

Die Internationalen Gesundheitskonferenzen

1851 – 1903

Die Erfahrung mit der Cholera knüpfte an kollektive Erinnerungen und Interpretationen der Pest-Epidemien an, die noch bis ins 18. Jahrhundert hinein in Europa aufgetreten waren. Nur, dass die Cholera nun zu einem Zeitpunkt ausbrach, zu dem sich die (außen)politischen und wissenschaftlichen Bedingungen anders darstellten. Die fortschreitende Herausbildung neuer – gouvernementaler – Rationalitäten und Verfahren, durch welche sich die Regierung über ihre Sorge um das Leben (der Bevölkerung) zu definieren versuchte, machte das »Große Sterben«¹ zu einem Katalysator für die Auseinandersetzung um vernünftiges Regieren in Europa. Es ist bemerkenswert, wie die Cholera sehr schnell als ein Problem behandelt wurde, das nicht anders als über nationale Grenzen und nationale Einflussbereiche hinweg behandelt werden könnte. Nach der Pest war sie vielleicht die erste Epidemie, die als globales politisches Problem wahrgenommen wurde, nur, dass die alten juridischen Bestimmungen für die internationale politische Praxis mit ihr deutlicher zur Disposition standen. Zwischen 1851 und 1903 fanden in Paris, Istanbul/Konstantinopel, Wien, Washington, Rom, Dresden und Venedig elf Internationale Gesundheitskonferenzen statt. Die Choleraepidemien in Europa waren sowohl Anlass für die Konferenzen, als auch zentrales Thema der Verhandlungen. Die Delegationen bestanden in der Regel aus Diplomaten und Wissenschaftlern, was eine absolute Neuheit war. Jahrhunderte lang war die Diplomatie einer kleinen politischen Elite vorbehalten gewesen. Unter den Wissenschaftlern befanden sich die Köpfe der europäischen wissenschaftlichlichen, Hygiene, Sanitären Politik, Epidemiologie und Bakteriologie. Zu ihnen zählten u.a. John Sutherland, Max Pettenkofer, Antoine Fauvel, Adrian Proust und David Cunningham.

Abhängig von den Interessen des einladenen Staates und dem speziellen Thema, wurden unterschiedliche Mächte eingeladen, Delegierte zu den Konferenzen zu entsenden.² Ziel der Konferenzen sollte sein, verschiedene Regelungen an Grenzen,

1 Dies entsprach laut Max Pettenkofer der Bezeichnung »mahämäri« für die Cholera im Sanskrit: Vgl. Pettenkofer: Die Verbreitungsart der Cholera in Indien, 1871: S. 8.

2 Ich habe mich dazu entschieden, keine Listen oder Tabellen der Delegierten und jeweiligen Staaten zu erstellen, die an den von mir analysierten ersten elf ISCs teilnahmen. Häufig nahmen Delegierte nicht an allen Sitzungen teil. Eine völlige Transparenz über die jeweili-

Häfen und für den Handel in einem gemeinsamen Vertrag der teilnehmenden Mächte festzuhalten. Auf den Konferenzen 1851 und 1859 in Paris, 1866 in Konstantinopel, 1874 in Wien und 1881 in Washington entwarfen die Delegierten Vorschläge für ein solches Abkommen, dass dann von den Regierungen ratifiziert werden sollte, was jedoch nie geschah. Erst auf der 6. Konferenz 1885 besaßen die Delegierten ein politisches Mandat und waren zur Unterzeichnung eines Abkommens bereit.³

In der derzeitigen Forschung zu den Internationalen Gesundheitskonferenzen werden aus diesem Grund die ersten sechs der insgesamt 14 Konferenzen zwischen 1851 und 1938 in der Regel als »erfolglos« angesehen. Das Scheitern der Konferenzen wird in der einschlägigen Forschungsliteratur damit erklärt, dass bis Anfang der 1880er Jahre keine Klarheit über die Ursachen der Cholera bestand und daher auch keine Einigung über geeignete Maßnahmen gegen die Cholera und andere epidemiische Krankheiten getroffen werden konnten. Angeblich hätten sich die Teilnehmer der Konferenzen, gespalten in ein contagionistisches und ein anti-contagionistisches Lager, kaum einigen können.⁴

Ich möchte im Folgenden dagegen mit der These argumentieren, dass besonders die ersten sechs Konferenzen, mit Ausnahme der zweiten⁵, mit Blick auf die Schaffung einer gemeinsamen Rationalität und Identität von Regierung im Bereich Gesundheitspolitik und Seuchenbekämpfung als durchaus erfolgreich bewertet werden können. Die hier gemeinsam diskursiv produzierte Rationalität und die mit ihr verbundenen Bedingungen der Akzeptierbarkeit einer Regierung beförderten ein spezifisches und zunehmend geteiltes Selbstbewusstsein von guter Regierung. Dieser Prozess bildete schließlich die Grundlage der späteren Kommunikation und Einigung der Delegierten auf den darauf folgenden Konferenzen.

gen Teilnehmer der von mir untersuchten Diskussionen herzustellen, schien mir für meine Forschung zu unwichtig. Die Listen mit den Delegierten befinden sich auf den ersten Seiten der Protokollbände und noch einmal zu Beginn der einzelnen Sitzungsprotokolle. Diese sind über das Open Collection Program der Harvard Universität leicht online einzusehen. Vgl. Open Collections Program: Contagion, International Sanitary Conferences: <http://ocp.hul.harvard.edu/contagion/sanitaryconferences.html> (08. November 2016).

- 3 CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 5. Allerdings führte dies 1885 noch dazu, dass zum Ende der Konferenz die Sitzung für die Unterschriftengebung auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschoben wurde. Die Delegierten meinten, sie bräuchten Zeit, um sich mit ihren Regierungen abzusprechen. Schließlich wurden die Unterschriften größtenteils überhaupt nicht mehr getätig. Aber auf der Konferenz selbst wirkte das Mandat auf das politische Selbstbewusstsein der Delegierten und der ganzen Konferenz.
- 4 Vgl. Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 459. Baldwin: Contagion and the State in Europe 1830 – 1930, 1999: S. 190.
- 5 Die zweite Konferenz wurde einberufen, um schnell einige Punkte zu klären, die angeblich auf der ersten Konferenz aufgrund zu langwieriger wissenschaftlicher Streitigkeiten nicht in einer sinnvollen Weise für die Entscheidungen der Regierungen vorbereitet werden konnten. Tatsächlich war die Konferenz aus meiner Sicht jedoch noch weniger produktiv, weil es nicht zu einer Stiftung gemeinsamer Identität und zu keiner Annäherung in Fragen der Regierung der Cholera kam. Ich werde auf diesen Punkt später genauer eingehen.

Die Subjektivität und ethische Existenz von Regierung wurden einerseits über das Verhältnis der Regierung zum Wissen und zur Wissenschaft und zum anderen über das Verhältnis zu den Regierten definiert. Die Aussagen, die sich auf dieses erste Verhältnis beziehen, erfüllten zwei unterschiedliche Funktionen: Erstens, die Funktion der Trennung des Wissens von der Macht und der Bedeutung der Unabhängigkeit des Wissens von der Macht. Damit soll belegt werden, dass eine Regierung, die sich auf dieses Wissen bezieht, eine äußere und nicht eine selbstgefällige Wahrheit zur Grundlage ihrer Rationalität bzw. ihrer Praxis macht. Für die Wissenschaft bedeutete dies andersherum, dass sie ihre Legitimität gerade dadurch erhält, dass sie es für eine Regierung möglich macht, sich auf sie zu beziehen – also, dass sie keine sog. ›Elfenbeinturm-Wissenschaft‹ ist, sondern einen praktischen Nutzen und eine Anwendbarkeit ihrer Erkenntnisse für die Regierung ermöglicht. Zweitens, erfüllen die Aussagen die Funktion für die Regierung, sich über dieses Verhältnis zur Wissenschaft von einer ›schlechten‹ Regierung abgrenzen zu können, die diesen Kriterien nicht gerecht wird, die also entweder willkürlich regiert, in erster Linie Machtinteressen verfolgt oder aus Unwissenheit und Ignoranz ›ungerecht‹ und irrational agiert.

Bereits die Einstiegsdiskussionen der ersten Sitzungen der Konferenz von 1851/1852⁶ zeugen deutlich von einer Auseinandersetzung um diese gemeinsamen Bedingungen für ›gutes‹ Regieren und das ›richtiges‹ Verhältnis von Regierung und Wissenschaft.

Auch in den Protokollen der späteren Konferenzen finden sich immer wieder verstreute Aussagen, die der Vergewisserung dieses Verhältnisses dienen.

Die Aussagen, die sich auf dieses zweite Verhältnis, das Verhältnis von Regierung und Regierten beziehen, tauchen ebenfalls bereits in den Protokollen der ersten Konferenzen auf.⁷ Eine deutliche Häufung und Verdichtung dieser Aussagen findet sich allerdings ab der dritten Konferenz 1866. Die Aussagen erfüllen zwei Funktionen: Erstens die der Vergewisserung des Selbstverständnisses einer guten Regierung, die die Gouvernementalität der Bevölkerung ist. Ihr Gegenstand ist das Leben der Bevölkerung selbst. Ihre Techniken richten sich auf die Sicherung dieses Lebens in einem sehr allgemeinen Sinn: Leben beinhaltet alles, was die Existenz einer Bevölkerung beziehungsweise einer Gesellschaft auf ihrem ›derzeitigen Stand der sozialen Entwicklung‹ umfasst. Zweitens dienen die Aussagen dazu, über die Bedeutung oder

6 Die erste und längste Conférence Sanitaire Internationale, zu der die französische Regierung eingeladen hatte und die am 23. Juli 1851 in Paris eröffnet wurde, dauerte über achtundvierzig Sitzungen und über einen Zeitraum von sieben Monaten. Die letzte Sitzung fand am 19. Januar 1852 statt. Nicht mehr als 12 Delegationen nahmen an der Konferenz teil. Alle Teilnehmenden »Mächte« (puissances) waren mehr oder weniger aufgrund ihrer Lage am Mittelmeer oder ihrer Stellung im Welthandel mit dem Problem der Quarantäne und der Verbreitung der Cholera über die Schifffahrt konfrontiert und damit an der Problemstellung der Konferenz zumindest potenziell interessiert: Ziel war es, sich auf ein gemeinsames »système de quarantaines et des lazarets dans la Méditerranée« zu einigen. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°1: S. 1.

7 Vgl. z.B. Rapport à la Conférence sur les questions du programme et leur solution, fait au nom d'une Commission composée de MM. Bô, Betti, Costo et Mêlier, médecins, et de MM. Lavison, Perrier et Segovia, consuls: Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°7: S. 2.

Abgrenzung der Subjektivität von Regierten, Kriterien für gute Regierung zu formulieren.

Es wird ein Zusammenhang zwischen der Lebensweise, den Werten und dem Grad der ›Zivilisiertheit‹ oder ›Modernität‹ einer Bevölkerung und den Anforderungen für eine bestimmte entsprechende Regierung hergestellt. Etwa gelten unter diesen Umständen bestimmte Techniken, die die Freiheit oder das Leben der Bevölkerung beschränken, als inakzeptablen, während die gleichen Techniken angesichts einer als ›traditional‹ oder ›vormodern‹ angesehenen Bevölkerung, legitim sein können. Mit anderen Worten: Die Möglichkeiten einer praktischen Verwirklichung gubernementaler Rationalität durch eine Regierung hängen von der Annahme oder Verinnerlichung dieser Rationalität durch die Regierten ab.

Im Gegensatz zu den oben erwähnten Forschungen zeige ich, wie stark die Diskussionen der Konferenzen auf Fragen der Nützlichkeit und Anwendbarkeit eingengt wurden. Wissenschaftliche und politische Diskussionen sollten teilweise sogar gänzlich ausgeklammert werden. So wurde etwa auch die Frage, ob die Cholera kontagiös sei oder nicht, immer wieder aus den Debatten der Konferenz verbannt. Konflikte auf den Konferenzen lassen sich daher kaum auf den Streit zwischen Kontagionisten und Anti-Kontagionisten zurückführen.

Stattdessen hoffe ich anhand verschiedener Diskussionen auf den Konferenzen veranschaulichen zu können, dass hier verschiedene Strategien den Anforderungen moderner Regierung gerecht zu werden, miteinander konkurrierten. Von diesen spezifischeren Rationalitäten des Regierens setzte sich schließlich die vor allem in Großbritannien herausgebildete liberale Strategie durch.

DAS VERHÄLTNIS VON WISSEN, WISSENSCHAFT UND REGIERUNG

Die erste und längste *Conférence Sanitaire Internationale* (CSI) zu der die französische Regierung eingeladen hatte und die am 23. Juli 1851 in Paris eröffnet wurde, hatte mehr als achtundvierzig Sitzungen und dauerte sieben Monate. Die letzte Sitzung fand am 19. Januar 1852 statt. Nicht mehr als 12 Delegationen nahmen an der Konferenz teil. Bereits die Diskussionen um ›reine‹ Formalitäten, wie Stimmrecht, Abstimmungsverfahren etc., genauso wie die schwammig wirkenden Reden über die hohen Ziele der Konferenzen, die 1851 mehr als drei ganze Sitzungen füllten, waren überaus bedeutend hinsichtlich der erwähnten Aussagefunktionen – also für die Klärung eines bestimmten Verhältnisses der Regierung zum Wissen und zur Wissenschaft. Dazu gehört etwa die Diskussion um die Frage, ob die Delegierten einer Regierung je eine Stimme haben, oder ob alle Personen, die an der Konferenz teilnahmen mit ihrer eigenen Stimme gezählt werden sollten.⁸ Um die Bedeutung der Diskussion richtig zu erfassen, muss bedacht werden, dass sich die Delegationen in der Regel aus einem diplomatischen und einem wissenschaftlichen Vertreter zusammensetzten. Der spanische Delegierte, Segovia, vertrat z.B. die Meinung, die Delegierten seien nur in ihrer Funktion als Delegierte und Vertreter eines Staates anwesend, jede

8 CSI-1, 1852 [1851], Séance N°3: S. 3.

Delegation, also jeder Staat, solle also nur eine einzige Stimme zählen: »[I]l n'y a rien d'individuel dans la mission des délégués.« Der toskanische Delegierte, Betti, erwiderte darauf, dass die Regierungen alle Freiheit besäßen, die Ergebnisse der Konferenz abzulehnen. Die Freiheit der einzelnen Mitglieder, vor allem der Wissenschaftler, nach ihrer eigenen Vernunft zu urteilen würde, so Betti, würden den Ergebnissen der Konferenz einen größeren Wert geben.⁹ Der sardische Delegierte, Magnetto, konstatierte daraufhin, wie wichtig es sei, dass die Klärung wissenschaftlicher Fragen auf der Konferenz die größtmögliche Unabhängigkeit von staatlichen Interessen gegeben werde.

»[L]a science est quelquefois en opposition avec l'administration publique, et qu'il en résulte que le commerce se trouve souvent gêné par des restrictions funestes. Il y a des pays, ajoute-t-il, où l'administration, en vue de faciliter les transactions commerciales, incline à se relâcher sur les précautions sanitaires conseillées par la science. Il y a d'autre pays où l'administration, trop influencée par des préjugés nationaux, sacrifice le commerce à des précautions sanitaires en contradiction avec mêmes de la science. C'est précisément dans le but de mettre un terme à ces contradictions que nos gouvernements respectives ont envoyé ici un représentant de l'élément scientifique et un représentant de l'élément administratif: les lumières des unes, l'expérience des autres, en se développant dans cette réunion, provoqueront, sans doute, quelques décisions favorables à la réforme qu'on poursuit. Pour arriver à cet éclaircissement mutuel, il est donc nécessaire que chacun parle et vote selon sa conscience.«¹⁰

Der griechische Delegierte und Arzt Costi äußerte die Befürchtung, die Ärzte würden auf diese Weise zu viel Macht erhalten.¹¹ Dem britischen Delegierten Sutherland gelang es zu schlachten, indem er die Frage stellte, wie eine Regierung oder eine Administration sich wirklich in Opposition zur Wissenschaft stellen könne? Denn auch wenn diese beiden unterschiedlichen Elemente anwesend seien, so seien diese doch in einem Ziel vereint.¹² Perrier, der ebenfalls der britischen Delegation angehörte, war zunächst der Meinung seines Kollegen und erklärte: »[Si] la raison même que les gouvernements ont toute confiance dans leurs délégués [...] alors le vote pourra parfaitement avoir lieu par puissance. »Aber was, wenn nicht«,(?) – gab der französische Delegierte zu bedenken.¹³ Was, wenn einige Regierungen voller Vorurteile seien oder doch von (Macht-)Interessen beeinflusst? Wäre es dann nicht besser, eine Trennung vorzunehmen, damit die Entscheidungen auf der Konferenz nicht durch die Macht und Willkür einzelner Regierungen verfälscht werde? Die einzige Möglichkeit, die Souveränität der Regierungen anzuerkennen und gleichzeitig die Freiheit der Wissenschaft zu bewahren, bestünde in dieser Trennung. Die Konferenz entschied sich also »à une grande majorité« für ein individuelles Stimmrecht.¹⁴

9 Vgl. ebd.

10 Magnetto: ebd.: S. 5.

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. ebd.

14 Ebd.: S. 6.

Einer ähnlichen Logik folgt die Diskussion um geheime Wahlen, die später abgelehnt wurden. Damit privilegierte die erste Konferenz aber nur auf den ersten Blick eine für die Wissenschaft übliche Praxis des Wahrsprechens gegenüber einer diplomatischen Praxis der Einigung.¹⁵ Dieser Gegensatz stellte keinen Widerspruch dar, sondern bildete eine Konstellation, ein Verhältnis oder besser, eine Bewegung der gegenseitigen Reproduktion von *rationaler* Regierung und *nützlicher* Wissenschaft. Die Praxis des Wahrsprechens erfüllte eine wichtige Funktion für das Verfahren einer rationalen und damit moralischen Gouvernementalität.

Ein weites Ereignis auf der ersten Konferenz, dem ich für die Klärung des Verhältnisses von Regierung und Wissenschaft eine wichtige Bedeutung beimesse, bestand in der Einigung auf bestimmte Prinzipien des Diskutierens: Um überhaupt eine gemeinsame Konvention zu entwerfen, sahen viele Delegierte auf der ersten Konferenz 1851 zunächst die Notwendigkeit, sich auf bestimmte Prinzipien zu einigen.¹⁶ Die ersten beiden Prinzipien, die, von einer gesonderten Kommission vorbereitet, die Arbeit und die Diskussionen der Konferenz erleichtern sollten, beruhten auf dem Ausschluss politischer und wissenschaftlich-theoretischer Fragen. Beide hätten nichts zu tun mit dem Ziel der Konferenz, welches ausschließlich das der Gesundheit sei.

»Sur n°1, relatif aux questions politiques qui auraient pu se présenter sur notre chemin, nulle discussion ne s'est élevée, la commission entendant [...] la politique et tout ce qui s'y rapporte doit être soigneusement et expressément écarté de nos délibérations. Les motifs en sont trop évident pour avoir besoin d'être énoncés. La santé seule est notre objet; la santé seule doit nous occuper.«¹⁷

»Il en a été de même du n°2, relatif aux discussions scientifiques. Par cela même que la Conférence, toute pratique et l'application, a beaucoup moins pour but la recherche, si difficile d'ailleurs, d'une vérité absolue, que d'établir entre les nations intervenantes et leurs pratiques sanitaires diverses une sorte de transaction amiable, il a été convenu que les questions de science pure et de théorie seraient, autant que possible, évitées: non pas, certes, que l'on veuille dore par là que la science et ses dictions, ses observations et leurs résultats, ne doivent pas être considérés comme le meilleur guide à suivre en toutes choses: ce serait, dans notre bouche surtout, une véritable hérésie; nous voulons dire seulement que nous entendons éviter des discussions qui ne sauraient être leur place dans une semblable réunion et que comportent seules les réunions académiques.«¹⁸

»Die Konferenz ist keine Akademie. Ihr Verhältnis zur Wissenschaft ist ein anderes. Sie ist nicht interessiert an Forschung und an einer absoluten Wahrheit. Sie ist interessiert an Praxis und an Anwendbarkeit.« So lautete der Tenor der Delegierten. Eher als um einen Wissensaustausch sollte es um einen Austausch hinsichtlich der Tech-

15 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°4: S. 2.

16 Vgl. Segovia, ebd.: S. 4.

17 Rapport à la Conférence sur les questions du programme et leur solution, fait au nom d'une Commission composée de MM. Bô, Betti, Costo et Mêlier, médecins, et de MM. Lavison, Perrier et Segovia, consuls: Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°7: S. 5.

18 Vgl. ebd.: S. 5f.

niken und Praxen gehen, um die Gesundheit auf internationaler Ebene zu regieren.¹⁹ Mit anderen Worten: Man einigte sich auf ein Verfahren der Regierung. Das ist das, was die Kommission vorschlägt. Es ging bei den Zielen der Konferenz um die Frage der Möglichkeiten der Praxis, um ein relatives Ergebnis, dass eine Praxis ermöglicht und die Regierungen ermächtigt. Das sind die Gründe, warum man die Verfahren der Wissenschaft nicht ausschließen konnte, aber in einer bestimmten Weise in ihrer Funktion beschränkte. Die Konferenz sollte ein bestimmtes Verfahren der Veridiktion und Kriterien für Wahrheit aus den wissenschaftlichen Disziplinen ausschließen, die im Widerspruch stehen könnten zu einer gubernementalen Vernunft. Weil die Disziplin in ihrem begrenzten Bereich, den sie behandelte, nur eine Wahrheit gelten lassen konnte, weil sie nicht akzeptieren konnte, sich in einem vagen Feld von Wahrscheinlichkeiten, praktischen Möglichkeiten, Risiken und Gefahren und heterogener Faktoren zu bewegen, mussten die Fragen der Regierung, die Verfahren der Gouvernementalität vor ihr abgeschirmt werden. Dies war also der praktische und wirkungsvolle Mechanismus der ersten Konferenz: Die Konstruktion und Bestätigung der Bedingungen für eine gute Regierung, die Festigung der Anerkennung bestimmter Verfahren der Gouvernementalität, die eine Regierung akzeptierbar machen sollte.

Ein anderes Beispiel, dass verdeutlicht, wie Kriterien für gute Regierung auf den Konferenzen an ihrem Verhältnis zur Wissenschaft geknüpft wurden, lässt sich den Protokollen der dritten Konferenz entnehmen, die 1866 in Konstantinopel tagte. Sie gab den Startschuss für eine vor allem von Frankreich ausgehenden Initiative und für eine neue Strategie zur Verhinderung der ‚Einschleppung‘ der Cholera aus dem Osten. Maßnahmen an den innereuropäischen Grenzen sollten gelockert werden. Statt dessen sollten rigorosere, rationalere und v.a. effektivere Maßnahmen an den Grenzen Europas, an den geographischen Berührungs punkten von Europa und ‚Orient‘ am Mittelmeer, wie auch am Herkunfts ort der ‚choléra asiatique‘ ansetzen. Frankreich hatte seit der ersten Konferenz seine Position hinsichtlich der These zu den sog. *foyers*²⁰ der Cholera geändert und war nun davon überzeugt, dass die Choleraepidemien in den 40er und 50er Jahren des 19. Jahrhunderts von Indien aus über den ‚Orient‘ (v.a. durch die Mekka-Pilger) nach Europa gelangt sei.²¹ Der britische Delegierte Goodeve bestritt diese These und behauptete, es gäbe zumindest in Russland und im vorderen ‚Orient‘ Orte, an denen die Cholera mittlerweile heimisch geworden sei und

19 Vgl. ebd.: S. 5f.

20 »[L]a Commission à propos des foyers originels de choléra: ‚Sans s’enquérir, dit-elle, si la permanence est due à des conditions naturelles du sol et du climat, ou à des conditions artificielles créées par l’homme lui même, à des causes de genèse nouvelle et continue, ou simplement à des transmissions suivies de la maladie, elle considère tout simplement comme foyer originel chaque localité dans laquelle le choléra s’est établi en permanence. Par cette déclaration la Commission exclut, comme on le voit, la recherche des causes de cette permanence, c’est à dire le point capital à résoudre.‘«: CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 8.

21 Auf der ersten Konferenz 1951 hatte die französische Delegation noch die Aussage gestützt, dass die Cholera in Europa heimisch geworden sei, ihre Ausbrüche auf lokale Bedingungen zurückzuführen seien und die Möglichkeit der Einschleppung der Cholera daher keine große Rolle mehr spielte.

von wo aus sich Epidemien in Europa ausgebreitet hätten. Goodeve verweigerte seine Unterschrift unter die betreffenden Protokolle der 1866er Konferenz.²² Eine Kommission zur Ausarbeitung einer Konvention schlug unter Einfluss der französischen Delegation vor, dass die Konferenz eine internationale Kommission zur Untersuchung der Cholera in Indien, wo die Krankheit endemisch war, entsenden sollte, um diese dort, an ihrem vermeintlichen Herkunftsland, zu untersuchen.²³ Eine Kommission, die einen ausgewiesenen und ausschließlich wissenschaftlichen Charakter haben sollte: »donné le caractère exclusivement scientifique«.²⁴ Der französische Delegierte, Monlau, legte ein »procès-verbal« der ersten Konferenz vor, auf welcher die Delegierten, auch die britische Delegation, im Prinzip zugestimmt hätten, eine solche Untersuchung in Indien durchführen zu lassen.²⁵ Monlau fügte außerdem hinzu, man wolle keinerlei Vorurteile gelten lassen. Aber es sei speziell an den Mächten wie Großbritannien und anderen, die Besitzungen (*possessions*) auf dem indischen Subkontinent besäßen, für eine solche Kommission zu stimmen und zur Durchführung einer solchen Forschung (»études qui intéressent l'humanité entière«) beizutragen.²⁶ Die britischen Delegierten der Konferenz von 1866, Stuart und Goodeve, lehnte die Bildung einer internationalen Kommission jedoch konsequent ab und bezeichneten diese als eine Bedrohung der Souveränität der britisch-indischen Regierungen, die völlig in der Lage sei und deren eigene Aufgabe es sei, eine solche Untersuchung durchzuführen.²⁷ Stuart schlug daraufhin vor, den Antrag der französischen Delegation abzuändern und in einen unverbindlichen Aufruf an die betreffenden Regierungen umzuwandeln, solche Untersuchungen selbst durchzuführen.²⁸ Die anderen Delegierten, vor allem Segovia (Spanien) und Monlau protestierten gegen die Haltung des britischen Delegierten. Eine rein wissenschaftliche Kommission als Angriff auf die Unabhängigkeit einer Regierung zu sehen, sei geradezu lächerlich. Andererseits waren sie auch der Meinung, dass die divergierenden Haltungen der Mächte und die Position Großbritanniens eine eigenmächtige objektive Untersuchung kaum erwarten ließen. Eine internationale Kommission dagegen sei wesentlich glaubwürdiger.²⁹ Daraus könne letztlich auch die britische Regierung profitieren, argumentierte Monlau.³⁰

22 »M. Goodeve a signé sous réserve, inscrite au procès-verbal de la séance du 5. juillet, qu'il n'y a pas de preuves que le choléra ait été importé dans le Hedjaz, en 1865, par les pèlerins venant des Indes.«: CSI-3, 1866, Séance N°23: S. 51.

23 Vgl. § XX. [des Entwurfs] Commission de recherches scientifiques sur l'origine et la genèse du choléra dans les lieux que l'on croit être le berceau de cette maladie.: Annexe – CSI-3, 1866, Séance N°11.

24 Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°11: S. 13.

25 Vgl. ebd.: S. 13.

26 Vgl. ebd.: S. 14.

27 Vgl. ebd.: S. 13.

28 »Appeler l'attention des Gouvernements respectifs des pays que l'on croit être le berceau du choléra, sur l'utilité d'entreprendre ou de continuer des recherches locales rigoureuses sur l'origine et la propagation de la maladie. Énumérer les questions dont la solution, ou une connaissance plus profonde est démontrée nécessaire par la science.«: Ebd.: S. 13.

29 Vgl. ebd.

30 Vgl. ebd.: S. 14.

Der Delegierte Segovia bekräftigte mit seiner Rede die Aussage: Die wahre Wissenschaft und das, was sie hervorbringt, müsse der Macht fern sein. Wenn sie der Macht nicht fern sei, bestehe die Gefahr, dass sie verfälscht und verdreht wird durch die Macht. Nichts sei allerdings dagegen einzuwenden, wenn sich eine Regierung dann auf dieses machtferne Wissen, diese Wahrheiten beziehe. Im Gegenteil, eine Regierung müsse sich auf dieses Wissen beziehen. Je macht-ferner das Wissen sei, desto besser, desto mehr könne eine Regierung legitimerweise tun. Auch die britische Regierung müsse sich im Prinzip dieser Logik beugen. Auch sie müsse sich im Prinzip wünschen, von der Wahrheit einer solchen unabhängigen Kommission profitieren zu können. Nicht, weil sie anders nicht die Wahrheit über die Cholera erfahren könne, sondern weil sie erst dann wirklich mächtig sei und ihre Macht von allen anerkannt werden würde, wenn sie sich nicht auf eine nationale Untersuchung, möglicherweise durch ihre eigene Macht verfälschte Wahrheit beziehen müsse. Eine Kommission im Dienste der Wissenschaft könne also keine Gefahr für die Macht und Souveränität einer rationalen Regierung darstellen. Nichtsdestotrotz stimmte Großbritannien gegen eine solche internationale wissenschaftliche Kommission.³¹ Der portugiesische Delegierte, Gomez, griff schließlich die Argumentation, die Segovia eingeleitet hatte, wieder auf, um sie allerdings positiv und zur Verteidigung der britischen Delegierten und indischen Regierungen zu wenden. Es mache keinen Sinn, wenn eine andere als die britische Regierung in Indien Untersuchungen durchführe. Die britische Regierung habe durch die Maßnahmen, die sie in Indien angewendet habe, schließlich bereits mehr als jede andere Regierung bewiesen, dass sie im Sinne der angeführten Bedingungen als eine gute Regierung handele. Man müsse ihren Recherchen also einen großen Wahrheitsgehalt beimesse.³² Hier zeigt sich ein für die Konferenzen sehr häufig wiederholendes Muster. Großbritannien war im Grunde in der Lage, alles Mögliche zu fordern, sich aber selbst von Bedingungen und Regelungen auszunehmen, indem seine und andere Delegierte auf die praktischen Erfolge der britischen Regierung verwiesen.

Auf der 6. Konferenz 1885, um ein weiteres Beispiel zu nennen, unternahm man noch einen weiteren Versuch, der Trennung von Wissenschaft und Regierung – oder auch Politik – zumindest institutionell zu gewährleisten. Ausgangspunkt dafür war die Tatsache, dass die Delegierten der Konferenz zum ersten Mal ein politisches Mandat besitzen sollten. Sie sollten also die Macht haben, durch ihre Unterschrift die Zustimmung ihrer Regierung zu den auf der Konferenz beschlossenen Reglements zu besiegeln.³³ Die Konferenz hatte sich zum Ziel gesetzt, sich über den Ursprung und die Ursachen von Krankheiten – vor allem der Cholera – zu verstündigen. Entgegen

31 Stuart: »Ils s'opposent seulement au projet d'y envoyer une commission internationale.«: Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°12: S. 14.

32 Vgl. ebd.: S. 17.

33 CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 5. Allerdings führte dies 1885 noch dazu, dass zum Ende der Konferenz die Sitzung für die Unterschriftengebung auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschoben wurde. Die Delegierten meinten, sie bräuchten Zeit um sich mit ihren Regierungen abzusprechen. Schließlich wurden die Unterschriften größtenteils überhaupt nicht mehr getätig. Aber auf der Konferenz selbst wirkte das Mandat auf das politische Selbstbewusstsein der Delegierten und der ganzen Konferenz.

der Behauptung von Norman Howard-Jones³⁴ kam es auf der Konferenz jedoch nicht zu einer Einsicht aller Delegierten über die wahre Ätiologie der Krankheit, welche dann eine Einigung über die Maßnahmen ermöglicht hätte. Die Konferenz 1885 blieb trotz dieser scheinbar wissenschaftlichen Fragestellung, ihrem auf Erfahrung, Praxis und Machbarkeit ausgerichteten Charakter treu. Wie auch schon auf den vorangegangenen Konferenzen wurde betont, dass es für Fachdiskussionen und vor allem solche, die rein theoretischen Charakter hätten, keinen Raum auf der Konferenz geben solle.³⁵

Nicht nur aufgrund des Programms der Konferenz, sondern auch durch das politische Mandat der Delegierten und damit den offiziell politischen Charakter der Konferenzen, entstand das Bedürfnis, diesen Bereich der Politik von dem der Fachdiskussionen, die notwendig seien würden, zu trennen. Zum ersten Mal setzten die Teilnehmer der Konferenz eine entsprechende Kommission ein, die den allergrößten Teil der Diskussionen, Protokolle und Sitzungen ausmachen würden.³⁶ Diese technische Kommission bestand ausschließlich aus wissenschaftlichen Vertretern, Medizinern, Hygienikern usw. Darüber hinaus war es keine Kommission, die lediglich aus einer Gruppe auf der Konferenz ernannter Teilnehmern bestand, sondern alle wissenschaftlichen Vertreter aller Delegationen gehörten automatisch dieser Kommission an.³⁷ Die Diskussionen im Rahmen der »commission technique«, lassen darauf schließen, dass es auch hier darum ging, zwei unterschiedliche Verfahren der Akzeptierbarkeit einer Aussage im Umgang mit einem Problem voneinander zu trennen: Erstens gab es ein wissenschaftliches Verfahren der Veridiktion bezüglich der Akzeptierbarkeit einer Aussage als wahr, und zweitens das Verfahren der Gouvernementalität bezüglich der Akzeptierbarkeit der Ausübung von Macht, von der die Souveränität der Regierung abhing. In dem einen Bereich der Konferenz sollte nur die Frage nach der Wahrheit einer Aussage gelten, die man gemäß den Verfahren der Veridiktion wissenschaftlicher Disziplinen vorbringen und prüfen würde. In der regulären Sitzung, den »séance plénière« solle dagegen ein anderes Verfahren angewendet werden, das einer modernen Gouvernementalität. Hier sollte es um Kriterien für eine Regierung gehen, die sich auf ein heterogenes Feld von Kräften beziehen muss, die zwischen den technischen, praktischen Möglichkeiten der Umsetzung einer Maßnahme, den Interessen der Ökonomie und des Handels, der Zumutbarkeit bestimmter Maßnahmen für die Bevölkerung und den Gefahren einer Epidemie berechnen und abwägen muss.

34 Vgl. Howard-Jones: The scientific background of the International Sanitary Conferences 1851 – 1938, 1975: S. 55.

35 Vgl. CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 5.

36 Diese Trennung und Aufteilung verschiedener Diskussionen, politischer und fachlicher Art, wurde auf allen späteren Konferenzen fortgesetzt.

37 Allemagne: Koch, Eckard; Autriche-Hongrie: Hoffmann, Grosz; Brésil: d’Azambuja; Danemark: Lehmann; États-Unis de l’Amérique du Nord: Sternberg; France: Brouardel, Rocard; Grande-Bretagne: Hunter, Thorne Thorne; Inde: Fayer, Lewis; Italie: Bacchelli, Molleschott, Semmola, Buonomo; Japon: Nagi; Mexique: Hijar y Haro; Pays-Bas: Ruysch; Portugal: da Silva Amado; Roumanie: Obédénare; Russie: Eck; Suède et Norvège: Bergman, Dahl; Suisse: Sonderegger, Reali; Turquie: Zoéros Pascha. Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°1: S. 84.

Man könnte meinen, dass das Problem der Plenarsitzung nun darin bestand, den Bereich der diplomatischen und politischen Verhandlungen und Verfahren von dem wissenschaftlichen zu befreien, dass man durch die Trennung versuchte, den Diplomaten die ausladenden medizinischen Fachdiskussionen zu ersparen. Die technische Kommission sollte etwas ausarbeiten, feststellen, was wahr sei, damit im politischen Bereich dann auf der Grundlage dieser Wahrheit mit dem Abwägen und Errechnen der praktischen Folgen bestimmter Politiken ungestört begonnen werden konnte. Ich bezweifle nicht, dass das das Anliegen war. Es stellte sich im Laufe der Arbeit der »commission technique« allerdings heraus, dass die Schwierigkeit eher darin bestand, die Fragen der Konferenz rein fachlich zu behandeln, wie es die Aufgabe der Kommission sein sollte. Die Diskussionen in der Kommission nahm zu keinem Zeitpunkt den Charakter einer wissenschaftlichen Fachdiskussion an. Ausschlaggebend blieb auch hier die Frage der politischen Praxis. Auf den Sitzungen der *commissions techniques* wurden also die Fragen zur Quarantäne und zu den Maßnahmen gegen die Cholera und anderen epidemischen, infektiösen Krankheiten diskutiert. Anstatt dass es hier, wie man denken könnte, zur vollen Entfaltung wissenschaftlich-theoretischer Debatten kam, mussten die Mitglieder sich eher immer wieder gegenseitig daran erinnern, dass sie sich nicht um die Fragen der Regierbarkeit, der Praxis und der Machbarkeit kümmern sollten. Der US-amerikanische Delegierte Sternberg proklamierte: »L'organisation des quarantaines de terre sont inexécutable et inutiles«³⁸ und selbst Robert Koch, der von der Theorie der Übertragbarkeit überzeugt war, meinte: »En théorie, l'isolement, les cordons sanitaires et les quarantaines sembleraient indiqués, mais en pratique ces moyens ne sont admissibles que dans un nombre très restreint de cas.«³⁹

Schließlich lautete die Empfehlung der Kommission an die Hauptsitzung, die alles andere als eine wissenschaftliche Begründung enthielt: »Les quarantaines de terre et les cordons sanitaires sont inutiles.«⁴⁰ Eine zuvor vorgeschlagene Begründung, die sich auf die unzumutbaren Beschränkungen des Handels und der Kommunikation bezog, wurde ohne Ersatz gestrichen, nachdem der türkische Vertreter Zoéros Pascha darauf hingewiesen hatte: »les considérations commerciales ne doivent pas influer sur les délibérations d'une commission médicale.«⁴¹ Oder später in der Diskussion um die Seequarantäne intervenierte der italienische Delegierte und Arzt, Buonomo, und erklärte:

»La Commission technique n'a pas le mandat pour discuter les moyens à adopter par les administrations sanitaires des différentes États dans le but de prévenir les invasions du choléra. Ce sera la tâche de la Conférence générale de discuter ces moyens et de les proposer aux Gouvernements. Nous n'avons qu'à présenter des criteriums médicaux.«⁴²

38 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°2: S. 90.

39 Ebd.: S. 91.

40 Ebd.: S. 93.

41 Ebd.: S. 90.

42 Ebd.: S. 98.

Es wurde auf den Konferenzen immer wieder gemahnt, dass man Fragen pragmatisch behandeln müsse, aber faktisch gab es niemanden, der gerne eine wissenschaftliche Diskussion führen wollte, auch nicht im Rahmen der »commission technique«. Die Aufteilung in diplomatische und technische Aufgaben fand trotz dieser formalen Trennung faktisch nicht statt. Es war nichts weiter als eine schon zuvor stattgefunde Arbeitsteilung, so wie es Decrais relativierend bei der Einführung der technischen Kommissionen geäußert hatte.⁴³ Parallel zu dieser eher formalen Trennung wiederholten die Delegierten auch auf den Konferenzen der 1890er Jahre stetig, wie angewiesen die Politik auf die Wissenschaft sei.⁴⁴ Das Leben zu sichern (»les règles protectrices de la vie«), resümierte der französische Delegierte Barrière auf der Konferenz 1894, sei der gemeinsame Gegenstand von Wissenschaft und Diplomatie: »l'œuvre commune de la science et de la diplomatie«.⁴⁵ Auch auf der Konferenz 1897 definierte der französische Delegierte, Proust, die Aufgaben der beiden Bereiche der Konferenz in ähnlicher Weise als miteinander verbunden.⁴⁶

Wie wichtig trotz des Ausschlusses aller wissenschaftlicher Diskussionen die Anwesenheit der Wissenschaftler und ihrer Stimme für die Produktion einer Identität von guter Regierung war, zeigt die zweite Konferenz. Auf der zweiten Konferenz 1859 wurden keine Ärzte eingeladen, sondern nur die Diplomaten der Mächte, die auch schon auf der Konferenz 1851/52 vertreten waren. Hierdurch erhofft man sich ein schnelleres Vorgehen.⁴⁷ Die Diskussion, die sehr auf Einigung bedacht war, führte aber eher dazu, die Frage der Maßnahmen gegen die Cholera in der Konvention insgesamt aufzuweichen, es also letztlich den einzelnen Staaten zu überlassen, ob sie selbst unter bestimmten Bedingungen Quarantäne gegen bestimmte Schiffe anwenden wollten oder nicht.⁴⁸ Bemerkenswert an der zweiten Konferenz ist vor allem, dass die zuvor so leidenschaftlich geführten Diskussionen und Reden der ersten Konferenz, die voller ethischer Bekundungen und Ermahnungen gewesen waren, hier ausblieben. Wenn es darum ging, abzuwägen, ob bestimmte Regelungen akzeptierbar seien, wurde nun öfter über die Frage der Gerechtigkeit diskutiert, als über die Frage der Praktikabilität. Aus der Analyse der Protokolle wage ich die These aufzustellen, dass diese Konferenz, in Abwesenheit der Mediziner und Hygieniker, auf der diskursiven Ebene am »erfolglosesten« war. Sie entfaltete keine eigene Machtdynamik, produzierte keine gemeinsame Rationalität und war damit weniger als die anderen Konferenzen an der Stiftung dieser für die Einigung der Staaten und Einzelpersonen auf der Konferenz schließlich essenziellen Grundlage beteiligt. Anders gesagt, die zweite Konferenz, auf der die Stimme der Wissenschaft, der Hygieniker und der Sanitaristen abwesend war, produzierte keine gemeinsame Identität, keine gemeinsamen Bedingungen für die Akzeptierbarkeit und Moralität von moderner Regierung. Die blieb im

43 Vgl. ebd.: S. 73.

44 Vgl. die Äußerung des italienischen Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten, d'Arco: CSI-7, 1892, *Protocole N°1*: S. 5.

45 CSI-9, 1894, *Procès-Verbaux, Séance N°1*: S. 11.

46 Vgl. CSI-10 1897, *Procès-Verbaux, Séance N°2*: S. 42.

47 Vgl. CSI-2, 1859, *Séance N°2*: S. 2 – 11.

48 Vgl. CSI-2, 1859, *Séance N°3*: S. 3. Vgl. CSI-2, 1859, *Séance N°13*: S. 6.

Modus der alten Regierung und Diplomatie verhaftet, der gänzlich ungeeignet war, um einen Gegenstand wie das Leben zu regieren.⁴⁹

Das Wissen der Hygiene

Norman Howard-Jones schrieb in Bezug auf die ersten Konferenzen von 1851/52, 1859, 1866, 1874, 1881 und 1885: »[T]he etiology and mode of spread of plague and cholera were equally shrouded in mystery.«⁵⁰ Die Schwierigkeit der sog. Cholera-Frage, die die Delegierten auf den frühen CSIs beschäftigte, ergab sich aber meiner Analyse zufolge nicht aus einem >Mangel oder einer noch nicht ausreichend fortgeschrittenen medizinischen Erkenntnis bzw. Forschungstechnik. Die Techniken und Methoden standen zum großen Teil zur Verfügung. John Snow vertrat bereits 1848 die Theorie einer Aufnahme des Cholerakeims über den Mund, v.a. durch verunreinigtes Wasser. Sein Wissen spielte eine Bedeutende Rolle im Erfolg der sanitären Politik in Großbritannien auch ohne die Kenntniss des Bakteriums, die aber – wenn man Pancinis Forschung berücksichtigt –, ebenfalls bereits existierten. Sie fügten sich in das breite Wissen dieser Zeit über die Cholera: ein weites reiches Feld an Wissen, das zu diesem Zeitpunkt nicht durch die Medizin, sondern durch die Rationalität der Hygiene dominiert wurde, die sich für die Praxis und die Zusammenhänge interessierte und nicht für die kausalen Ursachen oder die Absolutheit einer medizinischen Theorie. Die Hygiene und die Epidemiologie traten dabei weniger als Wissenschaften denn als Regierungs- und Praxiswissen in Erscheinung. Nicht die Medizin, sondern die Hygiene sollte den Regierungen die Mittel und das Wissen in die Hand geben, um diese Probleme zu bewältigen: »Le seul remède contre cette maladie vous est offert par l'hygiène.«⁵¹ Weit wichtiger als die Wahrheit einer wissenschaftlichen Aussage war die Nützlichkeit des Wissens.

Bereits die Positionen der französischen und britischen Delegation auf der ersten Konferenz, aber auch der österreichischen und sardischen Delegationen, die sich ihnen anschlossen, zeigen, wie wenig man das Problem der Cholera überhaupt von einer medizinischen Seite betrachten wollte und wie sehr man es stattdessen in den Zusammenhang der sozialen Entwicklung stellte.⁵² Das Programm der Konferenz 1851 und der Entwurf für ein Reglement sahen nicht vor, die Cholera als ansteckende Krankheit zu behandeln.⁵³ Die Diskussion auf der Konferenz drehte sich zunächst um

49 Eine Genealogie gouvernementaler Außenpolitik und die Transformation der Diplomatie unter dem Einfluss neue Anforderungen an Regierung in Europa ab dem 18. Jahrhundert zu schreiben, wären eine äußerst spannende Forschungsaufgabe. Aber hier ist kein Raum dafür.

50 Vgl. Howard-Jones: The scientific background of the International Sanitary Conferences 1851 – 1938, 1975: S. 9.

51 CSI-1, 1852 [1851], Séance N°12: S. 10; S. 15.

52 Vgl. ebd.: S. 10.

53 Ménis plädierte hinsichtlich des Entwurfs für ein Reglement: »[L]es mesures à prendre pour empêcher l'importation de maladies contagieuses, il n'est pas question du choléra-morbus. Les maladies contre lesquelles on devra employer ces mesures se réunissent à la peste et à la fièvre jaune«: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°5: S. 6.

die Frage, ob die Cholera überhaupt Gegenstand einer Verhandlung der CSI sein konnte: »Cette maladie sera-t-elle l'objet de mesures sanitaires?«⁵⁴

Fraktionen von Kontagionisten und Anti-Kontagionisten waren auf den Konferenzen zwar vertreten⁵⁵. Allerdings traten diese, wenn überhaupt, eher als die Vertreter ungleicher politischer Strategien auf. Relevanter für die ganze Diskussion um die Cholera waren die Erfahrungen während der vergangenen Epidemien über Wirkungsweisen bestimmter politischer Techniken, die man unterschiedlichen politischen Rationalitäten zuordnete. Die Quarantäne gegen die Cholera zu Land und in den Häfen wurde auf der ersten Konferenz abgelehnt, nicht, weil sich die meisten Vertreter einig darüber waren, dass die Cholera nicht ansteckend sei – im Gegenteil: Der Großteil der Delegierten stand eher auf der Seite der Kontagionisten. Die Quarantäne wurde abgelehnt, weil sich die meisten Teilnehmenden darüber einig waren, dass diese Maßnahmen sich erfahrungsgemäß als unnütz erwiesen hatten.⁵⁶ Auch die mit der Cholera-Frage auf der ersten Konferenz betraute Kommission begründete die Ablehnung der Kordon und der Quarantäne für die Cholera mit den Erfahrungen, die die Staaten aus den vorangegangenen Choleraepidemien gezogen hätten.⁵⁷ »Il faut bien se rappeler que c'est sur l'expérience seule qu'on doit compter.«⁵⁸

Die Cholera-Frage war keine medizinisch-wissenschaftliche und schon gar nicht auf der Basis einer medizinischen Theorie zu klären. Die Frage war vielmehr: Wie sollen sich Menschen, Gesellschaften oder Staaten angesichts der Cholera verhalten? Oder besser: Wie kann man die Cholera (gut) regieren? Zur Beantwortung dieser Frage spielt die Art der Übertragbarkeit, die Bewegungs- und Verbreitungsart, das Verhalten und die Herkunft der Cholera eine große Rolle. Erst an zweiter Stelle stand die Frage nach dem Erreger oder der medizinischen Definition der Krankheit. Bedeutend sei, betonten die Delegierten immer wieder, vor allem die Erfahrung und die praktische Möglichkeit der Anwendung von Maßnahmen. Der englische Delegierte Sutherland nutzte immer wieder die Gelegenheit, um erneut darauf zu pochen, dass die einzig wahre Politik gegen die Cholera auf Basis der Hygiene erfolgen müsse.⁵⁹ Diese Maßnahmen, die einen Bereich des Regierens berührten, der wohlgemerkt nicht innenpolitischer sein konnte, würden die Basis des sanitären Systems der Zukunft sein, prophezeite der britische Delegierte.

»L'hygiène, largement compris et bien entendue, doit être la véritable préservation des peuples contre les fléaux morbides qui les menacent. [...] Ces foyers sont la cause réelle véritablement puissante de la formation des maladies. [...] point de quarantaine contre le choléra, parce

54 Rapport à la Conférence sur les questions du programme et leur solution, fait au nom d'une Commission composée de MM. Bô, Betti, Costo et Mêlier, médecins, et de MM. Lavison, Perrier et Segovia, consuls; Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°7: S. 10.

55 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°5: S. 6 und 9.

56 Vgl. Rapport du M. Tardieu Adopté par le Comité consultatif d'hygiène publique dans sa séance du 8 septembre 1851, Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°8: S. 2. Vgl. auch CSI-1, 1852 [1851], Séance N°10: S. 3.

57 Vgl. ebd.: S. 3ff.

58 Ebd.: S. 12.

59 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°12: S. 25.

qu'elles ne peuvent rien pour l'empêcher, on dit: Mesures d'hygiène et de propreté, mesures d'aération et de ventilation, dispersion des personnes et assainissement des bâtiments et des marchandises. Ce sont, comme on le sait, les vues et les pratiques de l'Angleterre dans ces matières, vues bien fondées, pratiques et parfaitement rationnelles, que le General Board of Health s'efforce de faire prévoir, et qui, il faut le croire, deviendront, dans un avenir prochain, la base de tout système sanitaire.«⁶⁰

Auch die Kommission hatte alternativ zu ihrer Ablehnung von Land- und Seequarantäne vorgeschlagen, die Staaten sollten stattdessen auf wirkungsvollere hygienische Maßnahmen gegen die Cholera umlenken. Man benötige ein »règlement à intervenir [qui] spécifierait avec soin et détail les mesures d'hygiène en question«⁶¹. Gleichzeitig war sich die Kommission bewusst, dass sie mit dieser Empfehlung einen Bereich berührte, der abgetrennt von dem der internationalen Politik bestand. Ihre Vorschläge könnten also nur fakultative Regelungen nach sich ziehen, da sie innenpolitische Angelegenheiten der Staaten beträfen⁶². Ein typischer Vorwurf, den man den Kritiker der Quarantäne und anderer restriktiver Maßnahmen gegen die Cholera gemacht hatte, bestand darin, zu sagen: »Ihr wollt keine Maßnahmen, ihr lehnt alles ab. Ihr wollt, dass wir, die Regierenden, machtlos gegen die Cholera sind.«⁶³ Daraufhin haben die Hygieniker und die Sanitaristen geantwortet: »Wir wollen alles andere, als die Regierung machtlos machen, wir wollen sie verbessern, wir wollen sie effektiver machen – rationaler!« Es ist genau das Argument, dass Ménis, Mélier und Sutherland gegen die Kritik vorbrachten und im Kern ganz der sanitaristischen Ideologie entsprachen: »Man muss die Maßnahmen den natürlichen Gesetzen der Epidemien anpassen!«⁶⁴

»Les gouvernements sages savent bien comment il faut conduire les peuples et quels sont les moyens les plus efficaces à adopter afin que les timides soient encouragés, les préjugés bannis, les coutumes réformées et les vices corrigés, qui offrent au choléra ses victimes favorites. [...] Dans ce siècle de lumières, et sous l'influence des puissances les plus éclairées de l'Europe, [...] j'espère de même qu'il ne se passera pas longtemps sans qu'on voie établir parmi toutes les nations un système bien réglé d'hygiène, qui, par sa salutaire influence sur le physique et surtout sur le moral des peuples, détruira les éléments les plus favorables à l'extension du choléra.«⁶⁵

Die Erklärung Sutherlands war dagegen wesentlich weniger auf die Verbesserung der Moral und der Menschen als auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und der hygienischen Zustände in den Städten gerichtet:

60 Rapport à la Conférence sur les questions du programme et leur solution, fait au nom d'une Commission composée de MM. Bô, Betti, Costo et Mêlier, médecins, et de MM. Lavison, Perrier et Segovia, consuls: Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°7: S. 11.

61 Ebd.: S. 12.

62 Vgl. ebd.

63 Dies war in etwas die Argumentation des toskanischen Delegierten Cecconi auf der Konferenz. Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°11: S. 26.

64 Vgl. [Sutherland] ebd.: S. 26.

65 [Ménis] CSI-1, 1852 [1851], Séance N°12: S. 13f.

»Il a été prouvé que le choléra ne décime jamais les populations qui vivent dans de bonnes conditions hygiéniques; mais, au contraire, qu'il éclate toujours dans les endroits où se trouvent des conditions favorables à sa propagation: telles que les grandes agglomérations d'hommes, les eaux de mauvaise qualité, la malpropreté des rues et des maisons, le manque d'égouts convenables pour dessécher le sol, l'humidité excessive du terrain, une atmosphère souillée par des matières organiques et d'autres conditions semblables. Il a été aussi prouvé que, par les améliorations des villes et des maisons, telles que je les ai indiquées, la population peut être protégée contre le choléra aussi bien que contre toutes les autres épidémies.«⁶⁶

Man müsse die Maßnahmen rationalisieren, wirkungsvoller machen und dadurch im Grunde die Regierung verbessern. Das Wissen und die Theorien der Medizin hinsichtlich der Cholera waren umstritten und wurden immer wieder aus den Diskussionen auf den Konferenzen verbannt. Grundlage der Reflexion über einen guten Umgang mit der Cholera sollte das Wissen der Hygiene und der Epidemiologie allen voran aber die Erfahrungen der Regierungen mit den vergangenen Epidemien sein. Dies änderte sich allerdings auch nicht, nachdem das Wissen über einen mikrobiellen Erreger der Cholera bekannter wurde. Nachdem die Untersuchung der Cholera an dem als ihren Ursprung ausgemachten Ort, Indien, durch eine internationale wissenschaftliche Kommission auf den Konferenzen in den 1870er Jahren von Großbritannien abgelehnt worden war, hatten Deutschland und Frankreich 1883/84 nahezu zeitgleich ihre eigenen Forscherteams nach Ägypten geschickt, um dort den ›Keim‹ der Krankheit zu untersuchen. Zu den jeweiligen Forschungsexpeditionen gehörten Louis Pasteur und Robert Koch. 1884 hatte Robert Koch die Ergebnisse seiner Forschungen und seine ›Entdeckung‹ des »Kommabazillus« veröffentlicht. Im Bereich der medizinischen Theorie hatte es im Hinblick auf die Suche nach der primären Ursache der Cholera eine Veränderung gegeben. Nachdem über sechzig Jahre lang die wissenschaftliche Medizin gegenüber den allgemeinen und praktischen Ansätzen der Hygiene mehr oder weniger kapituliert hatte und die Mediziner nicht müde wurden, mit einer gewissen Scham zu verkünden, dass sie im Grunde nichts über die Cholera wüssten, konnten nun Mediziner behaupten, die wahre Ursache und den bakteriellen Erreger der Cholera gefunden zu haben. Aber änderte diese etwas an der dominierenden Position der Hygiene auf den Konferenzen? Im Prinzip nicht. Auch Koch, der von der Übertragbarkeit überzeugt war, erkannte die Aufgabe der Konferenz und ihre Verhandlung über praktische Regierungsweisen an.⁶⁷ Je größer das politische Selbstbewusstsein und je fester die Bande der Regierungswissenschaften, Hygiene und Epidemiologie mit der politischen Rationalität zusammengeschmiedet wurden, desto ungefährlicher wurde ihr das Wissen der Medizin und desto weniger bestand die Gefahr, dass die Rationalität der Wissenschaft zu einem ungünstigen Diktat für die Regierung werden könnte und deren eigene Rationalität behinderte. Die Frage der politischen Maßnahmen gegen die Cholera hatte sich sozusagen in der Zeit der Verunsicherung der Medizin von der medizinischen Rationalität emanzipiert und konnte nun ganz unproblematisch wieder Bezug auf medizinisches Wissen nehmen. Auch nach der breiten Anerkennung des Wissens über den Cholera-Erreger blieb die Hygiene

66 Ebd.: S. 26.

67 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°2: S. 92.

und die Praxis der Sanitaristen gegenüber der Medizin und ihren Theorien überlegen. Auf der rein quantitativen Ebene der Bezüge ist dies sehr offensichtlich. Die Bezüge auf das bakteriologische Wissen waren auf den Konferenzen sehr selten. Was man aus der Bakteriologie für die Rationalisierung der Techniken und Maßnahmen verwenden konnte, wandte man an; was innerhalb der Rationalität der Regierung keinen Nutzen hatte, wie bestimmte Techniken der Isolation, wurde nicht verwendet. Auf der Konferenz von Wien 1892 resümiert Brouradel:

»La science a fait de grands progrès depuis la dernière Conférence. Actuellement nous connaissons le bacille du choléra. Nous savons qu'il réside dans les déjections du malade, dans les linges qui en sont souillés; que sa vitalité y est très prolongée; qu'après des mois il possède encore toute sa force; [...]. Notre situation est beaucoup plus favorable qu'en 1885, lorsque nous siégions à Rome. A cette époque, la découverte du bacille du choléra par le docteur R. Koch était chose récente, peu certaine. Aujourd'hui que tant d'observations l'ont confirmée, elle n'est plus discutée. [...] Si nous sommes, d'une part, des théoriciens, en ce sens que nous appuyons nos idées sur la science, nous sommes aussi des gens pratiques. Parmi les preuves que je puis fournir, j'en choisis une; je l'emprunte à la Grande-Bretagne. Ce que nous demandons c'est le système appliqué par le Local Government Board en Angleterre, système que est une gloire pour ses hygiénistes.«⁶⁸

Die grenzenlose Regierung des Lebens

Wie bereits zuvor in der britisch-indischen Diskussion um die Quarantäne wurde diese in den Debatten der Konferenz immer wieder als Beispiel für eine irrationale und illiberale Regierungsweise herangeführt. Das Ideal einer Regierung, deren Ziel die Sicherung des Lebens der Bevölkerung, ihrer Gesundheit, aber auch der ökonomischen Grundlagen dieses Lebens war, war hierbei grundlegend. Während seiner Eröffnungsrede rief der Präsident der ersten Konferenz, Céleste-Etienne David, die teilnehmenden Delegationen der Konferenz auf: »à rendre de si importants services au commerce et à la navigation de la Méditerranée, tout en sauvegardant la santé publique dans les différents États«⁶⁹. Die ökonomischen Interessen Frankreichs und Großbritanniens an einer Erleichterung des Handels verbanden sich mit der These der Irrationalität der Quarantäne. Der Ökonomie und der Freiheit des Handels wurde eine ebenso große Wichtigkeit für das Leben der Bevölkerungen beigemessen (»le commerce et la navigation, ces deux grands ressorts de la vie sociale«⁷⁰), wie dem Schutz der Bevölkerungen vor Epidemien.⁷¹ Die Diskussion um die Cholera wurde immer

68 CSI-7, 1892, Protocole N°5: S. 227.

69 CSI-1, 1852 [1851], Séance N°1: S. 2.

70 Rapport à la Conférence sur les questions du programme et leur solution, fait au nom d'une Commission composée de MM. Bô, Betti, Costo et Mélier, médecins, et de MM. Lavison, Perrier et Segovia, consuls: Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°7: S. 1.

71 »[L]a liberté des communications, cet autre besoin des peuples, avec tout ce qui s'y rattache ou en découle, et cela à une époque de grande civilisation. [...] Le première, au nom de l'humanité, demande protection contre les dangers que la menacent; la seconde, au nom du commerce et des relations, cherche à s'affranchir des restrictions qu'on lui oppose. [...]

wieder für die Vergewisserung dieser Kriterien moderner Gouvernementalität genutzt. Man wollte zunächst nicht über Politik diskutieren und nicht über wissenschaftliche Theorien, aber über Humanität: Ziel sollte es jeder Zeit sein, das Leben der europäischen ›Völker‹ zu schützen. Die alten Regelungen der Quarantäne wurden wiederholt als Beispiel einer alten illiberalen und rückschrittlichen Regierung angeführt, die auf der Grundlage von ›Machtinteressen‹ agierte, statt als ihr oberstes Ziel die Sicherung des Lebens der Bevölkerung anzusehen.⁷² Die Quarantäne zu unterstützen, wurde im Kontext der Konferenz als Ansatzpunkt dafür gesehen, einem Staat oder einer Delegation entweder Willkür oder Unwissenheit und Ignoranz gegenüber den Fakten vorzuwerfen. Unter dem hieraus resultierenden Druck bekundeten auch die Delegierten Russlands und Österreichs, die, wie Erwin Ackerknecht gezeigt hat, als autokratische Mächte und Heimat der Verteidiger der kontagionistischen Doktrin bezeichnet wurden, auf der ersten Konferenz 1851 ihre Ablehnung gegen die Quarantäne und die Kordons zur Verteidigung gegen die Cholera.⁷³ Sie gestanden ein, dass das Verhalten der russischen, preußischen und österreichischen Regierung Anfang der 1830er Jahre allein auf einem Mangel an Erfahrungen mit der Epidemie zu diesem Zeitpunkt zu erklären sei.⁷⁴

Auf der Konferenz 1885 waren sich die Delegierten über die Fragen der Politik, mit der man eine ganz bestimmte Form der Politik, die sog. ›Machtpolitik‹, gemeint hatte und die man auf den ersten Konferenzen hatte beiseite lassen wollen, nicht mehr so sicher. Denn gab es nicht eine legitime Macht der Regierung, die sich nicht mehr auf den Erhalt des Staates richtete, sondern die ihre Legitimation gerade aus ihrem Verhältnis zum ›Volk‹ und aus ihrer ›wahren‹ Aufgabe – der Regierung des Lebens der Bevölkerung und seiner Sicherung – begründen sollte? Diese Regierungsmacht musste sich erst das Selbstbewusstsein schaffen, auf dessen Grundlage sie sich als eine legitime politische Macht erklären und ihren Gegenstand unter ihren eigenen Bedingungen als politisch deklarieren konnte.

»Bien plus que le prestige de la puissance et l'éclat des victoires, les services rendus à l'humanité et à la civilisation ont leur place marquée dans les annales du monde. Il sont, dans la vie des peuples leurs titres de noblesse le plus purs et les plus légitimes devant l'histoire. J'espère, et je souhaite qu'il en soit ainsi des résultats de la Conférence, dont j'ai en ce moment l'honneur d'inaugurer les travaux, et dont je déclare ouvert la première séance.«⁷⁵

Die Regierungsmacht, die sich hier bestätigte und verallgemeinerte, hatte mit dem Widerspruch zu kämpfen, dass sie sich von alten Machtpolitiken dadurch abgrenzen und moralisch erhöhen wollte, dass sie die Souveränität der Staaten und zunehmend die Souveränität der ›Völker‹ und die Freiheit einer Regierung über ihre inneren An-

ce grand et difficile problème que vos Gouvernements, tous inspirés par une haute pensée de bien publique [...] combiner nos efforts et les associer aux nôtres.«: Ebd.: S. 2.

72 Ebd.: S. 5.

73 Vgl. Ackerknecht: Anticontagionism between 1821 and 1867, 2009 [1948]: S. 7.

74 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°11: S. 6.

75 [Der italienische Außenminister Pasquale Mancini in seiner Eröffnungsrede]: CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 5.

gelegenheiten selbst zu bestimmen, anerkannte. Dennoch funktionierte die ganze Rechtfertigung der Regierung des Lebens der Bevölkerung über einen Gegenstand, der selbst keine territorialen Grenzen kannte. Die materielle und biologische Wirklichkeit dieses Lebens wurde durch die Epidemie und den Handel überdeutlich. Ab dem Moment, wo ihre Konstitution, ihre rein formale und rechtliche Legitimation als Regierung eines speziellen Volkes gelungen war, hing ihre Existenz von ihrer Praxis ab, von ihrem Funktionieren. Die Grenze der Macht der Regierung wurde von hier aus nicht mehr so sehr in ihrer formalen juristischen Beschränkung auf ein Territorium gesehen, sondern als Grenze ihrer eigenen Erkenntnisfähigkeit. Das heißt als Grenze der Fähigkeit, ihren Gegenstand zu kennen, alle Mechanismen des Lebens, der Bewegungen und Spiele von Kräften zu durchschauen und die Gesetze und Regeln des Lebens selbst.

Schon auf der ersten Konferenz hatte Sutherland quasi einen Vergleich zwischen Schmugglern, Tieren und der Cholera gezogen, gegen die sich bisherige allgemeine Grenzsperrern als nutzlos erwiesen hätten.⁷⁶

Die Grenzen mussten gegenüber dem Leben praktisch verwirklicht werden. Wie durchlässig müssen die Grenzen sein, damit das Leben, der Handel, die Ökonomie nicht beschädigt wird? Wie kontrolliert und gesichert müssen die Grenzen z.B. an den Pforten Europas sein, damit die europäischen Bevölkerungen vor den Seuchen und den Menschen aus dem ›Orient‹ beschützt werden? Diese Kalkulationen stellte man auf den Konferenzen ununterbrochen an. Während der Handel und seine Ausdehnung eine aus europäischer Sicht notwendiges und sicherndes Element dieses zu regierenden Lebens darstellte, markierten Migrationsströme und Epidemien die negative und bedrohliche Eigenschaft der zu regierenden lebendigen und beweglichen Kräfte: »La maladie ne connaît, pas de frontières.⁷⁷ Wenn der Handel das positive Beispiel für diese ›Grenzenlosigkeit‹ demonstrierte, so war die Epidemie das negativste Beispiel der Beschaffenheit dessen, was die Regierung regulieren sollte. Der lebensnotwendigen Grenzenlosigkeit wurde ihre Gefahr als Pendant und gleichwertiges Problem der Regierung gegenübergestellt. Genau dies geschah auf den Konferenzen.

Aus der Perspektive einer Gouvernementalität, die sich auf diese komplexe Ökonomie des Lebens richtete, waren die Choleraepidemien ein vortreffliches Ereignis, um ihre Rationalisierung anhand der neuen Existenzbedingung voranzutreiben. In dem die Epidemien die ›Grenzenlosigkeit‹ des Gegenstandes demonstrierten, waren sie ebenso wie die Ökonomie optimales Betätigungsfeld und Zentrum der Reproduktion und Rationalisierung einer spezifischen liberalen Gouvernementalität. Ein sich wiederholendes Muster der Diskussionen war, zunächst die Gefahr und die Bedrohung der Bevölkerung durch die Epidemien und Krankheiten zu betonen, folglich deren Sicherungen zu fordern und Maßnahmen hierfür vorzuschlagen, daraufhin aber diese Maßnahmen dafür zu kritisieren, dass sie das Leben der Bevölkerungen auf andere Weise gefährdeten, nämlich indem sie den Handel, den Kontakt und die Kommunikation behinderten. Schließlich folgte die Projektierung von Maßnahmen, die

76 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°9: S. 3.

77 [Deucassé, französischer Außenminister bei der Eröffnungsrede der Konferenz von 1903] CSI-11 1903, Procès-Verbaux, Séance N°1: S. 14.

einen doppelten Schutz gewährleisten sollten: »la défense commune contre les fléaux qui menacent à la fois la santé publique et la vie économique des peuples!«⁷⁸ Fraglos war es ein Mechanismus der Rationalisierung einer Regierung unter kapitalistischen Verhältnissen, oder besser gesagt, nicht nur die Anpassung, sondern auch gleichzeitig die Ermöglichung bestimmter kapitalistischen Gesellschaften entsprechenden Formen der Regierung.

Besonders die Protokolle der Konferenzen von 1866, 1874 und 1894, auf denen immer wieder über den Ursprungsort der Cholera, mögliche Maßnahmen zur Verhinderung der Einschleppung der Cholera und schließlich die Möglichkeiten der Bekämpfung der Cholera am Ort ihrer angeblichen Entstehung diskutiert wurde, verdeutlichen das Bestreben, politische Techniken gemäß dem neu entdeckten grenzenlosen Gegenstand der Regierung weit über nationale Grenzen hinaus zum Einsatz zu bringen. Es galt der Krankheit zu folgen, ihre Regeln und ihre Natur zur Grundlage gesundheitspolitischer Maßnahmen zu machen: »Vous avez à poursuivre le choléra vers sa source«⁷⁹. Diese ›natürlichen‹ Gesetze der Krankheiten, der Ökonomie und des Lebens zu ergründen und sich nach ihnen zu richten und zu begrenzen, stand im Vordergrund. Das Problem der staatlichen und territorialen Grenzen war hiermit notwendigerweise etwas völlig anderes geworden. Keine imaginäre Linie mehr, keine vertraglich und gesetzlich verbrieft Trennlinie zweier Territorien, zweier Herrschaftsbereiche. Wenngleich diese Veränderung nicht zu einer Aufweichung von territorialen Grenzen, sondern zu ihrer Umdeutung und in Folge zu einer vermehrten Materialisierung und Sicherung dieser Grenzen führte. Vor allem gegenüber dem, was jetzt den Eigenschaften dieses ›Lebens‹ entsprechend wenig Achtung vor Markierungen auf Landkarten zeigte, musste die Grenze erste ›real gemacht‹ werden. Grenzen mussten von Grenzen, die Besitztümer und formale Herrschaft voneinander schieden, zu ›realen‹ Grenzen für Menschen werden, die umherzogen, wanderten und migrierten. Sie musste zu einer realen Grenze für giftige Miasmen und schließlich Bakterien werden, die sich durch die Luft, durch das Wasser oder mit Hilfe von Verkehrsmitteln oder Transportgütern, durch Menschen oder Tieren verbreiteten. Der Widerspruch, der sich ergab, sobald man versuchte, die Regierung des Lebens auf ein Territorium zu begrenzen, forderte einen neuen Bereich von Aufgaben für die internationale Regierung. Aufgaben der Sicherung, Begrenzung, der Kontrolle mithilfe von Kriterien für die Ökonomie, einer Permeabilität von Grenzen, die völlig neuer Techniken bedurfte. Es stimmt zwar, dass im Gegensatz zur souveränen Macht eines Fürsten die Gouvernementalität quasi einer Enträumlichung der Macht gleichkam, aber gleichzeitig wurde das Problem dieser Auflösung zu einem Aufgabenfeld der Gouvernementalität.⁸⁰

78 [Santoliquido, erster Delegierter Italiens] Ebd.: S. 16.

79 CSI-9, 1894, Procès-Verbaux, Séance N°1: S. 11.

80 Vgl. Foucault: Raum, Wissen und Macht, 2005 [1982]: S. 328.

DIE RATIONALISIERUNG DER QUARANTÄNE

Die 6. Konferenz, 1885, wurde in aller Eile und vor dem Hintergrund einer erneuten ›Bedrohung‹ Europas durch die Cholera einberufen, da die Krankheit 1883 in Ägypten erneut ausgebrochen war.⁸¹ Ziel der Konferenz, vor allem dem Wunsch Frankreichs entsprechend, war es außerdem, sich weiterhin genauer über den Ursprung und die Ursachen von Krankheiten – vor allem der Cholera – zu verständigen. Auf dieser Konferenz in Rom wurde die Definition der Cholera als eine ansteckende Krankheit kaum noch bezweifelt. Die Frage, die man 1851 gestellt hatte, nämlich ob man die Cholera als eine ›maladie pestilentielle‹ mit den hierfür bestehenden Maßnahmen in den Griff bekommen könne, stellte niemand mehr. Von den Erfahrungen ausgehend, versuchte man ein ganzes Repertoire von Maßnahmen zu entwickeln, die auf eine spezielle Situation angewendet, in der Lage sein würden, gegen die unterschiedlichen Risiken der Einschleppung der Cholera zu wirken und gleichzeitig Rücksicht auf Handel und die Freiheit der Kommunikation zu nehmen. Gerade aus dieser Denkbewegung heraus fragte man, was die Cholera genau sei, hier noch einmal in aller Deutlichkeit. Ziel war nicht nicht, sich für eine Maßnahme zu ihrer Eindämmung zu entscheiden, sondern für jede spezifische Situation das beste Ensemble von Maßnahmen zusammenzustellen. Die Abschaffung der Quarantäne war kein Thema mehr. Eher stand zur Debatte, ob man Teile dieser variierenden Maßnahmen gegen die Cholera noch als Quarantäne bezeichnen könnte.⁸² Ich möchte im Folgenden die Veränderung der Quarantäne, oder anders gesagt, die Rationalisierung ihrer Technik genauer erläutern.

Von dem »ancien système des quarantaines«⁸³ zum »neo-quarantennism«⁸⁴, wie Baldwin es nannte, und über die Diskussion darüber, ob man den Namen der Quarantäne ganz abschaffen müsse, findet sich ein reichhaltiges Feld von Aussagen darüber, wie eine Regierung sein muss, die die Quarantäne befürwortet, und welchen Charakter eine Regierung haben muss, die gegen sie ist. Es gibt Aussagen darüber, was eine politische Technik rational und akzeptierbar macht und was sie inakzeptabel macht, genauer noch, unter welchen Bedingungen eine Regierung und ihre Techniken als rational und akzeptabel gelten kann.

Die Diskussionen um die Quarantäne hatten teilweise eine ›nationale‹ Vorgeschichte – vor allem in Großbritannien. Quarantäne avancierte hier in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zum Symbol für Willkürherrschaft, Unfreiheit und Unterdrückung, wie auch Harrison schrieb.

›[Q]uarantine had [...] come to be identified with tyranny. Free trade had long been associated with political liberty, and the growing influence of such doctrines in the Anglophone world led a number of writers to equate quarantine with authoritarian regimes.‹⁸⁵

81 Vgl. CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 5.

82 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°9: S. 191f.

83 Vgl. CSI-6, 1885, Protocole N°3: S. 101.

84 Baldwin: *Contagion and the State in Europe 1830 – 1930*, 1999: S. 165.

85 Harrison: *Disease, diplomacy and international commerce*, 2006: S. 214ff.

Bekannt wurde im Zusammenhang mit der britischen Kritik an der Quarantäne vor allem die Schrift von Charles Maclean über die britische und spanische Quarantäne-gesetzgebung. Er bezeichnete die »quarantine laws« und »sanitary laws« noch 1832 als »without exception, the most gigantic, extraordinary, and mischievous superstructure, that has ever been raised by man, upon a purely imaginary foundation«⁸⁶. Die Errichtung der Quarantäne wurde vor allem mit der Geschichte der Pest-Pandemien assoziiert und erst ab den 1840er Jahren stärker mit der Cholera in Verbindung gebracht. Auf den CSIs wurde die Kritik an der Quarantäne durch die Cholera-Frage belebt. Es war erst angesichts der geradezu periodischen Choleraepidemien und der relativen Hilflosigkeit der Regierungen möglich, Druck auf die Verhandlungen über die Quarantäne auszuüben und deren Liberalisierung und Rationalisierung voranzutreiben. Die Cholera funktionierte hier wie ein Katalysator.

Die Kritik an der Quarantäne

Ein Bericht von Auguste Ambroise Tardieu, der der Konferenz am 8. September 1851 als Material vorlag, dokumentiert aus der Sicht Frankreichs die Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten der sanitären Maßnahmen im Mittelmeerraum. Insbesondere kritisierte Tardieu darin die Quarantäne, die aufgrund der Cholera in mehreren Häfen des Mittelmeers durchgeführt wurde. Er betonte in dem Bericht den Gegensatz der sanitären Maßnahmen und Gesetze Frankreichs – »prudents et libéraux« – zu anderen Staaten am Mittelmeer.⁸⁷ Daran zeigt sich, wie stark Frankreich anfänglich für eine Lockerung der Quarantäne im Mittelmeerraum eingetreten war.⁸⁸ Wenn man von dem zuerst durch Frankreich präsentierten Vorschlag für eine Konvention ausgeht, lässt sich aber feststellen, dass es in den ersten Jahrzehnten nach 1851, zumindest was die Ergebnisse der Konferenzen anging, nicht zu der gewünschten Liberalisierung und Lockerung der Quarantäne kam. Wie schon gezeigt, wurde die Cholera im Programm der ersten Konferenz noch nicht in die Quarantäneregelungen einbezogen. Der britische Vertreter Sutherland äußerte seine Ablehnung gegenüber jeglicher Quarantäne und bezeichnete sie als – »un système basé sur des théories surannées«.⁸⁹ Sein Kollege, Perrier, nannte die Quarantäne und das System der Kordons: »les pratiques suivies sous l'influence de l'ignorance des siècles reculés.«⁹⁰ Hinsichtlich der Kordons und der Quarantänestationen entlang der Ländergrenzen setzte sich die kritische Position vor allem mit Hilfe des praktischen Arguments durch. Ohne zu einer gemeinsamen Einigung über die wissenschaftliche Fragwürdigkeit dieser Maßnah-

86 Maclean, C.: *Remarks on the British quarantine laws*, 1823: S. 2.

87 *Rapport du M. Tardieu Adopté par le Comité consultatif d'hygiène publique dans sa séance du 8 septembre 1851, Annexe: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°8*: S. 2.

88 Frankreich und Großbritannien vertraten auf der ersten Konferenz ähnlich liberale Positionen. Laut Harrison wurden in den 1850er die britischen sanitären Reformen in Frankreich als besonders fortschrittlich gelobt. Vgl. Harrison: *Disease and the modern world: 1500 to the present day*, 2004: Polity, S. 114f.

89 »Au point de vue de la science, je ne plus conséquemment soutenir cette solution. Je ne crois pas que les mesures quaranténaires soient le meilleur moyen d'empêcher la marche de maladies réputées transmissibles.«: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°10: S. 2.

90 CSI-1, 1852 [1851], Séance N°11: S. 24.

men zu gelangen, entschieden die Delegierten mehrheitlich, dass sie schlicht nicht erfolgreich umzusetzen seien.⁹¹ Nach erheblichem Protest wurde schließlich auf der 14. Sitzung im Oktober 1851 doch noch eine Quarantäne für die Cholera vorgeschlagen, die für Frankreich und Großbritannien einen akzeptablen Kompromiss darstellte, aber von den Delegationen Spaniens (Segovia, Monlau) und des Kirchenstaats⁹² (Escalon, Cappello) unter Protest als unzureichend abgelehnt wurde.⁹³ Die Berechnung der Dauer der Quarantäne für die Cholera, Gelbfieber und für die Pest wurde hauptsächlich aus verschiedenen medizinischen Indikatoren für die Inkubationszeit der Krankheiten berechnet. Im Vergleich zu späteren Formulierungen war die Praxis der Hygiene hier noch wenig ausformuliert und eher vage.⁹⁴ Auf der zweiten Konferenz wurde in dem Bestreben der Einigung vorgeschlagen, die Quarantäne für die Pest auf 30 Tage, die für das Gelbfieber auf 20 Tage und für die Cholera auf 10 Tage festzulegen. Insgesamt wurde ein Minimum von 10 und ein Maximum von 40 Tagen Quarantäne vorgeschlagen. Zusätzlich zu der Quarantäne sollten durch europäische Ärzte ausgestellte Zertifikate vergeben werden, die den hygienischen Zustand des Hafens und der Schiffe bei Abreise angeben sollten. Wie schon zuvor konnte die Quarantänedauer abhängig von der Zeit der vorangegangenen Passage gemacht werden. Verschiedenste Ausnahmen wurden für bestimmte Schiffe und Häfen festgelegt.⁹⁵ Der Türkei wurde z.B. zugestanden, an ihren Häfen die bisherige restriktivere Praxis fortzusetzen, wenn sie es für nötig hielt.

Auch auf der dritten Konferenz 1866 stritt die osmanische Delegation gegen den Großteil der übrigen Delegierten um die Dauer und Härte der sanitären Maßnahmen am Suez-Kanal bezüglich der Mekka-Pilger.⁹⁶ Die französische Delegation, bestehend aus Lallemand und Fauvel, unterbreitete einen Vorschlag, der zum Ziel hatte, eine effektive Quarantäne am Suez einzurichten. Dadurch sollte die Gefahr der ›Einschleppung‹ der Cholera durch die von dort abreisenden Pilger verhindert werden. Die Verbreitung der Cholera auf dem Landweg hielt man dagegen für weniger gefährlich: »une longue marche par étapes dans le désert était, contre le choléra, la meilleure des quarantaines«.⁹⁷

91 Vgl. ebd.: S. 29.

92 Nach dem Ende des Pariser Friedens und dem Wiener Kongress 1815 bestanden auf dem Gebiet des heutigen Italiens sechs kleinere Staaten. Einer davon, der Kirchenstaat, umfasste größtenteils bis 1860 (bis zum Risorgimento) und spätestens bis 1870 Gebiete unter der päpstlichen Regierung.

93 »[L]eur vote contre l'article soit inséré au procès-verbal, en spécifiant qu'ils ne votent pas contre le principe de la quarantaine, mais contre la nature et la durée, qui leur semblent insuffisantes.«: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°4: S. 12.

94 Der toskanische Delegierte Betti äußerte etwa, für ihn sei die Isolation auch einen hygienischen Maßnahme: Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°10: S. 3.

95 Vgl. CSI-2, 1859, Séance N°2: S. 2 – 11.

96 Vgl. CSI-5, 1866, Séance N°3: S. 25.

97 Proposition: Sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année par/ni les Pèlerins réunis à La Mecque, présentée par les Délégués du Gouvernement français [A. de Lallemand und Fauvel: Annexé (1): CSI-3, 1866, Séance N°1: S. 2.

»Que reste-t-il donc à faire! Il reste, selon nous, à mettre en pratique la mesure la plus simple, la plus prompte, la plus facile à exécuter et la plus sûre, celle qui offre le moins d'inconvénients sous tous les rapports: elle consisterait, en cas de choléra parmi les pèlerins, à interrompre momentanément, c'est-à-dire pendant la durée de l'épidémie, toute communication maritime entre les ports arabiques et le littoral égyptien, en laissant ouverte aux hadjis, pour leur retour en Égypte, la route de terre suivie par la caravane.«⁹⁸

Die Delegation des Osmanischen Reiches reicht daraufhin einen noch weitergehenden Antrag ein, der die Pilger dazu zwingen sollte, ihre Rückkehr über den Landweg anzutreten. Ihre Begründung lautet, dass das Osmanische Reich von allen Staaten am stärksten von der Gefahr der Ausbreitung der Cholera betroffen sei.⁹⁹ Wo soll die Quarantäne also eingerichtet werden? Ist es möglich, die Quarantäne außerhalb Europas in einer Weise zu gestalten, dass die Gefahr einer ›Invasion‹ durch die Cholera verhindert werden kann?

Die Mehrheit der Delegierten betrachtete eine Quarantäne am Suez und des internationalen »Conseil sanitaire« in Konstantinopel als eine praktikable Lösung. Die Bedingungen der Akzeptierbarkeit der Quarantäne werden hier weniger im Zusammenhang mit dem Wissen über die Verbreitungsweisen der Krankheiten verhandelt als mit den sozialen und kulturellen Gegebenheiten eines Ortes. Wie müsste eine Gesellschaft aufgebaut sein, dass die Quarantäne, wie restriktiv sie auch sei, selbst an Land akzeptabel sei? Die europäischen Mächte kritisierten die Quarantäne u.a. deshalb, weil sie angesichts der Entwicklung des Handels und der Zunahme des Verkehrs der Menschen, auch über die Grenzen ihrer Regionen und Nationen hinweg, unmöglich geworden sei. Angesichts dieser Entwicklungen sei die Quarantäne zu einer inakzeptablen Beschränkung der Freiheit für die ›zivilisierten‹ Bevölkerungen geworden. Wie sei es aber mit der Bevölkerung des Orients und Asiens? Was sei mit den Nomaden und den Pilgern, deren Lebensweise eine ganz andere sei? Die ein ganz anderes Gefühl für den Wert der Zeit hätten, usw.? Hier wurden auf den Konferenzen eine Reihe von rassistischen und moralischen Differenzierungen vorgenommen, die sich auf das Verhältnis von Regierung, legitimen Techniken und den Eigenschaften der Regierten bezogen.

Auch die vierte Konferenz 1874 in Wien setzte sich mit dem Zielen eines möglichen Ausschlusses der Cholera an den europäischen Grenzen auseinander.¹⁰⁰ Die lange verworfene Frage der Landquarantäne wurde hier erneut aufgegriffen und erneut als nicht durchführbar deklariert: »l'organisation des quarantaines de terre est inexcutable et par conséquent inutile«¹⁰¹. Nur Griechenland protestierte und behauptete, die Landquarantäne könnte unter bestimmten geographischen Bedingungen durchaus hilfreich sein. Während das Diktum der Einheitlichkeit der Regelungen bisher auf den Konferenzen umstritten war, stellt Griechenland die Frage, ob eine

98 Ebd.: S. 3.

99 Projet d'amendement concernant la proposition d'urgence de MM. Les Délégués du Gouvernement Français présenté par les Délégués de la Sublime-Porte. Annexé (3): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 1.

100 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°1: S. 1.

101 CSI-4, 1874, Séance N°6: S. 82.

einheitliche Regelung für alle Staaten und Bedingungen angemessen sei.¹⁰² Dickson wies darauf hin, dass das wesentliche Kriterium nicht ein geographisches sei, sondern dass es sich um eine Frage der Entwicklung des Handels, der Dichte der Population und der Gesellschaften handele. Die Idee der Landquarantäne basiere auf der Theorie der Übertragbarkeit der Krankheiten durch den Menschen und sei daher gemacht, um deren Bewegung zu beschränken. Möglicherweise könne man also die Landquarantäne in einem Gebiet anwenden, das wenig bevölkert sei, oder wo die Kommunikation und der Handel eine geringere Rolle spielen würden z.B. im Orient: »où les populations marchent lentement et n'ont aucune idée de la valeur du temps, les quarantaines de terre ont pu fonctionner«¹⁰³.

»Toutefois en Europe, où les communications sont si nombreuses et si fréquentes, où les intérêts matériels sont d'une importance vitale, les quarantaines de terre deviennent tout-à-fait impossible, et il serait inutile d'en essayer l'introduction. Je m'oppose donc à tout mesure de quarantaine par terre; et je voterai dans ce sens.«¹⁰⁴

Auf diesen Beitrag Dicksens reagierte der persische Vertreter mit Empörung. Auch in Asien wäre es unmöglich, eine Landquarantäne durchzuführen. Zum Beispiel, weil umherziehende Nomaden mit ihren Vieherden ein solches Regime nicht akzeptieren und sich dieser Regierung entziehen würden. Daraufhin versicherte der britische Delegierte, dass er gegen die Landquarantäne plädiere, selbst im ›Orient‹ und in Asien.¹⁰⁵ Der russische Delegierte Lenz erinnerte daraufhin an die Ergebnisse der Konferenz von 1866, denen zufolge man nicht sehr überzeugt von der Wirksamkeit der militärischen Kordons gewesen sei. Man habe sich aus den genannten Gründen (dichte Bevölkerung, viel Verkehr und lebensnotwendigen Handel) gegen die Landquarantäne im zentralen Europa ausgesprochen, aber für die Landquarantäne im ›Orient‹ und in Asien, konstatiert er: »[L]es cordons sont non seulement possible, mais nécessaires«.¹⁰⁶ Der Schweizer Vertreter, Zehnder, bekräftigte: »La quarantaine sur terre est impossible et restera ordinairement sans résultat en Europe, vu les relations commerciales et personnelles établies actuellement.«¹⁰⁷ Der serbische Vertreter, Milossavlevitch, ergriff Partei für die griechische Delegation und bekräftigt, man müsse die Praktikabilität der Quarantäne nach den jeweiligen Möglichkeiten vor Ort entscheiden. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die Bedingungen auch im zentralen Europa hier und da die Durchführung der Quarantäne ermöglichten.¹⁰⁸

Die Diskussion über die Quarantäne auf der Konferenz von 1874 ist aus verschiedenen Gründen eine genauere Betrachtung wert. Zunächst, weil die Akteure, die sich an der Diskussion beteiligten, andere waren als auf den vorangegangenen Konferenzen. Die Französische Delegation war auf der Konferenz 1874 erst ab der 9. Sit-

102 Vgl. ebd.: S. 83.

103 Ebd.: S. 83f.

104 Ebd.: S. 84.

105 Ebd.: S. 84.

106 Vgl. ebd.: S. 85.

107 Ebd.: S. 89f.

108 Vgl. ebd.: S. 88f.

zung anwesend. Die englische Delegation hielt sich in den ersten Sitzungen relativ stark zurück. Die wieder aufgegriffene Diskussion um die See-Quarantäne uferte für die meisten Delegierten unerwartet aus, nachdem die von den Deutschen und den Italienern dominierten Kommission in ihrem Programmentwurf vorschlug, die Quarantäne gegen die Cholera in den europäischen Häfen ganz abzuschaffen und nur in Suez¹⁰⁹ und Alexandria einzuführen¹¹⁰. Teilweise kann man sicherlich den Einfluss Max Pettenkofers auf die Kommission dafür verantwortlich machen, denn den Protokollen der Sitzungen zufolge dominierte er die Diskussion und nahm großen Einfluss auf die Formulierungen. Aber auch sein deutscher Kollege, die Russen und die Italiener unterstützten die radikale Initiative der Kommission. Es scheint so, als wollte sich, nachdem bisher immer Großbritannien und zumindest bis 1866, auch Frankreich und Sardinien die ›liberale‹ Fraktion auf der Konferenz abgegeben hatten, nun eine neue Gruppe als Träger der Kritik an der Quarantäne profilieren. Der deutsche Delegierte Hirsch referierte auf der 6. Sitzung:

»Une autre question qui doit nous préoccuper, est celle de connaître la proportion entre les avantages que nous offrent les cordons sanitaires et les quarantaines et les pertes qu'ils nous imposent au point de vue commercial. Vous me donnerez raison, Messieurs, si je déclare impossible aujourd'hui les premiers, et si j'ajoute que les quarantaines offrent de minces résultats, en présence des énormes sacrifices qu'elles imposent au mouvement commercial et des graves inconvénients qui en résultent pour les quarantainiers. [...] Je déclare que ces mesures d'isolement sont inutile et vexatoires, je dirais même barbares. Je dis inutiles, parce qu'aucun ne se flattera de pouvoir effectivement isoler un pays, et nuisibles, comme portant de sérieuses atteintes aux mouvements commerciaux.«¹¹¹

Interessant an der Kritik von Hirsch und Pettenkofer war auch, dass sie sich anders auf die genauere Praxis der Maßnahmen bezogen und daran gebunden eine andere Kategorisierung vornahmen. Demnach war die Quarantäne in erster Linie eine Praxis der Isolation. Hirsch erklärte diese Praxis und die Isolation für falsch, nicht die Quarantäne, deren Definition unklar sei. Er ging sogar so weit, die Delegierten der Konferenz von 1874 nach der genauen Bedeutung des Begriffs Quarantäne zu befragen: »il faut donc préciser tout le sens et la valeur du terme quarantaine«¹¹². Damit wurde auch deutlich, dass er die Quarantäne als ein altes System samt seiner Logik ablehnte, aber bereit war, über die Sinnhaftigkeit aller möglicher anderer Maßnahmen zu diskutieren, die, abgesehen von der Isolation, Teil der Quarantäne gewesen seien. Der spanische Delegierte Semola, der seine Argumentation für eine strengere Seequarantäne immer mit der speziellen Bedrohung Spaniens als Mittelmeerstaat verband, zeigte sich angesichts der deutschen und v.a. italienischen Position verwirrt. Selbstverständlich wollte auch er nicht die Quarantäne in ihrer alten Form erhalten,

109 Der Suez-Kanal war seit 1869 geöffnet Vgl. Vgl. Harrison: Disease, diplomacy and international commerce, 2006: S. 216.

110 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°5: S. 77.

111 CSI-4, 1874, Séance N°6: S. 91.

112 Ebd.: S. 90.

konstatierte er.¹¹³ Semola unternahm einen Versuch, die Bedeutung des Begriffs der Quarantäne zu erklären.¹¹⁴ Er begründet die Quarantäne nur in der Hinsicht auf ihre, wenn auch geringe Fähigkeit, Menschen vor der Epidemie zu bewahren.

Die Quarantäne sei ein Mittel der Sicherung von Existenz, von Leben. Semola betrachtete das Leben in seiner Ausführung als biologisches Leben, als pure Existenz. Das war mehr oder weniger der Vorwurf, den man ihm auf der Konferenz entgegenhielt: »Die Regierung kann dieses Leben nicht nur als eine solche einfache Existenz betrachten. Die Quarantäne ist in Anbetracht der Komplexität des Lebens, auf das sich die Regierung richten muss, zu einseitig, zu oberflächlich. Wenn man nach Maßnahmen sucht, die diese Kriterien erfüllen, könnte man nicht nur fragen, ob Quarantäne durchgeführt werden sollte oder nicht.« Die Frage im Programm, ergänzte Hirsch, hätte so, wie sie dort steht, nicht beantwortet werden können.¹¹⁵ Während der portugiesische Delegierte, Sousa Martins, und Semola die Frage nach der Nützlichkeit der Quarantäne als eine wissenschaftliche Frage formulierten, die man nach einer Prüfung positiv oder negativ beantworten könne, ging das Urteil der liberalen Fraktion tatsächlich aus einer undefinierbaren und unklaren Menge an Faktoren hervor, die nicht alle erkennbar und beeinflussbar seien.¹¹⁶ Während für Semola das Leben nur das Gegenteil zum Tod sei, sei das Leben aus Sicht der liberalen Argumentation ein komplexes Phänomen in dem unterschiedliche Kräfte wirken würden und dass von einem schwer zu überschaubaren, geschweige denn steuerbaren Spiel dieser Kräfte abhinge.

Sousa Martin war ebenfalls der Meinung, dass man die Quarantäne verbessern müsse, wenn sie nicht nützlich sei, wenn sie das Leben der Menschen nicht schütze, aber er war absolut gegen die Schlussfolgerungen der Kommission, die Quarantäne abzuschaffen.¹¹⁷ Auch Dickson war über den Einsatz der Kommission verwirrt. Vor allem aber deshalb, weil die Kommission die Frage der Nützlichkeit der Quarantäne als eine prinzipielle gestellt hatte, als eine politische und philosophische. Beinahe zynisch erklärte Dickson, die Gründe für die Position Russlands, Österreichs und Italiens wären nur die Folge innenpolitischer besonderer Zustände und Auseinandersetzungen, hätten also mit der allgemeinen Problematik der Quarantäne nichts zu tun.¹¹⁸

Es ist bemerkenswert, dass selbst Großbritannien, das sich bei den Diskussionen in Konstantinopel zurückgehalten und bei den Entscheidungen teilweise enthalten hatte, verwundert über die liberale Haltung Russlands, Österreichs und Deutschlands gegenüber der Quarantäne zeigte. Die drei Länder also, die nach der ersten europäi-

113 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°8: S. 106.

114 Vgl. ebd.: S. 107f.

115 Vgl. ebd.: S. 112f.

116 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°9: S. 119f.

117 Vgl. ebd.: S. 128f.

118 Harrison betont hingegen, dass auch die außenpolitischen Bedingungen nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871 zu dieser Konstellation auf Konferenzen 1874 und 1885 beitrug. Das Bündnis zwischen Deutschland, Österreich und Italien, welches im Interesse eines Gegengewichts zu Frankreich geschlossen wurde, brachte die Staaten dazu, auf den Konferenzen eher die Position der Briten unterstützten. Vgl. Harrison: *Disease, diplomacy and international commerce*, 2006: S. 216.

schen Choleraepidemie als autokratisch und illiberal in ihrer gesundheitspolitischen Praxis gegolten hatten, stellten sich plötzlich mit einer prinzipiellen Kritik an der Quarantäne gegen den bereits etablierten Pragmatismus. Der Standpunkt der russischen, deutschen und italienischen Delegierten war nicht direkt anti-kontagionistisch, da sie grundsätzlich anerkannten, dass die Cholera übertragbar sei. Vielmehr war ihre Haltung radikal im Sinne der Sozialmedizin, der Hygiene und der Sanitaristen, was die Praxis der Quarantäne betraf. Im Vergleich zu Großbritannien etwa, wo die Abneigung der Quarantäne und die Befürwortung der sanitären Reformen eine etablierte Position darstellte und kaum mehr umkämpft war, verbanden sich zu dieser Zeit in Deutschland, Italien und Russland soziale und politische Auseinandersetzungen mit der Problematik der Hygiene und der öffentlichen Gesundheit. Die scharfe Kritik von Hirsch an der Desinfektion¹¹⁹ z.B. bezog sich auf einen deutschen Diskurs und wirkte auf der Konferenz deplaziert. In der weiteren Diskussion über die Quarantäne auf der Konferenz 1874 konzentrierten sich Frankreich und England eher darauf, den prinzipiellen Charakter der Frage der Kommission zu mildern. Auch Frankreich betonte in dieser Hinsicht, dass die unterschiedlichen Staaten unterschiedliche Interessen hätten. Aber die große Erkenntnis der vierten Konferenz war, dass die Nützlichkeit und Rationalität der Quarantäne keine Frage des Prinzips mehr sein könne. Ebenso, wie sie sich nicht prinzipiell aus der kontagiösen Eigenschaft einer Krankheit ableitet werden könne.¹²⁰

Nachdem man wirklich begonnen hatte, die Quarantäne nicht als Prinzip, sondern als konkrete Praxis in Augenschein zu nehmen, zeigte sich ein großes und flexibel variierbares Feld an Techniken und Bedingungen, die im Einzelnen zu bewerten waren. Die Frage der Quarantäne und die Frage, wie man aus der Quarantäne oder auch ohne sie ein rationelles System der sanitären Sicherung vor der Cholera und anderen Epidemien entwickeln könne, stellte sich als weitaus komplexer heraus.¹²¹ Das war die Erkenntnis der Konferenz von 1874, die den ersten Schritt zu einer ganz anderen Form der Rationalisierung der Quarantäne ermöglichte. Von welchen lokalen, sozialen, geographischen und klimatischen Bedingungen hing diese Rationalität jeweils ab? Oder anders gefragt, mithilfe welcher Rationalität war ein solches System der Sicherung rationalisierbar? Die Regierung entdeckte auch auf der internationalen Ebene erst nach und nach, wie viele unterschiedliche Ansätze und Stellschrauben ihr zur Erreichung ihrer Ziele zur Verfügung standen.¹²² Die hygienischen Maßnahmen wurde nicht zum Ersatzmittel für Sicherungstechniken und Maßnahmen an den Grenzen, sondern sie wurden einem expandierenden und rationalisierten Ensemble von Techniken hinzugefügt. Bekanntermaßen war Foucaults Ausgangspunkt bei der Untersuchung der *Geschichte der Gouvernementalität* im Rahmen seiner Vorlesungen am *Collège de France* sein Erstaunen über die Sicherheitstechniken oder »Sicherheitsdispositive« wie er sie zuerst nannte.¹²³

119 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°6: S. 91.

120 Vgl. ebd.: S. 173.

121 Vgl. ebd.: S. 171.

122 Vgl. [Der ägyptische Delegierte Colucci Pascha]: Ebd.: S. 159.

123 Vgl. Foucault: Geschichte der Gouvernementalität I, 2004 [1977 – 1978]: S. 36; 39.

»Die Disziplin arbeitet in einem leeren künstlichen Raum, der gänzlich konstruiert ist. Die Sicherheit ihrerseits stützt sich auf eine gewisse Anzahl materieller Gegebenheiten. Sie arbeitet selbstverständlich mit der Lage [...]. Sie bearbeitet etwas Gegebenes. [...] Es geht einfach darum, die positiven Elemente zu maximieren, so dass man auf bestmögliche Weise vorankommt, und im Gegensatz dazu Risiko und Missstand, wie den Diebstahl, Krankheiten usw. auf ein Mindestmaß zu beschränken, wobei man genau weiß, dass man sie niemals beseitigen wird.«¹²⁴

Die moderne Gouvernementalität, konstatierte er in dem wohl meistzitierten Aufsatz zur Gouvernementalität¹²⁵, ziehe ihr Wissen aus der Ökonomie, und ihre Techniken sind die Sicherheitstechniken. Die Regierung des Lebens überschreitet die biologische Grenze zur modernen Regierung, sie wird zur Agentin der Biopolitik. Ihr Prinzip ist es »leben zu machen« und »sterben zu lassen«¹²⁶, anstatt ihre Macht darin zu artikulieren, dass sie entweder tötet, oder leben lässt. Die Techniken zu Sicherung des Lebens aber führen Foucault über die Anfänge der Biopolitik hinaus. Schließlich ertappte sich Foucault dabei, nicht die Geschichte der Biopolitik von den Sicherheitspolitiken her genealogisch aufzurollen, sondern eine Geschichte der liberalen Regierung aufzudecken. Die liberale Regierung ist, wie es sich auch für Foucault herausstellte, entgegen des hartnäckigen Images des Liberalismus, kein ›Weniger-regieren‹, sondern ein ›Mehr‹. Es ist fragwürdig, ob das ›Mehr‹ oder ›Weniger‹ überhaupt der Ansatzpunkt der Kritik sein sollte. Was die liberale Regierung auszeichnet, ist eine unglaubliche Menge an neuen Techniken und gerade eine enorme Steigerung der Macht der Regierung durch ihre spezifische Form der Rationalisierung. Auf diese Weise erwies sich die liberale Kritik an der Quarantäne als ein Instrument, diese in ein vielfach effektiveres, komplexes und weitreichendes Repertoire von Techniken umzuformen, welches den einzelnen Regierungen zwar unmöglich machte, auf die alte Form der Quarantäne zurückzugreifen, ihr aber im Gegenzug ein sehr viel umfassenderes Instrument der Regierung bereitstellte.

Eine weitere Folge der Annahme dieser neuen liberalen, modernen Rationalität der Regierung auf den Konferenzen und in Bezug auf die Quarantäne war, dass – ähnlich wie in dem von Großbritannien etablierten System – aus rigoroser Quarantäne hier und ihrer völligen Aufhebung dort, die restriktiven Maßnahmen, ob man sie nun Quarantäne nannte oder nicht, nicht mehr im Widerspruch zu dem System und den Techniken der hygienischen und sanitären Maßnahmen standen. Vielmehr befanden sie sich nun gemeinsam auf einer Skala unterschiedlich schwerer Eingriffe, die entsprechend der Möglichkeiten vor Ort und dem kalkulierten Risiko eingesetzt wurden. Es wurde daher unnötig, die hygienischen Maßnahmen als ein alternatives System im Rahmen eines Kampfes gegen die Quarantäne anzuführen, wie es Pettenkofer noch zu Beginn der Konferenz 1874 getan hatte.¹²⁷ Ebenso wie man aufhören konnte, ›Krieg‹ gegen die Quarantäne zu führen¹²⁸, konnte man aufhören, die sanitären Maßnahmen als liberales Alternativprogramm zu dem System der Quarantäne zu

124 Ebd.: S. 38.

125 Vgl. Foucault: Die »Gouvernementalität«, 2000 [1978]: S. 64.

126 Foucault: In Verteidigung der Gesellschaft, 2001 [1975 – 76]: S. 284.

127 Vgl. CSI-4, 1874, Séance N°11: S. 188.

128 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°9: S. 219.

propagieren.¹²⁹ Die hygienischen Maßnahmen waren zwar auch schon auf den ersten Konferenzen und verstärkt auf der Konferenz von 1866 diskutiert worden, aber sie blieben bis 1885 schwer zu fassen. Sie waren der Trumpf der britischen Regierung, durch den diese sich immer wieder als fortschrittlicher gegenüber den anderen Mächten hatte profilieren können. Der Erfolg der sanitären Maßnahmen wurde anerkannt. Erfolg und Rationalität der Maßnahmen war bewundert und anerkannt worden.¹³⁰ Das Argument der britischen Regierung, sich aufgrund ihres Programms an sanitären Maßnahmen von manchen internationalen Vereinbarungen der Quarantäne und anderen Beschlüssen auszunehmen, war jedoch nicht akzeptiert worden.

Auf der Konferenz 1866 wurde eine gesonderte Kommission eingesetzt, um sich mit den Möglichkeiten und den Grenzen der sanitären und hygienischen Maßnahmen zu befassen. Insgesamt lässt sich die Aussage des Berichts folgendermaßen zusammenfassen: Die Hygiene ist, wenn sie weit genug entwickelt sei, das rationellste und beste System der Abwehr von Krankheiten. Folglich sei die Hygiene das System der zivilisierten modernen Staaten und aufgeklärten Gesellschaften. Die Hygiene sei das System des Okzidents.¹³¹ Historisch befindet man sich gewissermaßen in der Situation, dass der Moment zwar nah sei, in dem die ›zivilisierten‹ Nationen in ein Stadion der Perfektion der Hygiene einträten, aber man habe diesen Moment noch nicht erreicht.¹³² Die ›zivilisierten‹ Gesellschaften und ihre Regierungen würden ihr Wissen und ihre Techniken überall hin verbreiten und das System der Hygiene sogar bis in den ›Orient‹ bringen. Wenn der Moment gekommen sei, würde man in der Lage sein, die Quarantäne gänzlich abzuschaffen. Man sei zuversichtlich, aber der Moment sei noch nicht da. Besonders die Cholera habe gezeigt, dass man vor allem im ›Orient‹ noch nicht so weit sei. Diese Tatsache stelle auch eine Gefahr für Europa dar. Allein aus diesem Grund sei man gezwungen, hinsichtlich der als eher rückschrittlich und weniger rational angesehenen Bevölkerungen bestimmter Regionen, die für Handel und für die Freiheit der modernen ›Völker‹ so schädlichen Maßnahmen der Quarantäne, weiter anzuwenden.¹³³

Die Teilnehmer der Konferenz 1866 versuchten noch, ohne die einzelnen Systeme der Quarantänemaßnahmen und der Hygiene zu verschmelzen, eine Aufteilung vorzunehmen: Erstens Quarantäne am Suez und an den Grenzen Europas, zweitens Hygiene innerhalb Europas und Abschaffung der Quarantäne an innereuropäischen Grenzen.¹³⁴ Wobei über die Installation hygienischer Maßnahmen in Europa, die Sache jeder einzelnen Regierung blieb, kaum diskutiert wurde.

129 Vgl. Rapport: Sur les mesures d'hygiène à prendre pour la préservation contre le Choléra Asiatique; fait au nom d'une Commission composée de MM. Gomes, Goodeve, Lenz, Millingen, Monlau, Mühlig et Spadaro (médecins). et de MM. Keun, Malkom-Khan, Segovia et Vetsera (diplomates): Annexé (2): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 1.

130 Vgl. ebd.: S. 3f.

131 Vgl. ebd.: S. 2.

132 Vgl. ebd.: S. 3f.

133 Vgl. ebd.: S. 4.

134 Vgl. »Lecture du Rapport sur les Mesures quarantaires«: Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°30: S. 5.

Ein anderes Streitpunkt des Berichts der Kommission, der später in der Hauptversammlung der Konferenz von 1866 zu Debatten führten, war die Frage, ob die hygienischen Maßnahmen aufgrund ihrer Relativität im Gegensatz zur Quarantäne nicht einer gewissen Gründlichkeit entbehrten. Der Gegenstand der öffentlichen Gesundheit könne von Natur aus weder perfekt noch vollständig sein. Sie sei grundsätzlich relativ und ihr Erfolg hänge stark vom historischen und sozialen Kontext ab, gab der französische Delegierte Fauvel zu.¹³⁵ Die Hygiene sei weniger selbst eine Wissenschaft, als eine Kunst, die von verschiedenen Wissenschaften und dem Fortschritt und Wissen dieser Disziplinen abhänge, ergänzte sein französischer Kollege Monlau.¹³⁶ Fauvel fügte später in der Diskussion noch hinzu, dass die Hygiene zwar universell anwendbar, aber nur dann effektiv sei, wenn sie an den lokalen Bedingungen des Klimas, des Boden und an der Bevölkerung eines Ortes ausgerichtet würde. Die Hygiene richte sich auf diese allgemeinen Faktoren und sei umso perfekter, desto mehr sie diese Faktoren und ein möglichst umfangreiches Wissen einbeziehe.¹³⁷ Die Hygiene sei ein weiter Bereich an Maßnahmen, der eher eine allgemeine Funktion erfüllt, als dass er als sicheres spezifisches Mittel gegen eine Epidemie angesehen werden könne. Sie sei eine relative Methode zur Senkung der Sterblichkeit, zur allgemeinen Sicherung der Gesundheit und zur Abschwächung des Risikos für Krankheiten allgemein.¹³⁸ Weiter legte die Kommission in ihrem Bericht den Regierungen nahe, ihr Gesundheitssystem nach dem Vorbild u.a. Großbritanniens und den *local boards of health* auszubauen. Außerdem empfahl sie, nach dem französischen Vorbild, Instruktionen an die Bevölkerung auszugeben, wie sich die einzelnen Menschen im Falle einer Epidemie verhalten sollten: »Instruction populaire contenant les préceptes principaux de la préservation individuelle«. Aber auch die Instruktionen müssen immer an den lokalen Bedingungen ausgerichtet werden – »écrites dans un language à la portée du peuple et adaptées aux conditions locales.«¹³⁹

Alle Elemente der strengsten Quarantäne werden sich in dem Repertoire der neuen hygienischen Techniken – »[l]es mesures s’inspiraient [...] de principes libéraux«¹⁴⁰ wiederfinden, wenn auch in einer ›rationalisierten‹ Form. Als solche werden sie alles, was zuvor unspezifisch unter dem Begriff der Quarantäne gefasst wurde, ersetzen.¹⁴¹ Die Quarantäne, die als Technik einer Regierung bis dato der Gegensatz der Methoden der öffentlichen Hygiene gewesen ist, wird auf diesem Wege zu einer Maßnahme von vielen werden. Sie wird auf einer ganzen Bandbreite von möglichen Techniken ihren Platz einnehmen, bzw. selbst zu einer relativen Technik werden, die man den Gegebenheiten und den Möglichkeiten eines Ortes, einer Bevölkerung oder

135 Vgl.: S. 2, Vgl. auch CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 6.

136 Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 7f.

137 Vgl. ebd.: S. 9. Zuspruch erhielt Fauvel vor allem von dem deutschen Delegierten Mühlig, dem Briten Goodeve und dem Italiener Bartoletti. Vgl. ebd.

138 »Après l’assainissement des ports, il faut s’occuper de l’assainissement des villes.«: Ebd.: S. 23; vgl. S. 25.

139 Ebd.: S. 37.

140 [Santoliquido, Delegierter Italiens] Vgl. CSI-11 1903, Procès-Verbaux, Séance N°1: S. 29.

141 Vgl. [Proust] ebd.: S. 27.

den Möglichkeiten einer Regierung anpassen muss und deren relative Effektivität man akzeptiert.¹⁴² Die Frage, ob eine Maßnahme nützlich und sinnvoll ist, wird also davon abhängen, ob eine Regierung, die sie eingesetzt hat, in der Lage ist, die entsprechenden Kalkulationen anzustellen. In diesen Rechnungen taucht das Wissen der Medizin über die Eigenschaften einer Krankheit nur als ein Faktor neben einer Reihe von anderen Faktoren auf, die sich eher auf den Ort oder die Bevölkerung und deren Eigenschaften und Lebensweise richten.

»Des facteurs nouveaux viennent s'y joindre et neutraliser jusqu'à un certain point les indications qui résultent de la doctrine scientifique. Ainsi la prophylaxie quarantenaire doit prendre en considération: 1° l'élément sanitaire, c'est-à-dire la nécessité de protéger la santé publique, 2° l'élément commercial, dont l'importance va sans cesse croissant, et 3° la possibilité inapplication des moyens prophylactiques.«¹⁴³

Was bedeutet diese Art der Berechnung noch? Sie bedeutete, dass es nicht mehr um Gleichheit, übereinstimmende Regelungen und damit verbunden um eine Form der Gerechtigkeit in der Anwendung von Maßnahmen an Häfen oder gegen kontaminierte Schiffe etc. ging. Die Relativität der Maßnahmen bedeutete, dass die Festsetzung einheitlicher Regelungen gerade ungerecht und auch irrational sein müssen, weil sie die spezifischen Bedingungen eines Ortes oder Landes/Staates nicht berücksichtigen. Fauvel resümierte:

»Eh bien, Messieurs, dans l'état actuel de l'Europe, ces divers facteurs présent d'un poids très-inégal dans la balance des intérêts engagés dans la question des quarantaines. Dans certains pays l'intérêt sanitaire est prédominant, soit parce que le climat, les habitudes hygiéniques, l'esprit des populations rendent les maladies contagieuses, et en particulier le choléra, plus redoutables; dans d'autres pays, au contraire, c'est l'élément commercial qui domine et qui vient faire obstacle à l'application rigoureuse des mesures de quarantaine. Il est donc tout naturel que l'utilité des quarantaines soit envisagée différemment, selon que l'un ou l'autre intérêt est dominant.«¹⁴⁴

Es war mehr die Frage nach der Nützlichkeit und dem Effekt, bzw. der Effektivität der Quarantäne angesichts multipler Faktoren, weniger als die nach ihrer Entsprechung mit einer medizinisch-wissenschaftlichen Wahrheit, die über die Cholera anerkannt war. Anstatt die Gleichheit und Einheit der sanitären Regelungen zu fordern, konnten Staaten mit Verweis auf eine besondere geographische Lage oder ein spezielles Klima in ihrem Land die Quarantäne aufrecht erhalten. Gleichzeitig wurde eine Differenz produziert und Ländern, die noch nicht bereit für die Abschaffung der Quarantäne waren, eine Identität aufgezwungen, die eine für sie nachteilige Ungleichbehandlung rechtfertigte. Dies war noch die Trennung und Aufteilung auf der Konferenz 1866.

142 Vgl. [Der ägyptische Delegierte Colucci Pascha]: Ebd.: S. 159.

143 Séance Nr. 10, 15 juillet 1874: in: CSI-4, 1874: Procès-Verbaux de la Conférence sanitaire internationale, ouvert à Vienne le 1 Juillet 1874, Wien, 1874: 172.

144 Ebd.: S. 172.

Auf der vierten Konferenz 1874 gingen die Delegierten zu der Frage über, ob eine Rationalisierung der Quarantäne möglich sei. In diesem Zusammenhang wurde auch über eine Umbenennung der ihr zugehörigen Praktiken diskutiert. Aber war die Quarantäne nicht zu sehr assoziiert mit einer alten Praxis? Das erste Programm der Konferenz von 1885 sah eine erneute Diskussion der Quarantäne vor. Alle bereits auf anderen Konferenzen, in Konstantinopel und in Wien diskutierten Fragen der Quarantäne sollten erneut diskutiert und abgestimmt werden.¹⁴⁵ Es ging darum, die bestehenden Beschlüsse einer Revision entlang des alten Programms der Konferenz von Wien (1874) zu unterziehen.¹⁴⁶ In der Zwischenzeit hatte 1881 die Konferenz in Washington getagt. Der Modus der Rationalisierung internationaler sanitärer Politik hatte schnell auch die Praxis der Verhandlung verändert. Die Diskussion über die Maßnahmen, die die Quarantäne an Land betrafen, verlief erwartungsgemäß noch ohne größere Schwierigkeiten.¹⁴⁷ Die Diskussion zur Seequarantäne zu Wasser und an den Flussmündungen gestaltete sich dagegen nicht so einfach. Schon nach wenigen Sitzungen der technischen Kommission wurde deutlich, dass es kaum eine Möglichkeit geben würde, wie noch auf der Konferenz von Wien 1874, über die Quarantäne zu diskutieren.¹⁴⁸ Die Quarantäne und alles, was man sich früher darunter vorgestellt hatte, wurde von keinem der teilnehmenden Delegationen mehr als vernünftig angesehen. Auf der anderen Seite befürwortete keine Regierung, nicht einmal die Britische, eine völlige Abschaffung aller vorhandenen Quarantänepraktiken.¹⁴⁹ Es war hierdurch einerseits unnötig und unmöglich geworden, die Irrationalität der alten Quarantäne immer wieder zu betonen. Vielmehr kümmerte man sich darum, die Quarantäne zu rationalisieren, in dem man sie durch eine ganze Reihe von Maßnahmen ergänzt. Der italienische Delegierte Baccelli kommentierte:

»On ne fait pas la guerre ici aux quarantaines par idée préconçue. Il s'agit simplement de les remplacer par des moyens de préservation raisonnables, inspirés par les progrès de la science et de l'expérience médicale.«¹⁵⁰

Eine völlige Abschaffung der Quarantäne komme nicht in Frage. Dies würde bedeuten, alle Techniken der Beschränkung und der Prüfung an den Grenzen oder ab bestimmten Passierstellen auszusetzen.¹⁵¹ Was wollte man der Quarantäne hinzufügen?

»Renseignements sur l'état sanitaire des ports«, »désinfection à bord; »isolement des maladies« und »[m]esures d'assainissement au point de départ«, all diese detaillierten

145 »Projet de Question préalable: 1. Question sur les mesures de quarantaine en temps de choléra. 2. Question au sujet de l'institution d'une Commission internationale appelée à combattre les épidémies. 3. Question relative à des mesures de quarantaine à prendre contre des épidémies pouvant régner parmi les hommes et qui cont autres que le choléra.«: CSI-6, 1885, Protocole N°1: S. 6.

146 Ebd.: S. 5.

147 Ebd.: S. 56.

148 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°4: S. 110.

149 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°3: S. 101.

150 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°9: S. 219.

151 Vgl. [Brouardel] Ebd.: S. 101.

Techniken machten die Quarantäne zu etwas anderem als sie es früher war und auf diese Weise wurde sie akzeptierbar.¹⁵² Damit zeigt sich auch, dass die Quarantäne nicht mehr in erster Linie eine Praxis der Isolation oder der Verwahrung sein konnte. Sie wurde in dieser Bedeutung ausgehöhlt. Stück für Stück wurde ihre Bedeutung und Praxis transformiert von einer Praxis des Ausschlusses, der reinen Isolation und Verwahrung in eine Praxis der medizinischen, hygienischen Untersuchung und genaue Beobachtung. Sie wurde in eine Praxis der Reinigung, Desinfektion und Hygiene und Zertifikation verwandelt. Die Isolation war nicht mehr selbstverständlicher Teil der Quarantäne. Das war der Grund, warum die Isolation als eigene Praxis zum ersten Mal im Zusammenhang mit der Quarantäne separat erwähnt wurde. Weil die Quarantäne kein Synonym mehr für eine Praxis der Isolation war. Die Isolation konnte immer noch ein Teil von ihr sein, aber sie war zugleich etwas abgetrenntes, eigenes, das, wie die Desinfektion und die medizinische Inspektion, zu einem Baustein einer auf Ort und Risiko abgestimmten Quarantäne gehören konnte.

Die Diskussionen um die sanitären Maßnahmen, medizinischen Inspektionen von Schiffen und der Ausstellung von Zertifikaten, sog. »patentes« knüpfte an Diskussionen auf der Konferenz von Wien 1874, und der Diskussionen um die »bill of health« (»patente de santé«) der Konferenz von Washington 1881 an.¹⁵³ Dort wurde das System einer bestimmten Regierung und Überwachung der Gesundheit einer Bevölkerung als Aufgabe der Innenpolitik immer öfter Thema. Diese Aufgabe der Regierung stand nicht mehr im Widerspruch oder wurde als Alternative zur Quarantäne empfohlen, sondern wurde als ein Teil der selben langfristigen Strategie betrachtet.¹⁵⁴ Das neue System der Maßnahmen, welches sich aus der Annahme einer anderen Rationalität ergab, mobilisierte neue Bereiche des Wissens und fordert, eine ganze Reihe von neuen Differenzierungen deutlicher vorzunehmen, als dies bisher der Fall gewesen war. Wie schon erwähnt, blieb die Praxis der Isolation und Beobachtung neben der medizinischen Inspektion, der Desinfektion und allen möglichen Praktiken der Reinigung bestehen und fügte sich nun in ein ganzes, im Prinzip sich immer weiter ausdifferenzierendes Repertoire an Maßnahmen. So entstand ein Ensemble von Techniken, das auf die unterschiedlichsten Situationen und Bedingungen angepasst und eingesetzt werden sollte. Parallel hierzu erfolgte die genauere Ausdifferenzierung und Grenzziehung der Gegenstände, auf die sich diese Techniken beziehen sollten. Klarer und wichtiger und unter Aufbringung neuen Wissens wurde nun feiner unterschieden zwischen gefährlichen und unbedenklicheren Schiffen, Orten, Gegenständen und Menschengruppen, die zum Gegenstand der Maßnahmen gemacht werden sollten. Wie auch Valeska Huber bemerkte, blieb der Modus der Differenzierung und Identifikation besonderer Risiken auch auf den späteren Konferenzen zentral:

»The convention added some more categories to the list of suspect cholera transmitters: it prescribed special precautions against different groups of people, more specifically, ›against gyp-

152 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°4: S. 110.

153 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°5: S. 119f.

154 Vgl. [Brouardel] CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°4: S. 114.

sies and habitually itinerant people, against emigrants, against people who, to practice their job, have to wander back and forth across the border [...]«¹⁵⁵

Auf der sechsten Konferenz 1885 schlug Koch im Namen der deutschen Delegation vor, eine Unterscheidung von Schiffen, die Waren transportierten, und Schiffen, die große Mengen von Menschen beförderten (»grandes masses de personnes, émigrants, coolies, pèlerins, troupes, etc.«) vorzunehmen. Letztere stellten seiner Meinung nach ein größeres Risiko für die Verbreitung von Krankheiten dar.¹⁵⁶ Die Mekka-Pilger blieben auf der Grundlage einer ähnlichen Einschätzung, die bereits seit der Konferenz 1866 deutlich geworden war, zum Gegenstand rigoroser Quarantänepraktiken am Suez-Kanal. Auf der Konferenz 1885 betrachtete man die Pilger unter anderen Gruppen weiterhin als besonderes Risiko für die Einschleppung der Cholera nach Europa. Auf der siebten Sitzung der technischen Kommission am 29. Mai 1885 wurde eine weitere Kommission ernannt, die sich speziell mit dem Problem der Pilger aus Mekka beschäftigen sollte. Der französische Delegierte Rochard bekräftigte die Aufgabe der Subkommission:

»La question du pèlerinage de la Mecque intéresse tous les Etats européens au même degré. Ce pèlerinage est un des grands moyens d'expansion du choléra. C'est une menace constante pour l'Europe et ce ne sont pas seulement les puissances qui ont des possessions dans l'Inde qui doivent être appelées à résoudre cette question.«¹⁵⁷

Wurden die undifferenzierten militärischen Grenzkordons auch weiterhin abgelehnt, so wurde die Kontrolle an den Grenzen doch insgesamt eher verbessert, als verrin- gert. Dazu gehörte mehr noch als zuvor die Frage, wo der günstigste, der am wenigs- ten schädliche und effektivste Ansatzpunkt der Maßnahmen gegen die Verbreitung der Cholera sein würde. Das Projekt, die Quarantäne und andere Maßnahmen vor allem an den Grenzen Europas zu etablieren, oder genauer »aux points ordinaires d'entrée du choléra en Europe«, und dagegen die Quarantäne zwischen den europäi- schen Staaten aufzuheben, wurde weiter fortgesetzt.¹⁵⁸ Der französische Delegierte, Proust, erinnerte auf der Konferenz 1885:

»[N]otre but a toujours été de diminuer la rigueur des mesures prises en Europe, là où elles perdent beaucoup de leur efficacité: mais nous demandons comme compensation que l'entrée du choléra soit absolument fermée dans la Mer Rouge, par un système de surveillance rationnel établi sur cette mer.«¹⁵⁹

155 Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 468.

156 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°3: S. 96.

157 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°7: S. 143.

158 [Semola]: »[L]es quarantaine maritimes dans les ports d'Europe, lorsqu'il existe déjà des foyers de choléra sur le continent, sont inutiles«: CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commis- sion Technique, N°3: S. 97.

159 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°8: S. 172.

Aus dem Gegensatz der Systeme der Quarantäne und der Hygiene wurde auf diese Weise ein flexibles Ensemble von Techniken, dass sich der Rationalität der Hygiene und der Sanitaristen angepasst hatte und dass auf diese Weise jede noch so restriktive Praxis unter bestimmten Umständen in eine rationale Maßnahme verwandelte. Die öffentliche Hygiene, die, wie Foucault schrieb, Ende des 18. Jahrhunderts zunächst als eine »raffinierte Variante der Quarantäne«¹⁶⁰ entstanden war, hat zum Ende des 19. Jahrhunderts die Quarantäne, nachdem sie sie ihrer Rationalität unterworfen hatte, als eine ihrer Techniken integriert. Auf diese Weise ist sie zu einer rationalen Regierungstechnik, die absolut nichts mit der hässlichen, überkommenen Praxis der Quarantäne mehr zu tun hatte, geworden.

Diese Rationalisierung der Quarantäne blieb nicht nur begrenzt auf Maßnahmen gegen die Cholera. Auch bezüglich der Pest beschloss die Konferenz 1897 eine Rationalisierung nach diesem Muster. Nach der Konferenz von 1885 wurden alle Bereiche, die die Konvention bis dahin umfasste, in dieser Hinsicht überarbeitet. Die Phase ab den 1890ern (1892, 1893, 1897) und schließlich 1903 können als eine Phase der Anpassung der vorherigen Programme und Einigungen an diese Rationalität betrachtet werden.

VON DER ABGRENZUNG ZUR REGIERUNG DES ›ORIENTS‹

Wie bereits erwähnt, spielte auch ein gewisses Verfahren der moralischen Differenzierung und damit einhergehend die Abgrenzung gegenüber einer ›alten‹, ›illiberalen‹, ›despotischen‹ Form der Regierung für die Konstruktion einer ›guten Regierung‹ eine wichtige Rolle. Die Differenzierung der verschiedenen Subjektivitäten bezog sich dabei nicht nur auf das Selbstbewusstsein der Regierung, sondern auch auf die unterschiedlichen Subjektivitäten der Regierten. Etwas vereinfacht lassen sich eine Reihe von Aussagen in dieser Funktion der Konstruktion und Unterscheidung von guten und schlechten Regierungen und unterschiedlich zu regierenden Bevölkerungen nachzeichnen. Es handelt sich um Aussagen über die Existenzweise von Menschen oder Bevölkerungen und daran geknüpfte Aussagen über legitime Techniken und Rationalitäten einer Regierung, die sie regiert. Immer wieder finden sich in den Konferenzprotokollen Formulierungen einer gemeinsamen Identität, die für gemeinsame Kriterien für moralische Subjektivität und gute Regierung stehen: ›Wir‹ sind die Regierungen der ›zivilisierten Völker‹; ›wir‹ sind in der Lage die Regeln der Hygiene zu verstehen. ›Unsere‹ Völker sind moralisch, ihre Lebensführung ist moralisch. Aber sie sind auch rational. Sie brauchen Freiheit. Ihre Existenz hängt von der Freiheit, ihrer Kommunikation untereinander und von der Bewegung und der Freiheit des Handels ab. ›Unsere Völker‹ sind fortschrittlich und aufgeklärt, sie akzeptieren keine Beschränkungen mehr, die irrational und willkürlich sind. Sie können keine nutzlose Zeit in der Quarantäne verbringen, weil Zeit für sie einen hohen Wert hat. Wie ist es aber z.B. mit den ›Völkern‹ des ›Orients‹? Haben diese überhaupt ein Zeitgefühl? Einen Sinn für den Wert der Freiheit? Sind sie aufgeklärt? Wie muss man sie regieren? Wie ist es mit den unterschiedlichen Klassen in einer Gesellschaft, muss

160 Foucault: Die Geburt der Sozialmedizin (Vortrag), 2003 [1974]: S. 286.

man sie nicht unterschiedlich regieren? Auf jeden Fall gibt es in den Konferenzprotokollen einen ganzen Bereich von Aussagen, die in dieser Weise funktionieren. Es ist zugleich die Verkündung einer neuen Zeit, einer grundlegenden Neubetrachtung, einer Erkenntnis über eine vernachlässigte Wahrheit der Regierung, des Verhältnisses zu ihren Regierten und des Verhältnisses zu anderen Regierungen.

Ich werde mich in dem folgenden Abschnitt allein auf die Differenzierung zwischen Europa und dem Orient konzentrieren. Die Differenzierung der Regierung unterschiedlicher Klassen ist ja auch bei der Betrachtung der einzelnen Länder in den vorangegangenen Kapiteln immer wieder Thema gewesen.

Die Konferenz von 1866 zeichnete sich durch eine Stimmung der Panik und der absoluten Dringlichkeit aus. Die offensichtlichen Gründe hierfür waren, dass sich scheinbar eine weitere Choleraepandemie von Osten her in Richtung Europa ausbreitete und im Laufe des Jahres schließlich Ägypten, also die Küste des Mittelmeers erreichte. Auch im späteren Verlauf der Konferenz trafen immer wieder Telegramme ein, die von der Ausbreitung der Pandemie zeugten. Nicht alle Delegierten teilten die Einschätzung der französischen Delegation über die Dringlichkeit. Oder sie hielten es für schwierig in dieser Frage, die so viele gemeinsame Einsichten etwa über den Herkunftsland der Cholera erfordere, Druck auf die Delegierten auszuüben. Vor allem Frankreich war der Überzeugung, dass die muslimischen Pilger, die auf dem Weg nach Mekka, oder auf der Heimreise, angeblich bereits während der vergangenen Pandemie als ideales Vehikel für die Cholera gedient hatten, erneut zu einer »Gefahr für ganz Europa« werden könnten, sollte die Cholera in Mekka ausbrechen:

»Nous voulons parler des mesures à prendre pour le cas où le choléra se manifesterait cette année parmi les pèlerins réunis à La Mecque. Nous aimons à espérer que cette éventualité ne se réalisera pas; mais enfin rien ne nous le garantit, et il est de notre devoir, pour répondre dignement à la confiance placée en nous par nos Gouvernements respectifs, de nous prémunir contre ce danger. Voyez, en effet, Messieurs, quelle triste chose ce serait si, tandis que nous discuterions gravement sur l'origine et les moyens de prévenir l'importation du choléra, cette maladie faisait une nouvelle irruption à la suite des pèlerins! C'est donc une mesure de précaution en vue d'un péril prochain que nous venons soumettre d'urgence à vos délibérations.«¹⁶¹

Entsprechende Vorkehrungen zur Sicherung Europas sollten am Suez, am Roten Meer, an den Häfen Ägyptens und des Osmanischen Reiches getroffen werden. Auf der Konferenz in Konstantinopel waren Delegierte aus Ägypten und dem Osmanischen Reich vertreten. Nach dem Wortlaut der Französischen Delegation sollte die Umsetzung solcher Maßnahmen im Einverständnis der Regierung des Osmanischen Reichs und der ägyptischen Autoritäten stattfinden. Dennoch war das Verhältnis der Delegierten von Anfang an durch Asymmetrie geprägt, wie auch Valeska Huber feststellt.¹⁶² Von der »fraternité humaine« und ideellen Grundlagen der Einigung, die der

161 Proposition: Sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année par/ni les Pèlerins réunis à La Mecque, présentée par les Délégués du Gouvernement français [A. de Lallemand und Fauvel]: Annexé (1): CSI-3, 1866, Séance N°1: S. 1.

162 Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 460f.

ägyptische Vertreter A'Ali Pascha in seiner Eröffnungsrede beschwore, war in den späteren Diskussionen wenig zu spüren.¹⁶³

»Contrary to this description of humanity as one big family, the conference was heavily biased towards Europe, as the list of members shows. [...] The proceedings are teeming with condescending Eurocentric expressions. More than once Europeans conceptualized the project of the conferences as a civilizing mission geared towards the ›Orient‹ under the aegis of hygiene and compared themselves either to the Roman Empire or to the Christian crusaders.«¹⁶⁴

Der Antrag der Franzosen enthielt den Vorschlag der vollständigen Unterbrechung des gesamten Schiffsverkehrs im Mittelmeer zwischen den Häfen Arabiens und des Osmanischen Reichs und der Ägyptischen Küste.¹⁶⁵ Nur eine Quarantäne am Suezkanal oder in Ägypten einzurichten, sei bereits zu riskant, hieß es.¹⁶⁶

Da man die Verbreitung der Cholera auf dem Landweg für weniger gefährlich einschätzte, plädierten die französischen Delegierten in ihrem Vorschlag dafür, die Pilger zu einer Rückreise auf dem Landweg, das bedeutete zu einer Karawane durch die Wüste, zu bewegen: »[U]ne longue marche par étapes dans le désert était, contre le choléra, la meilleure des quarantaines«¹⁶⁷. Die türkischen Delegierten bezweifelten die Ansicht der Franzosen, dass der Landweg eine ausreichende ›Quarantäne‹ darstelle: »[T]rès souvent il [le choléra] préfère suivre dans sa marche les grandes routes de terre. Plusieurs épidémies en font pleinement foi.«¹⁶⁸ Abgesehen davon, wäre es schwierig den Schiffsverkehr mit kleineren Boten zu verhindern. Eine Schließung der Häfen würde gerade dazu führen, dass dieser unkontrollierbare Verkehr über das Rote Meer zunehmen würde.¹⁶⁹ Als Konsequenz hieraus folgerten die osmanischen Delegierten, man müsse ein System der Einschiffung der Pilger entwickeln, »substituer à l'interdiction maritime absolue un système méthodique d'embarquement«.¹⁷⁰ Die Einrichtung von Lazaretten, Camps und Baracken in den arabischen Häfen sei außerdem erforderlich.¹⁷¹ Der Antrag, unterzeichnet durch den osmanischen Delegierten

163 Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°1: S. 3.

164 Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 460.

165 Vgl. ebd.: S. 6.

166 Vgl. Proposition: Sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année par/ni les Pèlerins réunis à La Mecque, présentée par les Délégués du Gouvernement français [A. de Lallemand und Fauvel]: Annexé (1): CSI-3, 1866, Séance N°1: S. 2 und 6.

167 Ebd.: S. 6.

168 Ebd.

169 Ebd.: S. 4.

170 Rapport de la Commission chargé d'examiner la proposition, résentée par MM. les Délégués du gouvernement français, sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année parmi les pèlerins réunis à La Mecque. Annexé (1): CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 3.

171 Vgl. Projet d'amendement concernant la proposition d'urgence de MM. Les Délégués du Gouvernement Français présenté par les Délégués de la Sublime-Porte. Annexé (3): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 8.

Bartoletti, begründete dessen Vorschlag auch damit, dass man strategischer verfahren müsse und das Verhalten und die Wahrnehmung der Maßnahmen durch die muslimischen Pilger berechnen müsse.¹⁷² Der Franzose Fauvel protestierte während der Diskussionen in der Kommission, die Umsetzung einer jeder der vorgeschlagenen Alternativen sei illusorisch: Sowohl ein organisiertes System der Verschiffung der Pilger als auch notdürftig eingerichteten Lazarette und Quarantänemaßnahmen in Ägypten böten keine ausreichende Sicherheit gegen die Einschleppung der Cholera nach Europa.¹⁷³ Der persische Delegierte Sawas reichte einen Vorschlag ein, welcher einerseits auf das Problem der politischen Umsetzbarkeit des französischen Vorschlags abzielte, als auch auf die Gewohnheiten und Sitten der muslimischen Pilger, bzw. der Menschen Asiens und des Orients allgemein.¹⁷⁴ Den muslimischen Pilgern eine Rückreise über das Meer zu verbieten und ihnen stattdessen einen beschwerlichen und gefährlichen langen Fußmarsch und Weg auf dem Landweg zuzumuten, sei für die Regierungen der muslimischen Bevölkerungen schwer zu vermitteln.

»[S]upprimer complètement le pèlerinage et forcer les pèlerins à rester tranquillement chez eux [...] leur interdire absolument la voie de mer, c'est à dire de les condamner, au nom de l'humanité, à périr de faim et de misère dans le désert.«: Rapport de la Commission chargé d'examiner la proposition, résentée par MM. les Délégués du gouvernement français, sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année parmi les pèlerins réunis à La Mecque.¹⁷⁵

Abgesehen hiervon, sei es ebenso unmöglich die Pilger in Mekka festzuhalten, da es bald an Wasser und Lebensmitteln fehlen würde, vor allem aber sobald dort eine Epidemie ausgebrochen sei.¹⁷⁶ Sawas Kollege, der persische Delegierte, Mirza-Mal-kom-Khan insistierte in der Diskussion der Kommission:

»[L]a proposition française, sans parler de sens autre inconvenients, aurait celui de soulever des tempêtes de haine dans le monde musulman et de créer les plus graves difficultés aux Gouvernements Orientaux. Les idées, les mœurs, les doctrines et la logique de l'Asie sont tellement différentes de celles de l'Europe que cette seule idées que les Souveraines Musulmans se sont entendues avec les Puissances Européennes pour réglementer la marche des pèlerins, suffirait pour changer complètement les rapports de ces Souverains avec leurs sujets et pour les mettre en but aux attaques d'un fanatisme d'autant plus violent que, dans ces derniers temps, tout a été fait pour le comprimer. [...] [L]a tâche des puissances Musulmanes est pleine de difficultés et

172 Projet d'amendement concernant la proposition d'urgence de MM. Les Délégués du Gouvernement Français présenté par les Délégués de la Sublime-Porte. Annexé (3): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 7f.

173 Vgl. ebd.: S. 4.

174 Vgl. ebd.: S. 3.

175 [Mirza-Mal-kom-Khan] Annexé (1): CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 7.

176 Vgl. Projet d'amendement concernant la proposition d'urgence de MM. Les Délégués du Gouvernement Français présenté par les Délégués de la Sublime-Porte. Annexé (3): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 5.

de dangers, et qu'il n'est donné à aucun gouvernement, même dans les pays les plus civilisées, de détruire à son gré les préjugés de ses peuples.«¹⁷⁷

Die Kommission wurde sich über die verschiedenen Vorschläge nicht einig und trat schließlich mit ihrem ergebnislosen Bericht vor die 4. Plenarsitzung. Aber auch dort drehte sich die Diskussion weiter im Kreis. Der Konflikt war zunächst relativ offensichtlich. Die französische Delegation, die größtenteils von den anderen europäischen Delegierten unterstützt wurde, wollte eine aus Sicht Europas einfache und eindeutige Vereinbarung mit der persischen und vor allem der osmanischen Regierung treffen, die die Unterbindung der Rückkehr der Pilger nach Ägypten auf dem Seeweg sicherstellen sollte. Ihr Fokus war völlig auf das Ziel der Sicherung Europas gerichtet. Die Umsetzung und die politischen Bedenken, die von Sawas und Bartoletti geäußert wurden, waren aus dieser Perspektive und für dieses Interesse relativ irrelevant. Die Vertreter des Osmanischen Reiches und Persiens unternahmen im Prinzip den Versuch, mit allen Mitteln und den auf der Konferenz anerkannten Strategien und Rationalitäten, Anerkennung für die Komplexität des Problems und die Schwierigkeit der Umsetzung durch ihre eigenen Regierungen zu erhalten. Indem sie diese Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Besonderheiten der Bevölkerung des Orients erklärten, bedienten sie sich der auf der Konferenz üblichen Modi der Differenzierung von zu regierenden Subjekten. Die häufig wiederholte Betonung der Besonderheiten der Sitten, Gewohnheiten und Schwierigkeiten, die es bedeutet, die Pilger zu regieren, wurde aber in der Argumentation der französischen Regierung anders aufgegriffen und bewertet. Diese Besonderheiten seien gerade der Grund dafür, dass statt den üblichen sanitären Maßnahmen eher auf eine absolute Unterbrechung des Schiffsverkehrs gesetzt werden müsse, erklärte Fauvel. In der 4. Plenarsitzung ging Fauvel auf das Problem ein, indem er der persischen Delegation in etwa Folgendes sagt: Ihr braucht uns nicht zu erzählen, wie ›rückständig‹ ihr seid bzw. ›unzivilisiert‹ eure Bevölkerungen sind, denn das wissen wir ja schon. Auch den Vorschlag der osmanischen Delegation wies Fauvel auf diese Weise zurück.¹⁷⁸ Eine andere Bevölkerung, legitimierte für die Delegierten eine andere Regierung, genauer gesagt, eine andere Rationalität und ein anderes Verfahren der Gouvernementalität. Die muslimischen Pilger seien nicht regierbar, oder zumindest anders oder schwerer zu regieren, als die europäischen ›Völker‹: »L'histoire nous apprend que les pèlerins ne sont pas les hommes les plus faciles à gouverner.«¹⁷⁹ Auf strategische politische Überlegungen, die auf den Grad der ›Aufklärung‹, die Vorurteile und Ängste der Bevölkerungen eingingen, waren durchaus akzeptierter Bestandteil der Diskussionen um die Regierung der Bevölkerungen in Europa. Für die muslimischen Bevölkerungen trafen aber diese Bedingungen nicht zu. Sie konnten nicht zur Bedingung der Regierung gemacht werden, da davon ausgegangen wurde, dass eine Regierung, die sich der Logik

177 Rapport de la Commission chargé d'examiner la proposition, résentée par MM. les Délégués du gouvernement français, sur les mesures à prendre dans le cas où le choléra se manifesterait cette année parmi les pèlerins réunis à La Mecque. Annexe (1): CSI-3, 1866, Séance N°3: S. 7.

178 Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°4: S. 17f.

179 CSI-3, 1866, Séance N°5: S. 14.

dieser Bevölkerungen anpasste, allen übrigen Bedingungen einer fortschrittlichen und modernen Regierung nicht mehr entsprechen könne. Eine solche Regierung musste ihre Rationalität, einer Anerkennung durch eine irrational denkende Masse opfern. So wie die persische Regierung, bzw. die persischen Delegierten, welche laut Fauvel:

»[C]’est évident, n’ont eu qu’une seule préoccupation, – celle de sauver les apparences; – il suffit d’avoir l’air de secourir les pèlerins; – peu importe si les mesures qu’on propose sont de nature à aggraver leur situation. Périssent les pèlerins, périssent les populations européennes ravagées par le choléra, mais que les apparences soient sauvées! Messieurs, si de tels principes peuvent avoir cours en Orient, il n’en saurait être de même au sein de la Conférence. [I]l n’en est pas moins vrai qu’à leur insu, et par suite de cette logique asiatique sont il a été question, ils ont été amenés à des conséquences que, sans doute, ils ne prévoyaient pas.«¹⁸⁰

Die moderne Regierung müsse sich auf die Fakten beziehen. Man könne nicht, so Fauvel, die Fakten ignorieren aus Rücksicht auf die Sitten einer Bevölkerung. Ebenso sei es nicht akzeptabel, die europäischen ›Völker‹ zu gefährden, nur um den Schein einer Regierung im Orient aufrecht zu erhalten, die in Wirklichkeit nicht in der Lage sei, effektiv zu regieren. Die Konferenz verhandele nicht in diesem Modus der Politik!¹⁸¹ Sie sagten: ›Verschont die Konferenz mit eurem Gejammer über die Schwierigkeiten, die euch eure irrationale Bevölkerung bei der Umsetzung rationaler Maßnahmen macht. Das ist nicht unser Problem.‹

»Les questions sanitaires que nous avons à traiter ne sont pas, en effet, de celles qui se prêtent aux tempéraments, aux moyens de conciliation de la politique. On ne transige pas avec le choléra. Le choléra est un ennemi brutal, qui se joue de tous les ménagements, de toute les prévenances. [...] [N]e pas vous préoccuper des prétdus difficultés politiques qui pourraient résulter de notre projet. Ce n’est pas notre affaire.«¹⁸²

Nicht ohne Grund erinnerte Fauvel die Delegierten Persiens daran: »La Conférence a un but exclusivement humanitaire de lui d’étudier le choléra et de proposer les moyens de s’en préserver.«¹⁸³ Das einzige Argument, das bezüglich des Umgangs mit den Pilgern zählte, war das ›humanitäre‹. Man konnte die muslimischen Pilger nicht als Subjekte regieren – nicht aus Sicht einer rationalen Regierung, aber man konnte sie als Opfer, als Menschen, die Hilfe benötigen, regieren, denn die Subjektivität einer modernen Regierung bestand auch aus ihrer überlegenen Moralität. Sie konnte genau aus dieser moralisch überlegenen Position der rationalen Regierung die Pilger als Menschen betrachten, ohne sie als Subjekte zu sehen. Dies ist vermutlich das fatalste Erzeugnis des Humanismus: Die Anerkennung aller Menschen als Menschen bei einer gleichzeitigen Ausdifferenzierung ihrer Subjektivitäten nach ihrem Wert, ihres ›Entwicklungsstands‹, ihrer Moralität und Vernunft. Diese unter-

180 CSI-3, 1866, Séance N°4: S. 19.

181 Vgl. ebd.

182 Ebd.: S. 19f.

183 Ebd.: S. 19.

schiedlichen Subjektivitäten sind es schließlich, wonach sich die Regierung ins Verhältnis zu ihren Regierten setzt und bestimmt, welche Techniken anzuwenden sind. Die Reduktion von Menschen auf das Menschliche entbehrte, die Idee einmal bis zu Ende gedacht, gänzlich der Notwendigkeit, ihnen eine Subjektivität zuzuschreiben, die eine Regierung in einer Art intersubjektiven Verhältnis ernst zu nehmen hatte. Edward Said bemerkte hierzu:

»The point is that the very designation of something as Oriental involved an already pronounced evaluative judgment, and in the case of the peoples inhabiting the decayed Ottoman Empire, an implicit program of action. Since the Oriental was a member of a subject race, he had to be subjected: it was that simple.«¹⁸⁴

Auf der Konferenz 1866 kam diese Differenzierung von europäischen, bzw. okzidentalen und orientalischen ›Völkern‹ und der Verschiedenheit der Regierungslogiken, mit denen man sich auf sie beziehen sollte, sehr deutlich zum Vorschein. Nach der Zurückweisung der Gegenvorschläge der persischen und osmanischen Regierungen änderte die persische Delegation ihre Strategie. In den folgenden Diskussionen fand die persische Delegation nur noch in dem Maße Gehör, wie es ihr gelang, die Vorschläge der französischen und osmanischen Delegation hinsichtlich ihrer inhumanen Umgangsweise mit den Pilgern, mit den Menschen, zu kritisieren. Es seien doch immer noch Menschen, die man dort in der Wüste verdursten und verhungern lassen würde!¹⁸⁵ Vor allem die osmanische Delegation, die über die Situation und die Bedingungen in Hedjaz informiert sei, hätte wissen müssen, welches Unglück ihr Vorschlag für die Pilger bedeuten würde.¹⁸⁶ Es sei egoistisch von den europäischen Mächten, nur ihre Interessen (»préoccupant que des intérêts de l'Europe) im Sinn zu haben und die Pilger buchstäblich in die Wüste zu schicken (»à les laisser sans ressources au milieu du désert«¹⁸⁷).

Fauvel, der sich gegen den Vorschlag und den Antrag von Bartoletti, also gegen die Einrichtung der Quarantäne am Suez und in den arabischen Häfen stellte, setzte der Kritik der osmanischen und persischen Delegierten entgegen, dass, wenn die Reise durch die Wüste nicht möglich sei, die jeweiligen Regierungen eben gewährleisten müssten, dass die Pilger so lange blieben, bis der Schiffsverkehr wieder ohne Gefahr für Europa aufgenommen werden könne.¹⁸⁸ Allen Warnungen und Versuchen zum Trotz, setzte sich schließlich der Vorschlag der Franzosen mit Hilfe der Mehrheit der europäischen Delegierten ohne eine nennenswerte inhaltliche Änderung durch. Die Entscheidung zeigt, dass letztlich relativ wenig Interesse an der Bewahrung der Freiheit der Pilger, noch deren körperlicher Unversehrtheit bestand. Widerstand oder Zu widerhandlung durch Pilger sollte in erster Linie mit Repressionen und Kontrollen entgegengewirkt werden.¹⁸⁹

184 Said, E.: Orientalism, 1977: S. 208.

185 Vgl. [Mirza-Malkom-Khan] CSI-3, 1866, Séance N°5: S. 4.

186 [Mirza-Malkom-Khan] Ebd.: S. 4.

187 Ebd.: S. 5.

188 Vgl. ebd.: S. 26.

189 Vgl. ebd.: S. 40, 44.

Mit dem Beschluss des Vorschlags der Franzosen zur temporären Unterbrechung des Schiffsverkehrs war das Thema der Pilger aber nicht vom Tisch. Während der weiteren Diskussion auf der Konferenz wurde die Differenz des ›Orients‹ zu ›Europa‹ immer wieder ins Zentrum der Entscheidungen um die Quarantäne und die grundlegende Differenzierung internationaler Maßnahmen gegen die Cholera gestellt. Sie war immer wieder Ausgangspunkt für die Differenzierung von Techniken, nicht nur einer »Police sanitaire du pèlerinage«¹⁹⁰, sondern der Regierung des Orients bezüglich der Cholera im Allgemeinen und bei der Einstufung von Gefahren. Das Problem des Orients avancierte zu einem eigenen Problembereich. Er symbolisierte einen Ort, an dem die Regelungen für die Regierung gesondert betrachtet werden und nach anderen Verfahren der Gouvernementalität entschieden werden mussten:¹⁹¹

»Conformément à la nature du problème, vous avez décidé que le système de préservation comprendrait trois ordres de mesures; 1^o mesures hygiéniques; 2^o mesures quaranténaires; 3^o mesures spéciales pour l'Orient.«¹⁹²

Selbst wenn die Diskussionen darüber, welche Maßnahmen möglich und effektiv seien, verschiedene Positionen hervorbrachten, blieb das Muster dieser Gegenüberstellung und absoluten Differenzierung des ›Orients‹ von Europa konstant. Beispielsweise ist die Diskussion über die Quarantäne, der ich mich im vorrangingen Abschnitt gewidmet habe. Die Kritik der Quarantäne war zumindest auf den ersten Konferenzen tief verankert in einer Praxis der Subjektivierung der europäischen Mächte und ihrer Delegationen als liberal, aufgeklärt, rational und fortschrittlich. Auf der anderen Seite wurde die Quarantäne im ›Osten‹, selbst wenn sie der öffentlichen Gesundheit dienen sollte, als eine Tyrannie deklariert:¹⁹³ »[C]es cordons permanents et ces lazarets du moyen-âge qui séparaient systématiquement l'Orient de l'Occi-

190 Rapport: Fait a la Conférence Sanitaire Internationale, par une Commission, composée de M. Segovia, président, et de MM les Docteurs: Gomes, Goodeve, Monlau, Pelikan, Spadaro et Van Geuns, nommée pour rebiser les questions du 3me groupe (la Programme (Préservation)et proposer la méthode à suivre pour leur étude: Annexé (2): in: CSI-3, 1866, Séance N°9: S. 6.

191 »Y a-t-il lieu d'appliquer les mesures quaranténaires aux provenances des Indes Orientales en général; dans quelles circonstances et dans quelle mesure? Quelles mesures convient-il de prendre [...] à Djeddah, Yambo, Suez, Alexandrie, en Perse, etc.«: CSI-3, 1866, Séance N°8: S. 6.

192 Rapport: Sur les mesures d'hygiène à prendre pour la préservation contre le Choléra Asiatique; fait au nom d'une Commission composée de MM. Gomes, Goodeve, Lenz, Millingen, Monlau, Mühlig et Spadaro (médecins). et de MM. Keun, Malkom-Khan, Segovia et Vetsera (diplomates): Annexé (2): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 1.

193 »Dr John Bowring also told the House of Commons 1842 [...] ›There was no doubt that political objects were sought for in the maintenance of quarantine in the east; and it was equally certain that political interests were promoted by them, and that these, and not the health of nations, were the principal motives for the great severity with which the regulations were enforced abroad.‹«: Harrison: Disease, diplomacy and international commerce, 2006: S. 214.

dent.«¹⁹⁴ Dieses Verfahren der Subjektivität konnten Delegierte strategisch nutzen. So etwa bei der Feststellung, die Landquarantäne sei in Europa unzumutbar und schädlich, im ›Orient‹ aber angemessen.¹⁹⁵

Aus der Sicht der europäischen Delegierten bedeutete das Prinzip der Auflösung der Quarantäne zwischen den europäischen Mächten und dafür die Verschärfung der Quarantäne an den Grenzen Europas nichts weiter als eine Verschiebung innerhalb ihrer Logik der Prävention,¹⁹⁶ die lautete: ›Wenn wir die Cholera an den Grenzen Europas aufhalten, oder besser noch am vermeintlichen Ort ihres Entstehens, sind unsere Maßnahmen viel effektiver als wenn wir sie erst an unseren Landesgrenzen zu stoppen versuchen.‹¹⁹⁷ Während der freie Handel und die Bewegung der Menschen als eine der Bedingung für das Leben betrachtet wurde, stellten die Epidemien, die Pilger, die umherziehenden Bettler und Vagabunden, die Schattenseite dieses schwierigen und schwer zu regierenden Gegenstandes dieser ›Regierung des Lebens‹ dar. Wie der Markt Teil eines notwendig grenzenlosen und unübersichtlichen Problems der Regierung wurde, so wurden es auch die Epidemie, die Migrationsströme usw. All dies musste nach und nach in das Bewusstsein dieser neuen Gouvernementalität rücken und zu ihrer Aufgabe werden. Valeska Huber beschrieb in diesem Zusammenhang die Vorstellung zweier verschiedener Arten von Mobilität, die man dem ›Orient‹ und dem Okzident zurechnete:

»[G]roups such as transmigrants, gypsies, or itinerant people became increasingly targeted as potential contagion bearers. These ideas were in line with the modern states ›sedentarization policies and the war on itinerant lifestyles both in Europe and in the colonies. They furthermore illustrate the distinction between different types of mobility [...]: while some types of mobility – connected with European expansion and trade – became a marker of modernity, other types came to be seen as symbol of the Orient and its lack of civilization.«¹⁹⁸

Die Quarantäne an den neu markierten Grenzen Europas funktionierte nicht nur als eine Barriere gegen die ›exotischen‹ Krankheiten des Orients und seine potenziell ›infizierten‹ Bevölkerungen als ›Überträger‹, sondern markierten außerdem die Grenze zweier unterschiedlicher Rationalitäten des Regierens, die im Zusammenhang mit einer bestimmten Darstellung und Wahrnehmung der Regierungen und Bevölkerungen des Orients stand.

Auch in den Diskussionen bezüglich einer »passage en quarantaine« auf der sechsten und siebten Konferenz 1885 und 1892 nahmen die Delegierten immer wieder Bezug auf die grundsätzlichen Differenzen zwischen Europa und dem Orient.¹⁹⁹

194 »Lecture du Rapport sur les Mesures quarantinaires«: Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°30: S. 7.

195 Vgl. ebd.: S. 6; 10.

196 Vgl. Harrison: Disease and Modern World, 2004: S. 103.

197 Vgl. »Lecture du Rapport sur les Mesures quarantinaires«: Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°30: S. 7f.

198 Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 462.

199 Vgl. Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 466.

Die Konferenz 1892 konzentrierte sich auf die Neuregelung der Quarantänemaßnahmen am Suezkanal, der seit 1869 unter britischer Kontrolle stand. In Verbindung mit der Ausweitung des gesamten Repertoires sanitärer Maßnahmen, der »*inspection médicale*«, der Desinfektion, der Überprüfung und Ausstellung von Zertifikaten, der Modernisierung der Lazarette usw., verlangten die europäischen Staaten einerseits eine Ausweitung ihrer Macht über sanitäre Maßnahmen auf ägyptischem und persischem Boden, wollten sich aber auf der anderen Seite wenig an der Finanzierung dieser Maßnahmen beteiligen. Die europäischen Delegierten nutzten abwechselnd verschiedene Argumentationen, mit denen sie einerseits die Intervention europäischer Mächte und den Bedarf der Anwesenheit und Kompetenz europäischer Ärzte und Experten mit der ›Rückständigkeit‹ Ägyptens rechtfertigten. Andererseits begründeten sie ihre Zurückhaltung bei der finanziellen Unterstützung mit der Souveränität und Rücksicht auf die inneren Angelegenheiten der ägyptischen Regierung.²⁰⁰

Die Konferenz 1894 in Paris fand im Zeichen des speziell von Frankreich erneut propagierten Plans einer Prävention der ›Invasion‹ von Choleraepidemien nach Europa durch verstärkte Kontrollen und Maßnahmen an den am Mittelmeer gelegenen Toren Europas statt.²⁰¹ In gewisser Weise sollte die Konferenz 1894 das Problem der Pilger nach der Logik der Prävention in einen noch größeren Abstand von Europas Grenzen bringen. Weithin ging man davon aus, dass die Pilger ein besonderes Risiko der Verbreitung der Cholera bedeuteten: »un terrible terrain de culture.«²⁰² Der zweite französische Delegierte, Proust, fuhr fort mit einem historischen Abriss über die Geschichte der Kommunikation und des Handels zwischen Europa und dem ›Orient‹ bzw. mit ›den Muslimen‹, die dort lebten. In seiner Darstellung war dieser Kontakt bereits in seinen Anfängen, die im Mittelalter von Venedig ausgingen, geprägt von der ›Einschleppung‹ sog. exotischer Krankheiten, womit er vorrangig auf die Pest verwies.²⁰³ »La première maladie exotique dont l'importation ait été combattue par des mesures restrictives est la peste d'Orient.«²⁰⁴ Seit dieser Zeit, referiert Proust weiter, hätten sich durch den Fortschritt der Medizin und Hygiene aber neue Möglichkeiten eröffnet, einen Schutz gegen das Eindringen von Seuchen aus dem ›Orient‹ einzurichten, die auch für den ausgeweiteten und immer wichtiger werdenden Handel weniger schädlich seien.²⁰⁵

Die britischen Delegierten verfolgten auf der Konferenz 1894 bereits eine Strategie, die weniger auf Abgrenzung vom Orient zielte, als auf die europäische Einflussnahme auf das osmanische Reich, Ägypten und Persien. Der britisch-indische Delegierte, Cunningham, machte auf der Konferenz immer wieder deutlich, dass Indien das beste Beispiel dafür sei, dass die Regierungsmethoden und Praxen der öffentlichen Gesundheit in Europa unter der Autorität der britischen Regierung auch in Asi-

200 Vgl. CSI-7, 1892, *Protocole N°14*: S. 264.

201 Vgl. [Barrère] ebd.: S. 13.

202 Ebd.: S. 17.

203 Vgl. ebd.

204 [Proust] Ebd.: S. 18.

205 Vgl. ebd.: S. 19.

en erfolgreich angewendet worden seien.²⁰⁶ Teilweise, mahnt er an, seien sie sogar erfolgreicher als in manchen Städten Europas umgesetzt worden.²⁰⁷ Cunningham vertrat hier eine typisch sanitaristisch-universalistische Position: Die Epidemien unterlägen gewissen Gesetzmäßigkeiten und Bedingungen. Diese könne man studieren und auf ihrer Grundlage sei man in der Lage, auf der ganzen Welt Maßnahmen gegen die Epidemien, die Cholera eingeschlossen, zu entwickeln. Die Differenzierung von ›Orient‹ und Okzident stellte, wie wir sehen, keinen Widerspruch zur universalistischen Logik der Sanitaristen dar. Gegen das Dilemma, das die früheren Konferenzen aufgeworfen hatten und das vor allem mit dem Ruf nach einer Abgrenzung und Absicherung Europas zum ›nicht regierbaren‹ ›Orient‹ geendet hatte, konnte aus Sicht der Sanitaristen pragmatisch gelöst werden. Nämlich, indem man die Unterschiede der Verhaltensweisen und Gewohnheiten der Bevölkerungen, des Klimas und des Budgets, sowie der Praxis der Regierungen des Orients als nichts weiter als eine Reihe weiterer von der Regierung zu kalkulieren Faktoren einbeziehen müsse. In gewisser Weise brachte die Logik der Sanitaristen ein viel effektiveres Rationalisierungskonzept interventionistischer Regierungspraxen hervor, weil es unbegrenzt an die Möglichkeit seiner Übertragung glaubte und tatsächlich eine weit größere Anpassung seiner Techniken in Aussicht stellte.

Im Gegensatz zu einer Strategie der Abgrenzung Europas vom Orient, die u.a. vor allem der Stiftung einer europäischen Identität und Subjektivität von Regierten und Regierungen gedient hatte, stand der Ansatz der Sanitaristen eher im Zeichen einer Praxis der Vereinnahmung und des Nutzens. Die britischen Vertreter, ebenso wie Cunningham, verfolgten auf der Konferenz gegenüber den persischen und türkischen Vertretern offensichtlich eine andere Strategie als die Franzosen und die meisten anderen europäischen Mächte. Letztere versuchten politisch und moralisch Druck auf die Regierungen der Türkei und Persiens auszuüben, waren aber im Grunde immer noch vor allem daran interessiert, durch eine Abgrenzung zum ›Orient‹, die Legitimität und Moralität ihrer eigenen Regierungsrationallität zu bekräftigen. Indem man den Regierungen Ägyptens, Persiens und der Türkei den Vorwurf machte, sich nicht genug um die öffentliche Gesundheit und Menschheit zu sorgen, versuchte v.a. Frankreich deren Zustimmung zu den europäischen Vorschlägen zur Abschottung und Kontrolle an den Grenzen durchsetzen. Die Briten hingegen unterstützten Persien und die Türkei ein Stück weit in ihren Forderungen nach Unterstützung bei der Umsetzung der von Europa geforderten Maßnahmen. Aus Sicht der liberalen Gouvernementalität hing die Legitimität und Souveränität einer Regierung an ihrer faktischen Fähigkeit zu regieren und der praktischen Ausübung von Macht. Die immer wieder betonte Unfähigkeit, die geforderten Maßnahmen umzusetzen, nutzten die britischen Delegierten für die Legitimation europäischer Intervention.²⁰⁸

206 Vgl. auch Harrison, Mark (1994): Public Health in British India: Anglo-Indian Preventive Medicine 1859 – 1914: S. 109.

207 Vgl. CSI-9, 1894, Procès-Verbaux, Séance N°6: S. 191f.

208 Vgl. CSI-8, 1893, Procès-Verbaux 1. Commission N°1: S. 27.

VERALLGEMEINERUNG LIBERALER GOUVERNEMENTALITÄT UND RATIONALITÄT

Ich möchte noch einmal auf das Problem der ›Erfolglosigkeit‹ der ersten sechs und des Erfolges der späteren Konferenzen eingehen, das die meisten Forschungen zu den CSIs bis heute beschäftigt hat. Aus dem bisher Dargelegten ist deutlich geworden, dass sich die Schwierigkeiten und Ergebnisse, wie auch der Verlauf der unterschiedlichen Diskussionen auf den Konferenzen weder durch den Mangel und die langsamem Erfolge und Erkenntnisse der medizinischen Forschung noch durch den politisch untermauerten Konflikt autokratisch-kontagionistischer und liberal-anti-kontagionistischer (Staaten-)Fraktionen erklären lässt. Die Analyse hat vielmehr einen konflikt-haften Prozess um die Durchsetzung bestimmter Rationalitäten und die Rationalisierung der Techniken der internationalen Regierung von Gesundheit offen gelegt. Selbst die Bekanntmachung des Bakteriums als Erreger der Krankheit änderte wenig an dem Einfluss der sanitaristisch Logik und dem liberalen Muster dieser Rationalisierung. Diese ›Entdeckung‹ erweiterte nur das Spektrum an Möglichkeiten zur Verbesserung und Ausweitung der sanitären Maßnahmen, niemals aber wichen diese Rationalisierung von der Logik der Hygiene und der von liberaler Regierungslogik durchsetzten sanitären Doktrin ab.

»[L']expérience et les progrès de la science prophylactique depuis six ans permettent de modifier les règlements dans un sens libéral. [...] Le temps est passé où le médecin sanitaire était considéré par le commerce comme son pire ennemi; [...].«²⁰⁹

Beinahe durchgängig wurde auf den Konferenzen darauf hingewiesen, dass man sich, statt auf medizinische Theorien, auf die Erfahrungen und statistisch abgebildeten Fakten berufen wolle. Man hatte in der Weise, wie die Ziele der Konferenzen formuliert waren, bereits zu Beginn verstanden, dass die öffentliche Gesundheit einen viel breiteren Blickwinkel einzunehmen hatte als die Medizin.

Die Konferenzprotokolle spiegeln die Durchsetzung einer bestimmten Rationalität und mit Hilfe dieser die Etablierung eines Mechanismus der Rationalisierung aller vorhandenen politischen Techniken zur Abwehr von Seuchen hin zu einem System der ›rationellen‹ Sicherung wider. Einer liberalen Regierungsrationallität, die ihre Wahrheit in einer bestimmten Ökonomie und einem Spiel der Kräfte und des Lebens der Bevölkerungen erkannte. Deren Ziel nicht in die Zähmung oder Unterdrückung, sondern in der Ermöglichung und Sicherung und die Verteidigung der Freiheit dieses Spiels lag.²¹⁰ »[L]a défense de [...] la vie économique des peuples!«²¹¹ Obwohl die gesamten, sich wiederholende Kritik und Reform der Konventionen auch vor 1893 diesem Muster der Rationalisierung folgten, gab es offenbar einen Moment, an dem man sich auf den Konferenzen so sehr annäherte, dass man von einem Modus des

209 [Barrère] CSI-11 1903, Procès-Verbaux, Séance N°1: S. 18.

210 [Proust] »[D]e faciliter la rapidité des communications«: CSI-11 1903, Procès-Verbaux, Séance N°1: S. 21.

211 [Santoliquido] Ebd.: S. 6.

Konflikts und der Kritik in einen Modus der Übersetzung und damit der Umsetzung der allgemein angenommen Rationalität übergehen konnte.

Die Annahme einer bestimmten Rationalität hinsichtlich der Seuchenprävention und der Vorbeugung von Choleraepidemien hing neben den materiellen ökonomisch-technischen Bedingungen auch an der Erfindung und Entwicklung politischer Technologien und Organisations- und Übersetzungsformen. Zunächst zirkulierten zwischen den Staaten verschiedene Entwürfe und Strategien im Umgang mit den sich verallgemeinernden Anforderungen von Gouvernementalität als Regierung des Lebens. Eine ebenso wichtige Voraussetzung für eine gemeinsame Vernunft, für einen übereinstimmenden Modus der Kalkulation einer Regierung war also die Annäherung hinsichtlich bestimmter Bedingungen für Akzeptierbarkeit einer guten Regierung und damit die Konstruktion eines gemeinsamen Ideals von Identität und Souveränität einer modernen, europäischen und liberalen Regierung. Mit Blick auf die CSIs lässt sich die Entwicklung einer Basis für internationale Einigung, für die Annahme einer mehr oder weniger gemeinsamen Regierungsrationallität hinsichtlich der Seuchenprävention, die schließlich die Bedingung für den Eintritt in die Phase des ›Erfolgs‹ der Konferenzen darstellte, nur vor diesem Hintergrund verstehen.

Ich möchte im folgenden Abschnitt zeigen, wie sich immer wieder eine bestimmte liberale Gouvernementalität in den Diskussionen der Konferenzen gegenüber anderen Verfahren der Gouvernementalität durchsetzen konnte. Diese Verfahren sind vor allem daraufhin zu beleuchten, inwiefern sie einen Machtzuwachs oder eine Macht Sicherung für Regierungen bedeuteten bzw. eine Entmachtung einer anderen Regierung nach sich ziehen konnten. Es handelte sich dabei um Machtmechanismen, die das Problem der Souveränität der Staaten, also die Begrenzung des Einflusses durch andere Staaten, was Zylberman als das ›westfälische‹ System bezeichnete, zu umgehen halfen.²¹² Es sind zugleich Verfahren der Gouvernementalität, die auf andere Bedingungen des Regierens und der Akzeptanz der Souveränität von Regierungen verweisen. Diese Verfahren funktionierten, indem sie die ›wahren‹ oder ›realen‹ Kriterien für eine Regierung umkodierten und als allgemeine Bedingungen der Akzeptierbarkeit von Macht reproduzierten. Außerdem sollen die Beispiele, die ich zeigen werde, die bisher etwas zu kurz gekommenen Konferenzen und Themen in den Blick rücken.

212 »[T]he history of governance of infectious disease threats from the mid-nineteenth century to the beginning of the twenty-first century evolved as a series of institutional arrangements: the International Health Regulations based on non-interference and disease control of the border; the WHO's vertical programs based on disease control or eradication at the source and expert guidance; and finally the fall of the classical system leading to a new, post-Westphalian regime standing beyond state centrism and national interest.« Zylberman: Civilizing the State: Borders, Weak States and International Health in Modern Europe, 2006: S. 34.

Information und Entscheidungsfreiheit

Die fünfte Konferenz in Washington im Jahr 1881 unterschied sich von den vier vorherigen dadurch, dass sie einen sehr viel internationaleren Charakter hatte. Zum ersten Mal waren Delegationen auch aus Übersee-Staaten wie auch mehrere südamerikanische Länder, Japan und Liberia zugegen. Die Konferenzsprache war ausnahmsweise nicht Französisch, sondern Englisch. Obwohl zusätzlich alle Protokolle auch ins Französische übersetzt wurden, war dies angesichts der Geflogenheiten der Diplomatie im 18. und 19. Jahrhundert eine Neuerung. Die USA waren Gastland und hatten ihre Einladungen in dem Interesse ausgesprochen, neben der Cholera auch die Verbreitung anderer Epidemien, wie etwa des Gelbfiebers, zu problematisieren. Das genaue Ziel der Konferenz sollte die Etablierung eines Benachrichtigungs- und Meldesystems für den Ausbruch von Seuchen in Staaten und Häfen werden. Durch dieses System sollte sowohl die Verbreitung der Seuchen, als auch unnötige Quarantäne und Zurückweisungen von Schiffen an Häfen auf Basis von Gerüchten oder Vorurteilen über deren mögliche Kontamination verhindert werden.²¹³

Der Vorteil des Systems der Benachrichtigung sollte darin bestehen, es den Staaten zu ermöglichen, anstelle von generellen Maßnahmen an ihren Häfen zielgerichtet und an einem speziellen Risiko ausgerichtet, ihre selbst gewählten Vorkehrungen zu treffen. Auf diese Weise sollte es möglich werden, die Kosten für aufwendige Maßnahmen zur Abwehr von Epidemien zu reduzieren. Langfristig würde das System durch den Abbau von »unnecessary and burdensome restrictions upon commerce«²¹⁴ auch dem Handel zugutekommen, da weniger unnötige Maßnahmen, wie z.B. Quarantänen, durchgeführt würden.²¹⁵ Häfen, Städte und Staaten sollten sich verpflichten, umgehend zu melden, wenn eine Epidemie ausgebrochen war und die Gefahr bestand, dass Schiffe, die ihre Häfen verließen, die Epidemien verbreiteten. Außerdem sollten allgemeine Informationen über die sanitären Zustände der Länder und Häfen in regelmäßigen Abständen über ein solches internationales System verbreitet werden.²¹⁶ Während die Begründungen dafür, dass alle Staaten das Benachrichtigungssystem einrichten und anerkennen sollten, zu Beginn der Konferenz eher einen moralischen Anstrich hatten²¹⁷, wurde im Laufe der Konferenz immer deutlicher, dass andere Mechanismen etabliert werden müssten, um die Funktionalität dieses Systems sicherzustellen. Anfangs war noch ein Widerspruch zwischen den ökonomischen Interessen und den moralischen Ansprüchen gesehen worden.²¹⁸ Später entwickelten die Teilnehmer der Konferenz schließlich Pläne, die genau dieses ökonomische Interesse selbst zum Regulator und Instrument der Rationalisierung des Systems machen sollten. Einen Großteil der Zeit stritten und verhandelten die Teilnehmer auf der Konferenz über die genauen Bedingungen dieses Benachrichtigungs- und Informationssystems. Warum sollte ein Staat bekanntgeben, dass sein Hafen möglicherweise

213 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°2: S. 18.

214 Ebd.: S. 18.

215 Vgl. ebd.: S. 16.

216 Vgl. ebd.: S. 9.

217 »[E]ach civilized nation would assume the responsibility of preventing the transmission of its epidemics into other countries«: Vgl. ebd.

218 Vgl. ebd.: S. 10.

infiziert ist? Welche Autoritäten in der jeweiligen Hafenstadt hätten die nötige Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit für die anderen Staaten, die sich auf die Zertifikate, Informationen und Nachrichten verlassen mussten? Wie ließe sich ein System etablieren und ein Mechanismus einsetzen, damit eine gegenseitige Sicherheit gewährleistet wäre? Die europäischen Mächte und die USA forderten, dass alle Staaten, die an diesem System teilnehmen würden, in regelmäßigen, kurzen Abständen Statistiken und Berichte über den gesundheitlichen Zustand und über die Morbidität und Mortalität hinsichtlich bestimmter Krankheiten in ihren Häfen und größeren Städten abliefern sollten.²¹⁹ Die Benachrichtigung über den gesundheitlichen Zustand der Bevölkerung in den größeren Städten und speziell den Hafenstädten musste, so insistierten u.a. die Delegationen Spaniens, Italiens, der USA und Deutschlands, außerdem bestimmten wissenschaftlichen Standards genügen. Die zusammengestellten Informationen müssten eine bestimmte einheitliche Form wahren und eine Anzahl von statistischen Entwicklungen der Sterblichkeit bezüglich bestimmter Krankheiten über einen längeren Zeitraum enthalten.²²⁰ Es wurde relativ schnell deutlich, dass zur Erbringung solcher Daten bestimmte Institutionen und Verwaltungsstrukturen erforderlich waren, die bei Weitem nicht alle Staaten aufweisen konnten. Auch grundsätzlich, stellten die Delegierten fest, mache es doch einen Unterschied, ob eine Epidemie in einem Staat mit einem gut ausgebauten sanitären System auftrete oder dort, wo die nötigen Maßnahmen zur Eindämmung der Krankheit überhaupt nicht getroffen werden konnten.²²¹

Es ist sehr offensichtlich, wie neben der formalen Anerkennung der Souveränität und Gleichheit der Regierungen ein solches System der Differenzierung von Regierungen und Ländern Teil der Entscheidungen der Konferenzen wurde und die Staaten damit innerhalb der internationalen Ordnung nach einem völlig anderen und parallelen Muster der Hierarchisierung zu Ungleichen machte. Der kanadische Delegierte Taché äußerte ebenfalls die Ansicht, dass das System nur umgesetzt werden könnte, wenn eine einheitliche Organisation der öffentlichen Gesundheit gegeben wäre: »the organization of an universal sanitary service«. Regierungen sollten durch den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung dazu verpflichtet werden, sanitäre Einrichtungen und Ausgaben zu akzeptieren »which they believe useless or impracticable on their own account«²²².

Während den Regierungen auf Basis der Anerkennung eines konstitutionellen Rechts, möglicherweise eines natürlichen oder göttlichen Rechts, Gleichheit, Souveränität und Unabhängigkeit bei der Regelung ihre inneren Angelegenheiten zuerkannt wurde, stand im Gegensatz dazu die faktische und praktische Ungleichheit der Staaten in Bezug auf ihre ›Regierungskompetenz‹ außer Frage. Nun konstatierte der Delegierte Italiens, de Camporeale,

219 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°3: S. 24f.

220 Vgl. [Cervera, Delegierter Spaniens] »It is desirable the governments be bound mutually to give all the necessary communications to each other as soon as a disease makes its appearance and disappearance.«: Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°4: S. 36, 40.

221 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°5: S. 32f.

222 Ebd.: S. 33.

»[I]t is evident that no government would be willing to assume an obligation which would not be reciprocal. The principal object of the Government of the United States in calling together this Conference is to establish a uniform and compulsory system of sanitary information, but the governments, in order to be able to give exact and trustworthy information, must be possessed of it, and should therefore engage themselves to obtain the data which alone can enable them to notify with exactness the other governments of the sanitary condition of their own country.«²²³

Hiermit wurde einerseits die Souveränität der Staaten bestätigt, andererseits konstatiert, sie seien ungleich. Als ungleich wurden sie auf der Ebene ihrer jeweiligen Regierung, der Rationalität ihrer Regierung, der Fähigkeit und des praktischen Erfolgs ihrer Regierung gesehen. Der Mangel ihrer Regierung machte sie praktisch zu Ungleichern und berechtigte zu einer Differenzierung und Abstufung des Rechts auf unabhängige Selbstregierung.²²⁴ Die Definitionsmacht war hier nicht gleich verteilt, sondern lag bei den Regierungen, die sich auf der praktischen und faktischen Ebene als »erfolgreicher« präsentierten. Ihnen blieb, aufgrund ihrer Stellung in dieser faktischen, materiellen und ökonomischen Asymmetrie, die Macht zu definieren, von welchem Risiko durch welches Land auszugehen sei. Es gab Länder in den Tropen, die aufgrund ihres bestimmten Klimas als verdächtiger und gefährlicher galten. Sie sollten vor allem die Orte sein, an denen Inspektionen durchgeführt wurden.²²⁵ Die von Anfang an vorhandene Aufteilung der Staaten auf der Konferenz in »Regionen der Gefahr« und »Handelsnationen«, die mit ihnen Handel trieben, wurde hier erst in aller Deutlichkeit sichtbar. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Erforschung von Krankheiten wie Gelbfieber in den Staaten am Golf von Mexiko durch europäische und nordamerikanische Wissenschaftler ohne Beanstandung hingenommen.²²⁶ Ein Eingriff, den, wie weiter oben erwähnt, Großbritannien, in der Frage der Entsendung einer wissenschaftlichen Untersuchungskommission in Indien, für eine untragbare Verletzung ihrer Souveränität erklärt hatte. Das Gleiche galt für die Erforschung der Pest im Nahen Osten und in der Türkei, die auch ohne Widerspruch akzeptiert wurden.²²⁷ Aber nicht nur das. Die als Gefahr für Europa und die Vereinigten Staaten betrachteten Länder sollten, um weniger als eine Gefahr gesehen zu werden, die politische Praxis der europäischen Länder im Bereich der Gesundheitspolitik übernehmen.

223 Ebd.: S. 37.

224 Hierzu hinterlässt (der britische Delegierte Archibald?), da er nicht anwesend sein kann, eine schriftliche Nachricht. Nachdem sich Großbritannien während der ganzen Konferenz relativ ruhig verhalten hat, reichte der britische Delegierte Archibald einen schriftlichen Kommentar ein: »I am willing, nevertheless, that it should be tried, experimentally, within certain geographical limits in those regions of the globe from whence there is the greatest danger of importing yellow fever or other dangerously contagious diseases. In the temperate zones the circumstances are exceptional and of rare occurrence, which would justify the burthens on commerce involved in the general application of the system, apart from the question of its efficiency.«: CSI-5, 1881, Protocol N°7: S. 101.

225 Vgl. [Der spanische Delegierte Jervera] ebd.: S. 110.

226 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°8: S. 140.

227 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°7: S. 115.

Um von diesen Staaten als glaubwürdig und weniger gefährlich angesehen zu werden und den Handel mit diesen Staaten aufrecht erhalten zu können, blieb ihnen auch nichts anderes übrig, als genau dies zu tun.²²⁸ Die Differenzierung, die zwischen den Staaten vorgenommen wurde, war aber auch eine Warnung: ›Wenn ihr eure Regierung nicht anpasst, rationalisiert und verbessert, werden wir Euch das Recht auf diese Regierung, diese Macht abnehmen müssen. Mehr noch, die Aberkennung dieser Freiheit und dieser Macht würde nicht einmal auf einer juristischen Ebene, etwa durch einer Deklaration oder einen Vertrag erfolgen, sondern durch die ›Macht der Dinge‹ selbst. Denn, wenn Ihr die sanitären Maßnahmen nicht anwendet, wenn Ihr unser Vertrauen in eure Maßnahmen und Zertifikate nicht gewinnt, dann werden sich die Schiffe, die von Euren Häfen zu uns kommen, zeitaufwändigen und kostspieligen Maßnahmen der Prävention unterziehen müssen. Die Passage wird für die Händler also zu teuer werden und Eure Staaten werden letztlich durch die ökonomischen Verluste einen höheren Preis bezahlen als durch die Einrichtung der von uns vorgeschlagenen sanitären Maßnahmen und Einrichtungen. Oder noch schlimmer, wir werden das Risiko mit Euch Handel zu treiben, insgesamt zu groß einschätzen und einstellen. Ihr seid also frei zu tun, was Ihr wollt. Kein Vertrag, kein Gesetz, keine militärische Macht wird Euch zwingen, nur die Dinge selbst, die Wirklichkeit wird Euch zwingen, Euch zu fügen.‹ Genau mit dieser Argumentation stellten Großbritannien, die USA und Frankreich sich gegen jede Verpflichtung, die die USA am Anfang der Konferenz von 1881 noch gefordert hatten. Die Ökonomie selbst, die Macht und die Gesetzte des Marktes allein sollten genügen. Damit wurde die Verbreitung einer bestimmten Gesundheitspolitik und Praxis der Kontrolle und Regulierung der Gesundheit der Bevölkerung über diesen ökonomischen Mechanismus eingeleitet. Der britische Delegierte Archibald konstatierte in seiner schriftlich der Konferenz zugereichten Notiz, dass die Beschlüsse der vorangegangenen Konferenzen, die ebenso hehren Zielen gefolgt seien, wenn überhaupt, dann nur von kaum mehr als einer Handvoll Staaten ratifiziert wurden.²²⁹ Er hielt daher die Durchsetzung eines solchen Systems, wie es die US-Amerikaner vorgeschlagen hatten, für unrealistisch.²³⁰ Archibald schlug vor, es bei einer Empfehlung zu belassen, was die Veröffentlichung der Berichte und Statistiken betraf.²³¹ Er zweifelte an der Effektivität des angedachten Systems besonders an der praktischen Umsetzung der Inspektion und Begutachtung der Schiffe vor ihrer Abfahrt.²³² Es könne erstens, so Archibald, wohl kaum ein so umfassendes Netz an Inspektoren zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sei es, zweitens, zu teuer, die Inspektionen zu finanzieren. Beide Gründe hätten bereits bei

228 »At the International Hygienic Congress, Turin, September 7, 1880, Dr. Fauvel spoke as follows: ›Each government, according to its convenience (in the East), following the example of the French Government, should create a corps of sanitary physicians whose members are to be sent to those countries from which pestilential diseases come, and the present supervision, increased in this manner, will give all the necessary guarantees of safety.‹«: Ebd.: S. 114.

229 Vgl. ebd.: S. 101f.

230 Der französische Delegierte Outrey stimmt ihm zu. Vgl. ebd.: S. 105.

231 Vgl. ebd.: S. 102.

232 Vgl. ebd.

der Abstimmung zu einer ambivalenten Zustimmung geführt. Die Umsetzung sei also nicht unbedingt zu erwarten. Folglich müssten die einzelnen Staaten ohnehin, um sicher zu gehen, weiterhin ihre eigenen Maßnahmen zur Abwehr der Seuchen durchführen.²³³ Archibald empfahl stattdessen die Verbesserung der hygienischen Zustände von Grund auf. Dies war seiner Meinung nach die Bedingung für einen geringeren Aufwand für Schutzmaßnahmen und der richtige Ansatzpunkt für Präventionen gegen die Entstehung und Verbreitung von Epidemien.²³⁴ Man wolle anstelle der vertraglichen, rechtlichen Verpflichtungen auch keine moralischen Pflichten mehr, wie sie der türkische Delegierte Aristarchi Bey vorgeschlagen hatte.²³⁵

Man konnte auf die Moral verzichten, denn die liberale Regierungstechnik setze auf den realen Zwang selbstregulativen Effekt der Ökonomie, um eine Anpassung an eine bestimmte (Selbst-)Regierungspraxis zu akzeptieren.²³⁶ Die Frage war nur, wo ein geeigneter Ansatzpunkt für diesen Mechanismus sein sollte. Der Vorschlag des Briten war, den Kapitän als Träger der liberalen Rationalität, sozusagen als rationale Instanz, als >Interessenssubjekt< einzusetzen, das in der Lage sein würde, auf Grundlage der Situation und der gegebenen Faktoren, eine möglichst rationelle Entscheidung zu treffen. Der Kapitän solle entscheiden, ob er sich ein Gutachten für sein Schiff erstellen lässt. Er könne das Risiko am Ankunftshafen abgewiesen oder unter Quarantäne gestellt zu werden mit dem Aufwand und den Kosten einer Inspektion und einer Zertifizierung abwägen. Er würde die Berechnungen durchführen unter Einbeziehung der hygienischen Zustände am Hafen bei seiner Abreise, ebenso wie dessen allgemeiner Ruf in dieser Hinsicht. Er würde die Auflagen und die Regelungen am Ankunftshafen, die Strenge der sanitären Regelungen dort einzuschätzen haben. Das eigene ökonomische Interesse sollte den Kapitän zum perfekten Relais der rationellsten aller Regelungen machen. Es handelt sich eben um dieses Subjekt, dass Foucault als ein Grundelement der liberalen Regierung identifiziert hat:

»Man wird also gewissermaßen am Kreuzpunkt zwischen dieser empirischen Konzeption des Interessenssubjekts und den Analysen der Ökonomen ein Subjekt definieren können, ein Subjekt, das Interessenssubjekt ist und dessen Handeln zugleich einen multiplikativen und vorteilhaften Wert durch die Intensivierung des Interesses haben wird, und das zeichnet den Homo oeconomicus aus.«²³⁷

Der Kapitän eines Handelsschiffs, von dem man annahm, dass er ökonomisch-rationale Entscheidungen treffen würde, wurde als Mittel der Rationalisierung von Sicherheitstechniken eingesetzt, die, wenn pauschal und universell durch die Regierungen festgelegt, im Einzelfall entweder zu restriktiv oder zu wenig restriktiv durchgeführt würden. Dies ist die Logik liberaler Gouvernementalität par excellence: Eine

233 Vgl. ebd.: S. 103f.

234 Vgl. ebd.: S. 105.

235 »On the other hand, if the matter were left optional, those governments will contract moral obligations, which will be of great weight not only with their own people, but to other nations also.«: CSI-5, 1881, Protocol N°4: S. 39.

236 Vgl. CSI-5, 1881, Protocol N°5: S. 49.

237 Foucault: Geschichte der Gouvernementalität II, 2004 [1978 – 1979]: S. 379.

Regierung, die, wie Foucault schreibt, das »Prinzip der Rationalisierung der Regierungskunst auf das rationale Verhalten der Regierten«²³⁸ stützt. »Diese Rationalität der Regierten soll als Regelungsprinzip für die Rationalität der Regierung dienen. Das scheint mir die liberale Rationalität zu charakterisieren [...].«²³⁹

Die liberale Gouvernementalität braucht kein spezifisch moralisches Subjekt. Im Gegenteil, sie braucht ein Subjekt, das möglichst nur nach seinen eigenen egoistischen Bedürfnissen handelt. Genau als ein solches Subjekt wird es nicht nur regierbar, sondern unter den Bedingungen kapitalistischer Ökonomie selbst zum Agenten, zum Überträger und Katalysator der liberalen Regierung. Die Macht der liberalen Regierung entfaltet sich gerade durch diese spezifische Freiheit, die sie schafft. Die Freiheit, der Staaten und der Kapitäne, sich keiner Vorschrift beugen zu müssen, wird durch den Markt als Technologie ein überaus effektives Mittel der Regulation werden.

»You must leave liberty of action to the captain, who is the best judge of his interest, and you must trust to him to put himself in accord with the authorities of the port where he wishes to go. These general observations apply with still more reason to those cases where the captain has only to consider the regulations of the country to which he is going.«²⁴⁰

Alle Regularien und Gesetze werden dann in der Praxis effektiv und am wenigsten repressiv sein, wenn sie in der Lage sind, diesen Mechanismus in Gang zu setzen: Das ist die Idee der liberalen Regierung. Die Subjekte, den Zwängen von Ökonomie, den Bedingungen des Überlebens, der Wirklichkeit oder einer angeblichen ›Natur‹ auszusetzen und mittels der Macht dieser Zwänge, als ihre Techniken und durch die daraus resultierende Rationalität jede einzelne Person zu regieren, macht die liberale Gouvernementalität aus. Die Strategie, die die britische Regierung als erste entwickelte bzw. zu der sie als erste Regierung in der Lage war, sie, die Strategie, innerhalb ihrer Regierungspraxis zu installieren und die sie innerhalb ihrer Armenpolitik, in ihrer Gesundheitspolitik, bei der Regierung ihrer ganzen nationalen Ökonomie einsetzte, funktionierte in dieser Weise. Die britischen Delegierten konnten durch den Erfolg ihrer liberalen Rationalität und Praxis des Regierens eine auf den Konferenzen und im Hinblick auf die Diskurse, eine deutliche Machtposition einnehmen.

Mit dem ›Erfolg‹ einer Regierung meine ich hier ihre Fähigkeit, sich unter Berücksichtigung einer Reihe von historischen Vorbedingungen und angesichts neuer Existenzbedingungen für Regierung zu reproduzieren, ihre Rationalität und Praxis in Einklang zu setzen, sich möglicherweise durch eine Abgrenzung gegenüber einer anderen Regierung, einer anderen Rationalität etc. als fortgeschritten zu inszenieren usw.

238 Ebd.: S. 428.

239 Ebd.

240 CSI-5, 1881, Protocol N°7: S. 106.

Hygiene und liberale Gouvernementalität auf den CSIs

Die mächtige Rolle, die Großbritannien so gut wie über den gesamten Zeitraum der CSIs im 19. Jahrhundert einnahm, lässt sich meiner Ansicht nach nicht nur auf seine generelle ökonomische Stärke und seine spezielle Rolle als größte europäische Handelsmacht zurückführen, gegen die die schwachen Mittel des Internationalismus und die anderen Mächte auf den Konferenzen nichts ausrichten konnten, wie z.B. Valeska Huber vermutet.²⁴¹ Alle Regierungen, nicht nur die britische, vertraten nationale und wirtschaftliche Interessen. Interessanter ist doch die Frage, welche Strategien die Staaten anwendeten, um die entsprechenden Bedingungen auf der Konferenz zu schaffen, durch die ihre Forderungen und Interessen akzeptierbar wurden. Oder die Frage: Auf welche vorhandenen Bedingungen und Rationalitäten ihre Strategien verweisen? Nicht nur, um die nationalen oder ökonomischen ›Interessen‹ ihrer Regierung zu befriedigen, sondern auch, um als Teilnehmende der Konferenz und als Regierung Macht zu gewinnen bzw. diese nicht zu verlieren. Damit meine ich auch die Macht, die an ein moralisch-diskursives Subjekt gekoppelt war, oder eine Souveränität und Legitimität, die an eine bestimmte Rationalität, an einen bestimmten Diskurs des ›vernünftigen‹ Regierens anknüpfte. Großbritannien war, meiner Meinung nach, aus verschiedenen Gründen in der Lage, eine Reihe solcher Diskurse zu beherrschen. Dies wurde auf den internationalen Gesundheitskonferenzen im 19. Jahrhundert mehr als deutlich.

Großbritannien nahm von Anfang an eine besondere Rolle auf den Konferenzen ein und präsentierte sich als große Fürsprecherin der hygienischen Maßnahmen, auch nachdem diese ihr Image als ›liberales‹ Gegenmodell zur ›despotischen‹ Quarantäne eingebüßt hatten. Der Einfluss der britischen Delegationen an der Rationalisierung der Quarantäne, ihrer Integration bis Auflösung in ein weiter gefasstes Repertoire sanitärer Techniken ist erheblich. Die Vertreter Großbritanniens wurden nie müde, die ›Erfolge‹ ihrer Regierung auf diesem Gebiet in Form von Berichten und Statistiken den anderen Konferenzteilnehmer vorzulegen.²⁴²

»[L']amélioration générale de l'état sanitaire a eu également pour conséquence d'amener une diminution dans le chiffre ordinaire de la mortalité, – de sorte que, d'après les calculs de M. Monod, le savant Directeur de l'Hygiène publique de France, nous sommes parvenus à sauver près de neuf cent mille personnes entre les années 1880 et 1889.«²⁴³

Die Betrachtung einiger Diskussionen der späteren Konferenzen sollen im Folgenden dazu dienen, diese Rolle Großbritanniens zu veranschaulichen.

Die anderen Delegierten erkannten, wie schon gesagt an, dass Großbritannien herausragende ›Erfolge‹ durch seine sanitäre Politik erzielt hatte. Diese hatten es vor

241 »[T]he European powers did not succeed in counterbalancing British dominance through the weak apparatus of internationalism.« Huber: The unification of the globe by disease?, 2006: S. 466.

242 »C'est surtout à l'application efficace des mesures sanitaires que nous attachons la plus haute importance.«: CSI-1, 1852 [1851], Séance N°14: S. 290. Vgl. die vorgelegten Statistiken, »résultat des mesures d'assainissement prises aux Indes«: Ebd.: S. 291.

243 [Thorne, Thorne]: CSI-8, 1893, Protocole N°4: S. 50.

allem durch die gesenkte Sterblichkeitsrate und keinem einzigen epidemischen Cholera-Ausbruch nach 1866/67 in Großbritannien bewiesen.²⁴⁴ In den Konferenzen der 1890er Jahre wurde aber, neben der Anerkennung, unter den anderen Konferenzteilnehmern auch eine gewisse Resignation gegenüber dieser permanenten Inszenierung der Briten sichtbar. Die Konferenzteilnehmer appellierte an Großbritannien, seine ablehnende Haltung gegenüber strikteren sanitären Maßnahmen an europäischen Häfen und am Suez zu lockern. Sie verlangten dies von Großbritannien gewissermaßen aus Rücksichtnahme auf die Staaten, die es mit ihren sanitären Verbesserungen noch nicht so weit gebracht hatten. Großbritannien konnte sich kompromissbereit zeigen, forderte auf der anderen Seite aber Sonderrechte für seine aus Indien kommenden Schiffe und Ausnahmeregelungen, wie etwa die freie Passage des Suezkanals ihrer mit Cholera infizierten Schiffe. Freie Passage bedeutete: Durchfahrt ohne jegliche sanitäre Inspektion und Maßnahme. *Passage en quarantaine* nannte man es, wenn die Schiffe ohne Halt das Mittelmeer durchqueren und nirgendwo Kontakt mit anderen Schiffen oder Häfen haben sollten, bis sie einen Hafen auf den britischen Inseln erreichten. Dass die Dauer der Fahrt selbst als eine Art der Quarantäne angesehen werden konnte, war dabei nicht neu, aber auch nur eine von vielen Begründungen, die die britischen Delegierten zur Durchsetzung dieser Sonderregelung anführten. Eine andere war, dass die Lazarette am Suez und in Ägypten so schlecht ausgestattet seien, dass ein Versuch, die Kranken dorthin zu bringen, die Gefahr einer Verbreitung der Krankheit in Ägypten oder unter den Passagieren anderer Schiffe vergrößern würde. In Großbritannien angekommen, sah man sich in der Lage, sollte die Cholera immer noch an Bord des Schiffes grassieren, ihr durch sanitäre Maßnahmen, eigene Lazarette etc. Herr zu werden.²⁴⁵ Auf den Vorwurf, eine Sonderregelung für britische Schiffe zu deklarieren, antworteten die britischen Delegierten, jedes Land könne das gleiche Recht für seine Schiffe in Anspruch nehmen, wenn es in der Lage sei und beweisen könne, bei Ankunft infizierter Schiffe an ihren Häfen eine Epidemie sicher vermeiden zu können.²⁴⁶ Tatsächlich wurde die *passage en quarantaine* in den folgenden Jahren von immer mehr Staaten entgegen der Beschlüsse der Konferenz von 1885, deren Teilnehmende sich in dieser Sache noch mehrheitlich gegen Großbritannien gestellt hatten, angewendet. So stellte der österreichische Delegierte 1892 fest: »le passage en quarantaine est devenu la règle«²⁴⁷. Österreich-Ungarn und Großbritannien schlossen im Juli 1891 sogar ein bilaterales Abkommen, das sog. *Protocole Anglo-Austro-Hongrois* über dieses Vorgehen am Suez ab, das schließlich als ultimativer Auslöser für die Einberufung der Konferenz von 1892 in Wien gesehen werden kann. Der österreichische Delegierte Kuefstein, schlug dort vor, das *Protocole Anglo-Austro-Hongrois*, angesichts der realen Anwendung der (»passage en quarantaine [...] à l'état de choses actuel«²⁴⁸), zur Grundlage einer internationalen Übereinkunft zu machen.²⁴⁹ Es sei schlicht ein Fakt, dass es seit 1868 keine Cholera-Epidemie

244 Ebd.: S. 49.

245 CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°8: S. 171.

246 Vgl. [Proust rückblickend auf die Konferenz 1885] CSI-7, 1892, Protocole N°2: S. 22.

247 Vgl. [Kuefstein] CSI-7, 1892, Protocole N°4: S. 111.

248 Ebd.: S. 111.

249 Vgl. ebd.: S. 110.

mehr in Großbritannien gegeben habe. Kein Schiff, das seitdem die britischen Inseln ansteuerte, habe die Cholera dorthin gebracht: »[p]armi les bateaux à destination de l'Angleterre aucun n'a apporté le choléra en Angleterre.«²⁵⁰ Der britische Delegierte Lowther bestätigte: »Nous sommes prêts à donner toute sécurité, à prendre toutes les précautions, et nous disons que, dans ces conditions, le passage, même des navires infectés, n'est nullement dangereux.«²⁵¹ Lowther antwortete auf den Protest der Franzosen, die eine einheitliche Regelung der Inspektion am Suez verlangten:

»Le Gouvernement français avait parfaitement le droit de prendre les mesures qu'il a adoptées. Le Gouvernement anglais revendique même ce droit pour tous les Gouvernements. Il nous suffit que les bâtiments passent le canal. Ensuite que chacun, chez soi, fasse ce que bon lui semble.«²⁵²

Trotz des Protests, vor allem der französischen Delegation, setzte sich Großbritannien erneut durch.

Auch als auf der Konferenz zwei Jahre später, 1894, über die Frage diskutiert wurde, ob Indien zu den ›gefährlichen‹ Staaten gezählt werden solle, löste dies eine heftige Abwehrreaktion der Briten aus. Auf der einen Seite in diesem Streit befanden sich vor allem die Vertreter Britisch-Indiens und Großbritanniens. Auf der anderen Seite befand sich vor allem Frankreich und an seiner Seite noch eine Reihe anderer Mittelmeer-Anreinerstaaten.²⁵³ Die britische Delegation hatte 1885 die Kategorisierung Indiens als Ort des Ursprungs (*foyer*) der Cholera zurückgewiesen und zum großen Ärger der französischen Delegation gefordert, für ihre aus Indien kommenden Schiffe grundsätzlich die Zertifizierung des »patent nette« (rein), welches die freie Passage erlaubte, zu erhalten.²⁵⁴ Immer wieder verwiesen die britischen Delegierten auf die Fortschritte der Assanierung, die man in Indien durch sanitäre Maßnahmen erzielt habe und die strenge hygienische Aufsicht auf den Schiffen sowie in den indischen Häfen, die sie zu dieser Forderung berechtigten.²⁵⁵ Auch hier begründete Großbritannien seine Sonderrolle mit den praktischen Erfolgen, die sie durch sanitäre Maßnahmen erzielt hätten.²⁵⁶ Die anderen Delegierten hatten faktisch keine bessere Begründungen zur Hand, um Großbritannien unter den gegebenen Bedingungen der Akzeptierbarkeit von Regierung und Macht zu schwächen. Ihr Verweis auf die Notwendigkeit bestimmter restriktiverer Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Gesundheit in Europa unterlag angesichts der britischen Bezeugungen, seit den 40er Jahren trotz reger Handelskontakte mit Indien und Übersee jegliche Quarantäne in Großbritannien abgeschafft zu haben.

250 Ebd.: S. 112.

251 CSI-7, 1892, Protocole N°9: S. 169.

252 CSI-7, 1892, Protocole N°4: S. 116.

253 Der Konflikt zog sich ab 1866 über mehrere Konferenzen bis 1894 hin: Vgl. CSI-9, 1894, Procès-Verbaux, Séance N°6: S. 195.

254 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°8: S. 170f.

255 Diese Position wurde von Indien und Großbritannien auch auf weiteren Konferenzen nicht ablegt. Vgl. z.B. [Cunningham] CSI-9, 1894, Procès-Verbaux, Séance N°2: S. 53.

256 Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°14: S. 293f

»Les bâtiments anglais à destination d'un port du Royaume-Uni, infectés ou non, seront libres de passer le canal de Suez en quarantaine. De sorte qu'il semble qu'il ne s'agit que des intérêts du commerce.«²⁵⁷

Auch der gelegentlich gemachte Vorwurf, die Briten würden ökonomische Interessen denen der öffentlichen Gesundheit vorziehen, konnten angesichts der praktischen Erfolge der britischen Regierung und ihrer Überlegenheit, die gerade darin bestand, den Widerspruch von ökonomischen und gesundheitspolitischen Interessen scheinbar »aufgehoben« zu haben, nur wenig Wirkung entfalten.²⁵⁸ Schon Sutherland, der im Auftrag des *Government Board of Health* 1848 einen umfassenden Bericht über die Choleraepidemie anfertigte, hatte sein sanitäres Regierungsprogramm nicht als eine Art Kompromiss zwischen den Interessen der Ökonomie und öffentlichen Gesundheit präsentiert, sondern als die schlicht beste Regierung der Gesundheit.²⁵⁹ Auch Peter Baldwin bemerkt, dass Großbritannien seine sanitäre Politik und seinen positiven Bezug auf Hygiene nicht einfach nur vorschob, um gemäß ihren rein ökonomischen Interessen die Quarantäne zu lockern. Sanitäre Politik war integraler Bestandteil ihrer liberalen Regierungspraxis und nichts dem Entgegengesetztes.²⁶⁰ Außerdem fordert Großbritannien nie ein wirkliches Sonderrecht, sondern lediglich die Anerkennung des ‚Faktischen‘ und die Freiheit, entsprechend dieser unterschiedlichen Bedingungen und Möglichkeiten ihrer Regierung agieren zu können.²⁶¹ Das bedeutet, dass Großbritannien sich nach dem Scheitern seiner Forderungen auf der Konferenz 1885 einfach entzog, was nur eine andere Form der Demonstration von Macht entsprach.²⁶² Bemerkenswert ist aber nicht nur, dass Großbritannien als Agentin der hygienischen Maßnahmen und der sanitaristischen Doktrin zu derartigen Machtäußerungen fähig war, sondern dass der Bezug auf Hygiene selbst zu einer allgemeineren Bedingung von Macht und Regierung wurde. Denn der Verweis auf die Überlegenheit einer Regierung, die nach den Maßgaben der Hygiene handelte, wurde erstens von allen Delegierten anerkannt und zweitens bei weitem nicht nur auf Großbritannien bezogen. Der Erfolg im Bereich sanitärer Maßnahmen in den Städten, der Assanierung und der Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser verschaffte jeder Regierung, nicht nur der Britischen, auf den Konferenzen eine Position moralischer und politischer Überlegenheit. Diese Position bedeutete, was die Äußerungen, Forderungen, sowie was die Möglichkeiten des Entzugs der Kooperationsbereitschaft auf den Konferenzen betraf, einen realen Machtgewinn. Großbritannien entzog sich regelmäßig nicht nur den Abstimmungen, sondern teilweise auch den Diskussionen und nahm gleichzeitig eine wartende und erwartende Haltung ein. Als hielte man sich zurück

257 [Proust] CSI-7, 1892, Protocole N°2: S. 22.

258 Siehe z.B. die Argumentation von Semmola. Vgl. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°8: S. 173.

259 Vgl. [Sutherland] CSI-1, 1852 [1851], Séance N°9: S. 3.

260 Vgl. Baldwin: *Contagion and the State in Europe 1830 – 1930*, 1999: S. 209.

261 Vgl. z.B. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°8: S. 181.

262 »More decisive than the question of who had the power to voice their interests at these conferences was therefore that of who had the power simply to refuse to cooperate.«: Huber: *The unification of the globe by disease?*, 2006: S. 466.

und wartete bis die anderen Delegierten endlich eine andere ›fortschrittlichere‹ Überlegung und Erkenntnis als Grundlage der Debatte anerkennen würden.²⁶³

Die ganze Welt – Der internationalistische Traum der Sanitaristen

Die Doktrin der sanitaristischen Epidemiologie richtete sich auf eine universelle Weise auf die Fragen: ›Wie regieren?‹, ›Wie regulieren?‹ Die ganze Aufmerksamkeit der Sanitaristen zielte auf Probleme der Regierung von Gesundheit in einem ökonomisch geordneten sozialen Raum. Verfahren und Kriterien für die Rationalität der Regierung richteten sich an dem Ziel einer möglichst effektiven und funktionalen Regulierung der Gesundheit in einem solchen Raum aus. Nach der sanitaristischen Logik musste eine Regierung nichts weiter tun, als sich an der Wirklichkeit und den natürlichen oder ökonomischen Bedingungen der Existenz einer Gesellschaft oder auch einer Epidemie ausrichten. Auf diese Weise beanspruchten die Sanitaristen Universalität für die Techniken ihrer Regierung: »[E]n hygiène tous les moyens ont un certain caractère d'universalité.«²⁶⁴ Was im disziplinär-medizinischen Sinne der Wahrheit entsprach, war sekundär. Das Wissen der Sanitaristen ging zunächst einmal, genau wie das Wissen der Hygiene, nicht in die Tiefe, drang nicht wie der ärztliche Blick in den Körper des Kranken ein, sondern akkumulierte Wissen über alle möglichen Bedingungen und Faktoren mit Einfluss auf das menschliche Leben, an der Oberfläche des Sichtbaren und Zählbaren. Ihr Gebiet war die Ökonomie, die Architektur ebenso wie die Meteorologie, die Biologie und die Medizin. Die Konzentration der Hygiene in Frankreich auf die Umwelt und die Herstellung des Zusammenhangs sozialer Verhältnisse und Gesundheit einer Bevölkerung wie bei der Sozialmedizin in Deutschland und der »médecin social« in Frankreich: All das bildete den gleichen Ausgangspunkt für die Überführung der alten Lehre und der Praxis der Hygiene in die Rationalität einer modernen Regierung des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung, wenn möglich sogar einer Weltbevölkerung. In Frankreich fehlte es bei weitem nicht an einer ausgeprägten Entwicklung der Hygiene als Wissenschaft. Kaum in einem anderen Land wurde so viel und so umfangreich über das Problem der Hygiene und die Notwendigkeit entsprechender Maßnahmen publiziert. Der Rechtsmediziner Paul Brouardel beschäftigte sich mit der Ätiologie von Krankheiten und Epidemien zur Verbesserung der Maßnahmen der *hygiène publique*. Adrien Proust arbeitete sogar an dem Konzept einer »police sanitaire extérieure«.²⁶⁵ Was immer auch die rechtlichen Beschränkungen in Frankreich oder die Schwächen dieser einzelnen Konzepte waren, bis Ende des 19. Jahrhunderts ließen die Umsetzun-

263 Vgl. z.B. CSI-6, 1885, Procès-Verbaux, Commission Technique, N°14: S. 293f.

264 Rapport: Sur les mesures d'hygiène à prendre pour la préservation contre le Choléra Asiatique; fait au nom d'une Commission composée de MM. Gomes, Goodeve, Lenz, Millingen, Monlau, Mühlig et Spadaro (médecins). et de MM. Keun, Malkom-Khan, Segovia et Vetsera (diplomates): Annexe (2): Vgl. CSI-3, 1866, Séance N°24: S. 2.

265 Vgl. Martin, A.-J.: Rapport sur l'Exposition d'hygiène urbaine: in: SMP, 9.1886, S. 220 – 225: S. 221. Vgl. auch: Ministère de l'agriculture et du commerce: Services sanitaires extérieurs, 1881. Vgl. Proust: L'Orientation nouvelle de la politique sanitaire, 1896.

gen auf sich warten.²⁶⁶ Das Vorweisen einer funktionierenden Praxis hatte auf den Konferenzen, der Rationalität der Hygiene und der liberalen Logik zufolge, weit größere Bedeutung als wissenschaftliche und politische Theorien.

Aus Gründen, die ich in den vorangegangenen Kapiteln versucht habe deutlich zu machen, waren die Bedingungen in Großbritannien vor dem Hintergrund der Geschichte protestantischer Selbstpraxis, realistischer, utilitaristischer und materialistischer Strömungen der Philosophie, dem Einfluss der Liberalen und Nationalökonomien, der fortgeschrittenen Industrialisierung und einem dezentralen Regierungssystem begünstigend für die Herausbildung der sanitären Bewegung und die relativ schnelle praktische und rechtliche Umsetzung einer Reihe von Reformen und sanitären Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund gelang es der britischen Regierung der Rationalität moderner Regierung neue Kriterien aufzuerlegen. In Abgrenzung von Polizeipraktiken des kontinentalen Europas und in Ablehnung von »spekulativer« politischer Philosophie und wissenschaftlicher Theorie, gründete sie die Verfahren der Gouvernementalität nicht auf eine »theoretische Wahrheit«. Strenger – im Sinne der Tradition der Hygiene –, wurde die Rationalität der Regierung an der Erfahrung und im praktischen Erfolg ihrer Maßnahmen deutlich. Die Verknüpfung von Effektivität, Rationalität und Freiheit bedeutete im Umkehrschluss, dass die Ineffektivität einer Regierung Zeichen ihrer Irrationalität und damit auf alte illegitime, despotische Herrschaftspraxis hinwies. Die liberale Regierung trägt dieses Moment der Abgrenzung bis heute in sich. Die Inszenierung der britischen Regierung als wirklich »liberal« und »rational« hat ihre Wirkung auf den Konferenzen nicht verfehlt. Die offene Kalkulation der liberalen Regierung, unter Einbeziehung immer neuer Faktoren, neuem Wissen und neuer Kenntnisse und damit die Ausweitung ihrer Regierung, demonstrierte paradoxe Weise die Anerkennung ihrer eigenen Grenzen als Grenzen der Erkenntnis und damit ihre Liberalität als das Gegenmodell zu einer willkürlichen Herrschaft. Ihre Begrenzung bestand nicht gegenüber der Freiheit der Individuen. Sie zeigte sich stattdessen einerseits in ihrer Fähigkeit zur umfassenden Kenntnis einer unendlich komplexen nach natürlichen Gesetzmäßigkeiten regulierten Interaktionen von Kräften und andererseits begrenzt durch die Grenze eines Nutzens und der Effizienz, die sie durch ihre Maßnahmen erwirken konnte. Die Konsequenz aus dieser Begrenztheit bedeutet für die liberale Regierung jedoch nicht ein »Weniger-regieren«, sondern ein »Besser-regieren«. Im Grunde genommen ist es sogar ein »Mehr« an Regierung, denn jede einzelne Maßnahme wird mit größter Wirksamkeit durchgeführt. Überall dort, wo die Regierung nicht eingreift, ist die Regierung doch völlig darüber im Bilde, wie sie mit einem gezielten und effektiven Handgriff alle Bewegungen stoppen und alle Kräfte ersticken kann, die sie zuvor mit Hilfe des Marktes und anderer Techniken in Gang gehalten und als Freiheiten vollzogen hat. Diese Eigenschaft der liberalen Gouvernementalität hat auch Foucault ausdrücklich betont.²⁶⁷

Die liberale Regierung muss, um ihre Regierung zu rationalisieren, um effektiver zu sein und nicht »unnötig« zu regieren, eine Unmenge an Differenzierungen nach

266 »En France, ce qui manque le plus à un tel pont de vue, c'est assurément l'application des découvertes et des enseignements de nos hygiénistes.« Martin, A.-J.: Rapport sur l'Exposition d'hygiène urbaine: in: SMP, 9.1886, S. 220 – 225: S. 221.

267 Vgl. Foucault: Geschichte der Gouvernementalität I, 2004 [1977 – 1978]: S. 98.

dem Kriterium der optimalen Regierbarkeit des jeweiligen Problems und der für jedes Problem geeigneten Techniken vornehmen. Darin besteht das Potenzial, auf das sie ihre Universalität begründet. Sie kann theoretisch alles regieren, weil sie sich nach den jeweiligen Eigenschaften der Regierbarkeit von verschiedenen Menschen, Krankheiten, Regionen etc., die sie sorgfältig unterscheidet, richtet. Sie regiert mehr, indem sie mit einem unendlichen Repertoire völlig unterschiedlicher Techniken aufwartet, dem sich wirklich kaum noch etwas entziehen kann. Aus diesem Grund interessieren sich die Sanitaristen nicht für die medizinischen Klassifizierungen, sondern konzentrieren sich auf Kategorien, wie epidemische, ansteckende, heilbare und vermeidbare Krankheiten.

Die Ungleichheit stellt für diese Regierung kein ›Problem‹ dar. Die Unterschiede zwischen den zu regierenden Bevölkerungen der einzelnen europäischen Länder hatte Sutherland 1851 ohne Protest hingenommen.²⁶⁸ Auch gegenüber den ›Besonderheiten‹ der ›orientalischen Bevölkerungen‹ nahmen die britischen Delegierten eine akzeptierende Haltung ein. Die Sanitaristen stellten die Frage nach der Differenz zu den europäischen Bevölkerungen in einer Weise, die über die Abgrenzung zu Europa und europäischen Regierungsformen weit hinausging. Ihre Unterscheidung geschah auf die Frage aller möglichen Regierbarkeit hin. Die Besonderheit an dem Charakter der Universalität der von den Sanitaristen propagierten liberalen Regierungsrationali-tät bestand, wie schon eben bemerkt, darin, vom Prinzip her allgemein und in der Praxis aber an die spezifischen Eigenschaften eines Ortes, einer Krankheit, einer Bevölkerung angepasst zu sein. Ihre Liberalität lag nicht in einer grundsätzlichen Ver-ringerung des Einsatzes von Repression, sondern der Anwendung einer bestimmten Rationalität zur Unterscheidung wann und wo die Freiheit eingeschränkt oder aufge-hoben und wann und wo sie abgesichert und hergestellt werden müsste. Es war also auch ein Widerspruch für die britische Regierung, wenn sie teilweise und an man-chen Orten sehr rigide und repressive Maßnahmen anwandte.²⁶⁹

Die Universalität des Ansatzes der Sanitaristen bestand nicht darin, auf dem We-ge eines vereinheitlichten Wissens, oder einer medizinischen ermittelten Wahrheit der Cholera die Grundlage für eine gemeinsame, gleiche und dadurch gerechte Rege-lung zu schaffen. Diese Art des Zusammenhangs, wie er unter anderem in der an-fänglichen Rechtfertigung der Quarantäne über die Inkubationszeit der jeweiligen Krankheit bestand, wurde von den Sanitaristen abgelehnt. Er sei zu eng und nehme zu wenig Rücksicht auf andere Faktoren und Bedingungen. Der Universalitätsan-spruch der liberalen Regierung, die ich als Basis der sanitären Bewegung in Großbri-tannien verstehe, beruhte auf ihren Verfahren, Wissen zu verarbeiten und zu erfor-dern, auf ihren Modus der Kalkulationen über das Maß, den Zeitpunkt und den Ort restriktiver und stimulierender Techniken anzustellen, um eine möglichst effektive Regierung zu gewährleisten. Woran anders, als durch Statistiken, sollte diese ›Effek-tivität‹ gemessen werden? Aus diesem Grund war das Verhältnis der Sanitaristen zu den Konventionen und Beschlüssen, als auch zu dem Streben nach Einheitlichkeit auf den internationalen Konferenzen gespalten. Sie befürworteten die Verallgemeine-

268 Vgl. CSI-1, 1852 [1851], Séance N°11: S. 5.

269 Vgl. [Vingard] Société de Médecine: Discussion sur police sanitaire internationale: in: SMP, 12.1889, S. 9 – 27: S. 21: S. 21.

rung einer auf die Praxis gerichteten liberalen Rationalität, aber stellten sich gegen die Verallgemeinerung von konkreten Maßnahmen, Techniken, politischen Programmen oder der Theorien auf denen diese gründeten.