

Erster Teil

**HISTORISCHER UEBERBLICK
UEBER DIE AUSWANDERUNG AUS EUROPA**

I. Kapitel

**Europäische Übervölkerung und Auswanderung
nach Übersee vor 1939**

Seit dem Beginn des letzten Jahrhunderts stellte die Übervölkerung ein schwerwiegendes Problem für Europa dar. Bis zum ersten Weltkrieg haben zwei Faktoren gleichzeitig zu seiner Lösung beigetragen: intensive Industrialisierung und großzügige Auswanderung nach Übersee. Diese beiden Faktoren haben es im Laufe des 19. Jahrhunderts ermöglicht, weiteren 270 Millionen Europäern, von denen 214 Millionen in Europa verblieben und 56 Millionen auswanderten, eine zufriedenstellende Existenz zu gewährleisten.

Die europäische Bevölkerung, die im Jahre 1800 187 Millionen ausmachte, wuchs bis zum Ende des Jahrhunderts auf 401 Millionen an. Obzwar die Auswanderung im Verlaufe dieser hundert Jahre nur ein Fünftel des gesamten europäischen Bevölkerungszuwachses ableitete, leistete sie dennoch einen namhaften Beitrag zur Lösung des Problems, indem sie nicht nur den durch den Bevölkerungsüberschuß Europas bedingten Druck herabsetzte, sondern insbesondere eine Handhabe zur Entfaltung und zum Gleichgewicht der Weltwirtschaft bot. Es ist eine unumstrittene Tatsache, daß die stark angeschwollene europäische Bevölkerung sich nicht hätte ernähren können, wenn nicht die mit Hilfe der nach Überseeeländern ausgewanderten Arbeitskräfte in größerem Maßstabe produzierten Mengen von Getreide und anderen Nahrungsmitteln im Austausch gegen Fertigprodukte nach Europa exportiert worden wären.

Sooft eine Wirtschaftskrise die jungen Industrien Europas ins Wanken brachte, waren die Arbeiter in den Städten und besitzlose Bauern, denen der Staat nichts anderes zu bieten hatte als das Armenhaus, bereit, jeden Vorschlag anzunehmen, der ihnen Hoffnung auf eine Verbesserung ihres Loses bot. Die britische Regierung und einzelne Gemeinden Deutschlands erklärten sich bereit, die Auswanderung ihrer mittellosen Staatsbürger zu finanzieren, da die Kosten einer Überfahrt geringer waren als ein langdauernder Aufenthalt im Armenhaus. Demnach bildete die Auswanderung nach Übersee ein Sicherheitsventil zur Verminderung des durch Übervölkerung erzeugten Druckes, der sonst zu schweren politischen Verwirrungen geführt hätte, wie es in der Zeit nach dem ersten Weltkriege tatsächlich der Fall war.

Die gesamte Zeitspanne vor dem ersten Weltkrieg war, was die Auswanderung angeht, durch ein praktisches Nichtbestehen von Einwanderungsbeschränkungen in den Immigrationsländern gekennzeichnet. So wurde es dem Strom europäischer Auswanderer ermöglicht, sich in den Überseeländern anzusiedeln. Dennoch ging die Auswanderungsbewegung anfangs nur langsam vor sich, und zu Beginn des 19. Jahrhunderts betrug die Zahl der Auswanderer nicht mehr als wenige tausend pro Jahr. Erst gegen Mitte des Jahrhunderts wurde die Hunderttausendgrenze erreicht und überschritten, aber die letzten zehn Jahre vor dem ersten Weltkrieg zeigten schon eine durchschnittliche jährliche Auswanderung von nahezu $1\frac{1}{2}$ Millionen Europäern.

Obzwar die dem ersten Weltkrieg vorausgehende Epoche ein Zeitalter schrankenloser und freier Bevölkerungswanderung genannt wird, waren damals schon, so wie heute, gewisse Hindernisse zu überwinden. Insbesondere mußte auch damals schon Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammengebracht werden, und die Transporte mußten finanziert werden. Will man aus der Geschichte früherer Auswanderungen eine Lehre für die Lösung des gegenwärtigen europäischen Übervölkerungsproblems ziehen, so gilt es zu betrachten, wie diese Hindernisse überwunden wurden.

Die Bewohner der ausgedehnten und nur dünn bevölkerten Überseeländer waren sich darüber im klaren, daß zusätzliche Arbeitskräfte ein ungeheures, ja unerläßliches Aktivum zur Entwicklung ihrer Ländereien darstellten. Was immer in ihrer Macht stand, taten sie, um Freunde und Verwandte aus ihren Ursprungsländern zur Einwanderung zu ermutigen, doch war die Zahl der Neuankömmlinge niemals ausreichend, um der immer wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften gerecht zu

werden. Aus diesem Grunde unternahmen einzelne Staaten der Vereinigten Staaten von Nordamerika Propagandafeldzüge in Großbritannien und in Deutschland, um Einwanderungslustige zur Ausnützung der bestehenden günstigen Gelegenheiten zu veranlassen.

Um die Auswanderungskandidaten aber dazu zu bringen, ihre Auswanderungsgelüste auch in die Tat umzusetzen, erwies es sich bald als notwendig, mit ihnen in persönlichen Kontakt zu treten. Die amerikanische Handelskammer eröffnete in Liverpool, dem damals wichtigsten Einschiffungshafen für Auswanderer, ein Bureau, das die spezielle Aufgabe hatte, die Auswanderung nach den Vereinigten Staaten zu propagieren und zu organisieren. Dieses Bureau bediente sich der Schiffahrtsgesellschaften, die überall in Europa Zweigniederlassungen hatten, die ihrerseits Auswanderer persönlich anwarben. Denjenigen, die irgendwelches Hab und Gut besaßen, gingen die Vertreter der Schiffahrtsgesellschaften an die Hand, ihre Mittel flüssig zu machen, um ihre Überfahrt zu bezahlen.

Gutsbesitzer und andere Arbeitgeber in den Vereinigten Staaten betrauten die Handelskammer, und durch deren Vermittlung die Schiffahrtsgesellschaften in Europa, mit der Anwerbung von vertraglich gebundenen Arbeitern zur Besetzung der zahlreichen, keine Spezialkenntnisse erfordernden Arbeitsplätze. Wo es notwendig war, finanzierten sie die Überfahrt ihrer zukünftigen Angestellten und machten sich in der Folge durch Zurückhaltung eines Prozentsatzes der Löhne bezahlt. Andererseits streckten die Schiffahrtsgesellschaften häufig selbst die Überfahrtskosten für ganze Auswandererschiffe vor, und ihre Vertreter in den Bestimmungsländern beschafften Arbeit und ließen sich die Transportkosten von den neuen Arbeitgebern vergüten.

Auf alle Fälle stellten damals die wenigen existierenden Schiffahrtsgesellschaften die allein verantwortlichen Exponenten für eine organisierte Abwanderung dar. Man darf allerdings nicht verschweigen, daß sie häufig aus ihrer Vorrangstellung Nutzen zogen, indem sie den Überseeländern eine nicht zu verachtende Menge von unerwünschten Einwanderern, wie Verbrecher und Arbeitsuntaugliche, zuführten.

Vermittels ihres ausgedehnten Vertreternetzes sowohl in den Emigrations- als auch Immigrationsländern blieben die Schiffahrtsgesellschaften in Fühlung mit ihren Passagieren; sowie ein Einwanderer in seinem neuen Land festen Fuß gefaßt hatte, konnten sie mit ihm Vereinbarungen bezüglich Vorauszahlung des Transportes für seine im Heimatland verbliebenen

Familienmitglieder treffen. Nach zuverlässigen Schätzungen wurde zu Ende des vorigen Jahrhunderts die Überfahrt von 70% aller Neuankömmlinge in den Vereinigten Staaten seitens früher emigrierter Freunde oder Familienmitglieder bezahlt.

Der Anteil der Schiffahrtsgesellschaften als verantwortliche Organisatoren der Auswanderung wurde durch alle Gesetze, die eine gewisse Kontrolle der Einwanderung anstrebten, anerkannt. Diese Gesetze sahen nicht nur Bedingungen für die Zustände an Bord der Einwandererschiffe vor, sondern die Schiffahrtsgesellschaften wurden auch als verantwortlich für die Einhaltung von Vorschriften angesehen, die gewisse Kategorien, wie physisch Untaugliche, Verbrecher oder Prostituierte, von der Einwanderung ausschlossen. Dieses Prinzip wurde sogar noch insofern in der modernen Gesetzgebung betreffend Einwanderung aufrechterhalten, als es immer noch der Schiffahrtsgesellschaft obliegt, unerwünschte Einwanderer rückzutransportieren und auch die Gesellschaft bei Übertretung der Vorschriften bestraft wird.

Die einzige Ausnahme von der durch die Schiffahrtsgesellschaften organisierten Auswanderung bildeten die europäischen Flüchtlinge gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Nach der im Jahre 1814 in Wien abgeschlossenen Konvention erfreute sich Europa während langer Zeit einer politischen Stabilität, und die Notwendigkeit für Europäer, ihre Heimatländer wegen politischer oder religiöser Verfolgungen zu verlassen, schien kaum noch zu bestehen.

Das einzige politische Ereignis, das zur Auswanderung einer geringen Zahl von Flüchtlingen führte, war die Unterdrückung der Freiheitsbewegung in Deutschland im Jahre 1848, die darauf abgezielt hatte, dem Land eine demokratische Verfassung zu geben, um das nach den napoleonischen Kriegen eingeführte streng autokratische System abzuschaffen. Es kam damals zur Auswanderung von nicht mehr als 4000 bis 5000 deutschen Flüchtlingen in die Vereinigten Staaten, eine Zahl, die, gemessen an den nahezu 6 Millionen Deutschen, die im Verlaufe der ganzen hier erfaßten Epoche nach den Staaten abwanderten, unbedeutend erscheint; nichtsdestoweniger nahmen gerade diese Flüchtlinge an der politischen Entwicklung ihrer neuen Heimat einen namhaften Anteil.

Gegen die Jahrhundertwende kam es aber zu einer neuerlichen Flüchtlingsbewegung, die, obgleich von politisch geringerer Bedeutung, zahlenmäßig weitaus größer war. Es handelte sich um den Auszug jüdischer Flüchtlinge aus Ruß-

land, der nach den Pogromen des Jahres 1881 einsetzte. Während der beiden Krisenjahre 1881 und 1882 flüchteten 26 000 Juden aus Rußland in die Vereinigten Staaten; zehn Jahre später führten neuerliche Pogrome zur Flucht von 120 000 Menschen in die Staaten, tausende zogen nach Argentinien, und eine kleine Anzahl floh nach Kanada.

Es war abermals keine spontane oder unorganisierte Auswanderung. Im Augenblick, als der Westen von den Verfolgungen Kenntnis erhielt, bildeten sich freiwillige Hilfskomitees, die sich in die deutschen und österreichischen Grenzstädte begaben, um die Flut von Verfolgten in Empfang zu nehmen. Diese europäischen Komitees traten in Beziehung zu Komitees in den Vereinigten Staaten, mit dem Ziel, die Auswanderung wünschenswerter Kandidaten gemeinsam zu organisieren und zu finanzieren. Einerseits schaffte man Erleichterungen für jene Personen, die bereits Freunde oder Familienmitglieder in den Vereinigten Staaten hatten; andererseits wurden als tauglich befundene junge Leute von den Grenzkomitees ausgewählt und auf Kosten der letzteren nach den Staaten verschifft. Sobald diese ausgewählten Einwanderergruppen, mitunter an Bord von eigens angeheuerten Schiffen, an Ort und Stelle eingetroffen waren und einen Unterhalt gefunden hatten, wurde es ihnen gestattet, ihre Familien nachkommen zu lassen. So folgten hunderttausende weitere jüdische Flüchtlinge aus Rußland jenen, die ursprünglich dank der Hilfe freiwilliger Körperschaften jenseits des Ozeans Fuß gefaßt hatten. Gleichzeitig studierten die Komitees Kolonisationspläne in verschiedenen Überseeländern, und ein für landwirtschaftliche jüdische Siedlung eigens geschaffener Fonds diente der Ansiedlung vieler tausend jüdischer Bauern aus Europa auf ihrem eigenen Grund und Boden in Argentinien. All diese Aktionen wurden aus privaten Mitteln und von privaten Körperschaften organisiert und finanziert.

Man kann somit wohl behaupten, daß die Emigration vor dem ersten Weltkrieg zwar immer organisiert, aber niemals koordiniert oder den Bedürfnissen der Einwanderungsländer angepaßt war. Diejenige Auswanderung, für die vorwiegend wirtschaftliche Gründe maßgebend waren, wurde durch die Schifffahrtsgesellschaften angeregt, und die Verantwortung für die finanzielle Regelung und die Organisation dieser Transporte war ausschließlich Sache derjenigen, die aus diesem Handel reichen Nutzen zogen. Soweit es sich um Flüchtlinge handelte, wurde ihre Auswanderung im wesentlichen von freiwilligen Körperschaften organisiert und finanziert.

In dieser Weise nahm die Auswanderung von Europa nach Überseeländern ohne nennenswerte Einschränkungen von seiten der Bestimmungsländer ihren Fortgang bis zum ersten Weltkrieg, der den Strom von Auswanderern zum Stocken brachte, gerade als er seinen Höhepunkt erreichte.

In einigen großen Immigrationsländern und besonders in den Vereinigten Staaten begannen jedoch verantwortliche Kreise daran Anstoß zu nehmen, in welcher Art und Weise Auswanderer in Europa durch private Gesellschaften angeworben wurden, deren Interessen in keiner Weise mit jenen der Einwanderungsländer identisch waren. Infolgedessen wurde der Wunsch nach einer Gesetzgebung zur Einwanderungskontrolle immer stärker und, hätte in den Reihen der Arbeitgeber nicht der dringende Bedarf nach ständigem Nachschub billiger eingewanderter Arbeitskräfte bestanden, so hätte die Einwanderung möglicherweise schon vor dem Jahre 1914 eine Einschränkung erfahren.

Jeder Krieg bringt ein Aufflackern von Nationalismus und Fremdenhaß mit sich, die im allgemeinen noch nach Kriegsende weiterbestehen. In den Schrei nach einer strengen Einwanderungskontrolle stimmten denn auch in den Vereinigten Staaten am lautesten jene Kreise ein, die die Völkerbundpolitik Präsident Wilsons zu Fall gebracht hatten. Die fremdenfeindliche Bewegung war überaus stark und fand noch eine mächtige Stütze in den Gewerkschaften, die sich fragten, welche Auswirkungen eine fortgesetzte uneingeschränkte Immigration auf das allgemeine Lohnniveau haben könnte. Obzwar der Präsident zu wiederholten Malen sein Veto gegen ein Gesetz einlegte, das der Einwanderung, zum erstenmal in der Weltgeschichte, starke legale Schranken auferlegte, kam es im Jahre 1924 dennoch zur Annahme der Vorlage, gerade als die Abwanderung von Europa nach den Vereinigten Staaten neuerlich einen namhaften Umfang angenommen hatte.

Das Einwanderungsgesetz vom Jahre 1924 zielte eindeutig auf eine strenge Auswahl unter den aufzunehmenden Einwanderern ab. Die Auswahl wurde aber nicht auf Grund der Qualität der Einwanderer als zukünftige amerikanische Staatsbürger oder ihrer produktiven Fähigkeiten getroffen, sondern auf Grund ihrer Rassenzugehörigkeit. Die Einwanderung von Europäern wurde auf 160 000 Personen pro Jahr beschränkt (eine Einschränkung auf 150 000 erfolgte im Jahre 1927), von denen 55% auf Großbritannien und Irland entfielen, 15% auf Deutschland und Österreich, während der Rest in verhältnismäßig kleinen Quoten unter alle anderen Länder Europas auf-

Die Auswanderung hat eine lange Geschichte hinter sich



Bis zum ersten Weltkrieg wurde die Auswanderung von Schiffahrtsgesellschaften und freiwilligen Hilfsorganisationen durchgeführt. Dieses alte Foto zeigt britische Einwanderer bei der Ankunft in Quebec zur Zeit der Jahrhundertwende

Die Auswanderung hat eine lange Geschichte hinter sich



Während der ersten zwei Dekaden des 20. Jahrhunderts machte sich ein merkliches Ansteigen der Auswanderung nach den Staaten bemerkbar. Oben links zeigt die Ankunft von norwegischen und rechts von deutschen Einwanderern in Kanada

geteilt wurde. Das Gesetz sah auch vor, daß jeder Einwanderer einen persönlichen Bürgen haben müsse, der in der Lage sei, dafür gutzustehen, daß der Immigrant in den Vereinigten Staaten der Öffentlichkeit nicht zur Last falle.

Obzwar die anderen wichtigen Immigrationsländer diesem Beispiel nicht sofort folgten, war dieses Gesetz, wegen des hohen Prozentsatzes der bis dahin von den Vereinigten Staaten aufgenommenen Emigranten, ein schwerer Schlag für die Auswanderung von Europa nach Übersee.

Andere Immigrationsländer fühlten ihrerseits auch das Bedürfnis nach einer strengeren Auswahl bei der Anwerbung von Emigranten. Die im Jahre 1921 in London einberufene Britische Weltreichskonferenz betreffend Emigration, an der auch die Dominions teilnahmen, hatte die Aufgabe, ein Einvernehmen über die Auswanderung der weißen Bevölkerung innerhalb des britischen Weltreichs herzustellen. Es wurde beschlossen, einen koordinierten Aus- und Einwanderungsplan auszuarbeiten, und die Besprechungen führten im Jahre 1922 zur Annahme des sogenannten „Empire Settlement Act“, der für die folgenden fünfzehn Jahre für landwirtschaftliche Einwanderergruppen zwecks Kolonisierung von Gebieten in den Dominions eine Hilfe aus öffentlichen Mitteln vorsah. Die daraus erwachsenden Kosten waren unter Großbritannien und den die Einwanderer aufnehmenden Dominions in gleicher Weise aufzuteilen.

Obzwar die Einwanderung nach den anderen wichtigen Immigrationsländern keinen so gewaltigen Rückgang aufwies wie jene nach den Vereinigten Staaten, erreichte sie dennoch nirgends mehr ihr Vorkriegsniveau und die gesamte europäische Emigration während der ersten zehn Nachkriegsjahre überschritt nicht 40% der Vorkriegsziffern.

Unter den Emigranten nach dem ersten Weltkrieg befand sich ein gewisser Prozentsatz von Flüchtlingen (Weißrussen und Armenier), von denen zahlreiche von europäischen Ländern aufgenommen werden mußten, da sie die neuen Hindernisse, die der Auswanderung nach Überseeländern in den Weg gestellt worden waren, nicht überwinden konnten.

Die Wirtschaftskrise des Jahres 1929 setzte dem Rest der großen Auswanderungsbewegungen der freien Vorkriegsjahre ein Ende. Das bisher unerreichte Ausmaß von Arbeitslosigkeit auf der ganzen Welt brachte die Auswanderung nach Überseeländern zum Stillstand. Nicht nur, daß die amerikanischen Behörden von nun an den Paragraphen betreffend „der Öffentlichkeit zur Last fallen“ in der Weise auslegten, daß nur Einwanderer mit wohlhabenden Bürgen zugelassen wurden

— und deren gab es weniger als je zuvor —, es folgten auch die anderen Immigrationsländer rasch dem Beispiel und erließen Einwanderungsgesetze mit weitgehend einschränkender Wirkung. Dies hatte während der Jahre 1930—1939 ein Absinken der jährlichen Auswanderung auf durchschnittlich 95 000 zur Folge*.

Die schwerste Wirtschaftskrise des modernen Zeitalters, der die traditionelle Auswanderung nach Überseeländern kein Ventil mehr bot, schuf in Europa politische Spannungen, die zweifellos zu den großen extremistischen Bewegungen und allen ihren Folgen weitgehend beitrugen.

Diese traurige Lage wurde noch dadurch verschärft, daß in allen Immigrationsländern zahlreiche Einwanderer, von Arbeitslosigkeit und anderen Schwierigkeiten bedroht, neuerlich auswanderten, und so kam es, daß während einiger Jahre die Zahl der Rückwanderer größer war als die der Neuankömmlinge; zum erstenmal in der Geschichte der Neuen Welt gab es keinen Bevölkerungszuwachs durch Einwanderung, sondern eine Abnahme als Folge der Wiederauswanderung.

Das will nicht heißen, daß während der Krisenjahre auf seiten der Auswanderungslustigen eine allgemeine Interesselosigkeit an einer Emigration bestand. Im Gegenteil, die zwar verständliche, aber unglückliche Tendenz aller Einwanderungsländer, sich zum Schutz gegen die Neuankömmlinge mit einem Wall zu umgeben, hatte Rückwirkungen in Europa, die um so beklagenswerter waren, als sie eine besonders empfindliche Kategorie von Auswanderungskandidaten traf, nämlich die Flüchtlinge.

Während die Opfer früherer politischer Umwälzungen in Europa stets in der ganzen Welt offene Tore gefunden hatten, um sich vor ihren Verfolgern zu retten, sahen sich die Opfer Hitlers, Mussolinis und Stalins von Wällen eingeschlossen, die

* Europäische Auswanderung nach den wichtigsten Immigrationsländern:

	Jährliche Durchschnitte		
	1905—1914	1920—1929	1930—1939
Vereinigte Staaten	906 315	254 293	38 179
Australien	93 975	34 427	809
Kanada	156 845	96 734	20 520
Brasilien	97 053	73 405	21 357
Argentinien	133 416	84 546	14 151
	<hr/> 1 387 604	<hr/> 543 405	<hr/> 95 016

Anmerkung: Die Zahlen für Australien und Argentinien zeigen die Netto-Einwanderung unter Berücksichtigung der erfolgten Wiederauswanderung; die Zahlen für Argentinien beziehen sich auch auf Einwanderer aus nichteuropäischen Ländern, da keine Details betreffend Nationalität vorliegen.

jedes Entkommen fast unmöglich machten. Diese Situation war um so kritischer, als nur begüterte Personen oder jene, die wohlhabende Freunde hatten, die Mauern übersteigen konnten, mit denen sich die freien Staaten umgeben hatten. Für die Verfolgten gab es eine deutliche Unterscheidung zwischen arm und reich: die ersteren hatten eine Chance, zu entkommen, die letzteren waren ein für allemal im Netz gefangen.

Nur einige wenige Länder im Westen Europas machten ernste Anstrengungen zur Erleichterung der Lage. Frankreich, das zwischen Deutschland und Spanien liegt, war offensichtlich dem größten Druck ausgesetzt und bot Hunderttausenden in großzügiger Weise eine Zuflucht. Aber auch Holland, Belgien und Großbritannien nahmen zahlreiche Flüchtlinge aus Deutschland, der Tschechoslowakei und Österreich auf, aber all diese Länder zusammen konnten nicht ersetzen, was offene Tore in den überseeischen Einwanderungsländern geboten hätten. Während dieser traurigen Jahre machte die Wirtschaftskrise die Welt taub für den Notschrei von Hunderttausenden von Auswanderungskandidaten, für die die Notwendigkeit, die Länder, in denen sie verfolgt wurden, zu verlassen, größer war als irgendeine politische oder Wirtschaftskrise aller Zeiten.

Als die Krise gegen Ende der dreißiger Jahre abflaute, kam es zu einer leichten Verbesserung der Lage, aber selbst im Jahre 1939 erreichte die Einwanderung in die Vereinigten Staaten nicht einmal 50% der vorgesehenen Quote. Es war nun zu spät für die wachsende Bewegung, an Ausmaß zuzunehmen, denn ein neuer Weltkrieg brachte die Auswanderung nach Überseeeländern abermals zum Stillstand und schuf gänzlich neue Bedingungen.

II. Kapitel

Auswanderung nach Überseeländern nach dem zweiten Weltkrieg

Als im Jahre 1945 der zweite Weltkrieg in Europa zu Ende war, war die Situation in den Einwanderungsländern im wesentlichen dieselbe wie nach dem ersten Weltkrieg. Neuerlich hatten nationalistische und fremdenfeindliche Strömungen an Bedeutung zugenommen, und alle Regierungen waren mit der Umstellung der Industrie von Kriegs- auf Friedensproduktion und mit der Wiedereingliederung der demobilisierten Soldaten in die Wirtschaft befaßt. In den europäischen Emigrationsländern hatte sich die Lage vom demographischen Standpunkt grundlegend geändert. Im größten Teil des europäischen Festlandes waren nicht nur die Armeen auf dem Marsch gewesen, auch die Mehrzahl der Zivilbevölkerung. Der Krieg und seine Folgen hatten Bevölkerungsverschiebungen auf dem Kontinent hervorgerufen, wie sie die Welt niemals zuvor gekannt hatte.

Schon vor Ausbruch der Feindseligkeiten hatten die Achsenmächte begonnen, ihre Minoritäten aus Gegenden, in denen sie Jahrhunderte lang gelebt hatten, „nach ihren Heimatländern zurückzubefördern“. Als der Krieg seinen Fortgang nahm, wurden Millionen ausländischer Arbeiter aus allen besetzten Gebieten nach Deutschland und Österreich gebracht, während deutsche Bauern, von denen viele den schon früher repatriierten Minderheitsgruppen angehörten, in besetzten Gebieten angesiedelt wurden, um diese zu germanisieren. Balten wurden, je nachdem, ob die deutsche Armee vorrückte oder im Rückzug war, zwischen Deutschland und ihrer Heimat hin und her verschoben. Mitglieder der Widerstandsbewegungen und Millionen Juden wurden aus allen Winkeln Europas in deutsche Konzentrations- und Vernichtungslager verschleppt. Zahllose andere Zivilpersonen verließen angesichts der vorrückenden Armeen ihre Heimat, um nicht zwischen die Kampflinien zu geraten oder, um Bombenangriffen zu entgehen. Überdies befanden sich Millionen Kriegsgefangene in Lagern, die weit über Europa verstreut waren.

Als das Kriegsende herannahte, strömte die Bevölkerung, die seitens der Deutschen in besetzten und dem „Großdeutschen Reich“ einzuverleibenden Gebieten angesiedelt worden war, nach Deutschland selbst zurück, begleitet von vielen anderen Millionen, gleich einer Vorhut der unaufhaltsam vordringenden Russen.

Die Folgen dieser Ereignisse werden alle zukünftigen Ein- und Auswanderungsprojekte so weitgehend beeinflussen, daß es der Mühe wert ist, sie etwas näher zu betrachten.

Als die siegreichen verbündeten Armeen in Mitteleuropa einzogen, fanden sie etwa 9 000 000 verschleppte Personen und Kriegsgefangene in Lagern oder als „frei“ lebende Zwangsarbeiter vor. Während die Repatriierung der großen Mehrheit noch im Gange war, brachten die Erfüllung des Vertrages von Potsdam und die Besetzung Ostdeutschlands durch die Russen den Auszug weiterer Millionen Menschen nach Westdeutschland und einer halben Million nach Österreich mit sich. Die Gesamtbevölkerung Deutschlands, die Ende 1945 60 850 000 ausmachte, zählte zu Ende 1947 69 500 000 Köpfe; in Österreich erreichte die Bevölkerung im Jahre 1945 6 690 000 gegenüber 6 920 000 im Jahre 1947. (In diesen Zahlen sind die „verschleppten Personen“ nicht mit inbegriffen.)

Andererseits wiesen die kriegführenden Mächte Europas ungefähr 15 250 000 Tote auf, von denen 5 670 000 Militärpersonen waren; die restlichen 9 500 000 waren Opfer aus der Zivilbevölkerung, und 50% von diesen waren Juden, die die Nazis systematisch abgeschlachtet hatten. Diese Verluste wurden aber durch einen Geburtenüberschuß von 12 000 000 während der Kriegsjahre nahezu wettgemacht, so daß die Gesamtbevölkerung Europas eine schließliche Verminderung von nicht mehr als 3 000 000 erfahren hat.

Die Nachkriegsjahre brachten ein ungewöhnlich starkes Ansteigen der Geburtenzahl mit sich, während gleichzeitig die Sterblichkeit zurückging. In Belgien und Frankreich wurden die Menschenverluste durch den Geburtenüberschuß in zwei Jahren ausgeglichen, in Italien und Holland schon in einem Jahr. In Polen und in der Tschechoslowakei wurde die Bevölkerungsdichte durch schwere Kriegsverluste und den Auszug großer Menschenmassen nach dem Krieg stark gelichtet, während in Deutschland der Rückstrom von aus den Nachbarländern vertriebenen Deutschen und der Zuzug von Flüchtlingen seine gesamten Kriegsverluste bei weitem überstieg; in Holland und Belgien hatte der Geburtenüberschuß denselben Effekt. Im Jahre 1947 zeigte die Gesamtbevölkerung Deutschland gegenüber den Vorkriegszahlen eine Zunahme von 15 %, aber in West-

deutschland allein betrug die Zunahme tatsächlich 20 %. In Holland betrug die Bevölkerungszunahme Ende 1947, verglichen mit den Vorkriegszahlen, 10 %.

Die verantwortlichen Staatsmänner der siegreichen Verbündeten wandten ihre Aufmerksamkeit in erster Linie den „verschleppten Personen“ zu. Aus jedem der von den Deutschen besetzten Länder Europas waren Hunderttausende oder sogar Millionen als Zwangsarbeiter nach Deutschland verschleppt worden. Diese brutale Politik und die Schrecken der Konzentrationslager brachten das Gewissen der Welt in Aufruhr. Die „United Nations Relief and Rehabilitation Administration“ (UNRRA) schritt, in Zusammenarbeit mit den verbündeten Armeen, sofort an die Heimschaffung der Kriegsgefangenen und verschleppten Personen. Ein Jahr nach Kriegsende waren ungefähr 7 000 000 Menschen aus deutschen und österreichischen Lagern in ihre Heimatländer zurückbefördert worden.

Bald wurde es aber offensichtlich, daß zahlreiche verschleppte Personen nicht wünschten, in ihre kriegsverwüstete Heimat zurückzukehren, in die Städte und Dörfer, wo ihre Familien und Freunde verfolgt oder hingeschlachtet worden waren, und wo, als Folge des Krieges, kommunistische totalitäre Regierungen die Macht ergriffen hatten. Außerdem gab es, verstreut über ganz Europa, eine Unmenge von Flüchtlingen aus der Vorkriegszeit, die infolge der Einwanderungsbeschränkungen in den Überseeländern nicht die Möglichkeit gehabt hatten, sich dauernd niederzulassen.

All diese verschleppten Personen, die eine endgültige Regelung ihrer Situation erwarteten, mußten logiert, bekleidet und ernährt werden, und jene, für die eine Repatriierung nicht in Frage kam, mußten anderswo untergebracht werden. Im Hinblick auf diese Aufgabe beschlossen die Vereinten Nationen im Dezember 1946 die Gründung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO).

In den vier Jahren, die seit der am 1. Juli 1947 begonnenen Tätigkeit verflossen sind, ist es der IRO gelungen, nahezu eine Million Flüchtlinge neu anzusiedeln. Der zweite Teil dieser Schrift befaßt sich weitgehend mit den Methoden, die zur Erzielung dieses Erfolges geführt haben. Es muß indessen kurz darauf hingewiesen werden, unter welchen wirtschaftlichen Bedingungen die Organisation ihre Tätigkeit entfaltet hat.

In der Zeit zwischen den beiden Kriegen hatten sich die meisten Regierungen eine aktive Wohlfahrtspolitik zugunsten ihrer Staatsbürger zu eigen gemacht. Das Verantwortungsgefühl wurde durch den wachsenden politischen Einfluß der Gewerk-

schaften noch stark gehoben und fand seine internationale Auswirkung in der Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamtes. Gleichzeitig war die Besteuerung privater Einkommen seit dem ersten Weltkrieg wesentlich erhöht worden, so daß es schwierig wurde, soziale Wohlfahrtswerke aus privaten Mitteln zu finanzieren. Andererseits wurden Steuergelder in wachsendem Maße zur Finanzierung von Regierungsprojekten zur Verbesserung der sozialen Bedingungen auf einer breiteren und gerechteren Basis herangezogen. Die Leiden der wirtschaftlich Schwächeren und die oft grausame Ausbeutung armer Emigranten, die früher einmal als normal und unvermeidlich hingenommen worden waren, mußten von Staats wegen behoben werden. Der Schutz des einzelnen gegen Ausbeutung wurde mehr und mehr Sache der Regierungsbehörden.

Bald nach Kriegsende konnte man feststellen, daß die wirtschaftliche Umstellung aller Einwanderungsländer auf Friedensverhältnisse viel reibungsloser vonstatten ging, als man vorausgesehen hatte. Die aufgestaute Nachfrage nach Verbrauchs- und Produktionsgütern, die während langer Jahre unbefriedigt geblieben war, überstieg die Kapazität von Industrie und Landwirtschaft. Darüber hinaus zog die Wohnungsnot, die weit größer war als nach dem ersten Weltkrieg, eine ungeheure Nachfrage nach Bauarbeitern nach sich, und gleichzeitig hemmte sie die Entfaltung der Industrien, die oft nicht in der Lage waren, neue Arbeitskräfte zu finden, solange diese nicht untergebracht werden konnten.

Unter diesen Verhältnissen machte die IRO ihren ganzen Einfluß, über den sie dank der Mitgliedschaft fast aller Einwanderungsländer verfügte, geltend, um die Regierungen zu überzeugen, daß sie ihren Bedarf an Arbeitskräften durch Immigration decken könnten. Sie lenkte die Aufmerksamkeit der Regierungen auf die Notwendigkeit, das Problem der verschleppten Personen durch Schaffung neuer Heime für die Flüchtlinge zu lösen; dieses Ziel konnte nur erreicht werden, wenn es gelang, eine Brücke zu schlagen zwischen dem Arbeitermangel einerseits und der Existenz von Hunderttausenden, die ein neues Heim suchten, andererseits.

Wenn die IRO in der Erfüllung ihrer schwierigen Aufgabe auch durch vorteilhafte wirtschaftliche Bedingungen in der Nachkriegszeit begünstigt wurde, so darf man dennoch nicht übersehen, daß die Tätigkeit der Organisation nicht darauf beschränkt war, „wirtschaftlichen Einheiten“ eine Existenz zu schaffen. Ein großer Teil der Arbeit bestand tatsächlich darin, eine Existenzmöglichkeit für jene ausfindig zu machen, die eines

dauernden Beistandes bedurften. Diese der Organisation obliegende, in erster Linie humanitäre Aufgabe wurde von zahlreichen Regierungen voll anerkannt, gleichviel ob sie der Organisation als Mitglieder angehörten oder nicht. Dank dieses Umstandes und dank des edelmütigen Beistandes so vieler Länder wurde es der IRO möglich gemacht, nicht nur eine neuerliche große Auswanderungsbewegung ins Leben zu rufen, sondern auch das Los jener Flüchtlinge und verschleppten Personen sicherzustellen, die dauernden Beistand und ärztliche Pflege nötig hatten.

Trotz alledem wäre die IRO nicht in der Lage gewesen, die Auswanderungen, die seit 25 Jahren ins Stocken gekommen waren, erfolgreich wieder in Schwung zu bringen, wenn sie nicht aus dem Vergangenen eine Lehre gezogen hätte.

Im vorausgehenden Kapitel wurde darauf hingewiesen, wie unzulänglich und zerfahren Organisation und Anwerbung vor dem ersten Weltkrieg waren. Sie ließen sowohl die Bedürfnisse der Immigrationsländer, als auch humanitäre und soziale Überlegungen außer acht, so daß sich eine staatliche Kontrolle als notwendig erwies. Es wurde auch gezeigt, wie diese Kontrolle, die auf einseitiger Basis eine die Einwanderung einschränkende Gesetzgebung anstrebte, schließlich zu einem toten Punkt führte, zumal sie ja notwendigerweise eine negative Maßnahme darstellte. Zu jener Zeit war es tatsächlich unmöglich, eine positive Politik der Kontrolle von Auswahl der Emigranten und Organisierung ihres Transportes zu betreiben.

Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß spätere Studien zu dem Ergebnis führen werden, daß die Vorbedingung für die Wiederaufnahme der Emigrationsbewegung in der Schaffung eines Organismus lag, der sie auf der Basis geeigneter Maßnahmen regelte und verwirklichte. Diesen Ansprüchen wurden die verschiedenen Einwanderungsgesetze aus der Zeit zwischen den beiden Kriegen nicht gerecht, da sie den Versuch darstellten, solche Maßnahmen auf einseitiger Basis zu ergreifen. Die IRO, ins Leben gerufen, um dem Problem der Flüchtlinge beizukommen, stellte den ersten Versuch einer internationalen Zusammenarbeit unter Anwendung von Auswahlmethoden auf multilateraler Grundlage dar. Dies gestattete, sowohl die Interessen der in Frage stehenden Länder, als auch die der Emigranten zu respektieren. Damit eröffneten sich neue Perspektiven für Auswanderungsbewegungen auf breiter Basis.

Der Tätigkeit der IRO waren allerdings Schranken gesetzt, da sich die ihr erteilte Vollmacht nur auf einen Bruchteil des europäischen Bevölkerungsüberschusses beschränkte. Mittler-

weile treffen immer neue Flüchtlinge ein, um sich vor den Verfolgungen in den totalitären Staaten zu retten und in den westlichen Ländern Freiheit zu suchen. Nichts Wesentliches wurde aber unternommen, um den Druck herabzusetzen, der von der durch den Krieg geschaffenen Übervölkerung in Deutschland und Österreich, Italien, Griechenland und anderen Ländern Europas herrührt. Die Gegenwart von Millionen Entwurzelter und Unzufriedener bringt Gefahren mit sich, die das politische Gleichgewicht Europas und die Sicherheit der ganzen westlichen Welt bedrohen. Das gegenwärtige Problem der europäischen Übervölkerung, das zwar auch die Flüchtlinge betrifft, aber noch weit darüber hinausgeht, ist von ebenso weittragender Bedeutung, wie es das Problem der verschleppten Personen war.

Die intereuropäischen Projekte zum Wiederaufbau und zur industriellen Entfaltung werden zweifellos zur Aufsaugung des Überschusses an Arbeitskraft in Europa wesentlich beitragen, aber das gesamte Problem kann ohne eine großzügige Auswanderung nicht gelöst werden.

Unter Berücksichtigung der ständig neu eintreffenden Flüchtlinge kann der Bevölkerungsüberschuß Europas zu Ende des ersten Halbjahres 1951 auf etwa 5 Millionen geschätzt werden*.

Andererseits nimmt der Bedarf an Arbeitskräften mit der wirtschaftlichen Entfaltung in allen Immigrationsländern zu. Eine genaue Schätzung dieses Bedarfes ist natürlich nicht möglich. Immerhin haben Australien und Kanada Angaben darüber gemacht, wieviel Einwanderer sie im Laufe der nächsten fünf Jahre alljährlich aufzunehmen bereit sind. Für Lateinamerika kann man annehmen, daß seine Aufnahmefähigkeit für europäische Emigranten dem Durchschnitt aus den Einwanderungszahlen der letzten drei Jahre entspricht. Zu diesen Zahlen kann die Anzahl jener Einwanderer hinzugerechnet werden, die in den Vereinigten Staaten auf Grund der Gesetze von 1921 und 1924 zulässig sind; hingegen wird der Möglichkeit, daß dem amerikanischen Kongreß ein eigenes Gesetz zur Zulassung ausgewählter Immigrantengruppen zwecks Linderung des Arbeitermangels unterbreitet wird, im Augenblick hier keine Rechnung getragen. Falls nicht unvorhergesehene politische Ereignisse zu einer gänzlichen Umgestaltung der gegenwärtigen Lage

* Italien	3 000 000
Deutschland	1 500 000
Österreich	} 500 000
Griechenland	
Holland	
Malta	
	<hr/> 5 000 000

führen, ergibt eine vorsichtige Schätzung der jährlichen Aufnahmefähigkeit der Immigrationsländer für europäische Auswanderer folgende Zahlen:

Australien	200 000
Neuseeland	10 000
Kanada	150 000
Lateinamerika	140 000
Vereinigte Staaten	36 600*
	536 600

Wenn diese Möglichkeiten ausgenützt werden könnten, so wäre man wahrscheinlich in der Lage, das Übervölkerungsproblem Europas durch Ausgleich von Bevölkerungsmangel und Bevölkerungsüberschuß im Verlaufe von zehn Jahren zu lösen.

Es ist aber eindeutig klar, daß man mit der Konfrontierung und Equilibrierung von Statistiken zu keiner Lösung gelangen kann. Der in den Emigrationsländern durch Übervölkerung ausgeübte Druck kann durch die Abwanderung von Arbeitern allein nicht gemildert werden, ebensowenig wie der Bevölkerungsbedarf in den Immigrationsländern durch jeden Auswanderungslustigen befriedigt werden kann. Das Problem mit allen seinen menschlichen Seiten ist jenem, das die IRO bereits zu lösen hatte, vergleichbar. Einer auf breiter Basis durchgeführten Auswanderung von Familien aus einer Reihe europäischer Länder nach verschiedenen Überseestaaten stellen sich in der Tat Schwierigkeiten entgegen, die die reibungslose Durchführung der Auswanderungsprojekte erschweren und geeignet sind, zu finanziellen Verlusten und Reibungen zwischen den vertrags-schließenden Regierungen zu führen. Ist eine internationale Organisation auch nicht in der Lage, die Ursachen dieser Schwierigkeiten zu beheben, so kann sie doch ihre Auswirkungen weitgehend beseitigen oder zumindest abschwächen.

Jeder Vertrag und jedes Abkommen gibt normalerweise Anlaß zu Diskussionen über die Modalitäten seiner Durchführung. Die Auslegung der Auswahlprinzipien zum Beispiel ist häufig die Quelle von Auseinandersetzungen zwischen den Vertragspartnern, denn gerade rund um diese Prinzipien gehen die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Emigrations- und Immigrationsländern. Es hat Fälle gegeben, in denen zweiseitige Abkommen nicht zur Durchführung gelangen konnten, lediglich aus dem Grunde, weil für diese Prinzipien keine gemeinsame

* Die für die Vereinigten Staaten angegebene Zahl stellt die Summe der Einwanderungsquoten für die in der vorausgehenden Fußnote angeführten Länder mit Bevölkerungsüberschuß dar.

Basis gefunden werden konnte. Derartige Konflikte können viel leichter im Rahmen einer Organisation gelöst werden, in der alle Parteien gleichberechtigte Mitglieder sind.

Immerhin können trotz sorgfältiger Abfassung gegenseitiger Abkommen zahlreiche unvorhergesehene Ereignisse störend eintreten, die die Durchführung erschweren. Politische Ereignisse, wie Regierungswechsel, Streiks oder Wirtschaftskrisen, naturbedingte Ereignisse, wie Epidemien, Überschwemmungen oder Mißernten, bringen notwendigerweise eine Verlangsamung der Aufnahmefähigkeit mit sich und durchkreuzen sorgfältig und unter großen Kosten aufgestellte Projekte. Jeder Zwischenfall wirkt sich auf die Seetransporte, die Inempfangnahme der Emigranten und andere Vorbereitungen aus und gleichzeitig auf die finanziellen Verpflichtungen, die zur planmäßigen Einhaltung des Programms eingegangen worden waren.

Außerdem müssen Schiffsraum und andere Hilfsquellen eines durch bilaterale Auswanderungsverträge gebundenen Landes notwendigerweise zur maximalen Durchführung des Abkommens bereitstehen. Unter diesen Umständen führt jede Verzögerung nicht nur zu schweren finanziellen Verlusten, sondern oft auch zu Mißverständnissen und Mißhelligkeiten, die das ganze Programm gefährden können. Demgegenüber verfügt eine weltumspannende internationale Organisation, die zentrale Kontrolle über sämtliche notwendigen Hilfsmittel ausübt, über eine Bewegungsfreiheit, die es gestattet, Schiffe, Flugzeuge und Eisenbahn-Transportmittel nach den jeweiligen Erfordernissen des Augenblicks einzusetzen. Eine derartige Organisation kann Auswanderungsprojekte von und nach verschiedenen Ländern in einer Weise kombinieren, die es ihr erspart, jeweils darauf zu warten, bis ein bestimmter Auswanderungsplan, der ins Stokken geraten ist, wieder seinen ursprünglich vorgesehenen Umfang erreicht. Durch das Bestehen eines solchen Organismus zur multilateralen Kontrolle der Aus- und Einwanderungsbewegungen kann die Bürde, die bei bilateralen Verträgen ausschließlich auf den Schultern der beteiligten Regierungen lastet, sehr wesentlich erleichtert werden. Dadurch wird es möglich gemacht, die internationalen Wanderungsbewegungen in einer Weise auszuführen, die den heutigen sozialen, ökonomischen und politischen Ansprüchen der Einzelpersonen wie auch der betroffenen Regierungen gerecht wird. Die Erfahrung hat gelehrt, daß dieses Verfahren, unter den gegebenen Umständen, die einzige Möglichkeit bietet, das doppelte Problem der Übervölkerung Europas und des Arbeitermangels in anderen Erdteilen zufriedenstellend zu lösen.

