Grenzenloser Liberalismus? Die britische Einwanderungspolitik im 19. Jahrhundert

Andreas Fahrmeir

Die Haltung des britischen Staates gegenüber Zuwanderern aus dem Ausland erreichte zwischen 1826 und 1905 einen, wenn nicht gar den, Höhepunkt der Offenheit. Dies bedeutete nicht nur einen Bruch mit den Traditionen britischer Politik der unmittelbar vorhergehenden und der folgenden Epochen, in denen eine Kontrolle der Zuwanderung durchaus erwünscht war. Die britische Migrationspolitik stand außerdem in scharfem Kontrast zur Praxis aller anderen Staaten in Europa und Übersee. Sie war ein nationaler Alleingang und keine besondere Ausprägung einer staatlichen Politik der Nichtintervention in Migrationssachen in einem vielfach als in diesen Fragen besonders liberal beschriebenen Jahrhundert.[1]

In diesem Beitrag soll zunächst die britische Zuwanderungs- und Ausländerpolitik beschrieben werden. Dann wird zu fragen sein, wie sich diese Politik etablieren und halten konnte, obwohl alle anderen Staaten mehr oder weniger rigide Zugangskontrollen für unerläßlich hielten.[2]

Das britische Ausländerrecht im 19. Jahrhundert

Zwischen 1826 und 1905 unterlag die Einwanderung nach Großbritannien keinerlei vom Staat ausgehenden Beschränkungen.[3] Der *Permanent Under Secretary of State* im Innenministerium, Horatio Waddington, schrieb 1859 völlig zu recht: „England is, I believe, the only country where Aliens have a right to live –

1 Zum 19. Jahrhundert als liberaler Ära der Migrationspolitik vgl. u. a. Hoerder, Introduction, S. 11; Cohen, Prologue, in: ders. (Hg.), Cambridge survey, S. 5; Noiriel, Tyrannie, S. 77-79; Moch, Moving Europeans, S. 107.

2 Die Ausländerpolitik des 19. Jahrhunderts in Europa wird im Moment in vielen Staaten neu erforscht; manche Forschungsprojekte und ‚revisionistische' Gesamtdarstellungen befinden sich zur Zeit in Bearbeitung oder im Druck. Mustergültige neuere Arbeiten zu diesem Thema, die eine auf detailliertem Studium der archivalischen Quellen beruhende Neubewertung vornehmen, sind beispielsweise Caestecker, Alien policy; Heindl/Saurer (Hg.), Grenze und Staat. Ältere, ihrerseits bahnbrechende Überblicksdarstellungen sind Cohen, Cambridge Survey; Moch, Moving Europeans; Noiriel, Creuset.

3 Porter, Refugee question, S. 3.

even Jersey is better off in this respect" (wobei er mit „England" natürlich Großbritannien meinte).[4] Die *Alien Acts*, die seit 1793 die besondere Überwachung und gegebenenfalls Ausweisung von Ausländern gestatteten, wurden 1826 nicht mehr verlängert.[5] Es gab seither keine legale Möglichkeit mehr, Ausländern die Einreise nach Großbritannien zu verbieten, missliebige Ausländer auszuweisen oder den Aufenthalt von Ausländern an die Erfüllung bestimmter Auflagen, etwa den Besitz eines gültigen Passes oder einer Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung, zu knüpfen. Ausländer, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten, hatten aufgrund einer richterlichen Entscheidung aus dem Jahr 1803[6] als „casual poor" an ihrem Aufenthaltsort Anspruch auf die Leistungen der Armenversorgung.[7]

Das bloße Recht zur Einreise konnte für Einwanderer freilich nur dann von Nutzen sein, wenn sie nach ihrer Ankunft die Möglichkeit hatten, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Für eine liberale Zuwanderungspolitik war es unerläßlich, dass nicht zu viele Berufe Inländern vorbehalten blieben. Tatsächlich war dies in Großbritannien nur selten der Fall: Der Besitz der britischen Staatsangehörigkeit war dort im 19. Jahrhundert für die Berufswahl kaum von Bedeutung. Gewiss, wie in allen anderen Ländern konnten nur Inländer staatliche Hoheitsfunktionen ausüben. Nur Briten konnten Mitglied des Parlaments, Richter oder Polizist werden. Auch den *Boards of Trustees* von Institutionen, die auf der Grundlage eines königlichen Freibriefs operierten, konnten keine Ausländer angehören.[8] Der Anteil ausländischer Seeleute auf britischen Fernhandelsschiffen[9] und ausländischer Rekruten in den britischen Streitkräften unterlag bestimmten quantitativen Beschränkungen,[10] und auf britischen Schiffen, die nur Binnenhandel betrieben,

4 Hervorhebung i. O. Randbemerkung auf einem Schreiben des Außenministeriums an das Innenministerium, 15. Oktober 1859, Public Record Office, London (künftig: PRO), HO 45/6849.

5 33 Geo. III, c. 4; 35 Geo. III, c. 24; 36 Geo. III, c. 109; 37 Geo. III, c. 92; 38 Geo. III., c. 77; 41 Geo. III, c. 24; 42 Geo. III, c. 92; 43 Geo. III, c. 155; 55 Geo. III, c. 54; 56 Geo. III, c. 86; 58 Geo. III, c. 96; 59 Geo. III, c. 8; 1 Geo. IV, c. 18; 3 Geo. IV, c. 15; 3 Geo. IV, c. 97.

6 Rex v. Eastbourne (22 June 1803), The English Reports, vol. CII, King's Bench Divison, vol. XXXI, S. 770.

7 Vgl. auch Report from the select committee on poor removal; together with the proceedings of the committee, minutes of evidence, appendix, and index (Parliamentary Papers 1854, XVII), S. 471f.; Report from the select committee on poor removal; together with the proceedings of the committee, minutes of evidence, appendix, and index (Parliamentary Papers 1854/55, XIII), Frage 1738.

8 Report from the select committee on laws affecting aliens (Parliamentary Papers 1843, V), S. 212f.

9 42 Geo. III, c. 61, s. X, XII; 12 & 13 Vict, c. 29, s. VII.

10 1 Vict., c. 29, s. II.

durften keine ausländischen Matrosen angeheuert werden.[11] Ausserdem konnten Ausländer in London nicht als Makler oder Börsenmakler tätig sein.[12]

Damit wäre die Liste der Sonderregelungen aber auch schon zu Ende. Bildungsbürgerliche Berufe durften Ausländer ohne weiteres ergreifen. Es war ihnen möglich, Zeitungen oder Bücher zu drucken und zu verlegen, sich als Anwalt oder Mediziner ausbilden zu lassen sowie an britischen Hochschulen zu studieren oder zu lehren, sofern sie etwaige religiöse Zugangsvoraussetzungen erfüllten.[13] Ein Argument für die Gründung des überkonfessionellen Londoner *University College* war, dass nun auch Katholiken aus dem Ausland, besonders aus Südamerika, die Möglichkeit haben würden, ein englisches Studium zu absolvieren.[14] Als die Ausübung medizinischer Tätigkeiten 1858 auf qualifizierte Ärzte beschränkt wurde, wurden ausländische Doktorgrade von Medizinern, die bereits in Großbritannien praktizierten, ausdrücklich anerkannt.[15]

Die einzige zivilrechtliche Beschränkung, der Ausländer unterworfen waren, war das bis 1870 bestehende Verbot, Grundbesitz zu erwerben oder für mehr als 21 Jahre zu pachten.[16] In Kriegszeiten war es den Angehörigen feindlicher Staaten darüber hinaus nicht möglich, vor britischen Gerichten Prozesse zu führen.[17]

Die Stellung von Ausländern in Kontinentaleuropa und Nordamerika

Wirft man einen Blick auf den europäischen Kontinent, so wird der außergewöhnliche Grad der britischen Großzügigkeit gegenüber Ausländern überdeutlich. Im übrigen Europa wurden die Pass- und Meldebestimmungen, die im Verlauf der Französischen Revolution vor allem aus politischen und militärischen Gründen eingeführt worden waren,[18] nicht abgeschafft. Sie galten bis in die 1860er Jahre, als sie allmählich – zumindest, was systematische Kontrollen an Grenzübergängen betraf – gelockert wurden, im Prinzip unverändert weiter. Das Ziel war es nun vor allem, die Einwanderung nicht benötigter Arbeitskräfte, seit den 1830er Jahren erneut auch revolutionärer Gesinnung verdächtigter Personen, zu verhindern. Entsprechend dem jeweiligen Grad der Bedrohung, dem sich Stadt-, Regional- und Staatsverwaltungen ausgesetzt sahen, variierte die

11 3 & 4 Will. IV, c. 54; 12 & 13 Vict., c. 29, s. VII.

12 Pulling, Practical treatise, S. 60.

13 Zu Schweizer Studenten in Großbritannien im 18. Jahrhundert vgl. Utz, Liberty and property, S. 106-119.

14 „Statement by the Council of the University of London, Explanatory of the nature and objects of the institution", 1827, in: Aspinall/Smith (Hg.), English historical documents 1783-1832, S. 698.

15 21 & 22 Vict., c. 90.

16 7 & 8 Vict., c. 66; 33 & 34 Vict, c. 14.

17 Vgl. zur Lage russischer Kaufleute in Großbritannien während des Krimkriegs die Korrespondenz in: PRO, HO 45/8835/1 und PRO, HO 45/8836.

18 Torpey, Invention, S. 21-56; Fahrmeir, Citizens, S. 101-110.

Schärfe der Kontrollen von Staat zu Staat, von Ort zu Ort und von Zeit zu Zeit, aber Reisende konnten nie damit rechnen, Kontrollen ganz zu entgehen.[19] Angehörige der niederen wie der „höheren Stände" mussten ständig Ausweisdokumente mitführen, die in den meisten Ländern unterwegs mindestens an jedem Übernachtungsort der Polizei vorzulegen waren. Da Pässe teuer waren und die Einreise in die meisten Länder nur mit einem (gebührenpflichtigen) Visum möglich war, entstanden erhebliche Kosten für Reisende. Für die dauerhafte Niederlassung oder die Aufnahme einer Beschäftigung war eine zusätzliche behördliche Genehmigung erforderlich, für die weitere Gebühren fällig wurden. Aufenthaltsgenehmigungen wurden nach Gutdünken erteilt und entzogen.[20] Die Ausweisung von Ausländern galt als jederzeit mögliche Polizeimaßnahme, die häufig genug praktiziert wurde.[21] Bereits das Ende eines Arbeitsverhältnisses oder vorübergehende finanzielle Schwierigkeiten konnten zur Ausweisung führen, zumal Ausländer keinen Anspruch auf Armenversorgung aus öffentlichen Kassen hatten[22] (obwohl sie in ihrem Aufenthaltsland steuerpflichtig waren). Eine Berufung gegen Ausweisungsbescheide war so gut wie nicht möglich, und Entschädigungen für grundlose Ausweisungen wurden nicht gewährt.[23] Ausländische Examina in Fächern wie Medizin, Theologie oder Jura wurden selten anerkannt. In deutschen Staaten wurden Ausländer nur dann zu Staatsexamen zugelassen, wenn besondere Vereinbarungen mit ihren Heimatländern vorlagen, und solche Examina galten in dem Staat, in dem sie abgelegt wurden nicht.[24] Ausländer konnten in Frankreich und manchen deutschen Staaten nicht als Verleger tätig sein.[25]

In dem klassischen Einwanderungsland des 19. Jahrhunderts, den Vereinigten Staaten, wurde die Zuwanderung ebenfalls stärker reguliert als in Großbritannien. Bevor eine bundesweite Einwanderungspolitik formuliert und umgesetzt wurde, setzten die einzelnen Staaten qualitative Kriterien für die Annahme oder Abweisung von Einwanderern fest. Selbst wer diese Kriterien erfüllte, musste in

19 Beispiele bei Fahrmeir, Citizens, S. 111-151, bes. S. 127-129.

20 Vgl. zeitgenössische Handbücher, so Legat, Code des étrangers; Vesque von Püttlingen, Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich; Rauer, Die preußische Paß-Polizei-Verwaltung; Doehl, Niederlassung innerhalb des Preußischen Staates; allgemein Fahrmeir, Citizens.

21 Zu Österreich vgl. jetzt Wendelin, Schub.

22 Zu Deutschland vgl. Muensterberg, Die deutsche Armengesetzgebung, S. 130; zu Belgien Shaepsdrijver, Vreemdlingen, S. 115-134.

23 Vgl. hierzu besonders die Ergebnisse einer Umfrage des britischen Außenministeriums von 1901 über die Regelungen anderer Staaten zur Deportation von Ausländern (PRO, FO 83/1839), die sich auf Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Rußland, Schweden und Norwegen sowie die Vereinigten Staaten von Amerika erstreckte.

24 Doehl, Heimaths-Verhältnisse, S. 89.

25 Jeanblanc, Allemands, S. 14; Sammlung von Gesetzen, Verordnungen, Ausschreiben und sonstigen allgemeinen Verfügungen für die kurhessischen Staaten, 1854, S. 54, § 8.

den meisten Staaten eine Kaution von bis zu 1.000 Dollar hinterlegen oder eine Abgabe von einem bis zweieinhalb Dollar entrichten, um die eventuell benötigte Armenhilfe zu finanzieren.[26]

Die Einbürgerungspolitik

Die Liberalisierung der Einbürgerungspolitik in Großbritannien ging im 19. Jahrhundert zwar nicht so weit wie die der Zuwanderungspolitik, aber sie war im Vergleich zum 18. Jahrhundert wie zum übrigen Europa ebenfalls dramatisch. Auf Anregung des Abgeordneten für Gateshead, William Hutt, setzte das Unterhaus 1843 eine Kommission ein, welche die Ausländer betreffenden Gesetze untersuchen und Vorschläge zu ihrer Reform unterbreiten sollte.[27] Im folgenden Jahr wurde das Einbürgerungsverfahren nach den Vorgaben der Kommission modifiziert.[28] Nach 1844 kostete eine normale Einbürgerung, die vom Innenminister gewährt wurde, statt um die 100 Pfund nur noch 14 bis 15 Schillinge. Die Respektabilität der Bewerberinnen und Bewerber, deren Angaben von vier englischen Hausbesitzern bestätigt werden mussten, wurde nur einer kursorischen Überprüfung unterzogen, falls die Begründung für den Einbürgerungsantrag einigermaßen plausibel erschien. Es reichte schon aus, wenn der Antrag eine allgemeine Formel enthielt, die auf „greater ease in carrying on one's business" verwies. Nach 1854 musste ein Mindestaufenthalt von drei Jahren im Vereinigten Königreich der Einbürgerung vorangehen.[29]

Das Naturalisationsgesetz von 1844 liess die Zahl der Einbürgerungen von durchschnittlich rund 20 auf rund 260 im Jahr ansteigen. Es beseitigte übrigens auch die Beschränkung, dass naturalisierte Ausländer nie Mitglieder des Parlaments oder des *Privy Council* werden konnten. Nun konnten durch ein Gesetz beide Rechte verliehen werden, was bis 1871 in neun Fällen geschah.

In den meisten europäischen Staaten musste, einem Antrag auf Einbürgerung ein mindestens fünf bis zehn jähriger Aufenthalt vorausgehen. Dies war wesentlich länger als auf den britischen Inseln. In den deutschen Staaten, wo es keine solchen Fristen gab, waren bürokratischer Aufwand und die fälligen Gebühren höher als in Großbritannien nach 1844. Allerdings brachte die etwas außergewöhnliche Definition der Staatsangehörigkeit, der britische Juristen und Beamte anhingen, für die Eingebürgerten gewisse Probleme mit sich. Das Vereinigte

---

26 Vgl. Neuman, Qualitative immigration controls; ders., Lost century; Zolberg, Archaeology; Berichte britischer Konsuln von 1859, PRO, HO 45/6849.

27 Hansard's parliamentary debates. Forming a continuation of 'The Parliamentary History of England, from the Earliest Period to the Year 1803'. Third Series, commencing with the Accession of William IV, Bd. 66, 1843, Sp. 1024f. Report from the select committee on laws affecting aliens (Parliamentary Papers, 1843, V).

28 7 & 8 Vict., c. 66.

29 Zu den Details des Einbürgerungsverfahrens vgl. Fahrmeir, Citizens, S. 63-99.

Königreich vertrat bis 1870 die Auffassung, die Staatsangehörigkeit werde ein für alle Mal durch die Geburt in einem Staatsgebiet erworben und könne danach nicht abgelegt werden. Man ging davon aus, dass diese Interpretation Teil des „Law of Nations" sei.[30] Aus diesem Grund konnte eine Einbürgerung nach britischer Auffassung allenfalls die Nachteile beseitigen, denen Ausländer ausgesetzt waren. Es war aber nicht möglich, dass sie das Band zwischen den eingebürgerten Briten und ihrem ursprünglichen Heimatland lösen konnte. Daher erschien es einige Zeit zweifelhaft, ob man naturalisierten Ausländern überhaupt britische Pässe ausstellen konnte;[31] außer Frage stand, dass sie im Land ihrer Geburt keinen Anspruch auf britischen diplomatischen Schutz geltend machen konnten.[32] In den anderen europäischen Staaten und in den USA setzte sich dagegen spätestens um 1850 die Auffassung durch, dass eine Einbürgerung zum Verlust der Staatsangehörigkeit des ursprünglichen Heimatlandes führte.[33] Insofern bestand bis 1870, als sich Großbritannien auf amerikanischen Druck der Mehrheitsmeinung anschloss,[34] für naturalisierte Briten die Gefahr, dass sie im Ausland als staatenlos gelten konnten.

Migrationspolitik und Freihandel

Die Gründe für die außergewöhnliche britische Migrationspolitik sind nicht ganz einfach zu ermitteln. Britische Zeitgenossen diskutierten die Einwanderungspolitik häufig im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik. Der Abbau von Migrationshemmnissen galt als Ergänzung der Beseitigung von Schutzzöllen, sozusagen als Freigabe des Austausches von Arbeitskräften und technischer Expertise. Die achte Auflage der *Encyclopædia Britannica* von 1855 machte die Verbindung zwischen beiden Bereichen deutlich, indem sie eine restriktive Einbürgerungspolitik als Ergebnis von „mistaken views of political economy" bezeichnete.[35] Dies passt gut zur Bedeutung der Freihandelsdoktrin, die im

30 Vgl. etwa PRO, HO 45/5627 (Zitat aus einer Randbemerkung Palmerstons vom 18. September 1854).

31 G. Lenox Conyngham, Memorandum on the Subject of the Regulations of the Foreign Office with Respect to the Grant of British Passports to Naturalised Aliens Resident in the United Kingdom, 19. Juni 1854, PRO, FO 612/10; die Entscheidung, naturalisierten Briten keine Pässe auszustellen, wurde im Laufe des Jahres 1854 wieder rückgängig gemacht, vgl. Foreign Office an Home Office, 7. März 1854, PRO, HO 45/5740.

32 Queen's Advocate, Doctor's Commons, 16. April 1842, in: PRO, FO 612/4.

33 Vgl. etwa British and Foreign State Papers, 53, 1862/3, S. 539-546.

34 33 & 34 Vict, c. 14; 1868/1869, Report of the royal commissioners for inquiring into the laws of naturalization and allegiance together with an appendix containing an account of British and foreign laws, and of the diplomatic correspondence which has passed on the subject, reports from foreign states, and other papers (Parliamentary Papers, 1868/69, XXV.I), S. 607-778.

35 Artikel „Aliens".

Großbritannien der Mitte des 19. Jahrhunderts den Charakter eines Glaubenssatzes annahm.[36]

Dennoch muss man sorgfältig zwischen Rhetorik und Praxis unterscheiden. Wie Richard Price in seiner neuen Darstellung der englischen Geschichte zwischen 1680 und 1880 gezeigt hat, war der Freihandel in der Realität alles andere als uneingeschränkt.[37] Außerdem belegt das Beispiel der irischen Migranten, die häufig in ihre Heimat zurückgeschickt wurden, dass es keineswegs darum ging, alle Migrationshindernisse in Großbritannien zu beseitigen. Das Argument, schrankenlose Zuwanderung gehöre zum möglichst unbeschränkten Güteraustausch, galt offenbar nur für ausländische Zuwanderer, nicht für Inländer.

Eine Begründung dafür, warum Ausländer als attraktiver als Migranten aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs galten, findet sich in dem Bericht der Kommission von 1843, die vom Unterhaus mit der Überprüfung von Naturalisationsverfahren und Ausländerrecht beauftragt worden war. Gerade die besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten ausländischer Handwerker und Kaufleute – als Beispiel wurde der Klavierbau genannt – hätten entscheidend zum Wachstum der britischen Wirtschaft beigetragen.[38] Ähnliche Impulse wurden von ungelernten irischen Arbeitern nicht erwartet.

Diese Erklärung befriedigt in dieser schematischen Form allerdings kaum. Es ist sehr schwierig, ein zuverlässiges Gesamtbild der ausländischen Zuwanderer in Großbritannien im 19. Jahrhundert zu erstellen, das deren soziale Struktur, Wanderungsmotive, Aufenthaltsdauer und weiteren Lebensweg mehr als nur schemenhaft oder an einzelnen Beispielen erfasst.[39] Es ist klar, dass es zahlreiche besonders erfolgreiche Unternehmensgründer gab, die aus dem Ausland nach England kamen. Die großen, vormals englischen, jetzt ‚globalen' Bankhäuser Rothschild, Schroders und Kleinwort (nun nach einer ‚Rückübernahme' Dresdner Kleinwort Benson) sind dafür Beispiele. Beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs erwies es sich als ein besonderes Problem, dass insgesamt 173 Mitglieder der Londoner Börse Deutsche oder Österreicher waren.[40] Die meisten Einwanderer waren aber weniger erfolgreich. Sie waren – meist anonym bleibende – Dienstboten, Handlungsgehilfen, Lehrer oder Handwerker, die mit durchschnittlichem Erfolg ihren Geschäften nachgingen und vielleicht irgendwann wieder in ihre Heimat zurückkehrten. Gegen die These der ökonomisch begründeten Libe-

36 Vgl. Davis, Britain and the German Zollverein, S. 14f.

37 Price, British society 1680-1880, S. 88-122.

38 Report from the Select committee on laws affecting aliens (Parliamentary Papers, 1843, V), S. 148.

39 Den derzeit besten Überblick über die verfügbaren Quellen und ihre Probleme liefert am Beispiel der deutschen Einwanderer Kirchberger, Aspekte deutsch-britischer Expansion, S. 32-41. Vgl. ferner Panayi, German immigrants in Britain during the nineteenth century; Sundermann, Deutscher Nationalismus im englischen Exil; Sponza, Italian immigrants.

40 Michie, Stock exchange, S. 3.

ralität spricht auch die Tatsache, dass die Kontrollmaßnahmen auf dem Kontinent letztlich dasselbe Ziel verfolgten: Sie sollten ebenfalls sicherstellen, dass vom Standpunkt der Regierungen aus ‚attraktive' Ausländer einwandern konnten, während als problematisch geltende Zuwanderer an den Grenzen zurückgewiesen wurden. Es bleibt daher erklärungsbedürftig, warum man in Großbritannien – anders als in anderen europäischen Staaten oder in den USA – nicht versuchte, Einwanderer nach bestimmten Kriterien in ‚willkommene' oder ‚unwillkommene' Zuwanderer einzuteilen und entsprechend zu behandeln.

Migrationspolitik und Regierungssystem

Für die Zeitgenossen war die Antwort auf die Frage nach den Ursachen des britischen Sonderwegs wiederum relativ schlicht: Hier spiegelte sich eben der Unterschied zwischen einem „freien Land" und den kontinentalen Polizeistaaten wider. Das kontinentale Passwesen mit seinen häufigen Personenkontrollen galt in Großbritannien als fremdartig, lästig und lächerlich – 1859 erinnerten die Law Officers den britischen Außenminister daran, „the whole system of passports, with its inconvenient and absurd consequences" sei „not a British, but a foreign institution".[41] Allerdings befriedigt auch diese Antwort wiederum nur zum Teil, denn auf einer Insel sind Systeme der Migrationskontrolle denkbar, die ohne eine ständige Überprüfung von ‚Papieren', die als hauptsächliches Merkmal des „Passsystems" galt, auskommen. Eine Überwachung der Häfen, wie sie vor 1826 und nach 1905 bestand, hätte auch im 19. Jahrhundert ausgereicht.

Ein weiteres, seltener öffentlich debattiertes Argument gegen intensive Kontrollmaßnahmen an den Grenzen waren ihre Kosten. Für Zollzwecke waren sie sinnvoll, denn hier wurden unmittelbar Einnahmen erwirtschaftet; das *Alien Office*, dem zwischen 1793 und 1826 die Kontrolle über die einreisenden Ausländer übertragen worden war und das bis 1836 ein Register ausländischer Reisender unterhielt, hatte sich dagegen als sehr teuer und im Rückblick als weitgehend überflüssig erwiesen.[42] Angesichts der großen Rolle, welche die Bilanz von Einnahmen und Ausgaben in den Akten der britischen Passbehörde, einer Abteilung des Außenministeriums, spielte, ist dieses sehr prosaische Argument durchaus ernst zu nehmen.[43] Dennoch: es ist reichlich unwahrscheinlich, dass Großbritannien als einziges Land der Welt eine ideale Migrationspolitik praktizierte, die kein Geld für nutzlose fremdenpolizeiliche Überwachung verschwendete, aber eine optimale Wirtschaftsentwicklung garantierte. Das britische

41 Law Officers to Foreign Office, 23 August 1859, PRO FO 612/25. Vgl. außerdem – als ein Beispiel von vielen – Duthie, Tramp's wallet, S. ii des „Preface".

42 Vgl. die vom Parlament angeforderten Bilanzen, in: Parliamentary Papers 1816, XIII, S. 283.

43 Vgl. etwa Memorandum on Fees, 16. Mai 1831, in: PRO, FO 612/3.

Modell war kein Geheimnis. Es wurde in internen Ministerialgutachten[44] ebenso wie in Reiseführern immer wieder aufs neue gelobt.[45] Wieso wurde es also trotz seiner mannigfaltigen Vorteile kein Exportschlager?

Das Profil der Einwanderer

Vielleicht war dies so, weil sich die Vorteile des britischen Systems weniger aus der Migrationspolitik selbst, als aus besonders vorteilhaften Umständen ergaben. Langfristig erwies sich das britische Modell als nicht haltbar. Seit 1905, als Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen für Ausländer eingeführt wurden, schwenkten die britischen Regierungen allmählich auf den europäischen Normalkurs ein, und im Ersten Weltkrieg waren die britischen Regelungen, die ebenfalls zur massiven Internierung von „enemy aliens" führten, von denen anderer Staaten nicht mehr zu unterscheiden.[46]

Wenn die britische Politik des grenzenlosen Liberalismus nur im 19. Jahrhundert möglich war, dann liegt es nahe, nach Mechanismen zu suchen, die in dieser Epoche die Zuwanderung nach Großbritannien regulierten, im 20. Jahrhundert aber nicht mehr funktionierten. Die Mitglieder der Kommission von 1843, vor allem der Hauptverfechter der Reform der Einbürgerungsgesetzgebung, William Hutt, vermuteten, die Zuwanderung von Ausländern werde durch eine für Migranten und Zielland gleichermaßen vorteilhafte Kosten-Nutzen-Rechnung reguliert: „Ausländer, die sich in einem fremden Land, und besonders in diesem, niederlassen, werden im Vergleich mit den dort geborenen Einwohnern immer vielen Nachteilen ausgesetzt sein. Selbst wenn die Gesetze sie nicht anders behandelten, so würde ihnen doch die soziale Isolierung, in der sie sich befinden, ihre Unkenntnis der Gesetze, der Sprache und der Sitten ihrer neuen Nachbarn in allen geschäftlichen und sonstigen Tätigkeiten immer nicht nur besonders lästig, sondern nachgerade schädlich sein. Aus diesem Grunde scheint mir, dass wenige Ausländer in dieses Land kommen werden, um sich hier dauerhaft niederzulassen, die nicht sicher sind, dass sie besondere geschäftliche Kenntnisse, ein künstlerisches Talent oder eine den hiesigen überlegene handwerkliche Fertigkeit besitzen, und durch den exklusiven Besitz solcher Fähigkeiten die Nachteile, die ich erwähnt habe, mehr als ausgleichen werden."[47] In diesem Sinne könnte auch

44 Vgl. etwa Law Officers an Foreign Office, 23. August 1859, PRO, FO 612/25.

45 [Murray] Hand-book for travellers on the Continent, S. xviii.

46 Panayi, Enemy in our midst.

47 „Strangers settling in a foreign country, and especially in this, must always be exposed to many disadvantages as compared with the native inhabitants. Even when the law made no distinctions between them, the social isolation in which they would be placed, their ignorance of the laws, the language, and the customs of their new neighbours, must always be, not only extremely irksome, but positively injurious in all the business and occupation of life. Consequently, I imagine that few foreigners would ever come to this country for the purpose of settling here, unless they were confident they possessed some expertness in

die Fremdenfeindlichkeit, die immer wieder den britischen Gesellschaften aller Epochen unterstellt wird, als eine informelle Migrationsbarriere gewirkt haben.[48]

Diese Erklärung bringt ein besonderes methodisches Problem mit sich. Es ist durchaus möglich, in England – wie in anderen europäischen Ländern auch – Beispiele für fremdenfeindliche Ausschreitungen zu finden, die sich im übrigen häufig gegen nationale Minderheiten aus anderen Teilen Großbritanniens, vornehmlich gegen Iren, richteten.[49] Es ist aber keineswegs legitim, daraus auf eine besondere britische Fremdenfeindlichkeit zu schließen. Dafür wäre ein systematischer Vergleich mit anderen Ländern notwendig, der bisher noch nicht unternommen worden ist und – mangels entsprechender Vorarbeiten – auch kaum unternommen werden konnte. Dass die ausländische Zuwanderung in der Mitte des 19. Jahrhunderts ein wichtiges Thema öffentlicher Debatten gewesen wäre, ist nicht erkennbar; über einzelne isolierte Nachfragen im Unterhaus ging die Diskussion kaum hinaus. Eine befriedigende Aussage zum Ausmaß der Fremdenfeindlichkeit in Großbritannien wird erst möglich sein, wenn die Beziehungen zwischen Zuwanderern und ihrer britischen Umwelt auch für andere Gruppen als deutsche und italienische Migranten genauer untersucht sind.

Ein Grund für das Ausbleiben einer kritischen Diskussion über die Einwanderungspolitik war sicherlich die Tatsache, dass die Prognosen der Befürworter einer liberalen Migrationspolitik sich zu bestätigen schienen. Der Ausländeranteil in Großbritannien blieb nach den Ergebnissen der Volkszählungen gering: In England und Wales waren 1871 nur 0,44 Prozent der Bevölkerung Ausländer.[50] Daten zur sozialen Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung wurden nicht direkt erhoben; man hätte sie allenfalls mit großer Mühe aus den Berufsstatistiken der Volkszählung rekonstruieren können. Aber es gab keine Belege dafür, dass Ausländer besondere soziale Probleme verursachten. Leone Levi schrieb in einem 1864 in dem *Journal of the Statistical Society of London* veröffentlichten Aufsatz, dass nur wenige Ausländer der Armenhilfe zur Last fielen.[51] Auch die politischen Flüchtlinge, die sich nach den kontinentalen Revolutionen

---

business, some proficiency in the arts, some skill in manufactures superior to what might happen to prevail here, the exclusive possession of which would more than counterbalance those other drawbacks to which I have referred." Hansard's Parliamentary Debates: Third Series; Commencing with the Accession of William IV. 6° Victoriæ, 1843, Vol. LXVII, 1843, S. 431f.

48 Vgl. hierzu die Zusammenfassung bei Kirchberger, Aspekte, S. 23; für die Frühe Neuzeit Yungblut, „Strangers Settled Here Amongst Us", S. 37.

49 Vgl. die Beiträge von MacRaild und Panayi in diesem Band sowie: Panayi, Anti-immigrant riots, S. 6-10; Conley, Unwritten law, S. 27f., 157f.; Barber, Irish migrant agricultural labourers, S. 11, 16; Kirk, Ethnicity, class and popular Toryism; Collins, Migrant labour, S. 56f.

50 Census of England and Wales 1871, population abstracts: ages, civil condition, occupation, and birth-places of the people (Parliamentary Papers 1873, LXXI, pt. I), S. lif.

51 Levi, Numbers, S. 562f.

vor allem in London sammelten, stellten das alles in allem positive Bild der ausländischen Zuwanderer nicht in Frage.[52] Das Asylrecht, das gegenüber den finsteren Mächten des Kontinents verteidigt werden musste, wurde vielmehr zu einem weiteren Teil des britischen Selbstverständnisses.[53]

Die britische Liberalität hing jedoch stark von der sozialen Zusammensetzung der Einwanderer ab. Sie hatte nur Bestand, solange diese leicht integrierbar waren und keine besonderen sozialen Lasten verursachten. Als in den 1880er Jahren die Einwanderung der vor Pogromen aus dem Zarenreich fliehenden Juden in die östlichen Stadtteile von London rapide zunahm, waren diese Bedingungen nicht mehr erfüllt. Bei den neuen Zuwanderern handelte es sich um Migranten, die einerseits vor religiöser Verfolgung flohen, andererseits als unwillkommene Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt der Ungelernten erschienen und in einem weit stärkeren Maße „fremd" waren als die Einwanderer früherer Jahrzehnte. Obwohl sich die Zuwanderung auf London beschränkte, wurde die Kontrolle von Einwanderern nun zum Gegenstand einer intensiven politischen Auseinandersetzung, die in dem *Aliens Act* von 1905 kulminierte, der die unbeschränkte Einwanderung nach Großbritannien beendete.[54]

Indirekte Migrationskontrolle

Es bleibt schließlich die Frage, warum nicht schon vor den 1880er Jahren größere Zahlen ärmerer Migranten nach Großbritannien kamen. Gewiß, England war nicht Amerika; es fehlte die Anziehungskraft eines ‚neuen' Landes mit unbegrenzten Möglichkeiten. Dennoch waren Löhne und Lebensstandard höher als auf dem Kontinent;[55] im Gegensatz zu einer Reise nach Amerika hatte ein Umzug nach England zudem wegen der geringeren Entfernung und der entsprechend niedrigeren Fahrtkosten weit weniger den Beigeschmack der Endgültigkeit. Anders gewendet: Gab es Faktoren, welche eine britische Einwanderungskontrolle überflüssig machten?

Es spricht manches dafür, dass die Migrationskontrollen der übrigen europäischen Staaten zumindest teilweise eine solche Funktion übernahmen. Der auf dem Kontinent bis in die 1860er Jahre allgegenwärtige Passzwang gestattete den Herkunftsländern nicht nur, die Einreise von Ausländern, sondern auch, die Ausreise von Inländern zu kontrollieren. Die meisten Staaten verlangten vor der Ein- oder Ausreise den Nachweis einer bestimmten, oft hoch angesetzten, Summe ‚Reisegeld' oder eines Arbeitsvertrags. Dies sollte verhindern, dass verarmte Reisende auf Staatskosten in ihre Heimat zurückbefördert werden mussten, was im Interesse von Ziel- und Herkunftsland lag. Auswanderer mussten im Rahmen

52 Vgl. demnächst Freitag/Muhs, Flotsam.
53 Porter, Refugee question.
54 Gainer, The alien invasion; Garrard, English and immigration.
55 Mayhew, German life and manners.

des offiziellen, freilich oft umgangenen Auswanderungsverfahrens nachweisen, dass sie genügend Kapital zur Gründung einer Existenz in Übersee hatten. Da die englischen Armengesetze keine Abschiebung von Ausländern in ihren Heimatstaat vorsahen, wandten sich Bedürftige oft an die Konsulate ihrer Heimatländer, die dann gegebenenfalls die Kosten für die Heimreise übernehmen mussten – ein weiteres Motiv dafür, die dauerhafte oder zeitlich befristete Migration von Menschen, deren wirtschaftlicher Erfolg zweifelhaft erschien, zu verhindern.

Man muss sich zudem vergegenwärtigen, dass angesichts der territorialen Zersplitterung Deutschlands viele der Grenzen, an denen die Zahlungsfähigkeit von Auswanderern und Reisenden überprüft wurde, relativ nah an der Küste verliefen, und dass zwischen den Grenzen Rußlands und den Einschiffungshäfen mehrere Staaten zu durchqueren waren. Das änderte sich durch die Reichsgründung. Nun musste zwischen der preußisch-russischen Grenze und Hamburg oder Bremen nur noch eine Außengrenze überquert werden. Zudem entwickelte sich in Deutschland rasch eine Partnerschaft zwischen den staatlichen Behörden und den in Hamburg ansässigen Schifffahrtsgesellschaften, die nun nicht mehr in erster Linie darauf zielte, die Zuwanderung von Osteuropäern zu begrenzen, sondern darauf gerichtet war, die Durchwanderung möglichst zügig zu gestalten und zugleich zu gewährleisten, dass ein Verbleiben im Deutschen Reich ausgeschlossen war.[56] Drittens schließlich wurden regelmäßige Grenzkontrollen in Europa in den 1860er und 1870er Jahren gelockert oder abgeschafft. Diese Faktoren führten dazu, dass der Weg zur Zuwanderung nach Großbritannien im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts für Migranten aus allen sozialen Schichten leichter zu beschreiten war als in den Jahrzehnten zuvor. In gewissem Sinne waren somit die Migrationsschranken in anderen europäischen Ländern eine Voraussetzung für die Liberalität des britischen Systems. Sobald diese Schranken beseitigt wurden und eine vergleichsweise freie Migration nach Großbritannien möglich wurde, gingen die britischen Regierungen wieder selbst dazu über, die Zuwanderung zu kontrollieren, zu regulieren und zu beschränken.

56 Bade, Conclusion, S. 402; Wertheimer, Unwelcome strangers, S. 50f.; Just, Ost- und südosteuropäische Amerikaauswanderung, S. 62-88.

Quellen und Literatur

Geo., Will. bzw. Vict. steht für die in Großbritannien gängige Auflistung von Gesetzen nach der Regierungszeit der jeweiligen Monarchen (also hier etwa George III., William IV., Victoria)
Public Record Office, London (PRO), HO, FO
British and Foreign State Papers, 53, 1862/63
Hansard's Parliamentary Debates
Parliamentary Papers, versch. Jahre
The English Reports, vol. CII, King's Bench Divison, vol. XXXI

Artikel „Aliens", in: Encyclopædia Britannica, London, 8. Auflage, 1855, Bd. 2, S. 581
Aspinall, A./E. Anthony Smith (Hg.), English historical documents 1783-1832, London 1969
Bade, Klaus J., Conclusion: Migration past and present – the German experience, in: People in transit: German migrations in comparative perspective, 1820-1930, hg. von Dirk Hoerder und Jörg Nageler, Cambridge 1995, S. 399-412
Barber, Sarah, Irish migrant agricultural labourers in nineteenth-century Lincolnshire, in: Saothar. Journal of the Irish Labour History Society, 8 (1982), S. 10-23
Caestecker, Frank, Alien policy in Belgium, 1840-1940. The creation of guest workers, refugees and illegal immigrants, New York 2001
Cohen, Robin (Hg.), The Cambridge survey of world migration, Cambridge 1995
Collins, E. J. T., Migrant labour in British agriculture in the nineteenth century, in: Economic History Review ser. 2, 29 (1976), S. 38-59
Conley, Carolyn A., The unwritten law. Criminal justice in Victorian Kent, Oxford 1991
Davis, John R., Britain and the German Zollverein, 1848-66, Basingstoke 1997
Doehl, C., Die Heimaths-Verhältnisse des Preußischen Staates sowie dessen polizeiliche Beziehungen zum Ausland. Nach amtlichen Quellen und authentischen Interpretationen bearbeitet und erläutert, Berlin 1862
Doehl, C., Die Niederlassung innerhalb des Preußischen Staates, oder: Das Gesetz vom 31. December 1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen nebst seinen Ergänzungen und Erläuterungen und den wichtigsten Bestimmungen über Fremden- und Meldewesen, unter besonderer Berücksichtigung der für Berlin gültigen Spezial-Bestimmungen, Berlin 1865
Duthie, William, A tramp's wallet; stored by an English goldsmith during his wanderings in Germany and France, London, 2. Auflage, 1865
Fahrmeir, Andreas, Citizens and aliens. Foreigners and the law in Britain and the German states 1789-1870, New York 2000
Freitag, Sabine/Rudolf Muhs (Hrsg.), The flotsam of revolution: European refugees in England after 1849, New York 2001
Gainer, Bernard, The alien invasion: the origin of the Aliens Act of 1905, London 1972
Garrard, John A., The English and immigration 1880-1910, London 1971
Heindl, Waltraud/Edith Saurer (Hg.), Grenze und Staat. Passwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremdengesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750-1867, Wien 2000

Hoerder, Dirk, An introduction to labor migration in the Atlantic economies, 1815-1914, in: Labor migration in the Atlantic economies: The European and North American working classes during the period of industrialization, hg. von Dirk Hoerder, Westport, Conn. 1985, S. 3-31

Jeanblanc, Helga, Des Allemands dans l'industrie et le commerce du livre à Paris (1811-1870), Paris 1994

Just, Michael, Ost- und südosteuropäische Amerikaauswanderung 1881-1914: Transitprobleme in Deutschland und Aufnahme in den Vereinigten Staaten, Stuttgart 1988

Kirchberger, Ulrike, Aspekte deutsch-britischer Expansion. Die Überseeinteressen der deutschen Migranten in Großbritannien in der Mitte des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1999

Kirk, Neville, Ethnicity, class and popular Toryism, 1850-1870, in: Hosts, immigrants and minorities: Historical responses to newcomers in British society 1870-1914, hg. von Kenneth Lunn, Folkestone 1980, S. 64-106

Legat, B. J., Code des étrangers, ou Traité de la législation française concernant les étrangers, Paris 1832

Levi, Leone, On the numbers, occupation, and status of foreigners in England, in: Journal of the Statistical Society of London, 27 (1864), S. 558-565

Mayhew, Henry, German life and manners, as seen in Saxony at the present day. With an account of village life – town life – fashionable life – domestic life – school and university life &c. of Germany at the present day, 2 Bde., London 1864

Michie, Ranald C., The London Stock Exchange and the First World War, Arbeitskreis für Bankgeschichte, Arbeitspapier Nr. 2/1999

Moch, Leslie Page, Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650, Bloomington 1992

Muensterberg, Emil, Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform, Leipzig 1887

[Murray, John] A hand-book for travellers on the Continent, being a guide through Holland, Belgium, Prussia and Northern Germany and along the Rhine, from Holland to Switzerland, London, 10. Auflage, 1854

Neuman, Gerald L., The lost century of American immigration law (1776-1875), in: Columbia Law Review, 93 (1993), S. 1833-1901

Neuman, Gerald L., Qualitative immigration controls in the antebellum United States, in: From Europe to North America: Migration control in the nineteenth century, hg. von Andreas Fahrmeir, Olivier Faron und Patrick Weil, New York (im Druck)

Noiriel, Gérard, Le creuset français: histoire de l'immigration XIX^{e}-XX^{e} siècle, Paris, 2. Auflage, 1992

Noiriel, Gérard, La tyrannie du national: Le droit d'asile en Europe 1793-1993, Paris 1991

Panayi, Panikos, Anti-immigrant riots in nineteenth- and twentieth-century Britain, in: Racial violence in Britain, 1840-1950, hg. von Panikos Panayi, Leicester 1993, S. 1-25

Panayi, Panikos, The enemy in our midst: Germans in Britain during the First World War, New York 1991

Panayi, Panikos, German immigrants in Britain during the nineteenth century, 1815-1914, Oxford 1995

Porter, Bernard, The refugee question in mid-Victorian politics, Cambridge 1979

Price, Richard, British society 1680-1880. Dynamism, containment and change, Cambridge 1999

Pulling, Alexander, A practical treatise on the laws, customs, and regulations of the City of London as settled by charter, usage, by-law, or statute, London 1842

Rauer, K. F., Die preußische Paß-Polizei-Verwaltung. Systematisch dargestellt, Nordhausen 1844

Shaepsdrijver, Sophie de, Vreemdlingen in Villette: De buitenlandse aanwezigkeit in het negentiende-eeuwe Brussel, in: Minderheden in Westeuropese steden (16de-20ste eeuw) / Minorities in western European cities (sixteenth - twentieth centuries), hg. von Hugo Soly und Alfons K. L. Thijs, Brüssel 1995, S. 115-134

Sponza, Luigi, Italian immigrants in nineteenth-century Britain: Realities and images, Leicester 1988

Sundermann, Sabine, Deutscher Nationalismus im englischen Exil. Zum sozialen und politischen Innenleben der deutschen Kolonie in London 1848-1871, Göttingen 1997

Torpey, John, The invention of the passport: Surveillance, citizenship, and the state, Cambridge 2000

Utz, Hans, Liberty and property: England im 18. Jahrhundert nach Berichten von Bernern, in: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde, 54 (1992), S. 97-150

Vesque von Püttlingen, Johann, Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich nach den daselbst gültigen Civilrechts-, Straf-, Commercial-, Militär- und Polizei-Normen nebst einer einleitenden Abhandlung über die österreichische Staatsbürgerschaft, Wien 1842

Wendelin, Harald, Schub und Heimatrecht, in: Grenze und Staat. Passwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremdengesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750-1867, hg. von Waltraud Heindl und Edith Saurer, Wien 2000, S. 173-346

Wertheimer, Jack, Unwelcome strangers: East European Jews in Imperial Germany, Oxford 1987

Yungblut, Laura Hunt, „Strangers Settled Here Amongst Us": Policies, perceptions and the presence of aliens in Elizabethan England, London 1996

Zolberg, Aristide R., The archaeology of „Remote Control", in: From Europe to North America: Migration control in the nineteenth century, hg. von Andreas Fahrmeir, Olivier Faron und Patrick Weil, New York (im Druck)