

Mauern, Verbote, Abschiebungen: US-Einwanderungspolitik im Zeichen von "America First"

EINSCHÄTZUNGEN VON US-EXPERTEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DEUTSCHLAND UND EUROPA, UM DIE INTERNATIONALE KOOPERATION IN MIGRATIONSFragen ZU STÄRKEN



Einwanderungspolitik gehört seit dem Präsidentschaftswahlkampf – neben Reformen im Gesundheits- und im Steuersystem – zu den obersten Prioritäten von Donald Trump. Im ersten Jahr seiner Amtszeit hat der US-Präsident viele Maßnahmen ergriffen, um seine Wahlversprechen in diesem Bereich einzulösen. Die per Exekutiverlass verordneten Einreiseverbote, der vorgeschlagene Ausbau der Mauer an der mexikanischen Grenze, die intendierte Reform des Immigration-systems und die Halbierung der Anzahl der jährlich aufgenommenen Flüchtlinge sind prominente Beispiele, die eine tiefgehende Neuorientierung der US-Politik erkennen lassen.

Dabei ist Einwanderungspolitik ein Thema, das die amerikanische Politik und Gesellschaft gleichsam wie die Medien und die Expertenkreise eigentlich seit Gründung der USA tief bewegt und extrem polarisiert. Pro- und Anti-Migrant-Lobbys stehen sich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene manchmal unversöhnt gegenüber.

Dieses Papier verschafft einen Überblick über die Einschätzungen der US-Experten zu den aktuellen Entwicklungen in der US-Immigrationspolitik. Im letzten Teil werden zudem ihre Handlungsempfehlungen für Deutschland und die EU präsentiert, um die Zusammenarbeit mit den USA und die internationale Kooperation zu diesen Fragen zu stärken.

I. Profitieren die USA von Einwanderung? Kein Konsens unter den Experten

Die Kritiker

Bereits unter George W. Bush und Barack Obama waren Probleme in der Immigration-politik zwar definiert, aber nicht gelöst worden. Viele Experten aus konservativen Think Tanks wie der *Heritage Foundation* oder dem *American Enterprise Institute*¹ un-

¹ Wenn in diesem Text keine genaue Quelle erwähnt wird, dann handelt es sich um Informationen, die im Rahmen von persön-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

terstützen Donald Trump daher in seinem Vorhaben, das US-amerikanische Einwanderungssystem zu „reparieren“. Sie verweisen auf die Grundsatzrede zu diesem Thema, die Trump als Kandidat für das Weiße Haus am 31. August 2016 in Phoenix, Arizona, gehalten hat und in der er einen Zehn-Punkte-Plan skizziert hat.² Dementsprechend sprechen sich diese Beobachter für eine restriktive Immigrationspolitik aus, und bestreiten generell den Mehrwert von Einwanderung für die Vereinigten Staaten.

Sechs Kritikpunkte werden aus diesen Kreisen immer wieder ins Feld geführt: 1. Zuwanderer (vor allem abseits der legalen Wege) seien für eine steigende Kriminalität in den USA verantwortlich; 2. geringqualifizierte Zuwanderung verursache Lohnsenkungen und verdränge US-Bürger aus dem Arbeitsmarkt; 3. die Ausländer würden die Sozialsysteme belasten und dem US-Haushalt Milliarden Dollar kosten; 4. Integration funktioniere nicht mehr so gut wie früher und Menschen, die nicht bereit wären, sich zu assimilieren, müssten das Land verlassen; 5. Visa für die USA würden zu leichtfertig erteilt und Ausreisepflichtige würden nicht des Landes verwiesen und 6. seien die Grenzkontrollen unzulänglich.

Diese kritischen Stimmen greift die US-Administration gerne auf, um ihre Positionen zu untermauern. So erwähnte Donald Trump während seiner Migrationsrede am 31. August 2016 Untersuchungen des *Center for Immigration Studies* (CIS), das sich für weniger Einwanderung nach Amerika einsetzt. Und am 2. August 2017 zitierte die US-Regierung Analysen von George J. Borjas, einem Wirtschaftswissenschaftler aus Harvard, der sich auf Einwanderung spezialisiert hat, um ihre Immigrationsreform zu begründen. George Borjas ist der bekannteste Einwanderungs-skeptiker in der US-amerikanischen, akademischen Welt. Er vertritt unter anderem die Meinung, dass geringqualifizierte Zuwanderer Amerikaner ohne Schulabschluss vom Arbeitsmarkt entweder verdrängen oder ihre Löhne reduzieren. Außerdem erbringe diese Zuwanderung seiner Meinung nach keine klaren Vorteile für die US-Wirtschaft, weil der Gewinn durch die kostengünstigen Arbeitskräfte

lichen Interviews unter Chatham House Rule gesammelt worden sind.

² Trump spricht sich hierin für die Sicherung der Grenze, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die Durchsetzung von Abschiebungen und die Senkung regulärer Zuwanderung (in allen drei Segmenten: humanitäre Aufnahme, Arbeitsmigration und Familiennachzug) aus. Siehe: „Transcript: Donald Trump’s full immigration speech, annotated“, *Los Angeles Times*, 31. August 2016.

<http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-donald-trump-immigration-speech-transcript-20160831-snap.htmlstory.html#filter:annotator:Graciew18>

kleiner sei als die staatlichen Aufwendungen für die Einwanderer.³

Die Fürsprecher

Viele amerikanische Wissenschaftler bestreiten die Thesen von Borjas, dem CIS und weiterer Einwanderungs-skeptiker. Sie unterstreichen, dass die aktuellen öffentlichen Debatten über Immigration nicht der Realität in den USA entsprechen.⁴ Ihre Gegenargumente können in drei Punkten zusammengefasst werden.

Erstens sei die Kriminalität in den USA nicht auf Migranten zurückzuführen. Die Behauptung von Donald Trump, Migranten und Flüchtlinge würden die nationale Sicherheit bedrohen und für einen großen Teil der Gewalttaten in den USA verantwortlich sein, lasse sich aus der Sicht vieler Think Tanks empirisch nicht belegen. Ganz im Gegensatz sprechen die Zahlen, wie sie etwa von *Brookings* in einer Studie vorgelegt wurden, für eine niedrigere Kriminalitätsrate unter Einwanderern: Im Land geborene Amerikaner würden demnach die überwiegende Mehrzahl der Gewaltdelikte, inklusive Mord, in den Vereinigten Staaten verüben.⁵ Das *Cato Institute* hebt außerdem hervor, dass die Terrorbereitschaft unter Flüchtlingen niedriger als bei US-Bürgern sei. Zwischen dem 11. September 2001 und Juni 2017 hätten lediglich zwei Flüchtlinge in den USA Anschläge geplant oder ausgeübt, bei beiden hätte es keine Opfer gegeben.⁶ Eine Umfrage des *Chicago Council on Global Affairs* zeigt, dass durchschnittlich 37 Prozent der Amerikaner (20 Prozent der Demokraten, 61 Prozent der Republikaner und 80 Prozent der Trump-Anhänger) Migranten und Flüchtlinge als eine kritische Bedrohung wahrnehmen – Tendenz sinkend.⁷

³ Siehe u.a.: George Borjas, „The Immigration Debate We Need“, *New York Times*, 27. Februar 2017. <https://www.nytimes.com/2017/02/27/opinion/the-immigration-debate-we-need.html?mcubz=3&r=0>

⁴ Als Beispiel für die Auseinandersetzungen unter der Expertengemeinschaft, siehe: David Frum, „The Great Immigration-Data Debate“, *The Atlantic*, 19. Januar 2016. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/01/the-great-immigration-data-debate/424230/>

⁵ Vanda Felbab-Brown, „The Wall. The real costs of a barrier between the United States and Mexico“, *Brookings*, August 2017.

<https://www.brookings.edu/essay/the-wall-the-real-costs-of-a-barrier-between-the-united-states-and-mexico/>

⁶ David Bier, „Statement on the “Refugee Program Integrity Restoration Act of 2017 – H.R. 2826“, *Cato Institute*, 14. Juni 2017.

<https://www.cato.org/publications/public-comments/statement-refugee-program-integrity-restoration-act-2017-hr-2826>

⁷ Dina Smeltz, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, „What Americans Think About America First“, *Chicago Coun-*

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

Zweitens: Für die Migrationsbefürworter steht fest, dass Einwanderer die US-Wirtschaft beleben und langfristig keine Belastung für die Sozialsysteme darstellen. Eine Analyse der *National Academies of Sciences, Engineering and Medicine*, die Forschungsergebnisse von vierzehn führenden Ökonomen, Demographen und weiteren Akademikern (inklusive Borjas) verglichen hat, zeigt, dass – selbst wenn Migranten der ersten Generation Nettoempfänger von öffentlichen Geldern sind – deren Kinder dank Ausbildung und besserer Beschäftigung Nettobeitragszahler werden.⁸ Laut *Cato* werden auch Flüchtlinge langfristig zu Nettobeitragszahlern.⁹ Viele Experten betonen, dass Flüchtlinge und Migranten im Allgemeinen durch Fleiß, Unternehmertum, Innovation und Konsum zur US-Wirtschaft beitragen. Dany Bahar von *Brookings* weist etwa darauf hin, dass Einwanderer zurzeit 15 Prozent aller Beschäftigten in den USA ausmachen. Ein Viertel aller Unternehmer und Investoren sei als Einwanderer in die USA gekommen und mehr als ein Drittel aller neuen Firmen habe zumindest einen Einwanderer in seinem Gründungsteam.¹⁰

Drittens sei es falsch, pauschal zu behaupten, dass Einwanderer Amerikaner verdrängen und die Löhne nach unten drücken. Die bereits erwähnte Analyse der *National Academies of Sciences, Engineering and Medicine* sowie *Brookings* kommen jedenfalls zum Ergebnis, dass sich Einwanderung in die USA nicht wesentlich auf das Beschäftigungsniveau der Amerikaner auswirkt und dass die Effekte der Einwanderer auf die Löhne der in Amerika gebürtigen Arbeitnehmer ebenfalls nur sehr gering sind. Eine wichtige Einschränkung wird allerdings vorgenommen: Einwanderer hätten jedoch sehr wohl einen Einfluss auf die Jobs und die Bezahlung von gebürtigen Amerikanern ohne Schulabschluss sowie auf jene von früher angekommenen Migranten. Denn die drei Gruppen stünden im Wettbewerb um dieselben Stellen, wobei die Neuangekommenen oft bereit seien, für weniger Geld zu arbeiten. Migranten ohne Dokumente würden in der Regel keine Konkurrenz für die Einheimischen darstellen, denn sie würden

die anstrengendsten Stellen (z.B. in der Agrar- oder Baubranche) nehmen, die gebürtige Amerikaner nicht haben wollen.¹¹

Die wahren Sorgen der Einwanderungskeptiker seien andere, so meint diese Gruppe. Sie würden sich eher um Fragen von Herkunft, Religion, kultureller Vielfalt und demographischer Entwicklung drehen und hätten wenig mit den vorgebrachten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Argumenten zu tun.

II. Erwartete Entwicklungen in der US-Einwanderungspolitik

Wenn auch kein Konsens unter den Experten über Vor- oder Nachteile, über Nutzen oder sogar wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Schaden von Einwanderung herrscht, so teilen die allermeisten von ihnen doch die Einschätzungen über die Ziele und Pläne des Präsidenten. Fünf Prioritäten Trumps lassen sich erkennen: die Kontrolle der Grenze, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die Senkung der legalen Zuwanderung, die generelle Reform des Migrationssystems sowie das internationale Engagement der USA in globalen Migrationsfragen.

Grenzkontrolle

Als wichtigster Trend in diesem Bereich wird unter den Experten eine weitere Militarisierung der amerikanisch-mexikanischen Grenze gesehen. Donald Trumps Dekret vom 25. Januar 2017 zum Thema "*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*" gilt als Grundlage dafür. In seinem Haushaltsentwurf für das Jahr 2018 hat das Weiße Haus u.a. die Schaffung von 5.000 zusätzlichen „*Border Patrol*“-Stellen verlangt – ein Wahlversprechen von Donald Trump. Damit würde die Anzahl der Grenzkontrolleure auf die Rekordzahl von 26.370 steigen.¹²

Seit den 1990er Jahren ist die Befestigung dieser Grenze ein Dauerthema in den USA. Befürworter finden sich sowohl bei den Republikanern als auch bei den Demokraten. So wurden unter Clinton, Bush und Obama

cil on Global Affairs, 2. Oktober 2017. <https://www.thechicagocouncil.org/publication/what-americans-think-about-america-first>

⁸ The National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, „The Economic and Fiscal Consequences of Immigration“, Report, 2017.

<https://www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration>

⁹ David Bier (Cato Institute), 14. Juni 2017. Siehe Note 6.

¹⁰ Siehe Dany Bahars Analysen in: Brennan Hoban, „Do immigrants “steal” jobs from American workers?“, *Brookings*, 24. August 2017.

<https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2017/08/24/do-immigrants-steal-jobs-from-american-workers/>

¹¹ The National Academies, Report, 2017, siehe Note 8; Kapitel „U.S. Economy“ in: Vanda Felbab-Brown (*Brookings*), August 2017, siehe Note 5; Dany Bahars Analysen in: Brennan Hoban (*Brookings*), August 2017, Note 10. Siehe zudem: James Traub (Center on International Cooperation, NYU), „Stephen Miller Has a Point, You Cosmopolitans“, *Foreign Policy*, 4. August 2017.

<http://foreignpolicy.com/2017/08/04/stephen-miller-has-a-point-people-immigration-refugees-trump-raise-act/>

¹² Siehe offizielle Zahlen in: Elaine Kamarck, John Hudak, Christine Stenglein, „Immigration by the numbers“, *Brookings*, 15. August 2017. <https://www.brookings.edu/interactives/migration-by-the-numbers/>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

Grenzkontrollen ausgebaut. Es herrscht jedoch große Skepsis unter den Experten, ob eine komplette Mauer entlang der gesamten südwestlichen Grenze (2.000 Meilen, 3.218 km) machbar und wirkungsvoll zur Regulierung von Migration ist. Viele Think Tanks wie etwa das *Wilson Center* betonen, dass Grenzkontrollen und Sicherheitsmaßnahmen in der Vergangenheit nicht gewirkt hätten und mehr Beamte und Befestigung nun auch nur zur Bildung von weiteren Schmuggler-Netzwerken und zur Verschiebung der Migrationsrouten in unwirtliche Wüstengebiete führen würde.¹³ Die Experten gehen daher mehrheitlich davon aus, dass die US-Regierung auf einem kurzen Teil der Grenze – von 50 bis 70 Meilen (um die 100 km) ist die Rede – eine Mauer errichten könnte, um dann das Ergebnis öffentlichkeitswirksam zu verkaufen. Denn problematisch für die Umsetzung des Vorhabens bleibt auch die Finanzierung des Mauerbaus. Ende August 2017 hatte Trump zwar mit dem drastischen Mittel eines „*shutdown*“ der Bundesregierung gedroht – wenn der Kongress das Projekt nicht finanziere, würde er die Verwaltung der USA lahmlegen. Doch beispielsweise der Wiederaufbau von Texas, Louisiana und Florida nach den Hurrikanen Harvey und Irma im Sommer 2017 wird von vielen Entscheidungsträgern als dringendere Aufgabe gesehen, was Trumps Vorhaben an der südwestlichen Grenze noch erschweren könnte.

Eine Option für die übrige Strecke der Grenze wäre, wie es der jetzige Stabschef des Weißen Hauses John Kelly als Minister für Innere Sicherheit schon einmal vorschlug, den Einsatz von Drohnen und zusätzlicher Grenzüberwachungstechnologie (wie z.B. mobilen und auf Turm montierten Videoaufnahmesystemen, Bodensensoren, Lasereinrichtungen oder Wärmebildtechnik) als (digitale) „Wall“ zu bezeichnen, anstatt die schon existierende Mauer auszubauen.

Für Migrationsexperten in den USA steht jedenfalls fest, dass die Anti-Einwanderungs-Rhetorik der Trump-Administration bereits eine abschreckende Wirkung entfaltet hat. Dies scheint vor allem potentielle Einwanderer zu betreffen. Allein aufgrund der verschärften Rhetorik rechnen die Wissenschaftler mit einem deutlichen Rückgang der irregulären Migration. Damit werde sich unter der aktuellen US-Regierung eine Tendenz verstärken, die bereits seit mehreren Jahren zu beobachten ist: Laut Statistiken des US-Ministeriums für Innere Sicherheit ist die Anzahl der Abweisungen direkt an der US-Grenze seit 2004 drastisch gesunken, einfach weil weniger

¹³ Guadalupe Correa-Cabrera, „Immigration and Border Security in the Age of Trump“, *Wilson Center*, 24. März 2017. <https://www.wilsoncenter.org/article/immigration-and-border-security-the-age-of-trump>

Menschen versuchen, in die USA zu kommen.¹⁴

Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Die Anzahl der Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung wird in den USA grob auf elf Millionen geschätzt. Die Obama-Administration hat bereits Vieles unternommen, um die illegale Einwanderung zu verringern. So ist die Anzahl der jährlichen Abschiebungen seit 2008 in den USA deutlich gestiegen.¹⁵ Schon Präsident Obama wurde in den USA kritisch „Chef-Abschieber“ genannt. Die erneute Verschärfung der Abschiebepolitik wird unter den Fachleuten als ein weiterer Trend in der aktuellen US-Migrationspolitik gesehen. Neben der scharfen Rhetorik – die suggeriert, dass alle Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus Kriminelle seien – wurden die Kriterien zur Abschiebung erweitert, die Ressourcen der Bundespolizei aufgestockt und die Zuständigkeiten ausgeweitet. Laut einigen Wissenschaftlern sei diese Politik viel dramatischer in ihren Auswirkungen als der nun weltberühmte „Travel Ban“ von Ende Januar 2017. Es erfolge eine Kriminalisierung von Migranten, die eine Kehrtwende gegenüber der Haltung der Obama-Administration sowie ein Bruch mit bislang gültigen Prinzipien darstelle. In vielen Denkfabriken, die eher im progressiven politischen Spektrum zu verorten sind, sorgen die Methoden der Grenzschützer des *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (ICE) sowie vermeintlich schlechte humane Bedingungen in Abschiebeeinrichtungen an der Grenze für Empörung. Auch internationales Flüchtlingsrecht könnte verletzt worden sein: So gehen einige Experten davon aus, dass nun auch Menschen abgeschoben werden, die eigentlich ein Recht auf Asyl hätten.¹⁶

Senkung der legalen Einwanderung

Außerdem stimmen die Experten darin überein, dass die Trump-Administration eine umfangreiche Reform des Einwanderungssystems durchsetzen will. Der Anstoß dafür kam am 2. August 2017, als der US-Präsident einen Gesetzentwurf der republikanischen Senatoren Tom Cotton und David Perdue unterstützte, der darauf abzielt, die legale Zuwanderung (rund eine Million Per-

¹⁴ Siehe Zahlen in: Brookings, „Immigration by the numbers“, Kapitel „Deportation“, 15. August 2017, Note 12.

¹⁵ Siehe Statistiken des US-Ministeriums für Innere Sicherheit in: Brookings, „Immigration by the numbers“, Kapitel „Deportation“, 15. August 2017, Note 12.

¹⁶ Siehe z.B. Jeanne Atkinson, „The Growing Threat to the US Asylum System: An Analysis of the Trump Administration’s Expansion of Detention and Expedited Removal“, *Center for Migration Studies*, 6. April 2017. <http://cmsny.org/publications/atkinson-growing-threat-to-us-asylum/>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

sonen jährlich) bis 2027 um die Hälfte zu reduzieren und die Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge von 85.000 (für das Jahr 2016) auf 50.000 zu senken (diese Zahl reduzierte die US-Regierung am 27. September 2017 für 2018 auf nunmehr 45.000). Zudem will die US-Regierung hochqualifizierten Arbeitskräften Vorrang gewähren – auf Kosten von Familienzusammenführungen und Geringqualifizierten, die u.a. per „Green-Card-Lotterie“ (*Diversity Visa Lottery Program*) ins Land kommen. Nach den Anschlägen in New York City im Oktober und Dezember 2017 sind insbesondere diese beiden Programme für legale Einwanderung (Familiennachzug und Lotterie) ins Visier der US-Administration geraten. Denn beide Täter sind jeweils mit einem dieser Programme 2010 bzw. 2011 legal in die USA gekommen.

Experten wie Michael Clemens vom *Center for Global Development* (CGD) sind der Meinung, dass Beschränkungen in der legalen Einwanderung der US-Wirtschaft schaden würden (siehe Gründe der Immigrationsbefürworter im ersten Kapitel). Seiner Meinung nach wäre diese Reduzierung nicht nur von Nachteil für die Vereinigten Staaten und die Weltwirtschaft insgesamt, sondern sogar für Staaten der Dritten Welt, wo Stabilität, Wachstum, Innovation und Entwicklung ein Stück weit auch von den Rücküberweisungen und Investitionen der Auswanderer abhängen.¹⁷ Auch der weiter eingeschränkte Familiennachzug sei für die US-Wirtschaft schädlich, denn viele Migranten, die über diesen Weg in die USA kommen, seien qualifiziert oder sogar hochqualifiziert. Giovanni Peri, ein bekannter Wirtschaftswissenschaftler von der *University of California*, betont in diesem Kontext, dass ein Drittel der Familiennachzügler, die seit 2000 eine Green Card erhalten haben, über einen Hochschulabschluss verfügen. Die regulären Zuwanderer seien heutzutage vor allem Asiaten (Chinesen und Inder), die in Amerika mittel- bis hochqualifizierte Jobs übernehmen und zum lokalen Wachstum beitragen, was der gesamten Bevölkerung in den USA zu Gute komme. Es sei daher zu erwarten, dass der durchschnittliche amerikanische Arbeitnehmer durch die Einwanderungsrestriktionen eher verlieren und nicht gewinnen werde.¹⁸

¹⁷ Michael Clemens, „The Economic Research Shows Drastic Cuts to Legal Immigration Are a Lose-Lose for the United States and the World“, Center for Global Development, 17. Juli 2017. <https://www.cgdev.org/blog/economic-research-shows-drastic-cuts-legal-immigration-are-lose-lose-united-states-and-world>

¹⁸ Siehe Peris Analysen in: Binyamin Appelbaum, „Fewer Immigrants Mean More Jobs? Not So, Economists Say“, *New York Times*, 3. August 2017. https://www.nytimes.com/2017/08/03/us/politics/legal-immigration-jobs-econo-my.html?emc=edit_nn_20170804&nl=morning-briefing&nid=72738823&te=1

Reform des Einwanderungssystems

Vor diesem Hintergrund diskutieren Experten, wie das Einwanderungssystem am besten reformiert werden könnte. Als Modell für die Trump-Regierung gelten die Punkte-Systeme Kanadas und Australiens. Eine Auswahl der Bewerber aufgrund ihrer Kompetenzen, Ausbildung, beruflichen Erfahrung, Alter und Englischkenntnisse ist das erklärte Ziel.

Viele Experten beispielsweise aus dem *American Enterprise Institute* (AEI), der *Heritage Foundation* und dem *Cato Institute* unterstützen dieses Vorhaben, etwa um die Innovation im Land voran zu treiben¹⁹. Andere Wissenschaftler – oder Politiker wie der republikanische Senator Lindsey Graham – äußern wiederum die Sorge, dass es in Zukunft an geringqualifizierten Arbeitern in den USA fehlen könnte, was negative Auswirkungen auf die US-Wirtschaft hätte. Laut Michael Clemens (CGD) sei es ein politischer Mythos, dass der Hauptbedarf in den USA bei den hochqualifizierten Arbeitern liegt.²⁰ Das *Cato Institute* empfiehlt vor diesem Hintergrund, ein bundesweites Visaprogramm für geringqualifizierte Gastarbeiter zu schaffen.²¹ Seit den Wirbelstürmen im Sommer 2017 sind außerdem in der amerikanischen Öffentlichkeit Diskussionen über den Mehrwert von geringqualifizierten (legalen und undokumentierten) Migranten aufgekommen, denn Arbeitsmigranten hatten nach Hurrikan Katrina 2005 eine entscheidende Rolle beim Wiederaufbau von Louisiana gespielt.

Konsens herrscht unter den Experten, dass das stark nachgefragte Einreisevisum der Klasse H-1B (ein dreijähriges Visum für hochqualifizierte Arbeitnehmer aus dem Ausland) reformiert werden müsse. Nicht weil – wie Präsident Trump oder die *Heritage Foundation*²² behaupten – neben auslän-

¹⁹ Siehe z.B.: Michael Barone (AEI), „An inadvertent argument for Trump’s immigration proposal“, *Washington Examiner*, 8. März 2017.

<https://www.aei.org/publication/an-inadvertent-argument-for-trumps-immigration-proposal/>

²⁰ Siehe Clemens Analysen in: Binyamin Appelbaum, *New York Times*, 3. August 2017, Note 18. Für Graham, siehe: Peter Baker, „Trump Supports Plan to Cut Legal Immigration by Half“, *New York Times*, 2. August 2017. <https://www.nytimes.com/2017/08/02/us/politics/trump-immigration.html?mcubz=3&r=0>

²¹ Siehe Kapitel Immigration in: „Cato Handbook for Policymakers“, Cato Institute, 2017. <https://www.cato.org/cato-handbook-policy-makers/cato-handbook-policy-makers-8th-edition-2017/immigration>

²² David Kreutzer, „How “Hire American” Can Fix Our High-Skilled Immigration System“, Heritage Foundation, 19. Juni 2017. <http://www.heritage.org/immigration/com>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

on for Alien Minors²⁸. Diese parteiübergreifende Initiative beschäftigt sich mit illegalen Einwanderern, die als Kinder mit ihren Angehörigen in die USA kamen und seit mindestens fünf Jahren im Land wohnen. Insbesondere das DACA-Programm („Deferred Action for Childhood Arrivals“) – 2012 von Präsident Obama per Exekutiverlass eingeführt – hat ca. 800.000 Jugendliche temporär von der Abschiebung geschützt und ihnen erlaubt zu studieren und zu arbeiten. Am 5. September 2017 hat die US-Regierung das DACA-Programm widerrufen. Dieses wird nun im März 2018 auslaufen, es sei denn der Kongress kann bis dahin ein Gesetz dazu verabschieden.²⁸

„Travel Ban 3.0“

Seit dem Beginn des Jahres 2017 findet ein Tauziehen zwischen der US-Administration und einigen amerikanischen Richtern in Bezug auf das von Donald Trump gewünschte Einreiseverbot für Staatsangehörige bestimmter Länder in Afrika und in Asien, vor allem im Nahen Osten statt. Nach mehreren Blockaden ist nun die dritte Version des Einreiseverbots (vom 24. September) nach einer Entscheidung des Supreme Court am 4. Dezember erst einmal zur Anwendung gekommen. Das Verbot umfasst acht Länder (Iran, Jemen, Libyen, Somalia, Syrien und Tschad sowie Nordkorea und Venezuela), welche von unterschiedlichen Restriktionen betroffen sind. Der Einreisebann ist zeitlich unbefristet. Damit haben die Gegner dieses „Travel Ban 3.0“ – die, wie bei früheren Versionen des Verbots mit dem Argument der Diskriminierung auf der Basis der Nationalität oder der Religion versucht hatten, diese Politik der US-Regierung zu stoppen – eine wichtige Schlacht verloren, ohne dass die Gesamtauseinandersetzung zu Ende ist. Das gescheiterte Lager hat Berufung gegen das Urteil eingelegt. Deswegen rechnen Juristen damit, dass der Supreme Court sich bis Juni 2018 noch einmal mit der Verfassungsmäßigkeit des Banns beschäftigen könnte.

Neben dem Einreiseverbot hat die US-Regierung zudem ein Programm auf unbestimmte Zeit eingestellt, das umgesiedelte Flüchtlinge erlaubte, ihren Ehepartner sowie ihre Kinder in die USA kommen zu lassen. Auch diese Entscheidung wird zurzeit vor Gericht angefochten.

Fachleute zweifeln daran, dass diese Maßnahmen – deren offizielles Ziel die nationale Sicherheit und die Verhinderung von Terroranschlägen in den USA sind – effektiv sein werden. Für viele gibt es keinen direkten

²⁸ Siehe dazu: Julia Gelatt, „All Eyes Turn to Congress, Following Trump Decision to Terminate DACA Program“, Migration Policy Institute, September 2017. <http://www.migrationpolicy.org/news/all-eyes-turn-congress-following-trump-decision-terminate-daca-program>

Zusammenhang vor allem zwischen der Einwanderung aus den vom Bann betroffenen Ländern und den Anschlägen, die in den USA stattfinden. Alle Terroristen, die seit dem 11. September 2001 Amerikaner in den USA getötet haben, waren entweder US-Bürger oder Menschen mit einem legalen Aufenthaltsstatus, deren ursprüngliches Herkunftsland nicht vom jetzigen Einreiseverbot betroffen sei, betont der Think Tank *New America*.²⁹ Dies gilt auch für die Attentäter, die im Herbst 2017 Attacken in Manhattan verübt haben: Die beiden Männer, die sich legal in den USA aufhielten, kommen ursprünglich aus Usbekistan und Bangladesch. John D. Cohen, Professor an der *Rutgers University*, äußert außerdem die Sorge, dass die Kooperation zwischen den USA und Ländern wie Jemen, Tschad und Somalia in Bezug auf Terrorismusbekämpfung wegen des „Travel Ban“ schlechter werden könnte, was den USA nicht helfen werde, Terrornetzwerke wie ISIS oder Al-Qaida in der Region zu bekämpfen.³⁰

Budget für die Migrationspolitik der USA im Ausland

Seit dem Beginn des Jahres 2017 herrscht unter den Experten auch große Unsicherheit in Bezug auf die künftigen Budgets für das US-Außenministerium und USAID, die Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit („*United States Agency for International Development*“). Für das Haushaltsjahr 2018 hat die Trump-Administration bereits im Frühjahr 2017 einen Vorschlag unterbreitet, in dem die Etats um bis zu 30 Prozent gekürzt werden. Vor allem humanitäre Aktivitäten und Friedensmissionen unter dem Dach der Vereinten Nationen wären davon betroffen.

Das Weiße Haus hat die zuständigen Ministerien darum gebeten, bis September 2017 Vorschläge zu unterbreiten, um Ersparungen bei Auslandshilfen und Entwicklungsprogrammen zu erreichen. Mehrere Think Tanks haben sich an diesem Überlegungsprozess beteiligt, allen voran das *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), das eine parteiübergreifende Task Force unter der Leitung von zwei Senatoren gegründet hat. Außerdem partizipieren die *Heritage Foundation*, die bereits im April 2016 Ideen geliefert hatte, das *Center for Global*

²⁹ Peter Bergen, Albert Ford, Alyssa Sims, David Sterman, „Part II. Who are the Terrorists?“, *New America*, 2017. <https://www.newamerica.org/in-depth/terrorism-in-america/who-are-terrorists/>

³⁰ Siehe Cohens Analysen in: „Supreme Court Cancels Hearing on Previous Trump Travel Ban“, *New York Times*, 25. September 2017. <https://www.nytimes.com/2017/09/25/us/politics/trump-travel-ban-supreme-court.html>

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

Development (CGD) und das *Modernizing Foreign Assistance Network* (MFAN).³¹

Ihre Berichte stimmen größtenteils darin miteinander überein, dass Auslandshilfe und Entwicklungspolitik – neben Verteidigung und Diplomatie – eine strategische Säule der US-Außenpolitik sowie ein Kernelement, um US-Interessen weltweit voranzubringen, bleiben sollten. Alle Think Tanks erkennen darüber hinaus an, dass mehr gemacht werden muss, um die Kohärenz und Leistungsfähigkeit der amerikanischen Auslandshilfe und Entwicklungspolitik zu verbessern. Auf der Basis des Vorschlags der *Heritage Foundation* wurde zudem diskutiert, ob USAID aufhören soll, als eigenständige Agentur zu arbeiten, und eine Unterabteilung des State Department werden soll.

Am 7. September 2017 hat der Haushaltsausschuss im US-Senat einen Gesetzentwurf für den „Haushalt 2018 des Außenministeriums, der Operationen im Ausland und der damit verbundenen Programme“ verabschiedet. Dieser stellt sich gegen die Vorhaben der Trump-Administration, die Kürzungen bei Auslandshilfen, Entwicklung und Diplomatie verlangt hatte. So haben die Senatoren insgesamt 51,2 Milliarden Dollar für diesen Politikbereich gebilligt – fast elf Milliarden Dollar mehr als von der Administration vorgesehen. Unter anderem die Budgets für Flüchtlingshilfe im Ausland (\$3,11 Mrd.) sowie für USAID-Operationen (\$1,35 Mrd.) werden somit aufrechterhalten. Der Ausschuss sprach sich zudem gegen die Integration von USAID ins Außenministerium aus.³² Es bleibt nun abzuwarten, wie die fi-

³¹ Siehe für CSIS: „Reforming and Reorganizing U.S. Foreign Assistance“, Juli 2017, <https://www.csis.org/events/bipartisan-task-force-reforming-and-reorganizing-us-foreign-assistance-report-launch>; für Heritage: „How to Make the State Department More Effective at Implementing U.S. Foreign Policy“, 20. April 2016, <http://www.heritage.org/political-process/report/how-make-the-state-department-more-effective-implementing-us-foreign>; für CGD: „A Practical Vision for US Development Reform“, 20. Juli 2017, <https://www.cgdev.org/publication/practical-vision-us-development-reform>; für MFAN: „A New Foreign Aid Architecture Fit For Purpose“, Juli 2017, <http://modernizeaid.net/wp-content/uploads/2017/07/MFAN-Co-Chair-Aid-Architecture-Discussion-Draft-.pdf>

³² „Committee Approves FY2018 State & Foreign Operations Appropriations Bill“, U.S. Senate Committee on Appropriations, 7. September 2017. <https://www.appropriations.senate.gov/news/majority/committee-approves-fy2018-state-and-foreign-operations-appropriations-bill>. Siehe auch dazu: Robbie Gramer, „Senate Panel Rejects Trump Plan for Cutting Foreign Assistance“, *Foreign Policy*, 7. September 2017. <http://foreignpolicy.com/2017/09/07/congress-rejects-trump-plan-for-cutting-foreign-assistance-state-department-redesign-diplomacy-senate-appropriations/>

nen Entscheidungen für den US-Haushalt im Geschäftsjahr 2018 ausfallen werden.

IV. Fazit und Empfehlungen für Deutschland und die EU

Fazit

Die aktuelle Einwanderungspolitik der Vereinigten Staaten, die Trump umzusetzen versucht, folgt dem Prinzip „America First“. Sie sendet das Signal in die Welt, dass viele einwanderungswillige Ausländer in den USA nicht mehr willkommen sind. Es herrscht Konsens unter den US-Experten, dass dieser Rückzug aufs Nationale in den nächsten Monaten und Jahren in erster Linie durch die Implementierung von drei Prioritäten erfolgen sollte: 1. Eine Reform des legalen Immigration-Systems mit der drastischen Reduzierung der Anzahl der zugelassenen Einwanderer und der aufgenommenen Flüchtlinge, u.a. auf Kosten der Familienzusammenführung; 2. strengere Grenzkontrollen mit zusätzlichen „Border Patrol“-Stellen, einer Befestigung der amerikanisch-mexikanischen Grenze und möglicherweise dem langfristigen Einreiseverbot für Staatsangehörige bestimmter Länder in Afrika und im Nahen Osten; 3. weniger Toleranz gegenüber den Migranten, die sich bereits in den USA befinden und in einer prekären Lage leben (Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung und eventuell auch Jugendliche unter DACA-Schutz).

Viele Wissenschaftler befürchten, dass die neue Einwanderungspolitik der USA sich in Bezug auf die angekündigten Ziele als kontraproduktiv erweisen könnte. So bestreitet eine Mehrheit der Akademiker, dass eine restriktive Einwanderungspolitik zu mehr Wachstum und – in den allermeisten Fällen – zu mehr Beschäftigung und besseren Löhnen für die gebürtigen Amerikaner beitragen wird. Diese Experten bezweifeln ebenfalls, dass diese Politik zu einer Stärkung der nationalen Sicherheit führen und der Terrorismusbekämpfung dienlich sein wird.

Als Bruch gegenüber der Politik der Obama-Administration gilt außerdem der Rückzug der Trump-Administration von Plattformen der internationalen Kooperation für globale Migrationsfragen wie den Vereinten Nationen. Die Priorität der Regierung liegt nun bei dem Schutz der Grenze und der Sicherheit der Amerikaner sowie bei der Wahrung der nationalen Souveränität in Entscheidungsprozessen, die Einwanderungsfragen betreffen. In diesem Kontext sind einige Experten besorgt, dass die Auslandshilfe und Entwicklungspolitik der USA (die u.a. Flüchtlinge im Ausland unterstützt) künftig ebenfalls grundlegende Veränderungen erfahren könnten. Dies könnte laut Fachleuten ein strategischer Fehler für die US-Außenpolitik sowie für die Verteidigung der amerikanischen Interessen weltweit sein.

Nach dem starken Engagement von Präsident Obama scheint es sicher, dass unter

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

Trump die Führungsrolle der USA in allen globalen Migrationsfragen künftig fehlen wird. Dies könnte zu deutlichen Verschlechterungen in vielen Konfliktsituationen weltweit führen. Der Druck auf Deutschland und die EU könnte zunehmen, diese Führungsrolle zu übernehmen, den Westen zu vertreten und in globalen Migrationsfragen mehr Verantwortung zu übernehmen, um das entstehende Vakuum zu füllen.

Empfehlungen für Deutschland und die EU

Um trotz der schwierigen Lage die Zusammenarbeit mit den USA zu diesen Migrationsfragen zu ermöglichen, empfehlen US-Experten in diesem Kontext, dass die Europäer sich auf folgende Punkte konzentrieren:

1. Alle Zuwanderer und Flüchtlinge in der EU registrieren und gefährliche Situationen, die mit Einwanderung verbunden sind (wie die Silvesternacht in Köln im Jahr 2015) verhindern, kurz und salopp formuliert: Vor der eigenen Türe kehren und die Hausaufgaben machen. Laut Experten könnten diese Maßnahmen helfen, die Sorgen der Amerikaner in Bezug auf die Sicherheitslage in Europa zu dämpfen. Denn vor allem die Terroranschläge in Paris 2015 hätten die US-Öffentlichkeit stark geprägt. Viele Amerikaner würden nun befürchten, mit ähnlichen Attacken konfrontiert zu werden, und würden den Europäern deswegen nicht vertrauen, in Migrationsfragen ein zuverlässiger Partner der USA sein zu können.

2. Kommunikation verbessern – Die US-Experten empfehlen den Europäern, besser in den Vordergrund zu stellen, was sie bis jetzt erreicht haben. In Amerika würde man die Fortschritte nicht wahrnehmen, so die Begründung. Dies betreffe vor allem Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit der Bürger und zur Integration der Migranten.

3. Mehrwert der Einwanderung betonen – Dabei sei es wichtig, nicht von moralischer Verpflichtung in Bezug auf Flucht und Migration zu sprechen, so die Empfehlung, sondern zu unterstreichen, dass die Sicherheit der Bürger die höchste Priorität habe und dass Einwanderung – trotz enormer gesellschaftlicher Herausforderungen – mittel- und langfristig eine positive Auswirkung auf das Bruttoinlandsprodukt des Landes habe.

4. Transatlantischen Austausch fördern – Dies sei wichtig, so die Amerikaner, damit beide Seiten besser verstehen, was in den USA und in Europa in Bezug auf Einwanderungsfragen gerade unternommen wird. Es wäre außerdem für den Austausch von Best Practice vorteilhaft, z.B. im Bereich der Integration von Migranten auf dem Arbeitsmarkt und nicht zuletzt des dualen Ausbildungssystems.

Darüber hinaus ermuntern US-Fachleute die Europäer dazu, folgende Initiativen zu er-

greifen, um die internationale Kooperation im Bereich Flucht und Migration zu stärken:

1. Führungsrolle übernehmen – Die EU sollte von der fehlenden Führungskraft der USA profitieren, um sich zu profilieren, so die Analyse. Besonders bei den Vereinten Nationen sei jetzt mehr denn je eine „Koalition der Willigen“ nötig, um in Migrationsfragen vorwärts zu kommen. Dabei könnten die Europäer insbesondere mit Kanada zusammenarbeiten und für eine neue Dynamik sorgen.

2. Deutschlands Glaubwürdigkeit nutzen – In den USA wird das Land wegen seiner Führungsrolle in der europäischen Flüchtlingskrise von vielen Migrationsexperten als ernstzunehmender Akteur in diesen Fragen betrachtet. Berlin sollte dieses Kapital nutzen, so ihre Empfehlung, um die internationale Zusammenarbeit voranzubringen. Insbesondere in Bezug auf den globalen Pakt zu Migration der Vereinten Nationen, der auf einer intergouvernementalen Basis vorbereitet wird, könne Deutschland einen positiven Einfluss haben.

3. Anspruchsvoll und konkret bleiben – In der US-Expertengemeinschaft wird befürchtet, dass ohne klare Führung beide VN-Pakte zu Migration und Flüchtlinge am Ende zu unkonkret, nicht ausreichend lösungsorientiert sowie ohne politisches Gewicht und damit irrelevant bleiben könnten. Die europäischen Länder könnten dazu beitragen, diese Klippen zu umfahren, so die Hoffnung. Dabei sei vor allem politisches und finanzielles Engagement nötig. Wichtig sei ebenfalls, betonen die US-Experten, sich auf wenige aber dafür konkrete Beschlüsse zu konzentrieren.

4. Regional denken – Schließlich empfehlen US-Fachleute, die Notwendigkeit von regionalen Kooperationen zu betonen, denn die USA würden Interesse dafür zeigen. Dieses Element ist auch in der „New Yorker Deklaration“ zu globalen Migrationsfragen zu finden, die die VN-Mitgliedstaaten im September 2016 unterschrieben haben und die als Basis ihrer Arbeit für die Vorbereitung der globalen Pakte gilt.

In globalen Migrationsfragen wie in anderen außenpolitischen Bereichen, die auf der transatlantischen Ebene von großer Relevanz sind, wird in den nächsten Jahren nicht nur das entscheidend sein, was die Trump-Administration macht. Viel wird auch davon abhängen, wie die Europäer auf US-Entscheidungen reagieren und ob sie in der Lage sind, Trumps Politik des Alleingangs herauszufordern und Wege der Kooperation in Bereichen von gemeinsamem Interesse zu finden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Januar 2018

www.kas.de/usa

Lese-Empfehlungen

**The National Academies of Sciences,
Engineering and Medicine**

„The Economic and Fiscal Consequences of Immigration“

Report, 2017

<https://www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration>

Brookings Institution

„Immigration by the numbers“

Elaine Kamarck, John Hudak, Christine Stenglein, 15. August 2017

<https://www.brookings.edu/interactives/immigration-by-the-numbers/>

Migration Policy Institute (MPI)

„Beyond Stock-Taking: The Path Ahead to a Global Compact for Migration“

Webinar, 12. Dezember 2017

<https://www.migrationpolicy.org/events/beyond-stock-taking-path-ahead-global-compact-migration>

Zu der Autorin:

Dr. Céline-Agathe Caro ist Senior Policy Analyst im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington D.C.

*celine.caro@kas.de / @CelineACaro
www.kas.de/wf/de/37.3769/*

Bildvermerk Titelseite

“The Mother Of All Rallies”, Washington D.C., 16. September 2017
Stephen Melkisetian/ Stephen Melkisetian Copyright/ Flickr/ CC BY-NC-ND 2.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>

Format angepasst.