

26.10.2020

Kurzanalyse

Vier Jahre Trump'sche Einwanderungspolitik in den USA: Weniger Immigration, aber anders als versprochen

von Tobias Heidland

Arbeitsmigranten sollten weniger einreisen, Flüchtlinge auch und Muslime eigentlich überhaupt nicht. Mit dieser Rhetorik bestritt Donald Trump seinen 2016er Wahlkampf. Sein Kernthema: die irreguläre Migration. Eine „große, wunderschöne“ Mauer sollte an der Südwestgrenze der USA errichtet werden. Zugleich sollten bereits in den Staaten lebende undokumentierte Migranten in Massen abgeschoben werden. Aber auch die reguläre Migration sollte eingedämmt werden. Vornehmlich, um die Amerikaner vor ausländischer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu schützen.

Diese Botschaft kam auch in Ländern wie Mexiko an, aus denen traditionell viele Menschen auf der Suche nach Arbeit und einem besseren Leben in die USA migrieren. Nach der überraschenden Wahl Trumps im November 2016 und nach Unterzeichnung des Dekrets zum Mauerbau im späten Januar 2017, begannen viele Mexikaner, sich über die noch bestehenden Möglichkeiten zur Einwanderung zu informieren. Das lässt sich beispielsweise auf Google Trends nachvollziehen. Dort kann analysiert werden, wie sich die Häufigkeit bestimmter Google-Suchanfragen in verschiedenen Ländern im Zeitverlauf entwickeln (siehe auch Böhme et al., 2020).

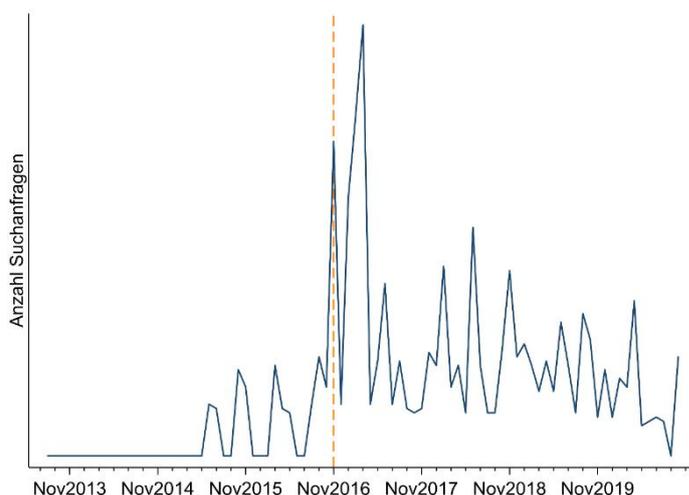


Abbildung 1: Google-Suchanfragen nach „Trump“ und „Migracion“ in Mexiko im Zeitablauf. Orange Linie zeigt Zeitpunkt der Wahl.

Quelle: Google Trends; eigene Darstellung.

Doch wie berechtigt war ihre Sorge? Wie effektiv konnte die Administration Trump die reguläre und irreguläre Immigration in die Staaten eindämmen? Und wie könnte es weitergehen: Welche Maßnahmen der Administration Trump lassen sich durch eine demokratische Regierung leicht wieder rückgängig machen, und welche werden vermutlich länger nachwirken?

Eindämmung irregulärer Migration: Fragwürdige Ansätze und stockende Umsetzung

Die zur Bekämpfung irregulärer Migration ergriffenen Maßnahmen konzentrieren sich auf zwei Komponenten. Zum einen sollte die Zahl illegaler Grenzübertritte deutlich verringert werden, zum anderen sollte öfter und konsequenter abgeschoben werden.

Das zentrale Mittel zur Verhinderung von Grenzübertritten sollte die Grenzmauer zu Mexiko sein. Diese war keine neue Idee von Trump, da bereits einige beiderseits der Grenze aneinandergrenzende Städte durch Befestigungen getrennt waren. Die Mauer avancierte zu einem der wichtigsten Symbole in Trumps Wahlkampf. Schnell stellte sie sich jedoch als finanzielle und logistische Herausforderung heraus. Das Ministerium für Heimatsicherheit schätzte die Gesamtkosten der Grenzmauer 2017 auf über 20 Milliarden US-Dollar. Von den insgesamt geplanten fast 2.000 Meilen Mauerlänge entlang der Grenze waren im August dieses Jahres erst einige bereits vorher existierende Abschnitte erneuert und nur wenige Meilen tatsächlich neu gebaut.

Zugleich ist generell die Effektivität einer Mauer als Instrument zur Bekämpfung irregulärer Migration fragwürdig. Studien der Effekte früherer, zum Beispiel unter George W. Bush jr. gebauter Grenzbefestigungen legen nahe, dass Zäune und Mauern die irreguläre Migration eher umleiten als sie wirksam zu verhindern. Dementsprechend klein fallen die positiven Effekte auf die Löhne niedrig qualifizierter Amerikaner aus, die eigentlich von dem verringerten Wettbewerb durch illegale Einwanderer profitieren sollten (Allen et al., 2018). Gleichzeitig verzeichnen höherqualifizierte Personen Wohlfahrtsverluste, da sie von den von irregulären Immigranten günstig angebotenen Dienstleistungen in der Landwirtschaft oder im Haushalt profitieren (vgl. Cortes und Tessada, 2011). Die Kosteneffektivität der Trump'schen Mauer ist also selbst für Kernwählergruppen gering und für große Bevölkerungsteile negativ. Hohen fiskalischen Kosten steht kaum eine positive Wirkung gegenüber.

Beim Thema Abschiebungen griff die bundesstaatliche Immigrationspolizei des Ministeriums für Heimatsicherheit (ICE) auch im Hinblick auf die Abschreckungswirkung vielerorts hart durch. Dabei gab es schwere Vorwürfe wegen der Missachtung von Menschenrechten und unsauberen Verwaltungsverfahren. Insbesondere in vielen von Demokraten regierten Städten kooperieren die lokalen Institutionen nicht mehr mit ICE. So sollen sich die erfolgreich integrierten illegalen Einwanderer sicher genug fühlen und keine Nachteile durch ihre lange zurückliegende illegale Einwanderung erleiden; Eltern sollen beispielsweise ihre Kinder in die Schule schicken können, ohne dadurch aufzufallen und ausgewiesen zu werden. Doch auch ohne solche Unterstützung durch lokale Behörden haben festgenommene illegale Einwanderer das Recht auf Anhörungsverfahren. Da die Gerichte personell nicht ausreichend ausgestattet sind, sind unter Trump die Abschiebungszahlen nicht messbar angestiegen. Im Gegenteil: Laut den bisher verfügbaren Informationen wurden unter Barack Obama mehr Menschen abgeschoben als unter Donald Trump.

Trotz der zentralen Symbolik, die die Bekämpfung der irregulären Immigration für die Administration Trump hat, ist die Effektivität der in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen also mehr als fragwürdig. Die Mauer ist kein wirkungsvolles Instrument, um irreguläre Zuwanderung in die Vereinigten Staaten zu stoppen, und auch die harte Abschiebepolitik zeigte kaum die gewünschte Wirkung.

Große Einschränkungen der Zuwanderung von Arbeitnehmern

Größere „Erfolge“ hatte Trump bei der Einschränkung der beiden größten Migrationspfade, der Arbeits- und Familienmigration. Diese lassen sich in temporäre Aufenthalte und dauerhafte Immigration unterteilen. Die ursprüngliche Idee war, ein stärker leistungsorientiertes Zuwanderungssystem einzuführen.

Insgesamt ist in den Daten des Heimatschutzministeriums auch eine deutliche Reduktion der vergebenen „Greencards“ (dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen) für die Jahre 2016 bis 2019

erkennbar (Abbildung2). Auf's Jahr hochgerechnet wurden zum letzten bekannten Zeitpunkt 2019 rund 200.000 weniger Anträge auf Greencards bewilligt als noch zu Beginn von Trumps Amtszeit.

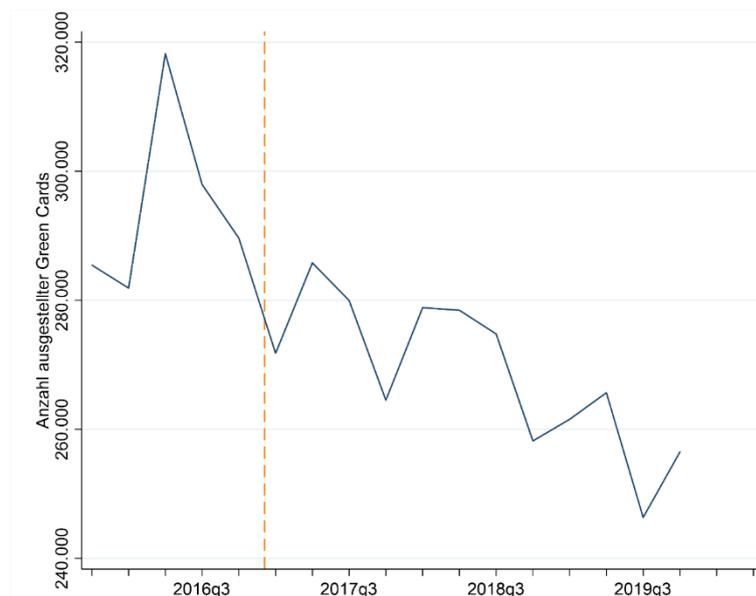


Abbildung 2: Rückgang der pro Quartal bewilligten Greencards während der Amtsperiode Trumps. Orange Linie zeigt Zeitpunkt der Amtseinführung.

Quelle: Department of Homeland Security; eigene Darstellung.

Besonders deutlich sind die rückläufigen Bewilligungen von Greencards für unmittelbare Angehörige von US-Bürgern. Wer als US-Bürger also seinem Ehegatten, einem Kind unter 21 Jahren oder seinen Eltern den dauerhaften Aufenthalt in den Staaten ermöglichen will, hat es unter der Trump-Administration zunehmend schwerer. Eine treibende Kraft dieser Entwicklung war der „Muslim Travel Ban“, welcher Menschen aus mehreren mehrheitlich muslimischen Ländern die Einreise oder einen dauerhaften Aufenthalt unmöglich macht. In Teilen ist das Dekret von Gerichten bestätigt worden und daher bis heute in Kraft. Es betrifft sowohl Visa für kurzfristige Aufenthalte als auch Einwanderungsvisa. Von Bedeutung war außerdem die „Public-Charge Rule“, der zufolge Personen, die länger als zwölf Monate öffentliche Zuwendungen in den USA bezogen haben, im Normalfall keine Chance auf eine Greencard haben. Dies betrifft natürlich vor allem Menschen aus ärmeren Bevölkerungsschichten.

Neben den Einschränkungen bei dauerhaften Aufenthaltstiteln zeichnet sich auch ein Negativtrend bei temporären Visa ab. Es ist erklärtes Ziel der Trump-Administration, weniger Visa zu vergeben und dadurch die inländische Arbeitslosenquote zu senken. Gemäß dem Motto „Buy American, Hire American“ sollen amerikanische Firmen dazu angeregt werden, offene Stellen primär mit US-Staatsangehörigen zu besetzen. Daher sollen Visa zunächst leistungsorientierter vergeben werden, um einerseits hochqualifizierte Zuwandernde nicht abzuschrecken und andererseits niedrigqualifizierte Amerikaner im Arbeitsmarkt vor Konkurrenz durch Zugewanderte und vor Arbeitslosigkeit zu schützen.

Mittlerweile wurden aber auch die Visa des wichtigen Typs H1-B stark beschnitten. Diese sind für Spezialisten in besonders qualifizierten Berufen gedacht, in denen Fachkräftemangel herrscht. Deswegen wird diese Visalinie vor allem von den Technologiefirmen im Silicon Valley genutzt.

Entsprechend groß sind die Sorgen der Wirtschaft in Bezug auf diese Verschärfung der Einwanderungspolitik.

Viele Studien belegen die außerordentliche Bedeutung der H1-B-Visalinie für die US-Wirtschaft, besonders für forschungs- und entwicklungsintensive Sektoren. Trotzdem wurden erst Anfang Oktober die Kriterien für Bewerber weiter verschärft. Dies wurde allgemein dem Wahlkampf zugeschrieben. Positive wirtschaftliche Effekte für Einheimische wird die Verschärfung kaum haben, da die ins Land geholten Fachkräfte nur mit einer sehr kleinen Gruppe von hochqualifizierten und hochbezahlten Amerikanern im Wettbewerb stehen und es in diesen Arbeitsmarktsegmenten kaum Arbeitslosigkeit gibt. Zugleich belasten die Einschränkungen die betroffenen Firmen, auch wenn diese Effekte derzeit wegen der COVID-19-Pandemie nur schwer zu messen sind.

Flucht und Asyl: Abkehr vom Multilateralismus

Auch die Migrationswege Flucht und Asyl wurden unter Trump deutlich beschnitten. Geflüchtete kommen zumeist über das „Resettlement-Programm“ in die USA. Dabei werden besonders schutzbedürftige Personen in Flüchtlingslagern weltweit identifiziert und nach einer Sicherheitsüberprüfung direkt in die USA geflogen. Traditionell ist das Resettlement-Programm der USA das weltweit größte, und üblicherweise erhielten Flüchtlinge ein Jahr nach Ankunft die Chance auf eine Greencard. Die Obama-Administration hatte die Zahl der Geflüchteten, die am Resettlement-Programm teilnehmen konnten, für das Jahr 2017 noch auf 110.000 erhöht. Amtsnachfolger Trump reduzierte diese Zahl deutlich auf knapp 18.000 im Fiskaljahr 2020. Auch Asylanträge an der mexikanischen Grenze wurden systematisch erschwert, zum Beispiel durch die Einführung einer Bearbeitungsgebühr für Asylanträge, die abschrecken soll.

Die USA haben während der Amtszeit von Donald Trump ihr Engagement im Flüchtlingsschutz also reduziert und versucht, die Zahl der Asylbewerber zu reduzieren. Diese Abkehr von der Bereitstellung des internationalen öffentlichen Guts „Schutz vor Verfolgung“ kann als Teil von Trumps „America first“-Politik und seiner Abkehr vom Multilateralismus gesehen werden.

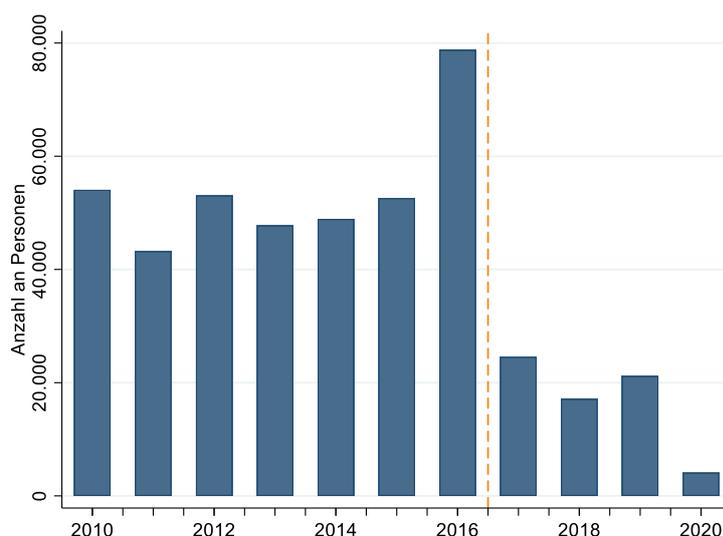


Abbildung 3: Resettlement der über Resettlement aufgenommenen Flüchtlinge. Orange Linie zeigt ungefähr Trumps Amtseinführung am 20. Januar 2017. Quelle: UN Flüchtlingshilfswerk; eigene Darstellung.

Insgesamt hat also Trumps harte Linie bei der Verringerung regulärer Zuwanderung deutlich mehr Erfolg gezeigt als bei der Bekämpfung irregulärer Immigration. Auffällig ist, dass das anfängliche Ziel, Zuwanderung leistungsorientierter zu gestalten, mittlerweile einem ungezielten Vorgehen gewichen ist, bei dem auch Hochqualifizierten die Chance auf Immigration genommen wird. Im laufenden

Wahlkampf scheint das Ziel zu sein, jegliche Form von Migration zu reduzieren, um die Wahlversprechen zu erreichen. Zudem wurden Familien von US-Bürgern und besonders schutzbedürftigen Geflüchteten die Chance auf Migration in die USA genommen – Gruppen, deren Zuwanderung eigentlich in der Bevölkerung wenig umstritten ist.

Fazit und Aussichten

Wie könnte es bei einem Präsidentenwechsel weitergehen?

Trotz harten Durchgreifens und hoher Kosten für ein kurzes Stück Mauer ist die irreguläre Einwanderung in die USA unter Donald Trump offenbar nicht substanziell zurückgegangen. Eine demokratische Administration (falls es dazu kommt) könnte den Mauerbau zurückfahren und weitere Maßnahmen Trumps aufheben, die unter Zugewanderten existenzielle Unsicherheit verbreiten und auch Einheimischen eher schaden. Die bundesstaatliche Immigrationspolizei (ICE) könnte sich wieder auf die Abschiebung ernsthaft krimineller illegaler Einwanderer konzentrieren. Illegale Einwanderer, die bereits als Minderjährige in die USA gekommen waren (die sogenannten „Dreamers“), könnten wieder reguliert werden.

Politisch kontroverser auch unter Demokraten wäre die Abkehr von einigen Maßnahmen der Trump-Administration zur Eindämmung legaler Zuwanderung. So lässt sich zwar der „Muslim Travel Ban“ leicht kippen, da es sich lediglich um ein Dekret des Präsidenten handelt. Andere Schritte wie eine großzügigere Auslegung der „Public Charge-Rule“ werden allerdings mehr politisches Tauziehen erfordern. Künftige Gesetzesänderungen benötigen die Zustimmung eines jedenfalls fragmentierten Kongresses. Deshalb befürchten viele Politikanalysten, dass massive Einschränkungen bei der Vergabe von Arbeitsvisa und im Asylrecht von Dauer sein könnten. Viele Hightech-Firmen erwägen bereits jetzt einen Standortwechsel. Die ökonomischen Schäden werden dann nachhaltig sein.

Nachwirken wird die Trump-Administration außerdem mit Blick auf das Image der USA und die Stimmung im eigenen Land. In den letzten Jahren hat sich die amerikanische Gesellschaft in Bezug auf die Einstellung gegenüber Migration weiter polarisiert. Auch die Einstellungen gegenüber Minderheiten sind in Teilen der Bevölkerung deutlich negativer geworden.

QUELLEN

Allen, Treb, Cauê Dobbin und Melanie Morten (2020). *Border Walls*. NBER Working Paper 25267.
<https://www.nber.org/papers/w25267>

Böhme, Marcus, André Gröger und Tobias Stöhr (2020). *Searching for a better life: Predicting international migration with online search keywords*. *Journal of Development Economics* 142:102347.
<https://www.ifw-kiel.de/de/experten/ifw/tobias-heidland/searching-for-a-better-life-predicting-international-migration-with-online-search-keywords-12726/>

Cortés, Patricia und José Tessada (2011). *Low-Skilled Immigration and the Labor Supply of Highly Skilled Women*. *American Economic Journal: Applied Economics* 3 (3): 88–123
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.3.3.88>