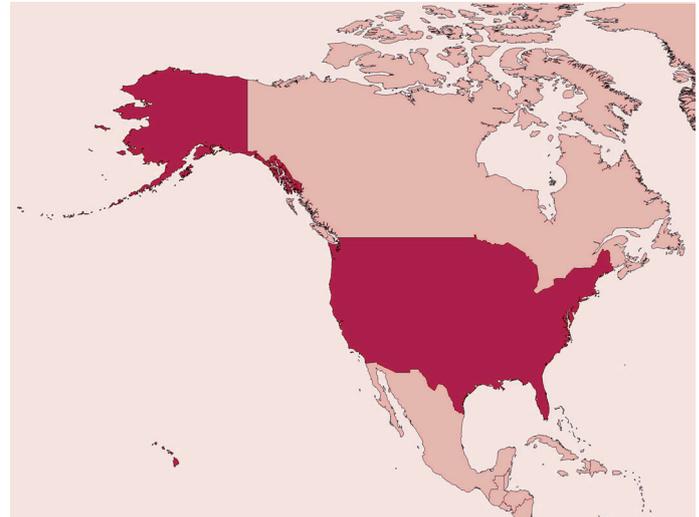


Die Vereinigten Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) können neben wenigen anderen Ländern wie Kanada, Australien, Neuseeland und Israel als eines der „klassischen“ Einwanderungsländer bezeichnet werden. Seit der Unabhängigkeitserklärung (Declaration of Independence) im Jahr 1776 haben mehrere aufeinander folgende Einwanderungswellen das Land geprägt. Diese Ströme von Zuwanderern nahmen ihren Ursprung zunächst in Europa, kamen danach aber in zunehmendem Maße aus der ganzen Welt. Die Zuwanderung in die USA ist durch große Vielfalt gekennzeichnet, denn das Land zieht Menschen unterschiedlichster Bildungsgruppen sowie verschiedener sozialer und ethnischer Herkunft an.

Im späten 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert erlebten die USA eine explosionsartige Zuwanderung. Durch



Hintergrunddaten

Hauptstadt: Washington D.C.

Amtssprache: Englisch

Fläche: 9.809.155 km²
(Vergleich Deutschland: 357.027 km²)

Bevölkerungszahl: 297.000.000

Bevölkerungsdichte: 29 Einwohner je km²

Bevölkerungswachstum (2003): 0,8%

Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung (2003): Männer 80,7%; Frauen 70,2%

Anteil ausländischer Bevölkerung (2001): 11,1%

Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Erwerbstätigen (2001): 13,9%

Arbeitslosenquote: 6,0% (2003); 5,8% (2002); 4,8% (2001)
(International Labour Organisation, Labour Force Survey)

Religionen (1999): 62 Mio. Katholiken; 28,3 Mio. Baptisten; 13,1 Mio. Methodisten; 11,3 Mio. Mitglieder der Pfingstgemeinde; 8,3 Mio. Lutheraner; 6 Mio. Juden; 5,1 Mio. Mormonen; 4,1 Mio. Presbyterianer; 4 Mio. Orthodoxe; 4 Mio. Muslime; 3,5 Mio. Mitglieder der Kirche Jesu Christi; 2,4 Mio. Mitglieder der Episkopalkirche; 2 Mio. Buddhisten; 1,9 Mio. Reformierte; 1 Mio. Zeugen Jehovahs; 1 Mio. Hindus; 0,8 Mio. Bahais; 0,2 Mio. Sikhs

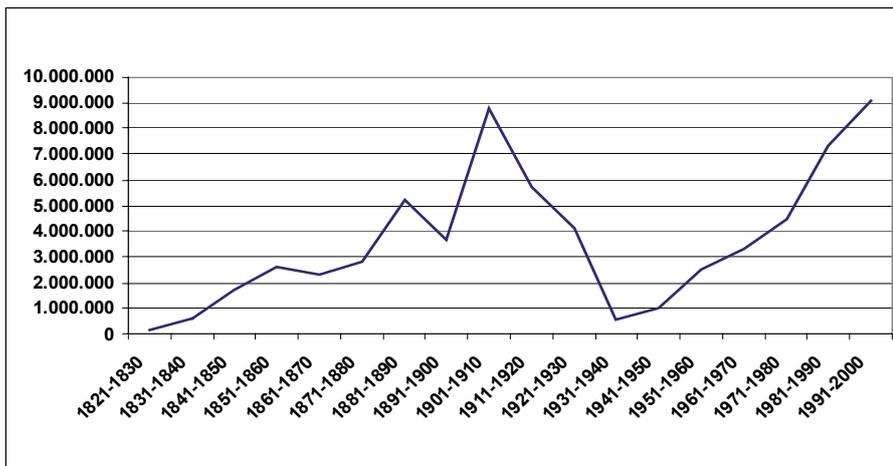
eine restriktive Einwanderungspolitik ging diese jedoch wieder drastisch zurück, so dass die Auswanderung in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts sogar höher lag als die Zuwanderung. In den 1940er Jahren kehrte sich dieser Trend jedoch wieder um. Seit den 1960er Jahren ist die Zahl der Einwanderer von neuem stetig gestiegen.

Schätzungen zufolge leben in den USA 34 Millionen im Ausland geborene Menschen, welche etwa 11% der Gesamtbevölkerung ausmachen. Obgleich diese Zahl im Vergleich zu den meisten anderen Ländern hoch ist, ist sie niedriger als in den Jahren 1890 und 1910, als der Anteil der im Ausland geborenen Menschen in den USA ungefähr 15% betrug.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zielte die Politik der USA vor allem darauf ab, die Zuwanderung zu steuern und insgesamt zu begrenzen. Die Anschläge des 11. September 2001 führten darüber hinaus dazu, dass das Thema Zuwanderung seitdem heftig und kontrovers diskutiert wird. Als Folge der Anschläge wurde u.a. das Heimatschutzministerium (Department of Homeland Security) geschaffen, welches sowohl für Fragen der Grenzkontrolle als auch für einen kohärenten Ansatz im Bereich Zuwanderung zuständig ist.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern mit einer hohen Anzahl an Zuwanderern, werden Einwanderer und ihre Familien von weiten Teilen der amerikanischen Bevölkerung als Bereicherung empfunden. In den letzten Jahren wird die Diskussion über Einwanderung jedoch zunehmend mit Sorgen über Terrorismus und dem Verlust von Arbeitsplätzen

Einwanderung in die USA: 1821-2000



Quelle: Yearbook of Immigration Statistics 2003, US Department of Homeland Security

verbunden. Positive Aspekte in Verbindung mit Zuwanderung für die Gesellschaft werden weniger thematisiert. Des Weiteren sind wichtige Fragen in Zusammenhang mit der Integration von Zuwandern in den Hintergrund getreten.

Entwicklungen im 20. Jahrhundert

Wichtige Gesetzgebung bis zu den 1980er Jahren

Noch über die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts hinaus basierte die US-amerikanische Einwanderungspolitik auf dem System der nationalen Herkunft (national-origins system), welches 1924 eingeführt wurde. Dieses System hatte zum Ziel, die bereits existierende ethnische Zusammensetzung der amerikanischen Bevölkerung beizubehalten. Immigranten wurden nach bestimmten Quoten, die sich an den Bevölkerungsanteilen der Volkszählung von 1920 orientierten, in das Land gelassen. Dies bedeutete, dass 70% des Kontingents Einwanderern aus dem Vereinigten Königreich, aus Irland und aus Deutschland vorbehalten waren, ohne dass diese jedoch ausgeschöpft wurden. Zugleich gab es lange Wartelisten für andere potentielle Einwanderer, insbesondere aus südeuropäischen Ländern.

Den ersten entscheidenden Wendepunkt in der Zuwanderungsgeschichte der Nachkriegszeit stellte der Hart-Celler Immigration Reform Act unter Präsident Lyndon B. Johnson aus dem Jahr 1965 dar. Das Gesetz setzte die von John F. Kennedy bei seiner Wahl im Jahr 1960 formulierte Vision um, nach der das System nationaler Herkunft abgeschafft und alle Herkunftsnationen gleichberechtigt behandelt werden sollten. Das Gesetz eröffnete somit die Möglichkeit für eine erhebliche Zuwanderung aus Asien, Lateinamerika und Südeuropa. Die unmittelbar spürbare Folge dieses Gesetzes war der Anstieg der Zuwanderung aus Italien. So stieg seit 1965 die Zuwanderung jährlich um 20.000 Neuzuwanderungen.

Während des Festaktes zur Einführung des Gesetzes in unmittelbarer Nähe der Freiheitsstatue erklärte Präsident Johnson: „Jene, die kommen werden, kommen aufgrund dessen, was sie sind – nicht aufgrund des Landes, dem sie

entstammen.“⁴¹ Dies bedeutete einen entscheidenden Durchbruch hin zu einem Zuwanderungssystem, das die Qualifikationen der Einwanderer in den Vordergrund rückte. Das neue Gesetz hob auch die Beschränkungen für nicht-europäische Zuwanderungen auf, indem es eine Obergrenze von 170.000 neuen Zuwanderungsvisa für die östliche Hemisphäre und von 120.000 für die westliche Hemisphäre einführte. Diese Aufteilung wurde 1978 abgeschafft und eine Gesamthöchstgrenze von 290.000 Visa pro Jahr festgelegt.

Die Reformen von 1965 stießen jedoch auf erheblichen Widerstand, so dass der endgültige Gesetzentwurf nicht so weitgreifend ausfiel, wie von einigen erhofft. Letztendlich spielte die familiäre Beziehung zu amerikanischen Staatsbürgern und bereits in den USA lebenden Ausländern bei der Einwanderung eine wichtigere Rolle als das Kriterium der Qualifikation. Einer der Urheber des Gesetzes, der Demokrat Emanuel Celler, erklärte in Bezug auf die möglichen Effekte des Gesetzes: „Mit dem Ende der Diskriminierung aufgrund des Geburtsortes wird es eine Veränderung in den Herkunftsländern geben, welche sich nicht mehr ausschließlich auf Nord- und Westeuropa konzentrieren werden.“ Er fügte hinzu, dass seines Erachtens keine massiven Zuwanderungsströme aus Asien und Afrika zu erwarten wären und Ängste über einen drastischen Anstieg der Einwanderungszahlen unberechtigt seien.

Die Reformen des Jahres 1965 bildeten die Grundlage für die Zuwanderungspolitik der nächsten zwanzig Jahre.

Der Kompromiss seit den achtziger Jahren

Zwei Reformpakete in den 1980er sowie in den frühen 1990er Jahren stellten in der Zuwanderungspolitik Kompromisslösungen dar zwischen, zum einen, Arbeitgeberorganisationen, welche im überwiegenden Maße Befürworter von gelockerten Zuwanderungsregeln waren, und, zum anderen, mehrheitlich in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmern, die eine restriktivere Politik forderten.

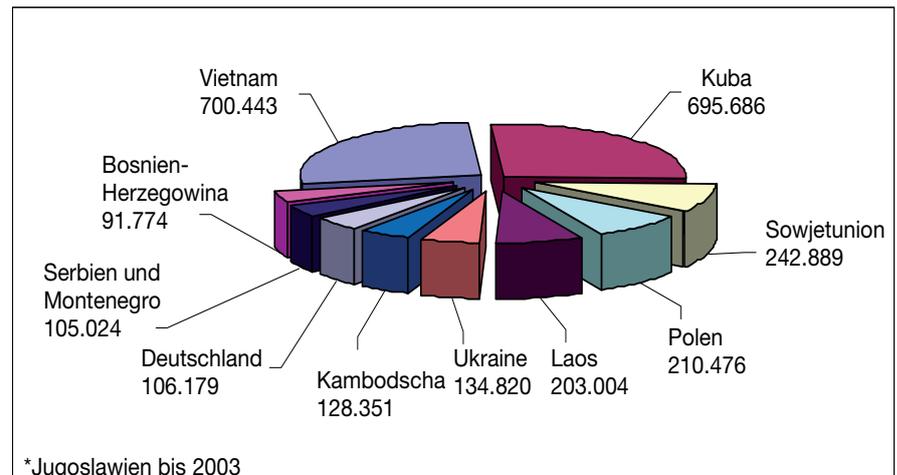
Bedenken über die steigende Anzahl von Immigranten ohne legalen Aufenthaltsstatus in den USA führten 1978 zu der Einrichtung einer Select Commission on Immigration and Refugee Policy durch den Kongress. Der Bericht dieser Kommission war die Basis für das Gesetz zur Reform und Kontrolle der Einwanderung (Immigration Reform and Control Act) von 1986. Durch dieses Gesetz wurde der entscheidende Schritt unternommen, etwa 3 Millionen Immigranten ohne Papiere zu legalisieren. Es verfehlte jedoch gänzlich das ursprünglich anvisierte Ziel, die irreguläre Zuwanderung einzudämmen. Die Anzahl der Menschen, die sich ohne gültige Papiere in den USA aufhalten, ist seitdem kontinuierlich gestiegen und wird heute auf 11 Millionen geschätzt.

Ein weiterer Reformschritt zur Steuerung der Zuwanderung war die Verabschiedung des Legal Immigration Act von 1990.

Dieser hatte zum Ziel, die Zuwanderung von qualifizierten Neuzuwanderern zu fördern und das Ungleichgewicht in der nationalen Herkunft, welches sich seit 1965 entwickelt hatte, zu beseitigen. So wanderten in den Jahren vor den 1990er Reformen insbesondere Menschen aus Entwicklungsländern zu, wohingegen beinahe keine Zuwanderer mehr aus Europa kamen. Das neue Gesetz erhöhte ebenfalls die legale Aufnahme um ein Drittel, was die New York Times dazu animierte, es als „Monument einer Nation von Einwanderern“⁴² zu bezeichnen.

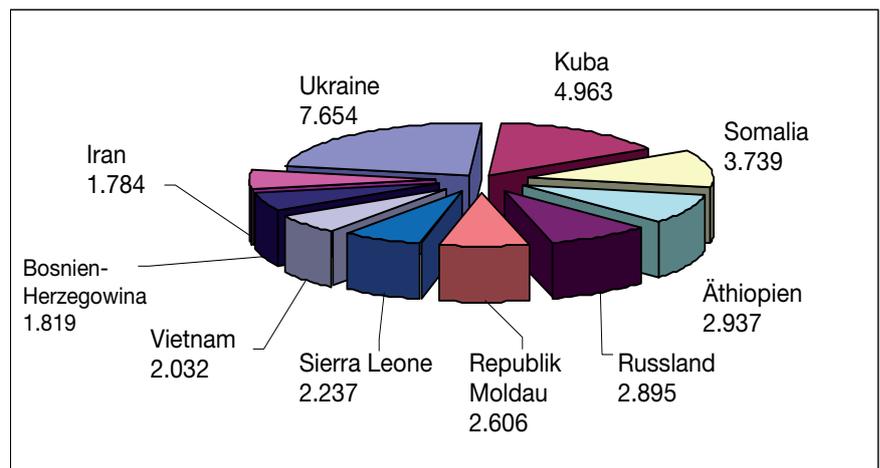
Die Sorge über irreguläre Zuwanderung führte 1996 zu weiteren Reformen durch den Immigration Control and Financial Responsibility Act und den Immigrant Responsibility Act. Ursprünglich sahen beide Gesetze radikale Maßnahmen zur Verschärfung der Grenzkontrollen, zu einem eingeschränkten Zugang zu Sozialleistungen sowie in Bezug auf Abschiebungen vor, wobei letztere im Neuentwurf des Gesetzes in entschärfter Form verabschiedet wurden. Obgleich das Gesetz neue Maßnahmen gegen irreguläre Zuwanderung durch Verfahrensänderungen im Asylrecht, strengere Handhabung bei in den USA straffällig gewordenen Ausländern sowie geänderte Abschiebungsregelungen einführt, löste es nicht das Problem der irregulären Zuwanderung. Als ein Grund wurde genannt, dass es versäumt worden war, entsprechende Kontrollen am Arbeitsplatz sowie Arbeitgebersanktionen vorzusehen.

Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern (1946-2003)



Quelle: Yearbook of Immigration Statistics 2003, US Department of Homeland Security

Die zehn zugangsstärksten Länder nach Anträgen auf Flüchtlingsstatus (absolute Zahlen, 2003)



Quelle: Yearbook of Immigration Statistics 2003, US Department of Homeland Security

Der 11. September und danach

Die Anschläge auf New York und Washington im September 2001 führten dazu, dass sich das Bild über Zuwanderung gewandelt hat und neue weitreichende Maßnahmen in der Politik getroffen wurden. Die Anschläge wurden von nicht-amerikanischen Staatsangehörigen auf US-amerikanischem Territorium ausgeführt – Umstände, die Themen wie Grenzkontrolle und Immigration in den Mittelpunkt rückten. Dass es durch geheimdienstliche Informationen nicht möglich gewesen war, die Anschläge zu verhindern, wurde u.a. der mangelhaften Kooperation zwischen Bundesagenturen, staatlichen Polizeikräften und dem Grenzschutz zugeschrieben.

Als entscheidende institutionelle Maßnahme wurde das Heimatschutzministeriums (Department of Homeland Security) geschaffen. Dieses neue Ministerium hat den Auftrag, durch einen koordinierten und kohärenten Ansatz für Sicherheit zu sorgen. Die wichtigsten Neuerungen im Rahmen der Aufgaben des neuen Ministeriums beziehen sich auf die Zusammenlegung der

Verantwortungsbereiche für Immigration und Grenzkontrolle. Der US-amerikanische Zoll (US Customs Service) wurde umgewandelt in den US-amerikanischen Zoll und Grenzschutz (US Customs and Border Protection), und der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst (Immigration and Naturalisation Service – INS) ging in die neuen US Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsdienste (US Citizenship and Immigration Services) über. Beide Organe wurden im Direktorat für Grenz- und Verkehrssicherheit (Border and Transportation Security) angesiedelt. Seit Juli 2005 sind diese beiden Organe direkt dem Leiter des Heimatschutzministeriums unterstellt.

Im Juli 2004 wurde der Bericht der Kommission zum 11. September veröffentlicht, in dem darauf hingewiesen wurde, dass die Einführung „erhöhter und einheitlicher Standards zur Identifizierung derjenigen, die das Land betreten und verlassen“ sowie „eines effizienten Einwanderungssystem, das gute Menschen hineinlässt, während es Terroristen heraushält“ notwendig sei. Dieser Vorschlag entspricht im Wesentlichen der Grundidee zur Schaffung des Heimatschutzministeriums. Die

politische und öffentliche Debatte zum Thema Zuwanderung hat sich seit den Anschlägen des 11. September 2001 im Ton verschärft und eine restriktivere Haltung hervorgerufen.

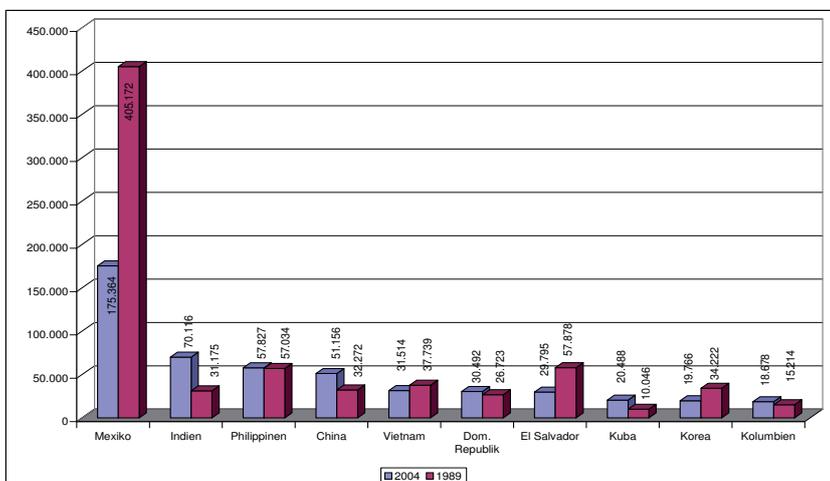
Flüchtlinge und Asyl

Die USA haben in ihrer Geschichte zu unterschiedlichen Zeiten hohe Zahlen an Flüchtlingen aufgenommen. So nahm das Land z.B. mehr als eine halbe Million Flüchtlinge aus osteuropäischen Ländern in den ersten zehn Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg auf. Die Aufnahme von Menschen aus den Gebieten unter sowjetischem Einfluss in den frühen Jahren des Kalten Krieges ist ein Beispiel dafür, wie sehr Flüchtlingspolitik von politischen Überlegungen beeinflusst wurde.

Eine wichtige Neuerung der US-amerikanischen Flüchtlingspolitik stellte die Einführung einer jährlichen Aufnahmebeschränkung im Jahr 1980 dar. Zum ersten Mal wurden dadurch Anträge auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus von der Einwanderungspolitik getrennt. Die Obergrenze für Zulassungszahlen legt der Präsident jedes Jahr nach Konsultationen mit dem Kongress fest. In den letzten Jahren lag diese Grenze bei 70.000 Flüchtlingen pro Jahr. Allerdings kamen zwischen Oktober 2002 und September 2003 nur 27.000 Flüchtlinge in die USA und in dem darauf folgenden Jahr lediglich 28.300. Die Rückläufigkeit der Antragszahlen stellt eine unmittelbare Folge der Anschläge vom 11. September 2001 dar.³ In einer Reihe von Überseevertretungen der USA konnten Flüchtlingsanträge nicht mehr gestellt werden. Darüber hinaus wurde durch neue Sicherheitsverordnungen auch die Einreise derjenigen verzögert, deren Antrag auf Flüchtlingsstatus bereits angenommen worden war. In jüngster Zeit kam die Mehrheit der (bereits) anerkannten Flüchtlinge direkt aus dem Ausland, nur wenige Asylanträge wurden noch auf US-amerikanischem Boden gestellt.

Im Rahmen der Flüchtlingspolitik sind einige spezifische Abkommen getroffen worden. So gibt es zum Beispiel

Die zehn zugangsstärksten Länder: Zugelassene Einwanderer nach Geburtsländern, 2004 (Zahlen von 1989 daneben)



Quelle: Yearbook of Immigration Statistics 2004, Department of Homeland Security

unter dem sogenannten Lautenberg Amendment eine Sonderregelung, nach der es den religiösen Minderheiten aus der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten erleichtert wird, den Flüchtlingsstatus in den USA zu erlangen. Seit 1989 sind beinahe 470.000 Personen auf diesem Wege in die USA eingereist, das entspricht mehr als 35% aller anerkannten Flüchtlinge in dieser Zeitspanne.

Eines der bekanntesten Ereignisse, welches Flüchtlingsfragen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt hat, war die amerikanisch-kubanische Flüchtlingskrise im Jahr 1994. Im August 1994 öffnete der kubanische Präsident Fidel Castro die Grenzen seines Landes zur Entschärfung innenpolitischer Spannungen, wie es bereits zuvor 1965 und 1980 geschehen war. Eine große Anzahl an Kubanern versuchte daraufhin, das Land in Richtung USA zu verlassen. Im Gegensatz zu ähnlichen Situationen in der Vergangenheit ordnete jedoch Präsident Bill Clinton die Küstenwache an, die Boote mit kubanischen Insassen auf hoher See abzufangen und sie zu dem Marinestützpunkt Guantanamo Bay zu bringen. Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich in Washington auch die Grundlage für die Flüchtlingspolitik. Die Aufnahme von Flüchtlingen aus Kuba wurde nicht länger als notwendige Demonstration der (systemimmanenten) Probleme des Kommunismus wahrgenommen. Im September 1994 wurde das Problem auf Initiative der Vereinten Nationen dahingehend gelöst, dass die USA sich bereit erklärten, jährlich 20.000 kubanische Flüchtlinge aufzunehmen, während Kuba zustimmte, die 30.000 auf dem Meer aufgegriffenen Flüchtlinge wieder zurückzunehmen.

Ausländische Wohnbevölkerung

Debatten über die Integration von Neuzuwanderern sowie die daraus folgenden Herausforderungen für die USA konzentrieren sich maßgeblich auf Hispanic Americans (Amerikaner latein-amerikanischen Ursprungs) und insbesondere auf die Mexikaner.

Die Diskussionen werden über vielfältige Themen geführt, einschließlich kontroverser Thesen wie jener von Samuel Huntington in „Who Are We? America's Great Debate“ („Wer sind wir? Amerikas große Debatte“). Huntington argumentiert, dass die gegenwärtige Zuwanderung mexikanischer Immigranten eine größere Herausforderung darstellt als die frühere Einwanderung von Iren, Juden und Italienern und sich auch grundsätzlich von dieser unterscheidet. Er stellt die These auf, dass ähnliche Erfolge bei der Assimilation früherer Zuwanderer für die latein-amerikanischen Zuwanderer wenig wahrscheinlich seien, da es Probleme durch die direkte Nachbarschaft zu Mexiko, den Umfang der Zuwanderung, ihre Irregularität, ihre regionale Konzentration und ihr Andauern sowie durch die historische Präsenz von Mexikanern in den südlichen Staaten der USA gäbe.

Diese Betrachtungsweise ist überaus kontrovers und stieß folglich auf starke Kritik. Im Gegensatz zu Huntingtons These scheint der

Einwanderungsprozess von Mexikanern durchaus den Mustern früherer Einwanderungswellen zu folgen.

Gemessen an historischen Richtwerten ist heute der Anteil an im Ausland geborenen Menschen in den USA relativ gering. 2002 waren es 11,2%, den höchsten Wert gab es 1890 mit 14,8%. In den 1840er machten irische Einwanderer allein etwa 10% der Bevölkerung aus, und 1925 bildeten Italo-Amerikaner und Juden zusammen einen noch höheren Anteil. Im Vergleich dazu lebten im Jahr 2002 37,4 Millionen Hispanics in den USA, was einem Anteil von etwa 13% an der Gesamtbevölkerung entspricht. Von diesen waren knapp 25 Millionen Menschen Mexikaner oder mexikanischer Herkunft – 8,5% der Gesamtbevölkerung. Das statistische Bundesamt der USA schätzt, dass der Anteil der Hispanics bis zum Jahre 2050 auf 24,4% der Gesamtbevölkerung ansteigen wird. Der Anteil der Mexikaner würde sich dabei auf 20% der Gesamtbevölkerung belaufen, vorausgesetzt die Mexikaner stellten dann einen leicht höheren Anteil unter den Hispanics als heute. Bei einem geschätzten Anteil von einem Fünftel an der Gesamtbevölkerung in Folge einer Zuwanderung innerhalb 80 Jahren (seit den 1970er bis zum Jahr 2050) kann nicht von einer schnellen Anstiegsrate die Rede sein. Obleich diese Gruppe einen größeren Anteil an der Gesamtbevölkerung innehaben wird als andere Gruppen in früheren Migrationsphasen, wird der hispanischen Gruppe ein vergleichsweise langer Zeitraum für die Integration zur Verfügung stehen; länger, als es frühere Gruppen benötigt haben.

Die Integration von hispanischen Zuwanderern kann auf unterschiedliche Art und Weise gemessen werden, z.B. unter Berücksichtigung des Geburtsortes und der Sprachkenntnisse. 60% der hispanisch-amerikanischen Bevölkerung wurde in den USA geboren; dieser Anteil wird weiterhin rasch zunehmen. Der Generationenwechsel zeigt sich vor allem im Sprachgebrauch. Bei Zuwanderern der ersten Generation sprechen 72% hauptsächlich Spanisch, 24% sind zweisprachig und 4% sprechen vorwiegend Englisch. In der zweiten Generation verändern sich die Verhältnisse: Hier sprechen nur 7% der Einwanderer vorwiegend Spanisch, während die verbleibenden 93% zu gleichen Teilen zweisprachig sind oder nur Englisch sprechen. In der dritten Generation sprechen statistisch gesehen null Prozent ausschließlich Spanisch – 78% hingegen nur Englisch, während die restlichen 22% zweisprachig sind. Dies verdeutlicht die Tendenz bei den Nachkommen der Zuwanderer (deren Anzahl mittlerweile jene der Neuzuwanderungen übertroffen haben), bevorzugt Englisch zu sprechen und ist somit auch ein Zeichen dafür, dass Zuwanderer mit hispanischem Hintergrund zunehmend besser integriert sind.

Soweit es die politische Ebene betrifft vollzieht sich die Integration hispanischer Zuwanderer ebenso schnell wie die früherer Gruppen. Das US-amerikanische Abgeordnetenhaus (House of Representatives) zählt gegenwärtig 25 Abgeordnete latein-amerikanischer Herkunft – eine größere Zahl an Abgeordnetenmandaten als seinerzeit Italiener oder Juden innehielten. Die Zahlen für den Senat sind niedriger, 2004 haben jedoch neben New Mexico auch Florida und Colorado hispanisch-amerikanische Senatoren gewählt.

Die größten Einwanderergemeinschaften leben in

Kalifornien, Texas, New York, Illinois und Florida, wobei sich diese zumeist auf wenige große Städten verteilen. Jedoch sind viele Zuwanderer durch den Mangel an Arbeitsplätzen oder hohe Lebenshaltungskosten zunehmend gezwungen, in andere Bundesstaaten auszuweichen.

Staatsbürgerschaft

Alle in den USA geborenen Menschen bekommen automatisch die US-amerikanische Staatsbürgerschaft zuerkannt. Hingegen setzt die Einbürgerung die Erfüllung einer Reihe von strengen Kriterien voraus. Ein Zuwanderer mit gültigem Aufenthaltsstatus, der sich einbürgern lassen möchte, muss über 18 Jahre alt sein und mindestens fünf Jahre in den USA gelebt haben (mindestens für drei Jahre, sofern er oder sie mit einem Partner verheiratet ist, der die US-amerikanische Staatsbürgerschaft innehat). Darüber hinaus ist es notwendig, die Beherrschung der englischen Sprache sowie Kenntnisse der US-amerikanischen Geschichte und des politischen Systems vorzuweisen. Im Laufe der Geschichte haben sich weniger als die Hälfte aller Zuwanderer einbürgern lassen. Seit Beginn der neunziger Jahre ist das Interesse an Einbürgerung jedoch deutlich gestiegen.

Das höhere Interesse an einer Einbürgerung liegt an einer verstärkt ablehnenden Haltung gegenüber Zuwanderern, welche das Leben für Nicht-Staatsbürger spürbar erschwert hat. Ein Beispiel dafür ist die Gesetzesvorlage Nr. 187, die sogenannte „Save Our State“-Initiative, welche durch die Mehrheit der kalifornischen Wähler im Jahr 1994 verabschiedet wurde. Dieses Gesetz wurde in vielerlei Hinsicht kontrovers diskutiert, insbesondere durch die Forderung, dass Kinder irregulärer Zuwanderer Schulgeld zahlen sollten. Die Forderung wurde als eine Missachtung des Urteils des Supreme Court, dem höchsten Gerichtshof der USA, aus dem Jahr 1982 gewertet. Das Urteil befand seinerzeit, dass der „gleiche Schutz“ gemäß dem 14. Verfassungszusatz auf alle Einwohner eines Staates Anwendung findet und somit Kindern irregulärer Einwanderer die gleiche Schulbildung wie US-amerikanischen Kindern gewährt. Weitere Beispiele für Gesetze, durch welche sich das höhere Interesse für Einbürgerung erklären lässt, sind die Reformen der Sozialleistungsgesetzgebung aus dem Jahr 1996, die Nicht-US-amerikanische Staatsbürger von einer Reihe von Sozialleistungen ausschlossen (wenn auch einige der Leistungen später wieder eingesetzt wurden), sowie die Zustimmung der mexikanischen Regierung zur doppelten Staatsbürgerschaft, ebenfalls aus dem Jahr 1996.

Irreguläre Migration

Die Frage der irregulären Zuwanderung wird im Hinblick auf sicherheitspolitische Bedenken intensiv in den USA diskutiert. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der sich irregulär aufhaltenden Menschen in den USA deutlich gestiegen und wird gegenwärtig auf etwa 11 Millionen geschätzt. Genaue Zahlen liegen hier jedoch nicht vor, da Irregulärität naturgemäß nur schwer zu erfassen ist. Die Tatsache, dass

sich viele nicht registrierte Migranten in den USA aufhalten, wird insbesondere seit dem 11. September 2001 als sehr problematisch empfunden.

Schätzungen zufolge sind ungefähr 60% derjenigen, die sich irregulär in den USA aufhalten, Mexikaner. Weitere 25% sollen aus anderen lateinamerikanischen Ländern stammen. Die überwiegende Mehrheit dieser Zuwanderer ist über die südliche Landesgrenze zu Mexiko in die USA gekommen. In den vergangenen fünfzig Jahren gab es verschiedene, zumeist erfolglose Versuche, die irreguläre Migration einzudämmen. Im Zuge der Operation Wetback (Wetback ist ein eher abschätzender Begriff für einen irregulären Zuwanderer aus Mexiko. Er kam dadurch zustande, dass frühere Zuwanderer versucht haben, den Grenzfluss Rio Grande zu überqueren, und sich dabei „den Rücken nass“ gemacht haben) wurden 1954 über eine Million Mexikaner und US-Staatsbürger mexikanischer Herkunft (unter ihnen oftmals die in den USA geborenen Kinder irregulärer Immigranten) aus den USA abgeschoben. Andere erhöhte Kontrollmaßnahmen, wie beispielsweise die Operation Gatekeeper („Operation Torwächter“) im Jahr 1994 an dem Grenzabschnitt bei San Diego haben lediglich dazu geführt, dass Versuche unternommen wurden, in gefährlicheren Gebieten und auf risikoreichere Art die Grenze zu überschreiten.

In den vergangenen Jahren wurden die verstärkten Grenzkontrollen auf weite Strecken der Grenze ausgeweitet. Auf einigen Abschnitten wurden vier Meter hohe Grenzmauern mit Stacheldraht errichtet sowie Scheinwerfer und Kameras zur Überwachung installiert. Ähnliche Abgrenzungsanlagen gibt es jedoch in den Wüstenregionen Arizonas nicht, welches zur Folge hat, dass irreguläre Einwanderer zunehmend den Grenzübergang in diesen besonders rauen Gebieten wagen. Allein im Jahr 2004 starben schätzungsweise 221 Menschen in der Hitze der Wüste Arizonas.⁴

Es werden weiterhin Diskussionen darüber geführt, die Grenzkontrollen weiter auszudehnen. Jedoch ist die gegenwärtige Situation, in der Menschen sterben und inoffizielle Gruppen einseitige Grenzpatrouillen durchführen, untragbar.⁵ Die US Regierung hat die Aktivitäten inoffizieller Grenzpatrouillen verurteilt. Allerdings wird die Gründung inoffizieller Grenzpatrouillen nur dann zu verhindern sein, wenn irreguläre Migration – und insbesondere unerlaubte Grenzüberschreitungen – effektiver vermieden werden können.

Die irreguläre Migration wird ohne Zweifel eines der bestimmenden Themen in den USA bleiben, da sie sowohl im Rahmen der Deckung des Arbeitskräftebedarfs als auch in der Sicherheitsdebatte von großer Bedeutung ist. Die Herausforderung wird es dabei sein, sowohl mit entsprechenden Maßnahmen eine befriedigende Antwort auf beide Aspekte zu finden als auch eine kohärente Strategie für zukünftige Zuwanderungen zu entwickeln. Den Rechten von Zuwanderern – und zukünftigen Zuwanderern – wurde seit September 2001 wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Die Umsetzung und Wahrung von Rechten für Zuwanderer sind jedoch, nicht allein aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten, sondern ebenso für eine erfolgreiche Migrations- und Integrationspolitik von großer Bedeutung.

Die aktuelle Situation und Vorschläge für politische Reformen

Die USA werben bereits seit langer Zeit Arbeitskräfte aus dem Ausland an. Während des Zweiten Weltkriegs ist das Bracero Programme entstanden, welches zum Ziel hatte, mexikanische Arbeiter für den Landwirtschaftssektor zu rekrutieren.⁶ Mit dem Immigration Reform and Control Act, welcher 1986 in Kraft trat, wurde der Versuch unternommen, dem Problem der Arbeitskräftemangel zu begegnen, indem eine Vielzahl an irregulären Arbeitern in der Landwirtschaft mit dem Special Agricultural Worker (SAW) Programm legalisiert wurde. Der Versuch, dadurch den Mangel an Arbeitskräfte zu beheben sowie der irregulären Migration entgegenzutreten, scheiterte jedoch, weil keine Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt für zukünftige Arbeitnehmer geschaffen wurden. Der republikanische Senator Larry Craig schätzte in diesem Zusammenhang, dass 72-78% der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sich irregulär in den USA aufhielten.

Das Pew Hispanic Centre stellte fest, dass der Anteil an „Menschen ohne Papiere“ im Landwirtschafts-, Konstruktions- und Bergbausektor dreimal so hoch ist wie der Anteil einheimischer Arbeiter. Die Tatsache, dass ein großer Teil dieser Arbeit von Arbeitskräften ohne Genehmigung geleistet wird, ist Ausdruck des Missverhältnisses zwischen dem Bedarf an Arbeitskräften und der zur Verfügung stehenden Quote an Arbeitserlaubnissen.

Die Frage, wie der Arbeitskräftebedarf gedeckt werden kann, ist ein zentraler Aspekt in allen Überlegungen zur Reform des Zuwanderungssystems. Die verschiedenen Vorschläge von Präsident Bush zur Einführung eines neuen zeitlich begrenzten Arbeitnehmer- bzw. Saisonarbeiterprogramms im Januar 2004 spiegeln diese Problematik wider. Darüber, wie ein solches Programm im Einzelnen funktionieren soll, gibt es weitreichende Meinungsunterschiede. Einige Stimmen plädieren für kurzfristige, befristete Arbeitserlaubnisse, die nicht oder nur einmal verlängert werden können, und verfolgen damit die Absicht, dauerhafte Einwanderung zu verhindern. Andere wiederum betrachten diese als unfair und unrealistisch. Sie würden stattdessen vereinfachte Anträge auf Arbeitserlaubnisse für bereits in den USA lebende Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus und später vereinfachte Einbürgerungen vorziehen.

Zur Zeit werden im Kongress zwei verschiedene Vorschläge für ein zukünftiges Gastarbeiterprogramm diskutiert. Die republikanischen Senatoren Jon Kyl und John Cornyn haben einen Gesetzentwurf vorgelegt, wonach es ausländischen Arbeitskräften möglich wäre, zwei Jahre in den USA zu arbeiten. Im Anschluss an diese zwei Jahre wären sie gehalten, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Bereits in den USA lebende irreguläre Zuwanderer müssten jedoch zuvor in ihr Herkunftsland zurückkehren, bevor sie an diesem Programm teilnehmen dürften. Ebenfalls vorgesehen ist die Ausweitung des Grenzschutzes durch vermehrte Grenzpatrouillen und Zollämter sowie die Bereitstellung von 5 Milliarden US-Dollar für verstärkte Grenzkontrollen.

Ein anderer, überparteilicher Gesetzentwurf wurde von den Senatoren John McCain (Republikaner) und Edward Kennedy

(Demokrat) eingebracht. Dieser sieht für irreguläre Zuwanderer vor, dass diese sich am „Ende der Zuwanderungsschlange“ einordnen müssten und zur Zahlung eines Bußgeldes verpflichtet wären. Jedoch hätten sie dennoch die Möglichkeit, sich für den Erhalt eines legalen Aufenthaltsstatus zu bewerben. Laut der beiden Senatoren beinhaltet dieser Vorschlag keine Pauschal-Amnestie, sei aber zugleich realistischer, da Menschen, die sich seit Jahrzehnten schon irregulär in den USA aufhielten, nicht freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, wenn ihnen nicht die Möglichkeit der legalen Einwanderung eingeräumt werde. Der Vorschlag sieht auch ein weiter gefasstes, flexibleres Arbeitsvisum vor, das Menschen ermutigen soll, die Grenze legal zu überschreiten.

Im Zuge dieser Debatten herrscht über alle Parteien hinweg einhellige Übereinstimmung, dass die Ausweisung der irregulären Zuwanderer verheerende Folgen für die US-amerikanische Wirtschaft hätte. Darüber hinaus würden Abschiebungen in großem Rahmen immense organisatorische und finanzielle Probleme schaffen. Die Abschiebungen wären ebenfalls aus moralischer Sicht problematisch, insbesondere in der Frage des Aufenthaltsrechts von in den USA geborenen Kindern, deren Eltern nach Hause geschickt würden.

Herausforderungen für die Zukunft

Gegenwärtig und in Zukunft stellt die Frage der Integration vermutlich die größte Herausforderung für die USA dar. Dies liegt darin begründet, dass die absoluten Zahlen der Zuwanderung seit den Jahren 1990 deutlich höher liegen als in den Jahren zuvor.

Die Umsetzung erfolgreicher Integrationsmaßnahmen stellt die Politik vor eine schwierige Aufgabe. Die Steuern von Zuwanderern werden auf Bundesebene eingenommen, hingegen obliegt es den einzelnen Bundesstaaten und Lokalregierungen, Integrationsmaßnahmen zu treffen. Dies führt häufig dazu, dass Integrationsprogramme unterfinanziert sind und bisweilen ad hoc eingerichtet werden. Öffentliche Schulen, besonders in städtischen Gebieten, haben schon immer einen wichtigen Beitrag zur Integration junger Generationen geleistet. Allerdings wurden die Gelder für öffentliche Schule in den vergangenen Jahren drastisch gekürzt. Das Engagement der Schulen sollte jedoch beibehalten werden, insbesondere dann, wenn Kinder bei ihrer Ankunft nur über begrenzte Englischkenntnisse verfügen.

Die politischen Reformen, die zur Zeit diskutiert werden, beziehen sich auf diejenigen Zuwanderer, die sich bereits irregulär in den USA aufhalten sowie auf zukünftige Zuwanderer. Der nachhaltige Erfolg kultureller Akzeptanz und die Wertschätzung kultureller Vielfalt ist letztlich jedoch davon abhängig, ob die Integration der bereits in den USA lebenden Zuwanderer gelingt.

Fußnoten

- 1 "Those who come will come because of what they are – not because of the land from which they sprung".
- 2 „A monument to a nation of immigrants“
- 3 Siehe „Migration und Bevölkerung“, Ausgabe 2/05 – http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0502.pdf
- 4 Siehe „Migration und Bevölkerung“, Ausgabe 8/05 http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0508.pdf
- 5 Siehe „Migration und Bevölkerung“, Ausgabe 4/05 - http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0504.pdf
- 6 Bracero geht auf das spanische Wort für Arm – brazo – zurück und wird inzwischen im allgemeinen zur Beschreibung von mexikanischen Arbeitern, die in die USA kommen, benutzt.

Der Autor:

Nicholas Parrott absolvierte 2005 den Masterstudiengang ‚Peace and Security Studies‘ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

E-mail: nicholasparrott@yahoo.co.uk

Literatur

- Cornelius, W., Martin, P. and Hollifield, J.(Eds.) (1994). Controlling Immigration: A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press.
- Glazer, N. (1998). The Incorporation of Immigrants in the United States. In M. Weiner and T. Hanami (Eds.), Temporary Workers or Future Citizens? Japanese and U.S. Migration Policies. Basingstoke: Macmillan, 56-76.
- Huntington, S. P. (2004, March-April). The Hispanic Challenge. Foreign Policy. 30-45.
- Huntington, S. P. (2004). Who Are We? America's Great Debate. London: Free Press.
- Jaynes, G. D. (2000). Introduction: Immigration and the American Dream. In G.D. Jaynes (Ed), Immigration and Race: New Challenges for American Democracy. New Haven: Yale University Press, 1-43.
- Joppke, C. (1999). Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain. Oxford: Oxford University Press.
- Levine, R. (2005, Spring). Assimilation, past and present. Public Interest. 93-108.
- Martin, P.L. and Duignan, P. (2003). Making and Remaking America – Immigration into the United States. Hoover Essays No. 25. <http://www.hoover.stanford.edu/publications/he/25/25.pdf>
- Udea, R. (1998). Historical Conditions in the United States for Assimilating Immigrants. In M. Weiner and T. Hanami (Eds.), Temporary Workers or Future Citizens? Japanese and U.S. Migration Policies. Basingstoke: Macmillan, 31-55.

Quellen

- U.S. Citizenship and Immigration Services
<http://uscis.gov>
- U.S. Customs and Border Protection
<http://www.customs.gov/>
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), '9/11 Commission Report'
<http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>

Weitere Informationen

- American Immigration Lawyers Association
<http://www.aila.org/>
- Migration Policy Institute, Information Source:
<http://www.migrationinformation.org>
- Migration und Bevölkerung (in German)
<http://www.migration-info.de/>
- National Council of La Raza: Making a difference for Hispanic Americans
<http://www.nclr.org/>
- National Immigration Forum
<http://immigrationforum.org>
- Pew Hispanic Centre
<http://pewhispanic.org/>
- U.S. Census Bureau
<http://www.census.gov/>