LATEINAMERIKA 18.06.2021 | Michael A. Clemens

Jenseits der Mauer

Die wahren Ursachen von Amerikas Krise an der Grenze und wie Biden sie wirklich lösen kann.

Vom ersten Tag seiner Amtszeit an hatte US-Präsident Joe Biden mit einer steigenden Zahl von Migrantinnen und Migranten an der Grenze zwischen Mexiko und den USA zu tun – vor allem aus den Ländern des sogenannten „Norddreiecks“: Guatemala, Honduras und El Salvador. Statt wie sein Amtsvorgänger Mauern zu errichten oder den Grenzschutz zu verstärken, will Biden mit einem ehrgeizigen Vier-Milliarden-Dollar-Programm das bekämpfen, was er die „root causes“ – die tieferen Ursachen – der irregulären Migration nennt. Seine Regierung setzt darauf, viele potenzielle Zuwanderer ohne Visum zum Daheimbleiben zu bewegen, indem sie die Unsicherheit, Korruption und Armut in Lateinamerika in den Griff bekommt.

Bidens Plan wird die Zahl migrationswilliger Menschen an der Grenze der USA nicht über Nacht mindern können. Er könnte aber dazu beitragen, den Zustrom mit der Zeit zu stabilisieren und zu verhindern, dass wie Anfang 2021 die irreguläre Migration extrem und plötzlich zunimmt. Damit der Plan Erfolg hat, müssen Biden und sein Team allerdings begreifen, dass der Migrationsdruck aus dem Norddreieck sich in zwei ganz unterschiedlichen Mustern ausprägt: in langen Wellen, die sich über Jahrzehnte hinziehen, oder in kurzen, heftigen Schüben, die nur einige Monate andauern.

Die langen Wellen sind, auch wenn es paradox erscheinen mag, ein Symptom des steigenden Wohlstands in den Herkunftsländern, während die kurzen Schübe durch Krisen und Schocks ausgelöst werden. Jede erfolgversprechende Agenda, welche die tieferen Ursachen ins Visier nimmt, muss zwischen diesen beiden Ausprägungen des Migrationsdrucks differenzieren. Sie muss einerseits den Wohlstandszuwachs unterstützen, der zu lang anhaltenden Migrationswellen führt, und andererseits den Notlagen vorbeugen, die kurzzeitige Migrationsschübe auslösen.

In allen drei Ländern des

Auswanderungsbewegungen aus armen in reiche Länder verlaufen selten über einen

Norddreiecks ist die Auswanderungsneigung bei den Reicheren und besser Ausgebildeten größer als bei den Ärmeren und weniger Gebildeten.

längeren Zeitraum konstant. Sie haben vielmehr die Tendenz, sich über Jahrzehnte in Wellen hinzuziehen – oft mit klar erkennbarem Anfang und Ende. Diese Wellen entstehen in der Regel nicht durch Armut, sondern im Gegenteil durch wachsenden Wohlstand. Auch wenn es sich widersprüchlich anhört: Die Auswanderung aus Niedrigeinkommensländern nimmt für gewöhnlich zu, sobald die betreffenden Länder reicher werden, weil dann mehr Menschen in diesen Ländern die Mittel zur Verfügung haben und den Wunsch entwickeln, ins Ausland zu gehen. Mit anderen Worten: Eine Hauptursache für den Migrationsdruck, der für lang anhaltende Zuwanderungswellen verantwortlich ist, ist ausgerechnet Prosperität.

In den vergangenen zehn Jahren haben die Entwicklungserfolge in der Region eine lange Migrationswelle in die Vereinigten Staaten und nach Mexico ermöglicht, die wohl gerade erst ihren Höhepunkt erreicht hat. In allen drei Ländern des Norddreiecks ist die Auswanderungsneigung bei den Reicheren und besser Ausgebildeten größer als bei den Ärmeren und weniger Gebildeten.

Wie können Entwicklungserfolge zu mehr Migration führen? Mehr verfügbares Einkommen bedeutet mehr Geld, um in die USA zu gelangen. Bildung und Urbanisierung wecken Sehnsüchte nach einem besseren Leben, und vorangegangene Migration begünstigt die Folgeemigration. Die wohl offensichtlichste Möglichkeit, wie wachsender Wohlstand die Migration befördern kann, ist jedoch der demografische Wandel. In den ärmsten Ländern ist die hohe Kindersterblichkeit für Eltern ein Grund, viele Kinder zu haben. Wenn die Länder sich aus der Armut befreien, geht die Kindersterblichkeit rasch zurück – anders als die Geburtenrate. Manchmal dauert es eine ganze Generation, bis Eltern auch mit weniger Kindern das Gefühl haben, im Alter versorgt zu sein.

Diese demografischen Entwicklungen lassen erwarten, dass die Langzeitmigration aus dem Norddreieck in den

Das bedeutet: Oft drängen zehn oder zwanzig Jahre, nachdem ein Land begonnen hat, sich auf ein mittleres Einkommensniveau hochzuarbeiten, überproportional viele junge Menschen auf den Arbeitsmarkt – nämlich die immer noch zahlreichen Nachkommen, die inzwischen das Erwachsenenalter erreicht

nächsten zehn Jahren zurückgehen wird, wie dies nach dem Jahr 2000 in Mexiko der Fall war.

haben. Solche Jugendüberhänge heizen trotz steigenden Wohlstands den Konkurrenzkampf der jungen Menschen – der mobilsten Bevölkerungsgruppe – um Arbeitsplätze, Land und andere Ressourcen an.

Genau das ist in den vergangenen Jahren im zentralamerikanischen Norddreieck geschehen. Zwischen 2013 und 2018 erreichte in allen drei Ländern der Ansturm auf den Arbeitsmarkt seinen Höhepunkt, sodass viele sich genötigt sahen, ihre Chance im Ausland zu suchen. Inzwischen wird dieser Überhang allmählich kleiner und vollzieht damit spiegelbildlich den Rückgang der Geburtenrate vor 15 bis 25 Jahren nach.

Diese demografischen Entwicklungen lassen erwarten, dass die Langzeitmigration aus dem Norddreieck in den nächsten zehn Jahren zurückgehen wird, wie dies nach dem Jahr 2000 in Mexiko der Fall war. Die drei Millionen Menschen aus dem Norddreieck, die bereits in den Vereinigten Staaten leben, werden denen, die ihnen dorthin folgen wollen, weiterhin unter die Arme greifen, sodass der Nachzug in die USA auf Jahre hinaus kostengünstiger und risikoloser wird. Doch der demografische Überhang, der die Migration in den vergangenen zehn Jahren auf Rekordniveaus hochschnellen ließ, wird schrittweise zum Ende kommen – und in den Ländern des Norddreiecks unweigerlich zum Ausbau des Bildungssystems, steigenden Einkommen und sinkenden Geburtenraten führen.

Die Grundursachen für diesen Migrationstyp sollte man daher nicht als Bedrohungen betrachten, gegen die etwas unternommen werden muss, sondern als begrüßenswerte Erfolge. Wenn in der ganzen Region der Lebensstandard, die Bildungs- und Gesundheitsversorgung sowie die Kaufkraft steigen, liegt dies eindeutig im langfristigen Interesse der USA.

Plötzliche Migrationsschübe entstehen durch Gefahrenlagen und Instabilitäten, aber nicht durch grundsätzlichen Chancenmangel.

Im Gegensatz zu den langen Wellen sind kurzfristige Migrationsschübe nichts Begrüßenswertes. Sie sind kurz und heftig, dauern meist nur wenige Monate an und sind mit enormen Gefahren für die Migrierenden und ihre Familien verbunden. Die Schübe im Mai 2019 und im März 2021 führten dazu, dass an der Grenze zwischen USA und Mexiko viermal so viele Menschen verhaftet wurden wie sonst. Das bedeutete eine schwere Belastung für die Strafverfolgungsbehörden der USA und schürte die Ängste der Bevölkerung vor einer

Ausgelöst werden diese plötzlichen Migrationsschübe nicht durch Wohlstand, sondern durch schockhafte Ereignisse in Lateinamerika. Verstärkt werden sie durch die Berichte, die Migrierenden in sozialen Netzwerken zu Ohren kommen sowie durch Schleuser, die ihre Chance wittern und die Menschen zum Auswandern ermuntern. Hitzewellen, heftige Regenfälle, Naturkatastrophen und Gewaltausbrüche zwingen die Menschen zur Flucht, weil sie unmittelbar ihr Leben und mittelbar ihre Lebensgrundlagen bedrohen.

Auch sprunghafte Kursänderungen in der US-Politik tragen zu kurzfristigen Migrationsschüben bei: Eine plötzliche Verschärfung der Einreisebeschränkungen kann zur Folge haben, dass die Nachfrage nach Grenzübertritten sich aufstaut; nach einer plötzlichen Lockerung der Restriktionen hingegen haben die Schleuser womöglich leichteres Spiel, wenn sie die Migrierenden überreden wollen, ihr Glück zu versuchen.

Anders als die Faktoren, die für die lang anhaltenden Migrationswellen verantwortlich sind, sind die Ursachen der kurzen Schübe in vielen Fällen etwas, gegen das die USA durchaus etwas unternehmen kann. Plötzliche Migrationsschübe entstehen durch Gefahrenlagen und Instabilitäten, aber nicht durch grundsätzlichen Chancenmangel. Deshalb können die USA die Druckfaktoren, die für kurze Zuwanderungsschübe sorgen, minimieren: Sie können die Gefahr von Wetterextremen, Ernährungsunsicherheit und Bandenkriminalität in den Ländern des Norddreiecks vermindern – indem sie mit den Regierungen in der Region kooperieren, die Zivilgesellschaft direkt unterstützen oder sich mit internationalen Stellen und der Privatwirtschaft zusammentun.

Bidens „Root Causes"-Agenda ist ambitioniert, aber nicht unrealisierbar – vorausgesetzt, seine Administration differenziert bei der Entwicklung ihrer Strategie klar zwischen langen Migrationswellen und kurzen Migrationsschüben.

Über die vielleicht wirksamste Möglichkeit, den Migrationsdruck zu mindern, der die Menschen – ob nun in kurzen Schüben oder langen Wellen – zur irregulären Zuwanderung veranlasst, wird in Washington jedoch am wenigsten diskutiert: über die Schaffung berechenbarer, legaler Zuwanderungsmöglichkeiten aus dem Norddreieck. Während Mexikaner seit Langem Saisonarbeitsvisa für die USA bekommen können, müssen die meisten Menschen im Norddreieck entweder illegal in die USA gelangen oder an der Grenze Asyl beantragen, sofern sie keinen Hochschulabschluss und keine

nahen Familienangehörigen mit US-Staatsbürgerschaft haben.

Der Grund: Im Rahmen des einzigen US-Arbeitsvisaprogramms für Jobs, die keinen Bachelor-Abschluss voraussetzen, bestimmt nicht der Staat, sondern der Arbeitgeber über die Nationalität der Saisonarbeiter. Washington befindet nur über Visaanträge, die von Arbeitgebern gestellt werden. Darum bekommt niemand in Honduras ein Saisonarbeitsvisum, solange kein Unternehmen in den USA speziell honduranische Arbeitskräfte anfordert. Biden hat versprochen, „für Personen aus dem Norddreieck den Zugang zu Visaprogrammen zu erleichtern". Dafür muss er allerdings mit den Arbeitgebern, die in den USA Saisonarbeiter beschäftigen, direkt verhandeln und deren Vorbehalte gegen die Arbeitskraftrekrutierung im Norddreieck ausräumen.

Bidens „Root Causes"-Agenda ist ambitioniert, aber nicht unrealisierbar – vorausgesetzt, seine Administration differenziert bei der Entwicklung ihrer Strategie klar zwischen langen Migrationswellen und kurzen Migrationsschüben. Seine Administration ist auf dem richtigen Weg, wenn sie langfristige Investitionen im Norddreieck anstrebt und die Korruption bekämpft, das Bildungswesen verbessert und ausländisches Kapital mobilisiert. Diese erstrebenswerten Ziele liegen im langfristigen Interesse der Vereinigten Staaten und werden kommenden Generationen zugutekommen.

Die Biden-Regierung hat, was die Bekämpfung der tieferen Ursachen für irreguläre Migration betrifft, einen vielversprechenden Start hingelegt – vor allem mit Blick auf die kurzfristigen Zuwanderungsschübe. Doch eine zentrale Ursache für irreguläre Migration liegt nicht in Lateinamerika, sondern in den USA selbst: der akute Mangel an regulären Zuwanderungsmöglichkeiten aus dem Norddreieck. Solange dieser Mangel nicht behoben wird, ist der nächste Schub nur eine Frage der Zeit.

(c) Foreign Affairs

Aus dem Englischen von Andreas Bredenfeld



Michael A. Clemens

Michael Clemens ist Direktor für Migration, Vertreibung und humanitäre Politik und Senior Fellow am Center for Global Development, einem Think Tank mit Sitz in Washington, D.C., wo er die wirtschaftlichen Auswirkungen und Ursachen von Migration untersucht.