrollen sei es zentral, dass Ausländer nachweisen konnten, „wer oder was sie seien“. Zudem sei es notwendig, einen offiziellen Nachweis über deren nationale Zugehörigkeit zu besitzen, um sie gegebenenfalls umstandsloser ausweisen zu können. Und schließlich erleichterten die Pässe auch innerhalb des Landes die Kontrolle der ausländischen Bevölkerung, indem Grenzbeamte die Zulassung einreisender Migranten an bestimmte Bedingungen knüpfen und z.B. deren Aufenthaltsdauer begrenzen konnten. Solche Aufenthaltsbestimmungen wurden auf den Pässen vermerkt, die damit halfen, den regulären (oder irregulären) Status eines Migranten zu dokumentieren.

In den Augen der britischen Autoritäten war der Pass damit zu einem unentbehrlichen Instrument der Migrationskontrolle geworden. Ähnlich positiv schätzten sie den Nutzen von Visa ein. In den Nachkriegsjahren benötigten sämtliche Ausländer, die in das Vereinigte Königreich reisen wollten, ein Visum, das sie vor ihrer Abreise bei den britischen Konsulaten beantragen mussten. Auch das Visa-System gehörte zu den Überbleibseln aus Kriegszeiten, die man nach 1918 ursprünglich nur vorübergehend beizubehalten gedachte. Und tatsächlich kam der britische Staat im Laufe der zwanziger Jahre mit einer Reihe von Staaten in bilateralen Absprachen überein, auf die Visumsanforderungen für ihre Bürger zu verzichten. Derartige Abkommen bestanden mit einem Großteil der westeuropäischen Länder, etwa mit Frankreich, Belgien (bereits 1921), Holland, Italien, Portugal, der Schweiz, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Dänemark und mit Island.¹¹⁵ Selbst mit Deutschland, für dessen Bürger direkt nach Kriegsende noch die striktesten Einreisebedingungen galten, verhandelte die Regierung 1926 über eine Abschaffung der Visumspflicht.¹¹⁶ Demgegenüber war es charakteristisch für die britischen Abwehrbemühungen, dass in erster Linie den ost- und zentraleuropäischen Migranten die Einreise erschwert werden sollte. Denn für Sowjetrußland und die daran angrenzenden Länder, für die baltischen Staaten, Polen und Rumänien, blieb das Visasystem bestehen. Das Innenministerium kommentierte diese Entscheidung mit den Worten: „It is the considered opinion of the Home Office that by this means, and, of course, by the enforcement of the ordinary alien regulations, the country could be adequately protected; and that by limiting visas to these last named citizens, the system would

¹¹⁴ TNA, FO 612/355, Memorandum (ohne Datum).

¹¹⁵ Nichtsdestoweniger hieß es noch für 1924/25, britische Passämter überall in der Welt hätten in diesem Jahr 92148 normale und 5010 Transitvisa ausgestellt. TNA, T 161/76/4.

¹¹⁶ TNA, T 161/76, Memorandum Nr.191, Aliens and Nationality Committee.

be used for its original and only proper purpose, namely, the security of this country.“¹¹⁷

Die Tendenz, insbesondere Migranten ost- und zentraleuropäischer Herkunft abwehren zu wollen, schloss an Ressentiments an, die sich gegen die bereits im Land befindliche russisch-jüdische Community richteten. Xenophobe und vereinzelt antisemitische Bedenken sowie die Angst vor einer Zuwanderung sozial schwacher Migranten, die potentiell den Arbeitsmarkt belasteten, vermischten sich nach 1917 mit einem politischen Misstrauen, das in ihnen bolschewistische Sympathisanten währte. Mithilfe des Visa-Systems wurde die Abwehr derart unerwünschter Zuwanderer in deren Herkunftsländer verlegt. So hieß es 1926 in einem Memorandum, das Visa-System ermögliche es, die Ausländer „an der Quelle“ zu kontrollieren; und zwar durch britische Beamte, die vor Ort wohnten und damit besser beurteilen konnten, ob deren Einreise erwünscht schien oder nicht.¹¹⁸ Bei einer interministerialen Sitzung im Oktober 1926 erklärte der Vertreter der Londoner Polizei, Wyndham Childs, gar, das Visa-System stelle eine wichtige „erste Verteidigungslinie“ dar.¹¹⁹ Dabei ging es vor allem um sicherheitspolitische Aspekte. Childs erklärte, das Visa-System verschaffe der Polizei wertvolle Informationen, da bei einem Visumsantrag im eigenen Land ebenso wie im Ausland Erkundigungen über die Vorgeschichte der Antragssteller eingeholt wurden.¹²⁰ Diese wiederum erlaubten es, eine *suspect list* von Verdächtigen zu erstellen, deren Einreise verhindert werden sollte. Es ist anzunehmen, dass den Behörden dabei primär an der Abwehr von Bolschewisten gelegen war – zumal Childs bereits früher argumentiert hatte, dass das Visumssystem von „größtem Wert“ sei, um sowjetrussische Revolutionäre im Auge zu behalten.¹²¹

Zu diesen sicherheitspolitischen Überlegungen gesellte sich noch ein ganz praktisches finanzielles Argument: Der britische Staat verdiene an der Ausstellung von Pässen und Visa „beträchtliche Summen“, wie die Zuständigen selbst zugaben.¹²² 1926 standen den Kosten von jährlich £43 000 Einnahmen gegenüber, die sich auf ungefähr £232 000 pro Jahr beliefen. Insofern waren es finanzielle

¹¹⁷ Ebd. Vgl. auch die frühere Argumentation Haldane Porters, der im Juni 1921 erklärte, eine Abschaffung des Visasystems resultiere in einem Zustrom von Migranten aus unruhigen Regionen wie Zentral- und Osteuropa oder anderen Ländern, in denen die industriellen Bedingungen unbefriedigend seien. Porter sprach sich gegen eine Abschaffung aus. TNA, HO 73/113, Memorandum Nr. 143, 10. Juni 1921.

¹¹⁸ TNA, FO 612/355, Memorandum.

¹¹⁹ Entschiede man sich, diese Linie aufzugeben, müssten ankommende Ausländer sich binnen 24 Stunden bei der Polizei melden. Wyndham Childs (1876–1846) war in den zwanziger Jahren Assistant Commissioner der London Metropolitan Police. TNA, T 161/76, Aliens and Nationality Committee, Meeting hold at Home Office, 15. Oktober 1926.

¹²⁰ TNA, T 161/76, ebd.

¹²¹ TNA, HO 73/113, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr. 158, Sitzung am 28. April 1922. Childs argumentierte 1922 bei den Debatten um eine Abschaffung des Visa-Systems, dass die von Sowjetrussland betriebene Propagierung einer Weltrevolution einer genauen Beobachtung bedürfe – und das Visasystem hierbei von Nutzen sei.

¹²² TNA, T 161/76, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr. 191, 1926.

Interessen, die vor allem gegen eine Abschaffung der Visa für amerikanische Einreisewillige sprachen, die anteilig am meisten Geld einbrachten: Von den geschätzten Einnahmen in Höhe von £232 000 gingen 1926 etwa £154 000 auf Visa für amerikanische Reisende zurück.¹²³ Der Verwaltung war dabei wohl bewusst, dass auf den Völkerbundskonferenzen 1920 und 1926 beschlossen worden war, Pässe und Visa nicht dafür zu nutzen, staatliche Einnahmen zu erzielen. Es sei, hieß es intern, wenig ratsam, ehrlich zuzugeben, dass die gegenwärtige britische Politik sich an eben diese Richtlinie nicht hielt.¹²⁴ Das galt umso mehr, als es bei der Völkerbundskonferenz in Genf in internationalen Kreisen einen schlechten Eindruck gemacht hatte, dass die britische Regierung der dort angestrebten graduellen Abschaffung von Visa aus finanziellen Gründen nicht zugestimmt hatte. Doch wurde trotz solcher außenpolitischer Bedenken die Visumpflicht für Reisende aus Amerika, Ost- und Zentraleuropa beibehalten – aus sicherheitspolitischen ebenso wie aus finanziellen Gründen. Und während in den britischen Debatten (anders als in den deutschen) wiederholt die Frage eine Rolle spielte, wie teuer bestimmte administrative Maßnahmen waren, trug im Falle der Pässe und Visa das finanzielle Argument zu deren Beibehaltung bei.

Mit ihrer Visums- und Grenzpolitik versuchten die Beamten des Innenministeriums während der frühen Nachkriegsjahre vor allem, die Rückkehr russischer und litauischer Migranten zu verhindern, die das Land im Rahmen des anglo-britischen Militärabkommens verlassen hatten. Wie im zweiten Teil geschildert, hatten sich Russland und Großbritannien im Sommer 1917 auf eine Militärkonvention geeinigt, der zufolge russische Untertanen, die in Großbritannien ansässig waren, entweder der britischen oder der russischen Armee beitreten sollten.¹²⁵ Diejenigen von ihnen, die statt der britischen der russischen Armee beitraten, galten schnell als Verräter an Großbritannien.¹²⁶ Unter der Militärkonvention hatten etwa 3 000 bis 4 000 Mitglieder der russisch-jüdischen Community das Land in Richtung Russland verlassen, wobei sie ihre Familien (allein in London 1 000 Frauen und 1 700 Kinder) in der Regel zurückließen.¹²⁷ Als die Betroffenen nach

¹²³ TNA, T 161/76, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr.192, Sitzung am 15. Oktober 1926, Angaben durch den Vertreter des Schatzamtes, Stocks.

¹²⁴ TNA, T 161/76, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr.191, 1926.

¹²⁵ HOLMES, John Bull's Island, S.103–106. Zu den jüdischen Reaktionen auf den Krieg vgl. BUSH, Behind the Lines, S.165–193; CESARANI, The Jews in Britain, S.61–68.

¹²⁶ Bezogen auf die unerlaubte Einreise einer Reihe von Ausländern forderte etwa der *Evening Standard*, dass die Zuwanderung strenger überwacht werden solle, um einen Zustrom Unerwünschter aus Osteuropa zu verhindern. Außerdem hieß es dort: „We saw during the war that these people, while claiming the sacred right of asylum, have no intention of assuming the equally sacred duty of national service, and with hundreds of thousands of ex-soldiers unemployed there is no room in this country for parasitic citizenship.“ Returning aliens, *EVENING STANDARD*, 23. Februar 1920.

¹²⁷ Einem Brief Edward Troups zufolge verließen im Rahmen der Konvention etwa 4 000 Russen Großbritannien. TNA, HO 144/1624/4000005/3, Brief von Edward Troup an den Chief Magistrate, Bow Police Court, 24. Februar 1920. Obwohl er zugesteht, dass genaue Daten fehlen, verweist Kadish auf Schwierigkeiten bei der Verschiffung und schätzt, dass die Zahl

Ende des Krieges zurückkehren wollten, wurde ihnen die Einreise verwehrt, und die britische Regierung wies ihre Konsulate an, den russischen und litauischen Konventionisten kein Visum auszustellen.¹²⁸ Viele der Betroffenen hatten vor dem Krieg lange in Großbritannien gelebt, zudem waren ihre Kinder und Frauen dort. Ihr Drang zurückzukehren, war daher groß, und ungeachtet der Visumsperre gelang es einer Reihe von ihnen, über Antwerpen an den britischen Grenzkontrollen vorbei einzureisen.¹²⁹ Doch anders als in der Vorkriegszeit war eine solche nicht-autorisierte Einreise mittlerweile ein kriminelles Delikt. Die irreguläre Einreise konnte mit einer Geld- und Haftstrafe oder der Ausweisung geahndet werden und wurde das auch. Insbesondere mit Blick auf die russischen Rückkehrer hatte das Home Office seine Beamten 1920 explizit angewiesen, alle Ausländer, die irregulär eingereist waren, abzuschieben.¹³⁰ Am Umgang mit den unerwünschten Konventionisten zeigte sich damit der Drang der britischen Verwaltung, zwischen legaler und illegaler Migration zu unterscheiden und die nicht autorisierte Einreise oder den nicht autorisierten Aufenthalt zu ahnden.

Es ist charakteristisch für diese Entwicklung, dass in den Gerichten nun die ersten Fälle von ausländischen Migranten verhandelt wurden, die irregulär eingereist waren.¹³¹ Die Haltung der Richter in diesem Kontext entsprach allerdings nicht unbedingt dem, was man sich auf Seiten der Ministerialbürokratie davon erhofft hatte. So wurden im Dezember 1919 dem Magistrat im Londoner Thames Police Court drei russische Migranten vorgeführt, die in Dover unautorisiert an Land gekommen waren. Nachdem der Richter sich den Fall hatte schildern lassen, erklärte er jedoch, es sei nicht nachzuweisen, dass den Angeklagten überhaupt bewusst gewesen war, dass sie sich strafbar machten. Stattdessen bemängelte er die Nachlässigkeit der Beamten, die eine derart ungehinderte Einreise überhaupt erst ermöglicht hatte, und unterließ es, eine Ausweisung zu empfehlen.¹³² Im Innenministerium stieß diese Entscheidung auf wenig Gegenliebe.¹³³ Edward Troup,

der Rückkehrenden bei ungefähr 3 000 lag. KADISH, Bolsheviks, S. 211. Harold Shukman geht dagegen von einer höheren Zahl aus. Er schätzt, dass um die 7 000 *conventionists* das Land verließen. SHUKMAN, *War or Revolution*, S. X. An anderer Stelle fasst er die Zahl der eingeschifften *conventionists* allerdings mit 3 145 zusammen bzw. spricht von ca. 3 500 nach Russland gereisten Männern. Ebd., S. 83, 136.

¹²⁸ Es sei denn, die Betreffenden konnten definitiv nachweisen, dass sie in der Armee gekämpft hatten – ein Nachweis, den sie oft nicht besaßen, zumal sie teilweise erst kurz vor Ende des Krieges in Russland eingetroffen waren. TNA, HO 144/1624/400005/3, ebd. Vgl. außerdem CESARANI, *Anti-Alienism*, S. 11f.

¹²⁹ TNA, HO 144/1624/400005/01, Minutes; sowie LMA, ACC/3121/C/02/001/003.

¹³⁰ LMA, BDBJ, ACC/3121/C/02/001/003, Sitzung des Law & Parliamentary & Aliens Committee, 21. Juli 1920.

¹³¹ Vgl. etwa ebd. sowie: How aliens return, EVENING STANDARD, 13. Februar 1920.

¹³² TNA, HO 144/1624/400005/01, Report von Weson und Emmans, 6. Dezember 1919. Vgl. für eine ähnliche Argumentation des Magistrates auch die in TNA, HO 45/11843/229, 589f. dokumentierte Verhandlung über die irreguläre Einreise chinesischer Migranten in Cardiff, am 7. Oktober 1921.

¹³³ Vgl. etwa TNA, HO 144/1624/400005/01, Schreiben an H. G. Rooth, Thames Police Court, 2. Januar 1920.

seinerzeit Unterstaatssekretär, setzte einer Reihe von Richtern auseinander, dass sie es streng ahnden sollten, wenn Grenzkontrollen umgangen wurden. Troup war schon deswegen an einer harten Bestrafung interessiert, weil er zugestehen musste, dass eine vollständige Überwachung der Grenzen „physisch unmöglich“ war.¹³⁴ Es gab lediglich 160 Immigrationsbeamte, und sie waren kaum dazu imstande, jedes ankommende Schiff zu überprüfen. Zudem wollte Troup nicht, dass im Ausland der Eindruck entstand, es sei einfach, unkontrolliert nach Großbritannien zu reisen. Wenn die Regierung hierbei nicht auf die Gerichte zählen konnte, sei es, erklärte er, unmöglich, die irregulären Grenzübertritte einzudämmen.

Schon vor dem Krieg war es zwischen den Vertretern des Innenministeriums und einzelnen Richtern zu Spannungen gekommen, weil die Exekutive den Mitgliedern der Judikative vorwarf, nicht strikt genug gegen ausländische Migranten vorzugehen und Ausweisungen nicht häufig genug zu empfehlen. Derartige Spannungen bestanden nach dem Krieg weiter und unterstrichen die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, die – anders als in Deutschland – eher ein Regulativ gegenüber der strikten Zuwanderungspolitik darstellte.¹³⁵ Den regulativen Ambitionen der britischen Bürokratie tat das jedoch keinen Abbruch.

Registrierte Identität: Das Meldewesen und die Kontrolle der inländischen Mobilität

Die Visa-Bestimmungen und Grenzkontrollen betrafen in erster Linie Reisende, die nach Großbritannien einzureisen suchten. Für ausländische Bürger, die bereits auf den britischen Inseln lebten, stellten das polizeiliche Meldewesen und die verschärfte Ausweisungspraxis ein deutlich größeres Problem dar. Auch langjährig Ansässige fühlten sich dadurch verunsichert. So erklärte H. S. Q. Henriques, ein Mitglied des Jewish Board of Deputies und damit der zentralen Vertretung der britischen Juden, 1923 gegenüber dem Innenminister: „[...] the fear of deportation hangs over the whole alien community including all those who are innocent of any offence.“¹³⁶ Vor diesem Hintergrund entsandte das Board of Deputies während der zwanziger Jahren wiederholt Delegationen, die dem Minister ihre Kritik an der herrschenden Politik vortrugen.¹³⁷ Obwohl sie stets höflich empfangen wurden,

¹³⁴ TNA, HO 144/1624/400005/03, Brief von Edward Troup an Chester Jones, 4. März 1920. Vgl. auch TNA, HO 144/1624/400005/03, Brief von Edward Troup an den Chief Magistrate, Bow Street Police Court, 24. Februar 1920.

¹³⁵ Vgl. auch die Beschwerden von Polizei- und Immigrationsbeamten über das Zögern der Magistrate, die Abschiebung ausländischer Seeleute anzuordnen: TNA, MEPO 3/2448, Notizen zu einer Sitzung im Home Office, 26. Januar 1928.

¹³⁶ TNA, HO 45/24765/05, Treffen des Secretary of State mit dem Board of Deputies, 18. Juni 1923.

¹³⁷ TNA, HO 45/24765, Protokolle der Treffen zwischen den Delegationen und dem Secretary of State im März 1923, am 8. Mai 1924, am 6. Februar 1925 und am 5. November 1929. Die internen Debatten des Board of Deputies siehe in LMA, Board of Deputies of British Jews, ACC/3121/C/02/001/003.

erreichten die Delegierten jedoch kaum konkrete politische Veränderungen. Dennoch fungierten sie als wichtiges Sprachrohr der ausländischen Bevölkerung.

Bei ihren Treffen mit dem Innenminister thematisierten die Delegationen in erster Linie drei Punkte: Sie kritisierten die unbeschränkte Macht des Secretary of State, Ausländer abzuschieben und kritisierten die Art und Weise, in der Ausweisungen durchgeführt wurden. Sie verwiesen auf die Einbürgerungspraxis und beschwerten sich, dass eine zu geringe Zahl an Anträgen erfolgreich war und die Entscheidungen über gestellte Anträge sich zu lange hingen. Und sie hoben hervor, dass die polizeiliche Meldepflicht für ausländische Bürger sowohl beschwerlich als auch diskriminierend war, insbesondere für jene, die bereits vor dem Krieg in Großbritannien gelebt hatten.

Tatsächlich wurde die Ausweisungspraxis deutlich restriktiver gehandhabt als vor dem Krieg. Ähnliches galt für die Einbürgerungen: Denn einer Richtlinie des Innenministeriums gemäß waren die Beamten angewiesen, bei bestimmten Migrantengruppen verlängerte Wartezeiten anzusetzen, bevor sie deren Anträge bearbeiteten. Per Gesetz konnten nicht-britische Staatsangehörige eingebürgert werden, wenn sie länger als fünf Jahre im Land ansässig waren. Für bestimmte Immigranten galten jedoch je nach ethnischer Zugehörigkeit deutlich längere Fristen: Bewerberinnen und Bewerber aus Russland, Polen oder Litauen mussten damit rechnen, dass ihre Anträge erst in Betracht gezogen wurden, wenn sie länger als fünfzehn oder gar zwanzig Jahre im Land ansässig waren. Es handelte sich dabei um eine interne Richtlinie, die nicht in der Öffentlichkeit zitiert werden sollte, was angesichts ihrer deutlich diskriminierenden und ethnisch-hierarchisierenden Ausrichtung kaum verwundert.¹³⁸ Begründet wurde das mit dem Argument, bestimmte „Rassen“¹³⁹ seien weniger bereit sich zu assimilieren als andere, und in diesen Fällen sei eine deutlich längere Wartefrist angemessen.¹⁴⁰ In einem internen Kommentar des Innenministeriums vom Mai 1924 hieß es dazu, die „Lateinischen, Teutonischen und Skandinavischen Rassen“, denen eine größere Nähe zum britischen Recht zugeschrieben wurde, passten sich leichter an, wenn sie nach Großbritannien zögen. Das sei bei „Slawen, Juden und anderen Rassen aus den zentralen und östlichen Teilen Europas“ anders. Über sie hieß es: „They do not want to be assimilated in the same way and do not readily identify themselves with this country. Even the British born Jews, for instance, always

¹³⁸ Vgl. die Erläuterungen in dem internen Memorandum John Pedders, 1. Mai 1924, das dieser in Vorbereitung auf ein Treffen mit dem Jewish Board verfasst hatte, TNA, HO 45/24765/13. Zu der damaligen Einbürgerungspraxis siehe auch CESARANI, *Anti-Alienism*, S. 16–18.

¹³⁹ Obwohl der Begriff „race“ mitunter als Äquivalent zu „Volk“ verwendet wird, findet sich in der betreffenden Akte ein kurzes Memo, in dem von der „slawischen Rasse“ die Rede ist, die in Russland dominiere, sowie von der „jüdischen Rasse“ und davon, dass das Konzept einer die Slawen, Litauer, Iraner, Lateinischen und Teutonischen Rassen zusammenfassende Idee der „Aryan race“ wohl überholt sei. TNA, HO 45/24765/17 (lose Blätter).

¹⁴⁰ Erst Ende der zwanziger Jahre schienen Zweifel an dieser Politik aufzukommen und es wurde angedacht, den Einbürgerungsprozess zu beschleunigen. TNA, HO 45/24765/55, Memorandum in Vorbereitung auf das Treffen mit Vertretern des Jewish Board of Deputies am 5. November 1929.

speak of themselves as a community, separate to a considerable degree and different from the British people.“¹⁴¹

In dieser Einschätzung kommt eine ethnische Hierarchie zum Tragen, wie sie der britischen Zuwanderungspolitik in den zwanziger Jahren generell zugrunde lag: Demnach waren Migranten aus Nord- und Westeuropa grundsätzlich erwünschter als solche aus Ost- und Zentraleuropa. Und diese Maßgabe wandte sich – wenn nicht explizit, so doch implizit – insbesondere gegen osteuropäisch-jüdische Migranten.

Neben der Ausweisungs- und Einbürgerungspraxis beanstandeten die Delegierten des Jewish Board vor allem die Melde-Regularien für Ausländer. Nachdem sich während des Krieges britische und nicht-britische Untertanen gleichermaßen bei der Polizei registrieren lassen mussten, blieben nach 1918 lediglich die Vorschriften für Ausländer bestehen. Sie mussten sich nach ihrer Einreise bei der Polizei melden; entweder direkt, wenn sie mit einer Arbeitserlaubnis ins Land gelangt, oder binnen vier Wochen, wenn sie als Besucher gekommen waren.¹⁴² Alle nicht-britischen Bürger, die älter als sechzehn Jahre alt waren und länger als einen Monat im Land blieben, mussten der örtlichen Polizei ihre Adresse, Staatsangehörigkeit, ihre Beschäftigung und ihren Familienstand mitteilen. Außerdem waren Vermieter verpflichtet sicherzustellen, dass ihre Mieter sich anmeldeten, andernfalls drohte ihnen eine Geldstrafe. Gleiches galt für Hotel- oder Pensionsbesitzer. Darüber hinaus mussten Ausländer jedwede Veränderung in ihren einmal erfassten Daten binnen sieben Tagen melden. Sie mussten außerdem im Voraus ankündigen, wenn sie sich länger als zwei Monate nicht unter ihrer Meldeadresse aufzuhalten gedachten.¹⁴³

Bei ihrer ersten Anmeldung wurde den Gemeldeten ein Dokument überreicht, ein so genanntes Registration Certificate.¹⁴⁴ Das Dokument ähnelte einem Personalausweis, nur dass auf der Rückseite sowie weiteren, angehefteten Blättern sämtliche Kontakte zwischen ihren Inhabern und den Polizeibehörden verzeichnet wurden. In den National Archives in Kew sind eher durch Zufall 1000 solcher Registration Certificates erhalten geblieben, die von der Londoner Metropolitan Police seit 1916 ausgestellt wurden. Sie stellen insofern eine aufschlussreiche Quelle dar, als sie Einblick in die Herkunfts- und Beschäftigungsstruktur der ausländischen Bevölkerung geben. Davon abgesehen, vermitteln sie einen Eindruck von den alltäglichen Kontakten der Migranten mit den Behörden, zumal darauf

¹⁴¹ TNA, HO 45/24765/17, Interner Kommentar zur Migrationspolitik, 28. Mai 1924. (Eines der Exemplare des Kommentars ist von John Pedder unterzeichnet, der ihn vermutlich verfasste). Siehe auch TNA, HO 45/24765/17, Memorandum in Vorbereitung auf das Home Office Vote im Parlament, 13. Mai 1924.

¹⁴² Diese Frist wurde später auf zwei Monate ausgedehnt. Aliens Order 1920, amended by Order in Council, 24. Juli 1925, Part II, §6 (5).

¹⁴³ Wenn sie in einen anderen Distrikt zogen, hatten sie 48 Stunden Zeit, sich dort bei der zuständigen Polizeistation zu melden. Aliens Order 1920, Part II, §6–8.

¹⁴⁴ Während des Krieges erhielten Ausländer sogenannte Identity Books, die 1919 gegen Registration Certificates ausgetauscht wurden.

nicht nur die einzelnen Besuche auf den Meldestationen verzeichnet, sondern auch Gerichtsurteile und Strafen notiert wurden.¹⁴⁵ Da die Meldepflicht für Ausländer bis Anfang der 1960er Jahre bestehen blieb, muten einige dieser Karten wie ein behördlich geführtes Familienalbum an. Alte Fotos wurden durch neue, dem vorangeschrittenen Alter der Inhaber entsprechende Fotos ergänzt, deren Eheschließungen, Scheidungen und Kinder wurden verzeichnet, ebenso wie ihre Wohnungen und Arbeitsplätze. Sofern die Betreffenden im Land blieben und sich nicht, wie die Mehrheit, einbürgern ließen, konnten ihre Meldekarten einen Zeitraum von vierzig Jahren umfassen.

Das Meldewesen war mit den Einreisekontrollen an der Grenze korreliert. Wenn sie sich bei der Polizei anmeldeten, mussten Ausländer ihren Pass vorzeigen, der eine Einreiseegenehmigung enthalten musste. Neben dem eingangs erwähnten Central Alien Register, das die lokalen Melde Daten zusammenfasste, stand der Polizei ein Verkehrsindex zur Verfügung, der Informationen über die Ein- und Ausreise ausländischer Staatsangehöriger enthielt.¹⁴⁶ Überhaupt waren Migranten im Alltag immer wieder aufgefordert, ihre Ausweise vorzuzeigen. Ein Superintendent der Londoner Metropolitan Police erklärte 1930, es sei für Ausländer „praktisch unmöglich“ geworden, eine reguläre Beschäftigung zu finden oder zu heiraten, ohne ein Police Certificate vorzuzeigen. Das trage dazu bei, „den Zustrom irregulär einreisender Ausländer zu dämmen“.¹⁴⁷ Wenngleich keineswegs alle Beamten der Meldepflicht derart positiv gegenüberstanden,¹⁴⁸ unterstrichen für gewöhnlich gerade die Londoner Polizei und die Beamten des MI 5 ihren Wert für die Überwachung und Kontrolle ausländischer Bürger: Nachdem zu Beginn des Ersten Weltkriegs ausreichende Daten über die *enemy aliens* gefehlt hatten, sollte das Register nun für künftige Notlagen Informationen über die ausländische Bevölkerung sammeln und damit zum Schutz der öffentlichen Sicherheit beitragen.¹⁴⁹

Die Registration Certificates dokumentierten die regelmäßigen Kontakte zwischen Ausländern und Beamten, die aus den Meldevorschriften resultierten.¹⁵⁰ Da sie verpflichtet waren, Veränderungen ihrer Adresse, ihres Arbeitsplatzes und ihres Familienstandes zu melden, statteten zumindest einige Migranten den Polizeiämtern häufig Besuche ab. Der Ausweis des russischen Hebräisch-Lehrers Ab-

¹⁴⁵ Für die folgende Analyse wird ein Sempel von 108 Registration Certificates aus den folgenden Beständen benutzt: TNA, MEPO 35/1, MEPO 35/2, MEPO 35/3, MEPO 35/4, MEPO 35/13, MEPO 35/14, MEPO 35/15, MEPO 35/16. Für Einzelfälle werden außerdem Karten aus MEPO 35/11 und MEPO 35/12 herangezogen.

¹⁴⁶ TNA, MEPO 2/7232, Debatte über eine dreijährige Aufbewahrung der Karten im Traffic Index, insbesondere Brief der E-Division vom 19. November 1925.

¹⁴⁷ TNA, MEPO 2/7232/26, Superintendent der H-Division, Bericht über die Immigration und Registrierung von Ausländern, 25. Juni 1930 [eigene Übersetzung].

¹⁴⁸ Zu den internen Debatten bezüglich der Meldepflicht für Ausländer siehe TNA, MEPO 2/7232.

¹⁴⁹ Ebd. Zu dieser Argumentation vgl. auch TNA, HO 45/24765/17, Interner Kommentar vom 28. Mai 1924.

¹⁵⁰ Ebd.

raham Shereshevsky, der seit 1892 in England lebte und offenkundig regelmäßig zwischen Southend-on-Sea und London hin- und herpendelte, listet allein zwischen 1920 und 1924 fünfundzwanzig Einträge auf, die einen Wechsel der Meldeadresse betreffen.¹⁵¹ Ein Knopfloch-Maschinist aus Krakau erschien zwischen 1920 und 1930 siebzehn Mal auf der Polizeistation, um einen Wechsel seiner Adresse anzukündigen.¹⁵² Insofern bezeugen die Certificates den Prozess einer Expansion des britischen Staates, der sich in einem Mehr an Information über die ausländische Bevölkerung zeigte. Der Ausweis des in Venedig geborenen italienischen Staatsangehörigen Gilmo Foa, der seit 1909 in Großbritannien lebte, verzeichnete beispielsweise neben seinen wechselnden Adressen im September 1920 eine Strafe von £10, weil er kein Register über seine Untermieter geführt hatte. Mehrere Einträge widmeten sich seinen wechselnden Berufen (vom Managing Director of a Club zum Club Secretary, vom Hotel Secretary zum Vertreter für eine Tabakfirma), ein weiterer betraf Foas Abwesenheit von sechs Monaten und das genaue Datum seines Wiedereintreffens im Vereinigten Königreich.¹⁵³ 1930 zog Foa von London nach Glasgow, wo er seine Beschäftigung abermals wechselte. Die folgenden Kommentare stammen dann von der dortigen Polizei. Die Bemerkungen auf der Karte Foas reichen bis in das Jahr 1951 hinein, in dem er, nachdem ein erster Antrag 1936 gescheitert war, schließlich eingebürgert wurde.

Abbildung 4: Erste Seite der Registration Card von Rosa Selner, geborene Capitanich.¹⁵⁴

¹⁵¹ TNA, MEPO 35/13.

¹⁵² TNA, MEPO 35/15.

¹⁵³ TNA, MEPO 35/13.

¹⁵⁴ TNA, MEPO 35/14, Rosa Capitanich/Rosa Selner.

Die Ausweise weiblicher ausländischer Staatsangehöriger spiegeln dagegen denen von Männern divergierende Position im britischen Staatsangehörigkeitsrecht wider, das, ebenso wie das deutsche Recht, für Frauen die abhängige Staatsangehörigkeit vorsah. Da Frauen bei ihrer Heirat die Staatsangehörigkeit ihres Mannes annahmen, waren sie gezwungen, die in ihren Ausweisen eingetragene Staatsbürgerschaft ebenso wie ihren Namen zu ändern. Die Nationalität von Alice Rosa Kohn, geboren in Frankfurt am Main, wechselte auf diese Weise von „vormals Deutsch“ zu „Amerikanisch“ zu „unklar“, nachdem sie den Straußenfeder-Fabrikanten Ernest Oscar Kohn aus Wien geheiratet hatte. Obwohl ihr Mann behauptete, die US-amerikanische Staatsbürgerschaft erworben zu haben, zweifelten die britischen Autoritäten an der Gültigkeit dieser Einbürgerung. Wann immer sich in diesem Zusammenhang die Nationalität des Fabrikanten änderte, wechselte auch die seiner Frau.¹⁵⁵

Die 1906 in Buenos Aires geborene Rosa Capitanich war 1910 in das Vereinigte Königreich gekommen.¹⁵⁶ Kurz vor ihrem 18. Geburtstag verurteilte sie dann im November 1924 ein Londoner Polizeigericht, weil sie nicht polizeilich gemeldet war. Der erste Adresseintrag ihres gleichfalls Ende November 1924 ausgestellten Registration Certificate zeigt, dass sie im Londoner East End in Whitechapel in den *Rothschild Buildings* wohnte; einem sozialen Wohnprojekt, das Ende der 1880er Jahre in Reaktion auf die bestehenden Wohnungsprobleme entstanden war. Errichtet wurden die Gebäude von einer Aktiengesellschaft, der *Four Per Cent Industrial Dwellings Company*, die Baron de Rothschild als prominenter Vertreter der anglo-jüdischen Gemeinschaft gegründet hatte.¹⁵⁷ Rosa Capitanich wohnte zunächst in diesem vornehmlich von russischen und polnischen Juden bewohnten Gebäudekomplex. 1931 heiratete sie dann den russischen Staatsangehörigen David Selner und ihr Name änderte sich von „Capitanich“ zu „Selner“, ihre Staatsangehörigkeit von „Argentinisch“ zu „Russisch“ und ihr Beruf von „Putzmacherin“ zu „Haushaltspflichten“. „Haushaltspflichten“ oder „verheiratete Frau“ waren häufige Berufsbezeichnungen auf den Karten, nachdem deren Inhaberinnen geheiratet hatten. Der letzte Eintrag auf der Karte von Rosa Selner stammte aus dem Jahr 1959, in dem sie einen Job als Sekretärin einer Grundschule annahm. Unter der Aliens Order von 1960 wurde sie dann von der polizeilichen Meldepflicht befreit.

Anders als im Fall der ausländischen Bevölkerung war die ID-Card für britische Untertanen, die während des Krieges eingeführt worden war, in Friedenszeiten rasch abgeschafft worden.¹⁵⁸ Wenn es um ihre eigenen Bürger ging, pochte die britische Bürokratie auf das liberale Ideal eines Staates, der möglichst wenig in

¹⁵⁵ Beide wurden schließlich 1946 als britische Untertanen eingebürgert. TNA, MEPO 35/16. Dass sie zuvor gemeinsam in den USA gewesen waren, lässt sich im Übrigen feststellen, denn die Namen beider sind in der Passagierliste des im Oktober 1919 aus Liverpool in New York eingetroffenen Schiffes *Orduna* verzeichnet.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Siehe dazu WHITE, *Rothschild Buildings*.

¹⁵⁸ AGAR, *Modern Horrors*, S. 101–106.

das Privatleben seiner Bürger eingriff. Dieses Bild vermittelte sie auch nach außen. So lehnte bei der *Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione* 1924 in Rom der britische Delegierte den Vorschlag ab, auf internationalem Level eine Art Personalausweis einzuführen. Ein britischer Bürger, argumentierte er, wäre indigniert, wenn man ihn eine ID-Card zu tragen zwänge, auf der seine persönlichen Daten eingetragen und auf der sein Foto, die Fingerabdrücke und ein Auszug seines Strafregisters zu sehen wären.¹⁵⁹ Dass nicht-britische Untertanen in Großbritannien durchaus verpflichtet waren, einen solchen Ausweis zu besitzen, blieb unerwähnt. Insofern beschränkte sich die enge Bindung von liberalen Werten und nationalem Selbstverständnis im britischen Staat auf den Umgang mit den eigenen (weißen) Untertanen. Doch indem die Melde- und Ausweispflicht für britische Bürger abgeschafft wurde, fehlte das Gegenstück zur Meldepflicht für Ausländer. Damit konnte jemand, der nicht gemeldet war, theoretisch ebenso gut ein britischer Staatsangehöriger sein. Diese Tatsache, die doch eigentlich nahe legt, dass das System notwendig Lücken aufwies, wurde in den internen Debatten und Stellungnahmen der Verwaltung überhaupt nicht problematisiert. Das mochte daran gelegen haben, dass sich die Beamten darauf verließen, anhand alternativer Papiere wie Geburtsurkunden oder Führerscheinen nachweisen zu können, wer britischer Untertan war.¹⁶⁰ Vermutlich gingen sie aber in erster Linie davon aus, dass man schlicht sehen konnte, wer Ausländer war und wer nicht; dass man es am Namen, der Sprache und dem Aussehen ablesen konnte.

Besonders deutlich wurde dieser Aspekt der Sichtbarkeit von Zugehörigkeit bei der unterschiedlichen Behandlung „farbiger“ und „weißer“ Seeleute in den zwanziger Jahren. Im Rahmen der fortwährend veränderten Konstruktion rassistischer Differenz umfasste die Kategorie *coloured* im damaligen britischen Diskurs eine große und ethnisch disparate Gruppe, zu der westindische (also karibische) Seeleute ebenso gehörten wie arabische oder afrikanische und in Teilen auch südasiatische Seeleute. In erster Linie wurde der Begriff als eine politische Kategorie auf jene bezogen, die innerhalb des britischen Empire zu den Kolonisierten zählten.¹⁶¹ Seit dem späten 19. Jahrhundert und insbesondere während des Ersten Weltkriegs stellten „farbige“ Seeleute einen bedeutenden Teil der Arbeitskräfte in der britischen Handelsflotte. Die Frage, wer davon als britischer Untertan gelten konnte, wurde dabei zwischen 1914 und 1918 vergleichsweise wohlwollend beantwortet: Aus strategischen Gründen, vor allem aber angesichts der großen Nachfrage nach Arbeitskräften in der Kriegswirtschaft wurden Seeleute aus der umstrittenen Region Aden und aus anderen Teilen des Empire im Austausch für

¹⁵⁹ COMMISSARIATO GENERALE DELL'EMIGRAZIONE (Hrsg.), *Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione*, Bd. 2: *Lavori della Conferenza*, S. 237. Die britischen Delegierten blockten jedweden weiteren Vorschlag zur Einführung von Personalausweisen ab.

¹⁶⁰ Bzw. dass lokale Beamte ihren Distrikt gut genug kannten, um zu wissen, bei wem es sich nicht um einen britischen Untertanen handelte.

¹⁶¹ Vgl. dazu vor allem TABILI, *Construction*, S. 54–98, v. a. S. 58–63. Vgl. zudem dies., *British Justice*, hier S. 9.

ihre Dienste mit britischen Pässen ausgestattet.¹⁶² Nach dem Krieg verkehrte sich diese Dynamik jedoch in ihr Gegenteil: Nun versuchte die Regierung zu verhindern, dass „farbige“ Seeleute von britischen Häfen aus Arbeit fanden und erschwerte ihnen die Anerkennung als britische Untertanen. Selbst die während der Kriegsjahre ausgestellten Pässe und Papiere akzeptierte die britische Bürokratie nach 1918 häufig nicht mehr.

Die Arbeitslosigkeit war nach Ende des Krieges gerade in der Schifffahrt dramatisch gestiegen, und im Sommer 1919 kam es in zahlreichen britischen Hafenstädten zu rassistisch motivierten, gewalttätigen Zusammenstößen zwischen der „weißen“ und „farbigen“ Bevölkerung, die mehrere Todesopfer forderten.¹⁶³ Bestärkt durch diese rassistisch-industriellen Unruhen und durch die abwehrende Haltung der Gewerkschaften sahen lokale und staatliche Beamten in den nicht-weißen, und insbesondere den arabischen Seeleuten einen unerwünschten Zuwachs.¹⁶⁴ Charakteristisch dafür ist der Vorschlag eines Immigrationsbeamten aus Cardiff, der 1920 angesichts der angespannten Lage und der hohen Verschuldung arabischer Seeleute vorschlug, die Männer in Lagern zu internieren, bis die Schiffsindustrie sich erholt hatte oder die Betroffenen repatriiert werden konnten – ein Vorschlag, den das Innenministerium allerdings klar ablehnte.¹⁶⁵ Arabische Seeleute wurden seit Herbst 1920 jedoch nicht mehr über die Grenze gelassen, wenn sie nicht ihre britische Staatsangehörigkeit nachzuweisen vermochten.¹⁶⁶ Während bei anderen Seeleuten für diese Zwecke ihr *discharge book* (ihre Entlassungspapiere) akzeptiert wurde, mussten arabische Seeleute einen regulären britischen Pass vorweisen können – den sie, wie die britischen Beamten wohl wussten, in der Regel nicht besaßen. Diese Vorschriften wurden von den arabischen bald auf sämtliche nicht-weißen Seeleute ausgeweitet: Im Januar wies das Innenministerium an, jeden ankommenden „farbigen“ Seemann auszuschließen, der nicht über einen Pass oder Passersatz seine britische Nationalität nachweisen konnte.¹⁶⁷

1925 verabschiedete das Parlament mit der Special Restriction (Coloured Alien Seamen) Order ein weiteres Set an Vorschriften.¹⁶⁸ Demnach mussten nun sämt-

¹⁶² TABILI, Construction, v. a. S. 70–72.

¹⁶³ Evans hat in diesem Zusammenhang auf die Parallelen zu den 1918/19 in verschiedenen Teilen des Empire von Indien bis Irland ausbrechenden Unruhen hingewiesen, die die Gewaltausbrüche vor der eigenen Haustür umso beunruhigender erscheinen ließen. EVANS, Across the Universe, S. 59–88, v. a. 62f. Zu der Ausbrüchen in Cardiff siehe LITTLE, Negroes in Britain, S. 57–60; RAMDIN, Making, S. 72–76, bzw. zu Cardiff, Liverpool und London auch FRYER, Staying Power, S. 298–311. Zu der Thematik allgemein siehe PANAYI, Anti-Immigrant Violence, S. 1–25.

¹⁶⁴ TNA, HO 45/11897.

¹⁶⁵ TNA, HO 45/11897/24.

¹⁶⁶ TNA, HO 45/11897/19.

¹⁶⁷ Die Definition der britischen Nationalität beschränkte sich im Zuge dessen zunehmend auf weiße Personen. TABILI, Construction, S. 76.

¹⁶⁸ LANE, Political Imperatives, S. 104–129; TABILI, Construction. Ausgenommen von diesen Vorschriften waren chinesische und japanische Seeleute.

liche „farbigen“ (anders als nicht-farbige) Seeleute sich polizeilich registrieren lassen bzw. sich direkt nach ihrer Ankunft in einem britischen Hafen bei der Polizei melden – es sei denn, sie konnten nachweisen, dass sie britische Staatsangehörige waren. Ihnen wurde eine spezielle Identity Card ausgestellt, die unter anderem ihren Fingerabdruck enthielt. Die Maßgabe sollte die Identifizierung erleichtern; das Innenministerium wies intern auf die Schwierigkeiten hin, die bis dato daraus erwachsen seien, dass die „rassische Ähnlichkeit“ zwischen vielen „farbigen“ Seeleuten derart ausgeprägt sei, dass es kein befriedigendes Mittel gegeben habe, Individuen zu identifizieren.¹⁶⁹ Die Registrierungsvorschriften von 1925 sollten dem abhelfen.¹⁷⁰ Obwohl es sich bei einem Großteil dieser Schiffsarbeiter um britische Untertanen oder *British protected persons* aus Teilen des Empire handelte, wurden sie von der britischen Bürokratie wie Ausländer behandelt. Die Beamten verließen sich vielfach darauf, dass die Arbeiter meist kein Dokument besaßen, das ihren Geburtsort und damit ihre britische Staatsangehörigkeit bestätigen konnte, sie erkannten deren Pässe und Entlassungspapiere nicht an oder nahmen ihnen sogar die britischen Pässe ab.¹⁷¹

Die Frage, welche Akteursgruppe den Anstoß zu der strikten Politik gegenüber den *coloured seamen* gab, ist in der Literatur auf unterschiedliche Weise beantwortet worden. Angelehnt an die bereits in den 1940er Jahren verfasste Studie von Kenneth Little haben eine Reihe von Historikern hervorgehoben, dass lokale Dynamiken, ein populärer Rassismus und die missbräuchliche Handhabung von Vorschriften durch die Polizei zu den diskriminierenden Maßnahmen führten.¹⁷² Kenneth Lunn wiederum hat behauptet, die Politik gegenüber den Seeleuten sei auf das Engagement der Gewerkschaften, in erster Linie der National Union of Seamen (NUS) zurückzuführen.¹⁷³ Laura Tabili schließlich hat diesen Thesen überzeugend widersprochen und die veränderte Politik auf die Initiative von Staat und Arbeitgebern zurückgeführt: Die Rassendiskriminierung sei von der obersten Ebene der Regierung ausgegangen, die damit auf einen von Akteuren innerhalb und außerhalb des Staates ausgehenden Druck reagiert habe.¹⁷⁴ Die eigenen Recherchen in den Akten des Innenministeriums bestätigen diese Einschätzung. Zwar gingen auf lokaler Ebene – wie etwa in Cardiff – die Beamten aus eigener Initiative harsch gegen arabische, afrikanische, karibische oder chinesische Seeleute vor und die Gewerkschaften setzten sich für eine diskriminierende Einstel-

¹⁶⁹ TNA, HO 45/11897/98, Schreiben des Home Office an alle Chief Constables, 23. März 1925.

¹⁷⁰ TNA, HO 45/11897/98, Minutes.

¹⁷¹ LITTLE, *Negroes in Britain*, S. 65–67; TABILI, *Construction*, S. 84f., RAMDIN, *Making*, S. 102.

¹⁷² LITTLE, *Negroes in Britain*, S. 65f., 104–107. Ramdin gibt nicht eine Akteursgruppe an, sondern erwähnt die lokalen Behörden ebenso wie die Diskriminierung durch die weißen Unions. RAMDIN, *Making*, S. 74–77, 102, 490f.

¹⁷³ LUNN, *Seamen's Union*, S. 5–13, ders., *Race Relations*, S. 1–29, v. a. S. 10–17.

¹⁷⁴ TABILI, *Construction*, S. 56–58, 70 sowie dies., *British Justice*, v. a. S. 113–134. Ähnlich wie Tabili argumentiert auch LANE, *Political Imperatives*. David Byrne verweist in seinem Aufsatz zudem auf die Spannungen innerhalb der Gewerkschaften, von denen Teile durchaus den Prinzipien des Internationalismus anhingen. BYRNE, *Class, Race and Nation*, S. 89–103.

lungspolitik ein, doch wurden solche Vorstöße auf Regierungsebene gebündelt und in rassistisch diskriminierende Vorschriften umgesetzt.¹⁷⁵

Dabei zeigt sich am Umgang mit den Seeleuten, wie sehr verschiedenen Akteuren nach Ende des Krieges daran gelegen war, den Zugang zum britischen Arbeitsmarkt zu regulieren. Die verantwortlichen Ministerialbeamten sahen in ihrer Politik gegenüber den *coloured alien seamen* eine Antwort auf rassistische und industrielle Unruhen und erklärten zudem, gegen irregulär Einreisende vorgehen zu wollen.¹⁷⁶ Ihre Befürchtungen speisten sich ebenso aus internen Spannungen wie aus der internationalen Lage. Nach 1918 war es von Indien bis Irland in verschiedenen Teilen des Empire zu Unruhen gekommen war, während zugleich angesichts der Russischen Revolution ein Aufstand der Arbeiterschaft als ernst zu nehmendes Szenario erschien.¹⁷⁷ Der Vorrang weißer britischer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt diente, wie im nächsten Kapitel ausführlicher zu diskutieren sein wird, als oft zitiertes Argument, um restriktive Maßnahmen zu fordern. Im Kontext einer Politik, die Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren suchte, differenzierten die britischen Autoritäten nun nach rassistischen Kriterien und unterwarfen „farbige“ und „nicht-farbige“ einer unterschiedlichen Behandlung – ungeachtet der Tatsache, dass sie ihre Exklusionsmechanismen damit vielfach auf britische Untertanen anwandten.

Unabhängig davon, welcher Ethnie oder Nationalität sie zugerechnet wurden, mussten dabei ausländische Staatsangehörige, die sich nicht an die Meldevorschriften hielten, mit einer Geld- oder gar einer Haftstrafe rechnen. Sowohl der zuvor erwähnte Gilmo Foa als auch Rosa Capitanchik hatten eine Geldstrafe bezahlen müssen, weil sie entweder, wie Rosa Capitanchik, gar nicht bei der Polizei gemeldet waren oder weil sie, wie Foa, bestimmte Aspekte der Melderegularien nicht beachtet hatten. Von 108 ausgewerteten Registration Certificates vermerkten 21, dass der Inhaber oder die Inhaberin von einem Polizeigericht verurteilt worden war, weil er oder sie eine Veränderung in ihren ursprünglich registrierten Daten nicht gemeldet hatte. Die Höhe der Strafe variierte, aber belief sich im Durchschnitt auf vier Pfund. In Anbetracht der Tatsache, dass eine Hausangestellte durchschnittlich drei Pfund pro Woche verdiente, war das keine geringe Gebühr.¹⁷⁸ Hinzu kam, dass Personen oftmals mehr als einmal belangt wurden, so dass sich die Strafen summierten. Ein polnischer Möbeltischler erhielt beispielsweise im Februar 1926 eine Strafe von zwölf Pfund, da er einen Wechsel seiner Geschäftsadresse der Polizei nicht mitgeteilt hatte. Im März 1926 musste er fünf Pfund zahlen, weil er nicht mitgeteilt hatte, dass seine Wohnadresse sich än-

¹⁷⁵ Vgl. dazu vor allem TNA, HO 45/11897.

¹⁷⁶ TNA, MEPO 3/2448, Memorandum und internes Diskussionspapier von 1928; sowie Notizen zu einer Sitzung im Home Office, 26. Januar 1928.

¹⁷⁷ EVANS, *Across the Universe*, S. 62f.

¹⁷⁸ Von diesem Durchschnittslohn ging das Ministry of Labour bei der Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitserlaubnisse aus. TNA, LAB 2/2080. Offiziell konnte ein Verstoß mit bis zu 100 Pfund belangt werden. Parl. Deb. (Commons), 1921, Bd. 146, 17. August 1921, col. 1433.

derte, und im März 1929 verurteilte ihn das Polizeigericht in der Bow Street, weil er ein Mitglied seines Haushalts nicht angemeldet hatte.¹⁷⁹

Insbesondere während der frühen Nachkriegsjahre wurden Migranten, die sich nicht an die Meldevorgaben hielten, auch ausgewiesen. Am 14. Oktober 1920 verhaftete die britische Polizei den russischen Staatsangehörigen Adolph Bloom.¹⁸⁰ Bloom, ein Hutmacher, hatte seit 1908 in Großbritannien gelebt. Obwohl er generell bei der Polizei gemeldet war, hatte er es versäumt, der Verwaltung einen Wechsel seiner Adresse mitzuteilen. Aufgrund dieses Versäumnisses wurde er vor Gericht gebracht, wo ihm zudem vorgeworfen wurde, 1.) kein ID-Book (eine Art Personalausweis) bei sich getragen zu haben, 2.) im August 1917 einen Wechsel seiner Geschäftsadresse nicht innerhalb von 48 Stunden gemeldet zu haben, 3.) bei seiner Verhaftung Widerstand geleistet zu haben. Er wurde zu 14 Tagen Haft verurteilt und das Gericht empfahl seine Ausweisung. Nachdem die Haft abgelaufen war, musste Bloom allerdings weiter im Gefängnis bleiben. Nach 17 Tagen derart fortgesetzter Haft appellierte er an ein Gericht und hinterfragte seine verlängerte Inhaftierung, bekam jedoch kein Recht. Er blieb weiterhin in Haft, bis er schließlich ausgewiesen wurde.

Der Fall „Adolph Bloom“ veranschaulicht, dass die britische Politik sich nun auch durch geringe Verstöße veranlasst sah, jemanden des Landes zu verweisen. Er zeigt zudem, dass nicht-britische Untertanen mitunter länger im Gefängnis behalten wurden, um dort auf ihre Abschiebung zu warten. Die britischen Autoritäten hatten damit zu kämpfen, dass sie zu den russischen Behörden zunächst keine diplomatischen Kontakte unterhielten und dass der polnische Staat nur zögerlich seine Bürger anerkannte und mit einem Pass versah. Das erschwerte deren Abschiebung. Während der frühen Nachkriegsjahre kam es daher wiederholt zu verlängerten Inhaftierungen. Die Mitarbeiter des Jewish Board betreuten zahlreiche ausländische Migranten, die ohne verurteilt worden zu sein länger in Haft bleiben mussten. Für einige von ihnen zahlten sie sogar eine Kautions, um sie aus der Abschiebehaft zu holen.¹⁸¹ Der polnische Staatsangehörige Abraham Nyman etwa war 68 Jahre alt und hatte seit 45 Jahren in Großbritannien gelebt, als er 1923 von einem Gericht verurteilt und zur Ausweisung empfohlen wurde, weil er nicht polizeilich gemeldet war. Wie das Jewish Board berichtete, wurde er dafür zu zwei Monaten Haft verurteilt, musste aber weitere vier Monate im Gefängnis in Brixton zubringen, um dort auf seine Abschiebung zu warten.¹⁸²

¹⁷⁹ TNA, MEPO 35/15.

¹⁸⁰ TNA, HO 45/10974/410539/8, Report on proceedings in His High Court of Justice, King's Bench Division, Divisional Court, 2. Dezember 1920, *The King v. The Governor of Brixton Prison*.

¹⁸¹ Auszuweisende wurden also häufig im Gefängnis behalten, ohne verurteilt worden zu sein. LMA, BDBJ, ACC/3121/C/02/001/003, Minutes, 21. Juli 1920; 7. November 1921; 21. März 1922; 10. April 1923. Vgl. außerdem die Fälle, die dem Secretary of State vorgelegt wurden: TNA, HO 45/24765/5.

¹⁸² LMA, BDBJ, ACC/3121/C/02/001/003, Minutes, 10. April 1923.

Aus Sicht des Innenministeriums diene die Missachtung der Melderegularien mitunter als willkommener Grund, um ohnehin unerwünschte Ausländer abzuschieben. Nachdem sich 1924 die Delegierten des Jewish Board beschwert hatten, dass zu häufig Strafen in Fällen erfolgten, in denen der oder die Meldepflichtige gerade erst sechzehn geworden war, kommentierte ein Beamter des Ministeriums intern, es sei bisher noch niemand abgeschoben worden, der jünger als sechzehn war. Aber sofern das doch einmal geschehen sollte, dann wohl im Falle eines jungen Diebs oder sonstigen angehenden Kriminellen, der bis dahin der Polizei entwischt sei. Derartige Überlegungen bestimmten jedenfalls den Umgang mit den erwachsenen Ausländern:

It is this sort of consideration which frequently lies behind convictions and possibly deportations of adult aliens for failing to keep themselves properly registered. The convictions seem trivial in themselves on the surface [...], but they are frequently merely the means by which the administration has got hold of and properly takes the advantage of removing a thoroughly undesirable alien. This is one of the advantages of the system of registration.¹⁸³

Bereits in den Debatten um die Jahrhundertwende gehörte es zum Repertoire der *anti-alienists*, Immigranten als Kriminelle zu bezeichnen. Derartige Zuschreibungen wurden in der Nachkriegszeit aufgegriffen, wie etwa in der *Whitehall Gazette*, die im Dezember 1924 unter dem Titel *The Alien Question* erklärte, derzeit seien in allen großen Städten Kolonien von Ausländern zu finden, die eine „Brutstätte der Kriminalität“ sowie „jedweder Form der fremd-hergestellten sozialen Pestilenz“ darstellten.¹⁸⁴ Dieser Logik folgend, betrachteten die Ministerialbeamten die Meldepflicht als ein nützliches Vehikel, das die Entfernung potentiell krimineller, wenngleich bis dahin nicht verurteilter unliebsamer Ausländer erleichterte. Eine solche Dynamik zeigte sich auch im Umgang mit einer weiteren Gruppe, die in den zwanziger Jahren in den Fokus der britischen Kontrollbemühungen rückte – den chinesischen Migranten.

c) VON SCHMUGGLERN UND RAZZIEN: CHINESISCHE MIGRANTEN UND DIE KRIMINALISIERUNG DER ILLEGALEN MIGRATION

1919 hielten sich in Großbritannien etwa 3 000 bis 4 000 chinesische Seeleute auf. Sie hatten in der Mehrzahl während des Krieges als Seeleute (meist als Heizer und Trimmer) auf den Schiffen der britischen Handelsmarine gearbeitet oder hatten an Land im Flugzeugbau und in den Munitionsfabriken eine Beschäftigung gefunden. Nach Ende des Krieges verloren viele von ihnen ihre Arbeitsplätze: entweder, weil sie im Zuge der wirtschaftlichen Demobilmachung überflüssig geworden waren, oder weil ausländische Arbeiter zugunsten der heimkehrenden britischen Soldaten entlassen wurden. Hinzu kam, dass gerade die Schifffahrt

¹⁸³ TNA, HO 45/24765/17, interner Kommentar John Pedder, 28. Mai 1924.

¹⁸⁴ *The Alien Question*. An Inside Report, *WHITEHALL GAZETTE*, Dezember 1924, S. 15.

nach dem Krieg mit Problemen zu kämpfen hatte. Die Arbeitslosigkeit in diesem Sektor war hoch, und vielen Seeleuten gelang es nicht, eine Heuer zu finden. Wie erwähnt, führten die daraus resultierenden Spannungen in einigen Hafenstädten im Sommer 1919 zu aggressiven Übergriffen, die sich auch gegen chinesische Migranten richteten.¹⁸⁵ Anders als die arabischen, indischen, westindischen oder afrikanischen Seeleute fielen Chinesen und Japaner in den folgenden Jahren jedoch nicht unter die Vorschriften der Coloured Alien Seamen Order.¹⁸⁶ Unerwünscht waren sie dennoch. Die Diskriminierungen gegen chinesische Seeleute wurden dabei wesentlich durch die Politik der Gewerkschaften, namentlich der National Seamen's and Firemen's Union, bestärkt, die argumentierten, der lokalen (weißen) Bevölkerung würden die Arbeitsplätze genommen und die von den Reedereien forderten, keine chinesischen Seeleute anzustellen.¹⁸⁷

Vor diesem Hintergrund beschloss die britische Regierung im Mai 1919, die chinesischen Seeleute zu repatriieren.¹⁸⁸ Diese Entscheidung stieß auf zwei Schwierigkeiten: Zum einen erschwerten es die nach Kriegsende bestehenden Transportprobleme, für so viele Migranten Passagen nach China zu organisieren. Zum anderen waren die betroffenen Seeleute keineswegs willens, dorthin zurückzukehren.¹⁸⁹ In den folgenden Monaten sahen sich die zuständigen Regierungsstellen daher in einer Zwickmühle: Sie gingen davon aus, dass die chinesischen Migranten zu einer freiwilligen Repatriierung nicht bereit sein würden. Deren zwangsweise Abschiebung wollten sie aber nicht anordnen, zum einen, weil sie Angst vor den internationalen Reaktionen auf eine derartige Maßnahme hatten, zum anderen, weil sie befürchteten, ein zwangsweiser Abtransport könnte unter den Seeleute Unruhen auslösen.¹⁹⁰ Nachdem man zunächst vorgehabt hatte, ihnen als Anreiz für ihre Repatriierung eine Summe von 7 Pfund pro Kopf auszahlten,¹⁹¹ wurden im September 1919 die Repatriierungspläne zunächst ganz fallen gelassen.¹⁹² Erst im Herbst des folgenden Jahres verließ eine steigende Zahl chinesischer Seeleute die britischen Inseln mit Schiffspassagen, deren Kosten sie während der Überfahrt abarbeiten mussten.¹⁹³

¹⁸⁵ Zu den Unruhen 1919 vgl. die Angaben in Fußnote 163. Zu den Übergriffen gegen chinesische Migranten in London vgl. auch die Bemerkungen bei TYAU, *London through Chinese Eyes*, S.317.

¹⁸⁶ Das hing unter anderem wohl damit zusammen, dass sie zum Großteil (abgesehen von den Seeleuten aus Hongkong) nicht innerhalb des Britischen Empire geboren waren.

¹⁸⁷ Vgl. etwa TNA, HO 45/11843/125a, Bericht vom 24. März 1919.

¹⁸⁸ TNA, HO 45/11843/133, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr.46, Repatriation of Chinese.

¹⁸⁹ TNA, HO 45/11843/135, Bericht der Cardiff City Police, 8. Juni 1919.

¹⁹⁰ TNA, HO 45/11843/136; TNA, HO 45/11843/146, 153, 156, Memorandum der Metropolitan Police; sowie ebd., Brief an Everett, 12. September 1919.

¹⁹¹ TNA, HO 45/11843/141a, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr. 66, 22. August 1919.

¹⁹² TNA, HO 45/11843/149, 166, Aliens and Nationality Committee, Memorandum Nr.69, 19. September 1919.

¹⁹³ *London's Chinatown. A Surprising Change*, MANCHESTER GUARDIAN, 13. Oktober 1920.

Dennoch fanden sich in den britischen Hafenstädten in den 1920er Jahren weiterhin chinesische Zuwanderer, deren wirtschaftliche Aktivität sich primär auf den Betrieb von Restaurants und Wäschereien konzentrierte.¹⁹⁴ Ihre Häuser wurden im Laufe der 1920er Jahre wiederholt Schauplatz konzentrierter Polizeiaktionen, die ihren Ausgang stets von dem Verdacht nahmen, Schmugglerbanden würden im großen Stil chinesische Migranten an den Grenzbeamten vorbei nach England schleusen.¹⁹⁵ Die Razzien verdeutlichen, dass irreguläre Migration als ein Delikt mittlerweile gezielt polizeilich verfolgt wurde. Außerdem weisen sie auf eine ablehnende Haltung gegenüber den chinesischen Migranten hin, deren Zuzug wiederholt als „gelbe Gefahr“ perhorresziert wurde.

In den Berichten der britischen Presse ebenso wie in populären Erzählungen wurden Chinesen oft mit kriminellen Aktivitäten in Verbindung gebracht: mit dem Opiumhandel, mit Glücksspiel, mit organisierter Kriminalität.¹⁹⁶ In Erzählungen wie den populären Kriminalromanen Sax Rohmers trat stets ein Chinese in der Rolle des undurchsichtigen Bösen auf, der meist von London aus sein kriminelles Netz unterhielt und in den Drogenhandel ebenso verwickelt war wie in den *white slave traffic*, den Mädchenhandel.¹⁹⁷ Den geographischen Bezugspunkt für eine derartige kulturelle Imagination bildete das „chinesische Viertel“ in London: das im Osten der Stadt nahe der Themse gelegene Limehouse, in dem viele chinesische Seeleute wohnten. In der zeitgenössischen Presse und in Romanen wurde das Viertel wiederholt in orientalistischen Wendungen als exotische Attraktion mit engen Gassen und dunklen Lokalen beschrieben, in denen Opium geraucht, mit Kokain gehandelt und dem Glücksspiel gefrönt wurde.¹⁹⁸ Zu dem

¹⁹⁴ Chinesische Seeleute wurden auf See häufig als Wäscher beschäftigt und eröffneten infolgedessen in zahlreichen europäischen Hafenstädten Wäschereien. AMENDA, Fremde, S. 64–67.

¹⁹⁵ Siehe dazu die Dokumente in TNA, HO 144/9199; TNA, CO 129/517/9 sowie TNA, MEPO 3/311.

¹⁹⁶ In viktorianischen Romanen wurden die häufig beschriebenen Opiumhöhlen in der Regel von Chinesinnen oder Chinesen betrieben. Siehe etwa die Szene am Anfang von Charles Dickens' unvollendetem Roman, DICKENS, *The mystery of Edwin Drood*, oder die Warnungen vor den Folgen des Opium-Konsums und den Gefährdungen durch rachedurstige Kolonisierte in dem populären Kriminalroman von COLLINS, *The Moonstone*. Für Hamburg hat im Übrigen Lars Amenda in ähnlicher Weise den Prozess einer „systematischen Kriminalisierung“ der dort lebenden Chinesen beschrieben; AMENDA, Fremde, S. 23–35.

¹⁹⁷ Siehe etwa ROHMER, Yu'han Hee See Laughs. Lars Amenda zufolge war Sax Rohmer ein Pseudonym, das der britische Publizist Arthur Henry Sarsfield Ward gewählt hatte, um seine Kriminalromane zu veröffentlichen. Amenda zeigt, dass dessen Romane auch außerhalb Englands, etwa in Deutschland, gelesen wurden und dass derartige „massenkulturelle Produkte“ transnational gewirkt und das Bild von der chinesischen Migration in verschiedenen westlichen Gesellschaften mitgeprägt haben können. AMENDA, Fremde, S. 24f.

¹⁹⁸ *The Yellow Peril in London*, DAILY EXPRESS, 4. Oktober 1920. Vgl. dagegen den positiv gehaltenen Artikel in THE TIMES, 25. November 1913 (ohne Überschrift), der sich explizit gegen das gängige Bild Chinatowns wandte. Siehe auch den Bericht über den gewandelten Charakter des Viertels vom Herbst 1920: *London's Chinatown. A Surprising Change*, MANCHESTER GUARDIAN, 13. Oktober 1920.

gängigen Bild gehörte die Faszination, die das Viertel angeblich auf die weißen Besucherinnen ausübte.¹⁹⁹

Zu Beginn der 1920er Jahre mehrten sich die Artikel und Leserbriefe, in denen Liebesbeziehungen von Britinnen mit chinesischen Männern als Teil eines umfassenderen Problems, nämlich der Verhältnisse „weißer“ Mädchen zu „nicht-weißen“ Männern, gesehen wurden. Unter Überschriften wie *White Girls and Yellow Men*, *Colour Problems of the East-End* oder *English Girls and Chinamen* häuften sich die Berichte in der Presse, und auch in Verwaltungskreisen befasste man sich mit der Thematik.²⁰⁰ Anfang Oktober 1920 warnte beispielsweise in der *Daily Mail* ein Anwalt davor, dass die Gefahren „intimer Verbindungen“ zwischen „weißen Mädchen“ und „farbigen Männern“ weit über die „engen Grenzen der chinesischen [Opium-]Höhlen in Limehouse hinausreichten“, und sich ebenso auf die vielen Inder, Afrikaner und Chinesen bezögen, die zum Studium ins Land kämen.²⁰¹ In der Ausgabe des nächsten Tages berichtete die Zeitung über eine kürzlich stattgefundene Razzia in Chinatown, bei der größere Mengen von verboten gehandeltem Opium gefunden wurden. Die *Mail* vergaß nicht, auf die „weißen“ Besucherinnen des Viertels zu verweisen, und zitierte außerdem einen Leser, der voller Empörung berichtete, er habe in den Docks einen westindischen Heizer Arm in Arm mit einem englischen Mädchen gesehen.²⁰² Ein anderer Leserbrief forderte: „It is high time it was made illegal for a white woman to marry or cohabit with a coloured man. Passing down Hanover-Street today, I saw an English girl carrying a half-caste baby, and walking by her side was a Negro.“²⁰³

Die Warnungen rufen die einflussreiche Studie Ann Laura Stolars in Erinnerung, in der die Autorin auf die enge Verschränkung bourgeoiser Ordnungs- und Sexualvorstellungen mit imperialen Diskurspraktiken hingewiesen hat. Demnach beeinflussten sich der damalige Rassen- und Klassendiskurs gegenseitig.²⁰⁴ Im Rahmen der kolonialen Ordnung definierte sich das herrschende metropolitane Bürgertum ebenso in Abgrenzung von den subalternen Kolonisierten wie von den als unterlegen gedachten Unterschichten. Das viktorianisch geprägte Bild der tugendhaften bürgerlichen Frau galt als Ausdruck der Überlegenheit einer im

¹⁹⁹ „There were stories of West End girls lured thither by the exotic fascinations of the yellow man“. London's Chinatown, ebd. Siehe auch: Chinatown Opium. High Priced to West End Buyers. White Women Visitors, in: DAILY MAIL, 8. Oktober 1920.

²⁰⁰ Überschriften aus *Daily Telegraph* und *Daily Mail*, jeweils 5. Oktober 1920. Vgl. die Sammlung dieser Artikel in TNA, HO 45/11843/157, 181. Die internen Berichte und Memoranda siehe in HO 45/25404/7, dort vor allem den Report vom 15. Oktober 1925; siehe auch FLETCHER, Report on an Investigation into the Colour Problem in Liverpool and other Ports.

²⁰¹ White Girls and Coloured Men. A Warning. By a Barrister-at-law, DAILY MAIL, 7. Oktober 1920.

²⁰² Chinatown Opium, DAILY MAIL, 8. Oktober 1920.

²⁰³ Leserbrief, DAILY MAIL, 8. Oktober 1920. Der *Daily Chronicle* berichtete im gleichen Monat unter der Überschrift „Colour Problems of the East-End“ darüber, dass ein Londoner Richter die Frauen kritisiert habe, die eine solche Beziehung mit „farbigen“ Männern eingingen.

²⁰⁴ STOLAR, Race.

nationalen wie imperialen Kontext herrschenden Schicht.²⁰⁵ Die Überschreitung der sexuellen „Rasse-Grenzen“ erschien vor diesem Hintergrund als eine fundamentale Bedrohung der imperialen Herrschaft. Die vielfach artikulierten rassistischen Ängste vor den Verbindungen zwischen „weißen Frauen“ und „farbigen Männern“ kreisten um ein Motiv der Degeneration, um einen befürchteten Verfall der sozialen Ordnung.

Das von den britischen Medien fortgeschriebene Stereotyp des chinesischen Migranten als Verführer, als Schmuggler von Opium, Spieler und Krimineller trug kaum dazu bei, chinesische Migranten als besonders erwünscht erscheinen zu lassen. Insofern hatte im Sommer 1921 die Nachricht über den organisierten Schmuggel chinesischer Migranten rasch zur Folge, dass im Innenministerium und bei der Polizei strikte Gegenmaßnahmen eingeleitet wurden.²⁰⁶ Die Behörden nahmen an, dass bis dato etwa 200 Chinesen auf irreguläre Weise eingereist waren.²⁰⁷ Nach vereinzelt Festnahmen und Verhören führte die Polizei daher am 31. August 1921 in einer konzertierten Aktion in verschiedenen britischen Städten simultan Razzien durch und durchsuchte chinesische Waschsalons, Pensionen und Restaurants nach irregulär eingereisten Migranten.²⁰⁸ Infolge dieser Durchsuchungen wurden 53 der aufgefundenen (anscheinend durchweg männlichen) Chinesen ausgewiesen, weil sie gegen die Einreise- und Aufenthaltsvorschriften verstoßen hatten. In 20 weiteren Fällen wurden die unerlaubt Eingereisten bestraft, aber nicht ausgewiesen.²⁰⁹

Zu den festgenommenen Migranten gehörte ein Mann namens Low Lun aus dem südchinesischen Canton (Guangzhou), dessen Aussage die Polizei von Liverpool im September 1921 aufnahm. Er schilderte den Beamten, wie ihm ein Seemann in Hongkong angeboten hatte, ihn für 420 chinesische Dollar nach England zu bringen.²¹⁰ Low Lun willigte ein und wurde mit vier anderen blinden Passagieren an Bord eines Schiffes der *Blue Funnel Line* gebracht. Über Singapur und Port Said gelangten die fünf nach Marseille, wo sie in einer Pension untergebracht wurden. Nachdem sie sich dort etwa vier Wochen aufgehalten hatten, brachte sie ein Schiff nach London. Low Lun wurde dort – ohne eine Grenzkontrolle passieren zu müssen – an Land gebracht. Auf diese Weise im Mai 1920 in England angekommen, arbeitete er in mehreren chinesischen Wäschereien in London und Liverpool. Nachdem er sich eine Weile in England aufgehalten hatte,

²⁰⁵ Vgl. auch die Bemerkung McClintocks zur Bedeutung des Gender-Diskurses für die britische imperiale Identität: „Controlling women’s sexuality, exalting maternity and breeding a virile race of empire-builders were widely perceived as the paramount means for controlling the health and wealth of the male imperial body politic, so that, by the turn of the century, sexual purity emerged as a controlling metaphor for racial, economic and political power.“ MCCLINTOCK, *Imperial Leather*, S. 47.

²⁰⁶ TNA, HO 45/11843/169, 243, 303.

²⁰⁷ TNA, MEPO 3/311, Bericht H. Burgess, 20. August 1921.

²⁰⁸ TNA, HO 45/11843/169, 240.

²⁰⁹ TNA, HO 144/9199/23, Results of raids on illicitly landed Chinese, 1921.

²¹⁰ TNA, HO 45/11843/192, 417f.; TNA, HO 45/11843/222, 568.

besorgte ein Freund ihm den Vordruck für ein Registration Certificate, und das chinesische Konsulat in London stellte ihm daraufhin eine Art Pass aus. Ausgestattet mit diesem Konsulatspapier, begaben sich Low Lun und sein Freund dann zur Polizei und bewegten dort einen Beamten dazu, dem Neuankömmling die polizeiliche Meldebestätigung offiziell zu beglaubigen – indem sie ihn mit Hilfe dreier Flaschen Whiskey, zweier Schachteln Zigarren und einer Pfund-Note bestachen.

Die Schilderung Low Luns deckte sich mit anderen Aussagen und den Untersuchungsergebnissen der Polizei, die mit Kollegen in Frankreich und Hongkong zusammen arbeitete. Demnach operierte zwischen China und England tatsächlich eine Gruppe von Schmugglern, die für ansehnliche Summen chinesische Migranten nach Marseille brachte und sie von dort aus über Havre oder Rotterdam nach England schleuste. Wenn sie dort angekommen waren, bereitete es den Migranten in der Regel keine Probleme, vom chinesischen Generalkonsulat ein Consular Certificate (eine Art Passersatz) zu erhalten. Die dortigen Konsulatsbeamten fragten zum Ärger der britischen Bürokratie in der Regel nicht nach, wie die Betroffenen ins Land gelangt waren.²¹¹ Um dann noch ein Registration Certificate zu erhalten, wandten sich die Migranten bzw. deren Bekannte an Polizeistationen, deren Beamte sie kannten oder die bekannt dafür waren, dass sie nicht nachprüften, ob jemand einen Stempel mit der Genehmigung zur Einreise vorweisen konnte. Beliebte war für diese Zwecke ein Polizeiamt im abgelegenen Süd-Wales.²¹²

Den Berichten zufolge war die Überfahrt für die geschmuggelten Passagiere keineswegs angenehm. Wie ein Inspektor des Londoner CID berichtete, wurden in einigen Fällen die blinden Passagiere in den Kohlebunkern der Schiffe verborgen, damit die Grenzbeamten sie nicht entdeckten: „They [the smugglers] erect a temporary wooden structure in the coal bunker of the ship in such a manner as to admit ventilation, then cover it with coal, leaving a small aperture on the top from which they remove the coal and through which the stowaways are lowered and food is supplied to them on the voyage.“²¹³ Die Beschreibung verdeutlicht, dass die Migranten teilweise hohe Risiken auf sich nahmen, um an den Grenzkontrollen vorbei ins Land zu kommen.

Es blieb im Übrigen nicht bei der Razzia im August 1921. Im November 1924 durchsuchten Polizeibeamte in mehreren englischen Städten die Häuser, in denen Chinesen lebten, und nahmen diejenigen fest, die nicht gemeldet oder illegal eingereist waren.²¹⁴ Und nachdem 1927 ein Inspektor aus Liverpool berichtet hatte, eine Schleuserbande bringe in größerem Umfang chinesische Migranten nach England, planten Polizei und Innenministerium Anfang 1928 abermals eine

²¹¹ Vgl. hierzu etwa TNA, HO 45/11843/169, 259ff. Siehe auch die spätere Meldung dazu in TNA, HO 144/9199/11.

²¹² Vgl. die Schilderungen ebd., 259ff.

²¹³ TNA, HO 45/11843/187, 397, Bericht vom 1. September 1921.

²¹⁴ TNA, HO 45/11843/276, 753–764.

umfassende Polizeiaktion. Im Home Office erhoffte man sich von dem konzentrierten Vorgehen eine abschreckende Wirkung im In- wie Ausland. Dass die unkontrollierte Zuwanderung jedoch letztlich schwer zu verhindern war, sahen auch die Beamten: „Of course the wily Chink will always, one by one find his way if he wants to do so.“²¹⁵ Um die Suche nach den irregulär eingereisten Chinesen zu organisieren, griffen die Beamten auf das Central Alien Register zurück und suchten in den 2573 Einträgen zu männlichen Chinesen nach denjenigen, die Waschsalons führten.²¹⁶ Das Beispiel zeigt, wie die im Register erfassten Informationen über die ausländische Bevölkerung systematisch für Polizeiaktionen genutzt wurden. Die Fahndungserfolge waren allerdings begrenzt. Als die Beamten im Februar 1928 die chinesischen Wäschereien und Restaurants überprüften, trafen sie lediglich auf 17 Migranten, die unerlaubt ins Land gekommen waren.²¹⁷

Manche Chinesen versuchten, sich den Kontrollen zu entziehen: Laut eines Berichts in der *Times* hockte bei einer Durchsuchung in Scarborough einer der Migranten unter dem Bügeltisch, während sich ein anderer unter einem Berg von braunem Papier versteckte.²¹⁸ Von einem Dritten wurde berichtet, er habe sich in einer Wäscherei in Swindon vor den Beamten in einem Kessel verborgen.²¹⁹ Dass die verstärkte polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung irregulärer Migranten sich generell auf deren Alltag auswirkte, verdeutlicht zudem ein Brief, den ein Mann namens Shing Lai im Dezember 1927 an einen Bekannten in China schrieb und den die britische Polizei bei ihren Kontrollen konfiszierte und übersetzen ließ. Unbemerkt nach England einzureisen, kommentierte Shing Lai in seinem Brief, sei nicht sehr schwer gewesen. Weitaus schwieriger sei es, dort zu leben:

Just think since we left home [...] what hardships we have suffered and what tears have fallen from our eyes both east and east – how we have gone in fear and trembling – there has been no time when we were at ease – what hardships. As regards getting past the customs into this country, we three succeeded at our third attempt: [...] Shai-lung and Tong-shai came with us and got through. They are hiding in London. This way of getting into England is very easy. But living in England is difficult [...]. Since we have been here we have been like criminals not daring to put our heads out of door. Yesterday Shing-fong was nearly arrested by a policeman but luckily he was mistaken for an acquaintance and so the

²¹⁵ TNA, MEPO 3/311, Schreiben von H. Burgess, 16. Dezember 1927. TNA, HO 144/9199/23, Notiz vom 26. Januar 1928, unterzeichnet J.P. (wohl John Pedder).

²¹⁶ TNA, HO 144/9199/23, Angaben vom 30. September 1927, ebd., internes Memorandum vom 25. Januar 1928. TNA, HO 144/9199/28, Liste mit Wäschern, nach Bezirken geordnet.

²¹⁷ TNA, HO 144/9199/85, Bericht Bigham, New Scotland Yard, 21. März 1928. Darüber hinaus entdeckten sie Verstöße gegen andere Vorgaben der Aliens Order. Die Metropolitan Police wies z.B. in 64 Fällen nach, dass jemand seine Beschäftigung geändert hatte, ohne den Wechsel polizeilich zu melden.

²¹⁸ THE TIMES, 25. Februar 1928.

²¹⁹ TNA, HO 144/9199/73, Bericht des Cardiff Chief Constable, 14. März 1928. Andere beklagten sich über die ihnen widerfahrene Behandlung. Vgl. etwa die Aussagen der Mitarbeiter des Londoner Restaurants Maxim in TNA, HO 144/9199/94.

policeman made no difficulty. He has now another place to hide. [...] and I are (sic) hidden in Mr Shang Shing's place. We spend day and night in the upper storey and do not dare to go downstairs. Difficulties like this are great hardships.²²⁰

Zumindest wenn sie einer aus britischer Sicht sichtbar fremden und unerwünschten Community wie der chinesischen angehörten, konnte ihr irregulärer Status die ausländischen Migranten in ihrem Alltag deutlich einschränken. Sie mussten damit rechnen, abgeschoben zu werden.²²¹

Dabei waren die Abschiebungen für die britische Bürokratie unter Umständen mit beträchtlichen Kosten verbunden: Allein die Passagekosten der 46 ausgewiesenen Chinesen, die nach der Razzia im Oktober 1921 von Birkenhead nach Hong Kong reisten, beliefen sich auf £1150. Dass die Aktion trotz derartiger Kosten durchgeführt wurde, unterstreicht den hohen Stellenwert, den sie für die britischen Behörden besaß. Überhaupt wird am Beispiel der britischen Ausweisungspraxis der 1920er Jahre deutlich, wie sehr die Ahndung der irregulären Migration gegenüber der Vorkriegszeit an Bedeutung gewonnen hatte.

Verglichen mit der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg hatte sich die Ausweisungspraxis vor allem in drei Punkten deutlich verändert: Erstens wurde zwar der Großteil der Ausweisungen weiterhin durch Gerichte empfohlen und durch das Innenministerium bestätigt oder abgelehnt. Doch darüber hinaus konnte das Ministerium nun jeden nicht-britischen Untertanen in einem rein administrativen Verfahren und unabhängig von einer Gerichtsentscheidung ausweisen. Zweitens wurde die Maßnahme selbst strikter umgesetzt als vor dem Krieg. Die Betroffenen wurden in der Regel nicht mehr aufgefordert, das Land selbständig innerhalb einer bestimmten Frist verlassen, sondern mussten oftmals in Haft bleiben, bis ein Polizeibeamter sie dann direkt zu ihrem Schiff brachte. Drittens schließlich wurden die Anordnungen anders begründet.

Vor 1914 waren Ausländer vor allem ausgewiesen worden, weil sie eine Straftat wie Diebstahl oder Betrug begangen hatten oder der Armenfürsorge anheim gefallen waren.²²² Keiner der Ausweisungsfälle, die zwischen 1905 und 1914 im Central Criminal Court in London verhandelt wurden, bezog sich auf den etwaigen irregulären Aufenthaltsstatus des Angeklagten.²²³ Eine Pass- und Meldepflicht, gegen die ausländische Migranten hätten verstoßen können, gab es vor

²²⁰ TNA, HO 144/9199/64, Brief vom 23. Dezember 1927. Die etwas eigenwillige Grammatik und Zeichensetzung geht auf den Übersetzer zurück, den die Polizei engagierte, um die Briefe ins Englische zu übertragen.

²²¹ Nur am Rande beschäftigten sich die zuständigen Regierungsstellen in diesem Kontext mit der Frage, ob es sich bei den Festgenommenen um britische Untertanen handeln könnte. Vor dem Gericht in Cardiff beispielsweise wurde der Fall eines Mannes namens Leong Mee verhandelt, der angab, in Hongkong geboren zu sein – was ihn de facto zu einem britischen Untertanen machte. Da er jedoch keine Papiere hatte, um seine Behauptung zu stützen, half ihm diese Angabe wenig, wenngleich zumindest der Richter davon absah, ihn zur Ausweisung zu empfehlen. TNA, HO 45/11843/229, 594ff.

²²² Vgl. dazu Teil I, Kapitel 4.

²²³ TNA, CRIM 8/7, Central Criminal Court, Aliens Act 1905, Certificates of Conviction and Recommendations for Expulsion.

dem Ersten Weltkrieg nicht, und die meisten Urteile erfolgten wegen Bagatelldiebstählen, Betrug, Körperverletzung, Einbruchsdiebstahl, Fälschungsdelikten oder Prostitution.²²⁴ Demgegenüber richteten sich 1921 einer Liste des Innenministeriums zufolge von 434 Ausweisungen 231 (53%) gegen Ausländer, die irregulär über die Grenze gekommen waren, die nicht ordnungsgemäß polizeilich gemeldet waren oder die keinen gültigen Pass besaßen – kurz, deren Einreise nicht autorisiert worden war oder deren Aufenthalt sich der Kontrolle des Staates entzog.²²⁵ Die Gegenüberstellung verdeutlicht, wie stark sich die britische Politik verändert hatte. Während vor dem Krieg keine Ausweisung mit der irregulären Einreise oder den ungenügenden Ausweispapieren der Betroffenen begründet wurde, machten diese Delikte nach dem Krieg über die Hälfte der erlassenen Verordnungen aus.

In der Zwischenkriegszeit besaßen Ausweisungen damit weniger den Charakter einer Bestrafung oder einer armenpolitisch motivierten Maßnahme. Sie verliehen vielmehr dem staatlichen Anspruch auf Kontrolle Nachdruck und wurden zu einem Instrument der Abwehr Unerwünschter. Insgesamt gesehen schob Großbritannien in den 1920er Jahren allerdings nicht viele ausländische Migranten ab. Den öffentlich bekannt gegebenen Zahlen zufolge wurden 1919 lediglich 362 Personen aufgrund einer Gerichtsempfehlung abgeschoben, 1920 waren es 420 und 1921 dann 363.²²⁶ Das Innenministerium ging intern für die Zeit von 1923 bis 1929 von insgesamt 1751 Ausweisungsanordnungen aus; davon basierten 1419 auf einer gerichtlichen Empfehlung. Die übrigen in einem rein administrativen Verfahren angeordneten Abschiebungen betrafen a) Ausländer, die illegal eingereist waren, b) Ausländer, die zwar wegen eines Delikts verurteilt, deren Ausweisung das Gericht aber nicht empfohlen hatte, c) Ausländer, die mittellos oder geisteskrank waren, d) Ausländer, die sich in unerwünschter Weise betätigt hatten, gegen die man aber nicht gerichtlich vorgehen können.²²⁷

Anders als in Deutschland basierte demnach ein Großteil der Abschiebungen weiterhin auf einer gerichtlichen Verhandlung, die im Zweifelsfall den Ausländern selbst ein gewisses Einspruchsrecht einräumte. Die britischen Ministerialbeamten nutzten die Möglichkeit, nicht-britische Untertanen ohne Verfahren abzuschieben, in den frühen Nachkriegsjahren zwar öfter, insgesamt gesehen aber nur

²²⁴ Basierend auf einer Auszählung von 40 in den Jahren 1906/07 erfolgten Urteilen. TNA, CRIM 8/7, ebd.

²²⁵ TNA, HO 372/8, Liste der auszuweisenden Personen. Von 434 Ausweisungsfällen, die das Home Office 1921 in einer internen Liste auflistete, galten 111 Ausländern, die ohne Erlaubnis oder in Umgehung der Grenzkontrollen eingereist waren. 97 galten Ausländern, die nicht ordnungsgemäß polizeilich gemeldet waren, 18 bezogen sich auf eine Kombination dieser beiden und fünf galten Immigranten, die sich im Besitz eines gefälschten Passes befanden.

²²⁶ Parl. Deb. (Commons), 1923, Bd.165, 21. Juni 1923, col.1625. Allerdings fehlen diejenigen Ausweisungen, die in einem rein administrativen Verfahren ohne gerichtliche Empfehlung angeordnet worden waren. Intern listet das Home Office in einer Personenliste für 1922 324 Fälle auf, für 1923 400 Fälle, für 1924 311 und für 1925 274. Es fehlt jedoch die Angabe, was für Ausweisungen damit jeweils bezeichnet werden. TNA, HO 372/8.

²²⁷ TNA, HO 45/24765/56.

in begrenztem Maße. Das lag vor allem darin begründet, dass bei einer eigenmächtigeren Handhabung das Parlament und die Judikative einzugreifen drohten. Eine Anekdote mag das veranschaulichen: 1923 wandte sich der Arbeitsminister Anderson Montague-Barlow an seinen Kollegen im Innenministerium, William Bridgeman, und bat ihn darum, Migranten, die die Vorschriften zur Ausländerbeschäftigung umgingen, häufiger auszuweisen. Daraufhin erwiderte Bridgeman, er sei durchaus bereit, seine Ausweisungsmacht zu nutzen. Aber er riskiere, dass der Oberste Gerichtshof seinen Anordnungen widerspreche, falls er aufgrund einer allgemeinen Maßgabe handle und den individuellen Umständen nicht genügend Aufmerksamkeit schenke. Zwar sei die Macht zur Ausweisung ein effektives Mittel, um die Einreisebestimmungen zu forcieren. Aber sie sei eine von einflussreichen Teilen des House of Commons sorgfältig gehütete Macht, die nur erhalten bleibe, wenn sie maßvoll eingesetzt werde.²²⁸ Während die Ministerialbürokratie gegenüber der Vorkriegszeit mehr Möglichkeiten besaß, unerwünschte Ausländer abzuschieben, standen damit mögliche Proteste seitens des Parlaments oder der Judikative einer allzu willkürlichen Nutzung dieser Möglichkeiten entgegen. Das änderte aber wenig an der Tatsache, dass die Entwicklung des britischen Migrationsregimes in den frühen Nachkriegsjahren deutlich von dem Bemühen getragen war, die Einreise und den Aufenthalt ausländischer Migranten stärker zu kontrollieren.

D) „EIN HALBES JÜDISCHES LEBEN VERSTREICHT IN ZWECKLOSEM KAMPF GEGEN PAPIERE.“ MELDE-, PASS- UND VISUMSPFLICHT IN DEUTSCHLAND

Freilich: Die Papiere! Ein halbes jüdisches Leben verstreicht in zwecklosem Kampf gegen ‚Papiere‘. [...] Vom Kampf um die Papiere [...] ist ein Ostjude nur dann befreit, wenn er den Kampf gegen die Gesellschaft mit verbrecherischen Mitteln führt. Der ostjüdische Verbrecher ist meist schon in seiner Heimat Verbrecher gewesen. Er kommt nach Deutschland ohne Papiere oder mit falschen. Er meldet sich nicht bei der Polizei. Nur der ehrliche Ostjude – er ist nicht nur ehrlich, sondern auch furchtsam – meldet sich bei der Polizei. Das ist in Preußen weit schwieriger als in Österreich. Die Berliner Kriminalpolizei hat die Eigenschaft, in den Häusern nachzukontrollieren. Sie prüft auch auf der Straße Papiere.²²⁹

In Joseph Roths' literarischen Essays zum Leben ostjüdischer Migranten erscheinen Passkontrollen und die polizeiliche Meldepflicht als zentrale Aspekte des alltäglichen Lebens im Deutschen Reich der Nachkriegszeit. Tatsächlich waren Ausländerinnen und Ausländer nicht nur verpflichtet, einen gültigen Pass und ein Visum zu besitzen, um an der Grenze Zutritt zu erhalten. Sie mussten auch ihre Papiere, ihre Pässe, Personalausweise, Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse, wiederholt vorzeigen, wenn sie auf der Straße, am Arbeitsplatz oder in ihren Wohnungen kontrolliert wurden. Indem sie regelmäßig dazu aufgefordert wurden sich auszuweisen, wurden Migranten in der Weimarer Republik permanent an ihren

²²⁸ TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Brief Bridgeman an Barlow, 25. April 1923.

²²⁹ ROTH, Juden auf Wanderschaft, S. 65f.

de facto unsicheren rechtlichen Status erinnert. So fasste der Autor eines zeitgenössischen Handbuchs zum Melde- und Passwesen, das sich vor allem an die Beamten in Polizei- und Meldebehörden richtete, die rechtliche Lage knapp mit den Worten zusammen: „Ausländer (Personen, die nicht Reichsangehörige sind) haben in Deutschland [...] keine gesicherte Stellung.“²³⁰

Im Zuge des antisemitischen Klimas der frühen Nachkriegsjahre konzentrierte sich die verschärfte Politik gegenüber Zuwanderern in erster Linie auf die jüdischen Migranten aus Ost- und Zentraleuropa, die aus Russland, Polen und den Nachfolgestaaten der Habsburger Monarchie nach Deutschland kamen; die meisten von ihnen auf der Flucht vor Pogromen und Boykotten sowie als Militärflüchtlinge.²³¹ Einige von ihnen waren bereits während des Krieges als Arbeiter entweder zwangsweise nach Deutschland gebracht worden oder als Kontraktarbeiter gekommen.²³² Davon abgesehen entwickelte sich das Land zu einem wichtigen Zielland für russische Revolutions- und Bürgerkriegsflüchtlinge.²³³ Viele von ihnen blieben nur temporär und wanderten dann weiter. Nichtsdestoweniger lebten 1930 von den ursprünglich 500 000 noch immer etwa 100 000 russische Flüchtlinge im Deutschen Reich.²³⁴ Zudem stimmten das jüdische Arbeiterfürsorgeamt und die preußische Regierung weitgehend in ihrer Einschätzung überein, dass bis 1921 etwa 70 000 osteuropäisch-jüdische Flüchtlinge ins Land gekommen waren, und viele davon in Berlin bzw. überhaupt in Großstädten lebten.²³⁵ Die Fluktuation unter diesen Migranten war hoch, vor allem da für viele Deutschland nicht das eigentliche Wanderziel darstellte, sondern eine Zwischenstation auf dem Weg in andere Länder – seien es die USA, Palästina oder Frankreich.²³⁶ Schließlich bildeten die aus den abgetretenen Gebieten in das Deutsche Reich einreisenden reichsdeutschen und „deutschstämmigen“ Menschen eine weitere große Flüchtlingsgruppe, die etwa eine Million umfasste.²³⁷ Auf sie wird im Folgenden allerdings nur am Rande eingegangen.²³⁸ Denn während die deutschen Migranten zum erhöhten Wanderungsaufkommen erheblich beitrugen, galten für sie spezifische politische Mechanismen, die eng mit der Politik gegenüber den deutschen Minderheiten vor Ort verknüpft waren und die im Rahmen der

²³⁰ HAUSMANN, Handbuch, S. 59.

²³¹ Zu den Gründen der jüdischen Wanderung siehe MAURER, Ostjuden, S. 46–57.

²³² BERGER, Jüdische Arbeiter; HERBERT, Ausländerpolitik, S. 99–103.

²³³ Zu deren genauer Zahl siehe die Einleitung zu Teil III dieser Arbeit und insbesondere Fußnote 31.

²³⁴ SCHLÖGEL, Berlin Ostbahnhof Europas, S. 108.

²³⁵ ADLER-RUDEL, Ostjuden in Deutschland, S. 119f.; MAURER, Ostjuden, S. 65f.; OLTMER, Migration, S. 240f.

²³⁶ Vgl. etwa zur Ab- und Rückwanderung der „Ostjuden“ MAURER, Ostjuden, S. 68–72.

²³⁷ Die reichsdeutsche Bürokratie der 1920er Jahre unterschied zwischen den Wanderarbeitern und „Ostjuden“ als „Ausländern“ einerseits und den Auslandsdeutschen, Inlandsvertriebenen aus den abgetretenen Gebieten und Deutschausländern andererseits. Vgl. die Bemerkung bei KAHRS, Verstaatlichung, S. 132f.

²³⁸ Oltmer zufolge ging das Statistische Reichsamt davon aus, dass etwa 1 Millionen Menschen aus den abgetretenen Gebieten nach Deutschland abgewandert waren. OLTMER, Migration, S. 138.

vorliegenden Analyse nicht ausführlich behandelt werden können – zumal Jochen Oltmer sich ausgiebig mit ihnen befasst hat.²³⁹

Die steigende Zahl der sogenannten „Ostjuden“ wurde von der deutschen Nachkriegs-Öffentlichkeit in einer bereits stark antisemitisch aufgeladenen Atmosphäre als Bedrohung wahrgenommen.²⁴⁰ Das stereotype Bild des osteuropäischen Juden als das eines Profiteurs und Wucherers, der den Deutschen ihre Wohnung, Nahrung und Arbeit nahm, entwickelte sich zu einer stetig wiederkehrenden Figur im zeitgenössischen Diskurs. Überhaupt schlugen sich in der Migrationspolitik nach dem Krieg die Ängste und Aggressionen einer nationalistischen Gesellschaft nieder, die angesichts der fundamentalen politischen Umbrüche die Feinde nicht nur jenseits der Grenze, sondern ebenso im Innern suchte. Zugleich wurde die gegenüber Ausländern geübte Abwehrpolitik in den frühen 1920er Jahren stets mit der Notlage der inländischen Bevölkerung begründet. Eine hohe Arbeitslosigkeit, zu wenig Lebensmittel und die viel beschworene Wohnungsnot gehörten zu den vordringlichen Problemen der deutschen Nachkriegsgesellschaft.²⁴¹ Der Staat fuhr daher fort, in die Zuteilung von Wohnungen (mit Hilfe der Wohnungsämter), Arbeitsplätzen (mit Hilfe der Arbeitsämter) und Nahrung (mittels der Lebensmittelmarken) einzugreifen, so dass das Marktprinzip in diesen Bereichen außer Kraft gesetzt blieb. Die sozialpolitischen Bemühungen um das Wohl der deutschen Bevölkerung waren eng verknüpft mit dem Bestreben, ausländische Migranten als Konkurrenten um Arbeit, Nahrung und Wohnraum an der Einreise zu hindern. Antisemitisch und antipolnisch konturiert, zielten die Exklusionsbemühungen vor allem auf die osteuropäischen Migranten, die man bereits an den Grenzen abzuweisen suchte.²⁴²

Über die Grenze: Die Kontrolle der Einreise

Noch während des Krieges hatte Preußen im April 1918 eine Schließung der östlichen Grenzen für die polnisch-jüdischen Arbeiter beschlossen und außerdem deren weitere Rekrutierung verboten.²⁴³ Die Regierung entsprach damit den Forderungen nach einem Einwanderungsstop für jüdische Migranten, wie sie seit 1914 wiederholt von völkischer Seite formuliert worden waren.²⁴⁴ Sie rechtfertig-

²³⁹ Siehe OLTMER, Migration, S. 89–138.

²⁴⁰ Zu der Wahrnehmung der ostjüdischen Migranten in Deutschland nach 1918 vgl. ASCHHEIM, Brothers and Strangers, S. 230–245; MAURER, Ostjuden, S. 104–160.

²⁴¹ Die oft debattierte „Wohnungsnot“ war seit der Jahrhundertwende in sozialhygienischen Schriften als Zeichen einer „Degeneration“ des Volkes problematisiert worden. WEINDLING, Degeneration, S. 105–113. Gegen Ende des Krieges stieg die Sorge um den Wohnungsmarkt, vor allem da befürchtet wurde, dass mit der Rückkehr der Kriegsteilnehmer die Nachfrage nach Wohnraum weiter steigen würde.

²⁴² So beschreibt Jochen Oltmer eine gegen die Einwanderung aus Osteuropa gerichtete „ethnonationale Konzeption“ der Zuwanderungsbegrenzung bzw. speziell der Visumpolitik nach dem Krieg. OLTMER, Migration, S. 427f.

²⁴³ MAURER, Medizinalpolizei, S. 205–230.

²⁴⁴ Vgl. etwa die Schrift von FRITZ, Die Ostjudenfrage.

te ihre Grenzsperrre primär mit gesundheitspolitischen Bedenken. Dabei befeuerte vor allem die Diffamierung jüdischer Migranten als Überträger von Flecktyphus die Agitation zur Schließung der Grenzen. Die aus dem Osten einreisenden Juden galten als potentielle Krankheitsüberträger, deren Eintritt verhindert werden sollte, um einer Ausbreitung von Epidemien entgegen zu wirken.²⁴⁵ Ein antisemitisch-biologisierte Bildkomplex, der Juden als Parasiten, Schädlinge oder Ungeziefer bezeichnete, fand hierbei sein metaphorisches Gegenstück in der Rede vom bedrohten „deutschen Volkskörper“, den es zu schützen galt.²⁴⁶ Und die Forderung nach einer „seuchenhygienischen Abwehr“ lieferte den Begründungszusammenhang für ein komplexes System von Auffanglagern und Desinfektionsstationen, das die deutschen Behörden entlang der östlichen Grenzen für Heimkehrer und Flüchtlinge aus dem osteuropäischen Raum einrichteten.²⁴⁷ Über die Quarantänemaßnahmen hieß es dabei ebenso wie über die verschärfte Pass- und Visapolitik, sie hielten „verseuchte Flüchtlinge“ fern; der „Seuchenschutzwall“ im Osten verhindere die Einreise unerwünschter Migranten aus dem osteuropäischen Raum.²⁴⁸

Nach dem Ende des Krieges blieb die Grenzpolitik insbesondere gegenüber jüdischen Einreisewilligen aus Osteuropa restriktiv.²⁴⁹ Da sich die langen Territorialgrenzen des Reichs schwerlich lückenlos überwachen ließen, riss die Zuwanderung über die Ostgrenzen damit jedoch keineswegs ab. Anders als die britische hatte die deutsche Regierung damit zu kämpfen, dass sich die Grenzziehung mit den Vorgaben des Versailler Vertrags entscheidend verändert hatte und eine Infrastruktur aus Grenzstationen erst neu geschaffen werden musste.

Für die Pass- und Personenkontrolle an der östlichen Grenze Preußens, die für die Abwehr unerwünschter Zuwanderer besonders wichtig schien, waren nach 1919 die Landesgrenzpolizei Ostpreußen sowie die Landesgrenzpolizei Osten zuständig (siehe *Abbildung 5*).²⁵⁰ In der beigefügten Übersichtskarte vom April

²⁴⁵ WEINDLING, *Epidemics*, S. 96–118.

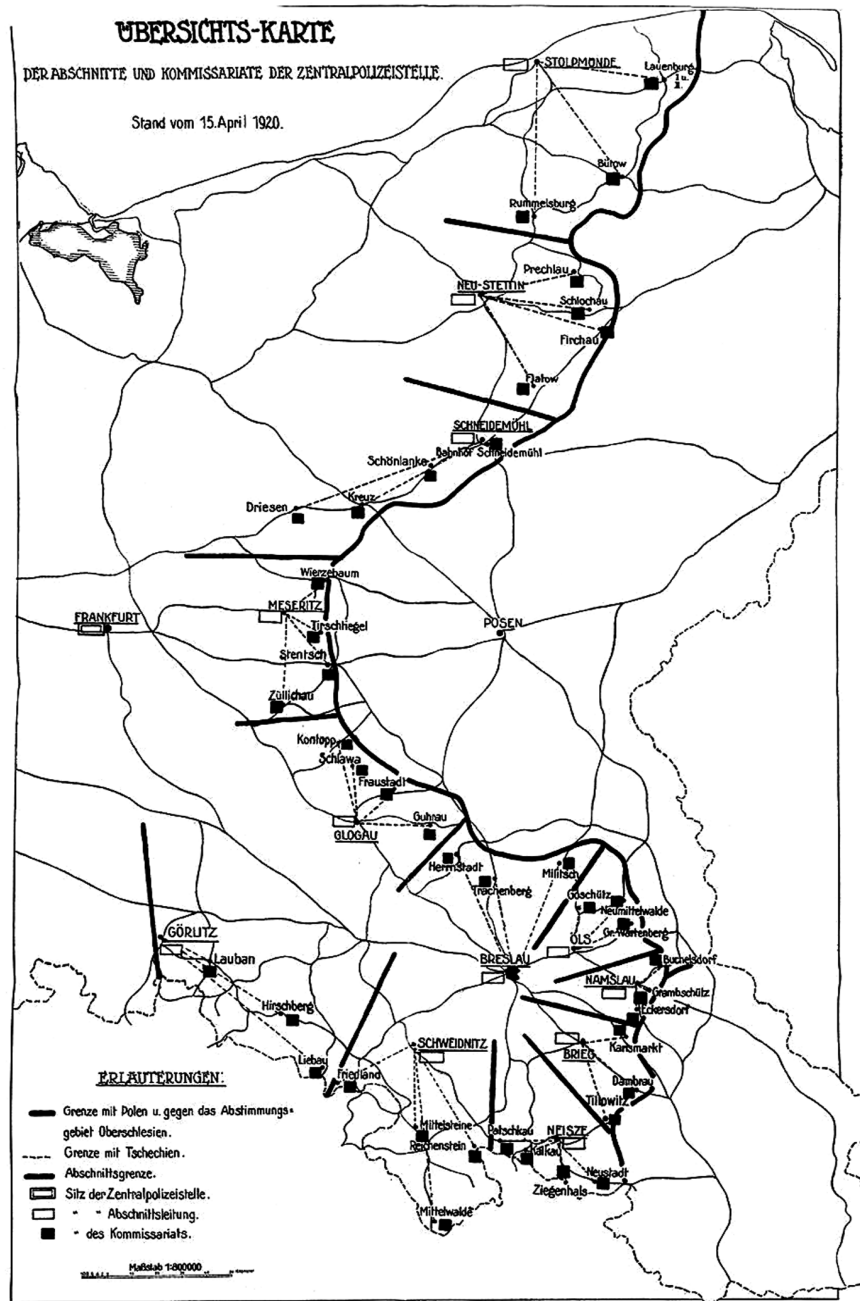
²⁴⁶ Vgl. dazu auch MAURER, *Ostjuden*, S. 179–184.

²⁴⁷ „The priority was ‚seuchenhygienische Abwehr‘ involving the medical surveillance of the Eastern border, and subjecting all refugees and seasonal workers to thorough medical inspection and delousing under police supervision.“ WEINDLING, *Epidemics*, S. 114.

²⁴⁸ „The strategy was to secure the eastern border with a chain of medical inspection and delousing stations, and so to defend the metropolitan centres of Breslau and Berlin against the flood of diseased refugees.“ WEINDLING, *Epidemics*, S. 112. Das Reichsgesundheitsministerium erklärte gegenüber dem Reichstag im April 1922, dass entlang der Grenzen von Ostpreußen bis Schlesien einen „Seuchenschutzwall“ etabliert worden sei, der der Quarantäne und Desinfektion diene. Ebd., S. 152. Wer die Kosten für die Desinfektions-Stationen übernehmen sollte, blieb zwischen Preußen, dem Reich und den lokalen Kommunen umstritten.

²⁴⁹ Während Trude Maurer zufolge nach 1919 die Grenzsperrre fortbestand, hat Jochen Oltmer darauf hingewiesen, dass es nach Kriegsende eine vollständige Blockade des Grenzübertritts nicht mehr gab, dafür aber eine allgemeine Visumpflicht herrschte; MAURER, *Ostjuden*, S. 255–257; OLTMER, *Migration*, S. 241 f.

²⁵⁰ Die erstgenannte verantwortete in Ostpreußen die Überwachung der Grenzen zu Litauen, Polen und Danzig. Die Landesgrenzpolizei Ost kontrollierte die Grenzlinie westlich des polnischen Korridors bzw. im Süden einen Teil der tschechoslowakischen Grenze. Barch,



Bundesarchiv Berlin, R 1501/ 113 657, Blatt 154

Abbildung 5: Übersichtskarte der Abschnitte und Kommissariate der Zentralpolizeistelle.

1920 kennzeichnen die schwarzen Balken die Abgrenzungen zwischen den Zuständigkeitsbereichen der unterschiedlichen Kommissariate und veranschaulichen, wie dort entlang der Grenze eine neue Verwaltungsstruktur entstand, die sich rasch veränderte. Das Verzeichnis der Grenzübergänge wurde monatlich aktualisiert, was darauf hinweist, dass deren Lage und Anzahl nicht konstant blieb. Und während im März 1920 noch 168 Überwachungsstellen an Bahn- und Straßenübergängen aufgeführt wurden, verzeichnete die Landesgrenzpolizei im Januar 1921 bereits 263 geöffnete Übergänge.²⁵¹ Wenngleich über die Aufgaben der Grenzpolizei kaum ein Dissens bestand, waren sich die beteiligten Behörden auf der Ebene des Reichs und auf der Ebene Preußens zunächst nicht darüber einig, wie viel Personal von wem finanziert an der Ostgrenze eingesetzt werden sollte. In Bezug auf die personelle Besetzung und die Kosten kam es daher Anfang 1921 zu Konflikten zwischen dem Reichsfinanzministerium und dem Preußischen Innenministerium, die auf Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Reich und den einzelnen Ländern hindeuten.²⁵²

Nach Kriegsende hatten sich sowohl die vom Reich finanzierten und eingestellten Zollbeamten als auch die preußischen Beamten der Landesgrenzpolizei mit der Personenkontrolle an den Grenzen befasst.²⁵³ Um nun die Konflikte um die Finanzierung dieses Apparates beizulegen, wurde am 23. März 1921 von Vertretern der Innen- und Finanzministerien des Reichs und Preußens beschlossen, dass die Personenkontrolle an den Nord-Ostgrenzen von Preußen neu organisiert werden sollte.²⁵⁴ Anstelle der bisher etwa 1300 dort tätigen Beamten wollte Preußen 86 Kommissariate etablieren, die der Aufsicht der Landräte bzw. der Regierungspräsidenten unterstellt waren und je mit einem Landesgrenzkommissar und mehreren Unterbeamten besetzt wurden.²⁵⁵ Zudem sollte die Schutzpolizei regelmäßig Grenzpatrouillen durchführen und beim „Auffangen unerwünschter Zuwanderer im Hinterlande“ eingesetzt werden. Es war vorgesehen, dass ab April 1921 770 Beamte und einige Hundertschaften der Schutzpolizei die Personenkontrolle an den Grenzen ausübten: eine Personaldichte, die, wie preußische Beamte wiederholt lamentierten, eine strenge Kontrolle der Ostgrenzen nur begrenzt zuließ.²⁵⁶

R/1501/113657, 29. Wie die beigelegte Karte vom April 1920 zeigt, wurde das oberschlesische Abstimmungsgebiet als Ausland behandelt: Die kontrollierte Grenzlinie verlief nordwestlich davon. Nachdem im März 1921 die Abstimmung erfolgt und in Genf der endgültige Grenzverlauf zwischen den deutschen und polnischen schlesischen Gebieten festgelegt worden war, passte sich die kontrollierte Grenzlinie dem an. Vgl. zu diesen Veränderungen die Karten der Landesgrenzpolizei in Barch, R/1501/113660, 76.

²⁵¹ Barch, R/901/25691 (ohne Blattangabe), Nachweisung mit Stand 1. Januar 1921.

²⁵² Barch, R/1501/113658, 117.

²⁵³ Im Juli 1920 waren für die Landespolizei Osten und Ostpreußen insgesamt 977 Beamte tätig, im April 1921 war der Personalbestand der an die Ostgrenze detachierte Kriminal-Polizei (der früheren Landesgrenzpolizei) auf 677 Beamte gesunken. Barch, R/1501/113658, 120.

²⁵⁴ Barch, R/1501/113658, 152–154.

²⁵⁵ Sie setzten sich aus der bisherigen Landesgrenzpolizei sowie den außerdem dort tätigen Zollbeamten zusammen.

²⁵⁶ Barch, R/1501/113658, 152–154.

Die Grenzbeamten führten entlang der Grenze regelmäßig Patrouillen zu Pferd oder zu Fuß durch.²⁵⁷ Zudem überwachten sie den Bahnverkehr. Die „Abspernung der Grenze gegen den unerwünschten Zustrom der Osteinwanderer“ galt aus Sicht des Preußischen Innenministeriums als eine der vornehmlichen Aufgaben der Landespolizei.²⁵⁸ In diesem Zusammenhang sollte eine „restlose Zugkontrolle“ es ermöglichen, auch jene Einwanderer „abzufangen“, die jenseits der offiziellen Übergänge über die „grüne Grenze“ kamen.²⁵⁹ Ein Teil der Beamten prüfte dann die Papiere der Zugreisenden, andere deren Gepäck.²⁶⁰ Insbesondere während der ersten Nachkriegsjahre häuften sich jedoch die Berichte über unerlaubte Grenzübertritte, über eine „durchlässige Grenze“ und professionelle „Schmuggler“ („Schlepper“ im heutigen Jargon).²⁶¹ Das illegale Eindringen unerwünschter Migranten – seien es „Ostjuden“, die vielfach beschworenen „bolschewistischen Agitatoren“ oder „feindliche Spione“ – gehörte zu den zentralen Befürchtungen der reichsdeutschen und preußischen Behörden. Zugleich herrschte in Regierungskreisen weitgehend Einigkeit darüber, dass eine hermetische Schließung der Grenze unmöglich war. Die Regierungspräsidenten ebenso wie die Beamten der Innenministerien warnten vor den „dunklen Elementen“ und dem „lichtscheuen Gesindel“, das auf verbotenen Wegen aus dem Osten nach Deutschland käme.²⁶²

An den offiziellen Grenzübergängen benötigten Einreisewillige gültige Pässen, die mit einem validen „Sichtvermerk“, also einem Einreisevisum versehen waren. Abgesehen von ihren Papieren überprüften die Grenzbeamten vielfach auch das Gepäck der Reisenden und führten Leibesvisitationen durch. Die häufigen Beschwerden unterschiedlicher Staaten über die Behandlung ihres diplomatischen Personals an den Außengrenzen legen dabei nahe, dass zumindest in diesem Kontext nicht nach sozialen Kriterien differenziert wurde, sondern alle Reisenden gleich behandelt wurden.²⁶³ So hatte das *Salzburger Volksblatt* im März 1920 einen Reporter los geschickt, um ihn recherchieren zu lassen, was es mit den häu-

²⁵⁷ Barch, R/1501/113657, 210f., Tätigkeitsbericht Landesgrenzpolizei Ostpreußen, 26. Juli 1920.

²⁵⁸ Barch, R/1501/113657, 85–87.

²⁵⁹ Ebd.

²⁶⁰ Die Beschreibung einer Zugkontrolle siehe in Barch, R/901/25834, Meldung der Zentralpolizeistelle Osten, 25. Februar 1920.

²⁶¹ Vgl. u. a. die Berichte in Barch, R/1501/113657; R/1501/113658.

²⁶² Vgl. u. a. das Schreiben des Preußischen Innenministeriums vom 25. März 1921 in Barch, R/1501/113659, 38; sowie die Schreiben der Regierungspräsidenten von Köslin und Breslau, Barch, R/1501/113660, 45–47. Bezogen auf den wieder aufgenommenen Verkehr über die Ostgrenzen hieß es im November 1919 in den Reihen der Militärverwaltung, nun würde erneut die „Gefahr des Eindringens unsicherer Elemente aus dem Osten brennend, deren Fernhaltung aus dem Gebiete des Deutschen Reiches aus militärischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und hygienischen Gründen notwendig“ erscheine. Viele dieser Leute kämen zudem mit unklaren oder gefälschten Papieren, überschritten die Grenze unerlaubt und entzögen sich der polizeilichen Überwachung im Inland. Barch, R/1501/113731, 15, 7. November 1919.

²⁶³ Vgl. die Beschwerden über die Behandlung von dänischen, schwedischen, holländischen und spanischen Diplomaten in Barch, R/901/25834; sowie die Beschwerde über die Behandlung eines englischen Oberst in Barch, R/901/25836.

figen Klagen über bayerische Grenzbeamte auf sich hatte. Und tatsächlich wurde der Betreffende von den bayerischen Beamten abgewiesen, die ihm erklärten, dass er eine Aufenthaltsbewilligung durch die Münchener Behörden benötigte – obwohl das offiziell für einen Kurzaufenthalt gar nicht erforderlich war.²⁶⁴ Auch Privatpersonen beklagten sich. Ein Wiener Ingenieurbüro wandte sich beispielsweise im Februar 1920 an die deutsche Botschaft in Wien und beschwerte sich über die Behandlung der Reisenden an der deutsch-österreichischen Grenze. „Nicht nur, dass beim Eintritt in die Zollstation die bayerischen Beamten ein hochnotpeinliches Verhör mit jedem Reisenden über das Woher und Wohin vornehmen, wird jeder Reisende in eine Zelle geführt und werden demselben von einem jungen Beamten die Taschen durchsucht und der Körper in frivolster Weise abgetastet.“²⁶⁵ Die Beschwerden legen nahe, dass zumindest in den unmittelbaren Nachkriegsjahren die Pass- und Zollbestimmungen sowie gegebenenfalls auch die mangelnde Routine der Grenzbeamten die Überquerung der Grenzen zu einem eher unerquicklichen Erlebnis werden ließen.²⁶⁶

Ein unbefugtes Überschreiten der Reichsgrenze war strafbar, zumal wenn die Betreffenden nicht im Besitz der notwendigen Papiere waren oder jenseits der offiziellen Übergangsstellen über die Grenze kamen.²⁶⁷ Ausländer machten sich überhaupt strafbar und konnten mit einer Geld-, Haft- oder Gefängnisstrafe belangt werden, wenn sie sich bei ihrem Aufenthalt im Reichsgebiet nicht ausweisen konnten.²⁶⁸ Sie bedurften für die Ein-, Aus- und Durchreise einen Sichtvermerk – ein *Visum*. Ähnlich den Vereinigten Staaten und Großbritannien bemühte sich auch das Deutsche Reich, mittels der Vergabe von Visa bereits jenseits seiner Grenzen über die Zulassung von Migranten zu entscheiden. Für die Vergabe der Einreisevermerke waren die Konsulate und Passstellen im Ausland zuständig. In der Regel mussten die Antragsteller dort ein Formular ausfüllen, sie benötigten einen Pass und mussten eine Gebühr bezahlen.²⁶⁹ Je nachdem, in welches der deutschen Länder sie zu reisen gedachten, brauchten sie auch eine Zuzugsgenehmigung ihrer anvisierten Aufenthaltsgemeinde. In Preußen war eine solche Genehmigung nur dann nötig, wenn die Betreffenden sich länger als sechs Monate dort aufhalten wollten, wobei die Gemeinden verpflichtet waren, die Wohnungsämter sowie die Landesarbeitsämter zu konsultieren, bevor sie ihre Genehmigung

²⁶⁴ SALZBURGER VOLKSBLATT, 24. März 1920.

²⁶⁵ Barch, R/901/25834, Brief Ingenieurbüro Huber & Drott, Wilhelm Huber, 26. Februar 1920.

²⁶⁶ Schlögel zitiert den Geographen Alexander Radó, der Anfang der zwanziger Jahr über Eydtukunnen nach Deutschland reiste und sich dort an der Grenzstation entkleiden musste, woraufhin ihn die deutschen Grenzbeamten in eine Badewanne steckten, um ihm den Rücken mit einer Flüssigkeit abzureiben – angeblich, um etwaige mit chemischer Tinte auf den Körper geschriebene Geheimbotschaften zu löschen. SCHLÖGEL, Berlin Ostbahnhof Europas, S. 43.

²⁶⁷ Verordnung über die Bestrafung von Zuwiderhandlungen gegen die Passvorschrift, 6. April 1923, in: HAUSMANN, Handbuch, S. 96f.

²⁶⁸ Vgl. ebd., sowie die Verordnung betr. anderweitige Regelung der Passpflicht vom 10. Juni 1919, in: ebd., S. 96.

²⁶⁹ Vgl. etwa den Fragebogen für die Ausstellung eines Sichtvermerks in Barch, R/901/25396.

erteilten.²⁷⁰ In Bayern waren die Bestimmungen strikter: Für jeden Aufenthalt von mehr als sieben Tagen musste die Zustimmung der bayerischen Inlandsbehörden eingeholt werden. Überhaupt waren in den einzelnen deutschen Ländern jeweils unterschiedliche Behörden für die Erteilung von Einreiseerlaubnissen zuständig.²⁷¹ Während insgesamt Reichsbehörden wie das Reichsinnen- oder das Reichsarbeitsministerium nach 1918 mehr Kompetenzen erhielten, wird an diesen Strukturen deutlich, dass in den zwanziger Jahren die Verwaltung von Migrationsprozessen in vielerlei Hinsicht regional oder einzelstaatlich organisiert blieb. Insgesamt verlief der Prozess einer Zentralisierung der ausländerpolitischen Kompetenzen in der Weimarer Republik damit schwerfälliger, als in der vorhandenen Literatur mitunter angenommen.²⁷²

Wie die gesamte Migrationspolitik der frühen Nachkriegsjahre sollte die Pass- und Sichtvermerkspolitik an erster Stelle der Abwehr unerwünschter Migranten aus dem Osten dienen. Dafür ist charakteristisch, dass die deutsche Gesandtschaft im litauischen Kowno im August 1923 gegenüber dem Auswärtigen Amt erklärte, ihre Beamten befolgten „mit voller und bewusster Hingebung“ die Maßgabe, Übersiedlungen von „unerwünschten Ostausländern“ nach Deutschland zu verhindern, weil sie „Tag für Tag persönlich Gelegenheit haben, jene Elemente kennen zu lernen und die verhängnisvolle Wirkung ihrer Übersiedlung nach Deutschland zu beobachten.“²⁷³ An der Tatsache, dass Juden die primäre Zielgruppe ihrer Abwehrbemühungen darstellten, ließ die Gesandtschaft keinen Zweifel. Zwar gebe es, hieß es in dem Schreiben, auch unter den Juden ehrenwerte Familien, aber die Kriegseignisse hätten „den Bodensatz des östlichen Gettos aufgewühlt und minderwertige Elemente nach Westen vorgeschoben, die für unseren kranken Volkskörper ein gefährliches Infektionsgift darstellen und auf jedem Gebiet [...] zersetzend wirken.“²⁷⁴ Die Passstellen konnten die konkreten Modalitäten der Reise oder des Aufenthalts festlegen, und ihnen kam insofern in Bezug auf die Steuerung der Migration durchaus eine wichtige Rolle zu.²⁷⁵ Allerdings hatte die angestrebte „ferngesteuerte Kontrolle“ in der Praxis damit zu kämpfen, dass die

²⁷⁰ Bekanntmachung zur Ausführung der Passverordnung, 4. Juni 1924, in: HAUSMANN, Handbuch, S. 138.

²⁷¹ In Braunschweig die Kreisdirektionen, in Mecklenburg-Strelitz das Innenministerium, in Sachsen die Amthauptmannschaft, in München die Polizeidirektion, im Rest Bayerns die Landeszentrale für Arbeitsnachweise und die für den Zielort zuständigen Bezirksämter und Stadträte. Barch, R/1501/113731, 101–107, 149.

²⁷² Wenngleich bezogen auf die Politik der Ausländerbeschäftigung nennt z. B. Ulrich Herbert Zentralisierung, Verrechtlichung und Effektivierung als zentrale Merkmale der Entwicklung in der Weimarer Republik. HERBERT, Geschichte, S. 118–123. Oltmer spricht dagegen deutlich differenzierter von dem „fragmentarischen Charakter“ der Migrationsverwaltung in der Weimarer Republik. OLTMER, Migration, S. 87.

²⁷³ Barch, R/901/26901, 214–216.

²⁷⁴ Ebd.

²⁷⁵ Die Gesandtschaft in Kowno warf so der Berliner Polizei vor, sie missachte die Sperrvermerke, die die Passstelle bei der Vergabe ihrer Sichtvermerke machte, so dass Ausländer trotz der anders lautenden Aufenthaltsbedingungen in ihrem Visum ihren Aufenthalt verlängert bekämen. Barch, R/901/26901, 203, 207.

Beamten im Aus- und Inland ihre Entscheidungen nicht immer aufeinander abstimmen.²⁷⁶

Davon abgesehen argwöhnten die zuständigen Behörden, dass Visa oftmals gefälscht wurden. Aus diesem Grund begannen einige der Auslandsvertretungen, in Absprache mit den Grenzstellen die von ihnen gebrauchten Sichtvermerksstempel mit einem Geheimzeichen zu versehen, um auf diese Weise Missbrauch zu verhindern.²⁷⁷ In anderen Fällen vermochten die Grenzbeamten Fälschungen aufzudecken. So meldete der Regierungspräsident in Oppeln 1923, man habe am Bahnhof im grenznahen Kreuzburg drei Personen festgenommen, weil die Sichtvermerke in ihren Pässen gefälscht waren.²⁷⁸ Alle drei hätten jedoch beteuert, unschuldig zu sein. Einer von ihnen, ein Fleischer, war in Warschau bei der Suche nach der Deutschen Passstelle in ein Haus geschickt worden, in dessen Flur bereits 15 Personen warteten. „Eine dieser Personen trat auf mich zu und fragte mich, wohin ich will. Als ich ihm darauf erklärte, dass ich wegen eines Sichtvermerks das Deutsche Passbüro aufsuchen will, erbot er sich, mir den Sichtvermerk zu besorgen.“ Der Mann habe eine Gebühr von 200 000 polnischen Mark verlangt und sei nach 15 bis 20 Minuten wieder gekommen, um ihm den Pass auszuhändigen. Der ebenfalls befragte polnische Händler Chaim Israel Zylbermann erzählte, jemand habe ihn vor dem Haus der Passstelle angetroffen und in eines der oberen Stockwerke geschickt. Er habe im dortigen Büro 5 Millionen polnische Mark bezahlt und kurz darauf seinen Pass mit einem Visum zurück erhalten. Der schließlich ebenfalls befragte polnische Hutmacher Lewin bestätigte diese Geschichte. In allen drei Fällen schien die Auflösung des Rätsels darin zu bestehen, dass sich das Büro der Deutschen Passstelle zwar im gleichen Haus, aber im unteren Stockwerk befand, während sich darüber eine Gruppe von Fälschern eingerichtet hatte.

Die drei Schilderungen, die sich weitgehend deckten und denen die deutschen Behörden Glauben schenkten, lenken den Blick auf jene Akteure, die sich auf das Geschäft mit der Migration spezialisierten und davon profitierten.²⁷⁹ Entweder nutzten sie, wie in dem hier geschilderten Fall, die mangelnde Informiertheit von Migrationswilligen aus. Oder die Migranten bezahlten wissentlich für gefälschte Papiere oder für die Hilfe bei der heimlichen Überquerung der Grenze. Die Häufigkeit, mit der Quellen in den 1920er Jahren über derartige Praktiken berichten, lässt darauf schließen, dass sie verbreitet waren und der Wunsch groß blieb, trotz der vorhandenen Beschränkungen einzureisen. Allerdings hatten Migranten, wie

²⁷⁶ Vgl. ebd. sowie die diesbezüglichen Debatten zwischen dem deutschen Konsulat in Lodz und dem Auswärtigen Amt in Barch, R/901/26901, 223f., Schreiben vom 17. Januar 1923; Barch, R/901/26901, 217.

²⁷⁷ Barch R/901/25398.

²⁷⁸ Barch R/901/25398, Meldung des Regierungspräsidenten von Oppeln an das Preußische Innenministerium, 20. November 1923.

²⁷⁹ Zu der Notwendigkeit, mehr über die verschiedenen Profiteure der Auswanderungsbewegung zu erfahren siehe die Bemerkungen von MARTELLINI, *Researching Emigration Agents*, sowie SORI, *Emigration Agents*.

bereits im zweiten Kapitel des ersten Teils geschildert, auch zur Zeit des Kaiserreichs mit Hilfe von Schleppern unerlaubt die Grenze überquert.²⁸⁰ Entlang der staatlichen Kontrollstrukturen bildeten sich damit eigene Ökonomien des Umgehens heraus, die eine (wenngleich illegale) Mobilität ermöglichten – sofern die Betreffenden Geld investierten und gewisse Risiken in Kauf nahmen. Migranten fanden oftmals Wege, um Kontrollen erfolgreich zu umgehen. Gegenüber dem Kaiserreich hatten sich mittlerweile allerdings nicht nur an den Grenzen die Abwehrbemühungen verstärkt, sondern auch innerhalb des Landes.

Von gefälschten Pässen und verschärften Meldebedingungen: Die osteuropäischen Juden und die voranschreitende Kriminalisierung des unerlaubten Aufenthalts

Trotz der herrschenden Feindseligkeit gegenüber ost- und südosteuropäischen Juden neigte die preußische Regierung nach dem Ende des Krieges zunächst zu einer eher moderaten Politik. So verabschiedete der Preußische Innenminister Wolfgang Heine am 1. November 1919 einen Erlass, wonach „Ostjuden“, selbst wenn sie keine gültigen Pässe besaßen und die Grenze unerlaubt überquert hatten, bis auf weiteres nicht ausgewiesen werden sollten.²⁸¹ Angesichts der Situation in ihren Heimatländern verböte es sich „aus völkerrechtlichen und aus Gründen der Menschlichkeit“, diese Flüchtlinge abzuschieben. Ihr Status blieb dennoch unsicher, denn „Ostjuden“, die aufgrund einer Straftat verurteilt wurden oder die auf andere Weise die öffentliche Ordnung gefährdeten, sollten unverzüglich ausgewiesen werden. Außerdem mussten sie eine Unterkunft vorweisen und einer „nutzbringenden Beschäftigung“ nachgehen, um geduldet zu werden. In diesem Zusammenhang wurden dem Arbeiterfürsorgeamt der Jüdischen Organisationen Deutschlands (AFA) weitreichende Kompetenzen eingeräumt, indem die Fürsorgeorganisation vor einer drohenden Abschiebung stets konsultiert werden sollte.²⁸² Sofern sie dafür bürgen konnte, dass die Migranten über eine Unterkunft und einen Arbeitsplatz verfügten, sollte von einer Abschiebung abgesehen werden. Geltendem Recht zufolge mussten ausländische Bürger sich mithilfe eines Passes ausweisen können, während sie sich im Deutschen Reich aufhielten.²⁸³ Kamen sie dem nicht nach, drohte ihnen eine Geld- oder Haftstrafe, oder sie wurden ausgewiesen.²⁸⁴ Indem er eine Duldung von Migranten vorsah, die unter Umgehung der Passvorschriften über die Grenze gekommen waren, gewährte der preußische Erlass eine Ausnahme von diesen Vorschriften. Die betreffenden Migranten konnten nun auch ohne Pass versuchen, von der Polizei einen Personal-

²⁸⁰ Vgl. den betreffenden Abschnitt in Teil I, Kapitel 2 a.

²⁸¹ MBlV 80 (1919), S. 489.

²⁸² Zur jüdischen Fürsorgearbeit für die ostjüdischen Migranten vgl. ADLER- RUDEL, Ostjuden; LANDWEHR, Ostjudenfürsorge, S. 93–113; Zum Erlass siehe auch MAURER, Ostjuden, S. 281–285; speziell zum Verhältnis von jüdischer Fürsorge und Arbeitsmarktpolitik siehe KIPP, Jüdische Arbeits- und Berufsfürsorge, v. a. S. 86–93.

²⁸³ RGBl. (1919), Nr. 6 887, S. 516. ISAY, Fremdenrecht, S. 267f.

²⁸⁴ RGBl. (1919), Nr. 6 887, S. 516. ISAY, Fremdenrecht, S. 270.

ausweis zu bekommen, der ihnen dann innerhalb Deutschlands als Ersatzpass diente.

Nach ihrem Erlass vom November 1919 wurde die preußische Koalitionsregierung wiederholt dafür kritisiert, nicht strikt genug gegen die osteuropäischen Juden vorzugehen. Sowohl die Repräsentanten der anderen deutschen Länder als auch die Autoritäten des Reichs forderten eine restriktivere Politik. Anders als in den Jahren vor dem Krieg, in denen Preußen innerhalb Deutschlands am meisten in Migrationsprozesse eingegriffen hatte, nahm das Land nach 1918, mit der SPD als der stärksten Partei, eine zurückhaltendere Position ein. Demgegenüber stach für gewöhnlich Bayern mit den striktesten Regularien gegen Ausländer hervor. Dabei ging die scharfe Wendung gegen die ostjüdische Einwanderung generell von verschiedenen politischen Lagern aus. Restriktive Forderungen kamen nicht nur von völkischer Seite, sondern wurden ebenso von den konservativen und liberalen Parteien getragen. Lediglich die Vertreter von SPD, USPD und KPD vertraten eine migrationsfreundlichere Position. Den verschiedenen Parteien war jedoch gemein, dass sie ein langfristiges Verbleiben der Einwanderer ablehnten und argumentierten, dass die Zuwanderung eine zu starke soziale und wirtschaftliche Belastung darstelle und antisemitische Ressentiments verschärfe. Doch während sich die SPD meist weiterhin dafür einsetzte, Asyl zu gewähren, waren die Repräsentanten der bürgerlichen Parteien eher darauf bedacht, die Einwanderung generell zu stoppen.²⁸⁵

Die Kritik an der preußischen Politik stieß sich insbesondere an dem erlaubten Verstoß gegen die Passregularien. Aus Sicht des Reichsinnenministeriums waren die geltenden Passvorschriften ein geeignetes Instrument, um die unerwünschte Zuwanderung zu regulieren. Der preußische Erlass jedoch, der eine Duldung auch derjenigen vorsah, die über keinen gültigen Pass verfügten, behinderte in den Augen der Kritiker die erfolgreiche Durchsetzung dieser Gesetze. Sie fürchteten, dass Preußen die unerwünschte Zuwanderung sogar noch verstärkte und Ausländer durch die Vergünstigungen zur Einreise animierte.²⁸⁶ „Preußen“, erklärte Erich Koch, der Reichsinnenminister, im Mai 1920, habe mit dem Novembererlass „ein Sonderrecht allein zu Gunsten der Ostjuden“ geschaffen. Es sei allgemein anerkannt, dass die ostjüdische Einwanderung „bevölkerungspolitisch unerwünscht“ sei und die „Ostjuden“ einer „nicht gleichwertigen Kultur“ entstammten.²⁸⁷ Seine Worte spiegeln die tendenziell antisemitische Stoßrichtung der damaligen Politik wider. Und in Reaktion auf diese Kritik sowie auf die wachsenden internen Bedenken relativierte die preußische Regierung ihre ohnehin nur moderaten Zugeständnisse an die osteuropäisch-jüdischen Migranten.

Sie verband eine rigide Grenzüberwachung und Ausweiskontrolle mit einer verschärften Ausweisungspolitik. So forderte im Februar 1920 der preußische Innenminister Heine seine Beamten dazu auf, die Passregularien strikter als zuvor

²⁸⁵ MAURER, Ostjuden, S. 229.

²⁸⁶ Ebd., S. 141.

²⁸⁷ Barch, R/1501/114049, 141–149, hier 147, Schreiben des Reichsinnenministers an den Präsidenten des Preußischen Staatsministeriums, 31. Mai 1920.

zu implementieren.²⁸⁸ Ausländische Migranten, die unter Umgehung der Passvorschriften aus dem Osten kamen, sollten möglichst an ihrer Weiterreise gehindert werden. Sofern sie in Grenznähe ohne gültige Dokumente angetroffen wurden, waren sie unmittelbar über die Grenze zurückzuschicken. Außerdem war die Polizei angehalten, Züge aus dem Osten genauer zu überprüfen.²⁸⁹ Diese Anweisungen zeigten rasch Wirkung.²⁹⁰ Allein im April 1920 hielt die Landesgrenzpolizei 826 Personen wegen unerlaubten Grenzübertritts an und schob sie entweder über die Grenze zurück oder übergab sie an die Gerichte. Der Anteil an „ostjüdischen Migranten“ war dabei mit 62 von 826 Personen kleiner, als es der zeitgenössische Diskurs vermuten lassen würde. Dennoch galten sie als die Zielgruppe der Aktion.²⁹¹ Die Gesamtzahl der Aufgegriffenen war ansehnlich: Insgesamt wurden 1920 von der preußischen Landesgrenzpolizei 11 458 Personen an den Ostgrenzen festgenommen, weil sie unerlaubt eingereist waren. Davon wurden 6 169 direkt wieder abgeschoben. Etwa 1 500 polnische Deserteure sowie Kriegsgefangene, die aus polnischen Gefangenenlagern entwichen waren, wurden dem Heeresabwicklungsamt zur Internierung überführt. Und die restlichen Festgenommenen wurden teils den Gerichten übergeben und dann abgeschoben, teils den jüdischen Organisationen zugeführt.²⁹²

Parallel dazu verschärften die deutschen Behörden die Meldevorschriften. Zwar hatten sich Deutsche wie Ausländer bereits zuvor in allen deutschen Ländern bei der Polizei an- und ummelden müssen. Aber nun galten für Ausländer striktere Maßregeln. In Preußen wurden für sie im April 1920 spezifische Regelungen erlassen.²⁹³ Die zuerst Ende April in Berlin eingeführten Vorschriften dienten dabei als Modell für alle anderen preußischen Distrikte. Demnach mussten sich alle Nicht-Deutschen, die älter als 16 Jahre alt waren, nach ihrer Ankunft in einem Ort binnen 48 Stunden bei der Polizei melden – sofern sie denn länger als zwei Tage zu bleiben beabsichtigten. Wenn sie den gemeldeten Wohnort verlassen wollten, mussten sie das vorher ankündigen.²⁹⁴ Zugleich hatten, ähnlich wie in Großbritannien, die Vermieter und Hoteliers, die Ausländer beherbergten, sicherzustellen, dass sich ihre Gäste anmeldeten. Taten sie das nicht, machten sie

²⁸⁸ MBliV 81 (1920), Nr. 47, S. 76, Verfügung vom 18. Februar 1920.

²⁸⁹ Vgl. zur Durchführung des Erlasses auch Barch R/1501/114049, 178–181, Schreiben des Preußischen Innenministers, 30. Mai 1920.

²⁹⁰ Allein im Februar 1920 nahm die Landesgrenzpolizei 1 219 Personen fest, die irregulär die Ostgrenze überquert hatten und die daraufhin entweder direkt über die Grenze zurückgeschickt oder einem Gericht vorgeführt wurden. Barch R/1501/114049, 178f., Schreiben des Preußischen Innenministers, 30. Mai 1920.

²⁹¹ Barch R/1501/113657, 150f, Bericht für den Monat April 1920, 31. Mai 1920.

²⁹² Diese Zahlen gab die Reichsregierung auf Nachfrage im Reichstag bekannt. StB, Bd. 348, 11. März 1921, S. 2812. Zudem seien allein im Januar 1921 um die 2 800 Personen am Grenzübertritt gehindert oder nach ihrem unerlaubten Grenzübertritt abgeschoben worden.

²⁹³ MBliV 81 (1920), Nr. 116, S. 171f., Verfügung vom 7. April 1920. Die Vorschriften traten in Berlin ab dem 27. April in Kraft.

²⁹⁴ Lediglich Deutsch-Österreicher waren von diesen Vorschriften ausgenommen. MBliV 80 (1919), Nr. 619, Erlass, 25. April 1919.

sich strafbar. Die ausländischen Staatsangehörigen mussten persönlich auf dem Meldeamt erscheinen und einen Pass vorlegen. Kamen sie der Meldepflicht nicht nach, riskierten sie, eine Geldstrafe zu zahlen,²⁹⁵ inhaftiert zu werden, oder sie mussten damit rechnen, ausgewiesen zu werden.²⁹⁶ Zugleich waren Lebensmittelmarken eigentlich nur für Personen erhältlich, die polizeilich gemeldet waren.

Ausländischen Staatsangehörigen, die sich bereits in Deutschland aufhielten, sich aber bis dato nicht angemeldet hatten, wurde im April 1920 eine Frist von vier Wochen gewährt, um das Versäumte nachzuholen. Die preußische Regierung war an möglichst vollständigen Daten über die Ausländer interessiert und erließ den „Generalpardon“, um künftig konsequenter gegen Verstöße vorgehen zu können.²⁹⁷ So erklärte der Preußische Innenminister im März 1920, es komme nicht so sehr darauf an, Ausländer, die sich unangemeldet im Inland aufhielten, der Strafe zuzuführen, sondern darauf, „den Verstoß gegen die neuen Meldevorschriften zum Anlass weiterer Verwaltungsmaßnahmen, insbesondere zur Unterbringung in Sammellagern zu nehmen.“²⁹⁸ Die Regierung implementierte die strikteren Melderegularien damit nicht nur, um das Wissen um die ausländische Bevölkerung zu verbessern, sondern auch, um „weitere Verwaltungsmaßnahmen“ zu ermöglichen. Der Innenminister bekräftigte dieses Interesse: „Alle diejenigen Ausländer, die sich der hiernach eingeführten Meldepflicht entziehen, sollen im Ergreifungsfall ohne Ansehen der Person ausgewiesen werden. Soweit eine solche Auslieferung jedoch nicht durchführbar ist, sollen sie in Sammellagern festgesetzt werden, bis sie von ihrem Heimatstaat oder einem anderen Staat übernommen werden können.“²⁹⁹

Die Verschärfung der Meldepflicht diente der preußischen Regierung damit als ein Vehikel, um die Ausweisung unerwünschter Migranten zu erleichtern. Aus diesem Grund wurden zu Beginn der zwanziger Jahre auch vermehrt polizeiliche Kontrollen durchgeführt. Die Erfassung der Ausländer, erklärte Preußens Innenminister Alexander Dominicus im Mai 1921, sei bis dato noch nicht vollständig erfolgt: Vielmehr müsse „angenommen werden, dass sich zahllose Ausländer der Beobachtung und Erfassung durch die inländischen Behörden entziehen.“³⁰⁰ Daher wies Dominicus seine Beamten an, verstärkt Razzien durchzuführen, um die Papiere ausländischer Staatsangehöriger zu überprüfen. Die Polizei wurde ange-

²⁹⁵ 1920 konnten sie mit einer Geldstrafe von 60 Mark belangt werden, später waren es 150 Mark. HAUSMANN, Handbuch, S.61. Hausmann geht nicht darauf ein, wann genau diese Geldstrafe verlangt wurde.

²⁹⁶ MBliv 81 (1920), Nr. 116, S. 172, Polizeidekret, 7. April 1920.

²⁹⁷ Barch, R/1501/114054, 51f., Brief an den Reichsinnenminister, 12. März 1920.

²⁹⁸ Ebd..

²⁹⁹ Barch, R/1501/114049, 180, Schreiben des Preußischen Innenministers an das Reichsinnenministerium, 30. Mai 1920. Diese Politik zielte in erster Linie auf den Ausschluss der osteuropäischen Juden. Vgl. dazu auch die Behauptung Roedenbecks, dass die spezifischen Meldevorschriften für Ausländer insbesondere mit Blick auf die Zuwanderer aus Osteuropa eingeführt wurden. ROEDENBECK, Meldewesen, S.256.

³⁰⁰ Barch, R 1501/114055, 60, 18. Mai 1921, Schreiben des Preußischen Innenministers an die Regierungspräsidenten und den Polizeipräsidenten von Berlin.

wiesen, die Wohnungsvermieter häufiger zu kontrollieren und unangekündigt in öffentlichen Verkehrsmitteln, in Gaststätten und Versammlungsräumen Kontrollen durchzuführen. Ausländer, die in diesem Rahmen festgenommen würden, seien „als lästige Ausländer auszuweisen“.³⁰¹ Die Anweisung verdeutlicht, dass die preußischen Behörden mittlerweile mit gezielten Aktionen versuchten, sich illegal im Land aufhaltende Migranten zu überführen.

Der Berliner Kriminalkommissar Ernst Engelbrecht, von 1921 bis 1923 Leiter der Streif- und Fahndungsmannschaften beim Berliner Polizeipräsidium, erinnerte sich an die frühen 1920er Jahre als eine Hochphase der Razzien: „In den Jahren 1920 bis 1923, also in der Zeit, in der allerlei in- und ausländisches Gesindel in Berlin zusammenströmte, um sich als Nutznießer der unseligen Inflation die Taschen zu füllen, wurden die Razzien zu einer ständigen Einrichtung.“³⁰² Engelbrecht beschreibt die Razzien als ein zwar wenig beliebtes, aber effektives Instrument der Polizeiarbeit.³⁰³ Meist wurden nachts ganze Straßenzüge eingekreist und Personen, die sich „nicht einwandfrei auszuweisen“ vermochten, aufs Präsidium gebracht. Sofern gegen sie nichts vorlag und sie eine Wohnung hatten, wurden sie wieder entlassen. „Alle Wohnungslosen jedoch, alle Personen ohne gültige Ausweispapiere und alle diejenigen, welche als von Polizei- oder Gerichtsbehörden gesucht ermittelt wurden, werden zwecks Prüfung ihrer Ausweise und Feststellung ihrer Person oder zwecks Vorführung eingeliefert.“³⁰⁴

Viele der Razzien konzentrierten sich auf das Scheunenviertel in Berlin. Die Straßenzüge um die Grenadier- und Dragonerstraße galten in der ethnisch-sozialen Topographie Berlins als „ostjüdisches Viertel“.³⁰⁵ Sie waren wiederholt Schauplatz antisemitischer Übergriffe, zu denen an erster Stelle die Scheunenviertelkrawalle im November 1923 zählten.³⁰⁶ Zugleich war das Viertel häufiges Ziel von Razzien. Die jüdische Arbeiterfürsorge meldete im März 1920, dass die Berliner Polizei dort 281 „Ostjuden“ festgenommen und in das ehemalige Kriegsgefangenenlager Wünsdorf verbracht hatte. Abgesehen von 26 Personen, die sich nicht ausweisen konnten, wurde die Gruppe jedoch kurz darauf wieder freigelassen.³⁰⁷

³⁰¹ Ebd.

³⁰² ENGELBRECHT, In den Spuren, S.355.

³⁰³ „Während die Aushebungen sich auf die Verbrecherlokale, Wohnquartiere und andere Schlupfwinkeln des Verbrechertums erstrecken, ist die Razzia eine allgemeinere Kampfmaßnahme der Polizei, die Räumung einzelner Straßen oder Plätze, ja sogar ganzer Straßenzüge, bei der sie alle Personen, die sich an Ort und Stelle nicht einwandfrei auszuweisen vermögen, sistiert und dem Polizeipräsidium zur Feststellung ihrer Personalien zuführt.“ ENGELBRECHT, In den Spuren, S.354f.

³⁰⁴ ENGELBRECHT und HELLER, Berliner Razzien, S.7f.

³⁰⁵ Ebd., S.115–117; ENGELBRECHT, In den Spuren, S.100f.

³⁰⁶ LARGE, Out with the Ostjuden, S.123–140; MAURER, Ostjuden, S.329–344.

³⁰⁷ Barch, R/1501/114049, 92–94, Telegramm der AFA Berlin, 3. April 1920. Die Meldung wird bestätigt durch eine Nachricht des Reichsinnenministeriums vom 31. Mai 1920, in der berichtet wird, dass das Reichswehrministerium Anfang März 1920 etwa 300 Ausländer in Berlin festnehmen und in ein Lager bei Wünsdorf bringen ließ. Erregungen im Kontext der Kapp-Unruhen hätten dann die Entlassung der Festgenommenen bewirkt. Barch, R/1501/114049, 117. Vgl. auch die Erwähnung des Vorfalles bei ADLER-RUDEL, Ostjuden, S.115.

Am 10. März 1920 berichteten dann die liberalen *Neuen Jüdischen Monatshefte*, dass 500 bewaffnete Polizisten im Scheunenviertel die Straßen blockiert und die Häuser durchsucht hätten.³⁰⁸ Die Beamten hätten die Leute in einen Hof gedrängt, wo sie sie durchsuchten, ihre Papiere prüften und mögliches „Schiebergut“ konfiszierten. Der Großteil der Verhafteten wurde später wieder freigelassen, da nichts gegen sie vorlag. Dennoch stellte niemand infrage, wunderte sich Cheskel Z. Klötzel in den *Monatsheften*, „dass am hellichten Tage 700 Menschen von der Straße weg verhaftet werden können“.

Die Polizei konzentrierte ihre Kontrollen oftmals auf Cafés und Gaststätten. So berichtete die *Deutsche Allgemeine Zeitung* im Mai 1922 über eine Razzia, bei der die Beamten mehrere Lokale durchsuchten, die, wie es hieß, bevorzugt von Zuwanderern aus Polen, Russland und Galizien frequentiert wurden.³⁰⁹ In einem Lokal in der Dragonerstraße stießen sie auf 14 Personen, die keinerlei Einreiseerlaubnis besaßen oder „nicht die geringste redliche Beschäftigung nachweisen“ konnten. In einem weiteren Lokal trafen sie auf einige Ausländer, die sich trotz Ausweisungsbefehls in Berlin aufhielten, und im Schankraum wurden gleich mehrere kürzlich ausgestellte ausländische Pässe gefunden. All diese Pässe, schloss der Artikel, seien „ohne Zweifel falsch“ und dazu bestimmt, „neuen Kunden des Russenlokals die gewünschte Bewegungsfreiheit in Berlin zu verschaffen.“³¹⁰

Ähnlich wie in Großbritannien spielte auch im zeitgenössischen deutschen Diskurs die Angst vor einer unkontrollierbaren Zuwanderung eine prominente Rolle. Diese Befürchtung richtete sich primär gegen (jüdische) Zuwanderer aus dem Osten, denen rasch unterstellt wurde, subversiv tätig zu sein („bolschewistische Agitation“), sich durch illegale Machenschaften zu bereichern („Wucher“ und „Schmuggel“)³¹¹ oder den Deutschen – angesichts der herrschenden Wohnungsprobleme eine häufige Anschuldigung – an den Wohnungssäumer vorbei ihre Wohnungen streitig zu machen. Gerade die „Ostjuden“, erklärte der Reichsinnenminister im Mai 1920 gegenüber der preußischen Regierung, seien schwer zu überwachen: „Denn sie suchen und finden fast durchweg in den Zentren von Handel und Verkehr, namentlich in den Großstädten Unterschlupf, wo die Per-

³⁰⁸ KLÖTZEL, Razzia!, S. 238–244.

³⁰⁹ Razzia im Scheunenviertel, in: DEUTSCHE ALLGEMEINE ZEITUNG, 10. Mai 1922. Dem Bericht zufolge fand die Razzia am Vortag statt.

³¹⁰ Die gleiche Zeitung berichtete über eine weitere nächtliche Polizeikontrolle in mehreren Lokalen, in denen „Ausländer aus dem Osten, Russen, Polen und Staatsangehörige der östlichen Randstaaten“ verkehrten. Die Gäste, deren Papiere in Ordnung waren, seien entlassen worden, während die übrigen „nach ihrer östlichen Heimat abgeschoben wurden.“ Klub Kurfürstendamm, in: DEUTSCHE ALLGEMEINE ZEITUNG, 23. März 1922.

³¹¹ Ein typisches Beispiel für die primär gegen „Ostjuden“ gerichteten „Wucher“-Beschuldigungen ist ein Schreiben des Landespolizeiamts in Berlin-Schöneberg vom 27. Oktober 1920, in dem die Beamten auf die „Beteiligung von fremdstämmigen Ausländern, insbesondere von Ostjuden, am Schleichhandel, an Schiebungen und Fälschungen von Ein- und Ausfuhrbewilligen“ verweisen und die „Abwehr von fremdstämmigen Ausländern, insbesondere von Ostjuden, im Interesse der Wucher- und Schleichhandelsbekämpfung“ fordern. Barch, R/1501/114052, 85, Brief der Schöneberger Polizei, 27. Oktober 1920.

sonenfeststellung, die Überwachung des Zuzugs und des Wohnungswechsels ohnehin die größten Schwierigkeiten bereitet. Sie bilden hier ein ständig fluktuierendes, außerordentlich schwer zu überwachendes Element und wechseln nach Bedarf nicht nur die Wohnung, sondern auch den Namen und die Legitimationspapiere.“³¹² Ähnlich der britischen Ministerialbeamten sahen die deutschen Behörden in der irregulären Einreise von Migrant*innen eine Bedrohung. Die krisenhafte Rede von einer fluiden, sich dem Zugriff der Bürokratie entziehenden „dunklen“ Masse „heimlich“ Eingereister begleitete die immer bedeutsamere Unterscheidung zwischen legaler (erfolgreich staatlich gelenkter) und illegaler (dem staatlichen Zugriff entzogener) Migration.³¹³

Die Ängste vor einer „unkontrollierbaren Zuwanderung“ wurden dadurch bestärkt, dass eine Reihe von Faktoren die effektive Umsetzung der grenz-, pass- und meldepolitischen Ziele tatsächlich behinderte.³¹⁴ Die Kontrolle der Grenzen etwa erschien ungenügend, es mangelte an Personal, und die Grenze war schlicht zu lang, um lückenlos überwacht zu werden. Die Pass- und Visapolitik wurde dadurch unterminiert, dass Ausländer vielfach mehr als einen Pass besaßen oder sich gefälschte Dokumente besorgten. Ein Vertreter der Reichsregierung behauptete 1920 bei einer internen Sitzung gar, dass sich seinerzeit bis zu 80 000 Russen in Deutschland befänden, die nicht gemeldet seien und von denen angeblich jeder „etwa fünf verschiedene Ausweise“ bei sich führte.³¹⁵ Selbst wenn diese Zahl zweifelsfrei zu hoch gegriffen war, legen die wiederholten Berichte über die „missbräuchliche Benutzung von Pässen“ und die Aushebung von Fälscherbanden in den Polizeiakten der zwanziger Jahre doch nahe, dass viele Migrant*innen falsche Pässe oder Visa benutzten.³¹⁶ Eine glaubwürdige Quantifizierung des Problems fehlt allerdings – der erfolgreiche Verstoß gegen die Passvorschriften wurde offenkundig nicht in den Akten dokumentiert. Die zahlreichen Einzelfälle lassen jedoch darauf schließen, dass solche Verstöße vergleichsweise häufig vorkamen. Das galt im Übrigen nicht ausschließlich für ausländische Staatsangehörige, sondern konnte auch Deutsche betreffen.

So erreichte die Polizeiverwaltung von Brandenburg/Havel im Oktober 1924 eine Meldung der Wiener Polizei, sie habe einen Mann festgenommen, der angeb-

³¹² Barch, R/1501/114049, 146, Brief des Reichsinnenministers, 31. Mai 1920.

³¹³ So schlug der Berliner Polizeipräsident Ernst Anfang 1920 in einer Eingabe an den Innenminister vor, die „großen Mengen [von Elementen] unlauterer Art“, die sich im Scheunenviertel angesammelt hätten, sich der Kontrolle entzögen und die Gesetze umgingen, „in Gefangenenlagern unterzubringen oder, richtiger gesagt, unschädlich zu machen.“ MAURER, Ostjuden, S. 231.

³¹⁴ Vgl. hierzu etwa die Besprechung im Staatskommissariat für Öffentliche Ordnung am 20. September 1920 sowie die Denkschrift des Reichskommissars für Zivilgefangene und Flüchtlinge vom 30. Oktober 1920, beide in Barch R/1501/114055, 40–52.

³¹⁵ Barch R/1501/114055, 40f., Besprechung im Staatskommissariat für Öffentliche Ordnung, 20. September 1920.

³¹⁶ Vgl. etwa die Berichte über gefälschte Pässe und Sichtvermerke in Barch R/901/25396; Barch R/901/25398; sowie die Meldungen in BLHA, Rep. 2a, Regierung Potsdam, I Pol, Nr. 2637; BLHA, Rep. 2A Regierung Potsdam, I Pol., Nr. 2646.

lich Walter Ulbricht hieß und einen auf den Namen Stefan Subkowiak aus Brandenburg ausgestellten Pass bei sich getragen habe.³¹⁷ Der Festgehaltene werde in Deutschland wegen eines politischen Delikts gesucht und habe sich in Wien unter falschem Namen aufgehalten. Dem Wiener Landgericht zufolge war der in Untersuchungshaft befindliche Ulbricht, geboren am 30. Juni 1893 in Leipzig, Tischlergehilfe. Er hatte in Österreich unter dem Namen Stefan Subkowiak gewohnt und war im Besitze eines auf diesen Namen lautenden Passes. Damit ist davon auszugehen, dass es sich bei dem Inhaftierten um den späteren Staatsratsvorsitzenden der DDR handelte, der, 1893 in Leipzig geboren, gleichfalls gelernter Tischler war, 1918 in Leipzig Mitglied des Arbeiter- und Soldatenrates wurde, 1919 an der Gründungsversammlung der KPD teilgenommen hatte und 1924/25 als Parteieinstrukteur unter anderem in Wien tätig war. Stefan Subkowiak wiederum wohnte in Brandenburg/Havel, war gleichfalls Tischler und Mitglied der KPD. Die Polizei kam bei ihren Ermittlungen zu dem Schluss, dass Ulbricht einen Pass benutzt hatte, der aus einer kommunistischen Passfälscher-Zentrale stammte, die die Berliner Polizei im Herbst 1924 in Neukölln ausgehoben hatte.³¹⁸ In der Registratur dieser Werkstatt war unter anderem ein auf den Namen Subkowiak ausgestellter falscher Pass verzeichnet.³¹⁹ Der Fall führt vor Augen, dass natürlich auch deutsche Staatsangehörige sich z. B. aus politischen Gründen falscher Pässe bedienten. Derartige Delikte beschäftigten die Polizei damit nicht ausschließlich im Kontext der Ausländerpolitik. Dennoch wurde die Fälschung von Identitätsdokumenten vornehmlich mit fremdenpolizeilichen Maßnahmen in Verbindung gebracht.

Abgesehen von den Ökonomien des Umgehens, die sich auf migrantischer Seite entwickelten, wirkte dem wirksamen Ausschluss „lästiger Ausländer“ die föderale Struktur der deutschen Verwaltung entgegen. In Anbetracht der Tatsache, dass die einzelnen deutschen Staaten sich weitgehend darin einig waren, die Einwanderung streng zu überwachen, erstaunt, wie vergleichsweise unkoordiniert ihre Politik blieb. Die Frage, in wessen Zuständigkeit es fiel, über die Modalitäten der Freizügigkeit fremder Staatsangehöriger zu bestimmen – ob die lokalen Autoritäten, die einzelnen deutschen Länder oder das Reich zuständig waren – blieb während der 1920er Jahre kontrovers. Die Vorschriften zur polizeilichen Meldepflicht etwa blieben bis 1928 inkohärent. Davor variierten die spezifischen Melderegularien für Ausländer von Land zu Land.³²⁰ Erst auf einer Konferenz, die

³¹⁷ BLHA, Rep. 2a, Regierung Potsdam, I Pol, Nr. 2637, Polizeiverwaltung Brandenburg/Havel, 13. Oktober 1924; sowie die beiliegende Abschrift des Schreibens vom Landgericht für Strafsachen in Wien.

³¹⁸ Ebd., Polizeiverwaltung Brandenburg/Havel, 13. Oktober 1924.

³¹⁹ BLHA, Rep. 2a, Regierung Potsdam, I Pol, Nr. 2637, Polizeipräsidium Berlin an Regierungspräsidenten Potsdam, 2. Dezember 1924.

³²⁰ Während in Bayern einreisende Ausländer sich binnen 24 Stunden nach ihrer Ankunft melden mussten und eine Aufenthaltserlaubnis benötigten, wenn sie länger als sieben Tage zu bleiben beabsichtigten, hatten sie in Mecklenburg-Schwerin für ihre Anmeldung 72 Stunden Zeit. In Sachsen waren es 24 Stunden. Mitunter waren die Vorschriften noch nicht einmal innerhalb

im Sommer 1928 in Eisenach stattfand, beschlossen die Vertreter der verschiedenen deutschen Länder definitive Richtlinien für das Passwesen und die An- und Abmeldung von Ausländern.³²¹ Bis dahin einigten sich die Autoritäten des Reichs und die individuellen deutschen Staaten nicht immer oder nur zögerlich auf eine gemeinsame Politik.

Aus Sicht der ausländischen Migranten konnten die uneinheitlichen Regularien verwirrend sein, wenngleich sie mitunter eine Umgehung der Vorschriften erleichtern mochten. Im Juni 1922 beschwerte sich die Berliner Handelskammer beim Auswärtigen Amt darüber, dass Geschäftsleute, die aus dem Ausland in die Stadt kamen, sich binnen 24 Stunden nach ihrer Ankunft anmelden mussten – ungeachtet der Tatsache, dass sie bereits eine Einreisegenehmigung besaßen.³²² Zudem berichtete die Handelskammer, dass sie unterschiedliche Auskünfte bezüglich der Meldefrist erhalten habe. Die Beschwerde führte dazu, dass das Auswärtige Amt und das Reichsinnenministerium sich an sämtliche deutsche Staaten wandten und darum baten, die Frist für die Anmeldung ausländischer Staatsangehöriger einheitlich auf 48 Stunden festzulegen. Wie die Antworten zeigen, waren die meisten Regierungen aber nicht bereit, eine solche Einmischung in interne Belange zu akzeptieren: Sachsen beispielsweise lehnte es ab, dem Vorschlag des Auswärtigen Amts zu folgen, und erklärte, dass eine „wirksame Fremdenkontrolle“ nicht mehr möglich sei, wenn die Meldefrist von 24 auf 48 Stunden verlängert würde.³²³ Ebenso lehnte Bayern eine Ausdehnung der Frist ab, und Bremen ließ wissen, dass der Senat einer Verlängerung der Meldefrist auf 48 Stunden nicht zustimme.³²⁴ Thüringen erklärte, dass dort die einzelnen Gemeinden über die An- und Abmeldung Fremder zu bestimmen hätten.³²⁵ Selbst Preußen gelang es nicht, flächendeckend eine Meldefrist von 48 Stunden durchzusetzen. Dort sprach sich der Bezirksausschuss des grenznahen Liegnitz dagegen aus, und argumentierte, man halte es angesichts der eigenen Grenzlage zwischen Polen und der Tschechoslowakei und den „sich aus der Konkurrenz der Ausländer für die einheimischen Wirtschaftskreise ergebenden Gefahren“ nicht für angebracht, den „Verkehr und die Betätigung der Ausländer im Regierungsbezirk Liegnitz durch Verlängerung der ihnen vorgeschriebenen Anmeldefrist zu erleichtern.“³²⁶

Während die konkreten Details der Meldevorschriften eher vernachlässigenswert erscheinen, sind die diesbezüglichen Auseinandersetzungen zwischen den

der einzelnen Länder homogen: Thüringen etwa erlaubte seinen Gemeinden, die konkreten Termini der Meldepflicht selbst festzulegen. Barch R/1501/114055, 116 (Thüringen), 124f. (Mecklenburg-Schwerin), 131 (Braunschweig). Barch R/1501/114054, 90 (Bayern).

³²¹ ROEDENBECK, Meldewesen, S. 257. Die konkreten Richtlinien siehe in BLHA, Rep. 3 B, I Pol, Nr. 1277, Brief des Preußischen Innenministers an alle Regierungspräsidenten, 9. Juli 1929.

³²² Barch, R/1501/114055, 102. Brief der Berliner Handelskammer an das Auswärtige Amt, 20. Juni 1922.

³²³ Barch, R/1501/114055, 159.

³²⁴ Barch, R/1501/114055, 172.

³²⁵ Barch, R/1501/114055, 163.

³²⁶ Barch, R/1501/114055, 182, Schreiben des Preußischen Innenministeriums, 12. März 1923.

Reichsbehörden und den einzelnen Länderregierungen dennoch interessant. Die Reaktionen der einzelnen Behörden auf die vorgeschlagene Verlängerung der Meldefrist für Ausländer deuten darauf hin, dass sie deren polizeiliche Erfassung in der Tat für ein wichtiges Mittel der Kontrolle hielten. Außerdem zeigt sich am Beispiel der Meldepflicht, dass der Föderalismus und die damit verbundene Diversität der regionalen Politiken stark die konkrete administrative Praxis und die alltäglichen Kontakte zwischen individuellen Migranten und staatlichen Autoritäten bestimmten. Zwar setzte nach dem Krieg ein Zentralisierungsschub ein: Die Pass- und Visabedingungen wurden auf der Ebene des Reichs formuliert, die deutschen Konsulate wurden politisch stärker eingebunden, das Reichsinnenministerium nahm eine zentralere Rolle als in der Vorkriegszeit ein.³²⁷ Dennoch divergierte die Verwaltungspraxis in den deutschen Ländern weiterhin stark.

Die spezifischen Meldebedingungen für Ausländer wurden allerdings trotz des Widerstands der Länder im Laufe der zwanziger Jahre schrittweise aufgehoben. Der Berliner Polizeipräsident nahm die für ausländische Staatsangehörige geltenden separaten Melderegeln im März 1925 zurück, und die meisten anderen deutschen Länder schlossen sich dem an. Diese Lockerung entsprach einem allgemeinen Trend in der deutschen Migrationspolitik: Die Verwaltung ging seit Mitte der 1920er Jahre generell weniger strikt als in den direkten Nachkriegsjahren mit ausländischen Migranten um. Das hing zum einen damit zusammen, dass das starke Aufkommen transnationaler Wanderungsbewegungen direkt nach Ende des Krieges (die Rückwanderung der Auslandsdeutschen, die heimkehrenden Soldaten, die Flüchtlinge aus dem osteuropäischen Raum) seit 1923 langsam abnahm. Zudem stabilisierten sich die politische Lage und die wirtschaftliche Situation nach der Hyperinflation von 1922/1923 vorübergehend wieder. Ähnlich wie zeitgleich in Großbritannien war damit in der Visumpolitik eine schrittweise Lockerung zu beobachten. Ab Mitte der 1920er Jahre hob die deutsche Regierung den Visumszwang für viele Länder auf; etwa für Österreich (1925), für die Schweiz, die Niederlande und Dänemark, Schweden und Luxemburg, Portugal (jeweils 1926), Finnland (1927) und Norwegen (1928) sowie im März 1928 für die Tschechoslowakei.³²⁸ Es ist jedoch charakteristisch, dass sich – wie in Großbritannien – abgesehen von der Tschechoslowakei, zunächst kein osteuropäischer Staat unter den vom Visumszwang befreiten Ländern befand. Die teilweise Entschärfung der Politik bezog die Einwanderung von dort nicht ein.

Überhaupt betrafen die Passvorschriften nicht alle Ausländer in derselben Weise. Von den gesonderten Melderegularien für Ausländer etwa waren Deutsch-Österreicher ausgenommen – eine Regelung, die eng mit dem Wunsch nach einem Zusammenschluss beider Staaten zusammen hing.³²⁹ Auch wurden polnische Saisonarbeiter anders behandelt als die übrigen Zuwanderer aus Osteuropa. Das hatte primär ökonomische Gründe: Die deutschen Behörden realisierten nach

³²⁷ OLTMER, Migration, S. 68f.

³²⁸ HAUSMANN, Handbuch, S. 152.

³²⁹ MBliV 80 (1919), Nr. 619, Erlass, 25. April 1919.

Kriegsende bald, dass in der ostdeutschen Landwirtschaft ein Mangel an Arbeitskräften herrschte, der durch einheimische Arbeiterinnen und Arbeiter einstweilen nicht auszugleichen war. Um diesem Mangel abhelfen zu können, galten für die polnischen Landarbeiter mildere Einreisebestimmungen als etwa für osteuropäisch-jüdische Immigranten.³³⁰ Sobald ihnen die Deutsche Arbeiterzentrale (DAZ) eine Arbeiterlegitimationskarte ausstellte, durften die polnischen Arbeiter die deutsche Grenze ohne einen Pass überqueren.³³¹ Da ihre (temporäre) Anwesenheit aus ökonomischen Gründen erwünscht schien, mussten sich die polnischen Saisonarbeiter damit einem weniger aufwendigen Einreiseverfahren unterziehen als andere Migranten, die Pässe und Visa benötigten. Im folgenden Kapitel, das sich mit der Verbindung von Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik befasst, wird darauf genauer einzugehen sein.

E) DIE DEUTSCHE AUSWEISUNGS- UND INTERNIERUNGSPOLITIK

Wir sind drei Brüder, alle drei junge Leute und Galizier [...]. Wir sind [...] schon ein paar Jahre ansässig. Sind anständige Leute und ernähren uns vom Handel auf den Märkten, zu denen wir fahren. [...] Wir zahlen Steuern und ohne Grund wurden wir alle von der Polizei verfolgt und ausgewiesen. Die Polizei nennt uns lästige Ausländer, aber mit was wir lästig sind, wissen wir selbst nicht. Wem haben wir denn Böses getan. [...] Wir sind keine Schwindler, wir sind alle ganz reelle Leute. Wir dachten es ist einfach, dass derselbe (sic) Polizeiamt in Friedrichshain, sich zum Prinzip genommen hat, die Ausländer zu verfolgen. [...] Das ist doch nicht sittlich und herzlich einen Ausländer, der keine Sünde auf sich hat, so fortzujagen.³³²

Mit diesen Worten wandten sich drei Brüder, die einige Jahre zuvor nach Berlin gekommen waren und im April 1922 ausgewiesen werden sollten, an den preußischen Innenminister. In ihrem Brief protestierten sie gegen ihre drohende Ausreise und erklärten, die Gründe ihrer Behandlung nicht zu verstehen. Zudem verwiesen sie auf die Gefahren, die ihnen als Militärflüchtigen bei der Rückkehr in die Heimat drohten. Das Schicksal, ohne weitere Erklärung zum baldigen Verlassen Preußens aufgefordert zu werden, teilten sie seinerzeit mit zahlreichen anderen Zuwanderern. Es gehörte weiterhin zu einem zentralen Element der preußischen Politik, dass „lästige“ oder „unerwünschte“ Ausländer ausgewiesen wurden. Zuständig hierfür waren die Ortspolizeibehörden, die ihre Entscheidungen

³³⁰ MBliV 81 (1920), Nr. 48, S. 77, Verfügung des Innenministers vom 28. Februar 1920. Zu der Politik gegenüber den polnischen Arbeitern siehe KAHRS, Verstaatlichung, S. 130–194; OLT-MER, Migration, S. 326–460; sowie ders., Schutz des nationalen Arbeitsmarkts, S. 85–122.

³³¹ Die DAZ stellte den Arbeitern außerdem einen speziellen Reisepass aus, der ihren Namen sowie den Namen und die Adresse ihres künftigen Arbeitgebers vermerkte. Zudem gab er die Reiseroute vor, die die Inhaber auf ihrem Weg von der Grenze zu ihrem künftigen Arbeitsplatz einschlagen sollten.

³³² GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1G, Bd. 7, Bl. 15, Brief von Samuel, Simon und Burech Gross an den Preußischen Innenminister, 13. März 1922.

mit den jeweiligen Regierungspräsidenten abstimmen mussten.³³³ Briefe wie der oben erwähnte der Gebrüder Gross finden sich daher häufig in den Akten des Preußischen Innenministeriums.³³⁴

Hinzu kamen die Ausweisungen aus dem Reich. Wie die Analyse der Reichsverweisungen vor dem Krieg gezeigt hat, diente die forcierte Ausreise auf Reichsebene primär sozialpolitischen Zielen, da es vor allem die (tatsächlichen oder potentiellen) Empfänger von Fürsorgeleistungen waren, die das Land verlassen mussten.³³⁵ Nach 1918 sank dann die Zahl der aus dem Reich Verwiesenen deutlich: Waren 1913 noch 433 Ausweisungen aus dem Reich angeordnet worden, lag 1918 die Anzahl der Reichsverweisungen bei 45. Zwei Jahre später, 1920, war sie auf 19 gestiegen, abermals zwei Jahre später, 1922, erreichte sie 61 – womit das Niveau weiterhin deutlich unter dem des Kaiserreichs lag.³³⁶ Vor dem Krieg hatte es bei sich bei dem Großteil der aus dem Reich Verwiesenen um „Bettler“ oder „Landstreicher“ gehandelt. Es ist anzunehmen, dass gegen diese Gruppen im Rahmen der verschärften Internierungs- und Repatriierungspolitik nach 1914 härter vorgegangen worden war, weswegen sich ihre Zahl gegen Ende des Krieges deutlich verringert hatte. Zudem waren die Beamten vermutlich eher gewillt, unliebsame Ausländer im Rahmen der weniger aufwendigen Landesverweisungen abzuschieben, denen keine Gerichtsentscheidung vorgeschaltet war.

Die einzelnen deutschen Länder wiesen weiterhin ergänzend zu den Reichsverweisungen ausländische Staatsangehörige aus. Gegenüber der Vorkriegszeit kam es dabei insofern zu einer Neuerung, als die preußische Regierung im Oktober 1921 beschloss, langjährig Ansässige nicht mehr auszuweisen.³³⁷ Ausländische Staatsangehörige, die bereits vor dem 1. April 1914 ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in Preußen hatten, waren damit von der Ausweisung ausgeschlossen. Dasselbe galt im Übrigen für deutschstämmige Rückwanderer aus dem Ausland, ebenso wie für deutschstämmige Ausländer, denen „infolge der politischen Verhältnisse die Rückkehr in die Heimat einstweilen verwehrt“ war.³³⁸ Anders als vor dem Krieg verringerte damit ihr langjähriger Aufenthalt für ausländische Staatsangehörige das Risiko, ausgewiesen zu werden. Hinzu kam, dass der preußische Innenminister im August 1923 verfügte, eine Ausweisung sei „in der Regel unzulässig“, wenn ein Ausländer mindestens seit vier Jahren in Preußen seinen Wohnsitz hatte, über eine „gesicherte wirtschaftliche Existenz“ verfügte und die

³³³ KOBARG, S. 73f.; sowie HAHN, Bestimmungen, S. 5. Zum deutschen Ausweisungsrecht nach 1918 generell vgl. auch die juristische Dissertation von SCHWARTZ, Ausweisung.

³³⁴ Vermutlich da sich ab 1922 die Entscheidungsstrukturen änderten, bricht die im Geheimen Preußischen Staatsarchiv aufbewahrte zentrale Überlieferung solcher einzelnen individuellen Ausweisungsfälle zu diesem Zeitpunkt ab.

³³⁵ Vgl. dazu Teil I, Kapitel 4 a der vorliegenden Studie.

³³⁶ Zahlen auf der Basis der alljährlich veröffentlichten Angaben im *Zentralblatt für das Deutsche Reich*.

³³⁷ MBliV 82 (1921), 21. Oktober 1921, S. 372–376.

³³⁸ In diesem Zusammenhang wurde allerdings hinzugesetzt, dass die Betroffenen sich nicht strafbar oder durch eine „staatsfeindliche politische Betätigung lästig gemacht“ hatten. ISAY, Fremdenrecht, S. 218.

„innere und äußere Ruhe des Staates“ nicht beeinträchtigte. Das sollte im Übrigen auch dann gelten, wenn er oder sie ursprünglich unbefugt eingereist war.³³⁹ Zugleich war dieser Ausweisungsschutz jedoch insofern nur ein relativer, als es zulässig blieb, langjährig Ansässige abzuschieben, wenn sie fürsorgebedürftig wurden.³⁴⁰ Ähnlich wie vor dem Krieg bewirkte daher die sozialpolitische Sorge, für Nicht-Deutsche Fürsorgeleistungen übernehmen zu müssen, deren Ausschluss.³⁴¹

Zudem spiegeln die erwähnten Ausnahmeregelungen für Auslandsdeutsche eine Orientierung an der Leitidee einer ethnisch homogenen Nation wider, wie sie insgesamt für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht charakteristisch war. So hat Dieter Gosewinkel gezeigt, wie die Weimarer Republik im Staatsangehörigkeitswesen insofern einen Einschnitt markierte, als nach 1918 das Konzept der „Volkszugehörigkeit“ an Einfluss gewann.³⁴² Bereits während des Krieges waren Auslandsdeutsche und namentlich Russlanddeutsche bevorzugt eingebürgert worden, da ihnen im Rahmen der Expansionspläne im Osten eine wichtige Funktion zugeordnet war und sie zunehmend „in die Wehrgemeinschaft der deutschen Nation einbezogen“ wurden. Und während sich nach 1918 das Territorium des Deutschen Reichs deutlich verkleinerte und der Anteil der fremdsprachigen Bevölkerung sich merklich verringerte, dehnte sich zugleich mit dem Konzept der „Volkszugehörigkeit“ der Staat über die eigenen Grenzen aus und umfasste die Deutschen in den Abtretungsgebieten ebenso wie die Russlanddeutschen und die anderen im ostmitteleuropäischen Raum siedelnden ethnisch-kulturellen Deutschen.³⁴³ „Um die Kluft“, so Gosewinkel, „zwischen der Realität des territorial beschnittenen Nationalstaats und dem räumlich entgrenzten Wunsch nationaler Zusammengehörigkeit zu überbrücken, erhielt die ‚Volkszugehörigkeit‘ rechtliche Qualität.“³⁴⁴

Indem die Vorstellung einer biologischen Abstammung und damit eine biologisch konturierte Definition von nationaler Homogenität an Bedeutung gewann, standen im Staatsangehörigkeitsdenken der Weimarer Republik zunehmend „Deutschstämmige“ nicht zu integrierenden „Fremdstämmigen“ gegenüber. Die preußischen Einbürgerungszahlen von 1921 bis 1923 spiegeln diese Entwicklung wider. Demnach wurden – ungeachtet der im Vergleich zu anderen deutschen Ländern eher liberalen preußischen Einbürgerungsbestimmungen – in diesen Jah-

³³⁹ Ausweisungserlass des Ministers des Innern vom 24. August 1923, nach HAHN, Bestimmungen, S. 8.

³⁴⁰ HAHN, Bestimmungen, S. 9.

³⁴¹ Hinzu kam die Abwehr einer möglichen ausländischen Konkurrenz auf einem nationalisierten Arbeitsmarkt, auf die im folgenden Kapitel noch näher eingegangen wird.

³⁴² GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S. 328–368.

³⁴³ Ebd., S. 341. Vgl. zu den Vorläufern dieses Nationsverständnisses auch die Untersuchung Christian Geulens zu der Verschränkung von Rassendiskurs und Nationalismus und zur „radikalen Umdeutung der Nation zu einem biopolitischen Programm“. GEULEN, Wahlverwandte, hier S. 30.

³⁴⁴ GOSEWINKEL, Einbürgern und Ausschließen, S. 367.

ren eine Vielzahl von „Deutschstämmigen“ eingebürgert; meistens Deutsche aus den abgetretenen Gebieten, die dort für Deutschland optiert oder ihre deutsche Staatszugehörigkeit verloren hatte. Das ging zu Lasten „fremdstämmiger“ Bewerber, zumal, wenn sie osteuropäischer Herkunft waren.³⁴⁵ Allerdings weist Gosewinkel auf die weiterhin wirksamen föderativen Unterschiede und liberalen Traditionen hin, die einem absoluten Homogenitätsdenken entgegen standen. Dennoch schlug sich in den preußischen Ausweisungsvorschriften von 1921 eine tendenziell exklusive Haltung gegenüber Nicht-Deutschen und eine tendenziell inklusive Haltung gegenüber „Deutschstämmigen“ nieder.³⁴⁶

Davon abgesehen formulierte die preußische Regierung in ihrem Erlass vom Oktober 1921 außerdem Richtlinien, in denen die Gründe für eine Landesverweisung aufgeführt und näher erläutert wurden.³⁴⁷ An den Richtlinien lassen sich die unterschiedlichen politischen Ziele Preußens gut ablesen: Demnach steuerten an erster Stelle sozialpolitische Ängste, die sich auf die Konkurrenz der in- und ausländischen Bevölkerung um Wohnraum, Nahrung und Arbeit bezogen, die Ausschlussmechanismen. Hinzu kamen sicherheitspolitische Bedenken, die in den Ausländern eine mögliche kriminelle oder staatsfeindliche Bedrohung sahen. Die Auflistung der möglichen Ausweisungsgründe schien ebenso wie der Ausweisungsschutz für langjährig Ansässige dazu angetan, die Willkür bei der Abschiebung von Ausländern zu mindern. De facto waren die Möglichkeiten zur Ausweisung innerhalb des preußischen Migrationsregimes aber weiterhin „fast unbegrenzt“, und die Zahl der Landesverweisungen blieb vergleichsweise hoch:³⁴⁸ Allein von Januar bis Oktober 1921 ordneten die preußischen Beamten 1640 Landesverweisungen an, im Jahr 1922 waren es 1558, 1923 gar 4036 und 1925 immerhin noch 2741.³⁴⁹ Es fehlt an detaillierten Angaben zu Umfang und Struktur der preußischen Ausweisungen. Allerdings meldeten die Behörden zwischen

³⁴⁵ Ebd., S. 358f.

³⁴⁶ Die Vorgabe, dass „deutschstämmige Ausländer“ einem Ausweisungsschutz unterlagen, wurde in späteren Erlassen freilich vager formuliert oder ausgespart. Ausweisungserlass des Ministers des Innern vom 24. August 1923, nach HAHN, Bestimmungen, S. 9. Dort hieß es, dass sich bezüglich der Behandlung von deutschstämmigen Ausländern angesichts der politischen Lage seinerzeit keine allgemeinen Richtlinien aufstellen ließen.

³⁴⁷ MBliV 82 (1921), S. 372–376, 21. Oktober 1921. Vgl. auch die diesbezüglichen Erläuterungen in ISAY, Fremdenrecht, S. 214–221.

³⁴⁸ ISAY, Fremdenrecht, S. 215.

³⁴⁹ Angaben entsprechend der Meldungen Preußens an das Auswärtige Amt, 1922–1929, in: Barch, R/901/25657. Für das Jahr 1921 stammen die Angaben aus dem ZENTRAL-STECKBRIEFREGISTER 18 (1921), Beilage vom 25. Oktober 1921. Nachweisung der im Jahre 1921 im *Deutschen Fahndungsblatt* und *Preußischen* sowie *Bayerischen Zentralpolizeiblatt* veröffentlichten ausgewiesenen Ausländer und Anarchisten (wobei die in dieser Beilage verzeichneten Einträge nur die preußischen Ausweisungen umfassen). Demnach wurden von Januar bis Oktober 1921 1640 Ausweisungen aus Preußen angeordnet. Außerdem erklärt Trude Maurer, dass die Behörden zwischen Juni 1922 und Ende September 1931 etwa 26 000 Personen aus Preußen ausgewiesen hatten, wobei es sich in allein 61,5% der Fälle um Polen gehandelt habe. MAURER, Ostjuden, S. 398.

1922 und 1929 die angeordneten Landesverweisungen dem Auswärtigen Amt,³⁵⁰ das die Informationen an die deutschen Vertretungen im Ausland weitergab. Auf diese Weise sollte bei der Vergabe von Visa überprüft werden, ob eine Person zuvor schon einmal aus Deutschland ausgewiesen worden war. Seit 1925 schlüsselte Preußen diese Angaben auch nach Gründen auf.

Ähnlich wie im Falle Großbritanniens verstärkt eine Analyse dieser Daten den Eindruck, dass die Bestrafung und Kriminalisierung des unerlaubten Aufenthalts ausländischer Migranten in den zwanziger Jahren zu einem wichtigen politischen Anliegen geworden war. Beispielsweise befahlen die preußischen Beamten in der Zeit von Januar bis Ende März 1925 von 582 Ausweisungen allein 268 (46%), weil jemand die Landesgrenzen unbefugt und ohne einen gültigen Ausweis überschritten³⁵¹ bzw. gegen die polizeilichen Meldevorschriften verstoßen hatte. Von den 3305 Ausweisungen, die im darauf folgenden Jahr angeordnet wurden, bezogen sich immerhin noch 23,4% auf derartige Delikte.³⁵² Die Zahlen für Berlin lagen sogar noch höher: Von 244 Ausweisungen, die 1922 in der Hauptstadt angeordnet wurden, galten 80,7% Personen, die sich unerlaubt und ohne gültige Papiere auf preußischem Territorium aufhielten.³⁵³ Da in Berlin überdurchschnittlich oft Razzien durchgeführt wurden, war dort auch die Wahrscheinlichkeit größer, jemanden der irregulären Einreise zu überführen.

Doch veranschaulichen die Zahlen generell, wie sich in den direkten Nachkriegsjahren der irreguläre Migrant zu einer zentralen Figur staatlicher Wirklichkeitsperzeption entwickelte.³⁵⁴ Gerade weil „die Illegalen“ die Auslassungen und Friktionen der bestehenden Gesetze und Kontrollpraktiken markierten, umkreiste sie ein zunehmend dichtes Netz an Strafen und Polizeikontrollen. Zu diesen Strafen zählte an erster Stelle die Abschiebung. Deren Härte lag im Falle Preußens zum einen darin begründet, dass vergleichsweise geringfügige Delikte dazu führen konnten, dass jemand ausgewiesen wurde. Zum anderen war die Art, wie Ausweisungen durchgeführt wurden, mit Härten verbunden. Gerade in den frühen Nachkriegsjahren hatten die Beamten Schwierigkeiten, Ausweisungen durchzuführen, da man auf polnischer und russischer Seite vielfach nicht dazu bereit

³⁵⁰ Barch, R/901/25657. Die erste dieser Listen, die jeweils die Angaben zu den tatsächlich durchgeführten Ausweisungen enthielten, deckte den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. September ab. Auch später meldete Preußen seine Ausweisungen per Quartal.

³⁵¹ Nach einer Anordnung vom Oktober 1921 sollten nur solche Personen, die das Land nach dem 15. November 1921 ohne die erforderlichen Dokumente (Pässe etc.) betreten hatten, ausgewiesen werden. MBliV 82 (1921), S. 373, 21. Oktober 1921. Nach dem Monat April 1923 konnte der irreguläre Grenzübertritt oder die Missachtung der Passvorschriften mit einer Haftstrafe von bis zu einem Jahr belangt werden. RGBl. (1923), S. 249f., 6. April 1923.

³⁵² Barch, R/901/25657.

³⁵³ Trude Maurer zitiert diese Angaben. MAURER, Ostjuden, S. 378. Sie verweist außerdem auf ein Memorandum der Arbeiterfürsorge, demzufolge Ausweisungsanordnungen am häufigsten mit dem Verstoß gegen die Passbestimmungen begründet wurden. Ebd., S. 385.

³⁵⁴ Dabei hat Frank Caestecker am Beispiel Belgiens zeigen können, dass auch dort die Figur des *undocumented alien* bzw. des *illegal alien* in der Zwischenkriegszeit an Bedeutung gewann. CAESTECKER, Alien Policy in Belgium.

war, die Ausgewiesenen aufzunehmen.³⁵⁵ Stattdessen wurden die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer in sogenannten „Konzentrationslagern“ oder auch „Sammellagern“ interniert, wo sie ihrer Ausweisung harren sollten.³⁵⁶

Während des Krieges war die Internierung ziviler Ausländer ein Zeichen für die Totalisierung der Kriegsführung gewesen, die keine zivile Sphäre jenseits des Krieges zuließ. Die kriegführenden Staaten internierten „feindliche Ausländer“ als mögliches Sicherheitsrisiko und militärisches Pfand. Dass nach Ende des Krieges die deutschen Behörden darauf verfielen, Konzentrations- oder Sammellager für ausländische Migranten einzurichten, geschah schlicht in Anwendung des eben erworbenen Verwaltungswissens. Das Wegsperrn unliebsamer Gruppen in Lager erschien nun ein naheliegender Schritt, dessen humanitäre Implikationen die zuständigen Beamten nicht in Frage stellten. Sie diskutierten die infrastrukturellen Probleme, ebenso wie die Kosten oder die Effizienz einer solcher Maßnahme, nicht aber ihre rechtliche Zulässigkeit.³⁵⁷ Die aus dem Ausnahmezustand des Krieges erwachsene Maßnahme der Internierung in Lagern blieb damit über den Kriegszustand hinaus erhalten und wurde zu einem Element der Friedensordnung.

Gemeinsam mit dem Reich richtete Preußen Anfang des Jahres 1921 nahe Stargard in Pommern, in Sielow bei Cottbus und Preußisch-Holland in Ostpreußen solche Lager ein bzw. nutzte bereits bestehende Lager für die Unterbringung der abzuschiebenden Ausländer.³⁵⁸ Zudem diente zwischenzeitlich das frühere Durchgangslager Eydtkuhnen an der ostpreußischen Grenze als ein Internierungslager für Ausländer. Der Provinzialverwaltung Ostpreußens wurden dort 200 der vorhandenen 1200 Plätze für die Unterbringung lästiger Ausländer zur Verfügung gestellt, und die Behörden in Königsberg ließen im Frühjahr 1921 110 „Ostjuden“ dorthin transportieren, um sie bis zu ihrer Abschiebung zu internieren.³⁵⁹ Darüber hinaus gab es auch in anderen deutschen Ländern Lager. Im bayerischen Ingolstadt etwa hatten die dortigen Behörden das *Fort Prinz Karl* installiert, in dem unerwünschte oder lästige Ausländer bis auf weiteres interniert wurden.³⁶⁰ In den Lagern wurden nicht ausschließlich ausländische Migranten

³⁵⁵ Zudem hatten die Behörden wiederholt Probleme, die Staatsangehörigkeit abzuschiebender Personen festzustellen.

³⁵⁶ Dem Erlass vom 21. Oktober 1921 zufolge sollte die Unterbringung in einem Sammellager zum einen die „rasche Abbeförderung“ sichern, und zum anderen „die Gewähr dafür bieten, dass ausgewiesene Ausländer sich der Entfernung aus dem Inland nicht durch Untertauchen in den Großstädten und den dichtbevölkerten Industriebezirken“ entzogen. Isay, Fremdenrecht, S. 219.

³⁵⁷ Vgl. die Korrespondenz und die Debatten im Vorfeld in Barch, R/1501/114052.

³⁵⁸ Zur Debatte bezüglich der möglichen zu nutzenden Lager vgl. Barch, R/1501/114052, 66, Besprechung vom 15. November 1920.

³⁵⁹ Zur Belegungsstärke vgl. Barch R/1501/118403, 25 und zu den von Königsberg abgeschobenen „Ostjuden“ siehe Barch, R/1501/114052, 170, Ergebnis einer Besprechung im Reichsinnenministerium am 7. April 1921. Vgl. auch Barch R/1501/114053, 14–16.

³⁶⁰ Vgl. den diesbezüglichen Artikel im BERLINER TAGEBLATT, 6. August 1921. Zur bayerischen Internierungspolitik siehe WALTER, Antisemitische Kriminalität, S. 70–75.

interniert, die auf ihre Abschiebung warteten. Teilweise kamen auch russische Kriegsgefangene dorthin, die noch nicht wieder zurück transportiert worden waren. Einem Untersuchungsausschuss des preußischen Landtags zufolge wurden in Cottbus außerdem „lästige Elemente aus der oberschlesischen Bewegung“ aus politischen Gründen interniert.³⁶¹ Auch wurden dort Deserteure und Refraktäre aus den östlichen Randstaaten festgehalten. Sie sollten vorerst nicht abgeschoben werden, da sich Deutschland zum einen im polnisch-sowjetischen Krieg neutral verhielt und da zum anderen die Abschiebung von Militärflüchtigen, deren Heimatland keine Amnestie für militärische Delikte erlassen hatte, völkerrechtlich zu Problemen führen konnte.³⁶² Nach dem polnisch-sowjetischen Friedensschluss wurden dann aber keine polnischen Refraktäre und Deserteure mehr interniert, und die Betroffenen wurden entweder zurück nach Polen gebracht oder zur Arbeit ins Inland entlassen.³⁶³

Davon abgesehen waren in den Lagern jedoch vornehmlich ausländische Arbeiter untergebracht, deren Arbeitsgenehmigung abgelaufen war oder die aus anderen Gründen als „lästig“ ausgewiesen werden sollten.³⁶⁴ Zum Teil handelte es sich bei ihnen um ausländische Wanderarbeiter, zum Teil um osteuropäische und vor allem „ostjüdische“ Zuwanderer.³⁶⁵ Sie wurden in den Lagern in einer Art Abschiebehaft gehalten. Genaue Angaben dazu, wie viele Insassen welcher Herkunft sich jeweils in den Lagern befanden, fehlen.³⁶⁶ Und wenngleich es über das Lager in Stargard hieß, es könne bis zu 2700 Personen aufnehmen, dürfte die Zahl der tatsächlich dort Internierten weitaus kleiner gewesen sein.³⁶⁷ Der zuständige Regierungspräsident von Stettin sprach im Juni 1921 von einer Belegschaft von 288 Personen, von denen 102 mosaischen Glaubens gewesen seien.³⁶⁸ Die in dem Schreiben gleichfalls erwähnten hundert Wachleute sowie die Bitte,

³⁶¹ Vgl. den (vorläufigen) Bericht zur 13. Sitzung des Hauptausschusses, Haushalt des Innenministeriums, Preußischer Landtag, SBPrLT, 1920–1924, 18. Juni 1921, S. 6ff., und dort v. a. die Rede des sozialdemokratischen Abgeordneten Cohn, S. 15ff.

³⁶² Barch, R/1501/114053, 189, Preußisches Innenministerium an Reichsinnenministerium, 24. April 1921. Der preußische Innenminister Dominicus erklärte vor dem preußischen Landtag, die Abschiebung von Refraktären und Deserteuren sei nicht vorgesehen. SBPrLT, 1920–1924, Bd. 2, 41. Sitzung, 15. Juli 1921, S. 2822.

³⁶³ BLHA, Rep. 6B, Kreisverwaltung Cottbus, Nr. 682, Rundschreiben mit Verweis auf die Besprechung der zuständigen Ressorts des Reichs und Preußens am 20. September 1921.

³⁶⁴ Vgl. beispielsweise den Fall des russisch-polnischen Arbeiters Josef Adamsik, der nach Cottbus-Sielow überwiesen wurde. BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Abt. II., Polizei, Nr. 340, Brief des Landrats in Crossen und Antwortschreiben der Direktion des Sammellagers Cottbus, 4. April 1922 sowie die vorangehenden diesbezüglichen Verhandlungen mit der DAZ und dem zuständigen Gemeindevorsteher.

³⁶⁵ HEID, „Die Juden sollen ruhig verbrennen“, S. 401–428. MAURER, Ostjuden, S. 416–435.

³⁶⁶ Dominicus sprach vor dem Preußischen Landtag im Juli 1921 von 450 bereits aus den Internierungslagern Abgeschobenen. Genauere Angaben dazu, wie viele Personen dort noch interniert wurden, machte er nicht.

³⁶⁷ Barch R/1501/114053, 76.

³⁶⁸ Barch R/1501/114053, 107, Regierungspräsident von Stettin, Schreiben vom 8. Juni 1921. SBPrLT, 1920–24, Bd. 2, 41. Sitzung, 15. Juli 1921, S. 2822–2867.

fünfzig weitere einstellen zu dürfen, erscheinen angesichts dessen allerdings hoch gegriffen.

Gerade das Lager bei Stargard und die dort herrschenden Zustände erregten vorübergehend öffentliche Aufmerksamkeit, als dort im Mai 1921 in einer Baracke ein Feuer ausbrach und im Rahmen der damit verbundenen Unruhen die Wachmannschaften die Insassen misshandelten, sie beleidigten, mit antisemitischen Parolen angingen und äußerten, sie „hätten alle mitverbrennen sollen“.³⁶⁹ Die Mitglieder des parlamentarischen Haushaltsausschusses im preußischen Landtag beschäftigten sich daraufhin mit den Sammellagern und auch die preußischen Behörden stellten Nachforschungen an.³⁷⁰ Ihren Berichten ist zu entnehmen, dass die Vorwürfe gegen das Wachpersonal und die Lagerleitung von Stargard keineswegs unberechtigt waren. So hieß es in dem internen Bericht des preußischen Innenministeriums, die zuständigen Wachmannschaften hätten sich bei dem Brand „zweifello[s] [...] zu durchaus ungehörigen Beschimpfungen und Misshandlungen namentlich der ostjüdischen Internierten hinreißen lassen.“ Die preußischen Autoritäten zogen daraus insofern Konsequenzen, als drei der Wachleute entlassen und drei verwahrt wurden.³⁷¹

In der Öffentlichkeit wurden Proteste gegen die Lager vor allem seitens der SPD, der USPD und der KPD formuliert.³⁷² Dabei lassen sich aus den Berichten der zuständigen Behörden ebenso wie der ihrer Kritiker Details über die Organisation des Lageralltags entnehmen. Demnach waren die Ernährung der Internierten und die sanitären Verhältnisse unzureichend. Die Internierten durften nach neun Uhr abends (im Sommer nach zehn Uhr) die Baracken nicht mehr verlassen, für ihre sanitären Bedürfnisse musste dann eine Tonne genügen, die im Vorraum der Behausung aufgestellt war.³⁷³ Bis zu den Untersuchungen infolge des Brands zensierte die Lagerleitung in Stargard zudem die Briefe der internierten Ausländer mit der Begründung, man wolle etwaigen Fluchtplänen auf die Spur kommen. Für „renitente Insassen“ ordneten die Wachmannschaften wiederholt die Schutzhaft an und brachten die Betroffenen gesondert unter. Der für Stargard zuständige Regierungspräsident in Stettin erhielt außerdem die Befugnis, bis zu vier Wochen „strengen“ und bis zu sechs Wochen „mittleren Arrest“ gegen die Insassen anzuordnen.³⁷⁴

Ungeachtet dieser Härten wurden die im Lager festgehaltenen Ausländer nicht in allen Fällen abgeschoben. Wiederholt entwichen Insassen. Zudem gewährten

³⁶⁹ Selbst der kaum mit den Insassen sympathisierende Bericht des Regierungspräsidenten in Stettin schilderte den Vorfall so – was nahe legt, dass drastische Worte fielen. Barch R/1501/114053, 107. Vgl. zu dem Vorfall auch HEID, „Die Juden sollen ruhig verbrennen“, S. 414.

³⁷⁰ Barch R/1501/114053, 102–105.

³⁷¹ Barch R/1501/114053, 103f.

³⁷² MAURER, Ostjuden, S. 427–431. In Reaktion darauf veranlasste die preußische Regierung einige Entlassungen und versprach die Auflösung Stargards. Ebd. 432.

³⁷³ Barch R/1501/114053, 107.

³⁷⁴ Barch R/1501/114053, 103.

die Lagerleitungen den Internierten Freigang, damit sie ihre persönlichen Angelegenheiten regeln konnten.³⁷⁵ So wurde der polnische Staatsangehörige Theodor Buchführer im Sommer 1921 für acht Wochen aus Stargard beurlaubt, um sein Konfektionsgeschäft in Berlin auflösen zu können und sich einen polnischen Pass ausstellen zu lassen. In seinem Fall wurde die angeordnete Ausweisung sogar revidiert. Das Arbeiterfürsorgeamt hatte im Oktober dem preußischen Innenministerium erklärt, dass Buchführer Probleme habe, einen Käufer für sein Geschäft zu finden. Er falle zudem niemandem zur Last, so dass seine Ausweisung ohnehin unnötig schien.³⁷⁶ Mit diesem Appell hatte das Fürsorgeamt Erfolg. Zwar widersetzte sich der Berliner Polizeipräsident zunächst, ließ dann aber im Juni 1922 erklären, die Situation habe sich geändert: Da Buchführer nun einer „nutzbringenden Beschäftigung“ nachgehe, polizeilich gemeldet sei und seine Versicherungsbeiträge entrichte, bestehe kein Anlass mehr, ihn abzuschieben – und die Ausweisung gegen Buchführer wurde aufgehoben.³⁷⁷ An dem Fall zeigt sich die Verschränkung unterschiedlicher Interessen in der deutschen Politik. Denn während die Ausweisungspolitik der zwanziger Jahre sich als eine von zahlreichen Maßnahmen insbesondere gegen die osteuropäisch-jüdischen Migranten wandte, folgte sie andererseits einem sozialpolitischen Impuls: Demnach waren es primär die ausländischen Konkurrenten um Arbeit und Wohnraum sowie die Empfänger von Fürsorgeleistungen, die ausgeschlossen werden sollten; u.a. weil sie keiner „nutzbringenden Beschäftigung“ nachgingen. Das machte die Frage, was als „nutzbringende Beschäftigung“ gelten konnte, zu einem Konfliktpunkt zwischen den Behörden und den betroffenen Migranten mitsamt ihrer Fürsprecher.

Das zeigt der Fall des in Stargard internierten Polen Josef Boritzki. Boritzki hatte die preußischen Behörden mit Hilfe seines Berliner Anwalts gebeten, ihn nicht auszuweisen oder ihn zumindest für drei bis vier Monate aus dem Lager zu entlassen, damit er sein Geschäft in Berlin auflösen und verkaufen konnte.³⁷⁸ Er besaß ein Friseurgeschäft, und sein Anwalt hob hervor, dass man seinem Klienten daher kaum vorwerfen konnte, keiner nutzbringenden Beschäftigung nachzugehen. Vielmehr drohten ihm, da er seinen Laden übereilt verkaufen müsse, massive finanzielle Verluste. Und solange er interniert sei, könne er weder sein Geschäft weiter führen noch es verkaufen. In ähnlicher Weise äußerte sich das jüdische Arbeiterfürsorgeamt, das gleichfalls darauf drang, die Ausweisung aufzuheben.³⁷⁹ Die Lagerleitung gewährte Boritzki nun zunächst einmal Urlaub. Einige Wochen später wandte sich dann das Arbeiterfürsorgeamt abermals an das Innenministerium und bat, Boritzki eine „Bewährungsfrist“ zu gewähren, anstatt ihn auszuweisen.³⁸⁰ Das Ministerium ließ den Fall daraufhin prüfen, und nachdem das

³⁷⁵ Vgl. etwa die Beurlaubung des Insassen Borzikowskis, GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 36.

³⁷⁶ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 137.

³⁷⁷ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 140f.

³⁷⁸ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 63.

³⁷⁹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 66.

³⁸⁰ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 93.

Berliner Polizeiamt die Lage des Ladenbesitzers wohlwollend begutachtete, nahm es die Ausweisung gegen Boritzki zurück.³⁸¹

Die beiden zitierten Fälle illustrieren vermutlich weniger die Konzilianz der preußischen Bürokratie als deren Unentschiedenheit. Denn Theodor Buchführer und Josef Boritzki waren interniert worden und sollten ausgewiesen werden, obwohl sie Besitzer eines Konfektions- respektive Friseurladens waren. Eine „nutzbringende Beschäftigung“ konnten sie damit von vorneherein vorweisen. Damit liegt nahe, dass, anknüpfend an die Ausweisungspraxis der Vorkriegszeit, die Entscheidung sie auszuweisen sich eher an ihrer Nationalität (polnisch) oder Konfession (jüdisch) und weniger an ihrer tatsächlichen ökonomischen Lage orientierte. Vor allem aber zeigen die Fälle, dass die preußische Bürokratie keiner stringenten politischen Linie folgte und in individuellen Fällen durchaus bereit war, Ausweisungen wieder rückgängig zu machen. Das galt anscheinend gerade dann, wenn die Betroffenen mit Hilfe eines Anwalts oder des Arbeiterfürsorgeamts Protest einlegten.

Wie hier im Falle Boritzkis setzte sich das jüdische Arbeiterfürsorgeamt oftmals mit Gutachten und Garantien für Ausländer ein, die abgeschoben werden sollten.³⁸² Zudem protestierten die Migranten selbst. Im Kaiserreich hatten sich ausländische Staatsangehörige, die ausgewiesen werden sollten, in der Regel noch selbst schriftlich an die Behörden gewandt. Dagegen finden sich nach 1918 häufig Briefe von Rechtsanwälten, die sich für ihre Klienten einsetzten. Derselbe Anwalt beispielsweise, der Josef Boritzki vertreten und in Berlin seine Kanzlei hatte, übernahm auch für andere von der Abschiebung Bedrohte die Korrespondenz mit den Behörden.³⁸³ Und er war bei weitem nicht der einzige. Migranten, denen die Ausweisung drohte, schalteten mittlerweile häufig Anwälte ein.³⁸⁴ Im Vergleich zur Vorkriegszeit fällt damit die zunehmend professionalisierte oder zumindest routinierte Form des Protests ins Auge, derer sich nicht-staatliche Akteure bedienten.

In diesem Kontext kritisierten die Betroffenen ebenso wie das jüdische Arbeiterfürsorgeamt wiederholt, dass vielen Ausländern überhaupt nicht – wie vorgeschrieben – eine ausreichende Frist gewährt wurde, binnen derer sie das Land freiwillig verlassen konnten.³⁸⁵ Vielmehr wurden sie oft direkt in ihren Wohnun-

³⁸¹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 105f.

³⁸² Ein solches allgemeines Protestschreiben siehe z. B. in GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 99. Zur diesbezüglichen Denkschrift des Arbeiterfürsorgeamts vgl. auch MAURER, Ostjuden, S. 384–87.

³⁸³ Siehe z. B. die übrigen Eingaben von Feblowicz in GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 K, Bd. 10, 113, 118.

³⁸⁴ Darauf, dass die professionelle Vertretung (ostjüdischer) ausländischer Migranten zunehmend verbreitet war, deuten auch die von einem Duisburger Anwalt zu diesem Zweck knapp formulierten Hinweise hin: EPSTEIN, Bemerkungen für Rechtsanwälte, S. 233f.

³⁸⁵ Offiziell musste den Auszuweisenden eine „angemessene Frist“ gesetzt werden, innerhalb derer sie freiwillig abreisen konnten. Erst wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkamen, sollten sie zwangsweise in ihre Heimatländer abgeschoben werden. MBlV 82 (1921), Nr. 361, S. 372–376, 21. Oktober 1921.

gen oder an ihrem Arbeitsplatz verhaftet und von dort den Lagern zugeführt.³⁸⁶ Welch einen Eingriff in die Privatsphäre die unangekündigten Abschiebungen bedeuteten, illustriert die Festnahme des polnischen Staatsangehörigen August Sonntag. Sonntag, seit elf Jahren in Deutschland und im brandenburgischen Westhavelland als Landarbeiter auf einem Gut beschäftigt, besaß keine gültigen Legitimationspapiere und hatte anscheinend seine Werkwohnung auf dem Gut nicht wie vorgeschrieben geräumt.³⁸⁷ Er wurde daher im März 1921 von einem Gendarmen verhaftet und zu seiner Wohnung gebracht, um dort seine Habseligkeiten zusammen zu packen und mitsamt seiner Familie abtransportiert zu werden. Dafür wurde ihm kaum Zeit gelassen. Vielmehr übernahmen es der anwesende Landjäger und der ihn begleitende Gutsvorsteher selbst, den gesamten Besitz Sonntags vor Ort zu verkaufen. Diese Art des Direktverkaufs erregte öffentliches Aufsehen.³⁸⁸ In seinem Bericht an den Landrat des Kreises Westhavelland verteidigte sich der Landjäger daher später, man habe Sonntag durchaus genügend Zeit gelassen, seine „wenigen Sachen während der zweistündigen Mittagspause zu verkaufen“, und Sonntag habe den Verkauf auch selbst übernommen.³⁸⁹

Die Liste der verkauften Gegenstände, die der Gutsvorsteher seinem Bericht beilegte, legt jedoch kaum nahe, dass Sonntag in diesen zwei Stunden nur „wenige Sachen“ verkaufte. Sie verdeutlicht vielmehr, dass er tatsächlich gezwungen war, seinen gesamten Hausstand aufzulösen: Zu den aufgelisteten Gegenständen zählen eine Kücheneinrichtung, ein Vertiko, ein Kleiderschrank, ein Bett mitsamt Matratze, ein Schwein, ein Morgen Kartoffeln, ca. 4 Meter Holz und mehrere Hühner, ein Fahrrad, Sensen und verschiedene Handwerkszeuge. Die Auflistung führt damit vor Augen, wie unmittelbar Sonntag durch seine Verhaftung aus dem Alltag gerissen wurde. Dass in diesem Fall selbst dem zuständigen Landrat Zweifel kamen – wenngleich er betonte, niemand habe finanziell Schaden erlitten – zeigt die Tatsache, dass er später angab, Sonntag aus ihm zur Verfügung stehenden Mitteln noch 1000 Mark überwiesen zu haben. Auch zweifelte das Innenministerium an, ob die Abschiebung in diesem Fall überhaupt gerechtfertigt war.³⁹⁰ Abgeschoben wurde Sonntag dennoch, wobei sein Beispiel darauf hinweist, dass die teilweise binnen kurzer Frist durchgeführten Abschiebeverfahren für die Betroffenen auch in finanzieller Hinsicht Probleme mit sich bringen konnten.

In einem anderen Fall beschwerte sich das Arbeiterfürsorgeamt im August 1922, man habe abermals einen staatenlosen Migrant ohne Vorankündigung verhaf-

³⁸⁶ Andere beschwerten sich darüber, dass die ihnen gewährte Frist absurd kurz war. Die polnische Fabrikarbeiterin Thekla Swiderska etwa, bereits seit sechs Jahren in Deutschland, beschwerte sich über ein Schreiben von der Erfurter Polizei, in dem man ihr erklärte, sie sei Ausländerin und müsse binnen 24 Stunden Preußen verlassen, andernfalls drohe die Inhaftierung. GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 S, Bd. 8, 71.

³⁸⁷ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 S, Bd. 8, 116–124.

³⁸⁸ Die *Rote Fahne* berichtete darüber. Ogesch regiert die Stunde, in: ROTE FAHNE, 9. März 1921.

³⁸⁹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1 S, Bd. 8, 123.

³⁹⁰ Ebd., 116–24.

tet.³⁹¹ Er sei direkt nach Cottbus-Sielow verbracht worden, und das, obwohl es sich um einen Staatenlosen handelte, dessen Ausweisung ohnehin nicht durchgeführt werden konnte. Tatsächlich diente die Internierung in den Lagern nicht allein dazu, Migranten in einer Art Abschiebehaft festzuhalten, bis ihre Ausweisung erfolgen konnte. Sie diente vielmehr allgemein der Separierung einer Problembevölkerung, die aus ethnischen, sozialen oder sicherheitspolitischen Gründen lästig schien. So war in den Vorbesprechungen auf Reichsebene die geplante Internierung unter anderem als „Schutzmaßnahme gegen lästige fremdstämmige Ausländer“ diskutiert worden,³⁹² die gerade in Anbetracht der vermehrt aus Frankreich nach Deutschland einreisenden Russen notwendig,³⁹³ und die zudem der „Abwehr von fremdstämmigen Ausländern, insbesondere von Ostjuden, im Interesse der Wucher- und Schleichhandelsbekämpfung“ dienlich schien.³⁹⁴ Primäre Maßgabe der Internierungen war damit, unerwünschte Ausländer räumlich von der übrigen Gesellschaft zu isolieren.³⁹⁵ Und während das Pass- und Meldewesen dazu diente, die Grenzen zwischen Gewollten und Ungewollten zu verwalten, setzte die Internierung die papierene Kontrolle von Migration in eine Beschränkung der Mobilität um. Zwar verdeutlichen die zitierten Beispiele, dass einige der Internierten die Lager zwischenzeitlich verlassen konnten und sie von dort nicht unausweichlich abgeschoben wurden. Das ändert aber wenig daran, dass sich in der kriegsgeschulten Maßnahme der Internierung, die auf keinem gerichtlichen Urteil basierte, ein weitreichender staatlicher Kontrollanspruch zeigte.

Letztlich waren es dann auch Kostenargumente und nicht etwa humanitäre Erwägungen, die zum Ende der Internierungspolitik führten. Bereits während sie im Vorfeld über die Einrichtung der Lager debattierten, war es zwischen Preußen und den Reichsbehörden zu Konflikten wegen der Kosten gekommen.³⁹⁶ Als die preußische Regierung dann im Dezember 1923 die letzten Lager auflöste, bewogen sie primär finanzielle Erwägungen zu diesem Schritt. Noch im August 1923 hatte das Ministerium empfohlen, Ausländer, die nicht direkt abgeschoben werden konnten, in Cottbus-Sielow oder Preußisch-Holland zu internieren.³⁹⁷ Doch ließen die Finanzlage des Staates und die hohen Kosten der Lager die Internie-

³⁹¹ GStA, I. HA, Rep. 77, tit. 1176, Nr. 1B, Bd. 9, 225.

³⁹² Barch, R/1501/114052, 84, Schreiben vom 11. Dezember 1920.

³⁹³ Barch, R/1501/114052, 3 bzw. 5 (zum Wohn- und Arbeitsmarkt), 138 sowie 139f., Geheimer Bericht des Auswärtigen Amtes, zu den Ängsten bezüglich der aus Frankreich kommenden russischen Migranten.

³⁹⁴ Barch, R/1501/114052, 85, Schreiben vom 27. Oktober 1920.

³⁹⁵ In ihrem kulturgeschichtlichen Band zu Orten und Praktiken der Exklusion bezeichnen Carolyn Strange und Alison Bashford die räumliche Isolierung als zentrale staatliche Technik, um in der Moderne mit „Problembevölkerungen“ umzugehen. STRANGE und BASHFORD, *Isolation and Exclusion*, S. 1–19.

³⁹⁶ Vgl. beispielsweise das Schreiben an das Reichsministerium des Innern vom 11. Dezember 1920. Barch, R/1501/114053, 84.

³⁹⁷ MBliV 84 (1923), S. 883, 24. August 1923; HAUSMANN, Handbuch, S. 84. Zur Auflösung der Camps aus finanziellen Gründen vgl. auch die Meldung in der BERLINER VOLKSZEITUNG, 20. Dezember 1923.

rungen untragbar werden.³⁹⁸ Das noch bestehende Lager in Cottbus-Sielow wurde daher zum 31. Dezember 1923 aufgelöst. Und Ausländer, deren Abschiebung nicht direkt durchzuführen war, und deren „freier Aufenthalt“ eine „unmittelbare Gefahr für die innere oder äußere Ruhe, Sicherheit und Ordnung des Staates“ bildete, sollten künftig bis zu ihrem Abtransport in Polizeihaft genommen werden. Das Ende der Internierungspolitik verbesserte das Los der abgeschobenen Ausländer damit nur unwesentlich: Sie wurden inhaftiert statt interniert.³⁹⁹ Diese Beobachtung führt letztlich zurück zum Anfang dieses Abschnitts – und zwar zu der Feststellung, dass Ausländer im Deutschen Reich keine „gesicherte Stellung“ besaßen.

F) VERLÄNGERTER AUSNAHMEZUSTAND: REGULATIVE AMBITIONEN UND ILLEGALE MIGRATION NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

In dem verstärkten Bedürfnis nach staatlicher Kontrolle infolge des Krieges überkreuzten sich zwei Entwicklungslinien: die ordnenden Ambitionen der modernen Bürokratie und die homogenisierenden Tendenzen nationalistischen Denkens. Und obwohl sich Großbritannien und Deutschland in ihrer *gouvernementalen* Tradition signifikant unterschieden, trugen in beiden Ländern diese Schlüsselemente hochmodernen Staatshandelns zu einem veränderten Umgang mit ausländischen Migranten bei. Die durch den Krieg potenzierte sozialplanerische Fantasie, totale Kontrolle über eine Gesellschaft zu erlangen, prägte in den 1920er Jahren die Art und Weise, wie sie sich gegenüber ausländischen Staatsangehörigen verhielten.

Veränderungen im staatlichen Umgang mit Wanderungsprozessen resultierten nicht ausschließlich aus einer veränderten politischen Zielsetzung. Vielmehr waren Staaten für die effiziente Implementierung ihrer Politik darauf angewiesen, dass ihnen eine funktionierende bürokratische Infrastruktur zur Verfügung stand. Die wachsende Intervention in Wanderungsprozesse stand daher mit einer allgemeinen Expansion des modernen Staatsapparates in Verbindung. Eine wachsende Infrastruktur aus Personendokumenten, Registern und Grenzstationen trug zu der rigideren Implementierung migrationspolitischer Maßnahmen entscheidend bei. Die Analyse der britischen und deutschen Migrationspolitik in den frühen Nachkriegsjahren legt dabei nahe, dass derartige bürokratische Voraussetzungen insofern eine Eigendynamik entfalten konnten, als Regierung und Verwaltung einmal bestehende administrative Strukturen und Kompetenzen nur ungern aufgaben. Einmal etabliert, tendierten Infrastrukturen der Kontrolle zur Trägheit.

³⁹⁸ MBlV 84 (1923), S. 1240, 14. Dezember 1923.

³⁹⁹ Ein typisches Beispiel dafür ist die Festnahme eines chinesischen Händlers, der im Juli 1929 von der Polizeiverwaltung im brandenburgischen Meyenburg aufgegriffen und vorübergehend inhaftiert wurde, weil sein Durchreisevisum abgelaufen war und er keinen Wandererwerbschein besaß. Dort blieb er dann zwei Monate, da seine Ausweisung aus dem Reich zwar bereits verfügt worden war, es aber Schwierigkeiten mit ihrer Durchführung gab. BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2736, 133–143.

In Großbritannien und dem Deutschen Reich bestimmte nach Ende des Ersten Weltkriegs eine Logik des nationalen Notstandes die Politik. Während des Krieges hatten die Regierungen Ausnahmeregelungen erlassen, die in den zwanziger Jahren mit Verweis auf die herrschende Krisensituation beibehalten wurden und mitunter lange bestehen blieben. In Großbritannien basierte die Zuwanderungspolitik nicht mehr wie zuvor auf einem Gesetz, sondern auf Orders in Council, und die Exekutive genoss bei der Formulierung und Ausführung ihrer Politik eine relative Autonomie vom Parlament. Infolgedessen konnte ein Minister Ausweisungen nun auch unabhängig von einer gerichtlichen Entscheidung anordnen. Grenzbeamte waren befugt, Einreisende nur mit bestimmten Auflagen zuzulassen oder ihnen ganz den Zutritt zu verwehren. Es war nicht mehr möglich, Einspruch gegen die Entscheidung der Immigrationsbeamten zu erheben. Asylsuchenden Migranten wurden nicht mehr bevorzugt behandelt, Pässe und Visa waren obligatorisch. Außerdem benötigten ausländische Arbeitswillige eine Arbeitsgenehmigung, um einreisen zu können. Innerhalb des Landes galt die polizeiliche Meldepflicht, und ausländische Staatsangehörige mussten eine Art Personalausweis besitzen, um ihren regulären Status nachzuweisen.

Im Deutschen Reich waren dagegen migrationspolitische Entscheidungen bereits vor dem Krieg über Erlasse und nicht über Gesetze implementiert worden. Ebenso war in Preußen die Abschiebung unerwünschter Migranten bereits im späten 19. Jahrhundert mit beträchtlichen Härten für die Betroffenen verbunden gewesen. Hier hatte allerdings die Politik, Ausländer vor ihrer Abschiebung in Sammellagern unterzubringen, den Charakter einer außerordentlichen Maßnahme. 1914 hatten die deutschen Autoritäten zivile Ausländerinnen und Ausländer aus sicherheitspolitischen und militärischen Gründen interniert. Nach 1918 knüpften sie mit der Internierung abzuschiebender Ausländer in Sammellagern an diese Praxis an. Wie bereits im Fall der britischen Politik ruft diese Dynamik Agambens Thesen von einem Ausnahmezustand in Permanenz in Erinnerung: die Überlegung nämlich, dass nach 1918 die kriegsbedingte vorübergehende Suspension des geltenden Rechts zu einem permanenten Zustand zu werden und mit der normalen Ordnung zusammenzufallen drohte.⁴⁰⁰

Die Bürokratien beider Länder suchten jene Ausnahmekompetenzen, die sie hinsichtlich der Kontrolle von Ausländern während des Krieges erhalten hatten, nach 1918 zu behalten. Diese Dynamik zeigte sich insbesondere am Beispiel der Pass- und Meldevorschriften, die nach 1914 zu wichtigen Elementen eines Regimes der beschränkten Mobilität wurden und in der Folgezeit blieben. Auch wies die dominante Sorge um die nicht autorisierte Migration in den 1920er Jahren darauf hin, dass die regulativen Ambitionen beider Staaten ein fortgeschrittenes Stadium erreicht hatten.⁴⁰¹ In dem einen wie dem anderen Land machten sich

⁴⁰⁰ AGAMBEN, *Homo sacer*, S.48. Vgl. hierzu auch die vorherigen Bemerkungen in diesem Kapitel.

⁴⁰¹ Auch auf internationaler Ebene wurde die „heimliche Migration“ problematisiert. Auf einer Konferenz zur Ein- und Auswanderung vertraten die italienischen Delegierten 1924 in Rom

Ausländer strafbar und wurden inhaftiert oder ausgewiesen, weil sie irregulär eingereist waren, der Meldepflicht nicht nachkamen oder ungültige Papiere benutzten. Und in beiden Ländern wurde mit Hilfe von gezielten Polizeiaktionen versucht, Personen zu überführen, die sich illegal dort aufhielten.

Dabei war gerade in der unmittelbaren Nachkriegszeit das Wanderaufkommen groß, und damit auch der Anreiz, Grenz- und Aufenthaltsbestimmungen zu umgehen. Nur banden sich daran nun deutlich mehr Risiken als zuvor. Die Erzählungen der chinesischen Migranten, die in den 1920er Jahren in einem Kohlebunker unter Deck nach England reisten, sind ein eindrückliches Beispiel dafür, dass Migrierende mitunter viel riskierten, um ihr Zielland zu erreichen. Um verstehen zu können, wie sich die Migrationspolitik im Alltag auswirkte, müssen derartige Strategien von Migranten mit in die Analyse einbezogen werden. So war im britischen wie im deutschen Fall zu beobachten, wie sich mit den heimlichen Grenzüberquerungen und den Aktivitäten von Schleppern und Fälschern eigene Ökonomien des Umgehens an die staatlichen Kontrollstrukturen anlagerten. Auch professionalisierte sich der Umgang mit den Behörden: Ausländer, denen die Ausweisung drohte, schalteten nun Anwälte ein und die (zumeist jüdischen) zivilgesellschaftlichen Verbände entwickelten stabile Formen des Protests gegen deren Abweisung, Inhaftierung oder Abschiebung. Doch während diese Strukturen wichtig für die jeweiligen Communities waren, vermochten sie wenig daran zu ändern, dass Migranten sich – in Großbritannien wie in Deutschland – in strikten Migrationsregimen bewegten und damit rechnen mussten, entdeckt und abgeschoben zu werden, wenn sie irregulär eingereist waren oder keine gültigen Papiere besaßen. Gerade die Abschiebepaxis war in beiden Ländern in den frühen zwanziger Jahren mit besonderen Härten wie kurzen Fristen, Abschiebehaft oder Internierung verbunden. Allerdings erfolgte in Großbritannien ein Großteil der Ausweisungen weiterhin auf der Basis gerichtlicher Verhandlungen, die im Zweifelsfall den Ausländern ein gewisses Einspruchsrecht einräumten. Doch konnte auch die britische Ministerialbürokratie jemanden in einem rein administrativen Verfahren abschieben; die dortige Form der Ausweisung näherte sich der ursprünglich rigideren deutschen Praxis an.

In beiden untersuchten Staaten spielte für die Rechtfertigung von Kontroll-, Inhaftierungs- und Abschiebemaßnahmen die argumentative Figur eine Rolle, von einem verlängerten Ausnahmezustand auszugehen, der die Suspendierung rechtsstaatlicher Mechanismen rechtfertigte. Ihre Plausibilität gewann die Notstandsrhetorik aus einer Reihe von Umständen. Zum einen legitierten aus der Sicht von

die Sicht der Auswanderungsländer und verwiesen auf die Gefahren, die mit der heimlichen Migration verbunden waren, indem Migranten als blinde Passagiere reisten oder sich Schleppern auslieferten. Sie beklagten, dass durch die restriktiven Zugangspolitiken auch die Ausgangsländer mehr Aufwand betreiben mussten, um ihre Emigranten mit Papieren auszustatten. Die Delegation forderte daher, dem Problem durch bilaterale Abkommen zu begegnen und den Austausch qualifizierter Arbeiter vertraglich zu regeln. COMMISSARIATO GENERALE DELL'EMIGRAZIONE, Conferenza, Bd. 2, S. 222–229. Vgl. auch die Passage in der Schlussakte, ebd., Bd. 3, S. 260.

Politik und Bürokratie die außenpolitische Lage und die vielen Migranten, die der Umbruchssituation in Zentral- und Osteuropa zu entkommen suchten, außerordentliche Maßnahmen. Im Deutschen Reich suchten nach 1918 vergleichsweise viele ost- und zentraleuropäische Emigranten Zuflucht. Großbritannien dagegen diente nur in begrenztem Maße als Aufnahmeland, und die kontinentale Flüchtlingskrise war dort weniger zu spüren. Dennoch evozierten die Befürworter einer strikten Zuwanderungspolitik wiederholt das Szenario eines ungehemmten Zustroms unerwünschter Migranten, die nach Großbritannien einzureisen und die Insel zu überschwemmen drohten – sofern die Regierung keine Gegenmaßnahmen ergriff. Dass sich im Vereinigten Königreich eher wenige Flüchtlinge aufhielten, verblasste hinter einem Krisendenken, das stets von einem potentiellen massenhaften Zustrom Unerwünschter ausging. Auch im deutschen Diskurs spielte die Furcht vor einer unkontrollierbaren Masseneinwanderung eine wichtige Rolle. Ähnlich wie in Großbritannien richteten sich diese Ängste primär gen Ost- und Mitteleuropa, und die Abwehrmaßnahmen konzentrierten sich auf die Zuwanderung von dort. Dass zu Beginn der zwanziger Jahre die Vereinigten Staaten ebenso wie andere Aufnahmeländer ihre Grenzen verschlossen, verstärkte die Wahrnehmung einer (bestehenden oder drohenden) Wanderungskrise noch.

Hinzu kam, dass beide Staaten nach 1918 mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen hatten. Beide mussten im Zuge der Demobilmachung ihre Wirtschaft auf die Friedensproduktion umstellen und ehemalige Soldaten wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern. Außerdem kämpfte gerade die deutsche, in geringerem Maße aber auch die britische Regierung damit, die Bevölkerung ausreichend mit Arbeit, Nahrungsmitteln und Wohnraum zu versorgen. Ein überzeugendes sozialpolitisches Engagement schien insofern dringlich, als sich beide Regierungen ihren Bürgern gegenüber in einer Bringschuld sahen: Nachdem sie im Krieg deren Einsatz für das Vaterland gefordert hatten, war es nun für die Legitimierung ihrer Herrschaft umso notwendiger, der Bevölkerung soziale Sicherheiten zu bieten. Hinzu kam, dass nach der Russischen Revolution in den herrschenden Schichten die Angst vor sozialen Spannungen und ihren möglichen Folgen groß war und Abwehrmaßnahmen noch wichtiger erscheinen ließ.

In beiden Fällen stützte sich die strikte Politik gegenüber ausländischen Migranten auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens. Zwar wurde vereinzelt Kritik an harschen Maßnahmen laut. Zudem setzten sich in beiden Staaten insbesondere die jüdischen Organisationen (das Jewish Board of Guardians in England und das jüdische Arbeiterfürsorgeamt in Deutschland) für die Belange der Migranten ein und stärkten deren Position merklich. Auch kritisierten in Großbritannien Teile des liberalen und sozialdemokratischen Lagers die britische Politik,⁴⁰² während in Deutschland Mitglieder der sozialdemokratischen und

⁴⁰² Eine – wenngleich polemische – Einschätzung der unterschiedlichen politischen Lager gab 1924 ein Beamter des Innenministeriums, der, bevor die Aliens Order dem Parlament vorgelegt wurde, erklärte: „Conservatives will oppose Home Office administration on the ground that it is too lax, by not refusing to admit aliens to this country, not regulating them properly

kommunistischen Parteien Bedenken äußerten. Mehrheitlich stimmten die unterschiedlichen politischen Lager jedoch in ihrer Abwehrhaltung gegenüber Migranten überein. Es herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass die eigene Bevölkerung sozial- und arbeitsmarktpolitisch Vorrang hatte. Orientiert an einer biologisch konturierten Definition von nationaler Homogenität hieß das im deutschen Fall vor allem, „Deutschstämmigen“ oder „Volkdeutschen“ Vorrang vor „Fremdstämmigen“ zu geben. Im britischen Fall wiederum verdeutlicht gerade der Umgang mit „farbigen Seeleuten“, dass sich inklusive Tendenzen dort primär auf weiße britische Untertanen bezogen, während nicht-weiße Briten – die Kolonisierten aus dem britischen Empire – im Zweifelsfall ausgeschlossen wurden.

Sehr viel deutlicher als in Großbritannien richtete sich die deutsche Politik der frühen Nachkriegsjahre explizit gegen jüdische Migranten.⁴⁰³ Zwar war der britischen Regierung daran gelegen, die Einreise russisch-jüdischer Migranten zu verhindern, aber die Abwehr osteuropäischer Zuwanderer zielte dort höchstens implizit, selten explizit auf jüdische Reisende. Nur am Rande spielten antisemitische Stereotypen eine Rolle. Antisemitisch konturiert, zielten die Exklusionsbemühungen im Deutschen Reich dagegen vor allem auf die osteuropäisch-jüdischen Migranten. Zudem folgte die dortige Politik, ganz in der Tradition der Vorkriegsjahre, stark antipolnischen Ressentiments.

Überhaupt offenbarte die deutsche Politik der Grenzsperr, der konzertierten Ausweisungen und der Internierung in Lagern eine größere Bereitschaft zu einer systematischen Implementierung strikter und ethnisch-exklusiver Maßnahmen, wohingegen im britischen Fall besondere Härten eher eine Ausnahme als die Regel darstellten. Zudem war die Entrechtung ausländischer Staatsangehöriger im Deutschen Reich ausgeprägter als in Großbritannien, wo sich die Gerichte wiederholt auf die Seite der Migranten stellten und deren Belange auch entgegen der britischen Verwaltung vertraten. Anders als in Deutschland stellte die britische Gerichtsbarkeit damit eher ein Regulativ gegenüber der strikten Zuwanderungspolitik dar als dass sie dazu beitrug, sie zu verstärken. In diesen Aspekten divergierten die deutsche und die britische Politik, obschon sie sich sonst in ihren administrativen Praktiken einander merklich angenähert hatten.

when they are here, not deporting them and naturalizing them. Liberals will criticize HO on the ground of its being far too strict in all these respects and will allege cruelty. Labour members will look at the matter almost wholly from the point of view of the individuals affected, will allege far too much strictness and even cruelty on the part of HO, and will demand all manner of concessions to individuals more or less regardless of the effect they would have on the general interests of the working class in this country.“ TNA, HO 45/24765/17, Memorandum, 15. Mai 1924.

⁴⁰³ Zu dem Problem, Antisemitismen zu vergleichen – zumal im Falle Großbritanniens und Deutschlands – vgl. KUSHNER, *Comparing Antisemitisms*, S. 91–109; sowie dazu den Kommentar von VAN RAHDEN, *Kommentar*, S. 111–115.

3. DER PASS DES ARBEITERS: ARBEITSERLAUBNISSE IM BRITISCHEN UND DEUTSCHEN MIGRATIONSREGIME DER 1920ER JAHRE

It is evident that there is growing up in each capitalist State, and internationally, a body of laws not merely for the suppression of opinion [...], but against free facilities for travel by those who belong to the working-class. In effect, the workers are only to be permitted to go where it is desirable to the capitalists they shall go for the purpose of being intensely exploited.⁴⁰⁴

In seinem 1928 für das Labour Defence Council publizierten Buch *The Worker's Passport* beklagte der Autor W. T. Colyer, die Freizügigkeit der Arbeiterinnen und Arbeiter werde derzeit auf internationaler Ebene deutlich eingeschränkt. Das Passsystem galt ihm als ein „Klasseninstrument“, das zerstört gehörte,⁴⁰⁵ und er kritisierte, dass Staaten Migranten entsprechend ihrer Klassenzugehörigkeit behandelten. Doch war Colyers Appell an die Solidarität der Arbeiterklasse nicht unbedingt charakteristisch für die Arbeiterbewegung seiner Zeit: Denn während in den Reihen der Labour Party in Großbritannien und der sozialdemokratischen und kommunistischen Parteien in Deutschland durchaus Kritik an der jeweiligen Migrationspolitik geäußert wurde, gehörten die Gewerkschaften oft zu denjenigen, die einen Vorrang der einheimischen Arbeiterinnen und Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt forderten.

Nach dem Ersten Weltkrieg versuchten die britische und die deutsche Regierung, den Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum „nationalen Arbeitsmarkt“ zu regulieren.⁴⁰⁶ Zunächst im Kontext der Demobilisierung und mit Blick auf die zurückkehrenden Soldaten, später angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, betrachteten es beide Staaten als ihre Aufgabe, den eigenen Arbeitsmarkt vor ausländischen, niedrig entlohten Arbeitskräften zu schützen. Wenngleich in unterschiedlicher Form dienten ihnen dabei Arbeitserlaubnisse als ein Vehikel, um in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Ihre Politik spiegelte damit auf nationaler Ebene ein Interesse an der Arbeitsmigration wider, um das sich zeitgleich auf internationaler Ebene eine Reihe neuer Organisationen gruppierte.⁴⁰⁷ Die Staatengemeinschaft etablierte 1919 mit der International Labour Organisation und dem ihr nachgeordneten International Labour Office zwei Gremien, die zwar generell die Arbeitsbedingungen zu verbessern suchten, die sich aber auch mit der grenzüber-

⁴⁰⁴ COLYER, *Passport*, S. 9.

⁴⁰⁵ Ebd., S. 11.

⁴⁰⁶ Vgl. die zeitgenössischen Publikationen zum veränderten Umgang mit der Arbeitsmigration in der Zwischenkriegszeit: BROWN, *World Migration and Labour*; COLYER, *Passport*; THOMAS, *Migration and its Control*, S. 256–301.

⁴⁰⁷ Überhaupt setzte nach 1918 in fast allen europäischen Ländern eine staatliche Regulierung der Beschäftigung ausländischer Arbeitsmigranten ein. Vgl. hierzu auch die zeitgenössische Publikation von WETTIG, *Die rechtliche Regelung*, und siehe dort insbesondere die europäische Übersichtskarte [Beilage, ohne Seitenzahl].

schreitenden Mobilität von Arbeitskräften und der diesbezüglichen Gesetzeslage beschäftigten.⁴⁰⁸ Die Tätigkeit dieser Gremien wirkte sich aber zunächst kaum auf die politischen Entscheidungen der einzelnen Staaten aus. Deren Politik regierte vornehmlich auf interne Gemengelagen.

Auf nationaler Ebene knüpften Großbritannien und Deutschland mit ihrer Politik an unterschiedliche Traditionen an. In Preußen und anderen deutschen Ländern war die Beschäftigung ausländischer Arbeiter bereits vor dem Krieg stark reglementiert worden. Hingegen wurde in Großbritannien zwar nach 1905 an den Grenzen überprüft, in welchen Berufen die Einreisewilligen zu arbeiten beabsichtigten, und deren Zulassung konnte davon abhängen – doch sowie sie erfolgreich eingereist waren, konnten Migranten in Großbritannien ihren Arbeitsplatz frei wählen.⁴⁰⁹ Während des Krieges griff die deutsche Zivil- und Militärverwaltung dann in hoher Zahl auf Kriegsgefangene und zivile Ausländer zurück, um sie in der Kriegswirtschaft einzusetzen, und zwang Teile von ihnen zum Arbeiten.⁴¹⁰ Großbritannien dagegen beschäftigte in seiner Kriegsindustrie deutlich weniger ausländische Arbeitskräfte, und ein System der Zwangsbeschäftigung existierte nicht. Allerdings führte die britische Regierung 1916 für neu einreisende Ausländer Arbeitserlaubnisse ein, die dann in den 1920er Jahren als Mittel einer protektionistischen Zuwanderungspolitik beibehalten wurden.

Vor diesem Hintergrund fußte 1918 die Regulierung der Arbeitsmigration in beiden Staaten auf unterschiedlichen Voraussetzungen. Dennoch folgten die britischen und die deutschen Obrigkeiten ähnlich gelagerten Interessen. Beide Regierungen waren nach dem Krieg mit massiven sozialen Spannungen konfrontiert, die aus der herrschenden Arbeitslosigkeit und einer Unzufriedenheit mit den Lohn- und Beschäftigungsbedingungen resultierten. Der Versuch, die Beschäftigung ausländischer Migranten zu begrenzen, stellte in beiden Fällen eine Reaktion auf diese Konfliktsituation dar, die durch eine verbreitete nationalistische Stimmung noch gestützt wurde. Die historische Literatur zu beiden Ländern hat diese Entwicklungen unterschiedlich intensiv behandelt. Der wirtschaftsgeschichtlichen Ausrichtung der deutschen Migrationsgeschichte gemäß existieren mit den Arbeiten Jochen Oltmers und einigen älteren Studien eine Reihe von Publikationen, die sich mit der Ausländerbeschäftigung in der Weimarer Republik auseinandersetzen.⁴¹¹ Das britische System der Vergabe von Arbeitserlaubnissen

⁴⁰⁸ Wenngleich die Mitgliedschaft Deutschlands anfangs umstritten war, trat es doch im Oktober 1919 diesen Organen bei. SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik, S. 114. Zur Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation vgl. die Bibliographie unter: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/historybibl.pdf> [Stand 1. November 2009].

⁴⁰⁹ Siehe dazu Teil I, Kapitel 3 b.

⁴¹⁰ Vgl. die entsprechenden Abschnitte in Teil II, Kapitel 2.

⁴¹¹ Zur deutschen Politik in der Weimarer Republik siehe vor allem die umfassende Studie von OLTMER, Migration, in der sich der Autor vornehmlich mit den veränderten migrationspolitischen Vorgaben in diesem Zeitraum befasst. Für die Einordnung in eine längerfristige Perspektive siehe ders., Einleitung. Steuerung und Verwaltung, S. 9–56, sowie ders., Schutz des nationalen Arbeitsmarkts, S. 85–122. Zur Politik gegenüber den polnischen Arbeitswanderern

ist dagegen kaum untersucht worden.⁴¹² Das vorliegende Kapitel versucht nun, beide Stränge zusammen zu führen und widmet sich der Frage, warum und auf welche Weise beide Regierungen den Zugang ausländischer Migranten zum Arbeitsmarkt reglementierten. Als Ansatzpunkt dient auch hier eine administrative Praxis, indem sich die Analyse auf die Vergabe von Arbeitserlaubnissen konzentriert und danach fragt, wie sich diese Praxis auf die Freizügigkeit und die Beschäftigungsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte auswirkte. Welche Funktion erfüllten die Arbeitserlaubnisse? Inwiefern wirkten sie als Medien der Exklusion oder Inklusion? Und wie wirkten sie sich auf den Alltag der Migranten aus?

A) DIE BRITISCHEN *WORK PERMITS* UND DIE NATIONALISIERUNG DES BRITISCHEN ARBEITSMARKTES

Sie habe, erklärte die englische Hausfrau Maria Plaford in ihrem Antrag an das britische Arbeitsministerium 1927, bereits seit Monaten in lokalen Zeitungen anonciert und Aushänge in den Fenstern von Bahnhofsläden gemacht, aber es habe sich lediglich eine einzige Bewerberin auf ihr Stellenangebot gemeldet – und die sei über 65 Jahre alt und vollkommen ungeeignet. Maria Plaford beschrieb den Beamten ihr gescheitertes Bemühen, eine einheimische Arbeitskraft zu finden, aus einem bestimmten Grund: Sie wollte beim Ministerium die Arbeitserlaubnis für eine Haushaltshilfe aus der Schweiz beantragen.⁴¹³ Damit war sie eine von vielen. Gerade Haushaltshilfen waren gesucht während der zwanziger Jahre, und das Ministry of Labour erreichten häufig Anfragen zu Arbeitsgenehmigungen für ausländische Bedienstete.

Arbeitgeber, die während des Krieges einen fremden Staatsangehörigen aus dem Ausland für eine nicht-kriegsindustrielle Tätigkeit einstellen wollten, mussten sich das seit dem 1. Oktober 1916 zuvor genehmigen lassen.⁴¹⁴ An diese Regelung anknüpfend, schrieben auch die britischen Nachkriegsgesetze vor, dass neu zuziehende ausländische Arbeitskräfte eine Genehmigung (*work permit*) vorweisen mussten, um Zutritt zum Land zu erhalten.⁴¹⁵ Ihre künftigen Arbeitgeber mussten diese Erlaubnis zuvor beantragen, und sie wurde ihnen nur dann erteilt, wenn

siehe außerdem KAHRS, Verstaatlichung, S.130–194, den knappen Abschnitt bei HERBERT, Geschichte der Ausländerpolitik, S.118–123, und die stark ideologisierte Analyse bei ELSNER und LEHMANN, Ausländische Arbeiter, S.101–154. Vgl. außerdem den Aufsatz von BADE, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Wanderung, S.160–187, der nicht so sehr auf die Ausländerbeschäftigung eingeht, sondern die Arbeitswanderung nach Deutschland mit der Auswanderungsbewegung nach Übersee in Verbindung bringt und in eine Analyse der längerfristigen Veränderung des deutschen Arbeitsmarktes einbettet.

⁴¹² Vgl. allerdings die kurzen Verweise in GORDON, Policing Immigration, S.12; SALTER, Rights, S.82f.; sowie in der zeitgenössischen Literatur DUNCAN (Hrsg.), International, S.21.

⁴¹³ TNA, LAB 2/2080/EDAR5956/1927, Maria Plaford.

⁴¹⁴ Aliens Restriction Act, Article 22 B.

⁴¹⁵ Aliens Order, Artikel I (3) b.

sich kein inländischer Arbeitnehmer für die betreffende Stelle finden ließ. Jemand, der eine ausländische Arbeitskraft einzustellen gedachte, richtete also einen Antrag an das Ministry of Labour. Er oder sie mussten sich bereits zuvor mittels einer Agentur, durch Annoncen oder mit Hilfe persönlicher Kontakte im Ausland nach einer neuen Kraft umgesehen haben, denn die Arbeitsgenehmigungen wurden ausschließlich für individuelle Personen erteilt. Der Antragsteller gab also den Namen und die Nationalität der erwünschten Arbeitskraft an und beschrieb die genaue Tätigkeit, die sie ausüben sollte. Außerdem erklärte er, welchen Lohn er zu zahlen beabsichtigte.

Ähnlich wie Maria Plaford in ihrem Formular die verschiedenen Wege beschrieb, mittels derer sie sich um eine Haushaltskraft bemüht hatte, waren die Antragsteller aufgefordert darzulegen, welche Anstrengungen sie unternommen hatten, um im Inland eine Arbeitskraft zu finden: Sie mussten die Adressen der lokalen Arbeitsämter angeben, bei denen sie annonciert und die Ausgaben der Zeitungen aufzählen, in denen sie inseriert hatten. Über ihre Bewerbung entschieden dann Beamte des Ministry of Labour, die in einigen Fällen die Meinung eines informellen Komitees einholten, in dem Mitglieder des Arbeits-, Innen- und Kriegsministeriums sowie des Board of Trade vertreten waren. Bewilligten die Beamten den Antrag, wurde die Arbeitserlaubnis ausgestellt und an den Arbeitgeber geschickt. Der wiederum leitete sie an die künftige Arbeitskraft im Ausland weiter.⁴¹⁶ Sie konnte dann ein Visum beantragen und mithilfe der Erlaubnis nach Großbritannien einreisen. Die Arbeitserlaubnis diente hierbei als eine Art zweites Visum.

Dabei sicherte sich der britische Staat vor eventuell auftretenden Kosten, indem er die Arbeitgeber eine Verpflichtungserklärung unterzeichnen ließ: Sie versicherten darin, dafür aufzukommen, wenn ihr neuer Angestellter oder ihre Angestellte repatriert werden musste. Auch im Deutschen Reich unterschrieben Arbeitgeber, die eine ausländische Arbeitskraft beschäftigten, einen solchen Verpflichtungsschein. Sie beteuerten damit, ihren Arbeitern die gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu gewähren wie sie für Deutsche in der entsprechenden Stellung üblich waren, und erklärten, lediglich Personen einzustellen, die eine Legitimationskarte besaßen und sich noch nicht in einem Arbeitsverhältnis befanden. Außerdem verpflichteten sie sich, die Kosten zu übernehmen, falls es notwendig werden sollte, den betreffenden Arbeitnehmer abzuschieben.⁴¹⁷ Hier wie dort wurden damit die Arbeitgeber in die versuchte Regulierung der Arbeitsmigration eingebunden.

⁴¹⁶ TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Draft eines Memorandums für das Kabinett. Außerdem wurde eine Kopie der Erlaubnis an die britischen Konsulate im Ausland gesandt, die daraufhin das Visum ausstellten. TNA, HO 45/11069/375480/33, Memorandum Nr. 26 A. Aliens and Nationality Committee Supplementary Memorandum with regard to the proposed continuance of Art. 22 b of the Aliens restriction order.

⁴¹⁷ Ein ausgefülltes Exemplar eines solchen Verpflichtungsscheins von 1922 siehe beispielsweise in BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2730, 208.

Die nach Kriegsende mehrfach formulierte Befürchtung, dass ausländische Arbeitskräfte eine schwerwiegende Konkurrenz für die britische Arbeiterschaft darstellten und den inländischen Arbeitsmarkt zu überfluten drohten, sofern nicht Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, stellte in erster Linie eine Reaktion auf die herrschende Arbeitslosigkeit dar.⁴¹⁸ Die Massenarbeitslosigkeit gehörte zu den zentralen Problemen der 1920er Jahre. Nach einem kurzen wirtschaftlichen Aufschwung direkt nach Ende des Krieges war 1920 die Beschäftigung eingebrochen, und die rasch ansteigende Arbeitslosigkeit betraf bald geschätzte 12% der gesamten Arbeiterschaft.⁴¹⁹ Im Verlauf der folgenden Jahre erholte sich die wirtschaftliche Entwicklung dann zwar, aber die Arbeitslosenrate fiel während des gesamten Jahrzehnts nicht unter einen Wert von 7,4%,⁴²⁰ bevor sie 1930 im Rahmen der Weltwirtschaftskrise abermals dramatisch anstieg. Vor diesem Hintergrund war die Frage, wer auf welche Weise Zugang zum Arbeitsmarkt erhielt und wer zum Bezug staatlicher Arbeitslosenunterstützung berechtigt war, politisch von besonderer Brisanz.

Die britische Regierung reagierte darauf unter anderem, indem sie das im Krieg eingeführte System der Arbeitserlaubnisse beibehielt. Sie hoffte auf diese Weise zu verhindern, dass neue Arbeitskräfte aus dem Ausland einreisten und den Druck auf den Arbeitsmarkt erhöhten, während es zugleich möglich bleiben sollte, den Mangel an Fachkräften in ausgewählten Arbeitsbereichen auszugleichen. Die Arbeitserlaubnisse sollten helfen, den Zugang zum britischen Arbeitsmarkt zu regulieren und die für Migranten gezahlten Löhne zu steuern. Zuständig für die Arbeitsmigration war dabei das Ende 1916 unter Lloyd George als Konzession an die Arbeiterbewegung etablierte Ministry of Labour.⁴²¹ Die dortigen Beamten arbeiteten eng mit dem Innenministerium zusammen, das ansonsten mit Zuwanderungsfragen befasst war. Sie orientierten sich bei ihren Entscheidungen primär an der Maßgabe, dass inländische Arbeiter auf dem britischen Arbeitsmarkt Vorrang vor ausländischen genossen: Sofern eine Stelle ebenso gut durch Arbeitskräfte besetzt werden konnte, die sich bereits im Land befanden – seien es Briten oder Ausländer – stellten sie die erbetene Arbeitserlaubnis nicht aus. Lag das der neuen ausländischen Kraft versprochene Gehalt unter dem durchschnitt-

⁴¹⁸ So erklärte das Foreign Office im August 1919, dass angesichts der Arbeitslosigkeit von etwa einer Million Arbeitern und angesichts dessen, dass Ausländer oft für geringere Löhne arbeiteten, ihre Konkurrenz ein Problem darstellen und die Arbeitslosigkeit unter der britischen Arbeiterschaft erhöhen könne. Daher schienen „drastische Maßnahmen“ angebracht, um zu verhindern, dass Ausländer den eigenen Arbeitsmarkt „überfluteten“. TNA, HO 45/11069/375480/82. Brief des Foreign Office an den Majesty's Attorney General, 8. August 1919.

⁴¹⁹ Bzw. 17% der versicherten Arbeiterschaft. Angaben nach LOWE, *Adjusting*, S. 198. Skidelsky zufolge lag die Arbeitslosigkeit im Juni 1921 bei 2.200.000 (18% der versicherten Arbeiter) und betraf bis zum Beginn des Jahres 1923 eineinhalb Millionen Arbeiter. SKIDELSKY, *Keynes*, S. 167–187, hier S. 170.

⁴²⁰ Bzw. 9,7% der versicherten Arbeiterschaft. Ebd.

⁴²¹ Zum politischen Einfluss des Ministeriums während der Zwischenkriegszeit (insbesondere hinsichtlich der Rolle des Civil Service in der britischen Demokratie) siehe die Studie von LOWE, *Adjusting*; sowie PAULMANN, *Staat und Arbeitsmarkt*, S. 39f.

lich für britische Arbeitskräfte gezahlten Lohn, lehnten sie die Anträge ab. Und sowie Polizeiberichte oder Informationen des Innenministeriums, des MI 5 oder des Kriegsministeriums nahe legten, dass gegen den Arbeitgeber oder -nehmer etwas vorlag, wurde die beantragte Arbeitserlaubnis gleichfalls nicht bewilligt.⁴²²

Doch ungeachtet derart rigider Richtlinien gelang es der Regierung nur begrenzt, die Beschäftigung ausländischer Migranten zu steuern. Die Vergabe-Prozedur war umständlich, und es war nicht schwierig, ohne Arbeitserlaubnis ins Land zu gelangen. Hinzu kam, dass der britische Arbeitsmarkt angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit ohnehin nicht sonderlich attraktiv für Migranten war. So kamen insgesamt in den 1920er Jahren nur vergleichsweise wenige Ausländerinnen und Ausländer mithilfe einer *work permit* nach Großbritannien. 1922 etwa reisten 294 569 ausländische Passagiere in das Vereinigte Königreich ein, die meisten von ihnen US-Amerikaner, Franzosen, Holländer, Belgier, Skandinavier und Italiener. Der größte Teil, 36,4%, kam als Besucher oder Tourist, während weitere 22,7% sich auf Geschäftsreise befanden. 9,8% gaben an, sich auf der Durchreise zu befinden (wobei Transitmigranten getrennt verzeichnet wurden), bei 20,5% handelte es sich um zurückkehrende Ansässige. Lediglich 3 007 Personen (also gut 1% der einreisenden Ausländer) kam mittels einer Arbeitserlaubnis ins Land.⁴²³ Ob deren Anzahl deswegen vergleichsweise gering war, weil der britische Arbeitsmarkt nicht attraktiv genug war, oder ob es zu kompliziert war, eine *Ministry of Labour permit* zu erhalten, lässt sich schwer definitiv sagen. Vermutlich war es eine Kombination beider Faktoren.

Ende der 1920er Jahre war das Passagieraufkommen dann deutlich gestiegen: 1928 reisten insgesamt 439 419 ausländische Passagiere in die UK ein (die Transitmigranten nicht mitgerechnet).⁴²⁴ Auch war 1928 der Anteil der Touristen und Besucher höher als 1922 und lag bei 50 Prozent (51,2%), während der der Geschäftsreisenden bei gut einem Fünftel (20,8%) lag. Schließlich hatte außerdem die Zahl derjenigen zugenommen, die mithilfe einer Arbeitserlaubnis einreisten. 1928 handelte es sich dabei um immerhin 10 214 Personen (und damit 2,3% der ausländischen Passagiere), während es im Vorjahr 7 852 (1,9%) gewesen waren. Insgesamt war die Zahl der mittels einer *Ministry of Labour permit* Einreisenden damit im Lauf der zwanziger Jahre gestiegen. Dazu passte, dass das Arbeitsministerium einen immer geringeren Teil der Anträge auf Ausstellung einer Arbeitserlaubnis

⁴²² TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, Memorandum vom 19. Januar [Jahresangabe fehlt], unterschrieben mit Kürzel C. H. Dem Memorandum zufolge wurden die *Ministry of Labour permits* in den folgenden Fällen verwehrt: „that a) there is suitable labour, either British or alien, at present available in the country to fill the vacancies, b) the wages offered to the alien are lower than those normally paid to British workmen for similar work, c) it is ascertained from the Police reports or from the records of the Home Office, or of MI 5 Department of the War Office, that the prospective employer or the alien employee is not a desirable person.“

⁴²³ Parl. Pap. (Commons), 1922, Bd. X, Table II, S. 10f. Zu den übrigen verzeichneten Gruppen gehörten noch die Seeleute, die Diplomaten und diejenigen Ausländer, die zu immigrieren suchten, aber keine Arbeitserlaubnis besaßen.

⁴²⁴ 1927 waren es 412 686. Parl. Pap. (Commons), 1928/29, Bd. XVI, S. 503.

ablehnte. So war nach dem Krieg während der neun Monate vom 20. April 1919 bis zum 20. Januar 1920 noch in knapp 35% der Fälle eine beantragte Arbeitserlaubnis nicht ausgestellt worden.⁴²⁵ In den folgenden Monaten sank der Anteil der Ablehnungen dann langsam: Zwischen dem 21. Januar und dem 31. Dezember 1920 lag die Rate der Ablehnungen bei 33,6% von 7 103 gestellten Anträgen, in den gut elf Monaten vom 21. Januar 1921 bis zum 24. Dezember 1921 war sie auf 26,2% gesunken, und 1928 wurden von 9 125 Anträgen nur noch 7,2% abgelehnt.⁴²⁶

Wie eingangs am Beispiel Maria Plafords angedeutet, wurden Arbeitserlaubnisse in erster Linie für Haushaltshilfen beantragt und ausgestellt, wobei weibliche Hausbedienstete eher zugelassen wurden als männliche.⁴²⁷ Die Arbeit als Hausmädchen oder Gouvernante stellte seinerzeit ein klassisches Tätigkeitsfeld für Migrantinnen dar, und bei den mittels einer *Ministry of Labour permit* Einreisenden handelte es sich etwa zur Hälfte um Frauen.⁴²⁸ Davon abgesehen erhielten vor allem Lehrer sowie Künstler aus dem Theater-, Gesangs- und Varietébereich Arbeitserlaubnisse. Die viertgrößte Gruppe waren Büroangestellte. Hinzu kamen Arbeiter aus spezialisierten und migrantentypischen Gewerben, wie Mosaikspezialisten, Glasarbeiter oder Eisverkäufer; alles drei Berufe, die meist von italienischen Arbeiterinnen und Arbeiter ausgeübt wurden.⁴²⁹ Das System der Arbeitserlaubnisse betraf damit keineswegs primär ungelernte landwirtschaftliche oder industrielle Arbeiter, zumal für saisonale (landwirtschaftliche) Tätigkeiten grundsätzlich keine Genehmigungen erteilt wurden. Die Regulierungen betrafen im Übrigen auch nicht ausländische Geschäftsleute: Sie bedurften keiner Arbeitserlaubnis und konnten sich nach ihrer Einreise ungehindert selbständig machen oder als Partner in eine Company einsteigen.⁴³⁰ Vielmehr wurden die *work permits* in erster Linie für Angestellte und qualifizierte Arbeitskräfte ausgestellt, die

⁴²⁵ Von 9 897 Anträgen wurde 6 496 Personen eine Erlaubnis ausgestellt, während in 3 401 Fällen (34,4%) der Antrag abgelehnt wurde.

⁴²⁶ TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, Aufstellung zur Aliens Order 1920, Article 1 (3) b. Die Angabe für 1928 ist entnommen aus DUNCAN (Hrsg.), *International*, S. 21.

⁴²⁷ Zwischen dem 20. April 1919 und dem 8. Juli 1922 stellte das Ministry of Labour Erlaubnisse für Angehörige der folgenden Berufsgruppen aus: Hausangestellte (4 000), Lehrer/Gouvernanten (2 000), Künstler verschiedener Art (2 000), Büroangestellte (1 500), Eisverkäufer und „ähnliche“ (wohl migrantentypische) Gewerbe (820), Mosaikspezialisten (320), Glasarbeiter (220), Asphaltleger (100). TNA, LAB 2/1187/EDAR1699/1922, Memorandum von G. W. Irons, 14. Juli 1922. 1928 wurden von 8 466 Arbeitserlaubnissen allein 3 415 Hausbediensteten gewährt, 2 389 Künstlern und Musikern, 977 Lehrern und 296 Angestellten aus der Gastronomie. DUNCAN (Hrsg.), *International*, S. 21.

⁴²⁸ 1922 waren mehr als die Hälfte der 3 007 mittels einer Arbeitserlaubnis Einreisenden Frauen. Parl. Pap. (Commons), 1922, Bd. X, Table II, S. 10f.

⁴²⁹ Am häufigsten abgelehnt wurden Anträge in den folgenden Tätigkeitsbereichen: Hausangestellte (1560, zumeist im Falle männlicher Hausbediensteter), Schneider (570), Kellner (420), Büroangestellte (350), Ingenieure sowie andere gelernte Arbeiter (280). Ebd.

⁴³⁰ „The Ministry's permission is not necessary for those who seek to take up business on their own account or become a partner in a business, or to accept the position of a Director of a Company registered under the Companies Act.“ Parl. Pap. (Commons), 1928/1929, Bd. XVI, Memorandum by the Minister of Labour on the procedure regulating the entry of foreigners for employment in Great Britain, S. 514.

vergleichsweise spezialisierte Tätigkeiten ausübten (wie die Künstler), oder die in Bereichen arbeiteten, für die tatsächlich keine britischen Kräfte zu finden waren bzw. die traditionell Domänen weiblicher und gewerkschaftlich schlecht organisierter Angestellter waren (Hausbedienstete).

Die von den britischen Behörden angestrebte Regulierung der Arbeitsmigration wies dabei deutliche Lücken auf. Jemand konnte als Besucher einreisen, und sich dann, nachdem er oder sie ins Land gelangt war, eine andere Beschäftigung suchen. Es kam wiederholt vor, dass ausländische Staatsangehörige als Studenten kamen oder erklärten, Verwandte besuchen zu wollen, dann aber länger blieben und zu arbeiten begannen. Zwar war eine derartige Beschäftigung eigentlich irregulär, aber lediglich die Londoner Metropolitan Police verfolgte solche Fälle und meldete sie dem Arbeitsministerium, während mit der Polizei in den übrigen Distrikten keine derartige Kommunikation bestand.⁴³¹ Zudem hatten die Beamten Schwierigkeiten festzustellen, inwieweit die Konditionen, die bei der Vergabe der Erlaubnisse mit dem Arbeitgeber abgesprochen waren, tatsächlich eingehalten wurden. Ob ein ausländischer Arbeitnehmer wirklich die Tätigkeit ausübte und den Lohn erhielt, der ursprünglich mit dem Ministry of Labour ausgemacht war, ließ sich schwer feststellen.⁴³²

Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass innerhalb des Arbeitsministeriums an der Effizienz der eigenen Verwaltung gezweifelt wurde. Intern unterstrichen die Beamten, dass das eigene System große Lücken aufwies. Dass man die Arbeitserlaubnisse dennoch nicht aufgab, hatte vor allem politische Gründe: Die Regierung fürchtete die Proteste der Gewerkschaften und der Öffentlichkeit überhaupt.⁴³³ Sowie man die Erlaubnisse abschaffte, kommentierte ein Beamter des Ministeriums im November 1921, hätte das angesichts der Lage am Arbeitsmarkt Beschwerden darüber zur Folge, dass Ausländer Engländern ihre Beschäftigung nähmen. Es sei jedoch die Frage, ob es den jährlichen Kostenaufwand von 1 000 Pfund wert sei, „to make a show of doing something which we are actually not doing effectively.“⁴³⁴

It is admitted that the elaborate procedure under which permits are granted does not effectively deal with the problem it was established to solve. Once an alien has got into the country, no steps whatever are taken to see that he does not migrate to employment other than that for which the permit was granted and [...] an alien can get into the country for reasons other than employment. The only question therefore appears to be whether it is worthwhile continuing the operation of the Order in order to avoid doing anything which is likely to irritate Trade Unions and Ex Service Men's Associations.⁴³⁵

⁴³¹ Siehe dazu TNA, LAB 2/1188/EDAR6237/1929, Notiz G.M. Evans, 20. März 1930. Siehe auch dessen Schreiben vom 3. März 1930, ebd.

⁴³² TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Draft eines Memorandums für das Cabinet.

⁴³³ Im März 1922 hieß es, das System der Arbeitserlaubnisse sei ineffektiv und die jährlich dafür aufbrachten Kosten von 1 000 Pfund seien verschwendet. Doch sei bei der vorherrschenden Arbeitslosigkeit mit Protesten zu rechnen, falls man es abschaffte. TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, interner Kommentar, 22. März 1922.

⁴³⁴ TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, Minutes, W. Dalton, 24. November 1921.

⁴³⁵ Ebd.

Andere gingen davon aus, dass die herrschende Regelung als „Schreckgespenst“ wirkte und auf diese Weise den Zustrom ausländischer Arbeit eindämmte.⁴³⁶ Wenngleich die konkreten Positionen variierten, herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass das bestehende System wenig effizient war, eine effektivere Implementierung aber eine größere administrative Maschinerie und damit deutlich höhere Kosten erforderlich machte.⁴³⁷ Eher als dass sie behaupteten, den Zugang ausländischer Migranten zum Arbeitsmarkt zu kontrollieren, präsentierten die Beamten ihr Vorgehen damit als eine Art performatives Modell: als eine Show, die vor allem für die Gewerkschaften sowie die britische Öffentlichkeit aufgeführt wurde. Und ganz in der Tradition von Brot und Spielen erhofften sie sich von ihrer Inszenierung primär, dass sie soziale Unruhen einzudämmen half.

Aus Sicht des Innenministeriums wiederum war das *Ministry of Labour permit* lediglich eines von mehreren Elementen in einem letztlich effektiven System der Zuwanderungskontrolle.⁴³⁸ Das sprach für seine Beibehaltung. Er sehe, erklärte Innenminister William Clive Bridgeman 1923 in einem Brief an den Arbeitsminister C. A. Montague Barlow,⁴³⁹ die Arbeitserlaubnis als einen „einzelnen Zahn in dem Kamm, der über alle Ausländer gezogen wird, die in das Vereinigte Königreich einzureisen suchen.“ Schon die Notwendigkeit, sich um eine Genehmigung bemühen zu müssen, habe einen immens abschreckenden Effekt. Auch sei das Gewicht der öffentlichen Meinung zu bedenken, die sich vor allem gegen die ehemals feindlichen (deutschen) Ausländer wandte, die die Engländer um Brot und Arbeit zu bringen drohten. „Sie und ich“, erklärte Bridgeman, „wissen, dass dieses Misstrauen unberechtigt ist, doch sofern die Regierung sich entscheiden würde, jene Gesetzespassage abzuschaffen, die sich speziell auf die Beschäftigung von Ausländern bezieht, wäre davon auszugehen, dass die Öffentlichkeit sich in ihrem Misstrauen bestätigt sähe.“⁴⁴⁰

Das wichtigste Argument für die Beibehaltung der Arbeitsgenehmigungen während der 1920er Jahre war damit der Verweis auf die Meinung des kleinen Manns und die zu erwartenden Proteste der Arbeiterbewegung.⁴⁴¹ Und tatsächlich ist

⁴³⁶ Ebd., Minutes, 29. November 1921.

⁴³⁷ TNA, LAB 2/1187/EDAR1699/1922, Memorandum G. W. Irons, 14. Juli 1922; TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Notiz W. Eady (Sir Wilfred Eady), 17. Januar 1923.

⁴³⁸ Aus Sicht des Innenministeriums sprach für die *work permits*, dass sie den Konsulaten im Ausland sowie den Grenzbeamten halfen, mehr Informationen zu einer Gruppe von Migranten zu erhalten, über die sonst Informationen schwer zu erhalten waren. TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, Bericht Meeting Interdepartmental Committee, 20. Januar 1920, Verweis auf Ausspruch von E. Davies, Home Office.

⁴³⁹ Sir C. A. Montague Barlow war von 1922 bis 1924 Arbeitsminister, Bridgeman war zeitgleich Innenminister.

⁴⁴⁰ TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Brief Bridgeman an Barlow, 10. Januar 1923 [eigene Übersetzung].

⁴⁴¹ TNA, LAB 2/1187/EDAR2974/1922, Notiz W. Eady, 17. Januar 1923. Sir Wilfred Eady, ein Mitarbeiter des Ministry of Labour, kommentierte im Januar 1923, der Artikel 13 B sei aufwendig und schwer zu implementieren, letztlich aber insgesamt wichtig, zumal mit dem Widerstand der Gewerkschaften und des *ordinary man in the street* zu rechnen sei, wollte man den Artikel abschaffen.

davon auszugehen, dass die Gewerkschaften vehement gegen eine Abschaffung der Arbeitserlaubnisse protestiert hätten. In den Unterlagen des Ministry of Labour finden sich eine Reihe von Anschreiben, in denen Gewerkschaften die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte kritisierten. Die Variety of Artists Federation, die Actors Association, die National Federation of Discharged & Demobilized Soldiers and Sailors, die National Sailors' Firemen's Union, die Amalgated Society of Engineers und die Hotel-, Club- und Restaurant-Sektion der Workers Union⁴⁴² – sie alle beschwerten sich während der zwanziger Jahre wiederholt darüber, dass Ausländer der britischen Arbeiterschaft ihre Anstellung streitig machten.⁴⁴³

Diese Beschwerden betrafen selten Immigrantinnen und Immigranten, die bereits vor dem Krieg in Großbritannien gelebt hatten, wovon die im vorigen Kapitel beschriebene Diskriminierung der „ausländischen farbigen Seeleute“ allerdings eine bemerkenswerte – und vornehmlich rassistisch motivierte – Ausnahme bildete.⁴⁴⁴ Davon abgesehen richteten sich die Proteste jedoch primär gegen diejenigen, die zu kommen beabsichtigten. Von einer generell ausländerfeindlichen Ausrichtung der Gewerkschaften kann insofern schwerlich die Rede sein. Selbst wenn wiederholt die Paarung „britische versus ausländische“ Arbeiter bemüht wurde, richteten sich ihre Proteste in der Regel gegen neu aus dem Ausland Einreisende und weniger gegen die bereits in Großbritannien lebende ausländische Bevölkerung. Dennoch verfolgten die britischen Gewerkschaften insgesamt eine restriktive politische Linie und sprachen sich gegen jedwede Lockerung der bestehenden Regularien aus.⁴⁴⁵

Das System der Arbeitserlaubnisse brachte es dabei mit sich, dass die Beamten des Ministeriums konkrete Einblicke in den Arbeitsalltag jener Migranten erhielten, die mittels einer *work permit* kamen; in erster Linie also Hausbedienstete, Lehrer und Künstler. Wie erwähnt, handelte es sich bei mehr als der Hälfte von ihnen um Frauen, die vor allem als Gouvernanten, Köchinnen oder Reinigungshilfen und damit als Teil des häuslichen Personals einreisten. Viele der meist jungen Frauen, die als private Krankenschwestern oder Dienstmädchen nach England kamen, stammten aus der Schweiz, Deutschland oder Österreich.⁴⁴⁶ In ihrem

⁴⁴² TNA, LAB 2/1187/EDAR6812/1919, Memorandum vom 19. Januar [Jahresangabe fehlt], Kürzel C.H.

⁴⁴³ Dabei hatte das Ministerium mit einzelnen Gewerkschaften (etwa der Tailor's Union) eine Absprache getroffen, dass sie keine Arbeitserlaubnis für eine Stelle in dem von der Union vertretenen Bereich vergab, wenn eines ihrer Mitglieder sie auszufüllen bereit war. DUNCAN (Hrsg.), *International*, S. 21f.

⁴⁴⁴ Vgl. dazu die entsprechende Passage in Teil III, Kapitel 2 b dieser Arbeit.

⁴⁴⁵ Die britische Sektion der International Association for Social Progress kommentierte diese Entwicklung 1930 mit den Worten: „it may be said that trade union policy in Great Britain is in favour of maintaining rigid restrictions on alien immigration on the ground that an unrestricted flow of cheap foreign labour, not only creates unemployment, but is a constant threat to the worker's standard of living in this country.“ DUNCAN (Hrsg.), *International*, S. 23.

⁴⁴⁶ Der Gruppe der weiblichen Hausbediensteten ist im Umfeld der Migrationsgeschichte in den vergangenen Jahren erhöhte Aufmerksamkeit zuteil geworden. Vgl. etwa zu den Niederlanden LUCASSEN, *Administrative*; sowie HENKES, *Heimat in Holland*, sowie zu deutschen Dienstmädchen in Paris im 19. Jahrhundert: KÖNIG, *Deutsche Dienstmädchen*, S. 69–92.

Fall waren die Grenzen zwischen Anstellung, Au Pair und Besuch schwer zu kontrollieren, und ein Teil von ihnen kam ohne Arbeitserlaubnis und gab an, Englisch zu lernen und gegen Kost und Logis im Haushalt zu helfen. Der andere Teil kam mittels einer Arbeitserlaubnis. Dabei konnten viele von ihnen bei der Einreise nicht einschätzen, was für eine Beschäftigungssituation sie erwartete. Dazu ein Beispiel.

Im April 1927 wandte sich die Countess Nina L. Reid in einem Schreiben an Sir Arthur Steel-Maitland, den damaligen Arbeitsminister,⁴⁴⁷ und beschwerte sich über ihre deutsche Köchin, die sie vor einiger Zeit in Wiesbaden engagiert und mittels einer Arbeitsgenehmigung nach England geholt hatte.⁴⁴⁸ Die Countess war mit ihrer neuen Angestellten denkbar unzufrieden: Sie sei eigentlich keine richtige Köchin und nehme keine Anweisungen entgegen. Auch scheine sie vorzuhaben, sich heimlich eine andere Stelle zu suchen. Reid forderte daher, die Arbeitsgenehmigung ihrer Bediensteten für ungültig zu erklären und sie postwendend nach Wiesbaden zurückzuschicken. Zwei Tage später beschuldigte sie ihre Köchin zudem, Geld genommen zu haben und davon gelaufen zu sein.⁴⁴⁹

Allerdings hatte sich mittlerweile auch Anna Maria Hoff, das betroffene Dienstmädchen, an Steel-Maitland gewandt und sich beschwert, ihre Arbeitgeberin beschimpfe sie fortwährend und beschuldige sie unter anderem, eine Bolschewistin zu sein.⁴⁵⁰ Hoff zählte in ihrem Brief außerdem auf, welche Tätigkeiten sie in dem Haushalt zu verrichten hatte. Demnach musste sie ebenso die Räume reinigen wie den männlichen Hausbediensteten bekochen und Menüs zubereiten, von deren Umfang die beigelegte handschriftliche Menüzusammenstellung der Countess ein beeindruckendes Zeugnis ablegte. Gegenüber der mittlerweile eingeschalteten Polizei schilderte Hoff zudem, wie sie in Wiesbaden über eine Zeitungsanzeige von der Anstellung erfuhr, engagiert wurde und Geld für die Überfahrt erhielt, wie aber die Countess die anderen Bediensteten schon kurz nach ihrer Ankunft anwies, ihr kein Essen zu geben, da sie zu faul sei. Als sie sich dann bei der lokalen Polizeistation anmeldete und kein Foto bei sich trug, ließ sie stattdessen ihren Pass zurück. Bei ihrer Rückkehr führte das zu Konflikten mit der Arbeitgeberin:

Upon my return [...] Mrs Reid asked me for the passport saying: -,Your passport belongs to me'. I said: -,Excuse me, Madame, the passport is my property' and after having completed my registration with the police, I refuse (sic) to part with it. This is how the trouble started. Since I have been at ‚Daledene‘ Mrs Reid has treated me as you would not treat a dog and has called me Bolshevik, Street Girl, and she said she would have me turned out of the country and would write to the Minister of Labour, who was a great friend of hers, and have me deported at once.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Steel-Maitland war unter der konservativen Regierung 1924–29 Arbeitsminister.

⁴⁴⁸ TNA, LAB 2/2080/EDAR1007/1927, Schreiben Nina L. Reid, an Sir Steel-Maitland, 16. April 1927.

⁴⁴⁹ Ebd.

⁴⁵⁰ TNA, LAB 2/2080/EDAR1007/1927, Schreiben von Anna Maria Hoff an Sir Steel-Maitland, 17. April 1927.

⁴⁵¹ TNA, LAB 2/2080/EDAR1007/1927, Aussage von Anna Maria Hoff, 21. April 1927.

Sofern man dem Bericht Glauben schenken kann, versuchte die Countess damit, den Gehorsam ihrer Angestellten dadurch zu erwirken, dass sie ihr mit deren Abschiebung drohte. Obschon die Aussage Reids der ihrer Köchin widerspricht, legen in diesem Fall die Berichte der Polizei nahe, dass die Schilderungen Hoffs der Wahrheit entsprachen. Die Beamten konnten die Anschuldigung entkräften, dass Hoff Geld gestohlen hatte.⁴⁵² Zudem berichtete der bearbeitende Chief Constable, bei der Countess handle es sich um eine im höchsten Maße unausstehliche Person, die in seinen Augen ungeeignet sei, Hausbedienstete zu beschäftigen.⁴⁵³

Der Vorfall erscheint in mehrerlei Hinsicht erzählenswert. Abgesehen von dem schillernden sozialen Rahmen, in dem sich der Konflikt abspielte, illustrieren die Streitigkeiten, dass das Arbeitsministerium bei Konflikten zwischen Arbeitgebern und ihren ausländischen Angestellten mitunter in eine Schiedsposition rückte, in der es nicht nur den Vorrang der britischen Arbeiterschaft, sondern auch die Rechte der ausländischen Angestellten zu verteidigen aufgerufen war. Intern führte das Ministerium eine sogenannte Schwarze Liste, auf der die Namen von Arbeitgebern und -nehmern landeten, die für ein Beschäftigungsverhältnis ungeeignet schienen, weil sie dem Ministerium bei der Beantragung einer Arbeitsgenehmigung falsche Tatsachen vorgespiegelt hatten, weil sie unzureichende Löhne bezahlten oder weil sie ihr Personal schlecht behandelten.⁴⁵⁴ Der Name der Countess wurde 1927 ebenfalls auf diese Liste gesetzt. Während das System der Arbeitserlaubnisse primär dem Impetus folgte, ausländische Arbeitsmigranten von der Einreise abzuhalten, konnte es damit durchaus den Nebeneffekt haben, die Arbeitsbedingungen der ausländischen Beschäftigten zu verbessern.

Zugleich erinnern die Streitigkeiten um Anna Maria Hoff daran, dass die Arbeitserlaubnisse die Freizügigkeit und Arbeitsmobilität ihrer Inhaber begrenzten. Hoff wäre es nicht erlaubt gewesen, sich ohne die explizite Erlaubnis durch das Ministerium eine alternative Stellung zu suchen. *Work permits* wurden jeweils für einen spezifischen Arbeitsplatz ausgestellt. Sie waren selten länger als zwölf Monate gültig. Liefen sie aus, mussten ihre Inhaber entweder abreisen oder sich um eine Verlängerung bemühen. Dadurch erhöhte sich die Abhängigkeit der Arbeitnehmer von ihrem jeweiligen Lohngeber. Erst 1930 wurden diese Vorschriften gelockert, indem weibliche Hausangestellte, die mit Hilfe einer Arbeitserlaubnis eingereist und angestellt waren, ihre Stelle ohne ministeriale Zustimmung wechseln konnten – sofern denn ihr Gehalt höher als ein vom Ministerium vorgegebener Mindestlohn lag.⁴⁵⁵

⁴⁵² TNA, LAB 2/2080/EDAR1007/1927, Bericht Eastbourne County Borough Police, 18. April 1927.

⁴⁵³ TNA, LAB 2/2080/EDAR1007/1927, Bericht von Chief Constable W.H. Smith (erster Teil des Berichts nicht vorhanden).

⁴⁵⁴ Siehe die Akten zu den *blacklisted employers or employees* in TNA, LAB 2/2080, insbesondere LAB 2/2080/ETAR6160/1930.

⁴⁵⁵ 1930 waren das 36 Pfund im Jahr. TNA, LAB 2/1188/EDAR6237/1929, Brief G. Myrddin Evans, 16. April 1930.

Während die Regierung mit Hilfe der Arbeitserlaubnisse versuchte, den Zugang zum britischen Arbeitsmarkt für neu Zuziehende zu regulieren, blieben Migrantinnen und Migranten, die bereits vor 1914 im Land gelebt hatten, von derartigen Vorschriften in der Regel unbehelligt. Die Position der Ausländer, die sich bereits zu Kriegsausbruch im Land befunden hatten, unterschied sich nicht prinzipiell von der ihrer britischen Kollegen. Zwar war des Öfteren von einem Vorrang der britischen Arbeiterschaft auf dem Arbeitsmarkt die Rede, de facto ging es dabei aber meist um einen Vorrang der inländischen (britischen wie nicht-britischen) Arbeiter vor den im Ausland befindlichen. Eine solche nicht prinzipiell exklusive Haltung gegenüber ausländischen Kräften charakterisierte im Übrigen auch die Politik der Arbeitslosenunterstützung.

Unter dem National Insurance Act hatte die britische Regierung 1911 eine Arbeitslosenversicherung eingeführt, die lediglich für Arbeiter ausgewählter Berufsgruppen und damit nur für einen kleinen Teil der gesamten Arbeiterschaft (etwa 2 ¼ Million Menschen) zugänglich war.⁴⁵⁶ Dieses beitragsbasierte System wurde mit dem Erlass des Unemployment Insurance Act 1920 auf etwa das Fünffache der zuvor Berechtigten ausgeweitet. Konfrontiert mit der steigenden Arbeitslosigkeit nach Ende des Krieges, befand sich die britische Regierung jedoch in einem Dilemma.⁴⁵⁷ Während die Versicherung ursprünglich darauf ausgelegt war, Arbeitern, die kurzzeitig keine Stelle hatten, Unterstützung zu gewähren, mehrte sich die Zahl der langfristig Arbeitslosen. Vor diesem Hintergrund verabschiedete sich die Regierung 1921 von einer rein beitragsbasierten Auszahlung und entschied, auch denjenigen Leistungen zukommen zu lassen, die nicht zuvor in die Versicherung eingezahlt hatten. Die Arbeitslosenzahlung wurde zu einer Art Substitut für die stigmatisierte Armenhilfe. Insofern gab es in den zwanziger Jahre zwei Gruppen, die Arbeitslosenhilfe bezogen: Solche, die zuvor wöchentlich eingezahlt und sich insofern ein Anrecht auf die Leistungen erworben hatten, und solche, die Geld bezogen, obschon sie nicht ausreichend Beiträge gezahlt hatten. An wen und ob im letztgenannten Fall Zahlungen geleistet wurden, lag allerdings im Ermessen des zuständigen Ministers.

Gehörten sie zur erstgenannten Gruppe, erhielten ausländische Arbeitnehmer problemlos die gleichen Leistungen wie ihre britischen Kollegen. Gehörten sie der zweitgenannten Gruppe an, wechselte ihre diesbezügliche Position im Laufe der zwanziger Jahre.⁴⁵⁸ So hatte im Februar 1922 der Arbeitsminister T. J. Macnamara entschieden,⁴⁵⁹ dass angesichts der knappen Ressourcen verschiedene Gruppen von den nicht-beitragsgedeckten Zahlungen ausgeschlossen werden sollten. Dazu gehörten die ausländischen Staatsangehörigen (sofern es sich nicht um ehe-

⁴⁵⁶ Einen kurzen Abriss der einzelnen Schritte dieser Politik siehe bei LOWE, *Adjusting*, S. 136f.

⁴⁵⁷ Um sie nicht in die Gruppe der Armenhilfeempfänger einzureihen, erhielten zurückkehrende Soldaten eine nicht-beitragsbasierte *out of work-donation*, die über die Arbeitsämter ausgeteilt wurde.

⁴⁵⁸ Vgl. dazu TNA, LAB 2/1186/ED37880/2/1924, Memorandum „Aliens and uncovenanted benefit“.

⁴⁵⁹ Macnamara war von März 1920 bis Oktober 1922 Arbeitsminister. LOWE, *Adjusting*, S. 251.

malige Soldaten oder ehemals britische Frauen handelte, die aufgrund ihrer Heirat die Staatsangehörigkeit gewechselt hatten). In der Amtszeit des nachfolgenden Ministers C. A. Montague Barlow wurde diese Vorgabe dann 1923 abgeändert und auf Migranten beschränkt, die nach dem 1. Januar 1911 zugereist waren. Länger Ansässige sollten die Zahlungen bekommen können, und lediglich die ehemals „feindlichen Ausländer“, namentlich also Deutsche und Österreicher, blieben davon ausgenommen. Bis auf die *former enemy aliens* und ausländische Migranten, die nach 1911 eingereist waren, wurden britische und nicht-britische Staatsangehörige damit bei der Arbeitslosenhilfe gleichgestellt.⁴⁶⁰ Dieser Trend setzte sich fort, als es im August 1924 dank einer Gesetzesänderung unmöglich wurde, Arbeiter allein aufgrund ihrer Nationalität von den nicht-beitragsbasierten Zahlungen auszunehmen. Sofern sie bei ihrem Antrag bestimmte Bedingungen erfüllten, konnten sie die „erweiterte Unterstützung“ unabhängig davon erhalten, ob es sich bei ihnen um Briten handelte.

Offenbar blieb für die britische Politik jedoch die Unterscheidung zwischen länger ansässigen und erst nach Kriegsbeginn eingereisten ausländischen Migranten relevant. So erklärte im Januar 1925 Arthur Steel-Maitland, der von November 1924 bis 1929 unter der konservativen Regierung Arbeitsminister war, gegenüber dem Innenminister Joynson-Hicks, er sei dagegen, Ausländern Leistungen vorzuenthalten, die seit längerem im Vereinigten Königreich lebten und arbeiteten.⁴⁶¹ Anders verhielte es sich jedoch bei denjenigen, die nach Ausbruch des Krieges eingereist waren. Angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit und der überbeanspruchten Staatsfinanzen sei es wenig wünschenswert, dass sie ankamen und entweder den eigenen Leuten die Arbeit nahmen oder stempeln gingen. Zwar waren ausländische Arbeitslose berechtigt, die „erweiterte Unterstützung“ zu erhalten, sofern sie während der vorangehenden zwei Jahre mindestens 30 Beiträge geleistet hatten. Doch oblag es dem Minister zu entscheiden, ob er diese Bedingung für ausreichend hielt. Steel-Maitland jedenfalls entschied sich, wie er selbst erklärte, häufig dagegen und verwehrte ihnen die Zahlung.

Von derartigen Einzelentscheidungen abgesehen, fällt auf, dass nach 1918 zwar die Abwehrhaltung gegenüber ausländischen Migranten als Konkurrenten auf dem inländischen Arbeitsmarkt zunahm, dass sich die konkreten Maßnahmen in diesem Rahmen aber primär gegen neu Zureisende richteten. Abgesehen von der Gruppe der Seeleute waren längerfristig ansässige Ausländer ihren britischen Kollegen auf dem Arbeitsmarkt weitgehend gleichgestellt. Die Arbeitserlaubnisse hingegen sollten nur ausgewählten Arbeitnehmern erlauben neu einzureisen, sämtliche übrigen aber davon abhalten. Auf diese Weise suchte die britische Regierung den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht diesseits, sondern jenseits der

⁴⁶⁰ Ausgehend von einer längerfristigen Perspektive, die das 19. ebenso miteinbezieht wie das 20. Jahrhundert, hat auch Feldman darauf verwiesen, dass im britischen Fall die Zentralisierung des Staates inklusive Wirkungen hatte, namentlich bei der Einbindung von Immigranten in soziale Sicherungssysteme. FELDMAN, *L'immigration*, S. 60.

⁴⁶¹ TNA, LAB 2/1186/ED37880/2/1924, Schreiben von Arthur Steel-Maitland, 8. Januar 1925.

Grenzen ferngesteuert zu regulieren. Ihr gelang das nur begrenzt, denn es gab vergleichsweise viele Möglichkeiten, ohne eine *work permit* ins Land zu gelangen und eine Arbeitsstelle zu finden. Den von der Regierung primär verfolgten Zweck, Proteste in den Reihen der britischen Arbeiterschaft zu beschwichtigen, erfüllten die Arbeitserlaubnisse aber durchaus.

B) INLÄNDERPRIMAT UND AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG: DIE PROTEKTIONISTISCHE DEUTSCHE POLITIK

Ein Volk wie das unsrige, auf dem ein unerhörter Gewaltfrieden lastet und dem durch diesen Frieden weite Gebietsteile seines Reiches und seine Kolonien entrissen wurden, [...] ein Volk, das also in jeder Beziehung einen solchen Überfluss an nicht einzuordnenden Arbeitskräften besitzt, dass es für deren Unterstützung jährlich mehrere Hundert Millionen Goldmark auswerfen muss, ein solches Volk brauchte bestimmt auch nicht einen einzigen ausländischen Arbeiter in seine nichtlandwirtschaftlichen Betriebe einzustellen!⁴⁶²

Diese Haltung zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, die der Jurist Karl Doering-Manteuffel 1931 in einer ausländerrechtlichen Abhandlung kundgab, entsprach – wenngleich radikal formuliert – einem leitenden Motiv der damaligen Politik. Ausländische Arbeiter erhielten nur begrenzt Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt, damit sie angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit deutschen Arbeiterinnen und Arbeitern nicht deren Beschäftigung streitig machten. Orientiert an der Maßgabe eines Inländervorrangs, ergriffen die deutschen Autoritäten in den 1920er Jahren protektionistische Maßnahmen.⁴⁶³ Ähnlich wie die britischen zielten ihre Versuche darauf ab, nur in jenen Arbeitsfeldern ausländische Migranten zuzulassen, in denen ein Mangel an Arbeitskräften herrschte, während generell für nicht-einheimische Arbeitnehmer der Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt wurde. Anders als in Großbritannien betrafen diese Versuche im deutschen Fall allerdings alle ausländischen Staatsangehörigen – und nicht nur diejenigen, die neu einzureisen beabsichtigten.

Den zentralen Hintergrund dieser Politik bildete im Deutschen Reich wie in Großbritannien die gegenüber der Vorkriegszeit deutlich gestärkte Position der Arbeiterbewegung. Deren Forderungen nach einem Primat der inländischen Arbeitskräfte reichten ebenso bis in die Vorkriegszeit zurück wie das Bestreben, ausländische Arbeiter zu den gleichen Bedingungen wie ihre deutschen Kollegen zu beschäftigen, um jedwede „Lohndrückerei“ durch Arbeitsmigranten zu bekämpfen.⁴⁶⁴ Allerdings steht eine ausführliche historische Analyse, die sich mit der Haltung der deutschen Arbeiterbewegung zur ausländischen Arbeitsmigra-

⁴⁶² DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S.78.

⁴⁶³ Zur deutschen Politik in der Weimarer Republik vgl. die Angaben in Fußnote 411 dieses Kapitels.

⁴⁶⁴ Mit Blick auf die freien Gewerkschaften und deren Verhältnis zu den Arbeitsmigranten spricht Martin Forberg für die Zeit vor 1914 von „kooperativen“ und „konfrontativen“ Elementen, wobei sich mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs dann das Konkurrenzdenken ver-

tion befasst, noch aus.⁴⁶⁵ Zwar liegt für die Weimarer Republik die in der DDR entstandene Dissertation von Volker Steinbeck vor,⁴⁶⁶ doch ist sie derart stark an den Prämissen des historischen Materialismus orientiert, dass ihre Deutungen ideologisch verzerrt sind. Steinbeck schreibt der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei der Etablierung einer restriktiven Wanderungspolitik zu, während sich die KPD in seinen Augen für die ausländischen Arbeiter und überhaupt die internationale Freizügigkeit der Arbeiterklasse besonders stark machte.⁴⁶⁷ Jenseits dieser ideologisierten Deutung verstärken die zahlreichen von ihm verwandten Zitate aus den Organen der Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Presse sowie den parlamentarischen Debatten allerdings den Eindruck, dass sich große Teile der Arbeiterbewegung in den 1920er Jahren tatsächlich für einen „Inländerprimat“ einsetzten und forderten, dass deutsche Arbeiter Vorrang vor ausländischen erhalten sollten. Derartigen Forderungen trug die deutsche Regierung in der Weimarer Republik Rechnung: Zum einen, indem sie die Zulassung ausländischer Arbeiterinnen und Arbeiter an die jeweilig aktuelle Lage des Arbeitsmarktes anpasste, zum anderen, indem sie eine tarifliche Gleichstellung der in- und ausländischen Arbeitskräfte bezweckte. Der Versuch, die Arbeitsmigration zu regulieren und der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes anzupassen, wurde damit in der Weimarer Republik zu einem Vehikel der sozialen Integration der inländischen Arbeiterschaft.

Der Ruf nach einem Inländervorrang gewann vor allem angesichts der herrschenden Wirtschaftssituation an Dringlichkeit. Die hohe Arbeitslosigkeit gehörte zu den zentralen politischen Problemen der Zwischenkriegszeit. Während in Großbritannien zu Beginn der zwanziger Jahre eine Wirtschaftskrise herrschte und die Industrieproduktion zurückging, kam es in Deutschland, unter anderem der Inflation gedankt, zunächst zu einer wirtschaftlichen Scheinkonjunktur, die sich erst 1922 verlangsamte und dann in die Hyperinflation umschlug. Insgesamt betrachtet durchlief die deutsche Wirtschaft in den zwanziger Jahren eine Phase relativer Stagnation, und die Arbeitslosigkeit kulminierte wiederholt.⁴⁶⁸ Hans-Walter Schmuhl hat in diesem Kontext drei verschiedene Phasen besonders hoher Arbeitslosigkeit ausgemacht.⁴⁶⁹ Demnach sei die Inflationskonjunktur der frühen Nachkriegszeit 1918/19 von einer Demobilisierungskrise begleitet worden, die Ende 1918 mit einer Arbeitslosenquote von 6,6% ihren Höhepunkt erreichte, um

stärkt habe und ein „proletarischer Arbeitsmarktpatriotismus“ aufgekommen sei. FORBERG, *Ausländerbeschäftigung*, S. 51–81, hier S. 53–55, 80f.

⁴⁶⁵ Zum Umgang der Gewerkschaften mit der Ausländerbeschäftigung im Kaiserreich und während des Krieges siehe vor allem FORBERG, *Ausländerbeschäftigung*. Vgl. zur Weimarer Republik außerdem die Bemerkungen bei DOERING-MANTEUFFEL, *Grundlagen*, S. 11; sowie OLTMER, *Schutz*, S. 121.

⁴⁶⁶ STEINBECK, *Haltung*.

⁴⁶⁷ Ebd., und dort insbesondere S. 53 (zur Sozialdemokratie und den Gewerkschaften), bzw. S. 122f. (zur KPD).

⁴⁶⁸ SCHMUEL, *Arbeitsmarktpolitik*, S. 97–99.

⁴⁶⁹ Ebd., S. 101–106.

dann wieder langsam abzusinken. Mit dem Ende der Hyperinflation stieg dann 1923/24 die Arbeitslosigkeit rapide an, und im Januar 1924 lag die Zahl der arbeitslosen Unterstützungsempfänger im Deutschen Reich bei über 1,5 Millionen (plus 2 Millionen im besetzten Ruhrgebiet). Schließlich setzte 1926/27 abermals eine hohe Arbeitslosigkeit ein, die laut Schmuhl vor allem auf eine verstärkte wirtschaftliche Rationalisierung zurückzuführen war, die wiederum zum Abbau von Arbeitsplätzen führte. Zu Beginn des Jahres 1926 lag die Zahl der Unterstützungsempfänger bei über 2 Millionen und sank in den folgenden Monaten nur langsam ab.

Anders als vor dem Krieg konnte damit in den 1920er Jahren von einer „Arbeiternot“ keine Rede sein. Doch während eine massenhafte Beschäftigung ausländischer Arbeiter kaum im Interesse der deutschen Behörden lag, zeichnete sich schon kurz nach Kriegsende ab, dass es vor allem in der ostdeutschen Landwirtschaft, aber auch in einzelnen anderen Bereichen an Arbeitskräften mangelte. Diese Engpässe ließen sich schwerlich durch die meist in den Städten ansässigen deutschen Arbeitslosen ausgleichen, denen in der Regel wenig daran gelegen war, in die ländlichen Gegenden und den niedrig entlohnenden Agrarsektor zu wechseln. Wie schon im Kaiserreich waren die Unterkunfts- und Lohnbedingungen in der Agrarwirtschaft schlecht, die Beschäftigung – zumal als Saison- und nicht als Dauerarbeitskraft – war gering angesehen, und vor allem der Hackfruchtanbau galt als Frauenarbeit.⁴⁷⁰ Anstatt den deutschen Arbeitsmarkt vollständig gegen ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter zu verschließen, suchte die Politik daher deren Zugang zu regulieren – und möglichst nur so viele Kräfte zuzulassen, wie angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt gebraucht wurden.

In vielerlei Hinsicht schloss die deutsche Politik an die Erfahrungen aus der Vorkriegszeit an und griff auf damals etablierte Strukturen zurück. Während die britische Regierung ihre *work permits* im Laufe des Krieges eingeführt und nach 1918 beibehalten hatte, war ein Legitimierungssystem in Teilen des Deutschen Reichs, namentlich in Preußen, bereits vor 1914 in Kraft gewesen. Die ausländischen Arbeitskräfte unterlagen damit weiterhin einem Legitimationszwang, von dem sie nur ein amtlicher Befreiungsschein entbinden konnte. Sie benötigten eine Arbeiterlaubnis, die ihnen für das laufende Jahr bescheinigte, in einem bestimmten Betrieb tätig sein zu dürfen.⁴⁷¹ Ebenso wurde die unangekündigte Revision von Betrieben fortgeführt, mit deren Hilfe die unerlaubte Beschäftigung von Ausländern eingedämmt und das Wissen um die tatsächlichen Beschäftigungszahlen verbessert werden sollte. Auch war die Deutsche Arbeiterzentrale weiterhin mit der Anwerbung, Legitimierung und Vermittlung ausländischer Arbeiter betraut, nur dass sie nun neben dem Monopol für deren Legitimation auch ein Monopol für deren Vermittlung besaß, und sie mit der Anwerbung landwirt-

⁴⁷⁰ Vgl. zu den geschlechterspezifischen Aspekten des diesbezüglichen Diskurses die beiden Aufsätze von BRIGHT JONES, Landwirtschaftliche Arbeit; sowie dies. Gendering.

⁴⁷¹ DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 36.

schaftlicher Kräfte betraut war.⁴⁷² Die Zentrale verlor ihre einflussreiche Stellung erst 1933, als ihr das Legitimationsmonopol entzogen und der Arbeitsverwaltung übertragen wurde.⁴⁷³ Bis dahin hielt die Regierung an der halbstaatlichen Struktur der Beschäftigungskontrolle fest, um politische Konflikte zu minimieren.⁴⁷⁴ Denn die Zentrale konnte als eine privatrechtliche Organisation tätig werden, ohne der öffentlichen oder parlamentarischen Kontrolle zu unterliegen – und ohne, dass die deutsche Regierung außenpolitischen Spannungen ausgesetzt wurde, wie sie angesichts der umstrittenen Anwerbetätigkeiten in Polen zu erwarten waren.

Konfrontiert mit der Aufgabe, die zurückkehrenden Soldaten nach Ende des Krieges wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, hatten die Demobilmachungsbehörden zunächst versucht, die ausländischen Arbeiter und Kriegsgefangenen im Land möglichst rasch in ihre Heimat zu überführen.⁴⁷⁵ Doch die Umsetzung dieses Vorhabens verlief keineswegs reibungslos. Insbesondere die Rückführung der russischen Kriegsgefangenen gelang nur äußerst zögerlich. Erst Ende 1921 erhielten die noch im Land Verbliebenen den Status ausländischer Arbeitskräfte, und die letzten Kriegsgefangenenlager wurden im Sommer 1922 geschlossen. Hinzu kam, dass sich bereits 1919 in der Landwirtschaft und gerade im Hackfruchtbau ein Mangel an Saisonarbeitern abzeichnete und eine vollständige Rückführung der polnischen und russischen Landarbeiter vor diesem Hintergrund kaum erstrebenswert schien. Daher wurde beschlossen, mit Hilfe der Deutschen Arbeiterzentrale für das laufende Jahr wieder polnische Arbeiter zu legitimieren und von den Passvorschriften auszunehmen.⁴⁷⁶ Das brachte allerdings insofern Probleme mit sich, als der polnische Staat bis Mitte der zwanziger Jahre die Arbeitsmigration nach Deutschland nicht erlaubte. Die Anwerbung polnischer Arbeiter durch die Arbeiterzentrale erfolgte ohne Duldung der dortigen Regierung – und damit illegal. Während die deutsche Bürokratie sich um die Anwerbung der polnischen Wanderarbeiter bemühte, missbilligte man sie jenseits der Grenze.⁴⁷⁷ Immerhin wurde es 1920 nach Abschluss eines Grenzpassagierscheinabkommens zwischen beiden Staaten möglich, dass in Polen an die ausreisenden Arbeiter Passierscheine ausgegeben wurden, die es ihnen später erlaubten, auch ohne gültige Pässe unter Vorlage ihrer Legitimationskarte wieder einzureisen. Die Spannungen, die zwischen beiden Staaten bestanden, waren damit jedoch nicht beseitigt. Während einerseits, wie im vorherigen Kapitel beschrieben, die deutsche Verwaltung irreguläre Übertritte unerwünschter Migranten bestrafte, ließ sie die Arbeiterzentrale andererseits Arbeiter ohne Duldung

⁴⁷² Kahrs weist allerdings darauf hin, dass die Arbeiterzentrale nicht von allen deutschen Ländern mit der Durchführung des Legitimierungsverfahrens beauftragt wurde. KAHRS, Verstaatlichung, S. 136.

⁴⁷³ OLTMER, Migration, S. 84.

⁴⁷⁴ Siehe diese Argumentation bei OLTMER, Migration, S. 83f.; KAHRS, Verstaatlichung, S. 144f.

⁴⁷⁵ Vgl. dazu OLTMER, Repatriierungspolitik, S. 267–294; sowie ders., Migration, S. 271–308.

⁴⁷⁶ KAHRS, Verstaatlichung, S. 138–41.

⁴⁷⁷ Ebd., S. 133f., 144f.

der polnischen Regierung illegal anwerben und mit Hilfe von Schmugglern über die polnische Grenze nach Deutschland bringen, bzw. sie heimlich wieder zurückführen.⁴⁷⁸ Der wirtschaftliche Bedarf hebelte in diesem Fall also andere Kontrollmechanismen aus.

Das ursprünglich in Preußen und einigen anderen deutschen Ländern eingeführte System der Legitimierung und des Rückkehrzwangs für ausländische Saisonarbeiter hatte sich während des Krieges nicht aufrechterhalten lassen. Der Rückkehrzwang war aufgehoben worden, und es galt im Gegenteil ein Rückkehrverbot für die ausländisch-polnischen Arbeiter. Vor diesem Hintergrund gelang es den deutschen Autoritäten nach 1918 nur schleppend, die Mobilität und Beschäftigung der ausländischen Wanderarbeiter effektiv zu kontrollieren. Das verdeutlicht ein Blick in die Meldeakten von Pritzwalk, einer kleinen Stadt im agrarischen Brandenburg.⁴⁷⁹ Der geographischen Lage von Pritzwalk entsprechend hatte die Polizei dort primär mit ausländischen Saisonarbeitern zu tun, die in der lokalen Landwirtschaft arbeiteten oder in Ziegeleien beschäftigt waren. Dabei zeigen die Einträge aus dem Jahr 1919, dass nur ein kleiner Teil der ankommenden polnischen Arbeiter eine valide Arbeitslegitimationskarte besaß.⁴⁸⁰ Das erstaunt insofern kaum, als der obligatorische Rückkehrzwang für polnische Arbeiter während des Krieges ja aufgehoben war. Die Mehrheit der polnischen Arbeiter, die sich bei der Polizei in Pritzwalk meldete, verfügte weder über eine Arbeitserlaubnis noch über einen Pass – sie besaß überhaupt keine Reisedokumente. Und bei den Inspektionen lokaler landwirtschaftlicher Betriebe konnte 1919 mitunter nur die Hälfte der ausländischen Arbeiter eine gültige Arbeitserlaubnis vorweisen und war bei der Polizei gemeldet.⁴⁸¹

Hinzu kam, dass sich die Meldebehörde anfänglich damit schwer tat, mit anderen Ämtern zu kooperieren. Neu ankommende Arbeiter, die ihre aktuelle Arbeitsstelle bei der Polizei meldeten, erklärten oft, ihre Legitimationskarte nicht bei sich zu tragen: Ihre Papiere befänden sich noch immer bei der Meldebehörde, die für ihren früheren Arbeitsplatz zuständig war. In solchen Fällen kontaktierten die Beamten in Pritzwalk dann die angegebenen Ämter, und baten darum, die benötigten Dokumente zu übersenden. Vielfach erklärten ihre Kollegen jedoch, über die angefragten Papiere nicht zu verfügen. Ähnlich oft waren die betreffenden Arbeiter bereits zu einer neuen Arbeitsstelle weitergereist, wenn ihre Dokumente schließlich eintrafen. So benachrichtigte ein Gutsbesitzer namens Hasse am 14. April 1919 die Meldebehörde in Pritzwalk, dass kürzlich auf seiner Wirtschaft sechs Arbeiter neu eingetroffen waren: drei davon Frauen, drei Männer polnischer, ukrainischer oder österreichischer Herkunft, einige begleitet von ihren

⁴⁷⁸ OLTMER, Migration, S.368f.

⁴⁷⁹ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr.2724–34, Akten der Polizeiverwaltung betreffend An- und Abmeldung der Ausländer zu den Jahrgängen 1912–1930.

⁴⁸⁰ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr.2728–29, Akten der Polizeiverwaltung betreffend An- und Abmeldung der Ausländer, 1919.

⁴⁸¹ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr.2728, 111ff.

Ehefrauen oder Kindern.⁴⁸² In vier dieser Fälle mussten die Beamten in Pritzwalk andere Gemeinden kontaktierten, um dort nach den Dokumenten der neu Angekommenen zu fragen. Bereits am 30. April waren jedoch zwei der ursprünglich sechs neuen Arbeitskräfte nach Berlin weiter gezogen und zwei waren nach Breslau gefahren. Als daher am 5. Mai der Pass von einer der Abgereisten Pritzwalk erreichte, musste das Dokument nach Breslau weitergesandt werden, in der Hoffnung, es würde dort die Besitzerin erreichen. Am 12. Mai sandte dann das Brandenburger Arbeitsamt die Legitimationskarte für eine Arbeiterin, die gleichfalls bereits nach Breslau abgereist war. Und Mitte Mai, nachdem eine beträchtliche Zahl Briefe geschrieben und Dokumente hin- und her gesendet worden waren, arbeitete nur noch eine der ursprünglich sechs angemeldeten Arbeiterinnen und Arbeiter für Hasse. Ihr wurde eine gültige Legitimationskarte ausgestellt. Die anderen fünf waren abgereist.⁴⁸³

Die Einträge von 1919 zeigen eine hohe Fluktuation unter den Arbeitsmigranten, die sich oftmals nur für kurze Zeit an einer Arbeitsstelle aufhielten, um gleich darauf weiter zu ziehen. Sie verdeutlichen zudem, dass zu diesem Zeitpunkt die Legitimierung der Arbeiter für die Behörden viel Papierarbeit bedeutete, ohne effektiv zu sein. Arbeitern gelang es in der Regel auch ohne gültige Erlaubnis, eine Beschäftigung zu finden. Diese Situation veränderte sich in den folgenden Jahren nur schrittweise. So hatte 1921 das konstante Hin und Her zwischen den verschiedenen Meldebehörden bereits nachgelassen,⁴⁸⁴ doch zeigte sich bei einer Inspektion der preußischen Betriebe, die im Herbst durchgeführt wurde, dass viele der ausländischen Arbeiter weiterhin nicht legitimiert waren oder ungültige Legitimationskarten besaßen.⁴⁸⁵

In der Weimarer Republik waren, anders als vor 1914, primär Reichsbehörden und nicht mehr die einzelnen deutschen Länder für die Arbeitsmigration und ihre Administration zuständig. Das Reichsarbeitsministerium und seit 1920 das ihm untergeordnete Reichsamt für Arbeitsvermittlung regulierten den Zugang ausländischer Beschäftigter zum deutschen Arbeitsmarkt.⁴⁸⁶ In dieser veränderten organisatorischen Struktur deutete sich eine Entwicklung an, die für die Verwaltung der Ausländerbeschäftigung in der Weimarer Republik überhaupt kennzeichnend

⁴⁸² BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2728, Akten der Polizeiverwaltung betreffend An- und Abmeldung der Ausländer, 1919, 180.

⁴⁸³ Ebd., 180ff.

⁴⁸⁴ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2730, Akten der Polizeiverwaltung betreffend An- und Abmeldung der Ausländer, 1921.

⁴⁸⁵ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2731, 71, Bericht zur Betriebsprüfung vom 18. Oktober 1921. Jochen Oltmer berichtet über eine Betriebsrevision, die im Herbst 1921 in Brandenburg durchgeführt wurde und wonach 685 von 2011 Arbeitgebern ausländische Kräfte beschäftigten, ohne über eine diesbezügliche Genehmigung des Landesarbeitsamts zu verfügen. Außerdem hatten von 14437 beschäftigten Ausländern 3146 keine Legitimationskarten, während 1160 Karten besaßen, die für einen anderen Arbeitgeber ausgestellt worden waren. OLTMER, Migration, S. 347f.

⁴⁸⁶ Seit 1927 war es die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. KAHRS, Verstaatlichung, S. 137.

war. Während vor 1914 im Umgang mit Arbeitsmigranten noch die Unterschiede zwischen den Politiken der einzelnen deutschen Länder augenfällig waren, brachten die zwanziger Jahre in arbeitsmarktpolitischer – wenngleich nicht unbedingt in migrationspolitischer Hinsicht insgesamt⁴⁸⁷ – eine deutliche Vereinheitlichung und Zentralisierung mit sich. Für die Ausländerbeschäftigung galten nun reichsweite Regelungen, und die Administration in den einzelnen deutschen Ländern wurde stärker vereinheitlicht. Ausführende Organe der Politik waren neben dem Reichsamt für Arbeitsvermittlung die Landesarbeitsämter der einzelnen deutschen Staaten bzw. auf kommunaler Ebene die Arbeitsnachweise. Sie entschieden jedes Jahr aufs Neue darüber, welche Arbeitgeber wie viele ausländische Arbeitskräfte beschäftigen durften.

Im September 1922 druckte das *Cottbuser Kreisblatt* eine Meldung, wonach all jene landwirtschaftlichen Arbeitgeber, die im folgenden Jahr beabsichtigten, ausländische Arbeiter einzustellen, die entsprechenden Anträge bis Oktober einreichen mussten.⁴⁸⁸ Tatsächlich galt zu diesem Zeitpunkt in allen deutschen Staaten (Hamburg ausgenommen), dass Arbeitgeber eine Genehmigung benötigten, wenn sie in ihren Betrieben ausländische Arbeitskräfte einstellen wollten.⁴⁸⁹ Ein landwirtschaftlicher oder industrieller Betrieb, der Ausländer zu beschäftigen suchte, beantragte die diesbezügliche Genehmigung beim kommunalen Arbeitsamt. Dort prüfte ein paritätisch besetzter Ausschuss die Anfrage, dem neben dem Vorsitzenden des Arbeitsamts mehrere Vertreter von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen angehörten.⁴⁹⁰ In die Entscheidung über die Beschäftigungsgenehmigungen waren die Arbeitgeber und -nehmer damit einbezogen.⁴⁹¹ In ihrem Antrag mussten die Betriebsbesitzer gleich welcher Branche angeben, wie viele Deutsche bei ihnen tätig waren und warum es ihnen nicht möglich war, ausschließlich deutsche Kräfte für die anstehenden Arbeiten einzustellen.⁴⁹² Der Prüfungsausschuss des Arbeitsamtes sprach auf der Basis der Anträge eine Empfehlung aus, die an das Landesarbeitsamt übermittelt wurde, das dann die endgültige Entscheidung traf. Neben der Legitimierungspflicht für die Arbeiter bestand also eine Genehmigungspflicht für die Arbeitgeber, und jeder oder jede, die bei ihnen über die genehmigte Obergrenze hinaus tätig war, galt als nicht legal be-

⁴⁸⁷ Vgl. die diesbezüglichen Bemerkungen im Abschnitt zur Meldepolitik in Teil III, Kapitel 2 d dieser Arbeit.

⁴⁸⁸ COTTBUSER KREISBLATT, 26. September 1922, Bekanntmachung betreffend die Beschäftigung ausländischer Landarbeiter.

⁴⁸⁹ Zur Ausnahme Hamburg vgl. die Bemerkung bei OLTMER, Migration, S. 351. Hinsichtlich der Vergabeprozedur siehe DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 24–29; sowie die Erläuterungen zur Verordnung des Reichsamts für Arbeitsvermittlung über die Einstellung und Beschäftigung ausländischer Arbeiter vom 2. Januar 1923, in: ARBEIT UND BERUF 2 (1922/23), S. 91–93.

⁴⁹⁰ In einigen Fällen prüften auch Fachausschüsse des betroffenen Berufszweiges in einem gleichfalls paritätisch besetzten Gremium den Antrag. DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 26.

⁴⁹¹ KAHRS spricht von einem „halbparitätischen Genehmigungsverfahren“. KAHRS, Verstaatlichung, S. 136.

⁴⁹² Siehe die Vordrucke für diese Anträge in DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 94–100.

schäftigt – und konnte abgeschoben werden. Damit wurde es den Betrieben deutlich erschwert, ausländische Kräfte einzustellen, zumal die Zahl der beantragten durchgehend über der Zahl der genehmigten ausländischen Arbeitskräfte lag.⁴⁹³ Einerseits der veränderten Wirtschaftslage, andererseits der verschärften Politik geschuldet, wurden in der Weimarer Republik deutlich weniger ausländische Arbeitskräfte zugelassen als im Kaiserreich oder während des Krieges (*siehe Tabelle 7*).⁴⁹⁴

Jahr	Für landwirtschaftliche Betriebe	Für nicht-landwirtschaftliche Betriebe	Insgesamt
1918	372 274	343 496	715 770
1919	145 194	133 702	278 896
1920	136 274	138 278	274 552
1921	147 413	146 490	293 903
1922	148 086	139 498	287 584
1923	118 526	106 691	225 217
1924	110 892	99 781	210 677*
1925	142 694	120 723	263 417*
1926	134 869	83 767	218 636
1927	137 411	89 679	227 090
1928	145 871	90 999	236 870
1929	140 857	91 173	232 030
1930	132 810	87 182	219 992

Tabelle 7: *Ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter, die von der Deutschen Arbeiterzentrale legitimiert wurden, 1918–1930.*⁴⁹⁵

Dabei waren ausländische Arbeitskräfte in der Weimarer Republik in ihrer Mobilität eingeschränkt: Ihre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse waren stets nur ein Jahr gültig, bei landwirtschaftlichen Arbeiterinnen und Arbeitern liefen sie sogar alljährlich am 15. Dezember aus. Sofern sie planten, den Arbeitsplatz zu wechseln, musste der Arbeitgeber ihnen zuvor bescheinigen, dass ihr altes Arbeitsver-

⁴⁹³ Wie die regelmäßigen Betriebsprüfungen ergaben, lag allerdings die Zahl der tatsächlich beschäftigten wiederum unter der Zahl der für das Jahr genehmigten Arbeiterinnen und Arbeiter. Arbeitgeber tendierten damit dazu, mehr Arbeitskräfte zu beantragen, als ihnen genehmigt und mehr, als von ihnen dann später eingestellt wurden. Zu den Zahlen siehe OLTMER, Migration, S. 366.

⁴⁹⁴ Allerdings hatte sich die ausländische Bevölkerung insgesamt gegenüber dem Kaiserreich deutlich verkleinert. Bei der Volkszählung von 1925 umfasste sie mit 921 900 etwa drei Viertel der 1910 erfassten rund 1,26 Millionen Personen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit. OLTMER, Migration, S. 402.

⁴⁹⁵ Zahlen entsprechend der Angaben bei OLTMER, Schutz, S. 91. *) Oltmer weist darauf hin, dass die Angaben für die Jahre 1924/25 von den offiziell im *Statistischen Jahrbuch* veröffentlichten Zahlen abweichen und folgt dabei den internen Angaben der Deutschen Arbeiterzentrale selbst.

hältnis ordnungsgemäß gelöst war. Und für ihren Wechsel konnten sie ausschließlich Betriebe wählen, die über eine Genehmigung verfügten. Hinzu kam, dass den Landesarbeitsämtern seit 1924 jährlich nur eine bestimmte Höchstzahl an ausländischen Arbeitskräften zur Verfügung stand, die sie auf die landwirtschaftlichen Betriebe verteilen durften: Die Gesamtzahl der in Deutschland alljährlich zugelassenen ausländischen Landarbeiter wurde staatlich kontingentiert.⁴⁹⁶ Die Höhe des Kontingents richtete sich wiederum nach der durchschnittlichen Zahl der im vorangegangenen Jahr beschäftigten ausländischen Landarbeiter, mit einer Zugabe von einem gewissen Prozentsatz. Auch floss die künftige Entwicklung des Arbeitsmarktes in die Festsetzung des Kontingents ein. Damit verfolgte die Verwaltung das Ziel, die Ausländerbeschäftigung möglichst flexibel der wirtschaftlichen Konjunktur anzupassen – und auf das notwendige Minimum zu begrenzen.

Namentlich das Reichsarbeits- und Reichsinnenministerium waren ab Mitte der zwanziger Jahre bestrebt, die jährlich genehmigten Kontingente schrittweise zu verkleinern.⁴⁹⁷ Zudem forderten die Mitglieder des Reichstags und des Preussischen Landtags 1926, die Zahl der ausländischen Landarbeiter zu reduzieren.⁴⁹⁸ Der Druck auf die landwirtschaftlichen Arbeitgeber, weniger ausländische und zumal polnische Arbeitskräfte einzustellen, stieg, und die Verkleinerung der Kontingente schien ein Weg, dieses Ziel zu erreichen. Doch die Umsetzung der geforderten Kürzungen scheiterte bis 1931 weitgehend an den massiven Protesten der Arbeitgeberverbände und an den häufigen Nachforderungen von Betrieben, denen die zugeteilten Arbeitskräfte und das Kontingent an ausländischen Landarbeitern nicht ausreichten.⁴⁹⁹

Wie zumindest ein Blick in die Polizeiakten verschiedener Brandenburgischer Gemeinden suggeriert, setzten sich gerade landwirtschaftliche Betriebe, in denen es besonders an Arbeitskräften mangelte und ausländische Landarbeiter schwer zu entbehren waren, wiederholt über die Genehmigungspflicht hinweg und stellten Arbeitskräfte über das erlaubte Maß hinaus ein. Wenngleich sie sich damit offiziell haftbar machten, kam es oft zu keiner Bestrafung. Das mag ein Beispiel illustrieren, das den Akten des Meldeamts in Pritzwalk entstammt. Demnach wurde die Verwalterin des Gut Neuhof bei Pritzwalk, eine Frau Löscher, Mitte Januar 1928 dazu aufgefordert, drei ihrer polnischen Schnitterinnen zu entlassen, da sie nunmehr – wie alle polnischen Arbeitskräfte seit 1927 – dem Rückkehrzwang unterlagen. Nachdem sie sich anfangs sträubte, erklärte Löscher Ende des Monats, die drei fraglichen Arbeiterinnen seien abgereist. Doch wurden bei einer wenig später durchgeführten Betriebskontrolle im Februar die fraglichen Schnitterinnen wieder angetroffen. Nun behauptete die Verwalterin, bei der Arbeiter-

⁴⁹⁶ Vgl. hierzu OLTMER, Migration, S. 365–425.

⁴⁹⁷ OLTMER, Schutz, S. 96–102.

⁴⁹⁸ Ebd., S. 98. OLTMER spricht in diesem Zusammenhang von einer „um sich greifenden Tendenz, wirtschaftliche Krisenlagen mit Protektionismus zu beantworten.“ OLTMER, Migration, S. 375f.

⁴⁹⁹ Ebd., S. 398.

zentrale Beschwerde gegen den Rückkehrzwang eingelegt zu haben, wodurch sich die vorgesehene Abschiebung der Schnitterinnen in einem Sammeltransport abermals verzögerte. Erst nach abermaligem Eingreifen des Landrats reisten sie schließlich ab.⁵⁰⁰

Noch im selben Jahr stellten die Beamten dann im November fest, dass auf dem Gut zehn ausländische Arbeitskräfte beschäftigt waren, es aber lediglich für sechs eine Genehmigung gab. Dazu aufgefordert, die überzähligen Kräfte zu entlassen, gehorchte die Verwalterin nur zögerlich und fuhr fort, eine polnische Arbeiterin zu beschäftigen, ohne dafür die Erlaubnis des Arbeitsamts zu besitzen.⁵⁰¹ Der Landrat beschwerte sich über dieses Verhalten: „Obwohl ich Anfang Oktober die Entlassung der Arbeiterin angeordnet habe, haben Sie die Krakowska erst nach wiederholter Aufforderung und Androhung von Zwangsmaßnahmen durch die Polizeiverwaltung daselbst entlassen. Durch diese Überschreitung des vom Landesarbeitsamt bewilligten Ausländerkontingents haben Sie sich strafbar gemacht“. Von einer Strafverfolgung sah er jedoch vorläufig ab – mit Rücksicht auf die „schwierigen Verhältnisse auf dem landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt“.⁵⁰² Ohnehin zeigte sich Löscher vom Schreiben des Landrats unbeeindruckt. Denn nur wenige Monate später wurde bei einer unangekündigten Kontrolle festgestellt, dass sie einen Arbeiter ohne Genehmigung beschäftigte. Als dann überprüft wurde, ob sie den Betreffenden entlassen hatte, erklärte Löscher, der Arbeiter sei heimlich entwichen. Wohl nicht von ungefähr mutmaßte der zuständige Beamte daraufhin, „dass die Leute nur aus Schein einige Tage die Arbeitsstelle verlassen haben, um gleich darauf wieder die Arbeit in alter Weise wieder aufzunehmen.“⁵⁰³

Das Beispiel des Gut Neuhoof zeugt von dem Widerwillen der Arbeitgeber und –nehmer, sich an die Vorschriften zur Legitimierung der Landarbeiter zu halten. Es illustriert aber auch den ausgeprägten Kontrollwillen der Bürokratie, die Betriebe, die ausländische Arbeitskräfte eingestellt hatten, gleich mehrfach im Jahr in kurzen Abständen unangekündigt prüfen ließ. Und während es offenkundig möglich war, die Vorgaben zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu umgehen, verdichtete sich das Kontrollnetz zunehmend. War in den unmittelbaren Nachkriegsjahren noch ein geringes Maß an Überblick und Steuerungsvermögen seitens der zuständigen Behörden zu beobachten, schien es ihnen im Verlauf der zwanziger Jahre zunehmend zu gelingen, die politischen Vorgaben zur Regulierung der Ausländerbeschäftigung erfolgreich umzusetzen.⁵⁰⁴ Dieser Eindruck bestätigt sich bei einem Blick auf die Ergebnisse, die die polizeiliche Überprüfung der landwirtschaftlichen Betriebe in Preußen erbrachte. Demnach blieb der An-

⁵⁰⁰ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2736, 120–127.

⁵⁰¹ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2734, 39–44.

⁵⁰² BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2734, 21, Brief vom 21. Dezember 1928.

⁵⁰³ Ebd., 172.

⁵⁰⁴ Auch Oltmer war mit Blick auf die direkte Nachkriegszeit von einem erheblichen staatlichen Kontrollverlust ausgegangen. OLTMER, Migration, S. 337.

teil der ausländischen Landarbeiter, die ohne ausreichende Legitimation an ihrem Arbeitsplatz angetroffen wurden, in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre weitgehend konstant: Von 1921 bis 1925 besaßen im Schnitt rund 20% der Überprüften keine ausreichende Arbeitserlaubnis.⁵⁰⁵ Gegen Ende der zwanziger Jahre veränderte sich das Bild jedoch. Zwischen 1928 und 1930 schwankte der Anteil der nicht legitimierten Kräfte zwischen 10 und knapp 13%. Damit waren in den überprüften Betrieben deutlich weniger ausländische Landarbeiter irregulär beschäftigt als noch zu Beginn der zwanziger Jahre. Das mochte zum einen daran liegen, dass die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen effizienter umgesetzt wurden. Und es mochte zum anderen damit zusammen hängen, dass im Laufe der Weimarer Republik immer mehr Arbeitsmigranten von der Legitimationspflicht ausgenommen waren.

Während es in der Weimarer Republik für ausländische Arbeitskräfte schwieriger geworden war, einen Arbeitsplatz zu erhalten, konnten langjährig ansässige Ausländerinnen und Ausländer seit 1923 von den Restriktionen ausgenommen werden und einen so genannten Befreiungsschein beantragen. Als Inhaber eines solchen Scheins waren sie den deutschen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt prinzipiell gleich gestellt. Ausgegeben und verwaltet wurden die Dokumente von der Arbeiterzentrale und den Polizeibehörden.⁵⁰⁶ Allerdings variierten die Voraussetzungen: Für Landarbeiter, unter denen der Anteil an polnischen bzw. überhaupt osteuropäischen Arbeitern besonders hoch war, galt, dass sie seit 1913 im Inland tätig gewesen sein mussten, um einen Befreiungsschein zu erhalten. Arbeitnehmer aus dem nicht-agrarischen Sektor dagegen, die meist aus nationalpolitisch unbedenklichen Ländern wie den Niederlanden oder Österreich stammten, konnten einen Befreiungsschein schon dann beantragen, wenn sie seit dem 1. Januar 1919 im Deutschen Reich angestellt waren. Zudem erlaubte der Schein Landarbeitern lediglich den Wechsel ihres Arbeitsplatzes, während er Industriearbeitern stets auch den Wechsel ihres Berufs ermöglichte.⁵⁰⁷ Von den 174 370 ausländischen Arbeiterinnen und Arbeitern, die die Deutsche Arbeiterzentrale im Jahr 1924 legitimierte, stellten die polnischen Arbeitskräfte mit 107 623 die größte Gruppe – und von ihnen waren wiederum die meisten, nämlich 97 328, als Landarbeiter zugelassen, nur knapp 10% dagegen für die Industrie.⁵⁰⁸ Bei den als landwirtschaftliche Arbeiter Legitimierten handelte es sich zum allergrößten Teil (nämlich zu 88,7%) um Polen, und unter den übrigen Landarbeitern dominierte ebenfalls die Herkunft aus den sogenannte „Oststaaten“: aus Russland, der Ukraine, Lettland, Estland, Litauen oder Finnland. Dagegen kamen von den Industrie-

⁵⁰⁵ 1921 waren es 21%, 1922 waren es 17%, 1923 dann 19%; 1924 knapp 24%, 1925 knapp 23%. Angaben nach OLTMER, Migration, S. 399.

⁵⁰⁶ KAHRS, Verstaatlichung, S. 135.

⁵⁰⁷ DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 20–23; KAHRS, Verstaatlichung, S. 135.

⁵⁰⁸ Angaben nach dem STATISTISCHEN JAHRBUCH FÜR DAS DEUTSCHE REICH 44 (1924/25). Allerdings hat Jochen Oltmer darauf hingewiesen, dass gerade für die Jahre 1924/25 die internen Angaben der DAZ von den offiziell im Jahrbuch publizierten abwichen. OLTMER, Schutz, S. 91.

arbeitern zahlreiche Kräfte aus der ČSR (40,5%), von denen wiederum die meisten als „Deutschstämmige“ galten,⁵⁰⁹ sowie aus den Niederlanden (15%), Jugoslawien, Österreich und Italien. Angesichts der gängigen Ressentiments gegenüber osteuropäischen Migranten und der antipolnischen Ausrichtung der deutschen Politik waren damit die meisten der nationalpolitisch unerwünschten Migranten Landarbeiter. Für sie war es daher auch schwieriger, von den Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt ausgenommen zu werden.

Ganz ohne Aufwand waren die Befreiungsscheine ohnehin nicht erhältlich, und sie mussten von ihren Inhabern jährlich erneuert werden. Zudem ging der Anspruch auf den Schein nach einem längeren Aufenthalt im Ausland verloren.⁵¹⁰ Dennoch besaß Ende der zwanziger Jahre beinahe die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte einen Befreiungsschein, der sie von der jährlichen Pflicht, eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, befreite. 1929 waren das knapp 46% der im Deutschen Reich tätigen ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter, 1930 bereits 50%.⁵¹¹ Ähnlich wie am Beispiel des preußischen Ausweisungsrechts, auf das im vorherigen Kapitel eingegangen wurde, wird an ihnen deutlich, dass die deutschen Behörden nach dem Krieg Zugeständnisse an langjährig ansässige Ausländer machten. Der mehrere Jahre währende Aufenthalt im Land war mit Erleichterungen verbunden, und dazu gehörte, dass, anders als neu zuziehende Migranten, die Inhaber von Befreiungsscheinen eine beinahe ungehinderte Mobilität auf dem Arbeitsmarkt genossen. Zudem sank die Wahrscheinlichkeit, dass sie abgeschoben wurden. Wie gezeigt, verfolgte Großbritannien eine solche politische Linie noch konsequenter: Dort wurden ausländische Staatsangehörige, die sich seit Kriegsbeginn im Land befanden, ihren britischen Kolleginnen und Kollegen auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich gleichgestellt. Doch legt das Beispiel der Befreiungsscheine nahe, dass sich die deutsche Verwaltungspraxis dieser liberaleren Position annäherte.

Wie in Großbritannien übernahmen auch die deutschen Arbeitgeber die Kosten für das Genehmigungsverfahren. Sie verpflichteten sich schriftlich, für die polizeiliche Anmeldung, ärztliche Untersuchung und Impfung ihrer Arbeitnehmer zu sorgen und im Falle von deren Repatriierung für die entstehenden Kosten aufzukommen. Außerdem stimmten sie zu, die ausländischen Arbeitskräfte zu den von den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden tariflich vereinbarten Bedingungen zu beschäftigen. Bestand eine derartige Tarifvereinbarung nicht, sicherten sie zu, Löhne zu zahlen, wie sie für Deutsche in der gleichen Position üblich wa-

⁵⁰⁹ KAHRs, Verstaatlichung, S. 132.

⁵¹⁰ „Reist dagegen der Inhaber eines Befreiungsscheines zum längeren Aufenthalt oder für unbestimmte Zeit oder zum Zwecke der Arbeitsaufnahme oder unter Verletzung der [...] Passvorschriften in das Ausland, so scheidet er damit aus dem deutschen Arbeitsmarkt [...] aus, und verliert der Befreiungsschein seine Gültigkeit.“ LANDESARBEITSAMT SACHSEN-ANHALT, Genehmigungsverfahren, S. 14.

⁵¹¹ Vgl. dazu die Tabelle in HERBERT, Ausländerpolitik, S. 122. Demnach waren es 1929 knapp 46% und 1930 dann 50%.

ren.⁵¹² Auf diese Weise arbeitete die deutsche Regierung dem Vorwurf entgegen, die ausländischen Arbeiter fungierten als „Lohndrücker“. Landwirtschaftliche Wanderarbeiter etwa durften ausschließlich zu Konditionen eingestellt werden, die in einem Musterarbeitsvertrag festgelegt waren. Verfasst hatte diesen Mustervertrag der landwirtschaftliche Fachausschuss des Reichsamts für Arbeitsvermittlung, in dem wiederum Mitglieder der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen vertreten waren.⁵¹³ Der Vertrag war in der Regel zweisprachig formuliert und machte genaue Angabe zu den Lohn-, Wohn- und Arbeitsbedingungen, zu denen ausländische Arbeiter eingestellt werden durften. Wenngleich primär als Zugeständnis an die deutsche Arbeiterbewegung eingeführt, verbesserten diese Regelungen die Situation der ausländischen Arbeitskräfte.

Insbesondere im Falle der meist polnischen Landarbeiterinnen und Landarbeiter (bei der Mehrheit handelte es sich um Arbeiterinnen) konnte von einer tatsächlichen Gleichstellung mit inländischen Kräften dennoch kaum die Rede sein. Sie unterschrieben die Arbeitsverträge meist bei ihrer Anwerbung und damit noch in ihrem Heimatland, ohne damit die Verhältnisse an ihrem künftigen Arbeitsplatz zu kennen.⁵¹⁴ Hinzu kam, dass ihre Unterbringung in den Schnitterkasernen und auf den Gutshöfen oft denkbar schlecht war. Die Verwaltung war sich dessen bewusst und forderte insbesondere in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre die Beamten vor Ort auf, bei ihrer Revision der landwirtschaftlichen Betriebe darauf zu achten, wie die ausländischen Kräfte und ihre Familien untergebracht waren.⁵¹⁵ Zentral war auch hier das Ziel, eine ungebührliche Konkurrenz durch ausländische Arbeiter verhindern zu wollen. So begründete das Preußische Innenministerium die Überprüfung der Wohnungen damit, es solle „im Interesse des einheimischen Arbeitsmarktes verhindert werden, dass die ausländischen Arbeitskräfte infolge ihrer größeren Anspruchslosigkeit vor den einheimischen Arbeitern bei der Einstellung bevorzugt werden. Diese Überprüfung soll zugleich dazu dienen, die Ablösung ausländischer durch einheimischer Arbeiter zu erleichtern.“⁵¹⁶ Dass die Behörden die Lohn- und Wohnbedingungen der ausländischen Landarbeiter zu

⁵¹² Vgl. etwa den hier von Richard Lörner unterzeichneten Verpflichtungsschein auf einem Vordruck des Grenzamts Gr. Wartenberg in BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2730, Akten der Polizeiverwaltung betreffend An- und Abmeldung der Ausländer, 1921–1922, 208, Verpflichtungsschein, unterzeichnet am 6. Mai 1922.

⁵¹³ DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 41–43.

⁵¹⁴ KAHRS, Verstaatlichung, S. 169f.

⁵¹⁵ Vgl. etwa die Nachweisungen über die Revision der landwirtschaftlichen Betriebe in BLHA Rep. 2A, Regierung Potsdam, I Pol., Nr. 2884, Januar 1928 bis Dezember 1930. Obwohl eigentlich die kommunalen Wohnungsämter für derartige Fragen zuständig waren, erklärte das Preußische Innenministerium im Januar 1929, einer Anordnung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung folgend, die Überprüfung der Wohnverhältnisse solle nicht die Gemeindegemeinden beschneiden, sondern sei „im Interesse des einheimischen Arbeitsmarktes“ notwendig. BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2734, 29, Erlass des Innenministeriums zur Überprüfung landwirtschaftlicher Betriebe, 2. Januar 1929.

⁵¹⁶ BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2734, 29, Erlass des Innenministeriums zur Überprüfung landwirtschaftlicher Betriebe, 2. Januar 1929.

verbessern suchten, entsprach damit kaum ihrer pro-migrantischen Einstellung, sondern folgte dem leitenden Handlungsprinzip, die ungebührliche Konkurrenz durch „anspruchslöse“ ausländische Kräfte mindern zu wollen.⁵¹⁷ Das hatte allerdings den vermutlich nicht intendierten Effekt, dass sich die Lohn- und Arbeitssituation der ausländischen Arbeitskräfte tendenziell verbesserte.

Eine ähnliche Tendenz zeichnete sich im Bereich der sozialen Sicherung ab. Im Rahmen der Sozialversicherungen waren ausländische und deutsche Arbeiter in der Weimarer Republik teilweise, wenngleich keinesfalls vollständig, gleichgestellt. Für ausländische Arbeitskräfte bestand ebenso wie für ihre deutschen Kolleginnen und Kollegen die Pflicht zur Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung sowie seit 1927 zur Arbeitslosenversicherung.⁵¹⁸ Sie hatten ebenso ein Recht darauf, ausbezahlt zu werden, wie deutsche Staatsangehörige. Einige signifikante Ausnahmen von dieser Regel gab es allerdings: Die Rente im Rahmen der Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung etwa ruhte, sofern der oder die Betreffende sich freiwillig für längere Zeit ins Ausland begab. Und die Auszahlung der Unfallrente für Hinterbliebene entfiel, wenn die betroffenen Partner und Kinder sich zum Zeitpunkt des Unfalls nicht im Inland aufhielten. Auch unterblieb die Auszahlung der Versicherungen, sofern die Betreffenden aus dem Reich ausgewiesen wurden. Und ausländische Arbeiter, denen der Aufenthalt im Deutschen Reich nur für beschränkte Zeit bewilligt worden war, mussten nicht invalidenversichert werden – eine Maßgabe, die in der Regel auf die Landarbeiter zutraf und vornehmlich auf polnische Landarbeiter angewandt wurde.⁵¹⁹ Während die frühere Erwerbslosenfürsorge noch zwischen in- und ausländischen Arbeiterinnen und Arbeitern unterschieden hatte, stellte die Arbeitslosenversicherung von 1927 beide Gruppen prinzipiell gleich.⁵²⁰ Sofern sie pflichtversichert waren, erhielten damit auch ausländische Arbeitskräfte Arbeitslosenunterstützung.⁵²¹ Jedoch konnte der Reichsarbeitsminister die aus-

⁵¹⁷ Ihre Formulierungen knüpften dabei an die Tradition eines primär auf slawische Arbeiter gemünzten fremdenfeindlichen Diskurses an, der den Typus des genügsamen polnischen Landarbeiters mit dem des anspruchsvolleren, zivilisierteren deutschen Arbeiters konterkarierte. Stellvertretend dafür sei hier Max Webers Diktum von der niedrigeren Kulturstufe polnischer Arbeitskräfte genannt. WEBER, Lage der Landarbeiter.

⁵¹⁸ Vgl. die Auflistung der diesbezüglichen Regelungen bei DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 62ff.

⁵¹⁹ Ebd., S. 64.

⁵²⁰ Nach einer Verordnung vom 16. Februar 1924 erhielten Ausländer dann Erwerbslosenfürsorge, wenn ihr „Heimatstaat deutschen Erwerbslosen nachweislich eine gleichartige Fürsorge gewährte“. Das traf auf die Schweiz, Österreich, die Tschechoslowakei und Italien zu. LANDESARBEITSAMT SACHSEN-ANHALT, Genehmigungsverfahren, S. 20. Sofern sie für den Krankheitsfall pflichtversichert waren, waren ausländische Arbeiter im Rahmen der Erwerbslosenfürsorge generell beitragspflichtig – und zwar selbst dann, wenn sie wegen ihres Heimatlandes keine Anrecht auf Fürsorgezahlungen hatten und damit von einer eventuellen Auszahlung nicht profitieren konnten.

⁵²¹ Die Krisenunterstützung erhielten sie allerdings nur, wenn sie Staatsangehörige eines Landes waren, das gegebenenfalls deutschen Arbeitslosen eine gleichwertige Fürsorge gewährte. DOERING-MANTEUFFEL, Grundlagen, S. 67.

ländischen Wanderarbeiter von ihrer Versicherungs- und damit Beitragspflicht entbinden. Für landwirtschaftliche Wanderarbeiter polnischer, österreichischer, tschechischer und niederländischer Nationalität galt eine solche Regelung seit 1927 bzw. 1929. Sie waren von der Pflicht befreit, sich gegen Arbeitslosigkeit zu versichern. Anscheinend hatte der Gesetzgeber hierbei primär die Interessen der Arbeitnehmer und nicht die ihrer Lohngeber im Sinn, denn die Arbeitgeber hatten ihren Anteil in jedem Fall zu entrichten – die Beitragspflicht entfiel ausschließlich für den Arbeiter oder die Arbeiterin.

Während es in den zwanziger Jahren ausländischen Arbeitskräften prinzipiell erschwert wurde, Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erhalten, verbesserte sich damit tendenziell die rechtliche Situation derjenigen, die trotzdem eine Beschäftigung fanden. Infolge der protektionistischen Maßgaben der Weimarer Politik waren ausländische gegenüber deutschen Arbeitskräften in ihrer Freizügigkeit und Arbeitsmobilität klar benachteiligt, wohingegen sie sich in ihren Arbeits- und Lohnbedingungen einander annäherten.

Die Trennlinie zwischen deutschen und nicht-deutschen Arbeitnehmern war jedoch nicht die einzig relevante in dieser Zeit. Davon abgesehen zeichneten sich innerhalb der Gruppe der ausländischen Arbeitskräfte infolge der deutschen Politik weitere Trennlinien ab: Die zwischen polnischen und nicht-polnischen Arbeitern etwa, oder die zwischen „deutschstämmigen“ und nicht-„deutschstämmigen“ Arbeitnehmern. Direkt nach Ende des Krieges erschien es der deutschen Regierung angesichts der veränderten außenpolitischen Lage und der stets drohenden Proteste der polnischen Regierung zunächst wenig ratsam, mit der offenen diskriminierenden Politik gegenüber ausländisch-polnischen Migranten fortzufahren. Der Rückkehrzwang für polnische Arbeiter wurde daher zunächst nicht wieder eingeführt. Die vorübergehende Entschärfung der Politik reagierte unter anderem auf die Befürchtung, dass Repressalien gegen die polnischen Migranten in Deutschland eine ähnliche Behandlung der Deutschen in Polen nach sich ziehen könnten.⁵²² Auch sorgte sich die Regierung, dass die Arbeiter nach ihrer Abschiebung nicht wiederkehren würden, was die ohnehin schon schwierige Rekrutierung einer ausreichenden Zahl an polnischen Arbeitskräften weiter erschwert hätte.⁵²³ Hinzu kam, dass während der frühen Nachkriegsjahre gemutmaßt wurde, die Ententemächte könnten eine ungleiche Behandlung der ausländischen Arbeitskräfte nicht gutheißen.⁵²⁴

⁵²² Vgl. etwa die Argumentation hinsichtlich der Abschiebung polnischer Arbeiter am 20. Dezember 1920, Barch, R/1501/113731, 208f. Dieses am Prinzip der Reziprozität geschulte Denken spielte ebenso bei den Verhandlungen im Vorfeld des deutsch-polnischen Wandervertrags eine Rolle, indem argumentiert wurde, dass eine verbesserte Lage der polnischen Staatsangehörigen in Deutschland möglicherweise der deutschen Minderheit in Polen zugute käme. Vgl. etwa das Schreiben des Preußischen Innenministers an die Oberpräsidenten, 26. Juli 1926, in BLHA, Rep. 2A, Regierung Potsdam, I Pol., Nr. 2646 (8189).

⁵²³ Laut Kahrs konnte erst im Frühjahr 1924 die wirtschaftliche Nachfrage erstmals erfüllt werden. KAHRS, Verstaatlichung, S. 146.

⁵²⁴ Barch, R/1501/113731, 240f., 263f.

Dennoch zeichnete sich im Laufe der zwanziger Jahre ab, dass die antipolnische Stoßrichtung der deutschen Migrationspolitik keineswegs der Vergangenheit angehörte, sondern, wenngleich geringfügig subtiler, fortbestand.⁵²⁵ So wurde der seit 1914 ausgesetzte Rückkehrzwang für die polnischen Wanderarbeiter 1925/26 wieder durchgesetzt. Die polnische Regierung hatte im Zeichen der schwelenden Konflikte zwischen beiden Staaten 1925 das gemeinsame Grenzpassierabkommen aufgelöst und damit die ordnungsgemäße legale Rückkehr der sich in Deutschland aufhaltenden polnischen Landarbeiter deutlich erschwert: Für die Rückreise nach Polen benötigten sie nun wieder gültige polnische Pässe – über die sie in der Regel nicht verfügten.⁵²⁶ Nachdem der deutschen Regierung ohnehin daran gelegen war, den Rückkehrzwang für die polnischen Arbeiter wieder einzuführen, leitete sie Ende des Jahres 1925 deren Abschiebung ein. In Absprache mit den deutschen Regierungs- und Grenzbehörden begann die Deutsche Arbeiterzentrale damit, die polnischen Arbeiter auf heimlichem Wege an den polnischen Grenzbeamten vorbei zurückzuschieben.⁵²⁷ Sie organisierte in großem Stil deren – aus polnischer Sicht illegale – Grenzüberquerung.

Diese konzertierte Aktion wurde bald nicht mehr nur von den deutschen Beamten unterstützt, sondern auch von den polnischen Grenzbeamten akzeptiert, und die restriktiven polnischen Einreisebestimmungen wurden schrittweise gelockert. Durch diesen Erfolg ihres konfrontativen Vorgehens sahen sich die deutschen Autoritäten in ihrem Beschluss bestärkt, den Rückkehrzwang für polnische Landarbeiterinnen und Landarbeiter wieder einzuführen. Ähnlich wie vor dem Krieg war diese Entscheidung vor allem dadurch motiviert, dass die Regierung deren bleibende Niederlassung aus nationalpolitischen Gründen zu verhindern suchte.⁵²⁸ Als beide Staaten dann im November 1927 nach langen Verhandlungen einen deutsch-polnischen Wanderungsvertrag abschlossen, besiegelten sie damit unter anderem den alljährlichen Rückkehrzwang für die polnischen Arbeitsmigranten.⁵²⁹ Im Rahmen der neuen Regelung wurden dann große Kontingente

⁵²⁵ Laut Steinbeck wurde dieser antipolnische Reflex von Teilen der Arbeiterbewegung getragen. Er zitiert mit Blick auf die nationalistische These einer Verdrängung deutscher durch polnische Arbeiter eindruckliche Passagen aus dem *Vorwärts*, vom 2. Februar und 17. Februar 1926. STEINBECK, Haltung, S. 69.

⁵²⁶ Vgl. dazu OLTMER, Schutz, S. 102–111.

⁵²⁷ OLTMER, ebd.; sowie ders., Migration, S. 433–447. Vgl. auch KAHRS, Verstaatlichung, S. 144f., S. 152f.

⁵²⁸ Dafür ist charakteristisch, dass das Brandenburgische Landesarbeitsamt gegenüber einer lokalen Gutsverwaltung bereits 1921 erklärte, man wolle die Karenzzeit für die landwirtschaftlichen Arbeiter wieder einführen, um „eine Festsetzung slawischer Ausländer zu verhindern“. BLHA, Rep. 6B, Landratsamt Spremberg, Abt. II, Polizei, Nr. 340, Schreiben vom 30. August 1921.

⁵²⁹ Vgl. den Kommentar von Kahrs: „Der deutsch-polnische Vertrag vom November 1927 schloss jegliche autonome Zuwanderung von polnischen Arbeitskräften aus, garantierte der deutschen Landwirtschaft die Verfügbarkeit polnischer Landarbeiter zu deutschen Bedingungen, legalisierte die deutsche Anwerbung in Polen, die Festsetzung von Jahreskontingenten, den Rücktransport der Arbeiterinnen und Arbeiter zum Jahresende und die Abschiebung ansässig gewordener Polen [...]“. KAHRS, Verstaatlichung, S. 134.

polnischer Arbeiter nach Polen abgeschoben, deren gesonderte Behandlung ihren Ursprung in den antipolnischen Reflexen der deutschen Politik hatte.⁵³⁰

Hinzu kam, dass sich die Regierung darum bemühte, deutschstämmige Arbeiter anzuwerben, um auf diese Weise die polnischen Arbeitskräfte ersetzen zu können. In diesem Kontext hat Jochen Oltmer zeigen können, dass der Abschluss von Anwerbeverträgen mit Jugoslawien, der ČSR, Ungarn und Österreich Ende der zwanziger Jahre primär nationalpolitischen Interessen diente.⁵³¹ Insbesondere die in der Regel unveröffentlichten Zusatzabsprachen der Verträge zielten darauf ab, in den Vertragsstaaten Mitglieder der deutschstämmigen Minderheiten zu rekrutieren. Beispielsweise einigte sich die DAZ 1928 nach Abschluss eines Abkommens mit der jugoslawischen Regierung darauf, sich bei ihrer Anwerbung auf zwei Regionen zu konzentrieren, aus denen viele Deutschstämmige oder zumindest deutschsprachige Arbeiter kamen. Mit der Tschechoslowakei schloss die deutsche Regierung 1928 ebenfalls einen Vertrag ab. Auch hier sollte sich die DAZ bei ihrer Anwerbetätigkeit auf Gegenden mit einer starken deutschen Minderheit konzentrieren, um auf diese Weise „fremdstämmige“ durch „deutschstämmige“ Arbeitskräfte ersetzen zu können.⁵³² Die am Ideal einer ethnisch-homogenen Nation orientierten Präferenzen der deutschen Politik zeigten sich zudem im Umgang mit den österreichischen Arbeitsmigranten. Die deutsche Regierung hatte mit Österreich Ende 1928 ein Wanderabkommen geschlossen und den österreichischen Landarbeitern dann in einer unveröffentlichten Sonderbestimmung weitgehende Freizügigkeit eingeräumt: Sie konnten außerhalb der jährlichen Kontingente für ausländische Arbeitskräfte legitimiert werden, und österreichische Migranten erhielten bereits dann einen Befreiungsschein, wenn sie seit dem 1. Januar 1923 in Deutschland tätig waren – zu weitaus günstigeren Bedingungen also als Arbeiterinnen und Arbeiter anderer Nationalitäten. Parallel dazu stieg Ende der 1920er Jahre der Druck auf die Landesarbeitsämter und Ar-

⁵³⁰ Der abermals geltende Rückkehrzwang wurde in den folgenden Jahren konsequent umgesetzt. Auf eine Anfrage des Preußischen Innenministeriums im Januar 1928 hin erklärten jedenfalls die brandenburgischen Landräte mehr oder weniger übereinstimmend, der Großteil der betroffenen Arbeiter sei ohne Probleme zurückgekehrt. BLHA, Rep. 2A, Regierung Potsdam, I Pol., Nr. 2884, 1–5; sowie für 1929 BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2734, 28. Allerdings beschwerte sich der Potsdamer Regierungspräsident am 17. März 1928, dass entgegen der Meldungen betreff des deutsch-polnischen Vertrags ein großer Teil der Jahrgänge 1926 und 1927 im Inland verblieben sei. Er machte darauf aufmerksam, dass auch diese polnischen Landarbeiter gegen Ende des Jahres das Land zu verlassen hätten. BLHA, Rep. 8, Stadt Pritzwalk, Nr. 2736, 129.

⁵³¹ Auch waren dem Erlass vom 12. Dezember 1921 zufolge deutschstämmige Ausländer unter bestimmten Umständen vom Legitimationszwang ausgenommen. Zu den Anwerbeabkommen vgl. OLTMER, Migration, S. 460–478.

⁵³² OLTMER, Schutz, S. 116f. Der Regierung war dabei nicht daran gelegen, dass die ethnisch-deutschen Migranten langfristig ins Deutsche Reich zogen. Sie hoffte vielmehr, mittels der Arbeitsmigration indirekt die Beziehungen zu den dortigen Siedlungsgebieten zu fördern. Vgl. die Argumentation ebd.

beitgeber, die polnischen Landarbeiter durch deutschstämmige Arbeitskräfte zu ersetzen.⁵³³

Damit folgte die Regulierung der Ausländerbeschäftigung in der Weimarer Republik nicht ausschließlich einem wirtschaftlichen Kalkül, das die herrschende Konjunktur und den aktuellen Bedarf an Arbeitskräften abwog. Sie suchte ebenso, den Zugang ausländischer Beschäftigter zum deutschen Arbeitsmarkt nach ethnischen Kriterien abzustufen, wobei „deutschstämmige“ Migranten eher und polnische bzw. überhaupt „slawische“ Migranten weniger erwünscht waren. Infolge antipolnischer Ressentiments waren gerade polnische Migranten noch immer wenig willkommen. Sie im Besonderen, letztlich aber sämtliche ausländischen Arbeitskräften dienten vornehmlich als flexible Reservekräfte, die nur bei Bedarf Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten, während grundsätzlich die deutsche Arbeiterschaft den Vorrang genoss. Vor diesem Hintergrund wurde es Betrieben deutlich erschwert, ausländische Kräfte einzustellen. Und während es Arbeitgeber und -nehmern weiterhin möglich war, die amtlichen Vorschriften zur Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte zu umgehen, stieg das Steuerungsvermögen der deutschen Bürokratie im Laufe der zwanziger Jahre. Überhaupt brachte die die Weimarer Republik mit Blick auf den Arbeitsmarkt und seine Organisation eine Vereinheitlichung und Zentralisierung der Verwaltung mit sich.

C) ZUM SCHUTZ DES NATIONALEN ARBEITSMARKTES: ARBEITSMARKTREGULIERUNG UND MIGRATIONSKONTROLLE

Als Mittel der Legitimierung oder Delegitimierung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte reiheten sich die Arbeitserlaubnisse in jenen Reigen von Dokumenten, Registern und Inspektionen ein, mit deren Hilfe die britische und deutsche Bürokratie Migrationsprozesse zu kontrollieren suchte. Darauf ausgelegt, den Zugang zum (britischen oder deutschen) Arbeitsmarkt staatlich zu reglementieren, wurden die Arbeitsgenehmigungen zum Pass der Arbeitsmigranten.

Den ausländischen Arbeitnehmern traten der britische und deutsche Staat dabei in dreierlei Gestalt entgegen. Erstens traten sie in ihrer Rolle als Territorialstaaten in Erscheinung, indem sie an ihren Grenzen Einreisewillige abwiesen, weil sie den Arbeitsmarkt zu überlasten drohten. Zweitens übernahmen beide Staaten den Part des exklusiven Sozialstaates: Sie traten als Staaten auf, die den eigenen Bürgern, ganz im Sinne Thomas H. Marshalls, soziale Rechte und Privilegien wie den Vorrang auf dem Arbeitsmarkt verschafften,⁵³⁴ die aber fremden Bürgern im gleichen Zug diese Rechte und Privilegien verwehrten. Die ausländischen Staatsangehörigen wurden in ihrer Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt, um die Konkurrenz für die einheimischen Arbeiterinnen und Arbeiter zu mindern. Hierzu gesellte sich drittens ein weiterer Aspekt: der des sich inklusiv ver-

⁵³³ OLTMER, Schutz, S. 112–114.

⁵³⁴ MARSHALL, Bürgerrechte und soziale Klassen, S. 33–94.

haltenden Sozialstaates. Großbritannien und Deutschland gestanden den Migranten soziale Sicherheiten zu. Sie gewährten ihnen Zugang zu den Sozialversicherungen und suchten ihnen ein Mindestmaß an Lohn- und Arbeitsbedingungen zuzusichern.

Nach 1918 hatte sich die wirtschaftliche Lage in beiden Staaten verschlechtert, und Arbeitslosigkeit wurde zu einem vordringlichen Problem. Vor diesem Hintergrund und vorangetrieben durch eine verbreitete nationalistische Haltung entwickelten sich der „Schutz des nationalen Arbeitsmarktes“ und der „Vorrang der einheimischen Arbeiter“ zu zentralen Topoi der Arbeitsmarktpolitik. Die Politik der Ausländerbeschäftigung stand damit im Zeichen einer umfassenden Nationalisierung und Fokussierung auf den Nationalstaat. In beiden Ländern wurden in den zwanziger Jahren einheimische gegenüber ausländischen Arbeiternehmern bevorzugt und damit tendenziell ungleich behandelt: Sie genossen keinen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern fungierten primär als Reservekräfte, die nur dann eingesetzt wurden, wenn wirtschaftlich Bedarf bestand. Diese exklusive Politik gegenüber Arbeitsmigranten wurde allerdings begleitet von einer Aufwertung der rechtlichen und sozialen Situation derjenigen ausländischen Arbeitskräfte, die eine Beschäftigung innehatten: Im britischen Fall, indem die dortigen Arbeitgeber zusicherten, ihren ausländischen Angestellten einen vergleichsweise hohen Mindestlohn zu zahlen, damit sie nicht weniger als ihre inländischen Kollegen verdienten. Im deutschen Fall, indem ausländische Arbeiter aufgrund einer ähnlich motivierten Angst vor „Lohndrückerei“ nach den tariflich festgelegten Bedingungen und per Musterarbeitsvertrag beschäftigt und ihre Arbeitsbedingungen schärfer kontrolliert wurden. Zwar hielten sich nicht alle Arbeitgeber an diese Vorschriften; kennzeichnend sind sie dennoch.

Die Neuerungen stellten in erster Linie ein Zugeständnis an die Arbeiterbewegung dar, die gestärkt aus dem Krieg hervorging. Bereits seit längerem forderten die Gewerkschaften, die inländische Arbeiterschaft vor einer Konkurrenz durch ausländische Migranten zu schützen, indem nur eine begrenzte Zahl zugelassen und die ausländischen Arbeitsmigranten zu Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden sollten, die den eigenen Arbeitern nicht gefährlich werden konnten. Die Politik der zwanziger Jahre reagierte auf diese Forderungen. Dieser Zusammenhang ruft die These Leo Lucassens' in Erinnerung, dass es in Westeuropa und den Vereinigten Staaten maßgeblich die Arbeiterbewegung war, die eine restriktive Migrationspolitik vorantrieb. Die erstarkenden Arbeiterorganisationen und deren Nativismus hätten demnach im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert zu einer stärkeren Regulierung der Arbeitsmigration beigetragen. Der Ruf nach einem „Schutz des nationalen Arbeitsmarkts“ sei einer zunehmend nativistischen Arbeiterbewegung entsprungen.⁵³⁵

Wie die Entwicklung in Großbritannien und Deutschland nach 1918 zeigt, ist diese These nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Jedoch sollten zwei Aspekte nicht übersehen werden. Vor 1914 können die Gewerkschaften oder die Sozial-

⁵³⁵ LUCASSEN, Great War.

demokratie weder im britischen noch im deutschen Fall als treibende Kraft restriktiver Maßnahmen gelten. Gerade Mitglieder der Labour Party oder der Sozialdemokratie traten im Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber den nationalistischen preußischen Eliten oder den Mitgliedern des rechtskonservativen Lagers in Großbritannien für die Rechte ausländischer Migranten ein. Und während es auch vor dem Krieg durchaus Stimmen in der Arbeiterbewegung gab, die sich gegen eine „Lohndrückerei“ durch ausländische Arbeiter wehrten und deren Ausschluss forderten, gab es ebenso engagierte Anhänger eines Internationalismus der Arbeiterklasse. Selbst für die Zeit nach 1918 wäre zu differenzieren. Im Reichstag und im britischen Parlament gehörten Labour-Abgeordnete oder die deutschen Sozialdemokraten weiterhin am ehesten zu denjenigen, die eine harsche Behandlung von Flüchtlingen oder hilfsbedürftigen ausländischen Migranten kritisierten, wenngleich die Gewerkschaften tatsächlich wiederholt einen Vorrang der einheimischen Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt einforderten.

Dieser Sachverhalt legt nahe, dass klarer zwischen verschiedenen Aspekten der Politik gegenüber Ausländern differenziert werden muss. Migrationskontrolle bzw. eine restriktive Migrationspolitik umfasst mehr als den Zugang, den ausländische Beschäftigte zum Arbeitsmarkt hatten. Und wenngleich die Vertreter der Arbeiterbewegung sich in beiden Ländern nach Ende des Krieges für eine Bevorzugung inländischer Arbeitnehmer stark machten, waren sie keineswegs generell Befürworter einer restriktiven Zugangs- und Ausweisungspolitik. Zudem wird gerade am britischen Fall deutlich, dass diejenigen, die vor sozialen Unruhen in den Reihen der Arbeiterklasse infolge der Beschäftigung ausländischer Arbeiter warnten, nicht notwendigerweise Vertreter der Arbeiterbewegung waren. Vielfach brachten Mitglieder anderer politischer Flügel dieses Argument vor, um ihre weit in die Vorkriegszeit zurückreichenden Forderungen nach einer Begrenzung der Zuwanderung zu rechtfertigen.

Insofern bildete unter dem Strich das politische Interesse, die Arbeiterklassen zu integrieren, um soziale Spannungen zu vermeiden, eine wichtige Triebfeder für die Regulierung der Ausländerbeschäftigung. Und de facto diente der Hinweis auf drohende soziale Spannungen zur Rechtfertigung einer restriktiven Politik. Nur waren es nicht notwendigerweise die Vertreter der Arbeiterbewegung selbst, die diesen Hinweis vorbrachten.

Ungeachtet der zahlreichen Parallelen zwischen der deutschen und britischen Politik der zwanziger Jahre unterschieden sie sich in mehreren Punkten deutlich voneinander. So nahm in Großbritannien nach 1918 die Abwehrhaltung gegenüber ausländischen Migranten als ungebührlichen Konkurrenten um Arbeit zwar zu, aber die konkreten Abwehrmaßnahmen richteten sich primär gegen neu Zureisende. Längerfristig ansässige Ausländer waren ihren britischen Kollegen mehr oder weniger gleichgestellt. Im Deutschen Reich bezogen die Regulierungen hingegen auch diejenigen mit ein, die sich bereits seit langem im Land befanden. Die relevante Trennlinie verlief hier deutlich zwischen deutschen und nicht-deutschen Arbeitskräften – und nicht, wie in Großbritannien, zwischen im Land befindlichen und einreisewilligen Arbeitern. In Deutschland betrafen die Regulierungen

insgesamt auch sehr viel mehr ausländische Arbeitskräfte als in Großbritannien, wo es zudem für arbeitswillige Migranten vergleichsweise einfach war, die Einreise- und Beschäftigungsbeschränkungen zu umgehen. Dass dort infolgedessen weitaus weniger Migranten Beschränkungen unterworfen waren als in Deutschland, bleibt ein zentrales Unterscheidungsmerkmal.

Hinzu kommt, dass sich im deutschen Fall die arbeitsmarktpolitisch motivierten Regulierungen mit ethnischen Kriterien überlagerten: Die versuchte Reglementierung der Ausländerbeschäftigung orientierte sich nicht allein an der wirtschaftlichen Konjunktur und der Maßgabe des Inländerprimats, sie differenzierte auch zwischen ausländischen Arbeitskräften unterschiedlicher Nationalität. Während „deutschstämmige“ Migranten, dem Ideal einer ethnisch-homogenen Bevölkerung folgend, als beliebte Arbeitskräfte galten, waren polnische und slawische Arbeitskräfte deutlich weniger erwünscht. Diese Überlagerung mit nationalpolitischen Präferenzen spielte in Großbritannien keine nennenswerte Rolle. Allerdings war dort, wie im vorangehenden Kapitel anhand der *alien coloured seamen* beschrieben, die Differenzierung zwischen weißen und nicht-weißen Arbeitnehmern relevant, indem nicht-weiße Seeleute mit stärkeren Abwehrmechanismen konfrontiert waren als weiße Seeleute. Von ethnisch oder rassistisch motivierten Diskriminierungen frei war damit auch die britische Politik keineswegs. Umfassender waren dennoch die Reglementierungen im Deutschen Reich, wo sie eine größere Gruppe betrafen und mit einem sehr viel größeren bürokratischen Aufwand durchgeführt wurden als in Großbritannien, wo die zuständige Bürokratie selbst beständig an der Effizienz ihrer Maßnahmen zweifelte.

FAZIT

Man könne, so der amerikanische Historiker und Literaturwissenschaftler Hayden White, nicht historisieren ohne zu erzählen. Nur auf diese Weise lasse sich eine Reihe von Ereignissen in eine Sequenz umwandeln, in Perioden aufteilen und als ein Prozess präsentieren. Damit bezieht sich das historische Narrativ zwar auf eine reale Welt (die nicht länger existiert, von der es aber Spuren gibt), aber es präsentiert sie in einer narratorisch kohärenten Form, die poetologischen Kriterien gehorcht.¹ Den Annahmen von White folgend, lässt sich auch die vorliegende Analyse als der Versuch beschreiben, aufgrund der vorgefundenen historischen Spuren die Ereignisse in Sequenzen zu gliedern und in eine übergreifende Erzählung einzufügen. Oder, weniger blumig gesprochen: als der Versuch, eine Argumentationslinie an der Frage auszurichten, warum und auf welche Weise Staaten im späten 19. Jahrhundert begannen, die Mobilität ausländischer Migranten zu regulieren – und was ihre Politik über den Umgang national verfasster Gesellschaften mit global verflochtenen Wanderungsprozessen aussagt.

In dem verstärkten Bedürfnis nach staatlicher Kontrolle überkreuzten sich im frühen 20. Jahrhundert zwei Entwicklungslinien: die ordnenden Ambitionen der modernen Bürokratie und die homogenisierenden Tendenzen nationalistischen Denkens. Und obwohl sich Großbritannien und Deutschland in ihrer Regierungstradition signifikant unterschieden, trugen in beiden Ländern diese Schlüsselemente hochmodernen Staatshandelns zu einem veränderten Umgang mit ausländischen Migranten bei. Die durch den Krieg potenzierte sozialplanerische Fantasie, totale Kontrolle über eine Gesellschaft zu erlangen, prägte in den 1920er Jahren die Art und Weise, wie sie sich gegenüber ausländischen Staatsangehörigen verhielten. Wollte man zwischen Akzeptanz, Assimilation und Exklusion als zentralen Modi des Umgangs mit Fremden unterscheiden, ließe sich feststellen, dass sich zunächst die deutsche, zunehmend aber auch die britische Gesellschaft im frühen 20. Jahrhundert für eine nationalistisch bzw. rassistisch gerahmte Strategie der Exklusion entschied.

Dabei hatten beide Staaten, nachdem sie noch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in ihrem Umgang mit Fremden klar divergierten, sich infolge des Ersten Weltkriegs in ihrer Verwaltung von Wanderungsprozessen einander angenähert: An ihre Grenzen schloss sich ein dichtes Netz von Kontrollstationen an, und beide Bürokratien verfügten über eine breites Datenwissen. Der Besitz eines gültigen Passes war jeweils obligatorisch, und zumindest in der ersten Hälfte der 1920er Jahre benötigten ausländische Migranten in beiden Ländern ein Visum, um über die Grenze zu gelangen. Innerhalb des Landes unterlagen sie in Großbritannien ebenso wie in Deutschland der Meldepflicht und mussten nachweisen können, dass sie ordnungsgemäß gemeldet waren. Zudem versuchten beide Regierungen, mit Hilfe von Arbeitserlaubnissen den Zugang zum inländischen

¹ WHITE, *Historical Discourse*, S. 25–33, hier S. 30.

Arbeitsmarkt zu steuern. Und in beiden Ländern konnten ausländische Staatsangehörige zum einen ausgewiesen werden, nachdem sie sich strafbar gemacht hatten oder der Fürsorge anheim gefallen waren. Zum anderen dienten Ausweisungen dazu, den nicht autorisierten Aufenthalt von Migranten – und damit ihren illegalen Status – zu ahnden.

Angesichts dieser Entsprechungen im Vorgehen zweier in ihrer geographischen Lage und ihrer migrationspolitischen Tradition eigentlich stark divergierender Staaten stellt sich die Frage, welche Faktoren sie dazu bewogen, kontrollierende oder regulierende Maßnahmen zu ergreifen. Zudem wäre zu fragen, inwiefern die für beide Länder einschneidende Zäsur des Ersten Weltkriegs auch den Ausgangspunkt für ihre migrationspolitische Annäherung bildete. Und es bliebe zu fragen, inwieweit die Parallelen in den administrativen Praktiken beider Staaten in den 1920er Jahren tatsächlich darauf schließen lassen, dass ausländische Migranten dort in ihren Freiheiten ähnlich stark eingeschränkt waren. Diese drei Fragen greifen zentrale analytische Interessen der vorliegenden Studie auf: Sie beziehen sich einerseits auf die Ursachen und den Zeitpunkt, auf das „Warum“ und „Wann“ des staatlichen Eingreifens in Migrationsprozesse. Und sie rücken andererseits das „Wie“ dieses Eingreifens in den Mittelpunkt. Gerade weil Migranten Einreise- und Aufenthaltsbeschränkungen wiederholt umgingen und darin Rückhalt bei verschiedenen Akteursgruppen fanden, und nicht zuletzt weil die staatlichen Verwaltungen selbst kontinuierlich Widersprüche produzierten, ist es notwendig, sich im Bereich der Migrationsgeschichte mehr als bisher dem „Wie“ staatlicher Kontrollpolitiken zuzuwenden. Eine solche Analyse der alltäglichen administrativen Praxis und des konkreten Verhältnisses zwischen staatlichen Akteuren und Migranten leistet dreierlei: Sie legt erstens eine Chronologie der Ereignisse nahe, die nicht vollständig mit der übergreifenden politischen Entwicklung korrespondiert. Zweitens führt sie zu einem besseren Verständnis der Ein- und Ausschlussmechanismen im Feld der Migrationspolitik. Und drittens lässt sie es zu, die inneren Widersprüche und mangelnde Effizienz staatlicher Kontrollversuche sowie die Agenda der Migranten selbst in den Blick zu nehmen.

Zur Chronologie

Die Frage, wann im nordatlantischen Wanderungsraum eine Dynamik der vermehrten Regulierung von Migrationsprozessen einsetzte und ob hierbei der Erste Weltkrieg den entscheidenden Wendepunkt bildete, ist in der historischen Literatur noch immer umstritten. Denn während bestimmte Formen der Kontrolle, wie das internationale Passregime, aus dem Kontext des Krieges erwuchsen, besaßen andere eine längere Tradition. Das späte 19. Jahrhundert kann kaum generell als Epoche der unbehinderten Freizügigkeit gelten, da die europäischen Bürokratien (ebenso wie seit den 1880er Jahren die US-amerikanische Verwaltung) bereits über Mittel verfügten, um unerwünschte Migranten auszuschließen. Grob gesprochen wird daher mittlerweile in der historischen Literatur der weite Zeitraum von den 1880er bis zu den frühen 1920er Jahren als eine Phase gehandelt, in der

sich im nordatlantischen Raum schrittweise ein restriktives Migrationsregime herausbildete. Diese These stützen die britische und die deutsche Entwicklung in zweierlei Hinsicht: Zum einen illustriert gerade das preußisch-deutsche Beispiel, dass Staaten bereits seit den 1880er Jahren vermehrt in Migrationsprozesse eingriffen. Auch setzte die britische Debatte um eine veränderte Einreisepolitik in dieser Zeit ein und mündete in den Erlass des Aliens Act von 1905. Zum anderen hatten sich infolge des Ersten Weltkriegs in beiden Ländern die exklusiven Tendenzen verstärkt. Vor diesem Hintergrund können die frühen 1920er Jahre tatsächlich als eine Art globaler *terminus ante quem* für die Etablierung eines Regimes der begrenzten Freizügigkeit gelten: Zu diesem Zeitpunkt verfügte selbst Großbritannien, das noch 1880 an seinen Grenzen überhaupt nicht zwischen aus- und inländischen Reisenden unterschieden hatte, über eine elaborierte Struktur der Migrationskontrolle, die im Übrigen derjenigen von Deutschland ähnelte.

Zugleich lässt der deutsch-britische Vergleich jedoch daran zweifeln, dass diese Entwicklung so linear verlief, wie es Aristide Zolbergs Rede von einer „Aufwärtsspirale der Restriktionen“ suggeriert.² Vielmehr gab es, auf Teilbereiche beschränkt, auch inklusive Tendenzen und Aufweichungen ursprünglich restriktiver Praktiken. Selbst wenn die deutschen Länder und insbesondere Preußen im gesamten Untersuchungszeitraum unliebsame Ausländer wiederholt und in relativ großer Zahl auswiesen, kam es (primär aufgrund außenpolitischer Bedenken) nicht noch einmal zu Massenausweisungen auf dem Niveau der Ausweisungen von 1885/86. Auch entwickelte sich die Zahl der Reichsverweisungen zurück und war nach dem Krieg deutlich kleiner als zuvor. Zudem konnten ausländische Arbeiter, die seit längerem in Deutschland ansässig waren, in den 1920er Jahren beantragen, von den Beschränkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ausgenommen zu werden, und der Prozentsatz derart „befreiter“ Arbeitskräfte stieg im Laufe der Weimarer Republik kontinuierlich. Überhaupt reglementierten Großbritannien und Deutschland nach 1918 die Arbeitsmigration zwar stärker als zuvor, zugleich verbesserte sich aber in Teilen die individuelle Arbeitssituation ausländischer Migranten, die mehr als zuvor in soziale Sicherungssysteme eingebunden waren. Damit waren seit den 1880er Jahren und zumal nach 1914 zwar tendenziell immer größere Teile der ausländischen Bevölkerung von den deutschen und britischen Praktiken der Migrationskontrolle betroffen, zugleich verbesserten sich aber für spezifische Gruppen, wie für langjährig Ansässige, die Aufenthaltsbedingungen. Auch deutet in beiden Staaten der schrittweise Abbau der Visavorschriften im Laufe der 1920er Jahre darauf hin, dass die strikte Politik der frühen Nachkriegsjahre teilweise wieder gelockert wurde, als sich die Wanderungskrise der direkten Nachkriegszeit und die politische und wirtschaftliche Lage vorübergehend beruhigten. Wenngleich beide Migrationsregime tendenziell exklusiver wurden, lagen also eine Reihe von Faktoren zu dieser Entwicklung quer, und die Migrationspolitik beider Länder folgte keiner ganz linearen Entwicklung.

² ZOLBERG, Great Wall, S.292.

Generell ist festzustellen, dass eine veränderte Verwaltung von Wanderungsprozessen nicht ausschließlich aus veränderten politischen Zielsetzungen resultierte. Sie hing ebenso von einer staatlichen Infrastruktur ab, die eine effektive Implementierung der Politik überhaupt ermöglichte. Und in diesem Zusammenhang stellte der Ausbruch des Ersten Weltkriegs im deutschen Fall eine weniger entscheidende Zäsur dar als in Großbritannien. So basierte in Deutschland die Regulierung der Ausländerbeschäftigung in den 1920er Jahre auf Strukturen, die in Preußen und anderen deutschen Staaten bereits vor 1914 installiert worden waren. Seien es die Grenzkontrollen, die regelmäßigen statistischen Berichte, die Arbeits-erlaubnisse, die Betriebskontrollen, seien es die Meldevorschriften oder die Ausweisungen von Migranten: die gesamte Struktur, die Zuwanderungskontrollen ermöglichte, war im deutschen Fall bereits deutlich vor 1914 etabliert worden. Anders verhielt es sich in Großbritannien. Dort stellte zwar das Jahr 1905 insofern einen Wendepunkt dar, als es erst mit der Verabschiedung des Aliens Act möglich wurde, ausländische Migranten an den Grenzen zu überprüfen und gegebenenfalls ab- oder auszuweisen. Doch fungierte dann der Erste Weltkrieg als der entscheidende Katalysator für weitere Restriktionen, indem die britische Exekutive nun im Namen der nationalen Sicherheit deutlich erweiterte Kompetenzen erhielt, um nicht-britische Untertanen an der Einreise zu hindern und innerhalb des britischen Territoriums zu registrieren, internieren oder auszuweisen. Ihnen stand erst nach 1914 eine fortentwickelte Infrastruktur der (externen wie internen) Migrationskontrolle zur Verfügung, so dass in dieser Hinsicht der Ausbruch des Ersten Weltkriegs im britischen eine merklichere Zäsur darstellte als im deutschen Fall.

Allerdings trieb der „Große Krieg“ in beiden Ländern die staatliche Intervention in die Wanderungsfreiheit und den Alltag ausländischer Migranten voran. Dabei entsprang ihre jeweilige Politik, männliche zivile „Feindstaaten-Ausländer“ im wehrfähigen Alter zu internieren, parallelen sicherheitspolitischen und militärischen Überlegungen. Die dominierende nationalistische Logik des „für oder gegen uns“ gab sicherheitspolitischen Ängsten Nahrung, die sich generell gegen Ausländer und insbesondere gegen die Angehörigen der gegnerischen Staaten wandten. Diese Parallelen wurden noch dadurch verstärkt, dass sich Großbritannien und Deutschland an den Maßnahmen des jeweils anderen Staats orientierten und sie imitierten. Hinsichtlich des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte in der Kriegswirtschaft unterschieden sich beide Regierungen allerdings deutlich. Im Deutschen Reich reagierten die zivilen und militärischen Behörden auf den herrschenden Mangel an Arbeitskräften, indem sie ausländische Zivilisten und Kriegsgefangene zu Arbeitseinsätzen heranzogen. Ein derartiges Zwangsarbeitssystem existierte in Großbritannien nicht, und überhaupt spielten dort ökonomische Faktoren für den Umgang mit Ausländern eine eher marginale Rolle.

Nach 1918 bestimmte dann in Großbritannien ebenso wie im Deutschen Reich eine Logik des verlängerten nationalen Notstands die Beibehaltung restriktiver Mechanismen. Beide Regierungen hatten während des Krieges erweiterte Kompetenzen erhalten, die sie in den zwanziger Jahren mit Verweis auf die herrschende Ausnahmesituation zu behalten suchten. Dabei waren es vor allem die Mitglieder

der Ministerialbürokratie, die dazu beitrugen, dass sich die Kontrollstrukturen aus Kriegszeiten nach 1918 verfestigten. Doch war die beträchtliche institutionelle Autonomie einer Bürokratie, die für ihre eigene Erhaltung argumentierte, nicht der einzige Faktor, der die britische und deutsche Zuwanderungspolitik nach dem Krieg beeinflusste. Ein weiterer war das hohe Aufkommen an Flüchtlingen und anderen Migranten infolge der politischen Umbrüche in Ost- und Südosteuropa – wobei die Tatsache, dass zu Beginn der 1920er Jahre die USA ihre Grenzen verschlossen, die Wahrnehmung einer Wanderungskrise noch verstärkte. Zudem hatte die deutsche ebenso wie die britische Regierung damit zu kämpfen, angesichts der bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme ihre Bevölkerung ausreichend mit Arbeitsplätzen, Nahrungsmitteln und Wohnraum zu versorgen. Vor diesem Hintergrund und vorangetrieben durch eine verbreitete nationalistische Haltung entwickelten sich der „Schutz des nationalen Arbeitsmarktes“ und die „Abwehr lästiger Migranten“ zu zentralen Topoi der Nachkriegspolitik, mit denen die Aufrechterhaltung der restriktiven Migrationsregime in beiden Ländern gerechtfertigt wurde.

Zur Politik der In- und Exklusion

Weder die britische noch die deutsche Politik der Migrationskontrolle zielten zwischen 1880 und 1930 darauf ab, sämtliche Ausländer an ihrer Einreise zu hindern – sondern darauf, zwischen willkommenen und unerwünschten Migranten zu unterscheiden.³ Die versuchte Regulierung von Wanderungsprozessen reagierte auf konfligierende Interessen und tarierte die Ansprüche unterschiedlicher Akteursgruppen aus. So stellte die Art und Weise, wie mit Transitreisenden in beiden Ländern umgegangen wurde, ebenso eine Reaktion auf die US-amerikanische Grenzpolitik dar wie sie eine Folge des wirtschaftlichen Interesses der Schiffslinien am Transport zahlender Passagiere, des biopolitischen Interesses an der Prävention von Krankheiten, des sozialpolitischen Interesses an der Abwehr von Fürsorgeempfängern und des rassistischen Interesses am Ausschluss ethnisch unerwünschter Zuwanderer war. Aus derart widerstreitenden Interessenlagen resultierten in beiden Ländern Hierarchien des Ein- und Ausschlusses, die ebensoviel über die Haltung der britischen und deutschen Gesellschaft zu Fremden aussagen wie über ihre sozialen, wirtschaftlichen, nationalpolitischen und hygienischen Ängste und Interessen.

³ Dafür ist charakteristisch, dass in England selbst ein überzeugter *anti-alienist* wie W. H. Wilkins 1890 erklärte: „Finally, I wish to emphasize the fact that no one desires to check foreign immigration as a whole, but only the unlimited influx of a certain class of immigrants, whose habits and customs exercise a prejudicial influence upon the well-being of our community.“ WILKINS, *Immigration of Destitute Foreigners*, S. 123. Gleichfalls charakteristisch ist die Einschätzung des Völkerrechtlers Werner Bertelsmann, der 1914 erklärte, Staaten seien nach dem modernen Völkerrecht nicht verpflichtet, alle Fremden hereinzulassen. Der Zuzug vieler Menschen bringe dem aufnehmenden Staat keinen Vorteil, sondern „oft sogar großen Schaden für die eigene Bevölkerung“, weswegen Maßnahmen wie das Passwesen helfen konnten, die „guten Elemente von den schädlichen“ zu unterscheiden. BERTELSMANN, *Das Passwesen*, S. 17.

Die verschiedenen Logiken der In- und Exklusion lassen sich besonders klar an der Ausweisungspolitik beider Länder ablesen. So folgten im deutschen Fall die Verweisungen auf Reichsebene einem sozialpolitischen Impuls, indem es vor allem ausländische Fürsorgefälle waren, die das Reich verlassen mussten. Hinzu kamen die auf Landesebene angeordneten Ausweisungen, in denen sich im Falle Preußens ethnische, religiöse und soziale Ausschlussmechanismen überlagerten. Wiederholt wurden zwischen 1880 und 1914 und dann abermals nach dem Krieg Ausweisungen gegen ganze Gruppen von Migranten angeordnet, die sich nicht an deren individuellen Vergehen orientierten, sondern an kollektiven Kriterien; namentlich an ihrer Konfession, Nationalität und Klasse. Damit mussten an erster Stelle proletarische, russisch-jüdische oder polnisch-katholische Zuwanderer das preußische Staatsgebiet verlassen; eine Dynamik, die zum einen der aggressiven antipolnischen (und antikatholischen) Nationalitätenpolitik und zum anderen dem in Teilen der deutschen Gesellschaft verbreiteten Antisemitismus geschuldet war. Treibende Kraft dieser Politik waren die konservativen preußischen Eliten, während auf lokaler Ebene ökonomische oder soziale Interessen der Ausweisung etablierter ausländischer Bürger entgegenstehen konnten – am grundsätzlichen Kurs der Politik aber wenig änderten. Dass gerade osteuropäisch-jüdische Migranten von vornherein separat erfasst und von der Verwaltung als möglicherweise „lästig“ überprüft wurden, war dabei nicht ausschließlich in Preußen, sondern auch in Ländern mit einem traditionell liberaleren Selbstverständnis, wie Bremen oder Lübeck, zu beobachten. Die Ausweisungspolitik Großbritanniens war dagegen nicht auf eine bestimmte nationale oder konfessionelle Gruppe konzentriert. Vielmehr erfüllten die Ausweisungen dort eine doppelte Funktion: Sie waren eine zusätzliche Strafe bei kriminellen Delikten und ein Mittel der sozialen Disziplinierung – und sie schlossen ausländische Fürsorgeempfänger aus. Damit waren es unter anderem sozialpolitische Faktoren, die exkludierende Maßnahmen anstießen. Dass die Entfernung ausländischer Staatsangehöriger eng an das jeweilige System der Armenfürsorge gebunden war, wird auch daran deutlich, dass in Großbritannien die Wohltätigkeitsverbände eine Form der freiwilligen Migrationskontrolle praktizierten. Sie repatriierten viele der ausländischen Fürsorgebedürftigen, die bei ihnen vorsprachen, oder halfen ihnen, in ein anderes Land zu emigrieren. Diese zivilgesellschaftliche Form der Repatriierung und assistierten Emigration wurde nach 1905 schrittweise von der staatlichen Ausweisungspolitik abgelöst.

Insgesamt gesehen reagierten das britische und deutsche Migrationsregime nach 1880 auf andere Ängste und Probleme. Während in Deutschland die nationalpolitischen Debatten um die Situation in den preußischen Ostprovinzen den Anstoß zu exkludierenden Maßnahmen gaben, reagierte der britische Zuwanderungsdiskurs auf die Einwanderung russisch-jüdischer Migranten in das Londoner East End und entwickelte sich im Rahmen einer vermehrten Auseinandersetzung mit urbanen Problemen wie der städtischen Armut oder den beengten Wohnverhältnissen. Während in Deutschland die Zuwanderung primär als nationale Bedrohung galt, wurde sie im britischen Fall in erster Linie als ein soziales Problem wahrgenommen – das allerdings mit deutlich xenophoben Untertönen

diskutiert wurde. Fürchteten die deutschen Autoritäten um ihr „imperiales Projekt“ in den Ostprovinzen, drückten sich in der britischen Zuwanderungspolitik die Ängste einer Gesellschaft aus, die nach dem Burenkrieg um ihre nationale und imperiale Stärke fürchtete und der vor sozialen Konflikten in der Metropole bangte. Die Sorge der herrschenden Schichten um die „soziale Frage“ trug in Großbritannien zur Etablierung von Migrationskontrollen entscheidend bei. Und diese Entwicklung setzte sich nach Ende des Krieges fort, indem angesichts der industriellen und rassischen Unruhen der frühen Nachkriegsjahre über die Beschränkung der Zuwanderung versucht wurde, soziale und politische Spannungen zu mindern. Die britische Politik der Ausländerbeschäftigung in den 1920er Jahren war in diesem Kontext primär ein Zugeständnis an die Gewerkschaften. In dieser Hinsicht ergeben sich wiederum Parallelen zur zeitgenössischen deutschen Politik des „Inländerprimats“, die gleichfalls mit einem deutlichen Kopfnicken in Richtung der Arbeiterbewegung formuliert worden war.

Die Migrationspolitik beider Länder entwickelte sich im Rahmen einer voranschreitenden Nationalisierung der Gesellschaften und veranschaulicht, welche Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit mittlerweile zukam: Waren die Nationalstaaten einerseits bestrebt, ihre eigenen Staatsangehörigen an sich zu binden, indem sie immer klarer deren bürgerliche, politische und soziale Rechte definierten, umrissen sie andererseits ebenso klar, für wen diese Rechte und Privilegien eben nicht zugänglich waren. Zudem schlug sich in ihrer Politik, wenngleich auf unterschiedliche Weise, eine ethnisch-exklusive Orientierung des nationalen Denkens nieder. Dieser Prozess entwickelte im Deutschen Reich eine aggressivere Dynamik. Insbesondere in den 1920er Jahren zeigte sich in der tendenziell inklusiven Haltung gegenüber „Deutschstämmigen“ einerseits und der klar abwehrenden Haltung gegenüber „Fremdstämmigen“ (osteuropäischen bzw. osteuropäisch-jüdischen Migranten) andererseits, wie stark die Politik von einem ethnisch konturierten Nationsverständnis abhing und wie sehr sie antisemitisch motiviert war. Es ist vor allem diese Entwicklung, die auf die exklusiven Dynamiken der Jahre nach 1933 hindeutet. In Großbritannien wiederum trug der extrem nationalistische Diskurs im Umfeld des Krieges zu einer verschärften Abwehrhaltung gegenüber ausländischen Migranten entscheidend bei. Außerdem wird dort am Umgang mit den „farbigen Seeleuten“ deutlich, dass nicht nur zwischen eigenen und ausländischen Staatsangehörigen eine Trennlinie gezogen wurde, sondern ebenso zwischen weißen und nicht-weißen britischen Untertanen sowie zwischen Kolonisatoren und Kolonisierten. Dem britischen Nationsverständnis unterlag hier eine rassistische Hierarchie, die „britische Untertanen“ mit „weißen britischen Untertanen“ gleichsetzte.

Zu den Grenzen staatlicher Kontrollbemühungen

Um die Auswirkungen von Migrationspolitiken verstehen und einordnen zu können, ist es notwendig, die inneren Widersprüche bürokratischer Abläufe ebenso wie die Perspektive der Migranten mit einzubeziehen. Erst dann lässt sich

beurteilen, inwieweit staatliche Maßnahmen tatsächlich die Freizügigkeit der Migranten beeinträchtigten. Generell begrenzten vor allem drei Faktoren die Reichweite kontrollierender Praktiken: Erstens fanden Migranten stets Wege, um Beschränkungen zu umgehen oder dagegen zu protestieren. Zweitens hatten sie in beiden Gesellschaften (wenngleich in der britischen mehr als in der deutschen) auf politischer und zivilgesellschaftlicher Ebene Fürsprecher, die sich für sie einsetzten und gegen eine zu strikte Politik protestierten. Drittens schließlich produzierten die Verwaltungen beider Staaten Widersprüche und folgten nicht immer einer einheitlichen politischen Linie.

So war es schon angesichts der geographischen Lage des Deutschen Reichs für Migranten vergleichsweise einfach, Grenzkontrollen zu umgehen, da sich die langen Landesgrenzen kaum lückenlos überwachen ließen. Zudem ließen die widerstreitenden Verwaltungspraktiken der einzelnen deutschen Länder es zu, dass Migranten zwischen ihnen hin und her wechselten, um auf diese Weise Problemen aus dem Weg zu gehen. Auch stand die wirtschaftliche Lage einer wirksamen Umsetzung der staatlichen Vorgaben in Teilen entgegen: Das vor 1914 in Preußen und einigen anderen deutschen Staaten etablierte System von Legitimierung und Rückkehrzwang etwa war in seiner Reichweite deutlich eingeschränkt, weil es von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern angesichts des herrschenden Arbeitermangels wieder und wieder unterlaufen wurde. Abgesehen davon, dass sie Vorgaben umgehen – und heimlich über die Grenze kommen, ihrer Ausweisung zum Trotz bleiben oder in den Nachbarstaat überwechseln und ohne Genehmigung ihren Arbeitsplatz wechseln – konnten, blieb den Migranten zudem der offene Protest. Vor wie nach dem Krieg wandten sich viele schriftlich an die deutschen Behörden, um ihre drohende Ausweisung zu verhindern. Ihnen gelang es auf diese Weise vergleichsweise häufig, ihre Abschiebung hinauszuschieben oder ganz abzuwenden. Hinzu kam, dass sich nach 1918 das Protestverhalten merklich professionalisierte, indem immer mehr Migranten einen Anwalt beauftragten, und Hilfsorganisationen sich einschalteten, um sie zu unterstützen. Allerdings beschränkte sich dieser Widerstand auf Personen, die über ausreichende finanzielle Mittel und einen gehobenen Bildungsstandard verfügten, während sich Petitionen von Arbeitern kaum je finden. Hinzu kam, dass die Verwaltung nicht einheitlich auf die Proteste reagierte. An der unsicheren Lage der Ausgewiesenen änderte sich deshalb insgesamt wenig.

Im britischen Fall waren die Beamten gewohnt, in vielen Bereichen mit einem schlanken und möglichst kostengünstigen Verwaltungsapparat zu operieren. Aus diesem Grund spielte es – zumal vor 1914 – eine wichtige Rolle, wie teuer eine Verwaltungsmaßnahme war. Unter anderem den knappen Ressourcen geschuldet, blieben nach 1905 zunächst viele der ankommenden Schiffe in den Häfen unkontrolliert. Umgekehrt sprachen die zu hohen Kosten von Schiffspassagen für Ausgewiesene gegen häufige Ausweisungen. Hinzu kam, dass vor dem Krieg die regierende liberale Partei dazu tendierte, die vorhandene Gesetzgebung milde ausulegen. Zudem setzten sich die jüdisch-britischen Verbände – vor wie nach dem Krieg – engagiert für die ausländischen Zuwanderer ein. Wenngleich sie einerseits

sozial Schwache repatriierten oder sie bei ihrer Emigration unterstützten und damit eine Form der nicht-staatlichen Migrationskontrolle betrieben, gehörten sie andererseits stets zu den Kritikern restriktiver Maßnahmen. Auch boten sie Ankommen konkrete Hilfestellung an. Sie halfen ihnen, gegen die Abweisung in den Häfen Einspruch einzulegen oder besorgten Anwälte, um gegen deren Abschiebehaft vorzugehen. Schließlich stand zudem die britische Gerichtsbarkeit exkludierenden Maßnahmen entgegen. Vor dem Krieg kam es mehrfach zu Konflikten mit dem Innenministerium, weil Richter aus Sicht der Ministerialbeamten nicht häufig genug die Ausweisung ausländischer Staatsangehöriger empfahlen. Und nach 1918 beschwerte sich das Ministerium wiederholt, die Gerichte würden die unautorisierte Einreise von Migrant*innen nicht angemessen bestrafen.

Ein derartiger Widerstand von juridischer Seite fehlte im Deutschen Reich, wie überhaupt die Tatsache, dass dort Migrationspolitik nicht auf einem Gesetz sondern auf Erlassen basierte, tendenziell in einer strikteren Verwaltungspraxis resultierte. Überhaupt offenbarte die deutsche Politik der Grenzsperre, der konzentrierten Ausweisungen und der Internierung in Lagern eine größere Bereitschaft, strikte und vor allem ethnisch-exklusive Maßnahmen systematisch zu implementieren, wohingegen im britischen Fall besondere Härten eher eine Ausnahme als die Regel darstellten. Und in diesen Aspekten divergierten das deutsche und britische Migrationsregime, obschon sie sich sonst in ihren administrativen Praktiken einander merklich angenähert hatten.

Zu den Gemeinsamkeiten wiederum zählte, dass die Bürokratien beider Staaten die Erfahrung machten, ambitionierte Kontrollvorstellungen nicht effizient umsetzen zu können. Gerade an den häufigen Berichten über Schleuserbanden und Passfälscher in den 1920er Jahren wird deutlich, dass Formen der staatlichen Kontrolle stets Formen des Umgehens von Kontrollen nach sich zogen. Insofern offenbarte sich nach dem Ende des Krieges im britischen wie im deutschen Migrationsregime eine Spannung zwischen dem ambitionierten Bemühen um Regulierung einerseits und dem partiellen Scheitern dieses Bemühens andererseits. Die plötzliche Konzentration auf die illegale Migration in dieser Zeit resultierte aus eben diesem Spannungsverhältnis. Allerdings hatte in Preußen die Ahndung von Verstößen gegen die Grenz- und Beschäftigungsbedingungen für ausländische Migrant*innen bereits vor 1914 eine Rolle gespielt und kann als Indikator für eine dort früher einsetzende restriktive Politik gelten. Doch deuten in beiden Ländern die konzentrierten Polizeiaktionen, mit deren Hilfe „illegale Migrant*innen“ überführt werden sollten, auf einen gewachsenen Regulierungsanspruch hin.

Insofern war das Phänomen der illegalen Migration in zweifacher Hinsicht an die restriktiven Migrationsregime der frühen Nachkriegsjahre gebunden: Zum einen im rechtlichen Sinn, indem die präzisere Definition dessen, was einen „legalen Aufenthalt“ ausmachte, zugleich konkretisierte, was nicht legal war. Zum anderen im sozialen Sinn, indem die restriktiven Politiken einen Migrant*innen-Typus schufen, der bei seiner Einreise und seinem Aufenthalt mitunter hohe Risiken einging und sich über einen permanent unsicheren Status definierte. Sofern tatsächlich, wie von Zygmunt Bauman behauptet, jede Art der Gesellschaft auf eine

nicht zu imitierende Weise ihr eigene Form des Fremden produziert,⁴ brachten damit das deutsche und britische Migrationsregime nach dem Ersten Weltkrieg, trotz aller Unterschiede, einen ähnlichen Typus des gefürchteten und gesuchten Fremden hervor: den des „illegalen Migranten“, der ihrem kontrollierenden Zugriff unterstand und sich ihm zugleich entzog. An seinem Beispiel zeigte sich im Extrem jenes Mit- und Gegeneinander von individueller Mobilität und politischer Regulierung, das im Zeitalter der Nationalstaaten generell den Migrationsalltag prägte.

⁴ BAUMAN, *Postmodernity and its Discontents*, S. 17.

ANHANG

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFA	Arbeiterfürsorgeamt der Jüdischen Organisationen Deutschlands
ARA	Aliens Restriction Act
ARO	Aliens Restriction (Consolidation) Order
Barch	Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde
BDBJ	Board of Deputies of British Jews
BLHA	Brandenburgisches Landeshauptarchiv
DAZ	Deutsche Arbeiterzentrale
DORA	Defence of the Realm Act
GStA	Geheimes Preußisches Staatsarchiv
JBG	Jewish Board of Guardians
LAB	Landesarchiv Berlin
LCC	London County Council
LMA	London Metropolitan Archives
MBliV	Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung
Parl. Deb.	Parliamentary Debates
Parl. Pap.	Parliamentary Papers
RGBl.	Reichsgesetzblatt
StBer	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags
StBr	Staatsarchiv Bremen
StBrPrAb	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten
SBPrLT	Stenographische Berichte über die Sitzungsberichte des Preußischen Landtags
TNA	The National Archives (Kew)

VERZEICHNIS DER TABELLEN, ABBILDUNGEN UND DIAGRAMME

1. TABELLEN

1. Ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter in Preußen in den Jahren 1907, 1910 und 1913, S. 83
2. Abweisungen Einreisender in den britischen Häfen und Einsprüche vor den Immigration Appeal Boards, S. 125
3. Liste ausländischer Zwischendeckpassagiere, die im Hafen von London abgewiesen wurden oder erfolgreich Einspruch einlegten, S. 127
4. Ausweisungen von Frauen und Männern aus dem Deutschen Reich in absoluten Zahlen, S. 144
5. Repatriierung und Emigration mit Unterstützung des Jewish Board of Guardians, S. 183
6. Die Herkunft ausländischer Staatsangehöriger in England und Wales gemäß der Volkszählung von 1921, S. 276
7. Ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter, die von der Deutschen Arbeiterzentrale legitimiert wurden, 1918–1930, S. 365

2. ABBILDUNGEN

1. Kontroll- und Desinfektionsstationen für Transitwanderer, 1906, S. 43
2. „Back!“. Karikatur aus dem *Punch* vom 10. September 1892, S. 57
3. Plan des Zivilgefangenenlagers Ruhleben, S. 291
4. Erste Seite der Registration Card von Rosa Selner, geborene Capitanchik
5. Übersichtskarte der Abschnitte und Kommissariate der Zentralpolizeistelle, Stand vom 15. April 1920, S. 311

3. DIAGRAMME

1. Ausweisungen aus dem Deutschen Reich und ihre Begründung gemäß Strafgesetzbuch, S. 144
2. Ausweisungen von Frauen und Männern aus dem Deutschen Reich, S. 145

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

1. UNGEDRUCKTE QUELLEN

Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Potsdam (BLHA)

Rep. 1, Oberpräsidium der Provinz Brandenburg
 Rep. 2A, Regierung Potsdam
 Rep. 3B, Regierung Frankfurt/Oder
 Rep. 6B, Kreisverwaltung Cottbus
 Rep. 6B, Kreisverwaltung Luckau
 Rep. 6B, Landratsamt Spremberg
 Rep. 8, Pritzwalk
 Rep. 8, Rhinow

Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde (Barch)

R/901: Auswärtiges Amt
 R/1501: Reichsministerium des Innern
 R/3901: Reichsarbeitsministerium

Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz, Berlin (GStA)

I. HA, Rep. 87: Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten
 I. HA, Rep. 77: Ministerium des Innern

Landesarchiv Berlin (LAB)

A Rep. 406: Polizeipräsidium/Polizeiamt Schöneberg

London Metropolitan Archives (LMA)

Bestand: Board of Deputies of British Jews (vor allem: Aliens Committee Minutes, ACC/3121)
 Bestand: Jews' Temporary Shelter (vor allem: Annual Reports, LMA/4184)

The National Archives, Kew (TNA)

Board of Customs: CUST 46
 Cabinet Office: CAB 17; CAB 38; CAB 16
 Central Criminal Court: CRIM 8
 Foreign Office: FO 608; FO 612
 Home Office: HO 45, HO 73; HO 144; HO 372
 Metropolitan Police Office: MEPO 2; MEPO 3; MEPO 4; MEPO 5; MEPO 35
 Ministry of Health: MH 19; MH 23; MH 55
 Ministry of Labour: LAB 2
 Treasury: T 1; T 161

Staatsarchiv Bremen (StBr)

Auswanderung: 3-A 4
 Ausweisungen: 3-A 10
 General-Akten der Polizeidirektion der freien Hansestadt Bremen: 4,14/1
 Gesundheitsrat: 4,21
 Medizinalsachen: 3-M. 1

University of Southampton Library. Special Collections

Archives of Jewish Care: MS 173
 – Bestand des Board of Guardians for the Relief of the Jewish Poor
 – Annual Reports
 – Minute Books of the Board
 – Minute Books of the Executive Board
 – Records of the Russo-Jewish and Jewish Board of Guardians Conjoint Committee

2. ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

Arbeit und Beruf
 British Medical Journal
 Daily Express
 Daily Mail
 Deutsche Allgemeine Zeitung
 Deutsches Fahndungsblatt
 Evening Standard
 Jewish Chronicle
 Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung
 Parliamentary Debates (House of Commons)
 Parliamentary Debates (House of Lords)
 Parliamentary Papers (Commons)
 Punch
 Reichsgesetzblatt
 Reichsministerialblatt. Zentralblatt für das Deutsche Reich
 Statistisches Jahrbuch für das Deutschen Reich
 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags
 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten
 Stenographische Berichte über die Sitzungsberichte des Preußischen Landtags
 The Lancet
 The Manchester Guardian
 The Standard
 The Times
 Vorwärts
 Zentralblatt für das Deutsche Reich
 Zentral-Steckbriefregister

3. GEDRUCKTE QUELLEN

- Anonymus: Alien London. Immigrants Old and New (Artikelserie), in: *The Times*, 27. November 1924 (I. Jews From East Europe); 28. November 1924 (II. Jewish Social Life); 2. Dezember 1924 (III. Competition in Labour); 4. Dezember 1924 (IV. Health and Politics. Criminal Types), 8. Dezember 1924 (V. Citizens in the making. Need of restrictions).
- Anonymus: Problem of the Alien (Artikelserie), in: *The Standard*, 26. Januar 1911; 27. Januar 1911; 28. Januar 1911; 30. Januar 1911.
- Antin, Mary: *From Plotz to Boston. With a New Introduction by Pamela S. Nadell*, New York 1985.
- Bauer, Otto: Proletarische Wanderungen, in: *Die Neue Zeit* 25 (1906/1907), S. 476–494.
- Bertelsmann, Werner: *Das Passwesen. Eine völkerrechtliche Studie*, Strassburg 1914.
- Blumfeld, Simon: *Jew Boy*, London 1986 [1935].
- Bohne, Gotthold: Mädchenhandel, in: *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Bd. 4, Berlin/Leipzig 1927, S. 1–5.
- Booth, Charles (Hrsg.): *Life and Labour of the People*, Bd. 1–2, London 1889–1891.
- Burgdörfer, Friedrich: *Volk ohne Jugend. Geburtenschwund und Überalterung des deutschen Volkskörpers*, Berlin-Grünwald 1932.
- Caritasverband für das katholische Deutschland (Hrsg.): *Die dritte Konferenz für Auswandererwesen in Dresden über die ausländischen Saisonarbeiter in Deutschland*, Freiburg i. Br. 1912.
- Childers, Erskine: *The Riddle of the Sands. A Record of Secret Service*, London u. a. 1995 [1903].
- Cohen, Israel: *The Ruhleben Prison Camp: A Record of Nineteen Months' Internment*, London 1917.
- Cohen-Portheim, Paul: *Time Stood Still. My Internment in England, 1914–1918*, London 1931.
- Colyer, W. T.: *The Worker's Passport. A Study of the Legal Restrictions on Migrant Workers. Prepared for the Labour Defence Council*, London 1928.
- Commissariato Generale dell'Emigrazione (Hrsg.): *Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione*, Roma 15–31 Maggio 1924, Bd. 1–3, Rom 1924/25.
- Conférence Sanitaire Internationale de Dresde, 11 Mars – 15 Avril 1893. *Procès-Verbaux*, Dresden 1893.
- Conférence Sanitaire Internationale de Paris, 7 Février – 4 Avril 1894. *Procès-Verbaux*, Paris 1894.
- Davenport Whelpley, James: *The Problem of the Immigrant*, London 1905.
- De Jastrezewski, T. T. S.: *The Register of Belgian Refugees*, in: *Journal of the Royal Statistical Society* 79 (1916), S. 133–53.
- Deutsche Arbeiterzentrale (Hrsg.): *Bericht über die Tätigkeit im Geschäftsjahr 1911/12*, Berlin 1912.
- Deutsche Arbeiterzentrale (Hrsg.): *Bericht über die Tätigkeit im Geschäftsjahr 1912/13*, Berlin 1913.
- Doering-Manteuffel, Karl: *Die rechtlichen Grundlagen für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland*, Bernau bei Berlin 1931.
- Dudley, Kirk: *Europe's Population in the Interwar Years*, New York u. a. 1967 [1946].
- Duncan, Walter (Hrsg.): *International Association for Social Progress: Report of the British Section on „Migration of Workers“*, Hull 1930.
- Dunraven, Earl of: *The Invasion of Destitute Aliens*, in: *The Nineteenth Century and After* 16 (1892), S. 985–1000.
- Eddis, F. E.: *„That Goldheim“. A Spy Story Exposing A Special Danger Resulting From Alien Immigration*, London 1918.
- Ehrenberg, Richard und Gerichtsassessor Gehrke: *Der Kontraktbruch der Landarbeiter als Massen-Erscheinung*, Rostock 1907.

- Ellis Island Oral History Project, in: North American Immigrant Letters, Diaries and Oral Histories, <http://solomon.imld.alexanderstreet.com> [Stand 1. November 2009].
- Interview of Jack Levine by Paul E. Sigris, 9. Juni 1994, Ellis Island Oral History Project, Series EI, Nr. 478, Alexandria 2004.
 - Interview of Dr. Samuel Nelson by Edward Appleborne, 16. Januar 1985, in: Ellis Island Oral Project, Series KECK, Nr. 002, Alexandria 2003.
 - Interview of Stephanie Okunewitch by Edward Appleborne, 10. Februar 1986, Ellis Island Oral History Project, Series AKRF, Nr. 163, Alexandria 2003.
- Engelbrecht, Ernst und Leo Heller: Berliner Razzien, Berlin 1924.
- Ders.: Fünfzehn Jahre Kriminalkommissar. Ernstes und Heiteres aus meiner kriminalistischen Berufsarbeit, Berlin-Schöneberg 1928.
- Ders.: In den Spuren des Verbrechertums. Ein Streifzug durch das großstädtische Verbrechen und seine Schlupfwinkel, Berlin-Schöneberg 1931.
- Engelman, Jan: Moissy Kogan, Amsterdam 1934.
- Epstein, Harry: Bemerkungen für Rechtsanwälte, die Ostjuden vertreten, in: Der Jüdische Student 17 (1920), S. 233f.
- Evans-Gordon, Major W.: The Alien Immigrant, London 1903.
- Ferenczi, Imre: Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker. Ein geschichtlicher Überblick, Jena 1930.
- Fletcher, Muriel E.: Report on an Investigation into the Colour Problem in Liverpool and other Ports, issued by the Liverpool Association for the Welfare of Half-Caste Children, Liverpool 1930.
- Fritsche, Max: Die schwarzen Juden und der jüdische Mädchenhandel: Sensationsroman, Berlin 1893.
- Fritz, Georg: Die Ostjudenfrage. Zionismus & Grenzschluss, München 1915.
- Fyfe, Hamilton H.: The Alien and the Empire, in: The Nineteenth Century and After 57 (1903), S. 414–419.
- Gargas, Sigismund: Das Internationale Passproblem, Den Haag 1927.
- Goldman, Willy: East End My Cradle, London 1988 [1940].
- Granach, Alexander: Da geht ein Mensch. Autobiographischer Roman, Stockholm 1945.
- Gregory, J. W.: The Principles of Migration Restriction, in: Margaret Sanger (Hrsg.): Proceedings of the World Population Conference, London 1927, S. 302–305.
- Hahn, Max: Die amtlichen Bestimmungen über die Ausweisung lästiger Ausländer, Berlin 1927.
- Hausmann, W.: Handbuch betreffend die Melde-, Pass- und Fremdenpolizei, Neuwied am Rhein 1928.
- Henne Am Rhyn, Otto: Prostitution und Mädchenhandel. Neue Enthüllungen aus dem Sklavenleben weißer Frauen und Mädchen, Leipzig 1903.
- Henriques, Henry Straus Quixano: The Law of Aliens and Naturalization, London 1906.
- Hilfsverein der Deutschen Juden (Hrsg.): Zehnter Geschäftsbericht (1911) des Hilfsvereins der Deutschen Juden, Berlin 1912.
- Hübner, Hans (Hrsg.): Lage und Kampf der Landarbeiter im Ostelbischen Preußen, Bd. 1–2, Vaduz 1977.
- Isay, Ernst: Das deutsche Fremdenrecht, Bonn 1923.
- Kaliski, Julius: Mit Ballin unterwegs. Erfahrungen eines russischen Auswanderers, Teil I bis VI, in: Vorwärts, 20. Dezember 1904–10. Januar 1905.
- Kaplun-Kogan, Wladimir Wolf: Die jüdischen Wanderbewegungen in der neuesten Zeit (1880–1914), Bonn 1919.
- Ketchum, John D.: Rulieben. A Prison Camp Society, Toronto 1965.
- Klötzel, Cheskel Z.: Razzia!, in: Neue Jüdische Monatshefte 4 (1919/1920), S. 238–244.
- Kobarg, Werner: Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin-Grunewald 1930.
- Koch, Robert: Die Cholera in Deutschland während des Winters 1892 bis 1893, in: ders.: Gesammelte Werke von Robert Koch, 2. Bd., 1. Teil, Leipzig 1912, S. 207–261.

- Kulischer, Eugen und Alexander Kulischer, *Kriegs- und Wanderzüge. Weltgeschichte als Bevölkerungsbewegung*, Berlin/Leipzig 1932.
- Landa, M. J.: *The Alien Problem and its Remedies*, London 1911.
- Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt (Hrsg.): *Das Genehmigungsverfahren für ausländische landwirtschaftliche Arbeitskräfte*, 2. erw. Aufl., Magdeburg 1926.
- Le Queux, William: *Spies of the Kaiser. Plotting the Downfall of England*, London/Portland 1996 [1909].
- Ders.: *The Invasion of 1910*, London 1906.
- League of Nations. Organisation for Communication and Transit (Hrsg.): *Passport Conference, held at Geneva, May 12th to 18th, 1926. Minutes of the Plenary Meetings of the Conference*, Genf 1926.
- Leonhard, Stephan: *Die Prostitution, ihre hygienische, sanitäre, sittenpolizeiliche und gesetzliche Bekämpfung*, München 1912.
- Locke, John: *Two Treatises of Government. A Critical Edition with an Introduction and Apparatus Criticus by Peter Laslett*, Cambridge 1960.
- Marcan, Peter: *An East London Album*, High Wycombe 1992.
- Metropolitan Police (Hrsg.): *Aliens. Handbook of Regulations*, London 1918.
- Min-Ch'ien T. Z. Tyau: *London Through Chinese Eyes Or My Seven and a Half Years in London*, London 1920.
- Mombert, Paul: *Bevölkerungspolitik nach dem Kriege. Nahrungsspielraum und Volkswachstum in Deutschland*, Tübingen 1916.
- Nabokov, Vladimir: *Erinnerung, sprich. Wiedersehen mit einer Autobiographie*, Reinbek bei Hamburg 1999 [1966].
- Page, Arthur: *War and Alien Enemies*, 2. Aufl., London 1915.
- Peters, Walter: *Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung nach geltendem und zukünftigem Reichsstrafrecht*, Heidelberg 1911.
- Reale, Egidio: *Le Régime des Passeports et la Société des Nations*, Paris 1930.
- Ders.: *Manuel Pratique des Passeports*, Paris 1931.
- Rehbein, Franz: *Das Leben eines Landarbeiters*, hrsg. und mit einem Nachwort von Urs J. Diederich und Holger Rüdel, Hamburg 1985 [1911].
- Rettig, R.: *Quousque tandem*, in: *Quousque Tandem! Illustrierte Zeitschrift für das Kriegsgefangenenlager Knockaloe, Isle of Man* (Oktober 1915), S. 5f.
- Retzlaff, Fritz (Hrsg.): *Polizei-Handbuch zum praktischen Gebrauch für Polizeibeamte*, M.Gladbach/Leipzig 1892.
- Ders. (Hrsg.): *Polizei-Handbuch. Begründet von Fritz Retzlaff, bearbeitet und ergänzt v. Th. Echtermann*, 32. Aufl., Lübeck 1927.
- Rocker, Fermin: *East End. Eine Kindheit in London*, Münster 1993.
- Rocker, Rudolf: *The London Years*, Edinburgh u. a. 2005 [1956].
- Roedenbeck, Martin: *Das polizeiliche Meldewesen in Preußen*, in: *Archiv für Preussisches Staatsrecht* 74 (1930), S. 256.
- Rohmer, Sax: *Yu'han Hee See Laughs*, Leipzig 1933.
- Roth, Joseph: *Juden auf Wanderschaft*, Berlin 1927.
- Sanger, Margaret (Hrsg.): *Proceedings of the World Population Conference, held at the Salle Centrale, Geneva, August 29th to September 3rd, 1927*, London 1927.
- Schidlof, Berthold: *Der Mädchenhandel. Seine Geschichte und sein Wesen*, Berlin 1904.
- Schippel, Max: *Die fremden Arbeitskräfte und die Gesetzgebung der verschiedenen Länder. Materialien für den Stuttgarter Internationalen Kongress. Beilage zur Neuen Zeit* 25 (1906/07), S. 1-63.
- Schmölder, Robert: *Unsere heutige Prostitution*, München 1911.
- Schwartz, Johannes: *Die Ausweisung von Ausländern aus dem Deutschen Reich und aus Preußen. Diss.*, Coburg 1933.
- Sibley, N. W. und Alfred Elias: *The Aliens Act and the Right of Asylum*, London 1906.
- Sladen, Douglas (Hrsg.): *In Ruhleben. Letters from a Prisoner to His Mother*, London 1917.

- Spiropoulos, Ioannes: Ausweisung und Internierung Feindlicher Staatsangehöriger, Leipzig 1922.
- Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. Ergänzt und erläutert durch die amtlichen Materialien der Gesetzgebung und die Rechtssprechung von R. Höinghaus, 8. Aufl., Berlin 1900.
- Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. Textausgabe mit kurzen Anmerkungen und Sachregister, hrsg. von Karl Pannier, 20. Aufl., Leipzig 1912.
- Thomas, Albert: Migration and its Control, in: Margaret Sanger (Hrsg.): Proceedings of the World Population Conference, London 1927, S. 256–301.
- Troup, Edward: The Home Office, London/New York 1925.
- Von Bernhardi, Friedrich: Deutschland und der nächste Krieg, 6. Aufl., Stuttgart/Berlin 1913.
- Von Conta, Walter: Die Ausweisung aus dem Deutschen Reich und aus dem Staat und der Gemeinde in Preußen, Berlin 1904.
- Von Hartmann, Eduard: Der Rückgang des Deutschtums, in: Die Gegenwart, 10. Januar 1885.
- Von Stojentin, Max: Der Vertragsbruch der landwirtschaftlichen Arbeiter in Pommern, in: Zeitschrift für Agrarpolitik 7 (1909), S. 180–194.
- Von Trczinski, Julius: Russisch-polnische und galizische Wanderarbeiter, Berlin 1906.
- Von Wenckstern, Hermann: Landwirtschaftliche Wanderarbeiter in Mecklenburg 1902 und 1906, in: Zeitschrift für Agrarpolitik 4 (1906), S. 422–435.
- Von Wickede, Frederik: Handbuch der Polizei-Verwaltung für den Regierungsbezirk Posen, 2. Aufl., Wiesbaden 1907.
- Ders.: Handbuch der Polizei-Verwaltung für den Regierungsbezirk Posen, Wiesbaden 1898.
- Wagener, Hermann: Der Mädchenhandel, Berlin-Lichterfelde 1911.
- Weber, Max: Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik. Akademische Antrittsrede, in: ders.: Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden 1892–1899, hrsg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Rita Aldenhoff, Tübingen 1993 (Max Weber Gesamtausgabe, Abt. 1, Bd. 4, 2), S. 543–574.
- Weber, Max: Die Lage der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland, 1892, hrsg. von Martin Riesebrodt, Tübingen 1984 (Max Weber Gesamtausgabe, Abt. 1, Bd. 3).
- Weihns, W.: Bordell-Juden und Mädchenhandel: Ergänzung zu der Schrift „Juden-Bordelle“, Berlin 1899.
- Wettig, Erich: Die rechtliche Regelung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Staaten mit Arbeitsmarktregelung, Halle a. d. Saale 1931.
- White, Arnold: The Destitute Alien in Great Britain. A Series of Papers Dealing with the Subject of Foreign Pauper Immigration, London 1892.
- Wilkins, W. H.: The Alien Invasion, London 1892.
- Ders.: The Immigration of Destitute Foreigners, in: The National Review 16 (1890), S. 113–124.
- Wolf, Julius: Nahrungsspielraum und Menschenzahl – Ein Blick in die Zukunft, Stuttgart 1917.
- Wolter, Friedrich: Das Auftreten der Cholera in Hamburg in dem Zeitraume von 1831–1893, mit besonderer Berücksichtigung der Epidemie des Jahres 1892, München 1898.
- Wolzendorff, Kurt: Die polizeiliche Landesverweisung im preußischen Staatsrecht, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 64 (1908), S. 409–423.
- Ders.: Polizei und Prostitution, Tübingen 1911.
- Wood, Walter: The Enemy in Our Midst, London 1906.
- Zangwill, Israel: Children of the Ghetto, London 1909.

4. LITERATUR

- Adler-Rudel, Salomon: Ostjuden in Deutschland, 1880–1940. Zugleich eine Geschichte der Organisationen, die sie betreuten, Tübingen 1959.
- Agamben, Giorgio: Ausnahmezustand, Frankfurt/M. 2004.
- Ders.: Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben, Frankfurt/M. 2002.
- Ders.: Körper ohne Worte. Gegen die biopolitische Tätowierung, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10. Januar 2004.
- Agar, Jon: Modern Horrors: British Identity and Identity Cards, in: Jane Caplan und John Torpey (Hrsg.): Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World, Princeton 2001, S. 101–120.
- Ders.: The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer, London 2003.
- Amenda, Lars: Fremde – Hafen – Stadt. Chinesische Migration und ihre Wahrnehmung in Hamburg 1897–1972, Hamburg 2006.
- Andreas, Peter: Introduction: The Wall after the Wall, in: ders. und Timothy Snyder (Hrsg.): The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham u. a. 2000, S. 1–11.
- Ders. und Timothy Snyder (Hrsg.): The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham u. a. 2000.
- Ansell, Christopher K.: Restructuring Authority and Territoriality, in: ders. und Giuseppe Di Palma (Hrsg.): Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared, Cambridge u. a. 2004, S. 3–18.
- Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus, München/Zürich 1986.
- Aschheim, Steven E.: Brothers and Strangers. The East European Jew in German and German Jewish Consciousness, 1800–1923, London 1982.
- Audoin-Rouzeau, Stéphane und Annette Becker: 14–18, Retrouver la guerre, Paris 2000.
- Bade, Klaus J. (Hrsg.): Arbeiterstatistik zur Ausländerkontrolle: die „Nachweisungen“ der preußischen Landräte über den „Zugang, Abgang und Bestand der ausländischen Arbeiter im preußischen Staate“ 1906–1914, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 24 (1984), S. 163–283.
- Ders.: „Preußengänger“ und „Abwehrpolitik“. Ausländerbeschäftigung, Ausländerpolitik und Ausländerkontrolle auf dem Arbeitsmarkt in Preußen vor dem Ersten Weltkrieg, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 14 (1984), S. 91–162.
- Ders.: Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Wanderung in der Weimarer Republik, in: Michael Stürmer (Hrsg.): Die Weimarer Republik. Belagerte Civitas, Königstein i. Ts. 1980, S. 160–187.
- Ders.: Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.
- Ders.: Land oder Arbeit? Transnationale und interne Migration im deutschen Nordosten vor dem Ersten Weltkrieg, [Habil.-Schrift Erlangen-Nürnberg 1979], Internet-Publikation, Osnabrück 2005.
- Ders.: Politik und Ökonomie der Ausländerbeschäftigung im preußischen Osten 1885–1914. Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes im „Rahmen der preußischen Abwehrpolitik“, in: Hans-Jürgen Puhle und Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.): Preußen im Rückblick, Göttingen 1980, S. 273–299.
- Ders.: Transatlantic Emigration and Continental Immigration: The German Experience Past and Present, in: ders. (Hrsg.): Population, labour and migration in 19th- and 20th century Germany, Leamington Spa u. a. 1987, S. 135–162.
- Ders.: Transnationale Migration und Arbeitsmarkt im Kaiserreich. Vom Agrarstaat mit starker Industrie zum Industriestaat mit starker agrarischer Basis, in: Toni Pierenkemper und Richard Tilly (Hrsg.): Historische Arbeitsmarktforschung: Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft, Göttingen 1982, S. 182–211.

- Ders.: Vom Auswanderungsland zum „Arbeitseinfuhrland“: kontinentale Zuwanderung und Ausländerbeschäftigung in Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.): *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, 2. Aufl., Ostfildern 1985, Bd. 2, S. 433–485.
- Baldwin, Peter: *Contagion and the State in Europe: 1830–1930*, Cambridge 1999.
- Barfuss, Karl Marten: „Gastarbeiter“ in Nordwestdeutschland, 1884–1918, Bremen 1986.
- Baron, Nick und Peter Gatrell: Forum: Population Movements and Population Politics from World War I to World War II. Population Displacement, State-Building, and Social Identity in the Lands of the Former Russian Empire, 1917–23, in: *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History* 4 (2003), S. 51–100.
- Bashford, Alison und Claire Hooker (Hrsg.): *Contagion. Historical and Cultural Studies*, London/New York 2001.
- Dies.: *Imperial Hygiene: A Critical History of Colonialism, Nationalism and Public Health*, Basingstoke 2004.
- Bauerkämper, Arnd: Die „radikale Rechte“ in Großbritannien. Nationalistische, antisemitische und faschistische Bewegungen vom späten 19. Jahrhundert bis 1945, Göttingen 1991.
- Bauman, Zygmunt: *Dialektik der Ordnung. Die Moderne und der Holocaust*, Hamburg 1992.
- Ders.: *Postmodernity and its Discontents*, Cambridge/Oxford 1997.
- Bayly, Christopher A.: *The Birth of the Modern World, 1870–1914. Global Connections and Comparisons*, Malden u. a. 2004.
- Becker, Annette: *Oubliés de la Grande Guerre. Humanitaire et culture de guerre 1914–1918. Populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Paris 1998.
- Berger, Julius: *Jüdische Arbeiter im Kriege. Ein Beitrag zur Arbeitsvermittlung unter Juden*, Berlin 1919.
- Berrol, Selma: *East Side/East End. Eastern European Jews in London and New York, 1870–1920*, Westport/London 1994.
- Besteck, Eva: Die trügerische „First Line of Defence“. Zum deutsch-britischen Wettrüsten vor dem Ersten Weltkrieg, Freiburg i. Br./Berlin 2006.
- Bickelmann, Hartmut: *Deutsche Überseeauswanderung in der Weimarer Zeit*, Wiesbaden 1980.
- Biersteker, Thomas J. und Cynthia Weber: *The Social Construction of State Sovereignty*, in: dies. (Hrsg.): *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge 1996, S. 1–21.
- Bird, John C.: *Control of Enemy Alien Civilians in Great Britain, 1914–1918*, New York/London 1986.
- Black, Gerry: Cohen, Israel (1879–1961), in: *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford 2004, <http://www.oxforddnb.com/view/article/57107> [Stand 1. November 2009].
- Blackbourn, David und Geoff Eley: *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1848*, Frankfurt/M. u. a. 1980.
- Blank, Inge: „...nirgends eine Heimat, aber Gräber auf jedem Friedhof“: Ostjuden in Kaiserreich und Weimarer Republik, in: Klaus J. Bade (Hrsg.): *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München 1992, S. 324–332.
- Böcker, Anita (Hrsg.): *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam 1998.
- Bommes, Michael und Jost Halfmann: Einführung. Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat, in: dies. (Hrsg.): *Migrationen in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, Osnabrück 1998, S. 9–45.
- Ders.: *Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten*, in: Jörg Alt und ders. (Hrsg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden 2006, S. 95–116.

- Bonzon, Thierry: The Labour Market and Industrial Mobilization, 1915–1917, in: Jay M. Winter und Jean-Louis Robert (Hrsg.), *Capital Cities at War*. Paris, London, Berlin 1914–1919, Cambridge 1997, S. 164–195.
- Bredbenner, Candice Lewis: *A Nationality of Her Own*. Women, Marriage and the Law of Citizenship, Berkeley 1998.
- Briese, Olaf: *Angst in den Zeiten der Cholera*, Bd. 1–4, Berlin 2003.
- Bright Jones, Elizabeth: Landwirtschaftliche Arbeit und weibliche Körper in Deutschland 1918–1933, in: Beate Binder u. a. (Hrsg.): *Ort. Arbeit. Körper. Ethnographie Europäischer Modernen*, New York u. a. 2005, S. 469–476.
- Dies.: The Gendering of the Postwar Agricultural Labor Shortage in Saxony, 1918–1925, in: *Central European History* 32 (1999), S. 311–329.
- Brochmann, Grete und Tomas Hammar (Hrsg.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford/New York 1999.
- Dies.: The Mechanisms of Control, in: dies. und Tomas Hammar (Hrsg.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford/New York 1999, S. 1–28.
- Brocke, Michael u. a. (Hrsg.): *Zur Geschichte der Juden in Ost- und Westpreußen*, Hildesheim 2000.
- Brubaker, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge 1992.
- Brundage, Anthony: *The English Poor Laws, 1700–1930*, Basingstoke u. a. 2002.
- Budde, Gunilla/Sebastian Conrad/Oliver Janz (Hrsg.): *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006.
- Bugnion, François: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, 2. Aufl., Genf 2000.
- Burchell, Graham/Colin Gordon/Peter Müller (Hrsg.): *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, London u. a. 1991.
- Bush, Julia: *Behind the Lines. East London Labour 1914–1919*, London 1984.
- Byrne, David: Class, Race and Nation. The Politics of the „Arab Issue“ in South Shields, 1919–1939, in: *Immigrants and Minorities* 13 (1994), S. 89–103.
- Caestecker, Frank: *Alien Policy in Belgium, 1840–1940. The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York/Oxford 2000.
- Ders.: The Changing Modalities of Regulation in International Migration within Continental Europe, 1870–1940, in: Anita Böcker (Hrsg.): *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam 1998, S. 73–98.
- Ders.: The Transformation of Nineteenth-Century West European Expulsion Policy, 1880–1914, in: Andreas Fahrmeir/Olivier Faron/Patrick Weil (Hrsg.): *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York/Oxford 2003, S. 120–137.
- Caplan, Jane und John Torpey (Hrsg.): *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton 2001.
- Caporaso, James A. und Joseph Jupille: Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order, in: Christopher K. Ansell und Giuseppe Di Palma (Hrsg.): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge u. a. 2004, S. 67–89.
- Cesarani, David und Mary Fulbrook (Hrsg.): *The Changing Character of Citizenship and Nationality in Britain*, London 1996.
- Ders.: An Alien Concept? The Continuity of Anti-Alienism in British Society before 1940, in: ders. und Tony Kushner (Hrsg.): *The Internment of Aliens in Twentieth Century Britain*, London 1993, S. 25–53.
- Ders.: Anti-Alienism in England After the First World War, in: *Immigrants and Minorities* 6 (1987), S. 5–29.
- Ders.: The Jews in Britain during the First World War. An Embattled Minority, *Immigrants and Minorities* 8 (1989), S. 61–88.

- Cohen, Robin: *Shaping the Nation, Excluding the Other: The Deportation of Migrants from Britain*, in: Jan Lucassen und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S.351–373.
- Conrad, Christoph und Sebastian Conrad (Hrsg.): *Die Nation schreiben. Geschichtswissenschaft im internationalen Vergleich*, Göttingen 2002.
- Conrad, Sebastian: *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich*, München 2006.
- Ders. und Jürgen Osterhammel (Hrsg.): *Das Kaiserreich transnational: Deutschland in der Welt 1871–1914*, Göttingen 2004.
- Ders. und Shalini Randeria (Hrsg.): *Jenseits des Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M. 2002.
- Constantine, Simon: *Migrant Labor in the German Countryside: Agency and Protest, 1890–1923*, in: *Labor History* 47 (2006), S.319–341.
- Cornelißen, Christoph: *Europäische Kolonialherrschaft im Ersten Weltkrieg*, in: Wolfgang Kruse (Hrsg.): *Eine Welt von Feinden. Der Große Krieg 1914–1918*, Frankfurt/M. 1997, S.43–54.
- Cornelius, Wayne A./Philip L. Martin/James F. Hollifield: *Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control*, in: dies. (Hrsg.): *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994, S.3–42.
- Cott, Nancy F.: *Public Vows. A History of Marriage and the Nation*, Cambridge/London 2000.
- Cox, Kevin R.: *Political Geography. Territory, State, and Society*, Oxford/Malden 2002.
- Cresswell, Yvonne: *Behind the Wire: the Material Culture of Civilian Internment on the Isle of Man in the First World War*, in: Richard Dove (Hrsg.): *„Totally Un-English“? British Internment of „Enemy Aliens“ in Two World Wars*, Amsterdam/New York 2005, S.45–62.
- Cronin, James E.: *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London/New York 1991.
- De Hart, Betty: *Onbezonnen Vrouwen. Gemengde Relaties in het Nationaliteitsrecht en het nationaliteitsrecht en her vreemdelingenrecht*, Amsterdam 2003.
- Dean, Mitchell: *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London/New Delhi 1999.
- Defries, Harry: *Conservative Party Attitudes to Jews, 1900–1950*, London/Portland 2001.
- Del Fabbro, René: *Transalpin. Italienische Arbeitswanderung nach Süddeutschland im Kaiserreich 1870–1918*, Osnabrück 1996.
- Dettke, Barbara: *Die asiatische Hydra. Die Cholera von 1830/31 in Berlin und den preußischen Provinzen Posen, Preußen und Schlesien*, Berlin/New York 1995.
- Dinwiddy, J. R.: *The Use of the Crown's Power of Deportation Under the Aliens Act, 1793–1826*, in: *Bulletin of the Institute of Historical Research* 41 (1968), S.193–211.
- Donnan, Hastings und Thomas M. Wilson: *Borders. Frontiers of Identity, Nation and State*, Oxford/New York 1999.
- Dove, Richard (Hrsg.): *„Totally Un-English“? Britain's Internment of „Enemy Aliens“ in Two World Wars*, Amsterdam/New York 2005.
- Drnovšek, Marjan: *Ljubljana and Emigrant Agencies at the Beginning of the Twentieth Century*, in: *AEMI Journal* 2003 [E-Journal], S.1–11.
- Dummett, Ann und Andrew Nicol: *Subjects, Citizens, Aliens and Others. Nationality and Immigration Law*, London 1990.
- Edkins, Jenny und Veronique Pin-Fat: *The Subject of the Political*, in: Jenny Edkins/Nalini Persram/Véronique Pin-Fat (Hrsg.): *Sovereignty and Subjectivity*, London 1999, S.1–18.
- Eisfeld, Jens: *Die Scheinehe in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert*, Tübingen 2005.
- Elliot, Rosemary: *An Early Experiment in National Identity Cards: The Battle Over Registration in the First World War*, in: *Twentieth Century British History* 17 (2006), S.145–176.

- Elsner, Lothar und Joachim Lehmann: *Ausländische Arbeiter unter dem deutschen Imperialismus. 1900 bis 1985*, Berlin 1988.
- Ders.: Belgische Zwangsarbeiter in Deutschland während des Ersten Weltkriegs, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 24 (1976), S. 1256–1267.
- Ders.: Die ausländischen Arbeiter in der Landwirtschaft der östlichen und mittleren Gebiete des deutschen Reiches während des 1. Weltkrieges. Ein Beitrag zur Geschichte der preußisch-deutschen Politik, Diss. Rostock 1961.
- Ders.: Liberale Arbeiterpolitik oder Modifizierung der Zwangsarbeiterpolitik? Zur Diskussion und zu den Erlassen über die Behandlung polnischer Landarbeiter in Deutschland 1916/17, in: *Jahrbuch für Geschichte der sozialistischen Länder Europas* 22 (1978), S. 85–105.
- Ders.: Zur Lage und zum Kampf der polnischen Arbeiter in der deutschen Landwirtschaft während des ersten Weltkrieges, in: Fritz Klein (Hrsg.): *Politik im Krieg 1914–1918. Studien zur Politik der deutschen herrschenden: Klassen im ersten Weltkrieg*, Berlin 1964, S. 167–188.
- Englander, David: *Poverty and Poor Law Reform in 19th Century Britain, 1834–1914. From Chadwick to Booth*, London/New York 1998.
- Espagne, Michael: Sur les limites du comparatisme en histoire culturelle, in: *Genèses* 17 (1994), S. 112–121.
- Evans, Neil: Across the Universe: Racial Violence and the Post-War Crisis in Imperial Britain, 1919–25, in: *Immigrants and Minorities* 13 (1994), S. 59–88.
- Ders.: Regulating the Reserve Army: Arabs, Blacks and the Local State in Cardiff, 1919–45, in: *Immigrants and Minorities* 4 (1985), S. 86–106.
- Evans, Nicholas J.: Indirect Passage from Europe, in: *Journal of Maritime Research* (2001) [E-Journal], S. 1–16.
- Evans, Richard J.: *Death in Hamburg: Society and Politics in the Cholera Years, 1830–1910*, Oxford 1987.
- Ders.: *Tales from the German Underworld. Crime and Punishment in the Nineteenth Century*, New Haven/London 1998.
- Fahrmeir, Andreas/Olivier Faron/Patrick Weil (Hrsg.): *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York/Oxford 2003.
- Ders.: *Citizens and Aliens. Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789–1870*, New York/Oxford 2000.
- Ders.: From Economics to Ethnicity and Back: Reflections on Emigration Control in Germany, 1800–2000, in: Nancy L. Green und François Weil (Hrsg.), *Citizenship and Those Who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation*, Urbana/Chicago 2007, S. 176–191.
- Ders.: Law and Practice: Problems in Researching the History of Migration Controls, in: ders./Olivier Faron/Patrick Weil (Hrsg.): *Migration Control in the North Atlantic World*, New York/Oxford 2003, S. 301–315.
- Ders.: Nineteenth-Century German Citizenships: A Reconsideration, in: *The Historical Journal* 40 (1997), S. 721–752.
- Feldman, David: *Englishmen and Jews. Social Relations and Political Culture, 1840–1914*, New Haven/London 1994.
- Ders.: L'immigration, les immigrés et l'état en Grande-Bretagne aux XIX^e et XX^e siècles, in: *Le Mouvement Social* 188 (1999), S. 43–60.
- Ders.: Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State, in: *Transactions of the Royal Historical Society* 13 (2003), S. 79–104.
- Ders.: The Importance of Being English. Jewish Immigration and the Decay of Liberal England, in: ders. und Gareth Stedman Jones (Hrsg.): *Metropolis London. Histories and Representations since 1800*, London/New York 1989, S. 56–84.
- Feldman, Gerald D.: *The Great Disorder: Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924*, New York/Oxford 1993.

- Ferguson, Niall: *Der falsche Krieg. Der Erste Weltkrieg und das 20. Jahrhundert*, 2. Aufl., Stuttgart 1999.
- Fishman, William J.: *The Condition of East End Jewry in 1888. Reflections in Retrospect*, London 1986.
- Föllmer, Moritz: *Die Verteidigung der bürgerlichen Nation. Industrielle und hohe Beamte in Deutschland und Frankreich 1900–1930*, Göttingen 2002.
- Forberg, Martin: *Ausländerbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und gewerkschaftliche Sozialpolitik. Das Beispiel der Freien Gewerkschaften zwischen 1890 und 1918*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 27 (1987), S. 51–81.
- Foucault, Michel: *Analytik der Macht*, Frankfurt/M. 2005.
- Ders.: *Geschichte der Gouvernementalität*, Bd. 1: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Vorlesung am Collège de France 1977–1978, hrsg. von Michel Sennelart, Frankfurt/M. 2004.
- Ders.: *Sexualität und Wahrheit*, Bd. 1: *Der Wille zum Wissen*, Frankfurt/M. 1977.
- Ders.: *The Birth of Biopolitics*, in: ders.: *Ethics, Subjectivity and Truth*, Bd. 1, hrsg. v. Paul Rabinow, London 1994, S. 73–79.
- François, Etienne/Jörg Seifarth/Bernhard Struck: *Einleitung. Grenzen und Grensräume: Erfahrungen und Konstruktionen*, in: dies. (Hrsg.): *Die Grenze als Raum, Erfahrung und Konstruktion: Deutschland, Frankreich und Polen vom 17. bis zum 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M. u. a. 2007, S. 7–29.
- Fraser, Derek: *The Evolution of the British Welfare State*, 3. Aufl., London 2003.
- French, David: *Spy-Fever in Britain, 1900–1915*, in: *Historical Journal* 21 (1978), S. 355–370.
- Frevert, Ute: *Überschrittene Grenzen. Bericht von einer Einreise in die USA*, *Süddeutsche Zeitung*, 27. Januar 2004.
- Fryer, Peter: *Staying Power. The History of Black People in Britain*, London/Sydney 1984.
- Gabaccia, Donna R.: *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi*, Torino 2003.
- Gainer, Bernard: *The Alien Invasion: The Origins of the Aliens Act of 1905*, London 1972.
- Gammerl, Benno: *Untertanen, Staatsbürger und Andere. Der Umgang mit ethnischer Heterogenität im Britischen Weltreich und im Habsburgerreich, 1867–1918*, Göttingen 2009 [im Druck].
- Gardner, Martha: *The Qualities of a Citizen. Women, Immigration and Citizenship, 1870–1965*, Princeton/Oxford 2005.
- Garrard, John A.: *The English and Immigration 1880–1910*, London/New York/Toronto 1971.
- Gartner, Lloyd P.: *East European Jewish Migration: Germany and Britain*, in: Michael Brenner und Werner E. Mosse (Hrsg.): *Two Nations. British and German Jews in Comparative Perspective*, Tübingen 1999, S. 117–133.
- Ders.: *The Jewish Immigrant in England, 1870–1914*, 3. Aufl., London/Portland 2001 [1960].
- Gast, Uriel: *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die Eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933*, Zürich 1997.
- Geppert, Alexander und Andreas Mai: *Vergleich und Transfer im Vergleich*, in: *Comparativ* 10 (2000), S. 95–111.
- Geulen, Christian: *Wahlverwandte. Rassendiskurs und Nationalismus im späten 19. Jahrhundert*, Hamburg 2004.
- Giddens, Anthony: *The Nation-State and Violence*, Berkeley/Los Angeles 1987.
- Goffman, Erving: *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, London u. a. 1963.
- Gordon, Colin: *Governmental Rationality: An Introduction*, in: Graham Burchell/Colin Gordon/Peter Müller (Hrsg.) *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, London u. a. 1991, S. 1–52.

- Gordon, Paul: Policing Immigration. Britain's Internal Controls, London/Sydney 1985.
- Gosewinkel, Dieter: Einbürgern und Ausschließen: die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2001.
- Ders.: Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit, in: *Geschichte und Gesellschaft* 21 (1995), S. 533–556.
- Green, Joseph: A Social History of the Jewish East End in London 1914–1939. A Study of Life, Labour and Liturgy, New York 1991.
- Green, Nancy L. (Hrsg.): Jewish Workers in the Modern Diaspora, Berkeley u.a. 1998.
- Dies. und François Weil (Hrsg.): Citizenship and Those Who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation, Urbana/Chicago 2007.
- Dies.: The Comparative Method and Poststructural Structuralism: New Perspectives for Migration Studies, in: Jan Lucassen und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S. 57–72.
- Groebner, Valentin: Der Schein der Person. Steckbrief, Ausweis und Kontrolle im Europa des Mittelalters, München 2004.
- Gullace, Nicoletta F.: Sexual Violence and Family Horror: British Propaganda and International Law during the First World War, in: *American Historical Review* 102 (1997), S. 714–747.
- Hagen, William W.: Germans, Poles, and Jews. The Nationality Conflict in the Prussian East, 1772–1914, Chicago/London 1980.
- Hahn, Sylvia/Andrea Komlosy/Ilse Reiter (Hrsg.): Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung in Europa, 16.–20. Jahrhundert, Innsbruck u.a. 2006.
- Harris, Bernard: The Origins of the British Welfare State. Society, State and Social Welfare in England and Wales, 1800–1945, Basingstoke u.a. 2004.
- Hartmann, Stefan: Die jüdische Bevölkerung in Ostpreußen von der Emanzipation bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs, in: Gottfried Rhode (Hrsg.): *Juden in Ostmitteleuropa. Von der Emanzipation bis zum Ersten Weltkrieg*, Marburg 1989, S. 23–49.
- Haupt, Heinz-Gerhard und Jürgen Kocka: Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung, in: dies. (Hrsg.): *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, Frankfurt/M. 1996, S. 9–43.
- Ders.: Historische Komparatistik in der internationalen Geschichtsschreibung, in: Gunilla Budde/Sebastian Conrad/Oliver Janz (Hrsg.): *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006, S. 137–149.
- Heid, Ludger: „Die Juden sollen ruhig verbrennen“. Ostjuden im Konzentrationslager Stargard (1921), in: Margret Heitmann und Julius H. Schoeps (Hrsg.): „Halte fern dem ganzen Lande jedes Verderben“. *Geschichte und Kultur der Juden in Pommern*, Hildesheim u.a. 1995, S. 401–428.
- Ders.: Maloche – nicht Mildtätigkeit. Ostjüdische Arbeiter in Deutschland 1914–1923, Hildesheim u.a. 1995.
- Heindl, Waltraud und Edith Saurer (Hrsg.): Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867, Wien 2000.
- Hengsbach, Arne: Station der „Europamüden“: die Geschichte des Auswandererbahnhofs Ruhleben, in: *Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Berlins* 70 (1974), S. 420–429.
- Henkes, Barbara: Heimat in Holland. Duitse dienstmeisjes, 1920–1950, Amsterdam 1995.
- Hennock, E. P.: The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914, Cambridge 2007.
- Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, Bonn 2003 [2001].
- Ders.: Zwangsarbeit als Lernprozeß. Zur Beschäftigung ausländischer Arbeiter in der westdeutschen Industrie im Ersten Weltkrieg, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 24 (1984), S. 285–304.

- Herbst, Ludolf: Komplexität und Chaos. Grundzüge einer Theorie der Geschichte, München 2004.
- Higgs, Edward: The Information State in England. The Central Collection of Information on Citizens since 1500, Basingstoke 2004.
- Ders.: Life, Death and Statistics: Civil Registration, Censuses and the Work of the General Register Office, 1836–1952, Hatfield 2004.
- Hinz, Uta: Gefangen im Großen Krieg. Kriegsgefangenschaft in Deutschland 1914–1921, Essen 2006.
- Hochberg, Severin A.: The Repatriation of Eastern European Jews from Great Britain, 1881–1914, in: *Jewish Social Studies*, 50 (1988), S. 49–62.
- Hoerder, Dirk: Changing Paradigms in Migration History: From „To America“ to World-wide Systems, in: *Canadian Review of American Studies* 24 (1994), S. 105–126.
- Ders.: *Cultures in Contact. World Migrations in the Second Millennium*, Durham, NC 2002.
- Ders.: The Traffic of Emigration via Bremen/Bremerhaven: Merchants' Interests, Protective Legislation, and Migrants' Experiences, in: *American Ethnic History* 13 (1993), S. 68–101.
- Holert, Tom und Mark Terkessidis: Was bedeutet Mobilität?, in: *Kölnerischer Kunstverein* (Hrsg.): *Projekt Migration*, Köln 2005, S. 98–107.
- Hollifield, James F.: Ideas, Institutions, and Civil Society. On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies, in: *IMIS-Beiträge* 10 (1999), S. 57–90.
- Holmes, Colin : *John Bull's Island. Immigration and British Society, 1871–1971*, London 1988.
- Ders.: *A Tolerant Country? Immigrants, Refugees and Minorities in Britain*, London/Boston 1991.
- Hong, Young-Sun: *Welfare, Modernity, and the Weimar State, 1919–1933*, Princeton 1998.
- Hurwitz, Samuel J.: *State Intervention in Great Britain. A Study of Economic Control and Social Response, 1914–1919*, New York 1949.
- Jahr, Christoph: Zivilisten als Kriegsgefangene. Die Internierung von „Feindstaaten-Ausländern“ in Deutschland während des Ersten Weltkrieges am Beispiel des „Engländerlagers“ Ruhleben, in: Rüdiger Overmanns (Hrsg.): *In der Hand des Feindes. Kriegsgefangenschaft von der Antike bis zum Zweiten Weltkrieg*, Köln u. a. 1999, S. 297–321.
- Just, Michael: Ost- und südosteuropäische Amerikawanderung 1881–1914. Transitprobleme in Deutschland und Aufnahme in den Vereinigten Staaten, Stuttgart 1988.
- Kadish, Sharman: *Bolsheviks and British Jews. The Anglo-Jewish Community, Britain and the Russian Revolution*, London 1992.
- Kaelble, Hartmut und Jürgen Schriewer (Hrsg.): *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M./New York 2003.
- Ders.: *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1999.
- Kahrs, Horst: Verstaatlichung der polnischen Arbeitsmigration nach Deutschland in der Zwischenkriegszeit. Menschenschmuggel und Massenabschiebungen als Kehrseite des nationalisierten Arbeitsmarktes, in: Eberhard Jungfer und Christoph Dieckmann (Hrsg.): *Arbeitsmigration und Flucht*, Göttingen 1993, S. 130–194.
- Kipp, Angelika: *Jüdische Arbeits- und Berufsfürsorge in Deutschland 1900–1933*, Berlin 1999.
- Klein, Michael B.: *Zwischen Reich und Region. Identitätsstrukturen im Deutschen Kaiserreich (1871–1918)*, Stuttgart 2005.
- Kleßmann, Christoph: Integration und Subkultur nationaler Minderheiten: das Beispiel der „Ruhrpolen“ 1870–1939, in: Klaus J. Bade (Hrsg.): *Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland* S. 486–505.
- Ders.: *Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet 1870–1945. Soziale Integration und nationale Subkultur einer Minderheit in der deutschen Industriegesellschaft*, Göttingen 1978.

- Kocka, Jürgen: Asymmetrical Historical Comparison: The Case of the German *Sonderweg*, in: *History and Theory* 38 (1999), S. 40–50.
- König, Mareike: „Bonnes à tout faire“: Deutsche Dienstmädchen in Paris im 19. Jahrhundert, in: dies. (Hrsg.): *Deutsche Handwerker, Arbeiter und Dienstmädchen in Paris. Eine vergessene Migration im 19. Jahrhundert*, München 2003, S. 69–92.
- Kösters-Kraft, Michael: Großbaustelle und Arbeitswanderung. Niederländer beim Bau des Dortmund-Ems-Kanals 1892–1900, Osnabrück 2000.
- Kraut, Alan M.: *Silent Travelers: Germs, Genes, and the „Immigrant Menace“*, Baltimore u. a. 1995.
- Kurlander, Eric: The Rise of Völkisch-Nationalism and the Decline of German Liberalism: A Comparison of Liberal Political Cultures in Schleswig-Holstein and Silesia 1912–1924, in: *European Review of History* 9 (2002) S. 23–36.
- Kury, Patrick: *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945*, Zürich 2003.
- Ders./Barbara Lüthi/Simon Erlanger: *Grenzen setzen. Vom Umgang mit Fremden in der Schweiz und den USA (1890–1950)*, Köln u. a. 2005.
- Kushner, Tony: Comparing Antisemitisms: A Useful Exercise?, in: Michael Brenner und Werner E. Mosse (Hrsg.): *Two Nations. British and German Jews in Comparative Perspective*, Tübingen 1999, S. 91–109.
- Ders.: Local Heroes: Belgian Refugees in Britain during the First World War, in: *Immigrants and Minorities* 18 (1999), S. 1–28.
- Lahav, Gallya und Virginie Guiraudon (Hrsg.): *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, *West European Politics* 29 (2006) (Special Issue).
- Dies. und Virginie Guiraudon: Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes, in: dies. (Hrsg.): *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, *West European Politics* 29 (2006) (Special Issue), S. 201–223.
- Landwehr, Rolf: Die Ostjudenfürsorge in Berlin, in: Georg Heuberger (Hrsg.): *ZEDAKA: Jüdische Sozialarbeit im Wandel der Zeit. 75 Jahre Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland 1917–1992*, Frankfurt/M. 1992, S. 93–113.
- Lane, Thomas: The Political Imperatives of Bureaucracy and Empire: The Case of the Coloured Alien Seamen Order, 1925, in: *Immigrants and Minorities* 13 (1994), S. 104–129.
- Large, David Clay: „Out with the Ostjuden“: The Scheunenviertel Riots in Berlin, November 1923, in: Christhard Hoffmann/Werner Bergmann/Helmut Walser Smith (Hrsg.): *Exclusionary Violence. Antisemitic Riots in Modern German History*, Ann Arbor 2002.
- Leidinger, Barbara: Auswanderergeschäft und Gesundheitspolitik – Auswandererkontrollen in der Allgemeinen Krankenanstalt Bremen um 1900, in: Jörg Vögele und Wolfgang Woelk (Hrsg.): *Stadt, Krankheit und Tod. Geschichte der städtischen Gesundheitsverhältnisse und Epistemologischen Transition (vom 18. bis ins frühe 20. Jahrhundert)*, Berlin 2000, S. 383–397.
- Lemke, Thomas: *Gouvernementalität und Biopolitik*, Wiesbaden 2007.
- Liedtke, Rainer: *Jewish Welfare in Hamburg and Manchester, c. 1850–1914*, Oxford 1998.
- Lipman, Vivian David: *A Century of Social Service, 1859–1959. The Jewish Board of Guardians*, London 1959.
- Dies.: *Social History of the Jews in England, 1850–1950*, London 1954.
- Little, Kenneth: *Negroes in Britain: A Study of Racial Relations in English Society*, London 1948.
- Lorenz, Chris: Comparative Historiography: Problems and Perspectives, in: *History and Theory* 38 (1999), S. 25–39.
- Lowe, Rodney: *Adjusting to Democracy. The Role of the Ministry of Labour in British Politics, 1916–1939*, Oxford 1986.
- Lucassen, Jan und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997.

- Lucassen, Leo/David Feldman/Jochen Oltmer (Hrsg.): *Paths of Integration. Migrants in Western Europe (1880–2004)*, Amsterdam 2006.
- Ders.: *A Many-Headed Monster: The Evolution of the Passport System in the Netherlands and Germany in the Long Nineteenth Century*, in: Jane Caplan und John Torpey (Hrsg.): *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton 2001, S.235–255.
- Ders.: *Administrative into Social Control: the Aliens Police and Foreign Female Servants in the Netherlands, 1918–40*, in: *Social History* 27 (2002), S.327–342.
- Ders.: *Eternal Vagrants? State Formation, Migration, and Travelling Groups in Western Europe, 1350–1914*, in: Jan Lucassen und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S.225–251.
- Ders.: *The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880–1920)*, in: Anita Böcker (Hrsg.): *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam 1998, S.45–72.
- Ders.: *Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700–1945*, Köln u.a. 1996.
- Lüdtke, Alf: *Eigen-Sinn. Fabrikalltag, Arbeitererfahrung und Politik vom Kaiserreich bis in den Faschismus*, Hamburg 1993.
- Lunn, Kenneth: *Race Relations or Industrial Relations? Race and Labour in Britain, 1880–1950*, in: ders. (Hrsg.): *Race and Labour in Twentieth Century Britain*, London 1985, S.1–29.
- Ders.: *Immigration and Reaction in Britain, 1880–1950: Rethinking the „Legacy of Empire“*, in: Jan Lucassen und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S.335–349.
- Ders.: *The Seamen's Union and „Foreign“ Workers on British and Colonial Shipping, 1890–1939*, in: *Bulletin for the Study of Labour History* 53 (1988), S.5–13.
- Lyon, David: *Under My Skin: From Identification Papers to Body Surveillance*, in: Jane Caplan und John Torpey (Hrsg.): *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton 2001, S.291–310.
- MacRaid, Donald: *Die Ethnie verschwindet nicht: Die Iren in Großbritannien im neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhundert*, in: Karen Schönwalder und Imke Sturm-Martin (Hrsg.): *Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung: Einwanderung und Integration vom 18. bis zum 20. Jahrhundert*, Berlin 2001, S.91–111.
- Maier, Charles S.: *Consigning the Twentieth Century to History: Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *The American Historical Review* 105 (2000), S.807–831.
- Mann, Bernhard: *Zwischen Hegemonie und Partikularismus. Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen 1867–1918*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.): *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983, S.76–89.
- Mann, Michael: *Geschichte der Macht. Die Entstehung von Klassen und Nationalstaaten*, hrsg. von Heinrich Haferkamp und Wolfgang Knöble, Frankfurt/M./New York 1998.
- Ders.: *The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results*, in: *Archives Européennes de Sociologie* 25 (1984), S.185–213.
- Ders.: *The Sources of Social Power, Bd.2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914*, Cambridge 1993.
- Manz, Stefan: *Migranten und Internierte. Deutsche in Glasgow, 1864–1918*, Wiesbaden 2003.
- Marenbach, Ulrich: *Die informationellen Beziehungen zwischen Meldebehörde und Polizei in Berlin*, Berlin 1995.
- Markel, Howard: *Quarantine! East European Jewish Immigrants and the New York City Epidemics of 1892*, Baltimore/London 1997.
- Marrus, Michaël Robert: *Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin 1999.

- Marschalek, Peter: Bevölkerungsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1984.
- Marshall, Thomas H.: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M./New York 1992 [1949].
- Martellini, Amoreno: Researching Emigration Agents: the Case of Italy, in: AEMI Journal 2003 [E-Journal], S. 1-9.
- Maurer, Trude: Medizinalpolizei und Antisemitismus. Die deutsche Politik der Grenzsperrung gegen Ostjuden im Ersten Weltkrieg, Jahrbücher für Geschichte Osteuropas 33 (1985), S. 205-230.
- Dies.: Ostjuden in Deutschland 1918-1933, Tübingen 1985.
- McClintock, Anne: Imperial Leather: Race, Gender and Sexuality in the Colonial Contest, New York/London 1995.
- McKeown, Adam: Global Migration, 1846-1940, in: Journal of World History 15 (2007), S. 155-189.
- Mergel, Thomas: Transnationale Mobilität, Integration und Herkunftsbewusstsein: Migration und europäisches Selbstverständnis im 19. und 20. Jahrhundert, in: Hartmut Kaelble und Martin Kirsch (Hrsg.): Selbstverständnis und Gesellschaft der Europäer. Aspekte der sozialen und kulturellen Europäisierung im späten 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 2008, S. 251-297.
- Middell, Matthias: Kulturtransfer und Historische Komparatistik – Thesen zu ihrem Verhältnis, in: Comparativ 10 (2000), S. 7-41.
- Minderhoud, Paul: Regulation of Migration, in: Anita Böcker (Hrsg.): Regulation of Migration. International Experiences, Amsterdam 1998, S. 7-24.
- Moloney, Deirdre M.: Women, Sexual Morality, and Economic Dependency in Early U.S. Deportation Policy, in: Journal of Women's History 18 (2006), S. 95-122.
- Money, Jeannette: Fences and Neighbors. The Political Geography of Immigration Control, Ithaca/London 1999.
- Moran, Michael: The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation, Oxford 2003.
- Morandi, Elia: Italiener in Hamburg. Migration, Arbeit und Alltagsleben vom Kaiserreich bis zur Gegenwart, Bern u. a. 2004.
- Morawska, Ewa: Labor Migrations of Poles in the Atlantic World Economy, 1880-1914, in: Comparative Studies in Society and History 31 (1989), S. 237-272.
- Mühlbauer, Holger: Kontinuitäten und Brüche in der Entwicklung des deutschen Einwohnermeldewesens: historisch-juridische Untersuchung am Beispiel Berlins, Frankfurt/M./Berlin 1995.
- Müller, Sven Oliver: Die Nation als Waffe und Vorstellung. Nationalismus in Deutschland und Großbritannien im Ersten Weltkrieg, Göttingen 2002.
- Ders.: Recht und Rasse. Die Ethnisierung von Staatsangehörigkeit und Nationsvorstellungen in Großbritannien im Ersten Weltkrieg, in: Geschichte und Gesellschaft 30 (2004), S. 379-403.
- Nathans, Eli: The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism, Oxford/New York 2004.
- Ders.: Rezension zu Andreas Fahrmeir, Citizens and Aliens: Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789-1870, H-German, H-Net Reviews (2003), <http://www.h-net.org/reviews/showrev.cgi?path=38191059590170> [Stand 1. November 2009].
- Neubach, Helmut: Die Ausweisungen von Polen und Juden aus Preußen 1885/86. Ein Beitrag zu Bismarcks Polenpolitik und zur Geschichte des deutsch-polnischen Verhältnisses, Wiesbaden 1967.
- Ngai, Mae M.: Impossible Subjects. Illegal Aliens and the Making of Modern America, Princeton/Oxford 2005.
- Nichtweiß, Johannes: Die ausländischen Saisonarbeiter in der Landwirtschaft der östlichen und mittleren Gebiete des Deutschen Reiches, 1890-1914, Berlin 1959.

- Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte. 1866–1918, Bd. 1–2, 2. Aufl., München 1992.
- Noiriel, Gérard: Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lüneburg 1994.
- Ders.: Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe–XXe siècle). Discours public, humiliations privées, Paris 2007.
- Nugent, Walter: Crossings. The Great Transatlantic Migrations, 1870–1914, Indiana 1992.
- Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003.
- Ders.: „Schutz des nationalen Arbeitsmarkts“: transnationale Arbeitswanderung und protektionistische Zuwanderungspolitik in der Weimarer Republik, in: ders. (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S. 85–122.
- Ders.: Deutsche Migrationsverhältnisse. Neuere Forschungsergebnisse zur Wanderungsgeschichte im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Historisches Jahrbuch 122 (2002), S. 483–520.
- Ders.: Einleitung. Steuerung und Verwaltung von Migration in Deutschland, in: ders. (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, S. 9–56.
- Ders.: Krieg, Migration und Zwangsarbeit im 20. Jahrhundert, in: Hans-Christoph Seidel und Klaus Tenfelde (Hrsg.): Zwangsarbeit im Europa des 20. Jahrhunderts: Bewältigung und vergleichende Aspekte, Essen 2007, S. 131–153.
- Ders.: Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen 2005.
- Ders.: Repatriierungspolitik im Spannungsfeld von Antibolschewismus, Asylgewährung und Arbeitsmarktentwicklung. Kriegsgefangene in Deutschland 1918–1922, in: ders. (Hrsg.): Kriegsgefangene im Europa des Ersten Weltkriegs, Paderborn u.a. 2006, S. 267–294.
- Ders.: Unentbehrliche Arbeitskräfte. Kriegsgefangene in Deutschland 1914–1918, in: ders. (Hrsg.): Kriegsgefangene im Europa des Ersten Weltkriegs, Paderborn u.a. 2006, S. 67–96.
- Ders.: Zwangsmigration und Zwangsarbeit – Ausländische Arbeitskräfte und bäuerliche Ökonomie im Ersten Weltkrieg, in: Tel Aviver Jahrbuch für Deutsche Geschichte 27 (1998), S. 135–168.
- Osterhammel, Jürgen: Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaats. Studien zu Beziehungsgeschichte und Zivilisationsvergleich, Göttingen 2001.
- Page Moch, Leslie: Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650, 2. Aufl., Bloomington 2003.
- Panayi, Panikos: A Marginalized Subject? The Historiography of Enemy Alien Internment in Britain, in: Richard Dove (Hrsg.): „Totally Un-English“? Britain’s Internment of „Enemy Aliens“ in Two World Wars, Amsterdam/New York 2005, S. 17–26.
- Ders.: Anti-Immigrant Violence in Nineteenth- and Twentieth Century Britain, in: ders. (Hrsg.): Racial Violence in Britain in the Nineteenth and Twentieth Centuries, London 1996, S. 1–25.
- Ders.: German Immigrants in Britain during the 19th century, 1815–1914, Oxford 1995.
- Ders.: Immigration, Ethnicity and Racism in Britain, 1815–1945, Manchester/New York 1994.
- Ders.: Prisoners of Britain: German Civilian, Military and Naval Internees during the First World War, in: Richard Dove (Hrsg.): „Totally Un-English“? Britain’s Internment of „Enemy Aliens“ in Two World Wars, Amsterdam/New York 1997, S. 29–43.
- Ders.: The Enemy in Our Midst. Germans in Britain during the First World War, New York/Oxford 1991.
- Paulmann, Johannes: Internationaler Vergleich und interkultureller Transfer. Zwei Forschungsansätze zur europäischen Geschichte des 18. bis 20. Jahrhunderts, in: Historische Zeitschrift 267 (1998), S. 649–685.

- Ders.: Staat und Arbeitsmarkt in Großbritannien. Krise, Weltkrieg, Wiederaufbau, Göttingen/Zürich 1993.
- Peukert, Detlev J. K.: Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne, Darmstadt 1997 [1987].
- Pöppinghege, Rainer: Im Lager unbesiegt. Deutsche, englische und französische Kriegsgefangenen-Zeitungen im Ersten Weltkrieg, Essen 2006.
- Porter, Bernard: The Refugee Question in Mid-Victorian Politics, Cambridge 1979.
- Porter, Roy: London: A Social History, London 2000.
- Pulzer, Peter: Die Wiederkehr des alten Hasses, in: Steven M. Lowenstein/Michael A. Meyer/Michael Brenner (Hrsg.): Deutsch-jüdische Geschichte in der Neuzeit, Bd.3: Umstrittene Integration, 1871–1918, München 1997, S.193–248.
- Ders.: Jews and the German State. The Political History of a Minority, 1848–1933, Oxford u. a. 2003.
- Ders.: The Rise of Political Anti-Semitism in Germany and Austria, London 1988.
- Ramdin, Ron: The Making of the Black Working Class in Britain, Aldershot/Brookfield 1987.
- Ders.: Reimagining Britain. Five Hundred Years of Black and Asian History, London u. a. 1999.
- Raphael, Lutz: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), S.165–193.
- Ders.: Experten im Sozialstaat, in: Hans G. Hockerts (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S.231–258.
- Read, Gordon: Liverpool – The Flood-Gate of the Old World: A Study in Ethnic Attitudes, in: American Ethnic History 13 (1993), S.31–47.
- Reiter, Ilse: Ausgewiesen, abgeschoben: eine Geschichte des Ausweisungsrechts in Österreich vom ausgehenden 18. bis ins 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. u. a. 2000.
- Rhode, Gottfried (Hrsg.): Juden in Ostmitteleuropa. Von der Emanzipation bis zum Ersten Weltkrieg, Marburg 1989.
- Richarz, Monika: Die Entwicklung der jüdischen Bevölkerung, in: Steven M. Lowenstein/Michael A. Meyer/Michael Brenner (Hrsg.): Deutsch-jüdische Geschichte in der Neuzeit, Bd.3: Umstrittene Integration, 1871–1918, München 1997, S.13–38.
- Ritter, Gerhard A.: Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen 1998.
- Roche, Thomas W. E.: The Key in the Lock. A History of Immigration Control in England from 1066 to the Present Day, London 1969.
- Roller, Kathrin: Frauenmigration und Ausländerpolitik im Deutschen Kaiserreich. Polnische Arbeitsmigrantinnen in Preußen, 2. Aufl., Berlin 1994.
- Rose, Michael E.: Settlement, Removal and the New Poor Law, in: Derek Fraser (Hrsg.): The New Poor Law in the Nineteenth Century, London 1976, S.25–45.
- Rosenberg, Clifford: Policing Paris. The Origins of Modern Immigration Control between the Wars, Ithaca/London 2006.
- Rosental, Paul-André: L'intelligence démographique: Sciences et politiques des populations en France (1930–1960), Paris 2003.
- Rozin, Mordechai: The Rich and the Poor. Jewish Philanthropy and Social Control in Nineteenth Century London, Brighton 1999.
- Ruggie, John Gerard: Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations, in: International Organization 47 (1993), S.139–174.
- Sachße, Christoph und Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd.2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart u. a. 1988.
- Sack, Robert David: Human Territoriality. Its Theory and History, Cambridge u. a. 1986.
- Salter, Mark B.: Rights of Passage. The Passport in International Relations, London 2003.

- Sanders, Michael L. und Philip M. Taylor: *British Propaganda during the First World War*, London/Basingstoke 1982.
- Sarasin, Philipp: „Anthrax“. Bioterror als Phantasma, Frankfurt/M. 2004.
- Ders.: *Reizbare Maschinen. Eine Geschichte des Körpers 1765–1914*, Frankfurt/M. 2001.
- Sarna, Jonathan D.: *The Myth of No Return: Jewish Return Migration to Eastern Europe, 1881–1914*, in: Dirk Hoerder (Hrsg.): *Labor Migration in the Atlantic Economies*, Westport u. a. 1985, S. 423–434.
- Sassen, Saskia: *Migranten, Siedler, Flüchtlinge: von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt/M. 1996.
- Dies.: *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages* Princeton/Oxford 2006.
- Saunders, Kay: „The stranger in our gates“: Internment Policies in the United Kingdom and Australia during the Two World Wars, 1914–39, in: *Immigrants and Minorities* 22 (2003), S. 22–43.
- Schivelbusch, Wolfgang: *Die Geschichte der Eisenbahnreise. Zur Industrialisierung von Raum und Zeit im 19. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1989 [1977].
- Schlögel, Karl: *Berlin Ostbahnhof Europas. Russen und Deutsche in ihrem Jahrhundert*, Berlin 1998.
- Schmuhl, Hans-Walter: *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt*, Nürnberg 2002.
- Schonebohm, Dieter: *Ostjuden in London. Der Jewish Chronicle und die Arbeiterbewegung der jüdischen Immigranten im Londoner East End, 1881–1900*, Frankfurt/M. u. a. 1987.
- Schönwälder, Karen und Imke Sturm-Martin (Hrsg.): *Die britische Gesellschaft zwischen Offenheit und Abgrenzung: Einwanderung und Integration vom 18. bis zum 20. Jahrhundert*, Berlin 2001.
- Dies.: *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen 2001.
- Schüler-Springorum, Stefanie: *Die jüdische Minderheit in Königsberg/Preußen 1871–1945*, Göttingen 1996.
- Sciortino, Giuseppe: *Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe*, in: *IMIS-Beiträge* 24 (2004), S. 17–43.
- Ders.: *Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26 (2000), S. 213–228.
- Scott, James C.: *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/London 1998.
- Shearer, David: *Elements Near and Alien: Passportization, Policing and Identity in the Stalinist State, 1932–1952*, *Journal of Modern History* 76 (2004), S. 835–881.
- Shukman, Harold: *War or Revolution. Russian Jews and Conscription in Britain, 1917*, London/Portland 2006.
- Skidelsky, Robert: *Keynes and the Treasury View: The Case for and Against an Active Unemployment Policy 1920–1939*, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850–1950*, London 1981, S. 167–187.
- Skran, Claudena M.: *Refugees in Inter-War Europe. The Emergence of a Regime*, Oxford 1995.
- Sontag, Susan: *Krankheit als Metapher. Aids und seine Metaphern*, Frankfurt/M. 2003.
- Sori, Ercole: *Emigration Agents in the History of European and Italian Emigration*, in: *AEMI Journal* 2003 [E-Journal], S. 1–3.
- Spivak, Gayatri Chakravorty: *Can the Subaltern Speak?*, in: Cary Nelson und Larry Grossberg (Hrsg.): *Marxist Interpretation of Literature and Culture*, London 1988, S. 271–313.
- Stedman Jones, Gareth: *Outcast London. A Study in the Relationship between Classes in Victorian Society*, Harmondsworth u. a. 1984 [1971].

- Steinbeck, Volker: Die Haltung der deutschen Arbeiterbewegung zur Ausländerbeschäftigung in den Jahren der Weimarer Republik (1919–1932), Diss. Rostock 1985.
- Stevenson, David: 1914–1918. Der Erste Weltkrieg, Düsseldorf 2006.
- Stibbe, Matthew: British Civilian Internees in Germany. The Ruhleben camp, 1914–18, Manchester/New York 2008.
- Ders.: German Anglophobia and the Great War, 1914–1918, Cambridge 2001.
- Stoler, Ann Laura und Carole McGranahan: Refiguring Imperial Terrains, in: *Ab Imperio* 2 (2006), S. 17–59.
- Dies. und Frederic Cooper: Between Metropole and Colony. Rethinking a Research Agenda, in: dies. (Hrsg.): *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley 1997, S. 1–56.
- Dies.: *Race and the Education of Desire. Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*, Durham/London 1995.
- Strange, Carolyn und Alison Bashford (Hrsg.): *Isolation. Places and Practices of Exclusion*, London/New York 2003.
- Summerskill, Michael: *China on the Western Front. Britain's Chinese Work Force in the First World War*, London 1982.
- Tabili, Laura: The Construction of Racial Difference in Twentieth Century Britain: The Special Restriction (Coloured Alien Seamen) Order, 1925, in: *Journal of British Studies* 33 (1994), S. 54–98.
- Dies.: „We Ask for British Justice“. Workers and Racial Difference in Late Imperial Britain, Ithaca/London 1994.
- Taylor, Arthur J.: *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century Britain*, London 1972.
- Terwey, Susanne: *Moderner Antisemitismus in Großbritannien, 1899–1919. Über die Funktion von Vorurteilen sowie Einwanderung und nationale Identität*, Würzburg 2006.
- Ther, Philipp: Deutsche Geschichte als imperiale Geschichte. Polen, slawophone Minderheiten und das Kaiserreich als kontinentales Empire, in: Sebastian Conrad und Jürgen Osterhammel (Hrsg.): *Das Kaiserreich transnational: Deutschland in der Welt 1871–1914*, Göttingen 2004, S. 129–148.
- Thiel, Jens: „Menschenbassin Belgien“. Anwerbung, Deportation und Zwangsarbeit im Ersten Weltkrieg, Essen 2007.
- Tilly, Stephanie: *Arbeit – Macht – Markt. Industrieller Arbeitsmarkt 1900–1929. Deutschland und Italien im Vergleich*, Berlin 2006.
- Toooze, Adam J.: *Statistics and the German State, 1900–1945. The Making of Modern Economic Knowledge*, Cambridge 2001.
- Torpey, John: Passports and the Development of Immigration Controls in the North Atlantic World During the Long Nineteenth Century, in: Andreas Fahrmeir/Olivier Faron/Patrick Weil (Hrsg.): *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Interwar-Period*, New York/Oxford 2003, S. 73–91.
- Ders.: States and the Regulation of Migration in the Twentieth-Century North Atlantic World, in: Peter Andreas und Timothy Snyder (Hrsg.): *The Wall around the West, State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham u.a. 2000, S. 31–54.
- Ders.: *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge 2000.
- Trentmann, Frank: *Free Trade Nation*, Oxford/New York 2008.
- Revisiol, Oliver: *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871–1945*, Göttingen 2006.
- Van Eijl, Corrie und Leo Lucassen: *Les Pays-Bas au-delà de leurs frontières, 1850–1940*, in: Nancy L. Green und François Weil (Hrsg.): *Citoyenneté et émigration. Les politiques du départ*, Paris 2006, S. 181–199.

- Dies.: Tracing Back „Illegal Aliens“ in the Netherlands, 1850–1940, in: Marlou Schrover u. a. (Hrsg.): *Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective*, Amsterdam 2008, S. 39–56.
- Van Laak, Dirk: *Infra-Strukturgeschichte*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001), S. 367–393.
- Van Rahden, Till: Die Grenze vor Ort – Einbürgerung und Ausweisung ausländischer Juden in Breslau 1860–1918, in: *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte* 27 (1998), S. 47–69.
- Ders.: Juden und andere Breslauer. Die Beziehungen zwischen Juden, Protestanten und Katholiken in der deutschen Großstadt von 1860 bis 1925, Göttingen 2000.
- Volkov, Shulamit: *Antisemitismus als kultureller Code. Zehn Essays*, 2. Aufl., München 2000.
- Von Zwehl, Konrad: Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871–1918), in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.): *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983, S. 90–116.
- Wagner, Patrick: *Bauern, Junker und Beamte. Lokale Herrschaft und Partizipation im Ostelbien des 19. Jahrhunderts*, Göttingen 2005.
- Walter, Dirk: *Antisemitische Kriminalität und Gewalt. Judenfeindschaft in der Weimarer Republik*, Bonn 1999.
- Wecker, Regina: „Ehe ist Schicksal, Vaterland ist auch Schicksal und dagegen ist kein Kraut gewachsen.“ Gemeindebürgerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht von Frauen in der Schweiz 1798–1998, in: *L'Homme* 10 (1999), S. 13–37.
- Wehler, Hans-Ulrich: Wie bürgerlich war das deutsche Kaiserreich?, in: Jürgen Kocka (Hrsg.): *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1987, S. 243–280.
- Weichlein, Siegfried: *Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich*, Düsseldorf 2004.
- Weindling, Paul Julian: *Epidemics and Genocide in Eastern Europe, 1890–1945*, Oxford 2000.
- Weingart, Peter: Politik und Vererbung, in: Peter Propping und Heinz Schott (Hrsg.): *Wissenschaft auf Irrwegen. Biologismus – Rassenhygiene – Eugenik*, Bonn/Berlin 1992, S. 23–43.
- Welskopp, Thomas: Die Sozialgeschichte der Väter, in: *Geschichte und Gesellschaft* 24 (1998), S. 173–198.
- Ders.: Stolpersteine auf dem Königsweg. Methodenkritische Anmerkungen zum internationalen Vergleich in der Gesellschaftsgeschichte, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 35 (1995), S. 339–367.
- Wennemann, Adolf: *Arbeit im Norden. Italiener im Rheinland und Westfalen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts*, Osnabrück 1997.
- Werner, Michael und Bénédicte Zimmermann: Beyond Comparison: *Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity*, in: *History and Theory* 45 (2006), S. 30–50.
- Dies. (Hrsg.): *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris 2004.
- Dies.: Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der *Histoire croisée* und die Herausforderung des Transnationalen, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 607–636.
- Wertheimer, Jack: *Unwelcome Strangers. East European Jews in Imperial Germany*, New York/Oxford 1987.
- White, Hayden: Historical Discourse and Literary Writing, in: Kiusma Korhonen (Hrsg.): *Tropes for the Past. Hayden White and the History/Literature Debate*, Amsterdam/New York 2006, S. 25–33.
- White, Jerry: *Rothschild Buildings. Life in an East End Tenement Block 1887–1920*, London 2003.
- Winder, Robert: *Bloody Foreigners. The Story of Immigration to Britain*, London 2004.
- Winter, Jay M.: *The Great War and the British People*, Basingstoke/London 1986.

- Zolberg, Aristide R.: *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York u.a. 2006.
- Ders.: *Global Movements, Global Walls: Responses to Migration 1885–1925*, in: Wang Gungwu (Hrsg.): *Global History and Migrations*, Colorado u.a. 1997, S.279–307.
- Ders.: *Matters of State: Theorizing Immigration Policy*, in: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Hrsg.): *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, S.71–93.
- Ders.: *The Great Wall Against China: Responses to the First Immigration Crisis, 1885–1925*, in: Jan Lucassen und Leo Lucassen (Hrsg.): *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S.291–315.
- Zunkel, Friedrich: *Die ausländischen Arbeiter in der deutschen Kriegswirtschaft des 1. Weltkrieges*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.): *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft*, Berlin 1970, S.280–311.

ABSTRACT

The period from the 1880s to the 1920s was characterised by an international dynamic of growing restrictions on immigration. The United States as well as the European governments established infrastructures of surveillance in order to monitor and regulate the movement of foreigners. Seeking to make sense of this restrictive turn in migration politics, the present study focuses on two migration regimes that were situated in very different administrative contexts: it compares the British and German politics of immigration control and situates them in a broader transnational framework.

The historical analysis concentrates on the concrete administrative practices that British and German authorities employed in order to regulate migration. It investigates how they drew the line between desirable, undesirable, legal, and illegal migrants, and draws attention to the various actors in charge. How did they implement political objectives – and what possibility did migrants have to challenge the decisions being made? By concentrating specifically on the policy of 1) admitting foreigners, 2) monitoring their movement, and 3) expelling them, the study explores the scope and the limitations of immigration control. Comparing the British and German migration regimes, the study shows how their practices of regulating movement converged in the early 20th century. Originally, both states differed significantly in their administrative traditions and self-perceptions. The German government followed authoritarian premises, whilst the British policy was rather guided by liberal values. And whereas in the late 19th century the German states and Prussia in particular were foremost in regulating the movement of migrants, British immigration policy was one of the most liberal in Europe. Nevertheless, Britain also developed a system of migration control after 1905. And by 1918, the British and the German migration regimes had become very similar. By then, the British as well as the German authorities made use of standardized forms of classifying and documenting movement. In addition to enforced entrance controls, they had introduced visas, passports and work permits, they ordered immigrants to register with the police, and they were expelling those who were not complying with the regulations. In this context, a highly modernist bureaucratic logic combined with homogenising nationalist visions. Striving for systematic surveillance and distinguishing clearly between wanted and unwanted foreigners, both states sought to regulate not only the entry to their territories, but also access to the job-market, to residency and to the benefits of the welfare-state. But in both cases, bureaucracies had to realize that migration could hardly be controlled completely: in the 1920s, migrants still found ways to circumvent restrictions.

REGISTER

I. PERSONENREGISTER

- Antin, Mary 44, 50
Arendt, Hannah 263, 272
Ascher, Simon 139
- Balfour, Arthur J. 119, 275
Beresford, Charles 199f.
Berger, Julius 241
Bismarck, Otto von 153–155, 169
Bloom, Adolph 297
Bobeck, Karoline 147f.
Booth, Charles 68
Boritzki, Josef 335f.
Bridgeman, William Clive 307, 352
Buchführer, Theodor 335f.
Buxton, Sydney Charles 110
- Carnevali, Luigi 191
Cave, George 275
Childers, Erskine 200f.
Childs, Wyndham 284
Churchill, Winston 185, 202
Cohen, Israel 225–228, 230, 233f., 252
Cohen, Leonhard L. 181–184
Cohen-Portheim, Paul 237, 251f.
Colyer, W. T. 344
- Delon, Ada 187
Doering-Manteuffel, Karl 358
Dominicus, Alexander 320, 333
- Earl of Dunraven, Windham Thomas
Wyndham-Quin 67, 70, 108
Eddis, F. E. 205f., 251
Ehrenberg, Richard 97f., 100
Ehrlich, N. 167, 175
Evans Gordon, Major William Eden 70,
110, 117, 121, 183
- Ferenczi, Imre 6, 195
Foa, Gilmo 291, 296
- George, David Lloyd 265, 348
Gladstone, Herbert 120, 190
Goldbaum, David 236f.
Goßler, Gustav von 85, 153
Gross, Samuel, Simon und Burech 327
Gruber, Isidor 159
- Haitzel, Johann 100
Heine, Wolfgang 317
Henriques, Henry Straus Quixano 287
Hoff, Anna Maria 354f.
- Jacobson, Tatiana 164f.
Jazdzewski, Ludwig von 169f.
Jones, Chester 273, 287
Joynson-Hicks, William 269, 282, 357
- Kainer, Martin 174f.
Kaliski, Julius 43, 46, 49f.
Keir Hardie, James 34, 116
Ketchum, John Davidson 227
Klötzel, Cheskel Z. 322
Koch, Robert 37, 39, 45, 47, 50, 76
Koch(-Weser), Erich 318
Kogan, Moissey (auch Moishe) 160f.
Kohane, Hedwig 175f.
Kohn, Alice Rosa und Ernest Oscar 292
Konopka, Charlotte und Joseph 172
Kulischer, Eugen und Alexander 195,
257f.
Kyisiski, Katuixe 177
- Landa, M. J. 125, 127, 130
Le Queux, William 200f.
Lempert, Saul 221f.
Levine, Jack (mit früherem Namen
Lelchuk) 33, 53
Liebknecht, Karl 103, 170
Low Lun 302f.
Macnamara, Thomas James 356
Mallet, Bernard 211
McKenna, Reginald 130, 202, 207, 216,
278
Montague Barlow, Anderson 307, 352,
357
Mundy, Abraham 49, 63, 181
- Nabokov, Vladimir 271f., 275
Nansen, Fridtjof 262f., 271
Nelson, Samuel (mit früherem Namen
Katznelson) 33, 53
Nocht, Bernhard 47
Nyman, Abraham 297

- Pedder, John 280
 Pettenkofer, Max von 37
 Plaford, Maria 346f., 350
 Polak, J. H. 130
 Porter, Haldane W. 121, 126, 281, 284
 Puttkamer, Robert Victor von 85, 151,
 153–155, 157, 169

 Reale, Egidio 266
 Rehbein, Franz 95f., 98
 Reid, Nina L. 354f.
 Rentoul, James Alexander 190
 Richter, Willibald 235f.
 Rocker, Rudolf 204, 216, 218f., 221,
 229f., 236, 252
 Rohmer, Sax 300

 Schreiber, Conrad 141
 Selner, David und Rosa (geborene Capitan-
 chik) 291f.
 Shing Lai 304f.
 Smolenski, Moische 126

 Sonntag, August 337
 Steel-Maitland, Arthur 354f., 357

 Thomas, Albert 2, 18
 Thomson, Theodore 59, 60
 Thorne Thorne, Richard 62
 Tjaden, Hermann Christian 39, 47
 Troup, Edward 118, 129, 211, 220, 273,
 286f.

 Ulbricht, Walter (alias Stefan Subkowiak)
 323f.

 Viceman, Adolfo und Samuel 122f.

 Weber, Max 85
 White, Arnold 70, 108, 113
 Wilkins, W. H. 67f., 108, 113, 383
 Williams, Herbert 71
 Witcop-Rocker, Milly 219f.

 Zangwill, Israel 109

II. SACHREGISTER

- Abschiebe- und Sammellager 269, 294,
 320f., 323, 332–340, 343, 387
 Aliens Act, 1905 4, 69f., 77, 106, 110f.,
 116–121, 125–128, 130f., 133, 178,
 183–185, 188, 192, 201, 279f., 381f.
 Aliens Order, 1920 277, 279, 289, 304,
 342, 346
 Aliens Restriction Act, 1914 207, 277f.
 Aliens Restriction Act, 1919 277f., 280f.,
 346
 Aliens Restriction Orders,
 1914–1918 207, 213, 223f.
 Anglophobie 225, 229, 253
 Anti-alienism, Ausländerfeindlichkeit
 68–70, 72, 75, 108–111, 113–118, 121, 125,
 133, 183, 185, 273f., 284, 298, 353, 384
 Antipolnische Ressentiments 84, 93f.,
 101f., 131, 152, 161, 169, 171, 194, 242,
 248, 254, 309, 343, 369, 373–375, 384
 Antisemitismus 45, 110, 115, 126, 129,
 147, 152, 156–159, 169, 164, 171, 182,
 187, 193f., 206, 234, 241, 248, 254, 262,
 284, 308–310, 318, 321, 334, 343, 384f.
 Arbeiterbewegung, Gewerkschaften 6, 89,
 93, 116f., 132, 249, 265, 294f., 299, 344,
 348, 351–353, 358f., 370, 373, 376f., 385

 Arbeitserlaubnis, Inlandslegitimierung
 9f., 16, 84, 86f., 89–100, 102–104, 131,
 164, 223f., 243, 254, 266, 281, 289, 327,
 344–378, 379, 382, 386
 Arbeitslosenunterstützung, -versicherung
 188, 265, 348, 356f., 371
 Armenfürsorge 7, 49, 55, 75, 111, 114,
 136, 142f., 148, 150f., 162, 170, 176,
 178–189, 192, 265, 305f., 356, 384
 Asylrecht, Asylpolitik 7, 117f., 125f.,
 130, 133, 277, 282, 285, 318, 340
 Ausnahmestand 9, 206, 211, 273,
 278–280, 332, 340–342, 382
 Ausweisungen, Abschiebungen 9, 14, 79,
 86–88, 99, 131, 133, 134–194, 217, 269,
 280, 287, 297–299, 305f., 317, 330–333,
 336–341, 354f., 367, 372f., 386f.

 Bakteriologie 36f., 39, 45, 47, 50, 75f.,
 241
 Bettler, Landstreicher 135, 141–146, 148f.,
 192, 328
 British Brothers' League 110f.

 Committee of Imperial Defence 201, 207,
 211

- Defence of the Realm Act 207, 219f.
 Deutsche Arbeiterzentrale 89–93, 99f.,
 240–243, 327, 360–362, 365, 368, 373
- Einbürgerung 10f., 13f., 136, 138, 152,
 154, 159, 161f., 174, 193f., 204–206, 219,
 221, 235f., 288–292, 329f.
- Einwandererviertel:
 – Chinatown, London 299–301
 – East End, London 62f., 65, 67f., 105f.,
 108f., 112, 114, 131, 188, 273, 292, 301,
 384
 – Scheunenviertel, Berlin 321–323
- Flüchtlinge 34, 106, 108, 126, 178, 196f.,
 209–213, 223f., 236, 257, 262–266, 271f.,
 274–276, 278, 282, 308, 310, 317, 326,
 342, 377, 383
- Germanophobie 200f., 203f., 216, 253,
 274
- Hilfsorganisationen:
 – Arbeiterfürsorgeamt der Jüdischen Or-
 ganisationen Deutschlands 241, 308,
 317, 335–337, 342
 – Board of Deputies of British
 Jews 123f., 261, 287–289, 297f
 – Caritas 82, 91, 94
 – Deutsches Zentral-Komitee für die rus-
 sischen Juden 50
 – German Society of Benevolence 179
 – Hilfsverein der deutschen Juden 51
 – Jewish Board of Guardians 16,
 178–184, 342
 – London Committee of Deputies of the
 British Jews 123f.
 – The Poor Jews' Temporary Shelter 63,
 65, 123, 127, 129, 180, 261, 278
 – Russo-Jewish Committee 123, 179f.,
 182–184
 – Société Belge de Bienfaisance 180
 – Société Française de Bienfaisance à
 Londres 179f.
 – Society of Friends of Foreigners in
 Distress 180
 – St. Raphaelsverein 51, 94
- Illegale Migration, nicht-autorisierte Mi-
 gration 9, 15f., 49, 52f., 92, 266, 268,
 272f., 283, 286f., 290, 296, 300, 302–306,
 313, 316f., 319, 321, 323, 331, 339–341,
 351, 361f., 367f., 373, 380, 386–388
- Immigration Appeal Boards 122–130,
 133, 277, 281f.
- International Labour Office 2, 6, 18, 23,
 195, 258, 344
- Internationale Konferenzen:
 – Conferenza Internazionale
 dell'Emigrazione e
 dell'Immigrazione 270, 293, 340f.
 – Internationale Sanitätskonferenzen 41,
 62
 – Völkerbundskonferenzen 270f., 283,
 285
- Internationale und bilaterale Abkommen
 147, 150, 168, 285, 361, 373f.
- Internationales Rotes Kreuz 252
- Internierungspolitik 197–199, 202–205,
 207–209, 213–219, 222f., 226, 228–237,
 242, 246, 250–253
- Konservatismus, konservatives Lager 86,
 110, 117f., 119, 130, 153f., 156, 158, 169,
 171, 182, 200, 203, 269, 282, 318, 357,
 377, 384
- Kontraktbruch 89, 91, 93, 95–104, 132,
 140, 243, 245
- Liberalismus, liberale Politik 5, 24, 37f.,
 58, 66, 76, 108f., 115, 117f., 120, 125,
 130, 133f., 156, 158, 166, 169, 188, 192,
 202, 211, 265, 281, 292f., 318, 330, 342,
 384, 386
- Nationalismus, nationalistische Ordnungs-
 vorstellungen 7, 108, 110f., 132, 153f.,
 156, 163, 176f., 193, 200, 202, 216, 222,
 225, 249f., 253, 258, 276f., 309, 339, 345,
 376, 379, 382f.
- Nationalisierung 7, 10, 132, 135, 149, 266,
 346, 385
- National War Aims Committee 210
- Österreich-Ungarn, österreichische Politik
 11, 30, 137, 150, 168, 197, 262, 307, 326,
 374
- Passvorschriften, Passzwang 11, 23, 235,
 263, 266–272, 277, 281–285, 294f., 307,
 313f., 317–319, 323f., 326f., 340, 361,
 373, 379f.
- Passfälschung, gefälschte Papiere 48, 72,
 91, 98, 144, 306f., 313, 316f., 322–324,
 341, 387
- Prostitution 144, 146–149, 187, 192, 306

- Quarantänemaßnahmen 35, 37f., 40f., 46, 50, 54, 58, 62, 76, 310
- Rassismus, rassistische Ordnungsvorstellungen 32, 84, 107f., 114f., 147, 156, 163, 233f., 258–260, 272, 274, 293–296, 301f., 353, 378f., 383, 385
- Razzien 143, 300, 302, 320f., 331
- Register, Erfassungssysteme 90, 93, 99, 154f., 168, 202, 208–213, 227, 280f., 290f., 304, 339, 375
- Repatriierung 166, 177–184, 191f., 197, 199, 205, 208, 211, 214f., 217, 222, 236, 264, 266, 274, 294, 299, 328, 347, 369, 384, 387
- Royal Commission on Alien Immigration 61, 68, 70, 106, 110f., 113f., 119, 180–183, 188, 205
- Russland, russische Politik 5, 23, 30f., 40, 53, 117, 125, 150, 154, 165, 197, 220, 262, 265, 282f., 285, 297
- Schiffslinien
- Blue Funnel Line 302
 - Cunard Line 32, 58
 - Hapag (Hamburg-Amerikanische-Packetfahrt-Actien-Gesellschaft) 32, 41f., 43, 46, 48–50, 58
 - Norddeutscher Lloyd Bremen 32, 41, 46, 48f., 58
 - White Star Line 32, 58
- Schleppertum, Schmuggel 52, 300, 302f., 313, 317, 341, 362
- Select Committee on Emigration and Immigration 34, 61, 67, 111, 116, 179f.
- Sicherheit, Sicherheitspolitik 19, 73, 75, 138, 149, 154, 164, 169, 199–208, 211, 214f., 219f., 229f., 233, 238, 242, 244, 246, 250f., 253, 258, 270, 277, 284f., 290, 330, 332, 338–340, 382
- Sozialdemokratie 49, 94, 169f., 193f., 333, 342, 344, 359, 377
- Special Restriction (Coloured Alien Seamen) Order 198, 293–296, 298f., 378
- Spionageängste 200–206, 213, 219, 225–228, 230, 235, 250f., 313
- Staatenlosigkeit 149, 235–237, 263f., 271f., 337f.
- Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeitsrecht 7, 11, 13f., 87, 117, 135–140, 142f., 149–152, 161–165, 176f., 193f., 205f., 217, 219–222, 234–237, 260, 263, 271, 288, 292, 294f., 328–330, 332, 385
- Staatsangehörigkeit, abhängige 141, 161–163, 175–177, 217, 219, 292, 357
- Sweating, sweated trades 110, 112f.
- Urbane Probleme 60, 68f., 105f., 109, 112–114, 116, 131, 384f.
- USA, US-amerikanische Einwanderungspolitik 6, 27–36, 40f., 47, 54f., 69f., 74, 76f., 117, 119, 148, 257–262, 285, 380, 383
- Visumspolitik 9f., 14, 258, 260, 270, 277, 282–286, 307, 310, 313–316, 323, 326, 347, 380
- Völkerbund 23, 258, 262f., 270f., 275, 283, 285
- „White slave trade“, „Mädchenhandel“ 147, 187, 300
- Wohlfahrtsstaat 6f., 35, 74, 135f., 142, 188f., 208, 264f., 375f.
- Zivil- und Kriegsgefangenenlager 214–218, 221f., 226–239, 243, 248, 251f., 361
- Alexandra Palace (Flüchtlings- und Zivilgefangenenlager, London) 210, 218, 221, 229, 236
 - Douglas (Zivilgefangenenlager) 217
 - Knockaloe (Zivilgefangenenlager) 214f., 217f., 236
 - Olympia (Zivilgefangenenlager) 216, 218
 - Ruhleben (Kontrollstation, Zivilgefangenenlager) 42–44, 47, 52, 218, 227f., 230–235, 252
 - Stobs (Zivilgefangenenlager) 217
- Zwangsarbeit 197f., 224, 230, 237–249, 251, 253f., 308, 345, 382