

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Außenstelle Washington



**NEWS AUS WASHINGTON**

**Januar 2004**

**Präsident Bush kündigt Reform des Einwanderungsgesetzes an-  
Eine Initiative mit viel Für und Wieder**  
*Franz-Josef Reuter/ Jana Krause*

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Außenstelle Washington  
2005 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, DC 20036  
USA

Tel. 202-986-9460  
Fax. 202-986-9458  
info@kasusa.org  
<http://www.kasusa.org>  
<http://www.kas.de>

## Präsident Bush kündigt Reform des Einwanderungsgesetzes an- Eine Initiative mit viel Für und Wider

Am 7. Januar dieses Jahres kündigte Präsident Bush eine Gesetzesinitiative für eine Reform der bestehenden Einwanderungsgesetze in den USA an. Demnach soll sich der Kongress noch in diesem Jahr mit einem neuem Gesetz befassen, welches zunächst Einwanderern, die sich illegal in den USA aufhalten, die Möglichkeit geben soll, sich um einen legalen Status und ein zeitlich begrenztes Aufenthaltsrecht zu bemühen. Darüber hinaus soll der Kongress gesetzliche Regelungen für die Schaffung eines Gastarbeiterprogramms ausarbeiten.

### **Ca. 8-12 Millionen illegale Einwanderer in den USA**

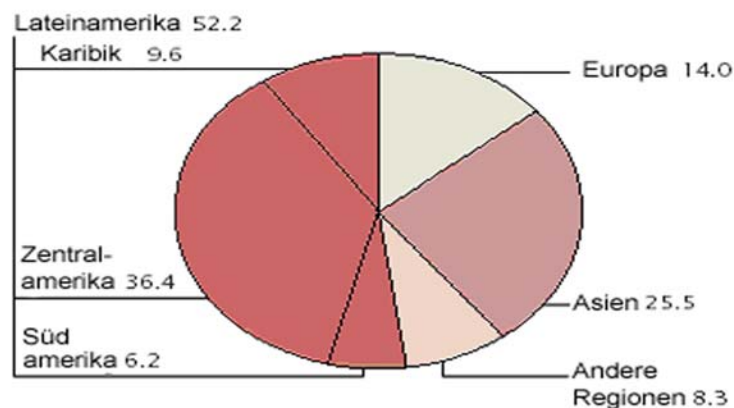
Nach Schätzungen leben in den USA momentan etwa 8- 12 Millionen illegale Einwanderer. Etwa 60% von ihnen kommen aus den lateinamerikanischen Staaten, davon ein grosser Teil aus Mexiko. Viele arbeiten zumeist zu Niedrigstlöhnen und leben abgeschnitten von ihren Familien aus Angst, bei einem Besuch in ihren Heimatländern nicht wieder in die USA und zu ihren Arbeitsplätzen zurückkehren zu können. Der illegale Status bestimmt ihren Lebensalltag. Ohne Papiere ist es ihnen kaum möglich, ein Bankkonto zu eröffnen oder einen Führerschein zu erwerben. Durch die ständige Angst entdeckt zu werden, haben sie keine Möglichkeit, sich an lokale Behörden zu wenden, wenn sie Opfer von Ungerechtigkeiten oder Verbrechen werden.

Mit seiner Initiative kommt Bush auf ein Wahlversprechen zurück, welches vor allem an die Wähler lateinamerikanischer Herkunft adressiert ist. Bereits nach seiner Wahl im Jahre 2001 hatte er eine solche Initiative angekündigt.

Aufgrund der Ereignisse um den

11. September war diese jedoch zunächst auf Eis gelegt worden. Nun, im Zusammenhang mit neu entwickelten Programmen zur verstärkten Kontrolle von Einreisenden und der allgemeinen Diskussion um die Sicherung der

Zusammensetzung der im Ausland geborenen amerikanischen Bevölkerung in Prozent



Quelle: U.S. Zensusbüro, März 2004

amerikanischen Grenzen zur Abwehr von Terroristen, ergibt sich eine strategisch günstige Gelegenheit für eine solche Gesetzesinitiative.

Zu Beginn dieses Jahres haben die USA die Sicherheitsvorkehrungen bei der Einreise von Ausländern weiter erhöht. So werden Visumsinhabern noch auf dem Flughafen ein Photo sowie ein genetischer Fingercode abgenommen. Diese Prozedur soll eine gezieltere Kontrolle über den Aufenthalt von Visumsinhabern und ihre termingerechte Ausreise ermöglichen. In den Häfen findet ebenfalls eine verstärkte Kontrolle von Einreisenden sowie von importierten Waren statt.

Weiterhin ist die Anzahl der Kontrollposten an der Grenze zu Mexiko aufgestockt worden. Illegale Einwanderer erreichen die USA vor allem über diese Grenze. Oftmals werden sie von Schmugglern in die USA gebracht, die potenziell auch Terroristen auf diesem Weg ins Land befördern könnten. Der Strom illegaler Einwanderer, die über diese Grenze ins Land kommen, wird sich aber auch durch verstärkte Grenzposten kaum verringern lassen, wie Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen. Eine rigidere Abriegelung der Grenze treibt verzweifelte Lateinamerikaner, die auf bessere Lebensbedingungen in den USA hoffen, nur zu noch gefährlicheren Wegen über die Grenze. Ein Stopp des Einwanderungsstromes ließe sich nur durch verbesserte Lebensbedingungen in den lateinamerikanischen Staaten erreichen.

Da man durch stärkere Grenzkontrollen die Millionen sich illegal im Land aufhaltenden Einwanderer auch nicht erfassen könnte, sind Pläne für ein entsprechendes Gesetz zur Registrierung von illegalen Einwanderern keineswegs neu. Auch auf Seiten der Demokraten lagern entsprechende Entwürfe in den Schubladen, wie einige Senatoren nach den Ankündigungen Bushs verlauten ließen.

Mit seiner medienwirksamen Ankündigung kommt Bush damit den Demokraten in diesem Wahljahr nun, neben einigen erfolgreich auf den Weg gebrachten Reformen im Gesundheitswesen, auf einem weiteren wichtigen Feld der Innenpolitik zuvor.

Aber auch aussenpolitisch gesehen ist der Zeitpunkt der Ankündigung einer solchen Initiative strategisch günstig plazierte. 5 Tage vor dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschef der amerikanischen Staaten, welches vom 12. bis 13. Januar stattfand, wurde dem mexikanischen Präsidenten Vicente Fox eine umfassende Stellungnahme zu Bushs Plänen ermöglicht. Dieser zeigte sich denn auch äußerst erfreut über die Verlautbarungen des amerikanischen Präsidenten, denn die Unterstützung von mexikanischen Einwanderern in den USA ist auch für ihn ein wichtiges politisches Anliegen. Gelingt es Bush, diese Initiative tatsächlich durch den Kongress zu bringen, so würde dies auch das angeschlagene Ansehen des mexikanischen Präsidenten in seinem Land stärken. Nach Beilegung ihrer Meinungsverschiedenheiten über den Krieg im Irak kann Bush nun wieder auf die benötigte Unterstützung aus Mexiko hoffen. Seine Reform der Einwanderungsgesetze baut in wichtigen Teilen auf der Unterstützung durch die lateinamerikanischen Staaten auf.

## Die Reforminitiative im Überblick

1. Als oberstes Prinzip nennt Bush die Sicherung der amerikanischen Grenzen, in Kooperation mit lateinamerikanischen Staaten, allen voran Mexiko. So soll die Reforminitiative zur Entstehung eines Gastarbeiterprogramms bei den Sicherheitsbehörden führen.
2. Gegen eine Gebühr sollen sich illegal im Land aufhaltende Einwanderer, die einen Arbeitsplatz vorweisen können, straffrei registrieren lassen dürfen. Sie erhalten dann ein zeitlich begrenztes Gastarbeitervisum. Ein solches würde es ihnen erlauben, nach einem Besuch in ihren Heimatländern wieder in die USA zurückzukehren. Diese Möglichkeit zur Registrierung soll nur für eine Übergangszeit im Hinblick auf sich bereits im Land befindende Arbeitnehmer gelten. Eine nachträgliche Registrierung für illegale Einwanderer, die nach der umgesetzten Reform in das Land reisen, soll es nicht geben. Vielmehr sollen Einwanderer dann von ihren Heimatländern aus die Aufnahme in das Gastarbeiterprogramm beantragen können und ein auf 3 Jahre begrenztes Gastarbeitervisum erhalten. Nach Ablauf wäre das Visum um weitere 3 Jahre erneuerbar.
3. Dieses Gastarbeiterprogramm soll der amerikanischen Wirtschaft zu gute kommen, indem Gastarbeiter eventuellen Arbeitskräftemangel ausfüllen. Arbeitsplätze, für die sich keine amerikanischen Arbeitnehmer finden lassen, sollen demnach Gastarbeitern zur Verfügung stehen. Amerikanische Arbeitgeber müssen zunächst erfolgreich nachweisen, dass die Einstellung eines Amerikaners nicht möglich ist, bevor sie auf legale Weise Gastarbeiter einstellen können. Andererseits soll es amerikanischen Arbeitgebern über die Behörden auch möglich sein, passende Gastarbeiter zu finden. In diesem Zusammenhang sollen auch Gesetze gegenüber Arbeitgebern, die illegale Einwanderer beschäftigen, verschärft werden.
4. Die Reform soll Gastarbeitern Anreize schaffen, nach ihrem drei- bis sechsjährigen Aufenthalt in den USA in ihre Heimatländer zurückzukehren. So sollen mit den Heimatländern Regelungen ausgearbeitet werden, die zu einer Anerkennung der von Gastarbeitern in den USA geleisteten Arbeitsjahre im Rentensystem des Heimatlandes führen. Ausserdem sollen Gastarbeiter die Möglichkeit haben, ihre Steuerrückzahlungen zu günstigen Konditionen anzulegen, um mit diesem Budget in ihre Heimatländer zurückkehren zu können.
5. Das Gastarbeitervisum soll es erlauben, nach den bestehenden Regelungen eine Arbeitserlaubnis (green card) zu beantragen. Es soll Gastarbeitern dabei jedoch keinen Vorteil vor anderen Antragsstellern geben. Insgesamt soll das Volumen an jährlich ausgegeben Greencards jedoch erhöht werden.

Bush's Ankündigungen haben ein stark geteiltes Echo hervorgerufen. Dabei wird bezweifelt, ob die vollmundig angekündigte Initiative im Kongress überhaupt eine Chance hat. Gerade aus den eigenen Reihen erfährt der Präsident starken Widerstand. In konservativen Kreisen sieht man in seiner Initiative ein einfaches Amnestieprogramm, durch welches illegale Einwanderer einen legalen Status

erhalten sollen. Dies belohnt in ihren Augen geradezu Menschen, die die Gesetze des Landes brechen und verschafft ihnen einen Vorteil gegenüber all jenen, die in ihren Ländern auf eine legale Aufenthaltserlaubnis warten. Ausserdem fürchten sie, dass diese Pläne Bemühungen um schärfere Kontrollen, die zum Anfang dieses Jahres auf den Flughäfen in Kraft getreten sind, wieder zunichte machen. Mitarbeiter des Homeland Security Departments warnen sogar, daß die Initiative, anders als intendiert, eine weitere Gefahr für das Land darstellen könnte, indem potenzielle Terroristen auf diese Weise zu einem legalen Status und dem Erwerb einer Greencard kommen könnten. Sie weisen auf das Beispiel von Mahmud Abouhalima hin, welcher 1993 in das Attentat auf das World Trade Center verwickelt war. Dieser hatte bekanntlich über das Amnesty-Gesetz von 1986 eine Greencard erwerben können.

### **Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Spannungen**

Gegner der Reform prophezeien eine starke Zunahme der Einwanderung. Schon jetzt drückt der Markt an illegalen Einwanderern die Löhne für Amerikaner auf ein so niedriges Niveau, dass viele mit einem Vollzeitjob noch nicht einmal ein Einkommen erreichen, welches sie durch den Monat bringt. Bei einer Arbeitslosenquote von etwa 5% empfinden arbeitslose Amerikaner diese Initiative geradezu als einen Schlag ins Gesicht. Bushs Aussage, Gastarbeiter sollen einen Mangel an Arbeitskräften ausfüllen, halten sie entgegen, dass viele Amerikaner entsprechende Jobs nicht mehr annehmen, weil die niedrigen Löhne kaum zum Überleben reichen. Gewerkschaften warnen davor, mit einem Gastarbeiterprogramm ein Potenzial an Arbeitskräften für die amerikanische Wirtschaft zu schaffen, welches in Wirklichkeit eine Art „2. Klasse-Arbeiterschaft“, neben den Arbeitnehmern amerikanischer Staatsbürgerschaft, darstellt.

Bei der schwarzen Bevölkerung Amerikas stösst die neue Initiative auf starke Ablehnung. Die traditionell bislang stärkste ethnische Minderheit ist nach neuesten Ergebnissen des Zensusbüros inzwischen von den hispanischen Einwanderern überholt worden. So stellen Hispanics nach einer Statistik des Zensusbüros vom März 2002 13,3% der Bevölkerung, Afroamerikaner jedoch nur etwa 12%. Trends zeigen eindeutig ein weiteres Anwachsen der hispanischen Bevölkerung. Viele Schwarze empfinden eine vermehrte Einwanderung von Hispanics als eine Bedrohung ihres gesellschaftlichen Einflusses und ihrer Jobs. In vielen Bereichen und Landesteilen, in denen traditionell schwarze Arbeitnehmer anzutreffen waren, findet man inzwischen Latinos. Ihre Zweisprachigkeit verschafft ihnen oft Vorteile gegenüber schwarzen Arbeitnehmern. Ein entsprechendes Einwanderungsgesetz, welches in der Konsequenz der hispanischen Bevölkerung auch politisch mehr Gewicht verleihen würde, könnte damit neue gesellschaftliche Probleme schaffen. Die politische Stärkung der Hispanics, die über das Gastarbeiterprogramm schließlich die amerikanische Staatsbürgerschaft erhalten könnten, enthält allerdings auch einiges Potenzial zur Kooperation zwischen beiden

Bevölkerungsgruppen, die zusammen größeren politischen Druck ausüben könnten. Beide sind in den Arbeitslosen- und Armutstatistiken deutlich überrepräsentiert, weshalb Initiativen zur politischen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Interessenverbänden bereits diskutiert werden.

### **Eine Initiative im Zeichen des Wahlkampfes**

Hispanics spielen auch im diesjährigen Präsidentschaftswahlkampf eine wichtige Rolle. So wird dem Präsidenten aus den Reihen der Opposition bereits billige Wahlkampfstrategien vorgeworfen, die nur darauf abzielt, Stimmen unter den Amerikanern latein-amerikanischer Herkunft zu gewinnen.

Unter den Einwanderern aus Mexiko und anderen lateinamerikanischen Ländern, findet diese Initiative in der Tat große Unterstützung. Gerade Hispanics, die im Ausland geboren sind, aber inzwischen die US-amerikanische Staatsbürgerschaft und damit das Wahlrecht erhalten haben, favorisieren eine entsprechende Gestaltung der Einwanderungspolitik. Zur Zeit stellen sie ein Viertel bis etwa die Hälfte der hispanischen Wähler, und ihre Anzahl steigt. Während in den USA geborene Hispanics traditionell eher die Demokraten wählen, stellen die im Ausland geborenen eine sehr große Gruppe von Wechselwählern dar, die am Ausgang der Präsidentschaftswahlen ihren entscheidenden Anteil haben dürfte. Gerade Staaten wie Florida oder New Mexiko, in denen ein Großteil dieser Wählergruppe ansässig ist, sind „wackelige Staaten“, die schon in den Wahlen vor vier Jahren ein sehr knappes Ergebnis lieferten.

Laut einer Umfrage des Pew Hispanic Institute befürworten 90% der hispanischen Wähler die Initiative Bushs. Das Institut weist in seinen Ausführungen aber gleichzeitig darauf hin, dass Bushs Erfolg bei dieser Wählergruppe sehr stark davon abhängen wird, wie er seine Initiative dort verkauft. Für ihn besteht die Gefahr, dass sein Programm gerade in den spanisch sprechenden Medien eher als Wirtschaftsprogramm auf Kosten armer Einwanderer wahrgenommen wird, welche nach einigen Jahren wieder zurückgeschickt werden sollen, denn als eine ernsthafte Unterstützung der Hispanics. Bush riskiert im Zweifel also nicht nur die Abschreckung seiner traditionellen Wähler, sondern sogar einen weiteren Verlust an Wechselwählerstimmen.

### **Heimkehr von Gastarbeitern**

Da die Situation der illegalen Einwanderer dringend politisches Handeln erforderlich macht, findet die Reforminitiative trotz mannigfaltiger Kritik auch viel Zustimmung. Die Notwendigkeit einer Reform wird bejaht, die Konsequenzen, die diese Reform laut Bush haben soll, werden jedoch bezweifelt. So bleibt es fraglich, inwieweit das Programm von illegal im Land lebenden Einwanderern aufgenommen wird. Viele Einzelheiten, die über den Erfolg des Programms mitentscheiden dürften, hat der Präsident in seiner Ansprache an die Nation völlig offen gelassen. Diese müsste der Kongress aushandeln, wobei das Ergebnis der Verhandlungen völlig offen wäre. So wird z.B. die Höhe der

Registrierungsgebühr, die vom Kongress festgesetzt werden muss, stark über die Annahme des Programms mitentscheiden. Des Weiteren kann die Gefahr, nach 3 Jahren das Gastarbeitervisum nicht verlängert zu bekommen, dazu führen, dass viele Gastarbeiter ein Leben ohne Aufenthaltserlaubnis weiterhin bevorzugen.

Gemessen an Erfahrungen in Europa- allen voran in Deutschland- stellt sich allerdings die Frage, ob ein solches Gastarbeiterprogramm mit seiner Annahme einer Rückkehr der Gastarbeiter Erfolg haben kann. Die Annahme, dass der Großteil der Einwanderer in seine Heimatländer zurückkehren will, entspricht in den Augen vieler Politiker keineswegs der Realität, da eine Vielzahl an illegalen Einwanderern, welche sich oft schon seit Jahren oder Jahrzehnten in den USA aufhält, keine Intentionen hätte, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Statt nach einigen Jahren der Arbeit im Gastland zurückzukehren, haben türkische Gastarbeiter in Deutschland vielmehr ihre Familien in das Gastland geholt und sich langfristig niedergelassen. Präsident Bush betonte in seiner Rede vielfach die Geschichte des Landes als die eines Einwanderungslandes mit einer Gesellschaft, die Neuankömmlinge willkommen heisse, und die stets in vielfältiger Weise von dem Zuzug Fremder profitiert habe. Diese Fremden sind allerdings auf Dauer geblieben. Ob sein neuentworfenes Programm diesem historischen Trend eine wirkliche Wende geben könnte, bleibt offen.