

Liberale Tradition und internationales Image: Regierungspolitik in der Dekolonisationsphase

Imke Sturm-Martin

„Civis britannicus“ – dieser Begriff war im 19. Jahrhundert zu den Hochzeiten des britischen Imperialismus mit der Absicht geprägt worden, die Zusammengehörigkeit der Bewohner des britischen Empire zu unterstreichen. Suggestiert wurde damit eine alle britischen Territorien umfassende gemeinsame Staatsbürgerschaft sowie die Reise- und Niederlassungsfreiheit innerhalb dieser Territorien. In der Praxis bezog sich dieser Anspruch nur auf ‚weiße‘ Bewohner von Dominions und Kolonien. Die angestammte Bevölkerung der britischen Kolonien war bis einige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aufgrund von Armut, mangelhaften Informationen und auch durch beschränkte Transportmöglichkeiten zu einer massenhaften Wanderung nicht in der Lage. Eine Wanderungsbewegung innerhalb verschiedener Territorien des Empire richtete sich bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts als Auswanderung zur Besiedlung in die Überseegebiete und Commonwealth-Länder. Darüberhinaus wanderten Südasiaten als Arbeitskräfte in die karibischen und ostafrikanischen Territorien. Großbritannien war hingegen kein Migrationsziel, lediglich kleine Gruppen von Schwarzen und Asiaten aus abhängigen Gebieten hatten sich vorwiegend in britischen Hafenstädten angesiedelt.

Als sich diese Situation Ende der vierziger Jahre rasch änderte, stuften die britischen Regierungen die neuartige Entwicklung als bedrohliches Phänomen ein. Großbritannien konnte zwar auf einige Erfahrungen aus früheren Jahrhunderten mit kleineren Migrationsbewegungen vom Kontinent zurückblicken, als es nach dem Zweiten Weltkrieg zum Aufnahmeland für Zuwanderer aus Kolonialterritorien wurde.¹ Anders als bei vorhergehenden Zuwanderungen war hier jedoch zum ersten Mal aus der Sicht der Regierung eine Einflussnahme besonders problematisch. Diese Migrationsbewegung musste im Rahmen der bestehenden kolonialen Strukturen als Binnenwanderung begriffen werden, so dass eine gezielte Gesetzgebung wie beispielsweise die des *Aliens Act* von 1905 ausgeschlossen war. Ein Gesetz zur Staatsbürgerschaft im Commonwealth und Empire hatte zudem 1948 die Freizügigkeit innerhalb der angeschlossenen Staaten und Territo-

1 Vgl. dazu die Beiträge von Schulte Beerbühl, Fahrmeir und Panayi in diesem Band.

rien noch einmal bestätigt.² Unter den Geltungsbereich des *British Nationality Act* fielen damit auch die Herkunftsgebiete der größten Einwanderergruppen der Folgejahre – sowohl die seit 1947 unabhängigen Staaten Indien und Pakistan als auch die britischen Karibikinseln, die erst 1962 als Jamaika sowie Trinidad und Tobago unabhängig wurden.

Mit den karibischen Einwanderern der späten vierziger Jahre zeichnete sich eine bis dahin unbekannte Zuwanderung ab, die schon in kleinem Umfang als besorgniserregend galt und deren weitere Entwicklung schwer abzusehen war. Die Zukunftsperspektive einer großen karibischen Minderheitengruppe in Großbritannien war für die Politiker der Jahrhundertmitte ein bedrohliches Szenarium. Eine politische Intervention war problematisch, handelte es sich doch hier nicht um im rechtlichen Sinne ‚ausländische‘ Zuwanderer, sondern um Menschen aus abhängigen Gebieten, die ein Anrecht auf Einreise und die britische Staatsbürgerschaft hatten. Ihnen dieses Recht zu nehmen erschien vor allem aufgrund der Interessen eines Landes, das sich immer noch als Weltmacht sah, als schwer vorstellbar. Das britische Selbstverständnis der unmittelbaren Nachkriegszeit war gekennzeichnet von starken Diskrepanzen zwischen Weltgeltungsansprüchen, die auch durch die Größe eines kolonialen Machtgebietes gesichert werden sollten, und gleichzeitigen Dekolonisationsbestrebungen. Die 1962 vollzogene Änderung der Gesetzeslage zur Einwanderung, die die Einreise- und Niederlassungsfreiheit im Empire beendete, war an grundlegende politische Neuorientierungen gebunden. Der Abschied von der Idee der Freizügigkeit rüttelte auch am Konzept des liberalen Britanniens, und erst eine Neudefinition politischer Leitlinien lieferte die nötige Sicherheit für diesen Schritt.

Den Hintergrund der Reaktionen auf die neue Zuwanderung bildete die Endphase der Dekolonisation. Interessen des ‚Mutterlandes‘ und kolonialpolitische Interessen gerieten in einen vermeintlichen Gegensatz. Die Tragfähigkeit des Konzepts der Gleichheit innerhalb eines ‚Reiches‘, der Idee der Zugehörigkeit aller *subjects* eines Monarchen wurde auf die Probe gestellt. Nationalbewegungen in den Kolonien erkämpften politische Unabhängigkeit, die Vereinigten Staaten drängten ihre westeuropäischen Verbündeten zur Gewährung von Selbstbestimmung. Auch die zunehmende Institutionalisierung europäischer Zusammenarbeit erforderte eine Überprüfung der politischen Prioritäten Großbritanniens.³ In Großbritannien erwies sich der Komplex der kolonialen Zuwanderung als ein grundsätzliches Loyalitäts- und Identitätsproblem, das immer wieder auf das Empire bezogen wurde, parallel zum dynamischen Wandel,

2 Zu den gesetzlichen Grundlagen der Freizügigkeit sei hier auf den „British Nationality Act“ von 1948 nur verwiesen. Ausführlicher dazu Deakin, *The British Nationality Act of 1948*, Hansen, *The politics of citizenship in 1940s Britain*, sowie auch Paul, „British Subjects“ and „British Stock“.

3 Wurm, *Die Integrations- und Europapolitik Frankreichs und Großbritanniens seit 1945 im Vergleich*, S. 337.

dem dieses Gebilde gleichzeitig unterlag. Noch nach der Unabhängigkeit Indiens 1947 wurde die Dekolonisation als ausgesprochen langfristiger Prozess beurteilt und das tatsächliche Ende des Empire als kaum absehbar. Diese Einschätzung wurde schnell von den Entwicklungen überholt.

Die Einwanderer trafen zu einem Zeitpunkt ein, als Großbritannien sich in einer Phase des Neuanfangs und Umdenkens befand, die nicht nur die Auflösung des Empire betraf. Obwohl Siegermacht, hatte sich auch Großbritannien mit den wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkriegs auseinanderzusetzen. Wirtschaftsreformen und eine wachstumsorientierte Politik sowie die Verbesserung sozialstaatlicher Einrichtungen standen lange im Vordergrund der Innenpolitik. Dem Arbeitskräftemangel, der sich bald nach dem Zweiten Weltkrieg abzeichnete, wurde mit Anwerbungen im europäischen Ausland begegnet.⁴ Obwohl die neuen ‚kolonialen‘ Zuwanderer als Arbeitskräfte einen akuten Mangel ausgleichen konnten, wurden sie nicht in eine Arbeitsmarktplanung miteinbezogen. Jahrelang wurde der Frage ausgewichen, ob die Zuwanderer nicht als wirtschaftlich durchaus willkommene Arbeitskräfte akzeptiert werden könnten. Vorherrschendes Thema hinsichtlich der neuartigen Zuwanderung war eine von rassistischen Vorbehalten und der Angst vor sozialen Konflikten motivierte Suche nach Beschränkungsmöglichkeiten, die jahrelang ohne Ergebnis verlief. Das unentschlossene Handeln in dieser Frage spiegelt die gleichzeitige Suche nach politischer Orientierung wider. Das zentrale Dilemma, die traditionelle Freizügigkeit im Empire konzeptionell erhalten, die Zuwanderung von dunkelhäutigen Menschen jedoch begrenzen zu wollen, erwuchs damit unmittelbar aus dem angeschlagenen Selbstbild Britanniens als Kolonialmacht.

Offenheit und Abgrenzung in der Nachkriegssituation

Die Ankunft des Passagierschiffes *Empire Windrush* im Jahr 1948 war der Auftakt der Nachkriegseinwanderung aus der Karibik und aus Südasien.⁵ Mit der *Empire Windrush* kamen 492 Personen aus Jamaika in Großbritannien an, von denen viele das Land als Soldaten im Zweiten Weltkrieg kennengelernt hatten und die hier auf bessere Lebensbedingungen hofften. Noch bevor das Schiff in den Hafen eingelaufen war, wurde im Kolonialministerium die Betreuung der

4 Zu Rekrutierungen im Einzelnen vgl. Paulmann, Staat und Arbeitsmarkt in Großbritannien, insb. S. 372-380 und 391-428. Siehe auch Kay/Miles, Refugees or Migrant Workers. Die Reaktionen der Labour-Regierung auf die Einwanderung beschreibt Dean, Coping with colonial immigration, and Smith, Windrushers and Orbiters.

5 Zur Ankunft der *Empire Windrush* vgl. Lunn, The British State and Immigration, 1945-1951. Quellen zur Vorbereitung der Ankunft und der Vermittlung der Zuwanderer im Public Record Office (im Folgenden: PRO) CO 537/6219; HO 213/244, 714,715; LAB 8/1516, 26/218; PREM 8/827.

Neuankömmlinge vorbereitet.⁶ Der Aufwand, der um die Bereitstellung von Unterkünften und die Vermittlung von Stellen betrieben wurde, lässt erkennen, wie wenig mit einer weiteren kontinuierlichen Zuwanderung gerechnet wurde. Doch es kam anders: Passagierschiffe mit Zuwanderern aus der Karibik wurden in den ministeriellen Unterlagen nur noch für einige Monate danach einzeln namentlich genannt, bis sie sehr schnell zur Normalität wurden.

Die Zuwanderung aus der Karibik stabilisierte sich bis zur ersten Hälfte der fünfziger Jahre zunächst in der Größenordnung von zwischen 1.000 und 5.000 Personen pro Jahr. Kariben bildeten – von den Iren abgesehen – die größte Zuwanderergruppe, wurden jedoch in den wenigen zeitgenössischen Statistiken zunächst nicht als einzelne Gruppe geführt, sondern stets unter der Bezeichnung *coloured* gemeinsam mit anderen ‚nicht-weißen‘ Personen. Darunter zählte man Chinesen, Inder und Pakistani sowie Schwarze von den karibischen Inseln und aus Afrika.⁷ Etwa 10.000 Schwarze und Asiaten wohnten gegen Ende des Zweiten Weltkrieges in englischen Großstädten. Noch bis Mitte der fünfziger Jahre wurde die Zahl der ‚Personen kolonialer Herkunft‘, d. h. der dunkelhäutigen Menschen, auf wenige Zehntausend geschätzt: 30.000 im Jahre 1951,⁸ im Jahr darauf 40.000 bis 50.000.⁹ Bis Mitte der fünfziger Jahre zeichnete sich eine allmählich steigende Tendenz dieser Zuwanderung ab, erst 1954 und 1955 wuchsen die Zahlen plötzlich schneller. Allein für 1954 bilanzierte man im Innenministerium ungefähr 10.000 Zuwanderer,¹⁰ im Folgejahr 1955 reisten 20.000 bis 26.000 Personen dieser Herkunft in das Vereinigte Königreich ein.¹¹ Seit Mitte der fünfziger Jahre kamen zunehmend auch Zuwanderer aus den bereits 1947 unabhängig gewordenen südasiatischen Staaten Indien und Pakistan. Sie stellten in den fünfziger Jahren allerdings eine deutlich kleinere Gruppe dar als die der karibischen Zuwanderer. In den Jahren bis 1958 wuchs die Minderheit der *persons of*

-
- 6 Planung und Durchführung der konzertierten Aktion des Empfangs der *Empire Windrush* in PRO HO 213/244.
 - 7 Die folgenden Zahlen sollen über die Größenordnung der Zuwanderung orientieren und stammen aus den Unterlagen verschiedener Ministerien. Eine offizielle Statistik der Zuwanderung von Empire- und Commonwealth-Angehörigen gab es in den fünfziger Jahren nicht. Zur Problematik des Umgangs mit dem halboffiziellen Zahlenmaterial vgl. Sturm, *Mental arithmetic*.
 - 8 *Immigration of British Subjects into the United Kingdom*, Memorandum by the Home Office, the Ministry of Labour and National Service, the Commonwealth Relations Office, the Colonial Office and the Ministry of Transport. 02.01.1951. MT 9/5463.
 - 9 PRO PREM 11/824, *Colonial Immigrants*, Typescript: The coloured population in the United Kingdom, 1952. Hansard 01.03.1956, Cols. 1355-1356. PRO LAB 26/259.
 - 10 *Second Report of the working party to consider certain proposals to restrict the right of British subjects from overseas to enter and remain in the United Kingdom*, 22.10.1954, PRO CAB 124/1191; Memorandum des Innenministers vom 22.11.1954, PRO PREM 11/824. PRO CO 1032/120, 23.11.1954.
 - 11 Hansard 01.03.1956, Cols. 1355-1356. PRO LAB 26/259.

colonial origin auf geschätzte 210.000 Menschen.¹² Die Anzahl der ‚kolonialen Zuwanderer‘, die pro Jahr ins Vereinigte Königreich kamen, verdreifachte sich allein zwischen 1955 und 1962. Dennoch erreichte die Zuwanderung aus diesen Richtungen nur ungefähr ein Drittel des Umfangs der Wanderung von der Nachbarinsel. Weitgehend unbeachtet wuchs die Zahl irischer Zuwanderer im gleichen Zeitraum von 472.100 auf 644.400.¹³

Die Zuwanderer aus der Karibik und aus Südasien wurden von der britischen Bevölkerung mit Misstrauen aufgenommen. Diskriminierungen gehörten in dieser Zeit zum Alltag, das Zusammenleben gestaltete sich problematisch.¹⁴ Wie reagierten Behörden und Politik auf diese Situation? Zunächst wirkte auch hier der wenig hinterfragte Rassismus, der sich im sozialen Alltag zeigte. Die Vorlagen in den Ministerien lassen schon in der Auswahl der untersuchten Bereiche und immer wieder auch in einzelnen Formulierungen kein Bemühen um Unvoreingenommenheit erkennen. Den Einwanderern wurden Kriminalität, sittliche Verrohung, unzureichende Hygiene und die Absicht unterstellt, die Briten in all diesen Bereichen negativ zu beeinflussen. Öffentlich aussprechen wollte man diese Ängste allerdings nicht. Wo Maßnahmen in Erwägung gezogen wurden, scheiterten sie daran, dass ihre diskriminierende Intention nicht zu verbergen war. Die Argumentation in den ersten Nachkriegsjahren spiegelte diese Doppelbödigkeit wider. Die zentralen, wiederkehrenden Themen der Diskussion waren nach kurzer Zeit weder soziale Probleme noch Integrationsbemühungen, sondern das Dilemma der schwer möglichen Zuwanderungsbeschränkung. Ausgerechnet anhand von Arbeitsmarktdaten sollte trotz der vergleichsweise entspannten Lage des Arbeitsmarktes die ‚koloniale‘ Zuwanderung als Belastung dargestellt werden.

Wie in vielen der kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften nutzten auch britische Unternehmen in den fünfziger Jahren das Potenzial einer Gruppe von äußerst flexiblen Arbeitskräften mit geringen Lohnansprüchen. Traditionell hatten irische Zuwanderer diesen Markt bedient.¹⁵ Die Zahl der Zuwanderer aus Irland lag mit durchschnittlich 60.000 Personen jährlich bis in die späten fünfziger Jahre weit höher als die der Zuwanderung aus der Karibik, Indien und Pakistan zusammen. Im Unterschied zur neuen Zuwanderung aus Übersee wurde die gewohnte irische Migration von der britischen Regierung als wirtschaftlich bedeutend eingeschätzt und mit verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich des Einrei-

12 Working Party to report on the social and economic problems arising from the growing influx into the United Kingdom of coloured workers from other Commonwealth countries, Bericht an das Ministerial Committee, C.W.P (59) 3, 25. Juni 1959. PRO CO 1032/197.

13 Rose, *Colour and Citizenship*, S. 72.

14 Die problematische Öffnung gegenüber einer multiethnischen Gesellschaft beschreibt Schönwälder, *Land der Toleranz*. Zum Aspekt der Diskriminierung in der Regierungspolitik vgl. auch Carter/Joshi, *The role of Labour in creating a racist Britain*, und Carter/ Joshi/Harris, *The 1951-55 Conservative government*.

15 Vgl. den Beitrag von Donald MacRaild in diesem Band.

serechts und der Niederlassungsmöglichkeiten gefördert. Als 1951 mehrere Zeitungen auf die unzureichende soziale Versorgung arbeitsloser Iren in Birmingham aufmerksam machten, wurde im Arbeitsministerium die Sorge geäußert, derartige Meldungen könnten die Attraktivität des Vereinigten Königreiches für die Auswanderer aus der Irischen Republik mindern.¹⁶ Die öffentliche Aufmerksamkeit erklärte sich mit der erst im Vorjahr in Kraft getretenen Vereinfachung der Arbeitskräfterekrutierung durch britische Unternehmen in der Republik Irland, die das Arbeitsministerium durchgesetzt hatte.

Während die Zuwanderung aus Irland als arbeitsmarktrelevant bewertet und entsprechend gefördert wurde, sollte diese einfache Relation für die neue Zuwanderung aus der Karibik und später aus Indien und Pakistan nicht gelten. In einer Kabinettsitzung der Labour-Regierung im Januar 1951 wurde ein zunehmendes Wanderungsvolumen aufgrund des Gefälles des Lebensstandards zwischen Kolonien und Mutterland zwar für unvermeidlich gehalten.¹⁷ Doch das Bewusstsein der großen Anziehungskraft eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes gerade für die von Arbeitslosigkeit stark betroffenen karibischen Territorien mündete nicht in eine arbeitsmarktbezogene Behandlung des Themas. Ganz anders als beispielsweise in Frankreich, wo das ähnliche Phänomen der Zuwanderung aus Algerien fast ausschließlich unter diesem Gesichtspunkt diskutiert wurde, schien die wirtschaftliche Funktion der ‚kolonialen‘ Zuwanderer in Großbritannien kaum wahrgenommen zu werden.¹⁸ Die Eingliederung dieser Zuwanderer in den britischen Arbeitsmarkt wurde nur dann thematisiert, wenn sie scheiterte. Arbeitslosigkeit unter Zuwanderern wurde zu einem der beliebtesten Argumente für eine Zuwanderungsbeschränkung, nur in dieser Hinsicht hielt man Arbeitsmarktdaten für relevant.¹⁹

Die Förderung der irischen Arbeitskräftewanderung und die Diskussion einer Beschränkung der „kolonialen“ Zuwanderung erfolgten 1954 gleichzeitig.²⁰ Dem Arbeitsministerium lagen in dieser Zeit Untersuchungen vor, aus denen hervorging, dass Unternehmen europäische Arbeiter den Arbeitskräften aus der Karibik vorzögen. Ein „Ad-hoc-Komitee“ aus sieben Ministern empfahl 1951 eine Strategie, bei der auf die regulierenden Kräfte des Marktes vertraut wurde: die Vorbehalte der Arbeitgeber gegenüber den kolonialen Zuwanderern würden die

16 Labour: Recruitment in Irish Republik for U.K., PRO DO 35/3917.

17 Kabinettsitzung am 10.01.1951, Gen. 325/2nd Meeting, MT 9/5463.

18 Zum Vergleich mit Frankreich vgl. Sturm-Martin, Zuwanderungspolitik in Großbritannien und Frankreich.

19 Immigration of British Subjects into the United Kingdom, Memorandum by the Home Office, the Ministry of Labour and National Service, the Commonwealth Relations Office, the Colonial Office and the Ministry of Transport. 02.01.1951. PRO MT 9/5463.

20 Report of the Working Party to consider certain proposals to restrict the right of British subjects from overseas to enter and remain in the United Kingdom, 16.07.1954. CWP (2)(54), S. 9f. PRO CAB 124/1191.

Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Gruppe so stark eingrenzen, dass damit wichtige Anreize zur Zuwanderung wegfielen.²¹

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verlief allerdings entgegen dieser Erwartung. Mit großer Aufmerksamkeit wurde die Beschäftigungssituation der kolonialen Zuwanderer verfolgt, und tatsächlich lag die Arbeitslosenrate unter den Zuwanderern deutlich höher als bei der Gesamtzahl der Beschäftigten, weil die häufig ungelerten Arbeitskräfte eine geringe Beschäftigungssicherheit aufwiesen.²² Dem Kolonialministerium lagen Zahlen vom Sommer 1952 vor, die über die Arbeitslosigkeit von Westafrikanern, Kariben und anderen „Farbigen“ in verschiedenen Regionen differenziert Auskunft gaben. Danach waren die Region North Western und der Großraum London besonders von der Arbeitslosigkeit bei Zuwanderern betroffen, gegenüber 1951 wurde ein Zuwachs von 128%, auf die Zahl von 1.524 Arbeitslosen beobachtet.²³ Da Angaben über die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit fehlten, kann nicht beurteilt werden, ob nicht gerade diese Regionen beliebte Ziele der Jamaikaner waren, die nur vorübergehend, aber in größerer Zahl, beim Arbeitsamt registriert waren. Zunehmend wurden jedoch Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt als Begründung eines Ausschlusses der Zuwanderer herangezogen, und mit Bedauern wurde konstatiert, wie schwierig diese Argumentation bei der gegenwärtigen Vollbeschäftigung zu rechtfertigen wäre.²⁴ Auch die Zahlen zur Arbeitslosigkeit von Zuwanderern lieferten nach 1952 keine Grundlage mehr für diese Argumentation. Mit einer Rate von 4% überstieg die Arbeitslosigkeit unter den Zuwanderern beispielsweise im Jahr 1953 die in der Gesamtbevölkerung nur geringfügig. Zudem ergab sich bei einer differenzierten Betrachtung der Erhebungsgruppe *coloured workers*, dass die Arbeitslosigkeit weniger die neuen Zuwanderer aus der Karibik als vielmehr die westafrikanischen Hafentarbeiter und ehemaligen Matrosen betraf, die seit Ende des Zweiten Weltkriegs keine Arbeit mehr fanden. Die neuen jamaikanischen Zuwanderer wurden überwiegend in kurzer Frist vermittelt, wie im Arbeitsministerium 1953 konstatiert wurde.²⁵ Auch noch 1960 wurde bedauernd festgestellt, dass es wenig Sinn habe, von langfristig ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten zu sprechen, wenn die gegenwärtige Situation so günstig sei.²⁶

21 Immigration of British subjects into the United Kingdom, PRO CP (51)51, 12.02.1951, CAB 129/44. Goldberg an Macmullan, 08.10.1948, PRO LAB 26/226. Vgl. oben S. 38.

22 Report on the Employment Situation in the United Kingdom vom British Caribbean Welfare Service, M. de Souza, 11.06.57, PRO DO 35/9501.

23 Coloured Colonials 30.06.1952, Colonial Office. PRO LAB 26/259.

24 PRO CO 1032/119, Report of the Working Party on coloured people seeking employment in the United Kingdom, 17.12.53, S. 2.

25 Extract from Report of Employment Policy Dept., second half of July, 1953; u. Extract from Report on Work of Departments, second half of September, 1953, PRO LAB 26/259.

26 Local Assessment of the Position by West Indian Governments, Nov. 1960, PRO CO 1032/302.

So blieb die insgesamt niedrige Arbeitslosigkeit blieb weiterhin ein *pull-factor*. Bis Mitte der fünfziger Jahre hatte sich eine Kettenwanderung aus der Karibik etabliert, die sich gezielt auf Regionen und Branchen mit großem Arbeitskräftemangel wie das öffentliche Gesundheitswesen oder den öffentlichen Nahverkehr in den Großstädten richtete. Sie war überwiegend von der Eigeninitiative der Wandernden geprägt, doch auch gezielte Anwerbungen durch Arbeitgeber wurden in den fünfziger Jahren üblich. Den größten Umfang hatten die Anwerbungen der *London Transport* Mitte der fünfziger Jahre.²⁷

Auf dem indischen Subkontinent warben britische Firmen, z.B. Woolf's Rubber Factory (Southall), in der lokalen Presse um Wanderarbeiter. Der Einsatz indischer Arbeitskräfte für industrielle Projekte hatte innerhalb des Empires eine längere Tradition.²⁸ Die Verkehrsgesellschaft *London Transport* und die *British Hotels and Restaurant Association* nutzten für ihre Rekrutierungen in Barbados Vermittlungsdienste, über die den geworbenen Arbeitskräften die Reisekosten ausgelegt wurden.²⁹ Für den öffentlichen Nahverkehr in London wurden seit 1955 in Barbados jährlich 300 - 400 Arbeitskräfte angeworben, von 1959 bis 1961 sogar bis zu 600. Die Rekrutierungen wurden auch nach Inkrafttreten des Commonwealth Immigrants Act fortgesetzt, so wurden noch 1962 564 Busfahrer und 53 Bahnsteigbeamte geworben. Neue Rekrutierungsvereinbarungen wurden noch 1966 von der Londoner Verkehrsgesellschaft mit Trinidad und Jamaica getroffen.³⁰ *British Rail* stellte die Rekrutierungen 1961 ein. Das öffentliche Eisenbahnunternehmen hatte von 1956 bis 1961 insgesamt nur 611 Personen, ebenfalls aus Barbados, rekrutiert.³¹ Obwohl es sich hier um Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes handelte, distanzierte sich die Regierung von jeglicher Verantwortung. Auf eine parlamentarische Anfrage im Februar 1961 von Norman Pannell zur Rekrutierungspolitik der Transportunternehmen antwortete der Transportminister, dass allein die Unternehmensleitungen darüber zu befinden hätten und von Regierungsseite keine Einmischung stattfinden würde.³²

In Zeiten der Vollbeschäftigung zu Beginn der fünfziger Jahre übernahmen die ‚kolonialen‘ Zuwanderer in klassischer Weise die von den Einheimischen verlassenen Beschäftigungsbereiche. Zuwanderungsentwicklung und Wirtschaftszyklen zeigten in den fünfziger Jahren parallel verlaufende Kurven. Wirtschaftswachstum ging mit steigender Zuwanderung einher, bis 1958 die Arbeitslosigkeit kurzfristig anstieg und prompt ein vorübergehender Rückgang der karibischen

27 Baringhorst, Einwanderung und multiethnische Gesellschaft, S. 141.

28 Zuletzt dazu Frost (Hg.), *Ethnic labour and British imperial trade*.

29 Bezugnahme auf direkte Verhandlungen zwischen der Regierung von Barbados und des Hotel-Gastronomie-Verbands in sechseitiger Vorlage, Colonial Office [1955], PRO CO 1032/121.

30 Holmes (1988), S. 221.

31 Overseas Recruitment by London Transport Executive and British Railways, o.D. [1962]. MT 9/5463.

32 Hansard, 01.02.1961, in: PRO MT 9/5463.

Zuwanderung folgte.³³ Die wirtschaftliche Bedeutung der Zuwanderung gerade in den genannten Branchen wurde bei der öffentlichen Diskussion einer Zuwanderungsbeschränkung von kritischen Stimmen erst hervorgehoben, als die begrenzte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes 1961 zum entscheidenden Argument für die Einführung einer Einwanderungsbeschränkung wurde.³⁴ Im *Commonwealth Immigrants Act* wurde 1962 die Einreiseerlaubnis entsprechend der beruflichen Qualifikation der Bewerber angeblich in Abstimmung mit den Bedürfnissen des britischen Arbeitsmarktes erteilt, die Brisanz des Themas Zuwanderung und Minderheiten war damit jedoch in keiner Weise geschmälert.

Eine arbeitsmarktgerechte Steuerung der Einwanderungsbewegung wurde in den fünfziger Jahren in den Regierungsausschüssen, die sich mit den karibischen und südasiatischen Zuwanderern befassten, nie ernsthaft erwogen. Im Vordergrund stand vielmehr die Schwierigkeit, den Anspruch des liberalen Empires, hier gleichbedeutend mit der Freizügigkeit von Personen, in Einklang zu bringen mit einer angestrebten Einwanderungsbeschränkung. Die kontroverse Diskussion drehte sich nicht darum, ob Arbeitskräfte gebraucht würden, sondern ob eine Beschränkung, die aus Angst vor den gesellschaftlichen Folgen einer ‚farbigen‘ Zuwanderung angestrebt wurde, politisch durchsetzbar sei. Die Dominanz dieses grundsätzlichen Dilemmas drängte selbst so naheliegende Themen wie die arbeitsmarktpolitischen Implikationen in den Hintergrund; sie wurden zunehmend zum Beweis der negativen Folgen der Einwanderung herangezogen. Die Aufnahme der Zuwanderer aus der Karibik auf dem britischen Arbeitsmarkt stellte in den fünfziger Jahren im Grunde kein Problem dar. Ihre gesellschaftliche Integration war allerdings für die Zeitgenossen schwer vorstellbar – zum einen, weil der geforderte Grad der Integration als unauffällige, möglichst vollständige Anpassung an die Aufnahmegesellschaft kaum erfüllbar war. Zum anderen aber wurde die Zuwanderung Teil des Konflikts um die Auflösung des Kolonialreiches, der in diesem Zeitraum am britischen Selbstbild nagte.³⁵ Der Umstand der Freizügigkeit, Grundproblem des langwierigen Ringens um eine Einwanderungsbeschränkung, war unmittelbar auf die Kolonialbeziehung rückführbar. Doch leicht wollte und konnte man sich dieser Bindungen nicht entledigen.

Die Zuwanderung als Problem

Das Anwachsen der Zuwanderung sogenannter ‚Farbiger‘ wurde während der ersten Nachkriegsjahrzehnte aufmerksam beobachtet. Schon die Ankunft der

33 Peach, *West Indian migration to Britain*, S. 46-7; u. ders., *The growth and distribution*, S. 28-9.

34 Vgl. *The Times*, 02.12.1960 „West Indian Influx“, sowie die *Sunday Times*, 18.12.1960 „Controlling Immigration“.

35 Rich, *Imperial decline and the resurgence of English national identity, 1918-1979*, S. 45; vgl. auch Welsh, *Principle, and Porter/Stockwell, British imperial policy*, Bd. 2, S. 76, Freeman, *Immigrant labour and racial conflict*.

Empire Windrush 1948 gab dem Interesse am Personenaustausch innerhalb des Kolonialreiches eine neue Richtung. Von diesem Zeitpunkt an musste mit einer weiteren spontanen Zuwanderung gerechnet werden. Dabei war die Freizügigkeit innerhalb des Empire und Commonwealth mit einer Reform der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung 1948 gerade erst noch einmal bestätigt worden. Der mit Misstrauen beobachteten Zuwanderung aus den abhängigen Gebieten der Karibik würde man also im Rahmen des geltenden Rechts nicht entgegenreten können. Das Thema wurde für eine Dauer von fast zwanzig Jahren zum Untersuchungsgegenstand von verschiedenen Ministerial- und Kabinettsausschüssen. Dabei wurden die Beratungen häufig mit identischen Ergebnissen abgeschlossen. Typisch war das Fazit eines ausführlichen Berichts zu möglichen Maßnahmen gegen die Zuwanderung, von der Bewerberauswahl über die Arbeitserlaubnis bis zur Abschreckung im Herkunftsland. Der Bericht wurde Anfang 1954 im Kabinett vorgestellt und schloss mit der Feststellung, dass nur gesetzgeberische Maßnahmen größere Wirkung haben könnten, zugleich warnte er jedoch auch vor unvermeidbaren grundsätzlichen Kontroversen, die ein solcher Schritt nach sich ziehen würde.³⁶

Kaum ein Ministerium war von dieser Diskussion nicht betroffen. Beteiligt waren über die Jahre das Kolonialministerium, das Innenministerium, das Commonwealth Ministerium, das Finanzministerium, das Verkehrsministerium, das Arbeitsministerium und das Gesundheitsministerium. Federführend waren in der Regel das Innenministerium und das Kolonialministerium, von ihnen gingen zunächst die Initiativen zur Einberufung spezialisierter Arbeitsgruppen aus. In ihnen wurden Berichte zu verschiedenen Themen erstellt wie den Möglichkeiten der Einwanderungsbeschränkung, den Folgeproblemen der Einwanderung oder der Beschäftigung kolonialer Zuwanderer. Anlass für die Einrichtung der Arbeitsgruppen war Ende der vierziger Jahre neben der Ankunft der Einwandererschiffe auch die Sorge über den Arbeitskräftemangel in Großbritannien.

Die stetig wachsende Zuwanderung wurde sehr bald als ein Problem wahrgenommen und damit zu einem Thema, für das niemand gern die Verantwortung übernahm. Noch im Mai 1949 wurde auf einen Vorschlag des Kolonialministeriums und unter dem Vorsitz des Innenministeriums eine neue Arbeitsgruppe zum Thema „Koloniale Zuwanderer in Großbritannien“ gegründet. Ihre Zielsetzung war unter anderem, die Verantwortung für die Zuwanderer auf mehrere Ministerien zu verteilen.³⁷ Innen- und Kolonialministerium wiesen sich in den ersten Jahren jeweils gegenseitig die Verantwortung für die Zuwanderung zu und beharrten oft auf ihren unterschiedlichen Standpunkten. Grundsätzlich tendierten

36 PRO CO 1032/119, Report of the Working Party on coloured people seeking employment in the United Kingdom. 13 S. HO, 17.12.53.

37 Unterlagen in PRO HO 213/868; HO 213/716 und LAB 26/226. Employment/Colonial Subjects. Home Office Meeting 18th February 1949. PRO HO 213/869, weitere Unterlagen HO 213/71.

die Vertreter des Innenministeriums eher zu einer Einwanderungsbeschränkung, während die Vertreter des Kolonialministeriums den Anspruch der Freizügigkeit verteidigten.³⁸ Über den gesamten Zeitraum wurde an der ministerienübergreifenden Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen oder Kabinettskomitees festgehalten. Gewisse Bedeutungshierarchien bildeten sich allmählich heraus, bei denen das Arbeitsministerium nicht unter den ersten Plätzen rangierte, obwohl es einige wichtige Daten liefern konnte wie seit 1948 die Zahlen zur Arbeitslosigkeit unter den Zuwanderern. Aus den Stellungnahmen seiner Vertreter sprach ein pragmatischer Ansatz, der die Arbeitslosigkeit unter den kolonialen Zuwanderern zunächst als unproblematisch einstufte.³⁹ Das Thema Arbeitsmarkt wurde in der Folge zunehmend unter sozialen Gesichtspunkten behandelt. Ein arbeitsmarktpolitischer Ansatz, der Kosten und Nutzen der Zuwanderung abgewogen hätte, fehlte. Noch Mitte der fünfziger Jahre wurde das Arbeitsministerium bei der Zusammenstellung der Mitglieder des Komitees zur Zuwanderung zunächst übergangen und musste eine gesonderte Teilnahmeerlaubnis von Premierminister Anthony Eden einholen.⁴⁰

Als unbestritten kompetent zur kolonialen Zuwanderung galten hingegen durchgängig das Innenministerium und das Kolonialministerium. So gingen Anfragen des Premiers Harold Macmillan zum Stand der Dinge hinsichtlich der Zuwanderung gleichzeitig an Innenminister Butler und Kolonialminister Lennox-Boyd.⁴¹ Das Commonwealth-Ministerium hingegen, in dessen Zuständigkeitsbereich Indien und Pakistan und damit die verstärkte Zuwanderung vom indischen Subkontinent fielen, zeigte Zurückhaltung beim Thema Einwanderung und rückte die Interessen der älteren Commonwealth-Mitgliedsstaaten, also Kanada, Australien, Südafrika (bis 1960) und Neuseeland in den Vordergrund. 1955 nahm der Commonwealth-Relations Minister eindeutig dagegen Stellung, die Commonwealth-Mitgliedsstaaten in eine Zuwanderungsbeschränkung teinzubeziehen: „Nach Ansicht des Commonwealth Relations Office ist es unnötig und wenig wünschenswert, das Prinzip der freien Einreise für *British subjects*, die anderen Commonwealth-Mitgliedsstaaten angehören, aufzugeben.“⁴² Für die ‚weißen‘ Bewohner des Commonwealth wollte man das Prinzip der Freizügigkeit nach Möglichkeit erhalten. Eine Beschränkung für die abhängigen Gebiete des Empires allein schreckte jedoch zum einen aufgrund der so besonders sichtbaren rassistischen Motive, zum anderen erschien sie angesichts der zunehmend

38 Immigration of British Subjects into the United Kingdom, Treffen am 03.08.1950. MT 9/5463.

39 Immigration of British Subjects into the United Kingdom, Treffen am 11.10.1950. MT 9/5463.

40 Anfrage vom 03.12.1955, mit zustimmendem Kommentar von Eden, PREM 11/2920.

41 Macmillan an Butler, 21.06.1957: „What is the position now about the West Indian immigrants into the United Kingdom? You remember at one time we were considering dealing with this problem by legislation[...]“. PRO PREM 11/2920.

42 Commonwealth Relations Office comments on Draft Bill, 20.05.1955. PRO CO 1032/120.

absehbaren, nahenden Unabhängigkeitstermine für die Herkunftsterritorien als wenig dauerhafte Lösung.

Neben die Arbeitsgruppen der Ministerien traten seit 1950 auch Kabinettsausschüsse, in denen sich Minister mit dem Thema befassten. Unter dem Vorsitz des *Labour*-Innenministers Chuter Ede wurde im Juni 1950 ein Ad-hoc-Komitee zusammengesetzt, das Möglichkeiten prüfen sollte, die Zuwanderungsbewegung von *coloured people* zu bremsen. Das anspruchsvolle Ziel dieses ersten Ministerausschusses zum Thema war die Aufstellung eines Maßnahmenkatalogs zur Einschränkung der Beschäftigung von *coloured people*. Dahinter stand die Annahme, durch weniger attraktive Arbeitsmarktbedingungen die Zuwanderer abschrecken zu können, ohne dass mit einer Gesetzesreform in das Recht der Einreisefreiheit eingegriffen werden müsste. Das Kabinettskomitee kam bis zum Regierungswechsel von 1951 zu keinem greifbaren Ergebnis. Obwohl die Ausschussarbeit am Thema Einwanderung unabhängig vom Regierungswechsel fortgesetzt wurde, ging das Interesse der Regierung zu Beginn der fünfziger Jahre zunächst wieder zurück.⁴³

Erst 1954 wurden in einer neuen Arbeitsgruppe direkt eine Einwanderungs- und Niederlassungsbeschränkung für Angehörige von britischen Kolonialterritorien erwogen und die gesetzlichen Bedingungen und Möglichkeiten im Innenministerium erörtert.⁴⁴ In der Argumentation gegen eine Beschränkung berief man sich auf das Selbstbild des liberalen Empire: „In einer Welt, in der die Freizügigkeit zunehmend eingeschränkt wird und die Einwanderung zunimmt, sind wir immer noch stolz darauf, dass eine Person unabhängig von ihrer Hautfarbe ‚*civis britannicus sum*‘ sagen kann, und wir sind stolz darauf, dass sie ins Mutterland kommen will und darf“.⁴⁵ Ende 1954 entschieden dann Innenminister, Kolonialminister, Commonwealth-Minister und der Lord President, das Engagement zu diesem Thema auf die Untersuchung der Möglichkeit erweiterter Deportationskompetenzen zu begrenzen.⁴⁶ Auf Initiative des Premierministers Anthony Eden wurde im November 1955 ein Kabinettsausschuss mit dem Thema betraut. Ziel war jetzt, über die „sozialen und wirtschaftlichen Folgeprobleme der wachsenden farbigen Einwanderung aus Commonwealth-Ländern“ zu beraten.⁴⁷

Immer wieder wurde in den nun folgenden Diskussionen ein grundsätzliches Dilemma konstatiert, bei dem vermeintlich die Interessen der Bevölkerung des

43 Working Party on Coloured People Seeking Employment in the United Kingdom, 1951-1953, PRO CO 1028/22; weiteres in LAB 26/226; LAB 26/259.

44 Vorsitz W.H. Cornish (Innenministerium); Berichte vom 10.07.1954 und vom 22.10.1954 in PRO CAB 124/1191; Protokolle auch in CO 1032/119; CO 1032/120.

45 Hansard, House of Commons Debates Bd. 532, 05.11.1954, col. 827, zit. bei Layton-Henry, Immigration, S. 51.

46 Frank Newsham, Home Office, an Sir Thomas Lloyd, Colonial Office, 08.11.1954, PRO CO 1032/120.

47 Protokolle und Berichte in PRO CO 1032/121; CO 1032/197; CO 1032/198; CO 1032/309; DO 175/51; DO 35/7991.

Vereinigten Königreiches denen einer britischen Weltmacht unversöhnlich gegenüberstanden. Mit der Zuwanderung von Menschen anderer Hautfarbe wurde eine Bedrohung des sozialen Friedens assoziiert, vor der die britische Bevölkerung geschützt werden müsse. Gleichzeitig sah man sich als liberales Mutterland eines Empire und Commonwealth in der Pflicht, allen Angehörigen dieses Bundes offene Grenzen zu bieten. Dabei handelte es sich keineswegs nur um ein ideologisches Dilemma, sondern um konkrete Hindernisse, die den Handlungsspielraum erheblich einschränkten. Die Zuwanderer aus den Kolonialterritorien sowie aus den jungen unabhängigen Staaten konnten von Rechts wegen nicht davon abgehalten werden, die britischen Inseln zu betreten und sich dort niederzulassen. Sie hatten als „Bürger der Kolonien und des Commonwealth“ nach einjährigem Aufenthalt ein Recht auf die Ausübung der Bürgerrechte auf dem Territorium des Mutterlandes. Eine Reform dieser Bestimmungen hätte den vielbeschworenen Zusammenhalt im Empire gestört und die Kritik der Commonwealth-Länder heraufbeschworen; das Projekt wurde immer wieder verschoben. So blieb über Jahre hinweg diese Zuwanderung Thema von Sonderausschüssen, ohne dass gesetzliche Maßnahmen ergriffen wurden. Doch die Argumentation in den Protokollen der Ausschüsse zeigt, dass die britische Regierung mit ihrer selbstgewählten Beobachterrolle in dieser Frage nicht zufrieden war.

Ansehen und Selbstbild

Auf die Politik gegenüber der Zuwanderung hatten manche Ereignisse auf der internationalen Bühne unmittelbaren Einfluss; sie bildeten jedoch auch einen Hintergrund, der die Richtung politischen Handelns mitbestimmte. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges und dessen erwarteter Folgen wurde in Großbritannien die internationale Wanderung 1951 kurzzeitig als Entwicklungsproblem eingeordnet, das nur in internationaler Zusammenarbeit in den Griff zu bekommen wäre. Das Gefälle des Lebensstandards zwischen Kolonien und Mutterland sowie die Anziehungskraft des Sozialstaates wurden als Ursachen und Garanten eines dauerhaften zukünftigen Wanderungsstroms gesehen. Im Protokoll einer Kabinettsitzung vom Januar 1951 hieß es dazu weiter: „Das dauerhafte Problem, was diese Wanderung darstellt, sei nicht auf die Wanderung aus den Kolonien beschränkt. Gerade hinsichtlich der Aufrüstungsprogramme wäre es möglich, sollten die westeuropäischen Länder nicht in der Lage sein, zur Anhebung des Lebensstandards in Südostasien Unterstützung größeren Umfangs zu leisten, dass es Versuche von Massenauswanderung gebe, beispielsweise aus Indien und möglicherweise unter kommunistischem Einfluss“.⁴⁸ Nur eine Beteiligung der alten Commonwealth-Mitgliedsstaaten an der Aufnahme dieser Zuwanderung, so das Protokoll, könne die Gefahr der Massenzuwanderung nach Großbritannien lin-

48 Kabinettsitzung am 10.01.1951, Gen. 325/2nd Meeting, PRO MT 9/5463.

dem.⁴⁹ Die Finanzressourcen in der Aufrüstung gebunden, konnten nach diesem Szenarium westeuropäische Länder keine Entwicklungshilfe in der Form leisten, die für eine Eindämmung der Wanderung notwendig gewesen wäre. Im Hinweis auf eine mögliche kommunistische Anregung der Massenmigration war die Angst vor der Unkontrollierbarkeit der Wanderung ablesbar. Und während der eine, abhängige Teil des Empire/Commonwealth mit einer auswanderungsbereiten Bevölkerung plötzlich eine Bedrohung darstellte, wurde der andere, politisch unabhängige Teil als unverzichtbarer Partner für die britischen Interessen eingepplant. Diese Ambivalenz ergab sich aus der Verunsicherung angesichts des weltweit schwindenden britischen Einflusses und prägte das Verhalten der Regierung auch hinsichtlich der Einführung einer Einwanderungsbeschränkung. Der Bündnispartner USA erwies sich in dieser Situation als wichtiger Orientierungspunkt.

Im britischen Streben nach internationalem Gewicht und Ansehen spielte innerhalb der britisch-amerikanischen Beziehungen auch die Auseinandersetzung um die Beschränkung der Zuwanderung eine Rolle. Britanniens weltweites Prestige war in den Arbeitsgruppen ein zentrales Argument gegen die Einführung eines Einwanderungsgesetzes. 1954 wurde eine in ihren Absichten eindeutig als diskriminierend zu erkennende Reform der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung deswegen verworfen, weil sie dem Gehalt internationaler, vom Vereinigten Königreich unterzeichneter Abkommen widersprochen und internationale Kritik hervorgerufen hätte.⁵⁰ Auch die eigene Kolonialpolitik, offiziell geprägt vom Gedanken der ‚Partnerschaft zwischen den Rassen‘ und der Abschaffung der ‚Rassendiskriminierung‘, hätte schlecht zusammengepasst mit der Einführung einer diskriminierenden Zuwanderungsbeschränkung.⁵¹ Die britische Kolonialpolitik befand sich gerade in dieser Hinsicht unter Rechtfertigungsdruck gegenüber den Vereinigten Staaten, deren Forderung nach der Umsetzung demokratischer Selbstbestimmung für die Bevölkerung der Kolonien in einigen afrikanischen Territorien unter britischer Verwaltung auf den hartnäckigen Widerstand einer ‚weißen‘ Siedlerschicht stieß. Vor diesem Hintergrund erklärte sich das Bemühen um eine anti-rassistische Reputation britischer Politik.

Die Verhältnisse ethnischer Diskriminierung in den USA selbst wurden auch als mögliche und erschreckende Zukunftsvision für Großbritannien beobachtet. In englischen Großstädten siedelten sich die Zuwanderer in den fünfziger Jahren in bestimmten Wohnbezirken an, deren Tendenz zu einer ethnischen Gettobildung an die amerikanischen Großstädte erinnerte und zu einem Vergleich mit dieser Entwicklung herausforderte. So riefen Unruhen zwischen der Polizei und

49 Überlegungen zur Ansiedlung in Kanada, aber auch in Ostafrika: C.P. (48)154, 18.06.1948, u. EPC (48) 23rd Meeting, 15.06.48. PRO PREM 8/827.

50 PRO CO 1032/119, Report der Working Party to consider certain proposals to restrict the right of British subjects from overseas to enter and remain in the United Kingdom, 10.07.1954.

51 PRO CO 1032/119, Swinton an Salisbury, 15.03.1954.

Afro-Amerikanern in den USA im Vereinigten Königreich großes Interesse hervor. Angesichts der karibischen Einwanderung wurden Befürchtungen laut, eine ähnliche Entwicklung könne sich in den urbanen Zielpunkten der Einwanderer in Großbritannien wiederholen.⁵² Lord Salisbury, damals Lord President, befürchtete im Jahre 1954, das Problem der Zuwanderung könne in zwei bis drei Jahrzehnten ‚quite unmanageable‘ geworden sein, und ergänzte: „Es ist gut möglich, dass wir mit einer sehr ähnlichen furchterregenden Diskussion konfrontiert sein werden, wie sie jetzt den Vereinigten Staaten große Probleme bereitet.“⁵³ Ein Jahr später kam das Einwanderungskomitee des Kabinetts zu dem Ergebnis, dass die Zuwanderung zu Rassismus, Gettobildung und sozialen Problemen führen werde.⁵⁴

Der siebenmonatige Omnibusboykott in Alabama, mit dem 1956 die Aufhebung der Rassentrennung in öffentlichen Verkehrsmitteln erzwungen wurde, sowie die von Bundespolizisten eskortierten ersten afro-amerikanischen Schüler einer Schule in Arkansas erregten größte öffentliche Aufmerksamkeit in Europa. Die Vereinigten Staaten standen als Beispiel einer gescheiterten Integration vor Augen und gaben damit in Großbritannien Anlass zu Befürchtungen hinsichtlich der afro-karibischen Zuwanderung. Die amerikanischen Unruhen verstärkten weltweit die Sensibilität für Rassendiskriminierung und das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Thema. Regierung und Öffentlichkeit in Großbritannien waren schockiert, als auch Unruhen in England zum Thema der Weltnachrichten wurden und das internationale Großbritannien-Bild zu beschädigen drohten. Nach Attacken von ‚Weißen‘ auf ‚Schwarze‘ in der englischen Stadt Nottingham und im Londoner Einwandererviertel Notting Hill kam es zu heftigen Straßenkämpfen.⁵⁵ Der französische Botschafter in London, Jean Chauvel, telegrafierte beispielsweise sofort nach Paris, um die Besorgnis der britischen Öffentlichkeit über die ‚incidents d'origine raciale‘ zu referieren.⁵⁶ An den ersten britischen Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration der Zuwanderer, die in den sechziger Jahren umgesetzt wurden, war der Blick auf die Verhältnisse in den USA ablesbar.⁵⁷

Bis Mitte der fünfziger Jahre war die Wanderungsbewegung aus der Karibik auch Gegenstand von britisch-amerikanischen Gesprächen. In den britischen Wanderungsausschüssen war es eine gern gesehene Tatsache, dass die amerika-

52 Banton, *The police and immigrants in England*, S. 412.

53 PRO CO 1032/119, Lord Salisbury an Philip Swinton, 20. März 1954.

54 C.M.14(55), 14.06.1955, PRO CAB 128/29.

55 Zu den Unruhen vgl. Pilkington, *Beyond the mother country*, zur Presse vgl. Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*.

56 MAE, *Série Europe 1956-1960. Grande-Bretagne*, 148. *Dépendance d'Outre-Mer, Commonwealth*. Feb. 1956-1960. Telegramm vom 2. September 1958.

57 Vgl. dazu der Beitrag von Karen Schönwälder in diesem Band. In vergleichender Perspektive haben den britischen Ansatz untersucht: Crowley/Weil, *Integration in theory and practice*.

nischen Südstaaten zu den bevorzugten Zielen karibischer Wanderarbeiter gehörten. Jede amerikanische Einreisebeschränkung für karibische Arbeitskräfte bewirkte jedoch einen Anstieg der karibischen Zuwanderung nach Großbritannien. Als nach dem Zweiten Weltkrieg die Rekrutierung von Landarbeitern in der Karibik für die nordamerikanische Landwirtschaft nahezu eingestellt wurde, war dies in Großbritannien spürbar. Von 1.200 in Kingston ausgestellten Pässen im ersten Halbjahr 1947 für Personen mit Zielrichtung Vereinigtes Königreich gehörte die Mehrzahl ehemals in den USA beschäftigten Landarbeitern. Umfangreiche Rekrutierungen für amerikanische Farmen hatten 1943 auf der Basis von bilateralen Verträgen zwischen der US-Bundesregierung und den beteiligten karibischen Regierungen begonnen. Die Zahlen erreichten 1945 ihren Höhepunkt mit insgesamt 32.517 Rekrutierungen, nach Kriegsende gingen die Beschäftigungsmöglichkeiten jedoch rasch zurück und die Anzahl der Vertragsverhältnisse sank auf 6.227 im Jahr 1947; im selben Jahr wurde das Programm nach einem Beschluss des amerikanischen Kongress' offiziell eingestellt. Die für die Kolonie verdienten Dollars der karibischen Arbeiter wurden im britischen Kolonialministerium ausdrücklich begrüßt.⁵⁸ Das amerikanische Rekrutierungsprogramm wurde 1948 in der Arbeitsgruppe des Kolonialministeriums auch als Beispiel einer erfolgreichen Vermittlung angeführt, als in Großbritannien über eine Rekrutierung aus den Kolonien nachgedacht wurde.⁵⁹ Einzelarrangements geringeren Umfangs übernahmen nach der Einstellung der erwähnten Programme nur noch einen kleinen Teil der wanderungswilligen karibischen Arbeitskräfte.

1952 begrenzte der McCarran-Walter Immigration Act auch diese Einwanderung aus der Karibik bis auf wenige Möglichkeiten saisonaler Vertragsarbeit. Die Anzahl von zwei- bis dreitausend Arbeitern, die pro Jahr für die Vereinigten Staaten rekrutiert worden waren, wurde mit diesem Gesetz auf 100 Personen je karibisches Territorium reduziert.⁶⁰ In der Einschätzung verschiedener Arbeitsgruppenberichte von 1953 und 1954 lenkte diese Maßnahme den Strom der Westinder nach Großbritannien.⁶¹ Der deutliche Anstieg der karibischen Zuwanderung nach Großbritannien erfolgte jedoch erst 1954/55. Die USA galten bei den britischen Einwanderungsexperten weiterhin auch als potenzielles Ventil für den karibischen Arbeitskräfteüberschuss. Von britischer Seite wurde nach dem Erlass des McCarran-Walter-Act wiederholt versucht, die US-Zuwanderungsbedingungen für Commonwealth-Angehörige zu entschärfen oder die nicht aus-

58 Note by Mr. J.L. Keith on his visit to the West Indies, 11.09.1947, PRO CO 318/476/1.

59 Colonial Office Working Party on Employment in U.K. of Surplus Colonial Labour, 10.11.1948, PRO LAB 26/226.

60 Undatierter Bericht 'British West Indies', PRO CO 1031/1847. Vgl. dazu auch Hall, Migration from the English-speaking Caribbean, S. 269.

61 Report of the Working Party on coloured people seeking employment in the United Kingdom, 17.12.53, S. 6, PRO CO 1032/119; Second Report of Working Party to consider proposals to restrict the rate of British subjects from overseas to enter and remain in the United Kingdom. O.D. [Ende Oktober 1954], PRO CAB 124/1191.

genutzte britische Quote dafür zu nutzen. Die amerikanischen Behörden verwiesen daraufhin auf die „wide-open spaces“ einiger Commonwealth-Länder.⁶² Über die Bereitschaft der amerikanischen Regierung zur Aufnahme größerer Zahlen karibischer Auswanderer machte sich der britische Botschafter in Washington keine Illusionen. Die Rassenunruhen und die Aufhebung der Rassentrennung in den Schulen hätten das Thema brisant werden lassen, berichtete er im August 1955, und eine Zulassung von Personen aus der Karibik unter der nicht voll ausgenutzten Quote für Großbritannien wäre kaum zu erwarten, „da in der Tat ihre Rasse ein Problem ist, das sich bei der Einwanderung von den Britischen Inseln nicht stellt.“⁶³ So war die britische Regierung weiterhin allein mit dem Problem, die unerwünschte Einwanderung aus den Kolonien in einer Weise zu beschränken, die kein internationales Aufsehen erregen würde. Für die Angehörigen der ‚weißen‘ Commonwealth-Mitgliedsstaaten sollte zur Aufrechterhaltung guter Beziehungen die Freizügigkeit nicht beschnitten werden, eine gesetzlich festgelegte Unterscheidung nach der Hautfarbe wiederum hätte bei den westlichen Partnern zumindest Erstaunen hervorgerufen. Die Aufgabenstellung hieß, ein diskriminierendes Gesetz zu formulieren, das als solches nicht erkennbar war.

Der Commonwealth Immigrants Act

Jahrelange Diskussionen waren der Zuwanderungsbeschränkung, wie sie 1962 schließlich als *Commonwealth Immigrants Act* verabschiedet wurde, vorausgegangen.⁶⁴ Das Gesetz sah eine nach beruflicher Qualifikation und Bedarf gestaffelte Zulassungsbeschränkung für Einwanderer aus dem Commonwealth vor. Ausgenommen waren Personen, die im Vereinigten Königreich geboren waren oder einen von britischen Behörden ausgestellten Pass besaßen. Die Empörung einiger Mitgliedsländer des Commonwealth über die Verabschiedung der Zuwanderungsbeschränkung 1962 zeigte deutlich, wie sehr diese Maßnahme an Grundfesten des britischen Selbstbildes dieser Zeit rüttelte. Innerhalb des Commonwealth wurde das Gesetz als tiefer Einschnitt in die Beziehungen zwischen ‚Mutterland‘ und Kolonien wie Commonwealth-Mitgliedsländern gewertet. Der Entschluss zur Einwanderungsbeschränkung kündigte in den Augen seiner Kritiker die Loyalität zum Empire auf.

Die Zuwanderungspolitik erwies sich bis zur Verabschiedung der Beschränkung als Teil des Spannungsfeldes politischer Neuorientierung im Großbritannien der Nachkriegszeit. Der Übergang von der kolonialpolitisch motivierten, pauschalen Freizügigkeit zur multi- und bilateralen Verhandlung oder auch der

62 R.P. Pinsent, Außenministerium, an J.A. Steward, Kolonialministerium, 14.05.55. CO/1031/1847.

63 Confidential Letter vom 17.08.1955, PRO CO 1031/1847.

64 Dazu Dean, *The Conservative Government and the 1961 Immigration Act*, sowie Deakin, *The Politics of the Commonwealth Immigrants Bill*, und Spencer, *British immigration policy since 1939*.

einseitigen Festlegung des Zuwanderungsregimes war im Vereinigten Königreich erst im Zusammenhang mit den außenpolitischen Weichenstellungen möglich, die auch von der Unabhängigkeitswelle der Jahre 1960-62 bedingt waren. In diesen Jahren erlangten Nigeria, Tanganyika, Uganda, vor allem aber die hier relevanten Karibikstaaten Jamaika sowie Trinidad und Tobago die Unabhängigkeit, Malaysia und Kenia folgten 1963. Bis Anfang der sechziger Jahre galt der traditionellen ‚Empire‘-Bindung der politische Vorrang. Erst seit Ende der fünfziger Jahre setzte eine allmähliche Verschiebung der Prioritäten ein, als mit der Beschleunigung der Dekolonisierung die Unentschiedenheit der Nachkriegsjahre beendet wurde. Die Auflösung des Empires war besiegelt, und es war sogar zu einer Orientierung in Richtung Kontinent gekommen. Damit war nicht nur die Bedeutung der empfindlichen Commonwealth-Beziehungen relativiert, sondern auch der Weg zu einem britischen Nationalstaat geebnet, der sich ohne größeren Imageverlust nach außen abgrenzen konnte. Erst durch diesen Orientierungswechsel ist der *Commonwealth Immigrants Act* überhaupt möglich geworden.

Quellen und Literatur

Public Record Office (PRO), London

CAB, CO, DO, HO, LAB, MT, PREM.

Archives diplomatiques, Ministère des affaires étrangères (MAE), Paris

Série Europe

- Banton, Michael, The police and immigrants in England, in: *Les travailleurs étrangers en Europe occidentale*, hg. von Philippe J. Bernard, Den Haag 1976, S. 399-416
- Baringhorst, Sigrid, Einwanderung und multiethnische Gesellschaft, in: *Länderbericht Großbritannien, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, hg. von Kastendiek, Hans/Karl Rohe und Angelika Volle, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1994 (Schriftenreihe Bd. 327), S. 139-151
- Carter, Bob/ Clive Harris und Shirley Joshi, The 1951-55 Conservative government and the racialisation of black immigration, in: *Immigrants and Minorities* 6 (1987), S. 335-47
- Carter, Bob/ Shirley Joshi, The role of Labour in creating a racist Britain, in: *Race and Class* 25 (3), 1984, 53-70
- Crowley, John/ Patrick Weil, Integration in theory and practice: A comparison of France and Britain, in: *West European Politics* 17 (1994), S. 110-124
- Deakin, Nicholas, The British Nationality Act of 1948: A brief study on the political mythology of race relations, in: *Race* XI (1969), S. 77-83
- Deakin, Nicholas, The politics of the Commonwealth Immigrants Bill, in: *Political Quarterly* 39 (1968), S. 25-45
- Dean, Dennis, The conservative government and the 1961 Immigration Act: The inside story, *Race and Class* 35,2 (1993), S. 57-74
- Dean, Dennis W., Coping with colonial immigration, the Cold War and colonial policy: the Labour government and black communities in Britain, 1945-1951, in: *Immigrants and Minorities* 6 (1987), S. 305-334
- Freeman, Gary, Immigrant labour and racial conflict in industrial societies: The French and British experience 1945-1975, Princeton (N.J.) 1979
- Frost, Diana (Hg.), *Ethnic labour and British imperial trade: A history of ethnic seafarers in the U.K.*, London 1995
- Hall, Stuart, Migration from the English-speaking Caribbean to the United Kingdom, 1950-80, in: *International migration today*, hg. von Appleyard, Robert/ Christopher Stahl, 2 Bde., Paris 1988, Bd. 1, S. 264-310
- Hansen, Randall A., The politics of citizenship in 1940s Britain: The British Nationality Act, in: *Twentieth Century British History* 10 (1999), S. 67-95
- Holmes, Colin, *John Bull's island. Immigration and British society 1871-1971*, London 1988
- Kay, Diana und Robert Miles, *Refugees or migrant workers? European volunteer workers in Britain 1946-1951*, London 1992

- Layton-Henry, Zig, Immigration, in: Conservative party politics, hg. von Zig Layton-Henry, London 1980, S. 50-74
- Lunn, Kenneth, The British state and immigration, 1945-51: New light on the Empire Windrush, in: Immigrants and Minorities 8 (1989), 161-174
- Miles, Robert, The riots of 1958, notes on the ideological construction of "race relations" as a political issue in Britain, in: Immigrants and Minorities 3 (1984)
- Paul, Kathleen, "British Subjects" and "British Stock": Labour's postwar imperialism, in: Journal of British Studies 34 (1995), 233-76
- Paulmann, Johannes, Staat und Arbeitsmarkt in Großbritannien: Krise, Weltkrieg, Wiederaufbau, Göttingen 1993
- Peach, Ceri, The growth and distribution of the black population in Britain 1945-1980, in: Demography of immigrants and minority groups in the United Kingdom, hg. von D.A. Coleman, London 1982, 23-42
- Peach, Ceri, West Indian migration to Britain: A social geography, Oxford 1968
- Pilkington, E., Beyond the mother country: West Indians and the Notting Hill White Riots, London 1988
- Porter, A.N. und A.J. Stockwell, British imperial policy and decolonization, 1938-64, 2 Bde., London 1987 u. 1989
- Rich, Paul B., Imperial decline and the resurgence of English national identity, 1918-1979, in: Traditions of intolerance: Historical perspectives on fascism and race discourse in Britain, hg. von Tony Kushner/Kenneth Lunn Manchester 1989, S. 33-52
- Rose, E.J.B./et al., Colour and citizenship: A report on British race relations, London 1969
- Schönwälder, Karen, Einwanderung und ethnische Pluralität. Zur Rezeption des gesellschaftlichen Wandels in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland zwischen den späten fünfziger und den frühen siebziger Jahren, Habilitationsschrift, Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften 2000
- Schönwälder, Karen, Land der Toleranz? Zur Reaktion der britischen Demokratie auf Einwanderung und ethnische Pluralisierung nach 1945, in: Internationale Migrationen und freiheitliche Demokratien, Jahrbuch Migration 1999/2000, hg. von A. Schulte/ D. Thränhardt, Osnabrück 1999, S. 213-235
- Smith, Mark M., Windrushers and Orbiters: towards an understanding of the official mind and colonial immigration to Britain, 1945-51, in: Immigrants and Minorities 10 (1991), S. 3-18
- Spencer, Ian R. G., British immigration policy since 1939: The making of multi-racial Britain, London 1997
- Sturm, Imke, Mental arithmetic and juggling with figures: statistics in French and British policy towards colonial immigration in the 1950s, in: European Review of History-*Revue européenne d'Histoire* 3 (1996), S. 199-212

- Sturm-Martin, Imke, *Zuwanderungspolitik in Großbritannien und Frankreich: ein historischer Vergleich 1945-1962*, Frankfurt u. New York 2001
- Welsh, David, *The principle of the thing: the conservative government and the control of Commonwealth immigration 1957-1959*, in: *Contemporary British History* 12 (1998), S. 51-79
- Wurm, Clemens A., *Die Integrations- und Europapolitik Frankreichs und Großbritanniens seit 1945 im Vergleich*, in: *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität*, hg. von Heinrich August Winkler und Hartmut Kaelble, Stuttgart 1993, S. 334-357