

Schriften zum Internationalen Recht

---

Band 50

# Das „Goldene Tor“

Die Entwicklung des Einwanderungsrechts der USA

Von

Michael Bass



Duncker & Humblot · Berlin

***Michael Bass* · Das „Goldene Tor“**

# **Schriften zum Internationalen Recht**

**Band 50**

# Das „Goldene Tor“

Die Entwicklung des Einwanderungsrechts der USA

Von

Dr. Michael Bass, LL.M.



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Bass, Michael:**

Das „goldene Tor“: die Entwicklung des Einwanderungsrechts  
der USA / von Michael Bass. – Berlin: Duncker und Humblot,  
1990

(Schriften zum Internationalen Recht; Bd. 50)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1988/89

ISBN 3-428-06913-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Alb. Sayffaerth – E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-7646

ISBN 3-428-06913-7

Diese Arbeit hat im Wintersemester 1988/89 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, als Dissertation vorgelegen.

Mein Dank gilt dort Herrn Prof. Dr. Michael Bothe für die Ermutigung zu diesem Thema und die Betreuung der Arbeit sowie Herrn Prof. T. Alexander Aleinikoff, University of Michigan, für seine lehrreiche „Immigration Law“-Vorlesung und anregende Diskussionen.

Die Arbeit ist meinen Eltern in Dankbarkeit gewidmet.

Berlin, im Januar 1989

Michael Bass



## THE NEW COLOSSUS

Not like the brazen giant of Greek fame,  
With conquering limbs astride from land to land;  
Here at our sea-washed, sunset gates shall stand  
A mighty woman with a torch, whose flame  
Is the imprisoned lightning, and her name  
Mother of Exiles. From her beacon hand  
Glows world-wide welcome; her mild eyes command  
The air-bridged harbor that twin cities frame.  
"Keep ancient lands, your storied pomp!" cries she  
With silent lips. "Give me your tired, your poor,  
Your huddled masses yearning to breathe free,  
The wretched refuse of your teeming shore.  
Send these, the homeless, tempest-tost to me,  
I lift my lamp beside the golden door!"

Emma Lazarus, 1883

Das Gedicht befindet sich seit 1903  
auf einer Bronze-Tafel am Sockel der  
Freiheitsstatue im New Yorker Hafen.

"The bosom of America is open to receive not only the opulent and respectable stranger but the oppressed and persecuted of all nations and religions; whom we shall welcome to a participation of all our rights and privileges, if by decency and propriety of conduct they appear to merit the enjoyment."

George Washington, 1783

"I again submit to your consideration the expediency of establishing a system for the encouragement of immigration. Although this source of national wealth and strength is again flowing with greater freedom than for several years before the insurrection occurred, there is still a great deficiency of laborers in every field of industry, especially in agriculture and our mines, as well as of iron and coal, as of the precious metals.

While the demand for labor is thus increased here, tens of thousands of persons, destitute of remunerative occupation, are thronging our foreign consulates, and offering to emigrate to the United States, if essential, but very cheap assistance can be afforded them."

Abraham Lincoln, 1863



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen und Begriffe	14
Zeitschriften	17
Numerierungsvergleich INA – U.S.C.	19
I. Einleitung	21
II. Die Kolonialzeit	26
III. Die amerikanische Verfassung und die Verteilung der Kompetenz in Einwanderungsfragen	32
a) Die Alien & Sedition Acts 1798	32
b) Der Supreme Court klärt die Fronten	36
c) Eine neue Doktrin	42
IV. Der Beginn der Entwicklung von Einwanderungsverboten (Qualitative Regelungen)	44
a) Das Problem der Definition	44
b) Die ersten <i>exclusion acts</i> – die Gesetze von 1875 und 1882	45
c) Der Beginn der chinesischen Einwanderung	47
d) Die Chinese Exclusion Laws	49
e) Die Chinese Exclusion Laws in der Rechtsprechung	51
f) Die Contract Labor Laws – die Gesetze von 1885 - 1891	53
V. Bemühungen um weitere Einwanderungsbeschränkungen	55
a) Die 80er Jahre – Beginn eines Bewußtseinswandels	55
b) Die 90er Jahre	58
aa) Die Unterstützung für Restriktionen wächst	58
bb) Die „Neue Immigration“	59
c) Gesetzesinitiativen	61
d) Die Jahrhundertwende – offener Rassismus entwickelt sich	63
e) Analphabeten: <i>literacy test</i> und <i>Americanization movement</i>	65
VI. Eine einschneidende Ergänzung – „National Origins Quota“ (Quantitative Beschränkungen)	68
a) Der Weg zum Notprogramm von 1921	68
b) Der National Origins Act 1924 (auch genannt: Johnson-Reed Act oder Immigration Act of 1924)	74
c) Japanese exclusion	77

VII. Entwicklungen der Gegenwart	84
a) Der Immigration & Nationality Act 1952 (McCarran-Walter Act)	84
b) Auswirkungen des Gesetzes	87
c) Der INA Amendment Act von 1965	88
d) Auswirkungen	91
e) Die Gesetzgebung 1976 und 1978	92
f) Der INA Amendment Act 1981	92
g) Jüngste Entwicklungen	93
VIII. Von „Delayed Exclusion“ zu echter „Deportation“	102
a) Der Weg zu <i>Bugajewitz v. Adams</i>	102
b) Die Gesetze 1917 bis 1920	106
c) Die Palmer Raids 1919 - 1920	108
d) <i>Kessler v. Strecker</i> und der <i>Alien Registration Act</i>	110
e) Ausweisungsgründe	110
f) Verfassungsmäßigkeit der <i>deportation</i> und Schutz vor Diskriminierung	111
aa) 5th Amendment / 14th Amendment	112
(1) due process clause	112
(2) Verhältnismäßigkeit (als Unterfall von due process)	114
(3) equal protection of the laws	115
α) einwanderungsrechtlich	115
β) Exkurs: Die Bedeutung von equal protection außerhalb des Bereichs der Ausweisung	117
αα) in den Einzelstaaten	117
ββ) auf Bundesebene	120
bb) ex post facto clause (Rückwirkungsverbot)	121
cc) cruel and unusual punishment / double jeopardy	122
dd) Meinungsfreiheit (1st Amendment)	122
g) Kritikpunkte	123
aa) statute of limitations (Verjährung)	123
bb) Rückwirkung	124
cc) „Technische Verletzungen“	124
dd) Geringfügige Verfehlungen	125
ee) Kriminelle Handlungen	125
ff) Die re-entry-Doktrin	125
IX. „Einreise“ als Anknüpfungspunkt für materiell- und verfahrensrechtliche Konsequenzen	126
a) entry	127
b) Die re-entry-Doktrin	129
X. Verwaltungszuständigkeiten und Grundzüge des Verfahrens	136
a) Die Entwicklung der Einwanderungsverwaltung	136

b) Gegenwärtige Aufgabenverteilung innerhalb der Administration . . . . .	137
c) Die Stellung des INS im gewaltenteiligen System . . . . .	139
aa) Allgemein . . . . .	139
bb) Die Special Inquiry Officers . . . . .	143
cc) Das Board of Immigration Appeals . . . . .	146
XI. Das Deportationsverfahren – Unterschiede zur Exclusion . . . . .	149
a) due process of law . . . . .	149
b) Verfahrensmerkmale . . . . .	154
aa) Bekanntgabe der Vorwürfe . . . . .	154
bb) right to counsel . . . . .	154
cc) Beweislast . . . . .	155
dd) Beweisintensität . . . . .	156
ee) Protokoll . . . . .	156
ff) Ausreiseland . . . . .	156
c) Absehung von der Deportation . . . . .	157
aa) voluntary departure (sec. 242 (b), 244 (e) INA) . . . . .	157
bb) suspension of deportation (sec. 244 INA) . . . . .	158
cc) Verfolgungsermessen, „deferred action“ . . . . .	160
dd) adjustment of status (sec. 245 INA) . . . . .	161
ee) waiver von Einreise-Verbotsgründen . . . . .	162
ff) extended voluntary departure (EVD) . . . . .	163
d) estoppel . . . . .	164
e) Praktische Bedeutung des Deportationsverfahrens . . . . .	164
XII. Die Gerichte . . . . .	172
a) Rechtsschutz und Möglichkeiten gerichtlicher Kontrolle . . . . .	172
b) Andere Rechtsmittel . . . . .	177
c) Umfang der Prüfung . . . . .	177
aa) Entwicklung . . . . .	177
bb) Die heutige Situation . . . . .	179
(1) deportation orders . . . . .	179
(2) exclusion orders . . . . .	180
(3) Ermessensentscheidungen . . . . .	180
XIII. Die Braceros . . . . .	186
a) Allgemein . . . . .	186
b) Das Bracero Program . . . . .	189
aa) 1942 bis 1947 . . . . .	189
bb) 1948 bis 1951 . . . . .	191
cc) 1951 bis 1964 . . . . .	192
XIV. Amerika und die Flüchtlinge . . . . .	198
a) Overseas Refugee Program . . . . .	198

b) Politisches Asyl . . . . .	202
aa) 1952 bis 1968 . . . . .	202
bb) Die Situation gemäß dem U.N.-Flüchtlings-Protokoll . . . . .	203
cc) Der Refugee Act von 1980 . . . . .	204
dd) Verfahren . . . . .	207
c) Illegale Einwanderung . . . . .	209
aa) Abschreckung . . . . .	210
bb) Die „Sanctuary“-Bewegung . . . . .	211
cc) Verfahrensproblem . . . . .	212
(1) Unangemessene Durchsuchung und Festnahme (4th Amend- ment) . . . . .	212
(2) exclusionary rule . . . . .	215
dd) Internierung . . . . .	216
XV. Schlußbetrachtung . . . . .	220
a) Die Ursachen der Einwanderung . . . . .	220
b) Bestimmende Faktoren der Einwanderungspolitik . . . . .	221
aa) Rahmenbedingungen der ersten 100 Jahre nach der Unabhängig- keit . . . . .	221
bb) Wirtschaftliche Interessen . . . . .	221
cc) Rassische Auswahl . . . . .	222
dd) Die „Neue Einwanderung“ . . . . .	222
ee) nativism . . . . .	223
c) Die Metaphern „Schmelztiegel“ und „Hafen der Unterdrückten“ – Aus- druck eines übergeordneten Konzeptes der Einwanderungspolitik? . . . . .	223
d) Die rechtliche Umsetzung der Einwanderungspolitik . . . . .	225
aa) Die Kompetenz für das Einwanderungsrecht . . . . .	225
bb) Die Rolle des Congresses . . . . .	226
cc) Die Rolle der Gerichte . . . . .	227
e) Strukturen des Einwanderungsrechts . . . . .	229
aa) Die Kategorisierung der Einreisenden . . . . .	229
bb) Visumspflicht . . . . .	230
cc) Die Behandlung der westlichen Hemisphäre . . . . .	231
dd) Rassische Diskriminierung . . . . .	231
ee) Der materiellrechtliche Status des Ausländers und die Naturalisie- rung . . . . .	232
ff) Verfassungsrechtlicher Schutz im Verfahren . . . . .	233
gg) Die einheitliche Linie der Rechtsentwicklung . . . . .	233
Entscheidungen . . . . .	233
Literatur . . . . .	239
Annex 1: Immigration and Nationality Act 1952 (Auszug) . . . . .	249
Annex 2: Immigration Reform and Control Act 1986 (Auszug) . . . . .	290

## **Tabellen**

1. Auswirkung der Quotenregelungen von 1921, 1924 und 1929 allgemein . . .	73
2. Die Verteilung innerhalb Nord- und Westeuropas nach den Quotenregelungen von 1924 und 1929 . . . . .	74
3. Gesamteinwanderung pro Jahr von 1820 - 1970 . . . . .	80
4. Gesamteinwanderung nach Ländern von 1820 - 1965 . . . . .	82
5. Visa-Kategorien . . . . .	98
6. Festnahmen, Ausweisungen und voluntary departure von 1892 - 1984 . . . .	166
7. Einreise-Verbote (exclusion) nach Zahlen und Gründen von 1892 - 1984 . . .	168
8. Ausweisungen (deportation) nach Gründen von 1908 - 1984 . . . . .	170
9. Habeas corpus, judicial review und declaratory judgments in Einreise-Verbots- und Ausweisungsfällen von 1978 - 1984 . . . . .	183
10. Strafverfahren wegen Verletzung der Einwanderungs- und Staatsangehörigkeitsvorschriften von 1977 - 1984 . . . . .	184
11. Verurteilungen wegen Verletzung der Einwanderungs- und Staatsangehörigkeitsvorschriften von 1977 - 1984 . . . . .	185
12. Ausländische Farm-Arbeiter von 1942 - 1964 . . . . .	197

## **Übersichten**

1. Wichtige Einwanderungsgesetze und ihre Entstehung . . . . .	96
2. Vorschriften über den Aufbau der Einwanderungsverwaltung . . . . .	148
3. Wesentliche Rechtsgrundlagen des Bracero Program . . . . .	196
4. Wesentliche Rechtsgrundlagen für Flüchtlinge und Asylsuchende . . . . .	208

## Abkürzungen und Begriffe

A.F.L.	= American Federation of Labor
APA	= Administrative Procedure Act
Art.	= Article
Attorney General	= United States Attorney General (= Justizminister)
BHRHA	= Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs (Abteilung des State Department)
BIA	= Board of Immigration Appeals
cert. den.	= certiorari denied; Ablehnung der Annahme eines Falles zur Überprüfung durch ein höheres Gericht (im Fall des Supreme Court, wenn nicht vier Richter für die Annahme sind)
C.F.R.	= Code of Federal Regulations
C.J.S.	= Corpus Juris Secundum; encyclopedia
Committee of conference	= hier: Vermittlungsausschuß von Senat und Repräsentantenhaus
concurring opinion	= Zustimmende Meinung, mag vom Richter geschrieben werden, wenn er dem Ergebnis einer Entscheidung, nicht jedoch der Begründung beipflichtet
Cong. Rec.	= Congressional Record (Veröffentlichung der Debatten des Congresses)
Court of Appeals	= United States Court of Appeals (Bundesberufungsgericht; es gibt 11 sowie einen für den District of Columbia)
Cranch	= Frühe Sammlung der Entscheidungen des U.S. Supreme Court (1801 - 1815)
dissenting opinion	= Abweichende Meinung; der Richter stimmt weder mit der Entscheidung noch der Begründung überein
District Court	= United States District Court (Bundesgericht erster Instanz)
en banc	= Auf Antrag der Beteiligten kann in besonderen Fällen die Gesamtheit der Kammern eines Berufungsgerichts angerufen werden, das Gericht entscheidet en banc
ex rel.	= ex relatione, Verfahrensform, in der der Staat Verfahrens- beteiligter im Interesse einer Privatpartei ist (z. B. U.S. ex rel. Mezei)
F. 2d	= Federal Reporter 2d Series (Sammlung der Entscheidungen der Courts of Appeals)
F.R.	= Federal Register
F. Supp.	= Federal Supplement (Sammlung der Entscheidungen der District Courts)

- G. & R. = Gordon & Rosenfield, Immigration law and procedure, Stand: 1986
- How. = Howard; frühe Sammlung der Entscheidungen des U.S. Supreme Court (1843 - 1860)
- H.R. . . . ,  
 . . . th Cong.,  
 . . . Sess. ( . . . ) = Gesetzesvorlage des Repräsentantenhauses.  
 Angegeben sind die Nummer, die Legislatur- und die Sitzungsperiode sowie das Jahr
- H.R. Doc. No. . . . , = Dokument des Repräsentantenhauses,  
 . . . th Cong.,  
 . . . Sess. ( . . . ) Angaben wie oben
- H.R. Rep. No. . . . , = Drucksache des Repräsentantenhauses,  
 . . . th Cong.,  
 . . . Sess. ( . . . ) Angaben wie oben
- I & N = Administrative decisions under immigration & nationality laws,  
 Entscheidungssammlung von Verwaltungsentscheidungen
- INA = Immigration & Nationality Act vom 27. Juni 1952  
 in der jeweils gültigen Fassung,  
 entsprechend dem Zusammenhang der Darstellung
- INA 1952 = Immigration & Nationality Act vom 27. Juni 1952  
 in der ursprünglichen Fassung
- INS = Immigration & Naturalization Service  
 (= Einwanderungsbehörde)
- Int. Dec. = Fortlaufende Numerierung der Entscheidungen im I & N
- IRCA 1986 = Immigration Reform and Control Act of 1986
- IRL = Immigration Restriction League
- J. = Justice, Richter an einem obersten Gerichtshof
- L.Ed.2d = United States Supreme Court Reports Lawyers Edition  
 2d Series, eine von gegenwärtig drei Sammlungen der  
 Entscheidungen des U.S. Supreme Court
- Pet. = Peters; frühe Sammlung der Entscheidungen des U.S. Supreme  
 Court (1828 - 1842)
- P. L. = Public Law
- PRA = permanent resident alien  
 (= legaler Einwanderer mit Daueraufenthalt)
- rehearing = ein neues Verfahren vor derselben Kammer oder dem  
 gesamten Gericht, rehearing en banc
- s. = siehe
- S. . . . ,  
 . . . th Cong.,  
 . . . Sess. ( . . . ) = Gesetzesvorlage des Senats.  
 Angegeben sind die Nummer, die Legislatur- und die  
 Sitzungsperiode sowie das Jahr
- SCIRP = Select Committee on Immigration and Refugee Policy
- S.Ct = Supreme Court Reporter, eine von drei Sammlungen der  
 Entscheidungen des U.S. Supreme Court

sec.	= section
slip opinion	= Vorabveröffentlichung einer Entscheidung, nicht gebunden
SpIO	= Special Inquiry Officer (= Immigration Judge)
S. Rep. No. . . . , ...th Cong., ...Sess. (. . .)	= Drucksache des Senats. Angabe sind die Nummer, die Legislatur- und die Sitzungsperiode sowie das Jahr
Stat.	= United States Statutes at Large, chronologische Gesetzes- sammlung
Supreme Court	= United States Supreme Court
T.I.A.S.	= Treaties and Other International Acts, ab 1945, Sammlung des State Department
U.N.T.S.	= United Nations Treaties Series
U.S.	= Vereinigte Staaten, hier aber meistens: United States Supreme Court Reports, eine von drei Sammlungen der Entscheidungen des Supreme Court
U.S.C.	= United States Code, systematische Sammlung der Bundesgesetze
U.S. PHS	= United States Public Health Service
U.S.T.	= U.S. Treaties and Other International Agreements, ab 1950, vorherige Abkommen in den Statutes at Large
vgl.	= vergleiche
vol.	= volume (= Band)
Wheat.	= Wheatley; frühe Sammlung der Entscheidungen des U.S. Supreme Court (1816 - 1827)
Whom we shall welcome	= Kurzbezeichnung für den Bericht der President's Commission on Immigration and Naturalization von 1953

## Zeitschriften

A.A.A.P.S.S.	= Annals of the American Academy of Political and Social Sciences
A.B.A.J.	= American Bar Association Journal
Am. J. Int'l L.	= American Journal of International Law
Ariz. L. Rev.	= Arizona Law Review
Brooklyn J. Int'l L.	= Brooklyn Journal of International Law
Cardozo L. Rev.	= Cardozo Law Review
Colum. L. Rev.	= Columbia Law Review
Conn. B. J.	= Connecticut Bar Journal
Cornell Int'l L. J.	= Cornell International Law Journal
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fordham L. Rev.	= Fordham Law Review
Foreign Serv. J.	= Foreign Service Journal
Harv. Int'l L. J.	= Harvard International Law Journal
Harv. L. Rev.	= Harvard Law Review
Hastings Const. L. Q.	= Hastings Constitutional Law Quarterly
Hastings Int'l & Comp. L. Rev.	= Hastings International and Comparative Law Review
Imm. J.	= Immigration Journal
Imm. L. Prac.	= Immigration Law Practice
Int'l Herald Trib.	= International Herald Tribune
Int'l Migr. Rev.	= International Migration Review
L. & Cont. Prob.	= Law & Contemporary Problems
Law. L. Rev.	= Lawyers Guild Review
Loy. L. Rev.	= Loyola Law Review
Mich. Y.B. Int'l L.Stud.	= Michigan Yearbook of International Law Studies
Minn. L. Rev.	= Minnesota Law Review
The New York Times	= The New York Times
Notre Dame L. Rev.	= Notre Dame Law Review
Nw. J. Int'l L. & Bus.	= Northwestern Journal of International Law and Business
N.Y. J. Int'l L & Pol.	= New York Journal for International Law and Politics

N.Y.U. L. Rev.	= New York University Law Review
Pub. Aff. Pamph.	= Public Affairs Pamphlets
Pub. Int.	= The Public Interest
San Diego L. Rev.	= San Diego Law Review
Der Spiegel	= Der Spiegel
Suffolk Transnat'l L.J.	= Suffolk Transnational Law Journal
Tex. Int'l L.J.	= Texas International Law Journal
Time	= Time Magazine
U. Mich. J. L. Ref.	= University of Michigan Journal of Law Reform
U. Pitt. L. Rev.	= University of Pittsburgh Law Review
USA Today	= USA Today
U. West L.A. L. Rev.	= University of West Los Angeles Law Review
Wash. L. Rev.	= Washington Law Review
Wayne L. Rev.	= Wayne Law Review
W.St.U. L. Rev.	= Western State University Law Review
Whittier L. Rev.	= Whittier Law Review
Yale L. J.	= Yale Law Journal

Die Zitierweise insgesamt folgt im wesentlichen: *A uniform system of citation*, Harvard Law Review Association (ed.), 13th ed. 1981

## Numerierungsvergleich INA – U.S.C.

Die Numerierung der Paragraphen im INA selbst entspricht nicht derjenigen, welche dieses Gesetz im U.S.C. erfahren hat. Da diese Arbeit in der Regel die Numerierung des INA verwendet, sollen folgend die entsprechenden Zahlen des U.S.C. angegeben werden (ohne Title III – Nationality):

<i>INA §</i>	=	<i>8 U.S.C. §</i>	<i>INA §</i>	=	<i>8. U.S.C. §</i>
101		1101	251		1281
102		1102	252		1282
103		1103	253		1283
104		1104	254		1284
105		1105	255		1285
106		1105 <sup>a</sup>	256		1286
			257		1287
201		1151			
202		1152	261		1301
203		1153	262		1302
204		1154	263		1303
205		1155	264		1304
206		1156	265		1305
207		1157	266		1306
208		1158			
209		1159	271		1321
			272		1322
211		1181	273		1323
212		1182	274		1324
213		1183	275		1325
214		1184	276		1326
215		1185	277		1327
			278		1328
221		1201	279		1329
222		1202	280		1330
223		1203			
224		1204	281		1351
			282		1352
231		1221	283		1353
232		1222	284		1354
233		1223	285		1355
234		1224	286		1356
235		1225	287		1357
236		1226	288		1358
237		1227	289		1359

## Numerierungsvergleich INA – U.S.C.

238	1228	290	1360
239	1229		
240	1230	291	1361
241	1251	292	1362
242	1252	293	1363
243	1253		
244	1254	404	1101, note
245	1255	405	1101, note
246	1256	406	1101, note
247	1257	407	1101, note
248	1258		
249	1259	411	1521
250	1260	412	1522
		413	1523
		414	1524

## I. Einleitung

Aus- und Einwanderung sind Vorgänge, die das Leben der betroffenen Menschen in einem Maße prägen wie nur wenige andere Ereignisse.

Die Geschichte der Migration ist wohl nicht viel jünger als die der Menschheit selbst, Völkerwanderungen stehen am Beginn so mancher Zivilisation. Seit ewigen Zeiten haben die Menschen ein besseres Leben an anderen Orten gesucht; sei es aus eigenem Antrieb, sei es, weil Obrigkeit oder Natur zur Erhaltung der reinen physischen Existenz dazu zwangen. Nicht selten bedeutete das einen schwierigen und traurigen Abschied und eine mehr als ungewisse Zukunft.

Gleichzeitig war und ist die Auswanderung jedoch auch Ausdruck einer eigenen Entscheidung; des Willens, das Leben nach den persönlichen Absichten zu gestalten und Hoffnungen und Wünsche in die Tat umzusetzen. Dieses Recht blieb den Angehörigen vieler Völker bis weit in das 19. Jahrhundert verwehrt, da sie im Sinne der Feudalphilosophie praktisch als Besitz der Landesherren angesehen wurden. Arbeits- und Steuerkraft der Bevölkerung stellten einen Wert dar, der nicht leichtfertig aufgegeben werden durfte. Auch heute noch gibt es – wenn auch unter anderen Vorzeichen – genügend Staaten, die diesen Willen zu individueller Entscheidung unterdrücken. Die Deutschen im Westen mußten nicht weit schauen.

Das Phänomen der Einwanderung, also der logischen Folge, dem Abschluß der Auswanderung, ist unter einer Reihe von wissenschaftlichen Aspekten interessant: historisch, soziologisch, ökonomisch und juristisch – um nur einige zu nennen.

Wenn es nicht gerade um die Besiedelung menschenleerer Gebiete in der Anfangsphase geht, sind die Kernprobleme

- a) die gesellschaftliche Aufnahme der Fremden und ihre Behandlung durch die Einheimischen (Vorurteile, gesellschaftliches Klima),
- b) Anpassungsfähigkeit und -willigkeit der Einwanderer,
- c) die rechtliche Behandlung der Einwanderer, die nicht (oder noch nicht) Staatsbürger geworden sind,
- d) die rechtliche Regelung zukünftiger Einwanderung nach Ausmaß und Personengruppen (Teilproblem: Familienzusammenführung),
- e) die ökonomischen Chancen der Einwanderer und die politische Behauptung ihrer Interessen,

- f) die Auswirkungen auf Sozial- und Gesellschaftsstruktur sowie die Volkswirtschaft  
und
- g) die nationale (Selbst-)Definition der Identität des Aufnahmelandes.

Betrachtet man die aufgeworfenen Fragen als reizvoll, so ist es kein weiter Schritt, sich mit den USA zu befassen, auch wenn aus Gründen des Umfangs nicht alle genannten Bereiche in der vorliegenden Arbeit behandelt werden können: Die Vereinigten Staaten gelten – wohl zu Recht – als das Einwanderungsland überhaupt. Es gibt andere Staaten mit beträchtlicher Einwanderung, z. B. Kanada, Australien, Neuseeland oder auch Argentinien, doch kein Land hat so viele Menschen aufgenommen wie die USA. Die amerikanische Nation besteht praktisch nur aus Einwanderern<sup>1</sup>. Und die Zahlen sind beeindruckend. Es kommen aus<sup>2</sup>:

Deutschland:	6,8 Mio.	—	Spitzenjahr: 1882
Großbritannien:	5,2 Mio.	—	1888
Italien:	5,0 Mio.	—	1907
Irland:	4,7 Mio.	—	1851
Österreich-Ungarn:	4,3 Mio.	—	1907
Kanada:	3,8 Mio.	—	1924
Rußland:	3,3 Mio.	—	1913
Mexiko <sup>3</sup> :	1,4 Mio.	—	1924
Schweden:	1,3 Mio.	—	1882
Norwegen:	850 000	—	1882
Polen:	465 000	—	1921
China:	417 000	—	1882
Japan:	345 000	—	1907

Diese Zahlen von Menschen aus aller Welt, Menschen aller Rassen, haben dazu beigetragen, das Bild des Schmelztiegels zu prägen. Einer Gesellschaft, die Menschen aller Nationen anzieht und willkommen heißt. Diese Vorstellung ist sowohl Teil des amerikanischen Selbstverständnisses, als auch eine europäische Einschätzung der USA, die ihren symbolischen Ausdruck in der Freiheitsstatue im New Yorker Hafen sowie ihrer Inschrift, einem Gedicht von Emma Lazarus<sup>4</sup> findet. Dessen letzte Zeilen (“Give me your tired . . .”<sup>5</sup>)

<sup>1</sup> Womit die leidvolle Geschichte der Indianer nicht unterschlagen oder vergessen werden soll.

<sup>2</sup> In ungefähren Zahlen, nach: Encyclopedia Americana, vol. 27, „United States“, S. 500. Die meisten Einwanderer überhaupt kamen 1907: 1 285 000, s. Tabelle 3.

<sup>3</sup> Für Mexiko ist die genannte Zahl angesichts der früher fehlenden Statistiken für die Landgrenzen sicherlich erheblich zu niedrig.

<sup>4</sup> „The New Colossus“.

<sup>5</sup> Der Text ist dieser Arbeit vorangestellt.

waren jedoch schon zur Zeit ihrer Entstehung 1883 keine akkurate Darstellung der gesellschaftlichen Wirklichkeit mehr, wenn so allumfassend überhaupt jemals vorher.

Die von der Herkunft so verschiedenen Menschen lebten durchaus nicht problemlos miteinander. Die Metapher des Schmelztiegels verklärt die Probleme, die existierten. Historisch gesehen fand die Einwanderung zu einem großen Teil in nationalen Wellen statt, und diese riefen in der Regel Vorurteile hervor, und häufig auch rabiateren Formen der Auseinandersetzung. Jede der Gruppen mußte erneut darum kämpfen, akzeptiert zu werden. Mit mehr oder weniger Erfolg. Diese gesellschaftlichen Konflikte fanden ihren Niederschlag auch in der politischen und rechtlichen Entwicklung. Die Geschichte von Einwanderungsrecht und -politik ist auch eine Geschichte der Diskriminierungen und der zunehmenden Einschränkungen. Insofern ist es ein Ziel dieser Arbeit – unter ausdrücklicher Anerkennung der Integrationsleistung der USA – die hiermit zusammenhängenden Probleme aufzuzeigen und darzustellen, daß die USA für Einwanderer weder ein Paradies waren noch sind. Über den Gegensatz weiß-schwarz hinaus gibt es auch heute noch ethnische Probleme. Wenn ich von zunehmenden Einschränkungen spreche, so gilt es im Auge zu behalten, daß dieses eine ausschließlich auf die historische Entwicklung in den USA gerichtete Formulierung ist. Die Gegenüberstellung mit anderen Ländern relativiert sie. Auch heute noch werden in den USA *jährlich ca. ½ Mio. legaler Einwanderer* aufgenommen.

Aus deutscher Perspektive sind die amerikanischen Erfahrungen in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens zeigt es, daß Ressentiments gegenüber als fremdartig empfundenen Ausländern durchaus keine spezifisch deutsche Erscheinung ist (ein Eindruck, der in Deutschland nicht selten erweckt wird), sondern auch im scheinbaren Musterland der Einwanderung zu finden ist. Zweitens zeigt das amerikanische Beispiel, daß diese Schwierigkeiten weitgehend überwunden werden können. Bei gutem Willen (und entsprechender Wertegemeinschaft?) ist Integration ohne Aufgabe der eigenen Identität möglich. Loyalität zu Staat und Gesellschaft bedingt nicht notwendig Verzicht auf Herkunft und Kultur oder deren Leugnung. Fragen sollte man sich aber, ob hierfür nicht auch die politische Partizipation der Einwanderer unabdingbar ist<sup>6</sup>. Vorwiegend das effektive Einbringen eigener Interessen in den demokratischen Prozeß hat in den USA – wenn überhaupt – als ethnisch diskriminierend empfundene Maßnahmen verhindert und andererseits die Verankerung in der Gesellschaft gefördert. Zur vorliegenden Arbeit selbst:

---

<sup>6</sup> Ob man das durch Ausländerwahlrecht oder Einbürgerung erreicht, ist eine vor allem methodische Frage, der eine klare Aussage zur Zukunft der Ausländer in einem Land vorausgehen muß. Die Einbürgerung hat nur den Vorteil, die diversen Ambivalenzen (rechtlich, nationale Identität, gefühlsmäßig) bei Ausländern und Aufnahme-land zu verhindern.