



MIGRATION IN (LATEIN-)AMERIKA

Im Schatten der Mauer:

Die Auswirkungen des US-amerikanischen Ausbaus von
Grenzschutz und verstärkter Zuwanderungskontrolle



Im Schatten der Mauer:

Die Auswirkungen des US-amerikanischen Ausbaus von Grenzschutz und verstärkter Zuwanderungskontrolle

DANIEL E. MARTÍNEZ

November 2016

Obwohl die Grenze zwischen den USA und Mexiko gegenwärtig stärker militärisch bewacht ist als je zuvor, wurde die politische Debatte um irreguläre Zuwanderung im US-Präsidentenwahlkampf 2016 mit großer Vehemenz geführt. Während der vergangenen zehn Jahre ist die Zahl der unerlaubten Übertritte an der amerikanisch-mexikanischen Grenze zurückgegangen; die unerlaubt im Land lebende Bevölkerung hingegen ist gewachsen. Die USA haben den Fokus zunehmend auf die Durchsetzung des Einwanderungsrechts innerhalb ihrer Grenzen gelegt und gleichzeitig eine starke militärische Überwachung der südwestlichen Grenze aufrechterhalten.¹ Die Grundlage dafür stellt der Immigration Reform and Control Act (IRCA) von 1986 dar, die letzte umfassende Reform des Einwanderungsrechts, die vom US-Kongress erlassen wurde. 1992 wurde durch das Gesetz bereits der Einwanderungsstatus von fast drei Millionen Menschen bestimmt, von denen die Mehrheit aus Mexiko stammte.² Gleichzeitig bildete der IRCA die Basis für eine bislang nicht gekannte Aufstockung der Mittel und des Personals der US Border Patrol, einer nationalen Behörde, die mit der Überwachung der Grenzen der USA betraut ist.

Statt gegen die strukturellen Gründe irregulärer Zuwanderung vorzugehen, die tendenziell sozialer und ökonomischer Natur sind, haben sich die Vereinigten Staaten also für eine Strategie entschieden, die sich auf die Bewachung der Grenze zwischen den USA und Mexiko sowie auf die Kriminalisierung irregulärer Zuwanderung konzen-

triert. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Auswirkungen umrissen, die diese Strategie auf das Leben zahlreicher unerlaubter Einwanderer und ihrer Familien hatte. Auch wenn die Migration von Mexiko in die USA weltweit einmalig sein mag – schließlich teilen beide Länder eine über 3 000 Kilometer lange Staatsgrenze, eine einzigartige sozio-historische Verbindung sowie eine vitale wirtschaftliche Partnerschaft –, könnte sie europäischen Staaten, die Zuwanderungsbewegungen erleben, Erkenntnisse liefern – besonders in Fällen, in denen der bevorzugte populäre Ansatz in verstärkter Zuwanderungskontrolle besteht oder in politischen Maßnahmen, die Immigrant_innen ausschließen sollen.

Die »Strategie der Abschreckung«

Die Auswirkungen des IRCA zeigten sich erstmals zu Beginn der 1990er Jahre. Millionen irregulärer Einwanderer, überwiegend aus Mexiko und aufgrund ihrer dunklen Hautfarbe ethnisch zuzuordnen, konnten aus ihrem gesellschaftlichen Schattendasein heraustreten und sich öffentlich zeigen.³ Ihre erhöhte Präsenz und Sichtbarkeit führten zu Empörung in der allgemeinen Öffentlichkeit. Es wurden Forderungen laut, etwas gegen irreguläre Einwanderung »zu unternehmen« – und das, obwohl viele Zuwanderer entsprechend dem IRCA bereits einen regulären Aufenthaltsstatus hatten. Der IRCA legalisierte fast drei Millionen Menschen und erhöhte gleichzeitig die Sanktionen für Arbeitgeber, die wissentlich irreguläre Zuwanderer beschäftigten. Diese beiden Faktoren verstärkten den Druck auf die damalige Regierung Bill Clintons, die Überwachung der Zuwanderung vom Binnenland –

1. Dunn, Timothy J. (1996): *Militarization of the United States-Mexico Border, 1978-1992*. Austin. – (2009): *Blockading the border and human rights*. Austin.

2. Massey, Douglas S., Jorge Durand und Nolan J. Malone (2002): *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York.

3. Massey, Durand, Malone (2002).



Quelle: Rolando Díaz, Colegio de Sonora, Centro de Estudio en Salud y Sociedad

insbesondere an ihren Arbeitsplätzen – hin zur südwestlichen Grenze der USA zu verlagern, um so zu versuchen, irreguläre Migration abzuwehren.

Im Jahr 1993 beauftragte die US-Regierung die Sandia National Laboratories (SNL), ein privates Sicherheitsunternehmen, mit einer Einschätzung, wie die Vereinigten Staaten die Sicherheit entlang der mexikanischen Grenze erhöhen könnten.⁴ Das Unternehmen empfahl dem Staat, den Fokus der Grenzüberwachung zu verschieben: weg vom Verbot irregulärer Einwanderung und von Schmuggel, hin zu einer Strategie der Abschreckung. Da der IRCA Erhöhungen des Budgets für die Border Patrol erleichtert hatte, konnte diese in urbanen Schlüsselgebieten mit höherer irregulärer Zuwanderung Maßnahmen zur Grenzsicherung und -bewachung ausweiten.

Das erste Beispiel dieser Strategie der verstärkten Durchsetzung war 1993 die Operation »Hold the Line« im Border Patrol-Sektor El Paso. Ursprünglich sollte die Operation »Blockade« heißen, doch der Name wurde auf politischen Druck hin geändert.⁵ Im Zuge von »Hold the Line« wurde die Präsenz der Border Patrol-Fahrzeuge und der Grenzschutzbeamten in einem stark befahrenen Korridor zwischen der Innenstadt von El Paso in Texas und

Ciudad Juárez im mexikanischen Bundesstaat Chihuahua erhöht. Da die Festnahmen durch die Border Patrol im Sektor El Paso 1994 um mehr als 75 Prozent zurückgingen, wurde die Strategie als unmittelbarer Erfolg gewertet.⁶ Allerdings stiegen im gleichen Jahr die Festnahmen im angrenzenden Sektor Tucson. Die Vermutung liegt also nahe, dass die irregulären Zuwanderer schlicht ihre Route geändert haben.

Im Jahr 1994 folgte die Border Patrol den Empfehlungen der Sandia National Laboratories und übernahm, auch angesichts des relativen Erfolgs von »Hold the Line«, formell die Strategie »Prevention through Deterrence« (»Prävention durch Abschreckung«). Deren Ziel bestand darin, erstens den Grenzschutz entlang der gesamten Grenze an den Haupttrouten zu verstärken, um potenzielle Zuwanderer vom Übertritt abzuschrecken, und zweitens irreguläre Zuwanderung in abgelegene Grenzgebiete zu verdrängen, wo es für die US-Behörden leichter wäre, diejenigen aufzuspüren und festzunehmen, die sich nicht abschrecken ließen. Die Abschreckungsstrategie wurde nach dem Start von »Hold the Line« im Sektor El Paso entlang der Grenze in mehreren Phasen umgesetzt: 1994 im Sektor San Diego (in Kalifornien) die Operation »Gatekeeper«, 1995 im Sektor Tucson (in Arizona) die Operation »Safeguard« und 1997 in Süd-Texas die Operation »Rio Grande Valley«.⁷

4. Dunn, Timothy J. (1996). Andreas, Peter (2000): *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*. Ithaca.

Cornelius, Wayne A. (2001): Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy. *Population and Development Review* 27 (4): 661-685.

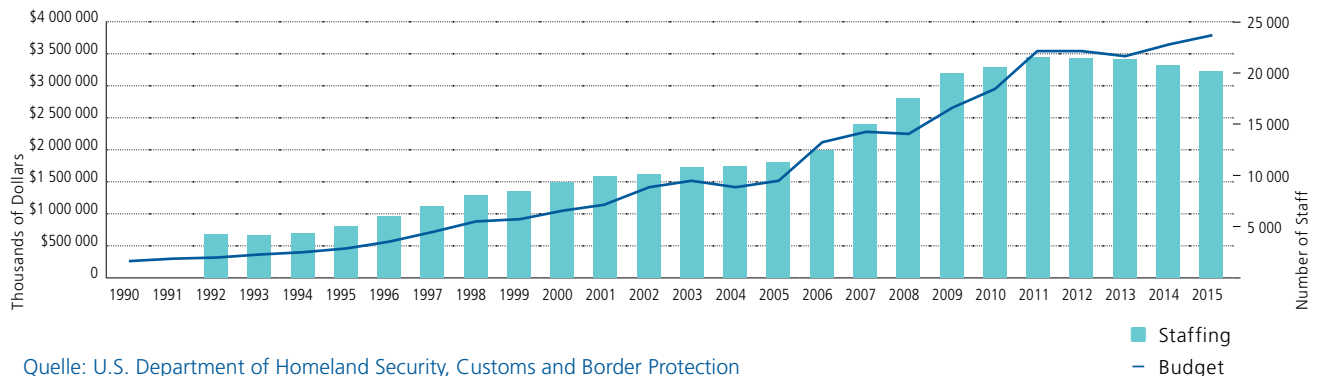
5. Dunn (1996, 2009). Andreas (2000). Cornelius (2001).

6. Cornelius (2001).

7. Dunn (1996, 2009). Andreas, Peter (2000). Cornelius (2001).



U.S. Border Patrol Staffing and Budget, FY 1990–2015



Quelle: U.S. Department of Homeland Security, Customs and Border Protection

Diese Aktionen waren der Ausgangspunkt für eine zuvor nicht gekannte Aufstockungen im Etat und in der Personalausstattung der Border Patrol sowie für den Einsatz von Hightech-Ausrüstung und den Bau einer Mauer entlang bestimmter Grenzsegmente zwischen den USA und Mexiko. Wie in der Abbildung dargestellt, erhöhte sich der Etat der Border Patrol zwischen 1994 und 2015 von rund 400 Millionen auf 3,7 Milliarden US-Dollar.⁸ In ähnlicher Weise erhöhte sich die Zahl der Grenzschutzbeamten in der gleichen Zeit von 4 287 auf 20 273.⁹ Dadurch wurde die Border Patrol zu einer der größten Polizeibehörden und bundesstaatlichen Arbeitgeber für Latinos und Latinas in den Vereinigten Staaten.

Im Ergebnis hat die Abschreckungsstrategie kaum dazu beigetragen, irreguläre Zuwanderung aufzuhalten. Stattdessen verlegten irreguläre Zuwanderer ihren Grenzübertritt in abgelegene und gefährlichere Gegenden zwischen den USA und Mexiko, wo weniger patrouilliert wurde. Zwar hat die irreguläre Zuwanderung in den letzten Jahren tatsächlich erheblich abgenommen. Das ist zum Teil auf die erhöhten Grenzschutzmaßnahmen zurückzuführen, aber auch auf die anhaltenden Folgen der wirtschaftlichen Rezession im Zuge der Finanzkrise 2008 und auf den spürbaren demographischen Wandel in der mexikanischen Bevölkerung.¹⁰ Gleichwohl versuchten weiterhin jedes Jahr Hunderttausende Einwanderer, die Grenze an

einigen der tückischsten Abschnitte zu passieren, um nicht von den US-Behörden entdeckt zu werden. Diese geographische Streuung irregulärer Zuwanderung hatte unter anderem zur Folge, dass die Zahl der Todesfälle unter Einwanderern in Grenzregionen stieg, in denen es vor dem verstärkten Grenzausbau nur geringe Migrationsbewegungen und Todesfälle gegeben hatte. Außerdem stiegen die Preise, die Einwanderer Schleppern zahlen, damit diese ihnen helfen, heimlich die Grenze zu überqueren.

Der »Trichtereffekt« und Todesfälle unter Einwanderern

Die erhöhten Grenzschutzmaßnahmen der 1990er und 2000er Jahre haben also letztlich die irreguläre Zuwanderung und damit auch die Todesfälle unter Einwanderern in Grenzregionen verlagert, in denen weniger patrouilliert wurde. Dieses Phänomen wird in der Wissenschaft als »Trichtereffekt« beschrieben.¹¹ So entfielen beispielsweise 1993, also vor Aufnahme der Abschreckungsstrategie, rund acht Prozent der Festnahmen durch die Border Patrol auf den Sektor Tucson, auf den Sektor San Diego hingegen 44 Prozent und auf den Sektor El Paso 24 Prozent.¹² Zehn Jahre später fanden 38 Prozent der Festnahmen im Sektor Tucson statt, während auf die Sektoren San Diego und El Paso zwölf und zehn Prozent entfielen. In jüngerer Zeit gab es weitere Verschiebungen, diesmal nach Süd-Texas: 2015 fanden 44 Prozent der Festnahmen im Sektor

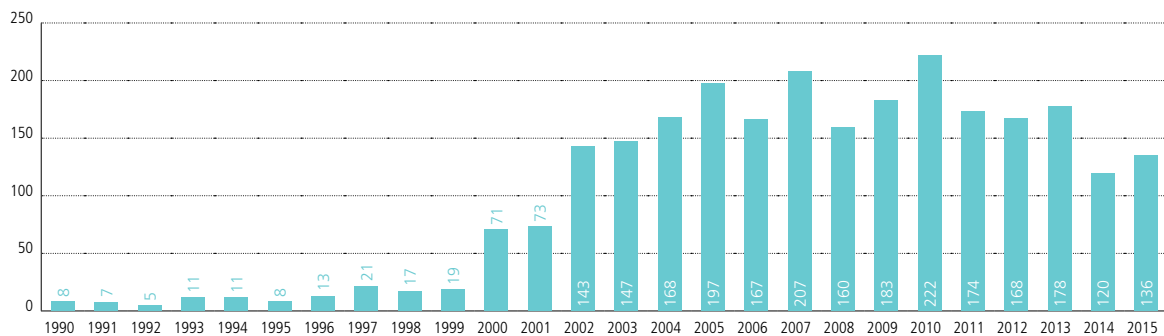
8. U.S. Customs and Border Protection (2016): Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security. www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Budget%20History%201990-2015.pdf (aufgerufen am 30.9.2016).

9. U.S. Customs and Border Protection (2016): United States Border Patrol Agent Staffing by Fiscal Year. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security. www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Staffing%20FY1992-FY2015.pdf (aufgerufen am 30.9.2016).

10. Passel, Jeffrey S., D'Vera Cohn, Jens Manuel Krogstad und Ana González-Barrera (2014): *As Growth Stalls, Unauthorized Immigrant Population Becomes More Settled*. Washington, DC: Pew Research.

11. Rubio-Goldsmith, Raquel, M. Melissa McCormick, Daniel Martínez und Inez Magdalena Duarte (2006): *The Funnel Effect & Recovered Bodies of Unauthorized Migrants Processed by the Pima County Office of the Medical Examiner, 1990-2005*. Tucson.

12. U.S. Customs and Border Protection (2016): United States Border Patrol Southwest Border Sectors Total Illegal Alien Apprehensions by Fiscal Year. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security. www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Sector%20Apps%20FY1960%20-%20FY2015.pdf (aufgerufen am 30.9.2016).

Migrant Deaths in Southern Arizona, FY 1990–2015 (gesamt: 2 634)

Quelle: Pima County Office of the Medical Examiner, Tucson, Arizona

Rio Grande statt, 19 Prozent im Sektor Tucson, acht Prozent im Sektor San Diego und vier Prozent im Sektor El Paso.

Allein seit 1998 sind nach offiziellen Schätzungen der Border Patrol 6 571 Einwanderer bei dem Versuch, die Grenze zwischen den USA und Mexiko zu überqueren, ums Leben gekommen.¹³ Allerdings existieren keine umfassenden Statistiken, die alle Todesfälle von Einwanderern entlang dieser Grenze über einen längeren Zeitraum erfassen. Nur Todesfälle, von denen die US-Behörden Kenntnis erlangt haben, können registriert werden. Eine Studie zeigt, dass es 1985, also vor der Verstärkung der Grenzsicherungsmaßnahmen, bereits rund 300 Todesfälle gab.¹⁴ In den späten 1980er und 1990er Jahren waren die häufigsten Todesursachen, im Rio Grande oder in Bewässerungskanälen zu ertrinken oder beim Überqueren stark befahrener Straßen in den Ballungsräumen nahe der Grenze überfahren zu werden.¹⁵ Gleichwohl haben mehrere Untersuchungen festgestellt, dass Todesfälle unter Einwanderern sich geographisch in andere Regionen mit verstärkten Grenzsicherungsmaßnahmen verschoben haben. Eine aktuelle Studie (siehe Abbildung) ergab, dass die Zahl der Todesfälle in Süd-Arizona von jährlich zwölf im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1999 auf jährlich 102 (2000 bis 2013) stieg, wobei widrige äußere Einflüsse

(Dehydrierung, Hitzekollaps, Wärmestau etc.) die hauptsächliche Ursache waren.¹⁶

Die Todesfälle unter Zuwanderern in Süd-Arizona haben deutlich zugenommen. Die Rate lag hier in den Jahren 1990 bis 1999 bei durchschnittlich acht Todesfällen pro 100 000 Festnahmen, von 2000 bis 2013 dagegen bei 81 Todesfällen pro 100 000 Festnahmen. Dies legt den Schluss nahe, dass nicht nur mehr Zuwanderer das Gebiet durchqueren und sterben als in früheren Jahren, sondern dass der Weg schwieriger geworden ist, weil die Menschen immer weiter in abgelegene Gebiete Süd-Arizonas abgedrängt werden, wo sie hoffen, den US-Behörden zu entgehen.

Im Verhältnis zu den Festnahmen ist die Zahl der Todesfälle unter Zuwanderern in Süd-Arizona über die vergangenen beiden Jahrzehnte relativ hoch geblieben. Zudem gab es in Süd-Texas in den letzten Jahren vermehrt Todesfälle unter Zuwanderern.¹⁷ Meistens liegt die Zuständigkeit für die Untersuchung dieser Fälle, die eine direkte Folge der Einwanderungspolitik und von bundesweiten Grenzschutzmaßnahmen sind, auf der lokalen Ebene, zum Beispiel bei den Countys. Die Countys in Süd-Texas, die im Sektor Rio Grande Valley liegen, zählen zu den ärmsten in den USA und verfügen nur über geringe Verwaltungsmittel. Dies schränkt ihre Möglichkeiten ein, die sterblichen Überreste der Menschen zu finden, zu identifizieren und schließlich zu den Angehörigen in ihren Heimatgemeinden zu bringen.

13. U.S. Customs and Border Protection (2016): United States Border Patrol Southwest Border Sectors Southwest Border Deaths by Fiscal Year. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security. www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Sector%20Deaths%20FY1998%20-%20FY2015.pdf (aufgerufen am 30.9.2016).

14. Eschbach, Karl, Jacqueline Hagan und Nestor Rodríguez (2003): Deaths during Undocumented Migration: Trends and Policy Implications in the New Era of Homeland Security. In *Defense of the Alien* 26: 37-52.

15. Eschbach, Karl, Jacqueline Hagan, Nestor Rodríguez, Rubén Hernández-León und Stanley Bailey (1999): Death at the Border. *International Migration Review* 33(2): 430-454.

16. Martínez et al. (2014).

17. In den Statistiken der Border Patrol wurden 1998 im Sektor Rio Grande Valley 26 Todesfälle unter Zuwanderern erfasst (zwölf Todesfälle je 100 000 Festnahmen), 2013 bereits 156 Todesfälle (101 Todesfälle je 100 000 Festnahmen).



Steigende Schlepperpreise

In der Regel wenden sich irreguläre Zuwanderer an Schlepper, im Spanischen umgangssprachlich *coyotes* genannt, um das Risiko der Entdeckung durch die US-Behörden zu verringern und unverseht über die Grenze zu kommen.¹⁸ In den vergangenen beiden Jahrzehnten haben rund 70 Prozent oder mehr mexikanische Zuwanderer_innen die Dienste von Schleppern genutzt.¹⁹ Die Abschreckungsstrategie hat ohne Zweifel die Nachfrage nach *coyotes* steigen und sich auf hohem Niveau stabilisieren lassen. Allerdings haben die verstärkten Grenzschutzmaßnahmen und die verschärften Strafen für Menschen schmuggeln auch zu einer Explosion der Preise geführt. In einer Umfrage unter mexikanischen Migrant_innen in Nogales im mexikanischen Bundesstaat Sonora fand Martínez heraus, dass der Preis, auf den sich Zuwanderer und *coyotes* einigten, zwischen 2007 und 2009 bei durchschnittlich 1 650 US-Dollar lag.²⁰ Eine jüngere Studie, die in fünf Grenzstädten durchgeführt wurde, ermittelte einen Anstieg der Preise zwischen 2010 und 2012 auf durchschnittlich 2 500 US-Dollar.²¹ Stärkere Schutzmaßnahmen für die Grenze zwischen den USA und Mexiko sowie die Unfähigkeit des US-Kongresses, in den vergangenen 25 Jahren eine umfassende Reform des Einwanderungsrechts zu beschließen, haben sich für die *coyotes* als Segen erwiesen.

Kein neues Phänomen: Irreguläre Zuwanderung

Irreguläre Migration aus Mexiko ist kein neues Phänomen. Die Migrant_innen, insbesondere aus Mexiko, zieht es auf der Suche nach Arbeit in großer Zahl in die USA, seit das Bracero-Programm (1942–1964) beendet wurde. Dieses Gastarbeiterprogramm war ursprünglich ins Leben gerufen worden, um dem Arbeitskräftemangel in der Land-

wirtschaft zu begegnen, der im gesamten Südwesten der Vereinigten Staaten während des Zweiten Weltkriegs herrschte. In dieser Zeit entwickelten viele mexikanische Einwanderer enge Beziehungen zu US-Arbeitgebern; daher führte die Beendigung des Programms 1964 dazu, dass die Migrant_innen weiter saisonweise zum Arbeiten in die USA zurückkehrten, nun jedoch ohne Genehmigung. Nach Ende des Programms stiegen die Festnahmen durch die Border Patrol im Südwesten exponentiell von etwa 40 000 (1965) auf über 600 000 im Jahr 1976.²² Die irreguläre Zuwanderung aus Mexiko stieg während der späten 1970er und der 1980er Jahre als Folge der mexikanischen Wirtschaftskrise und der Abwertung des mexikanischen Pesos gegenüber dem US-Dollar.

In dem Jahr, in dem die Zahl der Festnahmen im Südwesten fast 1,62 Millionen erreichte, 1986, wurde der IRCA verabschiedet. Die irreguläre Zuwanderung aus Mexiko sank in den darauf folgenden Jahren, in denen Millionen Einwanderer ihren Aufenthaltsstatus legalisieren lassen konnten. Gleichwohl nahm die Zahl der Festnahmen im Südwesten erneut zu, sowohl wegen der Umsetzung der Abschreckungsstrategie der Border Patrol 1994 als auch durch den Abschluss des North American Free Trade Agreement (NAFTA) von 1994. Letzteres drängte Hunderttausende mexikanischer *campesinos* und *campesinas* auf der Suche nach Arbeit aus ländlichen Gebieten in Ballungsräume innerhalb Mexikos und über die Grenze in die Vereinigten Staaten. Die Border Patrol nahm allein im Jahr 2000 im Südwesten der USA 1,64 Millionen irreguläre Zuwanderer fest.

Verstärkte Grenzschutzmaßnahmen trugen wenig dazu bei, irreguläre Zuwanderung einzudämmen. Vielmehr unterbanden sie die saisonale Zuwanderung von Mexiko in die Vereinigten Staaten, die traditionell vor allem aus Männern bestand, und führten zu einer stärkeren Migration von Frauen und Kindern mit dem Ziel der Familienzusammenführung. Die Soziolog_innen Douglas Massey, Jorge Durand und Karen Pren zeigen auf, dass Mauern Menschen nicht von der Einreise in ein Land abhalten. Hingegen seien sie ein ausgesprochen wirksames Mittel, Menschen im Land zu halten.²³ Dieser »Käfigeffekt« führte zu zwei unbeabsichtigten Folgen. Erstens wuchs die irregulär in den USA lebende Bevölkerung in den 1990er und 2000er Jahren deutlich an, und die Migrant_innen begannen sich niederzulassen. 1990 beispielsweise lebten rund

18. Orrenius (2001). Hanson, Gordon H. (2006): Illegal Migration from Mexico to the United States. *Journal of Economic Literature* 44 (4): 869-924.

19. Singer, Audrey, und Douglas S. Massey (1998): The Social Process of Undocumented Border Crossing among Mexican Migrants. *International Migration Review* 32 (3): 561-592.

Donato, Katharine M., Brandon Wagner und Evelyn Patterson (2008): The Cat and Mouse Game at the Mexico-US Border: Gendered Patterns and Recent Shifts. *International Migration Review* 42 (2): 330-359.

Slack, Jeremy, Daniel E. Martínez, Scott Whiteford und Emily Peiffer (2013): *In the Shadow of the Wall: Family Separation, Immigration Enforcement and Security*. Tucson.

Martínez, Daniel E. (2016): Coyote Use in an Era of Heightened Border Enforcement: New Evidence from the Arizona-Sonora Border. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (1): 103-119.

20. Martínez (2016).

21. Slack, et al. (2013).

22. U.S. Customs and Border Protection (2016): United States Border Patrol Southwest Border Sectors Total Illegal Alien Apprehensions by Fiscal Year.

23. Massey, Douglas S., Jorge Durand und Karen A. Pren (2016): Why Border Enforcement Backfired. *American Journal of Sociology* 121 (5): 1557-1600.



3,5 Millionen irreguläre Zuwanderer in den Vereinigten Staaten; 2007 war ihre Zahl bereits auf 12,2 Millionen gewachsen und pendelte sich im Laufe der letzten sieben Jahre bei etwa elf Millionen ein. Analog dazu stieg der Mittelwert der Verweildauer der irregulär zugewanderten Bevölkerung in den Vereinigten Staaten zwischen 1995 und 2014 von 7,1 auf 13,6 Jahre.²⁴

Die andere Folge des »Käfigeffekts« bestand darin, dass sich die irregulären Zuwanderer, insbesondere die aus Mexiko, nicht nur im Südwesten der Vereinigten Staaten niederließen, sondern im gesamten Südosten, im Mittleren Westen und in den Mittelatlantikstaaten verteilten. Daraufhin wurden Anti-Zuwanderungsgesetze auf Ebene der Bundesstaaten umgesetzt. Diese Gesetze stellten den Transport, die Unterbringung und die Einstellung irregulärer Zuwanderer unter Strafe.

Obwohl die Gesamtzahl irregulär Zugewanderter wächst und diese sich in neuen Gegenden ansiedeln, ist sowohl die legale als auch die irreguläre Zuwanderung aus Mexiko in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Sie lag von 2005 bis 2010 »netto« bei null und war zuletzt sogar rückläufig.²⁵ Die in den USA lebende Bevölkerung irregulär aus Mexiko Zugewanderter ging von 6,4 Millionen im Jahr 2009 auf 5,8 Millionen im Jahr 2014 zurück.²⁶ Die Gesamtbevölkerung irregulär Zugewanderter hat sich seit 2009 bei etwa elf Millionen stabilisiert, während irreguläre Zuwanderung aus Mittelamerika, Asien und Subsahara-Afrika den Rückgang aus Mexiko ausgeglichen hat.

Mehrere Faktoren sind für den jüngsten Rückgang irregulärer Zuwanderung aus Mexiko verantwortlich: die wirtschaftliche Rezession von 2008, Geburtenrückgänge und eine insgesamt alternde Gesellschaft in Mexiko, die Ausweitung des Grenzschutzes sowie eine Zunahme von Abschiebungen.²⁷ Der drakonische Ansatz der Zuwanderungskontrolle im Allgemeinen und speziell die Massenabschiebungen mexikanischer Zuwanderer aus den Vereinigten Staaten haben ernsthafte soziale Konsequenzen, insbesondere für diejenigen, die in den USA einen hohen gesellschaftlichen Status besaßen.

24. Passel, Jeffrey S. und D'Vera Cohn (2016): *Overall Number of U.S. Unauthorized Immigrants Holds Steady since 2009*. Washington, DC.

25. González-Barrera, Ana (2015): *More Mexicans Leaving than Coming to the U.S.* Washington, DC.

26. Passel, et al. (2016).

27. Passel, Jeffrey S., D'Vera Cohn, Jens Manuel Krogstad und Ana González-Barrera (2014): *As Growth Stalls, Unauthorized Immigrant Population Becomes More Settled*.

Die zunehmende Kriminalisierung von Zuwanderung

Fast hundert Jahre soziologischer Forschung im US-Kontext haben eine Verbindung von Zuwanderung und Kriminalität im Großen und Ganzen widerlegt.²⁸ Diverse wissenschaftliche Studien haben sogar gezeigt, dass hier ein umgekehrter Zusammenhang besteht: Vereinfacht gesagt hat der Zuzug von Zuwanderern in zuvor marode Stadtteile dazu geführt, dass dort die Kriminalitätsrate sinkt. Wissenschaftler_innen sprechen hier von der »Hypothese der Revitalisierung durch Zuwanderung«.²⁹ Zuwanderer bringen verfallenden Vierteln häufig den dringend benötigten Zufluss an sozialem und finanziellem Kapital, und Zuwandererviertel haben im Vergleich zu anderen Gegenden tendenziell eine hohe Beschäftigungsquote. Diese Faktoren tragen dazu bei, das Niveau sozialer Organisation in der Nachbarschaft sowie kollektiver Effizienz zu heben – beides senkt die Kriminalitätsraten.

Doch verschiedene Gesetzesinitiativen haben zu einer systematischen Kriminalisierung von Zuwanderung geführt. Sie lassen sich auf die Panikmache zurückführen, die durch den Bombenanschlag auf das World Trade Center 1993 und die Terrorangriffe vom 11.9.2001 erzeugt wurde.³⁰ Dazu zählen der Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) von 1996, der Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (AEDPA) von 1996 und der USA Patriot Act von 2001. Diese politischen Veränderungen haben für Zuwanderer in den Vereinigten Staaten verheerende Folgen gehabt.

Zum einen ist Zuwanderung in den Vereinigten Staaten eine Bundesangelegenheit; dadurch fällt die Durchsetzung des Zuwanderungsrechts in die Zuständigkeit der Bundesbehörden und nicht in die lokaler Behörden. Trotzdem führten die Gesetzesänderungen von 1996 dazu, dass die Durchsetzung des Zuwanderungsrechts de facto von der Bundes- auf die lokale Ebene übertragen wurde.

28. Ewing, Walter A., Daniel E. Martínez und Rubén G. Rumbaut (2015): *The Criminalization of Immigration in the United States*. Washington, DC.

29. Lee, Matthew T. und Ramiro Martínez Jr. (2002): Social Disorganization Revisited: Mapping the Recent immigration and Black homicide Relationship in Northern Miami. *Sociological Focus* 35 (4): 365.

Martínez, Ramiro, Jacob I. Stowell und Matthew T. Lee (2010): Immigration and Crime in an Era of Transformation: A Longitudinal Analysis of Homicides in San Diego Neighborhoods, 1980–2000. *Criminology* 48 (3): 797–829.

30. Stumpf, Juliet P. (2006): The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review* 56: 367.

Coleman, Mathew (2007): Immigration Geopolitics beyond the Mexico–US border. *Antipode* 39 (1): 54–76.



Mehrere Initiativen des Bundes, etwa das 287(g) Program, das Secure Communities Program und das Criminal Alien Program, erleichterten die Identifizierung irregulär in den USA Lebender, die mit den lokalen Behörden in Kontakt gekommen waren. Das führte schließlich zur Festnahme und Abschiebung Hunderttausender Zuwanderer, die bei der lokalen Strafverfolgung in Angelegenheiten aufgegriffen wurden, die nichts mit der Zuwanderung zu tun hatten, etwa wegen kleinerer Verkehrs- oder Drogendelikte.

Zum anderen ließen die Gesetze von 1996 und der USA Patriot Act von 2001 letztlich die Grenzen zwischen Zuwanderungsrecht und Strafrecht verschwimmen, indem sie die Liste abschieberelevanter Vergehen und »schwerer Straftaten« ausweiteten, die gerichtliche Überprüfung in Fällen, die mit dem Zuwanderungsrecht zu tun hatten, einschränkten und unter bestimmten Umständen die Nutzung geheimer Beweise erlaubten.³¹ Versucht jemand, der schon einmal abgeschoben wurde, irregulär in die Vereinigten Staaten zurückzukehren, kann er oder sie der »illegalen Wiedereinreise« beschuldigt werden. Das stellt eine Straftat dar, die, abhängig vom jeweiligen Vorstrafenregister, mit zwei bis zwanzig Jahren Gefängnis belegt werden kann.

Null Toleranz an der Grenze zwischen den USA und Mexiko

In den vergangenen Jahren hat die US-Heimatschutzbehörde eine »Null Toleranz«-Politik gegenüber irregulärer Zuwanderung aus Mexiko umgesetzt. Bis in die Mitte der 2000er Jahre hatten mexikanische Zuwanderer, die beim Grenzübertritt aufgegriffen wurden, die Möglichkeit einer »freiwilligen Rückkehr« ohne ernsthafte Auswirkungen, bevor sie nach Mexiko zurückgeführt wurden. Die Border Patrol hat jedoch die Zahl der Fälle, in denen sie die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr einräumt, zugunsten strafrelevanterer Abschiebungsverordnungen deutlich verringert. Diese »Null Toleranz« ist eine Verschärfung der allgemeinen Abschreckungsstrategie, die potenzielle Zuwanderer vom Grenzübertritt abhalten sollte, indem strategische Eingangsorte streng überwacht werden. Das Ziel der Null Toleranz-Strategie besteht hingegen darin, die individuellen Strafen im Zusammenhang mit irregulärer

Zuwanderung so auszuweiten, dass die Personen unter keinen Umständen den nochmaligen Versuch unternehmen, die Grenze unerlaubt zu überwinden.

Diese Initiative wurde größtenteils durch die Operation »Streamline« vorangetrieben, eine Reihe von Massenprozessen vor Bundesgerichten in fünf der neun Border Patrol-Sektoren, bei denen die Fälle von 40 bis 80 Zuwanderern jeweils gemeinsam verhandelt werden. Die Operation beschuldigt irreguläre Grenzüberquerer der »illegalen Einreise« (einer Ordnungswidrigkeit) oder der »illegalen Wiedereinreise« (ein Verbrechen). Beides sind einwanderungsrechtliche Straftatbestände, die nach dem Absitzen einer Haftstrafe schließlich zur Abschiebung führen. »Streamline« hat dazu geführt, dass Nicht-US-Bürger_innen überdurchschnittlich oft in die Mühlen des US-Bundesgerichtssystems geraten.³² Ab 2012 machten Verstöße gegen das föderale Einwanderungsrecht – also illegale Wiedereinreise und andere Verurteilungen im Zusammenhang mit dem Einwanderungsrecht – 30 Prozent aller Verurteilungen aufgrund von Bundesrecht aus, ein Anteil, der nur von Verurteilungen wegen Drogendelikten übertroffen mit 33 Prozent wurde.

Neben der systematischen Kriminalisierung von Menschen, die die Grenze überqueren, ist die Operation »Streamline« auch dafür kritisiert worden, dass sie möglicherweise das Recht von Zuwanderern auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren untergräbt, dass sie Mittel von der Verfolgung der Drogenkriminalität und des Menschenhandels abzieht und dass sie die personellen Ressourcen strapaziert.³³ Das Programm diene den finanziellen Interessen privater Haftanstalten für Zuwanderer, die sich zunehmend im gesamten Südwesten der Vereinigten Staaten ausgebreitet haben. Es wird außerdem kritisiert, dass aus wirtschaftlichen Gründen Zuwandernde gemeinsam mit schweren und gewalttätigen Täter_innen eingesperrt würden.³⁴

31. Kanstroom, Daniel (2003): Criminalizing the Undocumented: Ironic Boundaries of the Post September 11th Pale of Law. *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation* 29: 639-670.

Welch, Michael (2003): Ironies of Social Control and the Criminalization of Immigrants. *Crime, Law and Social Change* 39 (4): 319-337.

Golash-Boza, Tanya Maria (2015): *Deported: Immigrant Policing, Disposable Labor, and Global Capitalism*. New York. Coleman (2007).

32. Light, Michael T., Mark Hugo López und Ana González-Barrera (2014): *The Rise of Federal Immigration Crimes*. Washington, DC.

33. Lydgate, Joanna (2010): *Assembly-Line Justice: A Review of Operation Streamline*. Berkeley.

U.S. Department of Homeland Security (2015): *Streamline: Measuring its Effect on Illegal Border Crossing*. Washington, DC.

34. Migration and Refugee Services/United States Conference of Catholic Bishops and Center for Migration Studies (2015): Unlocking Human Dignity: A Plan to Transform the US Immigrant Detention System. *Journal on Migration and Human Security* 3 (2): 159-204.

Martínez, Daniel und Jeremy Slack (2013): What Part of »Illegal« Don't You Understand? The Social Consequences of Criminalizing Unauthorized Mexican Migrants in the United States. *Social & Legal Studies* 22 (4): 535-551.



Vor Kurzem erst schloss der Generalinspektor der Heimatschutzbehörde, dass das Programm möglicherweise Konsequenzen für die internationalen Beziehungen nach sich ziehe, denn die Behörde habe »keine Anhaltspunkte«, wie mit Zuwanderern umzugehen sei, die »Angst vor Verfolgung oder der Rückkehr in ihr Heimatland zum Ausdruck bringen«, was mit großer Wahrscheinlichkeit während des Prozesses einen Verstoß gegen Vertragsverpflichtungen der USA darstelle.³⁵

Verstärkte Abschiebungen und Trennung von Familien

Die verstärkte Durchsetzung des Einwanderungsrechts im Inneren hat zu einer beispiellosen Zahl von Abschiebungen aus den Vereinigten Staaten geführt. Bis 2014 hat die Regierung Obama über 2,4 Millionen Zuwanderer formell aus den USA abgeschoben, mehr als jede andere Regierung zuvor. Zwar lag die Zahl der freiwilligen Rückkehrer_innen zu ihren Spitzenzeiten im Jahr 2000 (1,6 Millionen) nahezu viermal höher als die der Abschiebungen zu ihren Spitzenzeiten 2013 (435 000), doch ist es wichtig festzuhalten, dass eine Abschiebung erheblich mehr ernsthafte Folgen hat als eine freiwillige Rückkehr.

Für Zuwanderer ist es nach einer Abschiebung extrem schwierig, ihren Aufenthaltsstatus in einen regulären umzuwandeln. Abhängig von den Umständen, können Abgeschobene in den Vereinigten Staaten mit einem Einreiseverbot belegt werden, das mindestens fünf Jahre bis hin zu lebenslang gilt. Abgeschobene können eine Genehmigung beantragen, die ihnen die Beantragung einer erneuten Einreiseerlaubnis nach Abschiebung erlaubt, doch dies kann ein kostspieliger, mühseliger Prozess sein, der sich oft über Jahre hinzieht. Und es bedeutet keinerlei Garantie, erneut einreisen zu dürfen oder auch nur die erneute Einreise beantragen zu dürfen. Wenn abgeschobene Zuwanderer versuchen, irregulär in die Vereinigten Staaten zurückzukehren, müssen sie damit rechnen, der rechtswidrigen Wiedereinreise beschuldigt und zwischen zwei und zwanzig Jahren eingesperrt zu werden. Das heißt: Wollen abgeschobener Zuwanderer in die Vereinigten Staaten zurückkehren, müssen sie in den meisten Fällen – auch, wenn sie in den USA Familienmitglieder mit US-Staatsbürgerschaft haben – entweder abwarten, dass ihr Einreiseverbot abläuft, oder sie müssen versuchen, auf irregulärem Weg zurückzukehren. Entscheidet sich jemand für Letzteres, muss er oder sie kontinuierlich den Kontakt mit dem Staat vermeiden oder er oder sie riskiert eine weitere Kriminalisierung.

35. U.S. Department of Homeland Security (2015).

Nach Angaben des Pew Research Center leben in den Vereinigten Staaten rund 16,6 Millionen Menschen in Familien mit »gemischtem Aufenthaltsstatus«, in denen mindestens ein Mitglied irregulär zugewandert ist.³⁶ Zudem leben mindestens neun Millionen Menschen in einer Familie, in der sich mindestens ein_e Erwachsene_r irregulär in den USA aufhält und in der ein Kind gebürtige_r US-Staatsbürger_in ist. Aus einer Umfrage unter 1 109 abgeschobenen mexikanischen Zuwanderern geht hervor, dass fast die Hälfte von ihnen mindestens ein Familienmitglied mit US-Staatsbürgerschaft hat; davon haben 20 Prozent ein Kind mit US-Staatsbürgerschaft.³⁷ Die gleiche Studie zeigt, dass 30 Prozent der Befragten das Gefühl hatten, ihr »Zuhause« liege in den USA und nicht in Mexiko. Die Frage, ob sie glaubten, sie würden die Grenze zukünftig erneut überqueren, bejahten 66 Prozent der Befragten, die ein Zuhause in den Vereinigten Staaten haben. Unter denjenigen, deren Zuhause nicht in den Vereinigten Staaten liegt, waren es 48 Prozent.³⁸ Auch nach einer Festnahme und Rückführung versuchen irreguläre mexikanische Zuwanderer, die in den Vereinigten Staaten einen höheren sozialen Status erreicht haben, in großer Zahl zurückzukehren. Angesichts des jüngsten Null-Toleranz-Ansatzes im Grenzschutz ist dieser Bevölkerungsteil einem erhöhten Risiko der Kriminalisierung und Inhaftierung ausgesetzt.

Abschiebungen haben eindeutig soziale Folgen, die über die jeweils abgeschobene Person hinausgehen. Im schlimmsten Fall kann Abschiebung zur dauerhaften Trennung einer Familie führen oder dazu, dass Kinder mit US-Staatsbürgerschaft in US-amerikanischen Pflegeheimen untergebracht werden.³⁹ Darüber hinaus kann die bloße Gefahr der Abschiebung Familien mit gemischtem Aufenthaltsstatus psychologisch stark belasten. Eltern mit irregulärem Status hadern mit der Entscheidung, ihre Kinder mit US-Staatsbürgerschaft im Falle einer Abschiebung mit nach Mexiko zu nehmen, während die Kinder mit US-Staatsbürgerschaft, deren Eltern irregulär zugewandert sind, häufig mit der psychologischen Belastung zu kämpfen haben, dass sie sich in dem einzigen Land, das sie kennen, nicht wirklich zugehörig fühlen.⁴⁰

36. Taylor, Paul, Mark Hugo López, Jeffrey S. Passel und Seth Motel (2011): *Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood*. Washington, DC.

37. Slack, et al. (2013).

38. Slack, Jeremy, Daniel E. Martínez, Scott Whiteford und Emily Peiffer (2014): In Harm's Way: Family Separation, Immigration Enforcement Programs and Security on the US-Mexico border. *Journal on Migration and Human Security* 3 (2): 109-128.

39. Dreby, Joanna (2012): The Burden of Deportation on Children in Mexican Immigrant Families. *Journal of Marriage and Family* 74 (4): 829-845.

40. Zayas, Luis (2015): *Forgotten Citizens: Deportation, Children, and the Making of American Exiles and Orphans*. New York.



Fazit

Gefangen von einer Panikmache, die irreguläre Zuwanderer mit Kriminalität und Terrorismus gleichsetzt, haben die politischen Entscheidungsträger in den USA sich dafür entschieden, irregulärer Zuwanderung mit einer drakonischen, auf Strafverfolgung ausgerichteten Politik zu begegnen, die das Phänomen in erster Linie als Sicherheitsrisiko betrachtet. Die Maßnahmen des Schutzes entlang der Grenze und im Inneren sowie die Kriminalisierung der Zuwanderung haben diverse negative soziale Auswirkungen für Zuwanderer, ihre Familienmitglieder mit US-Staatsbürgerschaft und für Gemeinden, die an der Grenze gelegen sind.

Der IRCA von 1986 und die Abschreckungsstrategie haben zu einem beispiellosen Ausbau der Border Patrol geführt, die inzwischen eine der größten Polizeibehörden der Vereinigten Staaten ist. Die Folge war eine übermäßige Überwachung von Latino-Communities und Racial Profiling von US-Staatsbürger_innen entlang der Grenze zwischen den USA und Mexiko. Erhöhte Grenzschutzmaßnahmen haben irreguläre Zuwanderung zudem in weniger bewachte Regionen verlagert, was letztlich zu mehr Todesfällen unter Zuwanderern sowie einer erhöhten Todesrate in Gebieten geführt hat, die irreguläre Zuwanderung vorher kaum kannten und möglicherweise nicht gut genug ausgestattet sind, um die Verstorbenen angemessen zu untersuchen und zu identifizieren.

Der Ausbau des Grenzschutzes hat sich darüber hinaus als ein Aktivposten für Menschenschmuggler erwiesen. Die Inanspruchnahme von Schleppern durch irreguläre Zuwanderer ist seit den 1980er Jahren ebenso deutlich gestiegen wie die Preise der Schlepper. 2011 musste ein irregulärer mexikanischer Zuwanderer für die Schlepperdienste üblicherweise rund 2 500 US-Dollar zahlen; 1986 waren es noch (umgerechnet auf Dollar des Jahres 2011) 800 US-Dollar.

Die erhöhten Grenzschutzmaßnahmen haben zu einem »Käfigeffekt« geführt. Aus Misstrauen wurde die saisonale Arbeitsmigration zunehmend durch eine dauerhafte Übersiedlung ersetzt, was letztlich zu einem Anstieg der irregulären Bevölkerung geführt hat. Und trotz des deutlichen Rückgangs irregulärer Zuwanderung in den vergangenen zehn Jahren – der größtenteils auf die wirtschaftliche Rezession von 2008 zurückzuführen ist sowie in geringerem Umfang auf den auf Strafen ausgerichteten Ansatz der Zuwanderungskontrolle und die Ausweitung der Grenzüberwachung – leben weiterhin fast elf Millionen Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus in den Vereinigten Staaten.

Die legislativen Maßnahmen Mitte der 1990er Jahre und eine Null Toleranz-Strategie gegen Grenzübertritte haben zu einer systematischen Kriminalisierung und Abschiebung von Millionen irregulärer Zuwanderer geführt – die größtenteils den starken Wunsch hegen, »nach Hause« in die Vereinigten Staaten zurückzukehren. Abschiebungen und die bloße Gefahr, abgeschoben zu werden, haben in allen Zuwanderergemeinschaften Misstrauen in die örtlichen Strafverfolgungsbehörden geschürt und zu größerer Unsicherheit sowie zu anhaltenden psychologischen Problemen bei irregulären Zuwanderer_innen und ihren Kindern mit US-Staatsbürgerschaft geführt.

Der Fall der USA und Mexikos mag anders gelagert sein als alle anderen auf der Welt. Obwohl die beiden Länder wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelt sind, haben sie eine einmalige gemeinsame Geschichte, sind füreinander wichtige Handelspartner, und sie sind durch eine bemerkenswerte mexikanische Diaspora, die auf dem gesamten Gebiet der Vereinigten Staaten verteilt ist, miteinander verbunden. Beide Länder sind jedoch auch durch eine 3 000 Kilometer lange Grenze verbunden, die auf US-Seite militärisch stark gesichert ist; außerdem durch einen politischen Kontext in den USA, in dem mexikanische Zuwanderer_innen (und andere ethnisch zuzuordnende Gruppen) routinemäßig als »Außenstehende« angesehen und vom Staat kriminalisiert werden.

Die eigentlichen Ursachen für irreguläre Zuwanderung sind sozialer und ökonomischer Natur. Die Lösung liegt folglich in der Bearbeitung dieser Ursachen, nicht in der permanenten Ausweitung des Grenzschutzes und der Kriminalisierung von Zuwanderung. Die politischen Entscheidungsträger_innen der USA dürfen sich nicht an dem negativen Diskurs um Zuwanderung beteiligen, ebenso wenig wie an der Panikmache, die den nächsten Terrorangriff an die Wand malt. Sie müssen nach menschlichen Alternativen zur Zuwanderungskontrolle suchen, die die Rechte und die Würde ihrer Nachbarn im Süden achten und respektieren.



Über den Autor

Daniel E. Martínez ist Assistent Professor am Department of Sociology der George Washington University in Washington, DC in den USA. Zu seinen Forschungsinteressen zählen irreguläre Zuwanderung, die soziale und strafrechtliche Kriminalisierung von Zuwanderung sowie Kriminologie. Er ist einer von drei hauptverantwortlichen Forschern der Migrant Border Crossing Study, in deren Rahmen bislang über 1 500 irreguläre mexikanische Zuwanderer zu den Erfahrungen ihrer Grenzüberquerung, Festnahmen und Abschiebungen befragt wurden.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
www.fes.de/lateinamerika

Bestellungen/Kontakt:

info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© Bildquellen Titelseite:

ES James, Gila Photography, Jess Kraft, MIA Studio (shutterstock.com)
Gage Skidmore, Daniel Lobo (flickr.com)
Charles Talen (Wikimedia Commons)

Gestaltung/Satz: Dominik Ziller/DZGN

Über die Publikationsreihe »Migration in (Latein-)Amerika«

Kaum eine andere Region ist historisch und zugleich aktuell so sehr von Migration geprägt wie Amerika. Während im 18. und 19. Jahrhundert die Länder beider amerikanischen Kontinente vor allem für Einwanderer_innen aus Europa hohe Attraktivität besaßen, ist in der Gegenwart die Migrationsbewegung aus Lateinamerika und der Karibik nach Nordamerika dominierend. Die vorliegende Publikationsreihe der FES beleuchtet unterschiedliche Aspekte von Migration in (Latein-)Amerika, zeigt Parallelen zur aktuellen Flüchtlingsdebatte in Deutschland und Europa auf und zielt darauf ab, Anregungen für die Gestaltung von menschenwürdiger Migration zu geben.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-662-2