

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susanne Grätius

Machtfaktor Hispanics?

Die Folgen der lateinamerikanischen
Zuwanderung für die USA und Spanien

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlußfolgerungen
7	Einleitung
9	Die Folgen der »Hispanisierung« der USA
9	Restriktive Einwanderungspolitik nach dem 11. September 2001
11	Hispanics: die größte Minderheit in den USA
12	Die Mexikanisierung der USA
12	<i>Armutsexport: Einkommens- und Bildungsgefälle</i>
13	<i>Huntingtons Thesen der kulturellen und politischen »Reconquista«</i>
14	Politische Einflußnahme der Hispanics
14	<i>Erfolgsbedingungen der Cuban-Americans</i>
15	<i>Eroberung der Politik mit begrenzter gemeinsamer Agenda</i>
17	<i>Die wachsende Bedeutung des »Latino-vote«</i>
18	<i>Konsequenzen für die Lateinamerika-Politik der USA</i>
20	Die demographische Eroberung Spaniens durch die Latinos
20	Liberale spanische Zuwanderungspolitik nach dem 11. März 2004
21	<i>Migrationsabkommen mit lateinamerikanischen Partnern</i>
21	<i>Liberale Einwanderungspolitik zugunsten der Latinos</i>
23	Die lateinamerikanische Einwanderungswelle der späten neunziger Jahre
24	Das Profil der Latinos in Spanien
25	Konsequenzen der Migration für die spanische Politik
25	<i>Keine Latino-Lobby, aber ein »intermestic issue«</i>
26	<i>Lateinamerikanisierung der spanischen Außenpolitik?</i>
29	Hispanics in den USA und Spanien: ein »intermestic issue« mit unterschiedlichem Profil
29	Divergierende Migrationspolitiken
29	»Arbeitsteilung« in Lateinamerika
29	Unterschiedliches Bildungsniveau
30	Wirtschaftsfaktor Migration
30	Assimilation und Politisierung
32	Abkürzungen

Machtfaktor Hispanics?

Die Folgen der lateinamerikanischen Zuwanderung für die USA und Spanien

Zwischen 1965 und 2002 stieg die Zahl der Menschen, die ihr Heimatland verlassen, von 75 Millionen auf etwa 200 Millionen pro Jahr. Heute ist einer von zehn Bewohnern der Industrieländer ein Migrant. Vor allem die USA und die Mitgliedstaaten der EU sind von Zuwanderung betroffen. In den meisten Aufnahmeländern wirft Arbeitsmigration innergesellschaftliche Assimilationsprobleme auf.

Am deutlichsten hat dies der Politologe Samuel Huntington artikuliert, als er im Kontext der amerikanischen Wertedebatte die polemische These aufstellte, die massive lateinamerikanische Zuwanderung gefährde die dominante angelsächsisch-protestantische Kultur der USA, führe zu einem »clash of civilization« und werde die amerikanische Gesellschaft langfristig spalten. Dies mag in bezug auf die Folgen der Zuwanderung in den USA zutreffen, das Beispiel Spanien aber widerlegt Huntingtons These.

Das Phänomen der demographischen »Lateinamerikanisierung« betrifft sowohl die USA als auch Spanien. Prognosen zufolge könnten in weniger als fünfzig Jahren ein Viertel der Amerikaner und etwa zehn Prozent der Spanier lateinamerikanischer Herkunft sein. Ausgehend von der Tatsache, daß Lateinamerikaner in den USA wie auch in Spanien die bedeutendste Einwanderergruppe sind und einen wichtigen Wirtschaftsfaktor darstellen, untersucht die vorliegende Studie die ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Folgen der Migration für die neuen Heimatländer der Hispanics.

Ein Vergleich zwischen beiden Aufnahmeländern läßt den Schluß zu, daß die massive Einwanderung von Hispanics in einem Land, den USA, zu einer polemischen Wertedebatte und Kontroverse führen und sich in einem anderen, Spanien, nahezu unbemerkt vollziehen kann. Zwar verändern die Hispanics in beiden Staaten die innergesellschaftlichen Strukturen und die Prioritäten der Lateinamerika-Politik, dies wirft aber nur in den USA erhebliche Probleme auf. Dort grenzen sich die Hispanics – im Gegensatz zu den Latinos in Spanien – durch drei Faktoren von der restlichen Bevölkerung ab: Religion, Sprache und Kultur. Wegen dieser Differenzen werden die Hispanics in den USA als eine Minderheitengemeinschaft und auf

innenpolitischer Bühne als Lobby mit Partikularinteressen wahrgenommen. Findet in Spanien aufgrund der kulturellen Affinitäten eine weitgehende Integration der lateinamerikanischen Zuwanderer statt, betrachten Teile des Establishments in den USA die Hispanics als eine Bedrohung.

Dieser Wahrnehmungsunterschied ist ein Grund dafür, daß die Latinos in Spanien nicht als politische Lobby mit Partikularinteressen auftreten, während sie in den USA eine eigene Wählergruppe bilden, die zum Beispiel Einfluß auf die Gestaltung der Lateinamerika-Politik nimmt. Aus dem Vergleich beider Fallbeispiele läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß je größer der Assimilationsgrad und die kulturellen Affinitäten zum neuen Heimatland sind, desto geringer die Politisierung der Migranten ist. Somit ist der politische Einfluß einer Zuwanderungsgemeinschaft einerseits vom Grad ihrer gesellschaftlichen Integration in das neue Heimatland abhängig und andererseits von der Bewahrung ihrer gemeinsamen kulturellen oder religiösen Identität.

Zuwanderung hat aber nur dann Auswirkungen auf die Außenpolitik der Aufnahmeländer, wenn bestimmte Faktoren zusammenspielen. Wie das Beispiel der kleinen Gruppe der Cuban-Americans in den USA verdeutlicht, ist politischer Einfluß nicht vom Ausmaß der Einwanderung abhängig. Vielmehr entscheiden qualitative Kriterien wie ein hoher Bildungsstand, Wohlstand, Staatsbürgerschaft und eine gemeinsame Identität darüber, wieweit eine Diaspora außenpolitischen Einfluß geltend machen kann. Die Geschichte der Cuban-Americans in den USA zeigt auch, daß eine solche Beeinflussung der Außenpolitik nur dann möglich ist, wenn die Einwanderergruppe über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügt und enge Beziehungen zum traditionellen politischen Establishment des Aufnahmelandes pflegt.

Sowohl für die USA als auch für Spanien gilt, daß die lateinamerikanische Zuwanderung gesellschaftliche Strukturen und bestimmte Politikfelder verändert. Der kulturelle Faktor Migration schlägt sich also unabhängig davon, ob die Zuwanderer in den neuen Heimatländern eine eigenständige Lobby bilden oder nicht, auf das öffentliche Leben in den betroffenen Staaten nieder. So ist Lateinamerika für Spanien und die USA nicht mehr nur ein zentraler außenpolitischer Bezugspunkt – in den USA aus geographischen Gründen, in Spanien wegen der kulturellen Bindungen seit der Kolonialzeit –, sondern durch die Zuwanderungswelle von Hispanics auch ein innenpolitischer

Faktor und somit ein sogenanntes »intermestic issue« (»international« und »domestic«) geworden.

Welche Konsequenzen lassen sich daraus für Deutschland ableiten? Erstens sollte die Zuwanderungsdebatte auch in Deutschland nach Einwanderungsgruppen differenziert und weniger pauschal geführt werden. Zweitens ist Deutschland von dem Phänomen der lateinamerikanischen Zuwanderung indirekt betroffen, weil die USA und das EU-Mitglied Spanien Eckpfeiler der deutschen Außenpolitik sind und die fortschreitende Lateinamerikanisierung beider Staaten nicht ohne Auswirkungen auf ihre jeweilige Partnerschaft mit Deutschland bleiben wird. Durch die Migration wird Lateinamerika sowohl für Spanien als auch für die USA an Bedeutung gewinnen.

Die Hispanisierung der USA könnte langfristig gesehen beispielsweise eine kulturelle Barriere in den Beziehungen zu Deutschland darstellen. Spanien hingegen wird durch die wachsende innenpolitische Bedeutung der Latinos stärker als zuvor die Lateinamerika-Politik der EU bestimmen und dabei weniger gemeinschaftliche als nationale Interessen geltend machen. Andererseits dürfte sich aus der fortschreitenden Lateinamerikanisierung der USA und Spaniens ein doch nur sehr begrenzter Einfluß auf die Gestaltung der Außenpolitik der betroffenen Länder ergeben.

Einleitung

War Lateinamerika einst ein klassisches Einwanderungsziel für Europäer, so ist es heute ein Subkontinent der Auswanderung: Weltweit stammt einer von zehn Migranten aus dieser Region, und jede Stunde verlassen 58 Latinos ihr Heimatland.¹ Bis zum Ende der Militärdiktaturen Ende der achtziger Jahre gaben fast ausschließlich politische Gründe den Ausschlag für die Auswanderung. Heute ist die Aussicht auf Arbeit und höhere Löhne im Ausland das Hauptmotiv für die Entscheidung, die Heimat – meist für immer – zu verlassen. Die USA und Spanien sind mit Abstand die bedeutendsten Aufnahmeländer für Arbeitsmigranten aus Lateinamerika.

Wer sich mit den USA beschäftigt, wird in den nächsten Jahren eine zweite Sprache lernen müssen: Spanisch. Neuesten Zählungen zufolge sind fast 14 Prozent der US-Bürger Lateinamerikaner oder lateinamerikanischer Abstammung. Noch vor den Afroamerikanern bilden die sogenannten Hispanics seit 2000 die größte Minderheit in den USA. Zwar ist die Supermacht offiziell noch nicht zweisprachig – in Kalifornien wurde über diese Frage vor einigen Jahren negativ entschieden –, aber in vielen Städten und in einigen Bundesstaaten wird bereits überwiegend Spanisch gesprochen. Mit 23 Millionen bilden die Mexikaner nicht nur unter den Lateinamerikanern, sondern unter allen Immigranten die größte Einwanderungsgruppe in den USA. Durch die Zuwanderung erobern sie ihre einstigen, an den großen Nachbarn verlorenen Territorien wie Kalifornien, New Mexiko oder Texas demographisch und kulturell zurück.

In Spanien ist ein ähnliches Phänomen zu beobachten. Dort findet, wenn auch in kleinerer Dimension, ebenfalls eine latein- oder vielmehr südamerikanische Eroberung der einstigen Kolonialmacht durch Ekuadorianer, Kolumbianer und Argentinier statt. Während die Hispanics in den USA schon lange Gegenstand vorwiegend quantitativer Untersuchungen sind, hat sich die Lateinamerikanisierung Spaniens nahezu unbemerkt vollzogen. Fast die Hälfte der Zuwanderer im EU-Mitgliedstaat stammt inzwischen aus Latein-

amerika, und Großstädte wie Madrid, Barcelona und Valencia haben bereits einen knapp zehnprozentigen Anteil an lateinamerikanischer Bevölkerung. In nur wenigen Jahren haben sich mehr als eine halbe Million Latinos – das entspricht 1,3 Prozent der Gesamtbevölkerung – in Spanien niedergelassen. Hinzu kommen die Lateinamerikaner mit spanischem Paß und die illegalen Einwanderer.

Somit sind ausgerechnet die frühere und die gegenwärtige Großmacht in Lateinamerika, Spanien und die USA, die beiden Hauptaufnahmeländer für lateinamerikanische Auswanderer. Der mexikanische Schriftsteller Carlos Fuentes spricht deswegen von einer »reconquista silenciosa«, einer leisen demographischen (Rück)eroberung Spaniens und der USA durch Lateinamerika. 40 Millionen Hispanics in den USA und über eine Million Latinos in Spanien verändern langsam aber stetig das Erscheinungsbild beider Länder, zumal die Fertilitätsrate der Einwanderer weitaus höher ist als die der ansässigen Bevölkerung.

Seit den terroristischen Attentaten vom 11. September 2001 sieht die US-Regierung die Zuwanderung verstärkt als Risiko für die nationale Sicherheit an. Washington hat inzwischen scharfe Grenzkontrollen und Einreisebestimmungen eingeführt. Spanien dagegen hat nach dem Anschlag vom 11. März 2004 unter der Regierung von José Luis Zapatero eine weitere Öffnung des Landes für Einwanderer beschlossen, nicht zuletzt weil das Land innerhalb der EU eine der niedrigsten Geburtenraten aufweist. Zwar hat sich auch Präsident George W. Bush in den USA vor seiner Wiederwahl für ein neues Gastarbeiterprogramm ausgesprochen, er stößt dabei aber im Kongreß und in seiner eigenen Partei auf Widerstand. Die unterschiedliche Zuwanderungspolitik beider Länder blieb nicht ohne Konsequenzen: Seitdem die USA ihre Einwanderungspolitik der Sicherheitsdoktrin unterordnen, ist die lateinamerikanische Zuwanderung in Spanien, vor allem aus Ekuador, um 50 Prozent gestiegen.

Die Einwanderungspolitiken der USA und Spaniens sind ein Spiegelbild der unterschiedlichen Wahrnehmung der Latinos in den beiden Hauptaufnahmeländern. In Spanien gibt es wegen der kulturellen Affinitäten, der gemeinsamen Sprache und Religion vergleichsweise wenig Vorbehalte gegenüber den

¹ Gerhard Drekonja, »Lateinamerika wandert aus«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 49 (2004) 9, S. 1051–1055 (1052).

lateinamerikanischen Mitbürgern, die Assimilationskosten sind niedrig. Viele amerikanische Bürger dagegen nehmen die Einwanderungswelle aus dem benachbarten Mexiko als Kulturschock und Überfremdung wahr. Angesichts des Primats der Sicherheitspolitik und vor dem Hintergrund der Job-Debatte ist eine weitere Öffnung der USA für Arbeitsmigranten in der amerikanischen Öffentlichkeit nicht populär. Während sich die gesellschaftliche Integration der Latinos in Spanien also relativ unproblematisch vollzieht, scheint sie in den von angelsächsischen Werten dominierten USA nahezu traumatisch.

Die Folgen der »Hispanisierung« der USA

Das Profil der Einwanderung in die USA hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Stammen 1960 über 75 Prozent aller Immigranten aus Europa, sind es heute nur noch 15 Prozent. Inzwischen kommt über die Hälfte aller Einwanderer aus Lateinamerika. In den Vereinigten Staaten hat es zwei unterschiedliche lateinamerikanische Einwanderungswellen gegeben: In den sechziger Jahren wanderte zunächst die reiche kubanische Elite ein, die vor der Revolution Fidel Castros flüchtete;² und in den achtziger/neunziger Jahren folgte die Armutsmigration aus Mexiko, Zentralamerika und der Karibik.

Heute lebt in den USA die größte spanischsprachige Community der Welt. Mit 39,9 Millionen Hispanics wären die USA nach Brasilien, Mexiko und Spanien das weltweit viertgrößte spanischsprachige Land. Angesichts der um ein Drittel höheren Fertilitätsrate der Hispanics und einer im Verhältnis zum Rest der US-Bürger jungen Bevölkerung,³ gehen Prognosen davon aus, daß bereits 2040 knapp 25 Prozent der amerikanischen Gesamtbevölkerung hispanoamerikanischer Herkunft sein könnten.

Tabelle 1
Einwanderung in die USA nach Herkunftsländern
(in Mio.)

1960		2000	
1. Italien	1,25	Mexiko	7,84
2. Deutschland	0,99	China	1,39
3. Kanada	0,95	Philippinen	1,22
4. Großbritannien	0,83	Indien	1,07
5. Polen	0,74	Kuba	0,95

Quelle: Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York u.a. 2004, S. 223/224.

* Unter Mitarbeit von Dörthe Metz, Praktikantin der Stiftung Wissenschaft und Politik in der Forschungsgruppe Amerika (bis Oktober 2004).

² 1960 lebten nur eine Million Lateinamerikaner in den USA.

³ 35% der Hispanics sind unter 30 und der lateinamerikanische Einwanderer ist mit einem Durchschnittsalter von 35,5 Jahren wesentlich jünger als der europäische (50,4 Jahre) oder asiatische (40 Jahre), siehe *U.S. Census Bureau, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement*, Washington, D.C., 2003.

Restriktive Einwanderungspolitik nach dem 11. September 2001

Die »Kolonisierung« der USA durch vorwiegend aus Mexiko stammende Hispanics vollzieht sich trotz einer in den letzten Jahren restriktiven Einwanderungspolitik und trotz einer Intensivierung der Grenzkontrollen der Außengrenzen. Durch die Verschärfung der Visumsbestimmungen ist die Zahl der legalen Einwanderer aus Lateinamerika zwar zurückgegangen, dafür aber hat die illegale Immigration (vorwiegend aus Mexiko) zugenommen.

Migrationspolitik hat in dem klassischen Einwanderungsland USA eine lange Tradition – das erste Gesetz stammt von 1924 – und wurde immer wieder den jeweiligen Bedürfnissen des Landes angepaßt (siehe Tab. 2, S. 10).⁴

Seit 1996 aber und verstärkt seit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist die Einwanderungspolitik in den USA durch ein härteres Vorgehen gegen illegale Immigranten – vorwiegend aus Mexiko, El Salvador, und Guatemala – und durch schärfere Grenzkontrollen gekennzeichnet. Der rigide Kurs hat vor allem Auswirkungen auf die Aufnahme von politischen Flüchtlingen: Unter der Regierung Bush sank ihre Zahl zwischen 1999 und 2001 um 19 Prozent und lag 2002 auf dem niedrigsten Stand seit 1987. Auch die Einbürgerungsquote ist unter der Bush-Administration zwischen 2001 und 2002 um 6 Prozent zurückgegangen.

Trotz aller Restriktionen und zusätzlicher Grenzkontrollen im Rahmen der Terrorbekämpfung sind die USA auch weiterhin auf Einwanderer angewiesen: Nach Angaben des amerikanischen Arbeitsministeriums könnten bis zum Jahre 2008 sechs Millionen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor⁵ ohne Zuwanderung nicht besetzt werden.⁶ Vor allem im Bereich

⁴ Vgl. *Migration Information Source, A New Century: Immigration and the US*, Washington, D.C., Mai 2002.

⁵ Nur 10 000 der Arbeitsvisa für permanenten Aufenthalt werden für minderqualifizierte Beschäftigte vergeben.

⁶ Siehe »Ohne Einwanderer könnte Amerika dichtmachen«. Präsident George Bush will die Immigration neu regeln, Mexikaner spielen eine bedeutende Rolle in der amerikanischen Wirtschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.1.2004, S. 12.

Tabelle 2
Übersicht über die Einwanderungspolitik der USA

Gesetz	Jahr	Inhalt
National Origins Act	1924	Begrenzung der Zuwanderung
Bracero-Programm	1942	Gastarbeiterprogramm mit Mexiko
Immigration and Nationality Act	1952	Förderung der europäischen Einwanderung, nationale Quoten, Begrenzung auf 154 000 Zuwanderer pro Jahr
Amendments of the Immigration and Nationality Act	1965	Ersatz der nationalen Quoten durch 7 unterschiedliche Visumskategorien, Erhöhung der Zuwanderung auf 290 000 pro Jahr (120 000 aus der westlichen Hemisphäre)
Cuban Adjustment Law	1966	»Gesetz der trockenen Füße«: Kubanische Immigranten, die amerikanischen Boden erreichen, erhalten nach einem Jahr eine unbegrenzte Aufenthaltsgenehmigung
Refugee Act	1980	Anpassung an die Flüchtlingspolitik der VN, Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs, Erhöhung der Aufnahmekapazität
Immigration Reform and Control Act	1986	Regelung der illegalen Einwanderung, Amnestiegesetz
Immigration Act	1990	Reform der Arbeitsmigration (Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte, verstärkte Grenzkontrollen)
Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act	1996	Härteres Vorgehen gegen illegale Einwanderung (Deportation) und Menschenhandel
Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act	1997	Amnestie für Illegale aus Nicaragua und Kuba sowie eingeschränkt für Salvadoraner und Guatemalteken
Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act	2001	Verstärkte Grenzkontrollen und restriktive Visumpolitik im Rahmen der Terrorismusbekämpfung
USA Patriot Act	2002	Anti-Terrorismus-Gesetz inkl. Einreisebeschränkungen und verschärfter Grenzkontrollen (Titel IV)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

der Landwirtschaft sind die USA von ausländischen Arbeitskräften abhängig, die fast ausschließlich aus dem benachbarten Mexiko stammen. Dennoch gibt es in den Vereinigten Staaten lediglich zwei Programme für insgesamt 300 000 ausländische Saisonarbeiter. Da diese den Bedarf bei weitem nicht decken, steigt die Zahl der illegal Beschäftigten aus dem benachbarten Mexiko stetig.

Die illegale Einwanderung in die USA, die auf etwa 8,5 Millionen Personen geschätzt wird, ist vorwiegend ein mexikanisches Phänomen: Fast 60 Prozent aller

Ausländer, die ohne Papiere in den USA leben, sind Mexikaner. Trotz strengster Grenzkontrollen erreichen jedes Jahr etwa 270 000 Mexikaner unerlaubt amerikanischen Boden und bleiben – da ihnen die Möglichkeit der Rückkehr durch die Einwanderungsgesetze der USA verwehrt bleibt – fast immer dauerhaft im Land. Nach dem 11. September 2001 haben die USA die Kontrollen verschärft.⁷ Ungeachtet des kurz

⁷ Nach dem 11. September 2001 wurden die Ausgaben für Grenzsicherheit um etwa 50% erhöht.

danach unterzeichneten bilateralen »Smart Border Abkommens« hält Washington an seiner restriktiven Einwanderungspolitik gegenüber Mexiko fest.⁸

Obwohl die USA jedes Jahr mindestens 100 000 Mexikaner in ihr Heimatland abschieben und die amerikanisch-mexikanische Grenze zu den sichersten der Welt gehört – nicht zuletzt durch einen dreifachen Zaun an den wichtigsten Grenzübergängen –, sind 64 Prozent der mexikanischen Migration in die USA nach wie vor illegal. Solange es vor allem in den amerikanischen Billiglohnssektoren eine Nachfrage nach mexikanischen Arbeitskräften gibt und das familiäre Netzwerk der Mexicans als zusätzlicher Anreiz für die Ausreise dient, werden die Grenzkontrollen, und seien sie noch so scharf, die Zuwanderung nicht aufhalten können.

Bis 1964 existierte ein spezielles Gastarbeiterprogramm für Mexikaner in den USA, das sogenannte »Bracero-Programm« von 1942. Heute werden die Zuwanderer aus dem südlichen Nachbarstaat meist ohne Papiere und Sozialversicherung angestellt. Der Erfolg der kalifornischen Landwirtschaft basiert maßgeblich auf den niedrigen Löhnen der illegal beschäftigten Mexikaner. Aus der Perspektive der Agrarindustrie betrachtet, haben die USA kein Interesse an einer Legalisierung der Mexicans. Andererseits aber würde ein Gastarbeiterprogramm den Mexikanern die Möglichkeit bieten, in ihr Heimatland zurückzukehren, und die permanente Einwanderung einschließlich der damit verbundenen Integrationskosten verringern.

Mit Blick auf Mexiko kündigte Präsident Bush am 7. Januar 2004 eine neue Initiative zur Regulierung der illegalen Einwanderung und Arbeitsverhältnisse an. Demnach würden alle ohne Papiere in den USA lebenden Immigranten (vorwiegend Mexikaner) ein maximal drei Jahre gültiges Arbeitsvisum erhalten, müssten nach Ablauf dieser Frist aber in ihre Heimatländer zurückkehren.⁹ Fraglich bleibt, ob sich die illegalen Einwanderer freiwillig für ein auf drei Jahre beschränktes Aufenthaltsrecht entscheiden oder aber die Beibehaltung ihres bisherigen Status vorziehen würden.

Im Gegensatz zu Spanien, wo vor kurzem ein Gesetz zur Legalisierung von Migranten verabschiedet wurde, stößt die Initiative von Präsident Bush in den

USA auf wenig Zustimmung. Der amerikanische Kongreß kündigte bereits an, daß er ein neues Gastarbeiterprogramm auf keinen Fall unterstützen werde. Vor allem in Bushs eigener Partei, der einflußreiche Zuwanderungsgegner angehören, findet der Plan wenig Unterstützung.¹⁰ Angesichts dieser Widerstände ist es unwahrscheinlich, daß sich Präsident Bush für eine Reform des kontroversen Themas Einwanderungspolitik stark machen wird. Es ist deshalb zu erwarten, daß sich die illegale Zuwanderung in die USA trotz der restriktiven Einwanderungspolitik fortsetzen wird.

Hispanics: die größte Minderheit in den USA

*»Wir sind jetzt eine der größten spanischsprachigen Nationen der Welt und eine wichtige Quelle für lateinamerikanische Musik, Kultur und lateinamerikanischen Journalismus«
George W. Bush auf einer Wahlkampfveranstaltung in Miami im Jahr 2000*

Fast 14 Prozent der amerikanischen Bevölkerung zählen heute zur Gruppe der sogenannten Hispanics,¹¹ der noch vor den Afroamerikanern größten Minderheit in den USA. Drei Kriterien zeichnen die Hispanics als ethnische Diaspora aus:¹² die katholische Religion, die spanische Sprache und die gemeinsamen kulturellen Wurzeln. Es gibt in den USA keine vergleichbar große Einwanderergruppe mit einer gemeinsamen kulturellen, religiösen und sprachlichen Identität. Ist das Hauptanliegen der Afroamerikaner und ihr eigentlicher Kohäsionsfaktor die Hautfarbe und die Forderung nach einem Abbau der Diskriminierung in den USA, eint die Latinos, wie Umfragen zeigen, das gemeinsame Interesse an einer größeren Teilhabe an

¹⁰ Vgl. Malcolm Coffin, The Latino Vote: Shaping America's Electoral Future, in: The Political Quarterly (Oxford), 74 (April-Juni 2003) 2, S. 214–222 (219).

¹¹ Der Begriff »Hispanics/Hispanos« bezieht sich auf die in den USA lebenden Bürger lateinamerikanischer Abstammung, aber auch auf die Zugehörigkeit zum spanischen Kulturkreis. Weniger üblich, aber aus lateinamerikanischer Sicht politisch korrekter wäre die Bezeichnung »Latinos«, der hier als Synonym verwendet wird.

¹² Die Hispanics in den USA haben eine ethnisch nationale Identität und sind durch ihre enge Bindung an das Heimatland eine »state-linked Diaspora«, vgl. Gabriel Sheffer, Defining Ethno-National Diasporas, in: Migration. A European Journal of International Migration and Ethnic Relations (Berlin), 33–35 (2002), S. 69–93 (88).

⁸ Es gibt drei Programme zur Kontrolle von mexikanischen Migranten: Guardian, Salvaguardia und Rio Grande.

⁹ Mit den temporären Visa wäre keine Berechtigung für den späteren Erhalt von »green cards« oder einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung verbunden.

der amerikanischen Politik und an der Intensivierung der Beziehungen zwischen den USA und ihren jeweiligen lateinamerikanischen Herkunftsländern.

Mit einer Kaufkraft von geschätzten 600 Milliarden Dollar im Jahre 2002¹³ sind die Hispanics ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in den USA. Am stärksten sind sie im Bereich der Dienstleistungen (hier vorwiegend in der Gastronomie) und der Landwirtschaft vertreten. Hispanics leiten 1,2 Millionen kleine und mittelständische Unternehmen in den USA,¹⁴ sie sind in der Musikbranche führend und verfügen über eigene, spanischsprachige Medien wie den Fernsehsender *Univisión* in Los Angeles oder die Tageszeitung *Nuevo Herald* in Miami.¹⁵ Diese Institutionen festigen die Bindungen der Hispanics an ihre Herkunftsländer, wodurch langfristig auch die Kooperation zwischen Lateinamerika und den USA intensiviert wird. Nicht zuletzt aufgrund der Zuwanderung haben die USA die Wirtschaftsbeziehungen zu ihrem zweitgrößten Außenhandelspartner Mexiko ausgebaut.

Der Anteil der Mexikaner an der Einwanderung der Hispanics liegt bei 66 Prozent, das sind bereits 8,6 Prozent der amerikanischen Bevölkerung. Mit großem Abstand stehen die 1,3 Millionen Cuban-Americans an zweiter Stelle, gefolgt von jeweils etwa einer Million Zugewanderter aus El Salvador und der Dominikanischen Republik. Die nächstgrößeren Gruppen kommen aus Kolumbien und Guatemala. Geographisch gesehen konzentrieren sich die Hispanics vorwiegend auf den Südwesten der USA. Über die Hälfte der Latinos leben in den Bundesstaaten Kalifornien, Texas und New Mexico, allein in Kalifornien sind es über 11 Millionen. Weitere Bundesstaaten mit großen Populationen von Lateinamerikanern sind New York (knapp 3 Mio.) und Florida (2,7 Mio.).

Die Mexikanisierung der USA

Die massive mexikanische Einwanderung in die USA ist ein relativ neues Phänomen. In den siebziger Jahren lebten etwa 600 000 Mexikaner in den USA, heute sind es über 20 Millionen. Die Mexicans stellen über ein Drittel der Bevölkerung im Bundesstaat Kalifornien

nien, der von vielen bereits als »Mexifornia«¹⁶ bezeichnet wird und dessen Wirtschaftskraft vorwiegend auf der Zuwanderung beruht. Wegen ihres im Durchschnitt geringen Bildungsniveaus sind die Mexikaner in den USA vor allem in Billiglohnssektoren der Gastronomie, Landwirtschaft und Bauwirtschaft tätig.

Armutsexport: Einkommens- und Bildungsgefälle

Die massive Migration der Mexikaner in die USA spiegelt das enorme Wohlstandsgefälle zwischen den beiden Staaten wider. Die Einkommensunterschiede zwischen Mexiko und den USA sind die weltweit größten zwischen zwei Nachbarn: Das Pro-Kopf-Einkommen eines amerikanischen Bürgers ist neun Mal höher als das eines Mexikaners.¹⁷ So ist die Zuwanderung aus Mexiko fast ausschließlich Arbeitsmigration, denn für dieselbe Tätigkeit erhält ein Mexikaner in den USA durchschnittlich einen zehn Mal höheren Lohn als in seinem Heimatland.

Angesichts der geringen Prosperität und Aufstiegschancen im eigenen Land ist der reiche Nachbar im Norden für viele Mexikaner ein attraktives Ziel: In einer Umfrage der Inter-American Development Bank gaben 81 Prozent der Mexikaner an, die Möglichkeit der Auswanderung in Betracht zu ziehen.¹⁸ Zwei Drittel der Empfänger von sogenannten »remittances« – privaten Geldüberweisungen der Migranten – erklärten, daß die wirtschaftlichen Probleme Mexikos der Hauptgrund wären, wenn sie sich ebenfalls entschieden, das Land zu verlassen.

Solange sich das Entwicklungsgefälle zwischen Mexiko und den USA nicht abschwächt, ist zu erwarten, daß sich der Massenexodus gen Norden auf legalem und illegalem Wege fortsetzen wird. Das 1994 unterzeichnete nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA hat das Problem sogar verschärft.

¹⁶ Nach dem gleichnamigen Buch »Mexifornia: A State of Becoming« von Victor Davis Hanson (San Francisco 2003), in dem der Autor ein von mexikanischen Einwanderern dominiertes Kalifornien als Schreckensszenario von Unterentwicklung und Kriminalität skizziert.

¹⁷ Zit. nach Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York u.a. 2004, S. 222/223 und S. 228.

¹⁸ Umfrage der *Inter-American Development Bank*, 2003, zit. nach Hartmut Sangmeister/Amaranta Melchor del Río, *Mexiko und die NAFTA: Zehn Jahre Erfahrungen. Die mexikanischen Erwartungen an das Nordamerikanische Freihandelsabkommen haben sich nur teilweise erfüllt*, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (2004) 6, S. 74.

¹³ Emilio Lamo de Espinosa, *De la vocación atlantista de España*, in: *El País*, 30.05.2003.

¹⁴ Laut U.S. Census Bureau stieg die Zahl der Unternehmen von Hispanics zwischen 1992 und 1997 um 30%.

¹⁵ Vgl. María Jesús Criado, *Perdurará lo »hispano« en USA?*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2002 (Documentos de Trabajo).

Denn das Anfang der neunziger Jahre von Präsident Salinas de Gortari und der damaligen US-Regierung definierte Ziel, die Einwanderung durch die Wachstumseffekte der NAFTA einzudämmen, wurde nicht nur verfehlt, sondern durch das Freihandelsabkommen in sein Gegenteil verkehrt. Weder die Handelsliberalisierung im Rahmen der NAFTA noch die »remittances« – die mit 16,6 Milliarden 2003 höher waren als die Direktinvestitionen – haben in Mexiko den erhofften »trickle-down«-Effekt bewirkt. Die Abwanderung wurde eher gefördert. Ein Ausweg aus der Armutsfalle ist nicht gelungen: In Mexiko hat sich das Wohlstandsgefälle seit den neunziger Jahren vertieft.

Durch die Abwanderung exportiert Mexiko Armut in die USA, denn wie schon in ihrer Heimat gehören die Emigranten im Zielland zur untersten gesellschaftlichen Gruppe. Nach Angaben des U.S. Census Bureau lebte 1998 fast ein Drittel der Mexicans in den USA in Armut und nahm Sozialfürsorge in Anspruch.¹⁹ Im Vergleich zu anderen hispanoamerikanischen Minoritäten sind besonders viele Mexikaner in der untersten Lohngruppe beschäftigt.²⁰ Auch die nachfolgenden Generationen verharren überwiegend auf einem niedrigen Bildungsstand. Durch das hohe Armutsniveau, kulturelle Unterschiede und die damit verbundenen Assimilationsprobleme wird die massive mexikanische Zuwanderung in den USA inzwischen als eine innergesellschaftliche Belastung angesehen.

Huntingtons Thesen der kulturellen und politischen »Reconquista«

Der amerikanische Politologe Samuel Huntington prophezeit nicht nur für die internationale Politik, sondern auch für das eigene Land einen Zusammenprall der Kulturen.²¹ Ihm zufolge wird die dominante Position der weißen angelsächsischen Protestanten durch die Zuwanderung katholischer mexikanischer Mestizen herausgefordert. Als Folge der Einwanderungswelle aus Mexiko bilde sich eine »anglo-hispanische Gesellschaft« heraus, die die traditionelle kulturelle Identität der USA und das bestehende Wertesystem bedroht. Das Ergebnis sei eine zweigeteilte

Nation, bestehend aus einem angelsächsisch geprägten Zentrum und Nordosten und einem mexikanischen Südwesten, mit zwei unterschiedlichen Sprachen, zwei Religionen und zwei Kulturen, die sich feindlich gegenüberstünden. Huntington hält im mexikanisch geprägten Südwesten der USA²² sogar eine Unabhängigkeitsbewegung à la Quebec und die Entstehung eines eigenständigen »MexAmerica« prinzipiell für möglich.

Huntington zufolge unterscheidet sich die Einwanderung aus Mexiko durch folgende Merkmale von der anderer Gruppen: durch die hohe Zahl der Zuwanderer, die direkte Nachbarschaft Mexikos, die Verstärkung der Mexikanisierung durch höhere Geburtenraten, den überwiegend illegalen Charakter der Migration, die regionale Konzentration auf den Südwesten der USA und historische Gebietsansprüche.²³ Diese Faktoren würden es ausschließen, daß sich die Mexicans kulturell und gesellschaftlich assimilieren. Der Preis der Zerteilung des Landes sei das Ende des »American Dream«, sprich ein Wohlstands- und Ansehensverlust der USA.

Wesentliche dieser Thesen hat Huntington zum Teil selbst wieder relativiert. Andere Autoren weisen sie entschieden zurück. Der mexikanische Schriftsteller Carlos Fuentes beispielsweise bezichtigt Huntington des Rassismus und sieht in dessen Ausführungen einen »neuen Kreuzzug« gegen Mexiko und die in den USA lebenden Mexikaner.²⁴ Auf Kritik stößt auch Huntingtons »romantische Nostalgie gegenüber der angelsächsisch-protestantischen Kernkultur der USA« und der »leidenschaftliche Moralismus«, mit dem er seine Thesen vertrete.²⁵

Unabhängig von einer normativen Wertung lassen sich zahlreiche Argumente gegen den von Huntington propagierten »inneramerikanischen Kulturschock«

²² Das wäre eine späte historische Revanche, da Mexiko Mitte des 19. Jahrhunderts die Hälfte seines Territoriums an die USA abtreten mußte.

²³ Die historischen Gebietsansprüche richten sich auf ebenjene Regionen, die heute von mexikanischen Immigranten besiedelt werden. Spanische Städtenamen wie San Francisco, Santa Barbara oder Los Angeles verweisen noch heute auf das mexikanische Erbe.

²⁴ Carlos Fuentes, Huntington and the Mask of Racism, in: New Perspectives Quarterly, 21 (Frühjahr 2004) 2, 2004, <www.digitalnpq.org/archive/2004_spring/fuentes.html>.

²⁵ Alan Wolfe, Native Son: Samuel Huntington Defends the Homeland, in: Foreign Affairs, 83 (Mai/Juni 2004) 3, <www.foreignaffairs.org/20040501fareviewessay83311/alan-wolfe/native-son-samuel-huntington-defends-the-homeland.html>.

¹⁹ Zit. nach Huntington, Who Are We? [wie Fn. 17], S. 236.

²⁰ Nur 6,3% der Mexicans sind in höheren Berufsgruppen oder im Management tätig, siehe U.S. Census Bureau, Current Population Survey 2000, Washington, D.C., 2000.

²¹ Huntington, Who Are We? [wie Fn. 17], und Samuel Huntington, The Hispanic Challenge, in: Foreign Policy, (März–April 2004) 141, S. 30–45.

durch die Lateinamerikanisierung oder Mexikanisierung des Landes anführen. Die Behauptung, daß sich Spanisch als dominante Sprache und der Katholizismus als dominante Religion durchsetzen, ist zweifelhaft. Denn Schwierigkeiten bereitet den Einwanderern eine Anpassung an die »angelsächsisch-protestantische Kultur« nur in der ersten Generation. Von den bereits in den USA geborenen Mexikanern sprechen 90 Prozent fließend Englisch, und über ein Viertel – weit mehr als bei anderen Einwanderergruppen – sind, wie Huntington selbst einräumt, vom katholischen zum protestantischen Glauben übergetreten.²⁶

Auch die These vom Wohlstandsverlust der USA ist nicht ohne weiteres haltbar. Denn die Hispanics stellen durch die höheren Sozialleistungen nicht nur eine finanzielle »Last« dar, sondern sie sind auch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Dies zeigt sich in der kalifornischen Landwirtschaft, in der Gastronomie, der Bauwirtschaft und in der Kulturindustrie. Letztere profitiert von der nationalen und internationalen Verbreitung lateinamerikanischer Musik, Literatur und Kunst sowie von der spanischsprachigen Film- und Theaterproduktion.

Entgegen der Behauptung Huntingtons ist durch den Faktor Demographie langfristig eine Stagnation der »Mexikanisierung« der USA zu erwarten. Das Bevölkerungswachstum in Mexiko geht zurück: Bekamen mexikanische Frauen 1965 noch durchschnittlich sieben Kinder, so sind es heute nur noch 2,5, und die jährliche Fertilitätsrate wird bis zum Jahre 2050 lediglich um 0,03 Prozent ansteigen. Insofern mag Huntingtons Prognose der »Mexikanisierung« momentan zwar zutreffend sein, es ist aber unwahrscheinlich, daß sich die Zuwanderung in der bisherigen Größenordnung fortsetzen wird.

Auch Huntingtons These der ethnischen Konzentration hat keinen Bestand, denn die lateinamerikanischen Einwanderer lassen sich nicht in einem einzigen Bundesstaat nieder, sondern verteilen sich über das ganze Land: Mexikaner gehen vorwiegend nach Südkalifornien, Kubaner nach Florida, Zentralamerikaner (Salvadoraner, Guatemalteken und Nicaraguaner²⁷) nach Kalifornien, New York und Washington, und Dominikaner und Kolumbianer zieht es vorwiegend nach New York.

Letztendlich hält auch Huntingtons Prognose, das von den Cuban-Americans dominierte Miami sei ein Zukunftsmodell für mexikanisch geprägte Städte wie Los Angeles, einer näheren Betrachtung nicht stand. Sowohl Miami als auch Los Angeles sind überwiegend lateinamerikanisch geprägt. Miami ist die heimliche Hauptstadt der Hispanics in den USA: Zwei Drittel der Einwohner sind lateinamerikanischer Herkunft, und Spanisch ist hier die allgemeine Umgangssprache.

Der einst verschlafene Badeort Miami ist das Aushängeschild der Erfolgsgeschichte der Cuban-Americans. Die reiche politische Elite des vorrevolutionären Kuba flüchtete in den sechziger Jahren vor allem hierher und verwandelte die Stadt in eine internationale Finanz-, Tourismus- und Wirtschaftsmetropole. Als politische Exilanten konnte (und wollte) die weiße kubanische Mittel- und Oberschicht – im Gegensatz zu den mexikanischen Arbeitsmigranten – ihr Geld nicht ins Ursprungsland zurücktransferieren und legte es in Miami an. Der unverhoffte Geldsegen brachte der Stadt Wohlstand, und die von der kubanischen Elite geförderte Zuwanderung aus Lateinamerika machte sie zur ersten spanischsprachigen Stadt der USA.

Miami ist allerdings kein Vorbild für die mexikanische Hochburg Los Angeles. Zwar werden die Latinos auch in der »Stadt der Engel« in nur fünf Jahren über 60 Prozent der Einwohner ausmachen und die größte ethnische Mehrheit bilden;²⁸ um die Geschichte der Cuban-Americans zu wiederholen, bedürfte es jedoch einer ähnlich wohlhabenden, gebildeten Elite, deren Ziele ebenso eng mit den US-Interessen (am Sturz Fidel Castros) verwoben wären. Im Gegensatz zur überschaubaren, politisch motivierten und von den USA geförderten kubanischen Einwanderung ist die mexikanische Zuwanderung eine heterogene Arbeitsmigration mit geringen politischen Aspirationen. Insofern bieten Miami und Florida keine realistische Zukunftsvision für andere Gebiete in den USA mit einem großen mexikanischen Bevölkerungsanteil.

Politische Einflußnahme der Hispanics

Erfolgsbedingungen der Cuban-Americans

Innerhalb der Gruppe der Hispanics haben lediglich die reichen kubanischen Einwanderer den Aufstieg in die amerikanische Politik und Gesellschaft vollzogen. Heute bilden die Kubaner in den USA eine homogene

²⁶ Huntington, *Who Are We?* [wie Fn. 17], S. 241.

²⁷ Etwa zehn Prozent der Salvadoraner und ein fast ebenso hoher Anteil an Guatemalteken und Nicaraguaner sind in die USA ausgewandert.

²⁸ Vgl. Huntington, *The Hispanic Challenge* [wie Fn. 21], S. 35.

und ähnlich wie die jüdische Gemeinde etablierte Gruppe. Ihr Einfluß auf die amerikanische Kuba-Politik ist vergleichbar mit der der jüdischen Diaspora auf die Israel- und Nahostpolitik Washingtons. Die Cuban-Americans sind ein Beispiel für den expandierenden politischen Einfluß der Einwanderer von der kommunal-lokalen auf die nationale Ebene der Politik. Erst setzten sie ihre Interessen in Miami durch, dann im Bundesstaat Florida und schließlich in der Außenpolitik. Die Cuban-Americans bilden nicht nur die politische Elite Miamis, sie bestimmen auch die amerikanische Kuba-Politik und betreiben gegenüber ihrem einstigen Heimatland eine eigenständige, lokale Außenpolitik.²⁹

Trotz ihrer geringen Zahl sind die 1,3 Millionen Cuban-Americans in den USA eine einflußreiche politische Lobby, der es mit Unterstützung der Republikanischen Partei gelang, ihr Hauptanliegen, Fidel Castro durch Druck und Sanktionen zu isolieren, außenpolitisch durchzusetzen.³⁰ Unter der Präsidentschaft Ronald Reagans entstand eine enge Interessensallianz zwischen Castro-Gegnern und Republikanern. Bis heute ist die 1981 mit Unterstützung der damaligen Regierung gegründete Cuban-American National Foundation (CANF) in Miami die größte Lobby konservativer Exilkubaner. Der Einfluß der Cuban-Americans im Kongreß ist größer, als es die Zahl ihrer Repräsentanten (3 Abgeordnete) vermuten läßt, denn die Kuba-Politik in der amerikanischen Legislative wird von den Exilkubanern bestimmt. Ein weiteres Indiz für ihr überproportionales Gewicht in der amerikanischen Kuba-Politik war die Berufung des Cuban-American Otto Reich zum Sonderberater des Präsidenten und Beauftragten für die Lateinamerika-Politik der Regierung Bush in den Jahren 2002 und 2003.

Auch wirtschaftlich gesehen sind die Cuban-Americans einflußreich. Sie finanzieren Wahlkampagnen und besitzen fünf der zehn größten von Hispanics geführten Unternehmen. Vor allem die Kubaner der zweiten Einwanderergeneration nehmen eine gesellschaftliche Spitzenposition ein. Arbeitslosigkeit und

Armut sind unter Kubanern wesentlich weniger verbreitet als in anderen lateinamerikanischen Communities, und auch ihr Bildungs- und Einkommensniveau ist weitaus höher als das der übrigen Hispanics.³¹

Die Erfolgsgeschichte der Kubaner in den USA zeigt, daß die politische Einflußnahme von Migranten in ihren neuen Heimatländern kein automatischer Prozeß ist, sondern von zahlreichen Kriterien³² abhängt: vom Bildungs- und Wohlstandsniveau der neuen Bürger, von ihrer territorialen Konzentration, ihrer inneren, auch politischen Geschlossenheit, ihrem rechtlichen Status, ihrer Integrations- oder Assimilationsfähigkeit und der Länge ihres Aufenthalts. Die Cuban-Americans erfüllen alle Voraussetzungen für eine politische Einflußnahme: Sie sind wohlhabend, besitzen die amerikanische Staatsbürgerschaft (durch ihre bevorzugte Behandlung in den USA), nehmen aktiv und über Wahlspenden am politischen Geschehen teil, wohnen vorwiegend in Florida, haben ähnliche politische Ziele, sind in der Gesellschaft unter Bewahrung ihrer Identität integriert und leben bereits in der zweiten Generation in den USA.

Während sich die Kubaner nach Ihrer Entscheidung für den »exit« im Aufnahmeland »voice« verschafften, erfüllen die übrigen Hispanics, vor allem aber die Mexicans, keine der Erfolgsbedingungen der Cuban-Americans: Sie sind arm, ihr Bildungsstand ist niedrig, viele sind illegal im Land, der Einfluß ihrer Lobbys ist kaum spürbar, und sie verfolgen kein gemeinsames politisches Ziel in bezug auf ihre einstigen Heimatländer. Dies erklärt, warum die Hispanics zwar als eigenständige politische Lobby und Wählerschaft wahrgenommen werden, ihr Einfluß in der amerikanischen Politik aber gering ist.

Eroberung der Politik mit begrenzter gemeinsamer Agenda

Ähnlich wie die türkische Diaspora in Deutschland³³ sind Bürger lateinamerikanischer Herkunft in den USA im Vergleich zu anderen Minderheiten und in

²⁹ Beispiele hierfür sind das Festhalten der USA am Embargo gegenüber Kuba und am Cuban-Adjustment Law von 1966, das den kubanischen Einwanderern einen privilegierten Status verschafft. Beide Maßnahmen finden in der übrigen amerikanischen Bevölkerung und auch unter den meisten nicht-kubanischen Politikern keine Mehrheit mehr.

³⁰ Vgl. Susanne Gratius, Kuba unter Castro – Das Dilemma der dreifachen Blockade: Die kontraproduktive Politik der »Demokratieförderung« seitens der USA und der EU, Opladen: Leske und Budrich, 2003.

³¹ Vgl. International Pentecostal Holiness Church, Understanding Ethnic Groups – Hispanic Americans, <www.iphc.org/evusa/culture/hispanic.html>.

³² Vgl. hierzu auch Nedim Ögelman/Jeanette Money/Philip Martin, Immigrant Cohesion and Political Access in Influencing Foreign Policy, in: SAIS Review (Washington, DC), 22 (Sommer/Herbst 2002) 2, S. 145–165 (145).

³³ Vgl. ebd.

Relation zu ihrer Bevölkerungszahl auf der nationalen Ebene der amerikanischen Politik deutlich unterrepräsentiert. Das geringe Bildungsniveau, der Armutsfaktor – 2001 lebten etwa 21 Prozent der Latinos (drei mal so viele wie Nicht-Lateinamerikaner) unterhalb der Armutsgrenze – und die niedrige Einbürgerungsquote von weniger als einem Drittel³⁴ sprechen gegen einen Aufstieg der Hispanics in die amerikanische Politik.

Allerdings hat der Einfluß der Hispanics auf kommunalpolitischer Ebene durch ihre zahlenmäßige Überlegenheit in vielen Gemeinden zugenommen. In mittlerweile hundert amerikanischen Städten bilden Hispanics die Bevölkerungsmehrheit,³⁵ und fünf der 50 größten amerikanischen Städte werden von Bürgermeistern lateinamerikanischer Herkunft regiert.³⁶ Vor allem in Miami, Los Angeles und New York stellen die Latinos einen wichtigen Wirtschaftsfaktor und eine bedeutende Wählergruppe dar. In den lateinamerikanischen Hochburgen des Landes lernen die meisten amerikanischen Politiker inzwischen aus wahltaktischen Gründen Spanisch und reisen in die Herkunftsländer der Hispanics. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Hispanics, die öffentliche Ämter innehaben, nach Angaben der National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO) seit 1984 verdoppelt.

Parallel zu ihrer stärkeren Präsenz in der amerikanischen Politik und Gesellschaft sind seit den siebziger Jahren zahlreiche politische Organisationen der Hispanics entstanden, die folgende Zielsetzungen und Agenden vertreten:³⁷

NCLR. Mit sieben Büros ist der 1968 gegründete »National Council of La Raza« (NCLR) in Washington die größte politische Organisation von Lateinamerikanern in den USA. Der Verband, in dem vorwiegend Mexikaner, Zentralamerikaner und Dominikaner vertreten sind, unterhält gute Kontakte zum Kongreß und zu den beiden großen Parteien. Der Präsident des NCLR, der Mexikaner Raúl Yzaguirre, ist einer der bekanntesten und einflußreichsten politischen Vertreter der Hispanics in den USA. Neben der politischen Lobbyarbeit finanziert der NCLR Publikationen, Kon-

ferenzen, Medienkampagnen und Projekte zur Förderung der Hispanics in den USA.

CHC und CHCI. Die politisch einflußreichsten Organisationen von Hispanics in den USA sind der 1976 von fünf Kongreßabgeordneten gegründete »Congressional Hispanic Caucus« (CHC) und das »Congressional Hispanic Caucus Institute« (CHCI). Beide Einrichtungen sehen ihre vorrangige Aufgabe in der politischen Interessenvertretung von Hispanics in den USA und im Aufbau politischer Führer lateinamerikanischer Herkunft. Das Institut CHCI vergibt Stipendien und betreibt Lobbying bei der Besetzung von Regierungsämtern. Hauptaufgabe des CHC, dem alle im Kongreß vertretenen Hispanics angehören, ist das Agendasetting, das heißt die Definition der für Latinos relevanten Themen und ihre gemeinsame Durchsetzung im Repräsentantenhaus. Bei den auf diese Weise bearbeiteten Fragen handelt es sich vorwiegend um soziale Belange sowie um Anliegen im Bereich der Einwanderungspolitik und der Lateinamerika-Politik³⁸.

NALEO. Die 1981 gegründete, parteiunabhängige National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO) in Los Angeles ist die zahlenmäßig größte Organisation der politischen Repräsentanten von Hispanics in den USA. Sie vertritt die Interessen der gewählten und ernannten Hispanics im Staatsdienst. Ihr Hauptinteresse gilt der verstärkten Teilnahme von Latinos am politischen Entscheidungsprozeß in den USA. Neben Konferenzen und Kongressen finanziert sie auch Studien zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation der lateinamerikanischen Zuwanderer in den USA.

Die Existenz dieser Organisationen belegt einerseits, daß die Hispanics allein aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und ihrer durch sprachliche, religiöse und kulturelle Gemeinsamkeit gefestigten Identität eine eigenständige ethnische Gruppe und politische Lobby in den USA darstellen. Andererseits aber sind sie eine höchst heterogene Bevölkerungsgruppe. Umfragen zufolge haben zum Beispiel neue Zuwanderer einen viel stärkeren Bezug zu ihrem Ursprungsland als zu den USA: 95 Prozent der Hispanics der ersten Generation identifizieren sich mit ihrem Heimatland, in der zweiten sind es schon nur noch 74 Prozent und

³⁴ Laut *U.S. Census Bureau*, Current Population Survey, 2003 [wie Fn. 3], beträgt die Staatsbürgerquote bei Europäern 60% und bei Asiaten 50%.

³⁵ Vgl. *Criado*, *Perdurará lo »hispano« en USA?* [wie Fn. 15].

³⁶ Albuquerque, Colorado Springs, Miami, San Antonio und San José (Kalifornien).

³⁷ Die meisten Organisationen von Hispanics verfolgen weniger politische als humanitäre und soziale Ziele.

³⁸ Der CHC unterstützt Initiativen zugunsten von mehr Entwicklungshilfe für Lateinamerika und die Karibik, Konfliktmanagement in Kolumbien und Venezuela, Freihandel mit Lateinamerika und die Rekrutierung von Hispanics in der Außen- und Lateinamerika-Politik.

in der dritten noch 66 Prozent.³⁹ Aufgrund ihrer unterschiedlichen Nationalitäten und lokalen Interessen verfügen die Hispanics über keinen gemeinsamen herausragenden politischen Repräsentanten. Ihre politische Agenda konzentriert sich auf drei Ziele:

1. die stärkere Präsenz von Latinos in der amerikanischen Politik und Gesellschaft,
2. eine liberale Einwanderungspolitik und/oder Migrationsabkommen mit lateinamerikanischen Ländern,
3. engere Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika.

Die wachsende Bedeutung des »Latino-vote«

Auch bei Wahlen in den USA sind die Hispanics deutlich unterrepräsentiert.⁴⁰ Obwohl die Afroamerikaner nur die zweitgrößte ethnische Minderheit bilden, ist ihr Anteil an der Wählerschaft fast doppelt so hoch wie der der Lateinamerikaner. Gründe für die geringe Bedeutung des Latino-vote sind legale Hürden,⁴¹ unzureichende Kenntnisse des politischen Systems der USA und Desinteresse an den zur Wahl stehenden Kandidaten. So besitzen nur ein Drittel der Hispanics die amerikanische Staatsbürgerschaft und nur 41 Prozent sind volljährig, viele Wähler lassen sich nicht registrieren, und von den Wahlberechtigten gibt weniger als die Hälfte eine Stimme ab.

Trotz ihrer unterproportionalen Wahlpartizipation sind die Hispanics seit den Präsidentschaftswahlen 2000, als Florida und New Mexiko das Zünglein an der Waage bildeten,⁴² eine entscheidende Wählergruppe. Mit fast 9 Millionen Personen repräsentierten sie bei den Präsidentschaftswahlen vom 2. November 2004 etwa 7 Prozent der Wähler. Nur vier Jahre zuvor war der Anteil der Hispanics an der nationalen Wählerschaft mit 5,4 Prozent noch deutlich geringer. In fünf Bundesstaaten – New Mexico, Texas, Arizona, Kalifornien und Florida – sind inzwischen über ein Zehntel der Wähler Hispanics.⁴³

fornien und Florida – sind inzwischen über ein Zehntel der Wähler Hispanics.⁴³

Tabelle 3

Prozentualer Anteil der registrierten Latino-Wähler, nach Herkunft

Herkunftsland	Prozent
Mexiko	60
Kuba	6
Dominikanische Republik	2
Südamerika	5
Zentralamerika	5
Andere (darunter Puerto Rico)	22

Quelle: Pew Hispanic Center/The Kaiser Family Foundation, The 2004 National Survey of Latinos. Politics and Civil Participation, Washington D.C., Juli 2004, <<http://pewhispanic.org/files/reports/33.pdf>>, Tab. 5 (Zusammenstellung: Dörte Metz).

Was ihre politischen Präferenzen betrifft, sind die Hispanics jedoch keine einheitliche Wählergruppe. Während die in Kalifornien lebenden Mexicans die Demokraten favorisieren,⁴⁴ stimmen die Cuban-Americans in ihrer Domäne Florida mehrheitlich für die Republikaner (siehe Tab. 4, S. 18). Insgesamt sympathisieren die Hispanics eher mit den Demokraten, die stärker auf die sozialen Belange der Einwanderer eingehen, durch den Einfluß der Gewerkschaften die Arbeitnehmerrechte stärken und eine liberalere Einwanderungspolitik befürworten.⁴⁵

Die letzten Präsidentschaftswahlen sorgten für eine überraschende politische Trendwende: Am 2. November 2004 stimmten nur noch 55 Prozent der Hispanics für den Demokraten John Kerry und 44 Prozent für George W. Bush. Damit erhielt der Präsident fast zehn Prozent mehr Latino-Stimmen als noch im Jahre 2000 und erzielte das bislang beste Ergebnis eines republikanischen Präsidenten. Sein gutes Abschneiden hatte er vor allem dem »Wertekonservatismus« der Hispanics zu verdanken, die zum Beispiel Eheschließungen zwischen Homosexuellen oder Abtreibungen mehrheitlich ablehnen und für die Religion eine

³⁹ Pew Hispanic Center/The Kaiser Family Foundation, 2002 National Survey of Latinos, Washington, D.C., 2002, S. 24.

⁴⁰ Vgl. Bert Hoffmann, Die Lateinamerikanisierung der USA. 38,8 Millionen Latinos in den USA, in: Brennpunkt Lateinamerika, (Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg), (1.7.2003) 12, S. 115–122.

⁴¹ In den USA ist die Wahlberechtigung an drei Voraussetzungen geknüpft: die amerikanische Staatsbürgerschaft, die Vollendung des 18. Lebensjahres und die Aufnahme ins Wahlregister.

⁴² George W. Bush siegte in Florida mit 537 Stimmen Vorsprung, Al Gore mit 366 in New Mexiko.

⁴³ James A. Barnes/Richard E. Cohen, The Mañana Vote, in: National Journal (Washington), 36 (5.6.2004) 23, S. 1760–1767.

⁴⁴ Bei den Präsidentschaftswahlen 2000 stimmten 74% der Mexicans in Kalifornien für den Demokraten Al Gore.

⁴⁵ Entscheidend sind aus Sicht der Latinos nicht Einwanderungsfragen, sondern interne Probleme, wie Bildung, Gesundheit, Terrorismus, Kriminalität, soziale Sicherung und Steuern.

große Rolle spielt. Zusätzliche Stimmen gewann der Präsident unter den Hispanics durch seine Ankündigung eines neuen Gastarbeiterprogramms und wegen seines Plädoyers für Freihandelsabkommen mit latein-amerikanischen Partnern.⁴⁶

Tabelle 4

Parteienpräferenz wahlberechtigter Hispanics (2004)

	<i>Hispanics insgesamt</i>	<i>Kubaner</i>	<i>Mexikaner</i>
Demokraten	45%	17%	47%
Republikaner	20%	52%	18%
Unabhängig	21%	9%	22%
Andere (bzw. keine Angabe)	13%	22%	13%

Quelle: *Pew Hispanic Center, The 2004 National Survey of Latinos. Politics and Civic Participation*, Washington, D.C. Juli 2004, <<http://pewhispanic.org/files/reports/33.pdf>>, S. 3 (Zusammenstellung: Dörte Metz).

Im Kongreß stieg der Anteil der Hispanics von 5,7 Prozent auf 6,2 Prozent der Sitze. In der Legislaturperiode 2005 stellen sie erstmals zwei Senatoren: Der Demokrat Ken Salazar gewann in Colorado und der republikanische Cuban-American Mel Martínez im Bundesstaat Florida. Auch in der Exekutive sind nun mehr Hispanics vertreten: Im neuen Kabinett Bush übernahmen Alberto González, Sohn mexikanischer Einwanderer, das Justizministerium und der Cuban-American Carlos M. Gutiérrez das Handelsministerium. Insgesamt hat Bush etwa 10 Prozent der Ämter mit Hispanics besetzt, 3 Prozent mehr, als im Kabinett seines demokratischen Vorgängers Bill Clinton vertreten waren.⁴⁷

Mit zwei Ministerposten, zwei Senatoren und einem Gouverneur erobern die Latinos allmählich die amerikanische Politik. Es gibt jedoch keinen Hinweis darauf, daß die Hispanics eine grundsätzlich andere Politik betreiben als das traditionelle politische Establishment oder durch ihren Einfluß »die traditionellen außenpolitischen Eliten entmachtet und die transatlantischen Bindungen geschwächt werden«.⁴⁸ Der

einzigste Bereich, in dem sie Agendasetting betreiben und eigene Schwerpunkte setzen ist die amerikanische Lateinamerika-Politik.

Konsequenzen für die Lateinamerika-Politik der USA

Die Lateinamerika-Politik der USA wird verstärkt von Hispanics gestaltet: Der Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Roger Noriega, ist mexikanischer Herkunft; der ehemalige Sondergesandte des Präsidenten für Lateinamerika, Otto Reich, ist Cuban-American; der US-Vertreter in der OAS John Maisto und einige in die Region – zum Beispiel nach Mexiko und Argentinien – entsandte Botschafter haben ebenfalls lateinamerikanische Wurzeln.

Gleichzeitig läßt sich in der amerikanischen Lateinamerika-Politik eine deutliche Fokussierung auf die wichtigsten Herkunftsländer der Immigranten beobachten: **Mexiko und Kuba**. Während die von den Cuban-Americans diktierte Kuba-Politik Washingtons von Sanktionen und Repressionen bestimmt ist, sind die von der mexikanischen Community beeinflussten Beziehungen zum südlichen Nachbarn von Handel und Integration geprägt. An der amerikanischen Kuba-Politik läßt sich ablesen, daß einzelne lateinamerikanische Länder für die USA durch die Einwanderung zu einem »intermestic issue« werden können, einem gleichermaßen innen- und außenpolitischen Thema. Dies gilt auch für Mexiko, das in der amerikanischen Innen- und Außenpolitik durch die Zuwanderung an Bedeutung gewonnen hat: Mexiko ist nach Kanada der wichtigste Wirtschaftspartner der USA, wurde durch die Teilnahme am Freihandelsabkommen OECD-Mitglied und wird aufgrund der Allianz mit den USA inzwischen von vielen zu Nordamerika gezählt. Der Faktor Migration, der schon für die Unterzeichnung der NAFTA mit ausschlaggebend war, hat zur wachsenden Interdependenz und Integration zwischen beiden Ländern beigetragen. Gleichzeitig spielte die mexikanische Diaspora in den USA sowohl bei Mexikos Entscheidung über den NAFTA-Beitritt als auch bei der Debatte über ein bilaterales Migrationsabkommen eine wichtige Rolle. In beiden Fällen leistete die mexikanische Botschaft in Washington zusammen mit Politikern mexikanischer Abstammung maßgebliche Lobbyarbeit.

Nach Kuba und Mexiko genießen **Zentralamerika und die Karibik** in der US-Lateinamerika-Politik die meiste Aufmerksamkeit. Während Kolumbien und

⁴⁶ Vgl. Sergio Plaza, La reelección de Bush: el peso del voto hispano, in: *Política Exterior* (Madrid), (Februar 2005) 103, S. 21–29.

⁴⁷ Vgl. Criado, *Perdurará lo »hispano« en USA?* [wie Fn. 15], und Coffin, *The Latino Vote* [wie Fn. 10], S. 218.

⁴⁸ Stephan Bierling, Der Einfluss der Latinos auf Amerikas Außenpolitik, in: *Internationale Politik* (Frankfurt a.M.), 56 (September 2001) 9, S. 39–44.

Venezuela durch die Konzentration der amerikanischen Außenpolitik auf sicherheitspolitische Fragen an Bedeutung gewonnen haben, spielen die südlichen Mitgliedstaaten des Mercosur in der Lateinamerika-Politik der USA nur als Partner bei den Verhandlungen über die gesamtamerikanische Freihandelszone FTAA eine Rolle. Die Zahl der Einwanderer aus diesen Staaten ist ebenso gering wie die wirtschaftlichen⁴⁹ und politischen Verflechtungen mit diesen Ländern.

Das Verhältnis der USA zu ihrem wichtigsten lateinamerikanischen Partner Mexiko ist ein zentraler Orientierungspunkt für die amerikanische Politik gegenüber den übrigen südlichen Nachbarstaaten der Hemisphäre. Aus dem Blickwinkel des State Department sind die Beziehungen zu Mexiko das Paradigma für die Zukunft des amerikanischen Kontinents. Trotz der Stagnation des FTAA-Projekts bildet die Vision einer panamerikanischen Freihandelszone unter Führung der USA noch immer das Herzstück der Lateinamerika-Politik Washingtons. Sowohl der Plan für eine FTAA als auch die beiden bilateralen Freihandelsabkommen der USA mit Chile und Zentralamerika orientieren sich an der NAFTA.

Die Entwicklung Mexikos seit der Konstituierung der NAFTA zeigt, daß sich in Nord-Süd-Abkommen Freihandel und Migration gegenseitig bedingen: Freihandel ohne sozialen Ausgleich potenziert die Zuwanderung vom ärmeren in den reicheren Partnerstaat. Dies wiederum hat zur Folge, daß eine engere Bindung zwischen dem neuen Heimatland der Einwanderer und dem Land ihrer Herkunft entsteht. Die jüngste Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und Mexiko verdeutlicht, daß Handelsliberalisierung ohne eine Verteilung der Wohlstandsgewinne die Abwanderung fördert, denn seit 1994 hat sich der Migrationsdruck erheblich erhöht. Freihandel begrenzt somit nicht die Migrationsströme zwischen ungleichen Partnern, sondern stimuliert sie, wenn das bestehende Entwicklungsgefälle nicht abgebaut wird. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Agrarsektors: Der zollfreie Import von Produkten aus den USA hat große Teile der mexikanischen Landwirtschaft ruiniert und Arbeitskräfte freigesetzt, die (illegal) in den Nachbarstaat abwandern und dazu beitragen, daß die amerikanische Landwirtschaft auch weiterhin konkurrenzfähig bleibt.

⁴⁹ Für Argentinien und Brasilien sind die USA im Unterschied zum restlichen Lateinamerika lediglich der zweitwichtigste Handelspartner und Investor. Umgekehrt entfallen auf Brasilien als größtes Land Südamerikas lediglich 4% des amerikanischen Außenhandels (auf Mexiko hingegen über 12%).

Wenn die USA die Zuwanderung aus Mexiko begrenzen wollen, gibt es nur zwei Möglichkeiten: entweder die Einbeziehung des Faktors Arbeit in die NAFTA oder aber der Abbau der Armut durch ein stärkeres entwicklungspolitisches Engagement in Mexiko, beispielsweise in Form eines Sozialfonds der NAFTA. Trotz der zu erwartenden politischen Widerstände in den Vereinigten Staaten sind diese beiden Optionen die einzigen realistischen Strategien, um die von vielen als Bedrohung empfundene Mexikanisierung des Landes aufzuhalten. Denn die restriktive Grenz- und Einreisepolitik der USA hat die illegale mexikanische Einwanderung nicht aufhalten können. Insofern ist dieser Lösungsversuch ebenso gescheitert wie die Vorstellung, durch Freihandel werde auch in Mexiko automatisch Wohlstand geschaffen.⁵⁰

Entwicklungshilfe, ein Gastarbeiterprogramm für Lateinamerikaner oder aber die Liberalisierung des Arbeitsmarkts in den Amerikas sind zwar eine politisch wenig opportune Zukunftsvision, die von den USA bevorzugte Variante des »Freihandels pur« hat aber auch für Amerika negative Konsequenzen, die bei den laufenden Verhandlungen über bi- und multilaterale Freihandelsabkommen mit lateinamerikanischen Partnern berücksichtigt werden sollen. So sind nicht nur Jobverluste ein großes Problem von Nord-Süd-Freihandelsabkommen, sondern auch die daraus resultierende Zuwanderung von Arbeitskräften. Beiden Faktoren könnte die Politik stärker gerecht werden.

⁵⁰ Vgl. Susanne Grätius, *Sackgasse Alca? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (S 33/03).

Die demographische Eroberung Spaniens durch die Latinos

Nachdem Lateinamerika jahrzehntelang europäische Immigranten aufgenommen hatte, setzte Ende der achtziger Jahre eine Rückwanderung von arbeitssuchenden Hispanos nach Europa ein. Offiziell leben etwa drei Millionen lateinamerikanische Einwanderer in den EU-Mitgliedstaaten, und hier vor allem in Spanien.⁵¹ Die Präferenzen der Einwanderer unterscheiden sich: Ekuadorianer und Kolumbianer bevorzugen Spanien, Peruaner stellen über ein Drittel der südamerikanischen Immigranten in Italien, Brasilianer lassen sich meist in dem einstigen Mutterland Portugal und in den nordeuropäischen Ländern – viele auch in Deutschland⁵² – nieder, Chilenen wandern vor allem nach Schweden aus und Jamaikaner gehen überwiegend nach Großbritannien.⁵³

Spanien ist, gefolgt von Italien, Großbritannien und der Schweiz, das Land, in dem die lateinamerikanische Immigrantengruppe am schnellsten wächst. Vormalig selbst eine typische Auswanderungsnation, ist Spanien erst seit Ende der achtziger Jahre, nach dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft, zu einem wichtigen Aufnahmeland für Einwanderer geworden. Wie in den USA stellen Latinos⁵⁴ dabei die größte ethnische Gruppe dar. Seit den neunziger Jahren ist Spanien das bevorzugte Ziel der lateinamerikanischen Auswanderung nach Europa.

Die Gründe für die Zuwanderung von Latinos nach Spanien sind ein im europäischen Vergleich hohes Wirtschaftswachstum, Arbeitskräftemangel in bestimmten Branchen und traditionell enge Beziehungen zu Lateinamerika im Rahmen der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft. Gleichzeitig hängt die Lateinamerikanisierung Spaniens eng mit der rigoroseren Einwanderungspolitik der USA zusammen. So entscheiden sich auch aufgrund der verstärkten

Grenzkontrollen und der verschärften Einreisebestimmungen in den USA⁵⁵ immer mehr Lateinamerikaner für das weniger restriktive Spanien. Ein Beispiel hierfür ist die Einwanderung aus Ekuador: Gingen bis 1995 über 65 Prozent der Migranten in die USA und nur 15 Prozent nach Spanien, ist die Relation seither umgekehrt: Mit 53 Prozent ist Spanien das Hauptziel der ekuadorianischen Auswanderung, während weniger als ein Drittel die USA bevorzugen.⁵⁶

Liberale spanische Zuwanderungspolitik nach dem 11. März 2004

Die spanische Asyl- und Einwanderungspolitik oszilliert zwischen nationaler und EU-gemeinschaftlicher Prioritätensetzung. Seit dem Amsterdam-Vertrag von 1997 und dem Gipfel des Europäischen Rats in Tampere 1999 koordinieren die Mitgliedstaaten der Union ihre Politik in diesem Bereich, haben sie aber noch nicht »vergemeinschaftet«.⁵⁷ Im November 2000 stellte die Europäische Kommission ein erstes Strategiepapier für eine Zuwanderungspolitik der EU vor. Seitdem hat die Union vor allem bei der Festlegung einer gemeinsamen Asyl- und Visumpolitik und gemeinschaftlicher Regeln zur Einschränkung der illegalen Migration beachtliche Fortschritte erzielt.⁵⁸

Die eigentliche, die Arbeitsmigration betreffende Zuwanderungspolitik bleibt weiterhin eine Domäne der europäischen Nationalstaaten. Dazu gehört auch

⁵¹ Vgl. *International Organisation for Migration (IOM)*, *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges*, Genf, Mai 2004 (IOM Migration Research Series 16).

⁵² 2000 lebten in der Bundesrepublik über 22 000 Brasilianer. Das entspricht fast der Hälfte aller Zuwanderer aus Südamerika.

⁵³ Siehe *IOM*, *Migration from Latin America to Europe* [wie Fn. 51], S. 16ff.

⁵⁴ Lateinamerikaner werden in Spanien als Latinos oder abfällig »Sudacas« (verkürzt aus »Sudamericanos«) bezeichnet.

⁵⁵ Seitdem im Jahr 2002 auch Argentinien 2002 vom Visa-Waiver-Program, das Staatsangehörige bestimmte Länder von der Visumspflicht befreit, ausgenommen wurde, benötigen nun alle Lateinamerikaner ein Visum für die Einreise in die USA.

⁵⁶ Vgl. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)/Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*, *Cartillas sobre Migración 3: Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano*, Quito, Januar 2003, hier S. 14–16, <www.ildis.org.ec/migracion3.pdf>.

⁵⁷ Im europäischen Verfassungsentwurf zählt Migrationspolitik auch künftig zu den »geteilten Zuständigkeiten«.

⁵⁸ Vgl. hierzu Petra Bendel, *Migrationspolitik der Europäischen Union: Kompetenzen, Inhalte, Prognosen*, in: Nikolaus Werz/Reinhard Nuthmann (Hg.), *Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern*, Wiesbaden 2004, S. 251–267.

die Definition von Kriterien und Aufnahmequoten für ausländische Arbeitnehmer und politische Flüchtlinge. Die EU hat für die Zusammenarbeit im Bereich der Migration eine neue, im Jahr 2003 mit 13 Millionen Euro dotierte Haushaltslinie eingerichtet.⁵⁹ Im Mittelpunkt der gemeinschaftlichen Abstimmung im Bereich der Zuwanderungspolitik steht die Frage der Kontrolle der Arbeitsmigration an der gemeinsamen Grenze. Auch im Rahmen des politischen Dialogs mit Drittstaaten wird eine enge Partnerschaft im Bereich Migration angestrebt. Wie das Beispiel Spanien zeigt, werden Migrationsabkommen allerdings immer noch auf bilateraler Ebene vereinbart.

Migrationsabkommen mit lateinamerikanischen Partnern

Im Unterschied zu den USA unterzeichnete Spanien zahlreiche bilaterale Migrationsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten: mit Ekuador, Kolumbien und der Dominikanischen Republik jeweils im Jahr 2001, mit Peru im Jahr 2004. Im Mittelpunkt all dieser Verträge stehen Maßnahmen zur Regulierung der Arbeitsmigration und zur Kontrolle der illegalen Einwanderung.

Ähnliche Abkommen verhandelt Spanien derzeit mit Mexiko und Uruguay, die 1,8 bzw. 8 Prozent der lateinamerikanischen Einwanderer stellen. Am umfassendsten ist die 2001 unterzeichnete Vereinbarung mit Ekuador zur Regulierung der Arbeitsmigration, die unter anderem die illegalen Zuwanderer amnestierte. Problematisch sind in diesem Kontext jedoch die neuen Einwanderungsbestimmungen der EU, da die Staatsbürger der beiden größten Herkunftsländer Ekuador und Kolumbien trotz der unterzeichneten bilateralen Migrationsabkommen der Visumpflicht unterliegen.

Ein weiteres Übereinkommen besteht mit Argentinien, das für Spanien stets eine politische und wirtschaftliche Sonderrolle spielte. Das vor über vierzig Jahren unterzeichnete bilaterale Migrationsabkommen bezieht sich allerdings nicht auf die argentinische, sondern auf die spanische Einwanderung. Weil etwa 1,5 Millionen Spanier bis Ende der siebziger Jahre nach Argentinien auswanderten, gibt es unter den Angehörigen beider Staaten bis heute enge Verwandtschaftsbeziehungen, von denen jetzt umgekehrt

die argentinischen Auswanderer profitieren. So ist es vor allem auf die einstige Immigration aus Spanien und Italien zurückzuführen, daß viele Argentinier (genaue Zahlen gibt es nicht) bis heute einen europäischen Paß besitzen und deshalb in den spanischen Statistiken nicht als Ausländer geführt werden.

Liberaler Einwanderungspolitik zugunsten der Latinos

Da Spanien noch bis vor kurzem eine typische Auswanderungsnation war, hat Einwanderungspolitik keine lange Tradition. Die Einreisebestimmungen wurden erst nach der Unterzeichnung des Schengen-Abkommens und im Zuge der Europäisierung der Grenzkontrollen etwas strikter gehandhabt. Seit dem ersten Ausländergesetz von 1985 – als 65,5 Prozent der Zuwanderer aus EU-Staaten stammten – unterlag die spanische Zuwanderungspolitik einem permanenten Reformprozeß, der bis heute andauert. Erst 1996 schlug sich in der spanischen Rechtssprechung die Auffassung nieder, daß es sich bei Einwanderung nicht um einen zeitlich begrenzten Vorgang, sondern um ein strukturelles Phänomen der spanischen Innen- und Arbeitsmarktpolitik handelt.

Im Jahre 2000 verabschiedete die damalige konservative Regierung von José María Aznar ein neues Zuwanderungsgesetz. Nach zwei Modifizierungen ist es in der jetzigen Form seit dem 21. November 2003 in Kraft. In der letzten Reform des Gesetzes spiegelte sich – im Einklang mit den europäischen Vorgaben – eine restriktivere spanische Einwanderungspolitik wider. Grenzkontrollen wurden verschärft, eine EU-konforme (eingeschränkte) Visumsregelung eingeführt und ein härteres Vorgehen gegen illegale Einwanderer beschlossen.

Eine parallel dazu verabschiedete Strafrechtsreform sieht höhere Strafen gegen Menschenhandel und illegal eingereiste Migranten vor. Zwar wurde die Einwanderungspolitik verschärft, gleichzeitig aber profitierten die Illegalen – überwiegend Ekuadorianer und Marokkaner – von drei Amnestieprogrammen, die 1996, 2000 und zuletzt 2001 verabschiedet wurden und in deren Folge zum Beispiel alle Ekuadorianer nachträglich ein Aufenthaltsrecht erhielten. Im Gegensatz zur restriktiven US-Politik gegenüber Mexiko ist die Ausweisung von Einwanderern aus Spanien die Ausnahme: Obwohl der Großteil der Ekuadorianer illegal ins Land einreist, wurden im

⁵⁹ IOM, Migration from Latin America to Europe [wie Fn. 51], S. 8.

Jahre 2003 weniger als 6500 Personen in ihr Heimatland zurückgeschickt.⁶⁰

Im Vergleich zu den USA sind die Hürden für eine Einreise nach Spanien für Lateinamerikaner geringer, denn das Touristenvisum ist meist für drei Monate gültig und selbst eine offizielle Meldung des Wohnsitzes zieht in den seltensten Fällen rechtliche Folgen nach sich. Auch die Einbürgerung in Spanien ist für Lateinamerikaner ein relativ einfaches und schnelles Verfahren: Können die Zuwanderer spanische Eltern oder Großeltern nachweisen, was auf die meisten Argentinier und zahlreiche Uruguayer und Kubaner zutrifft, erhalten sie bereits nach einem Jahr permanentem Aufenthalt im Land die spanische Staatsbürgerschaft.

Auch wenn sie nicht auf Verwandtschaftsbeziehungen verweisen können, räumt Spanien den Lateinamerikanern Sonderrechte ein. Alle Latinos, die zwei Jahre lang nachweislich in Spanien leben – für alle übrigen Migranten aus Staaten außerhalb der EU gelten zehn Jahre –, können anschließend ein fünfjähriges Aufenthaltsrecht einschließlich Arbeitserlaubnis beantragen und danach eine unbefristete Genehmigung erhalten. Zudem bietet Spanien, um die Zahl der illegalen Migranten zu begrenzen, ein zentral verwaltetes Gastarbeiterprogramm mit (allerdings geringen) Jahreskontingenten für ausländische Arbeitnehmer⁶¹ und ein besonderes Aufenthaltsrecht für Saisonarbeiter in der Landwirtschaft an. Ebenso wie die USA hat auch Spanien keine nationalen Quoten für Einwanderer definiert.

Ein steter Zustrom von Arbeitskräften aus dem Ausland und die europaweit niedrigste Fertilitätsrate von 1,3 Kindern im Jahr 2003⁶² (die durchschnittliche Quote innerhalb der EU liegt bei 1,46) bewogen den spanischen Regierungschef José Luis Zapatero im September 2004 dazu, eine liberalere Einwanderungspolitik anzukündigen. Illegale Immigranten, die nachweislich ein Jahr in Spanien gearbeitet haben,⁶³ erhalten für die Dauer ihrer Beschäftigung eine befristete

Aufenthaltsgenehmigung.⁶⁴ Außerdem wurde eine Liste der Wirtschaftszweige erstellt, die von der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer profitieren würden. Die neue Rechtsverordnung ermöglicht es vor allem den illegal beschäftigten Marokkanern, Ekuadorianern und Kolumbianern, ihre arbeitsrechtliche Situation in Spanien zu normalisieren. Gleichzeitig will das Gesetz Sozialdumping und Sozialversicherungsbetrug seitens der Arbeitgeber verhindern und die Grundlage dafür bieten, daß ausländische Arbeitskräfte auf legalem Wege in bestimmten Branchen angeworben werden können.

Mit der neuen Verordnung hat Spaniens Regierung ein weiteres Zeichen für eine liberale und offensive Zuwanderungspolitik gesetzt, von der sich das Land eine Lösung seiner demographischen Probleme (Überalterung der Gesellschaft, rückläufige Geburtenraten) verspricht. Die Strategie scheint erfolgreich. Denn durch die Einwanderer aus Lateinamerika hat sich die Geburtenrate in Spanien 2003 erstmals seit vielen Jahren wieder erhöht.⁶⁵ Zudem tragen die ausländischen Arbeitskräfte in erheblichem Maße zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bei.

Die jüngste Maßnahme zur Reduzierung der illegalen Einwanderung knüpft an die vorwiegend mit lateinamerikanischen Ländern getroffenen bilateralen Migrationsabkommen an. Durch beide Initiativen unterscheidet sich die spanische Einwanderungspolitik grundlegend von der der USA, die ihre Einreisebestimmungen im Dienste der Sicherheitsdoktrin verschärft haben. Allerdings hat es Spanien wegen der relativ unproblematischen kulturellen Assimilation der mehrheitlich aus Lateinamerika stammenden Arbeitsmigranten auch weitaus leichter, seine Migrationspolitik zu legitimieren, als die USA.

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten werden die lateinamerikanischen Einwanderer in Spanien von den wenigsten als Bedrohung der nationalen Identität gesehen oder für Jobverluste verantwortlich gemacht. Verglichen mit den Mexicans in den USA vollzieht sich die gesellschaftliche Eingliederung der Latinos in Spanien durch die Gemeinsamkeit der Sprache, der Religion und der Geschichte zwar nicht ohne Probleme, aber weitgehend ohne eine aktive Integrationspolitik. Die »Kosten« der lateinamerikanischen Zuwanderung sind aus spanischer Perspektive jedenfalls viel niedri-

⁶⁰ Anna Terrón, *Migraciones y relaciones con países terceros: España*, Barcelona: Fundación CIDOB, Mai 2004 (Serie Migraciones).

⁶¹ 2002 erhielten etwas mehr als 32 000 Personen eine saisonale Arbeitserlaubnis.

⁶² Im Vorjahr 2002 lag die Kinderzahl mit 1,26 pro Frau noch niedriger.

⁶³ Bedingung hierfür ist eine Klage des illegal Beschäftigten gegen seinen Arbeitgeber, der nicht sanktioniert wird, wenn er rückwirkend die entsprechenden Sozialabgaben zahlt und dem Arbeitnehmer einen Einjahresvertrag anbietet.

⁶⁴ ABC (Madrid), 14.9.2004, und El Mundo (Madrid), 13.9.2004.

⁶⁵ Vgl. Andreu Domingo Valls, *Reinventando España. Migración Internacional estrenando el siglo XXI.*, Barcelona: Centre d'Estudis Demogràfics, 2003.

ger als die der Assimilation von Einwanderern aus Nordafrika oder Asien. Aufgrund ihrer historisch begründeten Sonderrechte in Spanien und der geringen Integrationslasten werden die Latinos in Spanien auch »los preferidos«, die Bevorzugten, genannt.⁶⁶

Vor dem Hintergrund der niedrigen Fertilitätsrate⁶⁷ gibt es zumindest momentan in Spanien einen parteienübergreifenden gesellschaftlichen Konsens zugunsten einer offenen Einwanderungspolitik. Regierungschef Aznar leitete diesen liberalen Kurs mit dem Amnestiegesetz von 2001 ein, sein Nachfolger Zapatero hält mit der neuen Verordnung für eine großzügigere Arbeitsmigration daran fest. Zwar wird das Gesetz der sozialistischen Regierung von der konservativen Opposition kritisiert, die Motive des Partido Popular sind jedoch weniger inhaltlicher als parteipolitischer Art. Innerhalb der EU ist Spanien einer der wenigen Staaten, die ihre Einwanderungspolitik in jüngster Zeit liberalisiert haben.

Die lateinamerikanische Einwanderungswelle der späten neunziger Jahre

Die geographische Nähe zu Marokko und die kulturellen und familiären Bande zu den einstigen Kolonien in Übersee machten den Mittelmeerstaat zu einem zentralen Ziel für Immigranten aus Nordafrika und Lateinamerika. Spanien ist seit 1997 der OECD-Staat mit der niedrigsten Geburtenrate und der größten jährlichen Zuwanderungsrate von Ausländern. Betrug der Anteil der Einwanderer in Spanien im Jahre 2001 lediglich 2,5 Prozent, liegt er heute bei über 6,2 Prozent und ist damit fast so hoch wie der Ausländeranteil in Frankreich. Nach Angaben von Eurostat nahm Spanien mit 600 000 Personen 2003 mehr als ein Drittel aller Zuwanderer innerhalb der EU auf; zwei Mal so viele wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammen.

2003 lebten in Spanien mehr als 1,6 Millionen registrierte ausländische Bürger, ein Viertel mehr als im Vorjahr. Den größten Anstieg verzeichnen dabei die Lateinamerikaner: Ihre Zahl hat sich verdreifacht: Sie stieg von 150 000 auf 514 485 Personen.⁶⁸ 2003

Tabelle 5

Einwanderer mit Aufenthaltsgenehmigung in Spanien, nach Herkunftsregion (2003)

	Anzahl	Prozent
Insgesamt	1 647 011	100,00
Europa (EU und Osteuropa)	560 200	34,0
Lateinamerika	514 485	31,2
Afrika	432 662	26,3
Asien	121 455	7,4
Nordamerika (Kanada/USA)	16 163	1,0

Quelle: *Ministerio del Interior, Secretario de Estado para la Extranjería, Boletín estadístico de extranjería e inmigración*, (März 2004) 1, S. 2.

wanderten 41 Prozent mehr Lateinamerikaner nach Spanien ein als im Vorjahr: Sie kamen vorwiegend aus Argentinien, Ekuador und Kolumbien. Heute sind etwa ein Drittel der legalen Ausländer in Spanien Einwanderer aus Lateinamerika. 10,6 Prozent der Migranten aus dieser Region stammen aus Ekuador, 6,5 Prozent aus Kolumbien, etwa 3 Prozent aus Peru, 2,6 Prozent aus Argentinien, 2,2 Prozent aus der Dominikanischen Republik und 1,7 Prozent aus Kuba. Die größte Zuwanderungsgruppe aus außereuropäischen Staaten bilden die Marokkaner mit 20,3 Prozent.

Tabelle 6

Lateinamerikanische Einwanderer in Spanien, nach Nationalität (2003)

Land	Anzahl	Anteil (%)
Ekuador	174 289	33,9
Kolumbien	107 459	20,9
Peru	57 593	11,2
Argentinien	43 347	8,4
Dominikanische Republik	36 654	7,1
Kuba	27 323	5,3
Brasilien	14 598	2,8
Venezuela	13 162	2,6
Chile	10 869	2,1
Andere	29 191	5,7
Gesamt	514 485	100,0

Quelle: *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Balance 2003*, Madrid: Ministerio del Interior, 2004, S. 9.

Innerhalb der EU ist die Zahl der illegalen Einwanderer in Spanien am höchsten. Ein Vergleich zwischen der Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen und der gemeldeten ausländischen Bürger in Spanien ergibt eine

⁶⁶ Vgl. ebd.

⁶⁷ Seit der demokratischen Transition 1975 ging die Geburtenrate in Spanien um fast die Hälfte zurück.

⁶⁸ Nach dem Jahresbericht 2003 der spanischen Einwanderungsbehörde: *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Balance 2003*, Madrid: Ministerio del Interior, 2004, S. 9, <www.mir.es/oris/docus/balan03/extranjeria.pdf>.

Differenz von einer Million Personen, die demnach illegal oder mit ungeklärtem Rechtsstatus im Land leben. Die meisten der »sin papeles« in Spanien stammen aus Ekuador, nach China das Land mit der größten illegalen Einwanderung nach Europa.⁶⁹ In Spanien sind zwar 390 000 Ekuadorianer gemeldet, über eine Aufenthaltsgenehmigung⁷⁰ verfügen aber weniger als die Hälfte (174 000).

Hinzu kommt ein sehr hoher Anteil von etwa 65 Prozent der Kolumbianer, die ohne Papiere in Spanien leben. Die Migranten aus beiden Ländern verzeichneten innerhalb kürzester Zeit den größten Anstieg innerhalb der Einwanderergruppen: Lebten 1996 nur 2900 Ekuadorianer in Spanien, waren es 2002 bereits über 132 000; die Zahl der Kolumbianer stieg im gleichen Zeitraum von 7800 auf 81 700.⁷¹ Addiert man die geschätzte Zahl der illegalen Einwanderer aus Lateinamerika und der Argentinier der zweiten Generation mit europäischem Paß zu den legalen Immigranten aus der Region, leben weit über eine Million Lateinamerikaner in Spanien.

Das Profil der Latinos in Spanien

Ebenso wie in den USA ist die Immigration von Lateinamerikanern nach Spanien von längerer, meist von lebenslanger Dauer. Und wie in den USA hat es auch in Spanien zwei Wellen lateinamerikanischer Zuwanderung gegeben: War die Einwanderung bis in die achtziger Jahre hinein vorwiegend politisch motiviert, ist sie jetzt durch Arbeitsmigration geprägt:

1. Bis Anfang der neunziger Jahre stammten 29 Prozent der lateinamerikanischen Migranten aus Argentinien und jeweils etwa 10 Prozent aus Peru, Venezuela und der Dominikanischen Republik. Vor allem in den siebziger und achtziger Jahren – kurz vor und nach dem Übergang zur Demokratie in Spanien und während der Militärdiktaturen in Argentinien, Chile und Uruguay – suchten politisch Verfolgte Zuflucht in Spanien. Darüber hinaus waren zahlreiche Spanier während des Franco-Regimes ins Exil nach Lateinamerika gegangen und kehrten jetzt zurück. Vor allem mit Argentinien und Kuba (seiner letzten Kolonie) unterhielt Spa-

nien durch enge familiäre Bindungen stets eine Sonderbeziehung. Im Falle Argentiniens kam dies in einem 1960 unterzeichneten Migrationsabkommen zum Ausdruck. Viele in Spanien lebende Argentinier verfügen durch ihre Eltern oder Großeltern über einen spanischen Paß und werden deshalb nicht als Einwanderer erfaßt. Ähnlich eng sind die Verwandtschaftsbeziehungen zwischen Uruguayern und Spaniern.

2. Die zweite Welle lateinamerikanischer Einwanderung erfaßte Spanien Mitte der neunziger Jahre. Diesmal waren es keine politischen Asylanten mehr – die Ausnahme bilden auch weiterhin Kolumbianer und Kubaner –, sondern vorwiegend Gastarbeiter, die eine Beschäftigung in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor suchten und sich (legal oder illegal) dauerhaft im Land etablierten. Im Zuge der Familienzusammenführung steigt ihre Zahl stetig. Ende der neunziger Jahre wurde Spanien zum vorrangigen Ziel für Migranten aus Ekuador und, in etwas geringerem Umfang, aus Kolumbien. Auch die Zahl der Einwanderer aus Argentinien hat sich als Folge der dortigen Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen 2001 und 2003 verdoppelt. Im Unterschied zur vorwiegend männlichen mexikanischen Zuwanderung in die USA sind mehr als die Hälfte der lateinamerikanischen Immigranten in Spanien Frauen. Beschäftigung finden diese vorwiegend im Dienstleistungssektor, als Hauspersonal und in der Gastronomie.

Obwohl es sich in beiden Fällen um Arbeitsmigration handelt, unterscheidet sich das Profil der heutigen lateinamerikanischen Einwanderer in Spanien deutlich von dem der Hispanics in den USA. Dies gilt vor allem in bezug auf die Motivation, das Ansehen im Aufnahmeland und den Bildungsstand der Immigranten.⁷²

- Zum einen ist die Einwanderung nach Spanien im Vergleich zu den lateinamerikanischen Zuwanderern in den USA wesentlich stärker kulturell und sprachlich bedingt: Jeder fünfte lateinamerikanische Einwanderer unterhält Verwandtschaftsbeziehungen zum einstigen Mutterland, und fast die Hälfte kann auf die Unterstützung von Familienangehörigen in Spanien zählen. Beispielsweise gaben 43 Prozent der Kolumbianer an, familiäre

⁶⁹ Informationsservice des BBC (London), 16.7.2002.

⁷⁰ In Spanien besteht eine Meldepflicht für alle Bürger, unabhängig von ihrem Rechtsstatus. Sanktionen sind nicht zu befürchten.

⁷¹ Terrón, Migraciones y relaciones con países terceros [wie Fn. 60], S. 116.

⁷² Vgl. hierzu die Angaben von Raquel Martínez Buján, *La reciente inmigración latinoamericana a España*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Mai 2003 (Serie población y desarrollo Nr. 40), S. 23.

Wurzeln im neuen Heimatland zu haben.⁷³ Solche Netzwerke sind ein wichtiges Kriterium für die Wahl des Aufnahmelandes.

- Der zweite Unterschied zu den Hispanics in den USA besteht in der gesellschaftlichen Bewertung der Einwanderung. Das Ansehen der Lateinamerikaner in Spanien ist im Vergleich zu dem anderer Einwanderergruppen überwiegend positiv: Nationalen Umfragen zufolge erzielen die Latinos in Spanien nach den europäischen Einwanderern die höchsten Sympathiewerte, die Nordafrikaner hingegen die schlechtesten.⁷⁴
- Zum dritten ist das Bildungsniveau der Lateinamerikaner in Spanien höher als das der Hispanics in den USA. Die lateinamerikanische Abwanderung nach Spanien ist kein Armutsexport, sondern eine Migration von Fachkräften aus der Mittelschicht. Der durchschnittliche Latino in Spanien ist 35 Jahre alt und sein Bildungsstand ist höher als der eines Spaniers: 21,2 Prozent verfügen über ein Universitätsdiplom (gegenüber lediglich 16% der Alteingesessenen) und die Hälfte hat eine weiterführende Schule besucht oder eine Berufsausbildung abgeschlossen. Selbst die Einwanderer aus Ecuador, deren Bildungsniveau niedriger ist als das der übrigen Migranten aus Lateinamerika, verfügen meist über einen mittleren Schulabschluß.

Dennoch unterscheidet sich die soziale Lage der meisten Latinos in Spanien nicht grundlegend von der eines Mexikaners in den USA. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit im Land und bürokratischer Hindernisse bei der Anerkennung von Schul- und Universitätsabschlüssen arbeiten Lateinamerikaner selten in Bereichen, die einen hohen Bildungsstand erfordern. Die meisten Latinos in Spanien sind wie in den USA in Billiglohnsektoren der Gastronomie oder Landwirtschaft beschäftigt.⁷⁵ Die größte Einwanderungsgruppe der Ekuadorianer findet vorwiegend im spanischen Dienstleistungssektor (52%), in der Landwirtschaft (28%) und in der Bauindustrie (9%) Arbeit.⁷⁶

⁷³ Vgl. IOM, Migration from Latin America to Europe [wie Fn. 51], S. 44.

⁷⁴ Fundación CIDOB, Anuario Internacional 2002. Balance de la inmigración extranjera en España, Barcelona 2003, S. 103.

⁷⁵ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración, (Juni 2004) 2, S. 2/3, <<http://extranjeros.mtas.es/es/general/BoletinExtranjeria-Num-2.pdf>>.

⁷⁶ ILDIS/FES, Cartillas sobre Migración 4: Verdades y medias verdades de la migración, Quito, Januar 2003, <www.ildis.org.ec/migracion4.pdf>.

Die lateinamerikanische Zuwanderung in Spanien hat ein eher urbanes Profil. Die Mehrheit der Einwanderer lebt in den beiden Wirtschaftszentren Katalonien/Barcelona (24,3%) und Madrid (22,4%) sowie, in geringerer Zahl, in den spanischen Agrarregionen Andalusien und Valencia. Sie verzüngen und vermehren die spanische Bevölkerung, denn die Zahl der Kinder ist bei Ekuadorianern und Kolumbianern etwa doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt, der, wie erwähnt, bei 1,3 Kindern pro Frau liegt. Schätzungen zufolge könnten Lateinamerikaner durch den demographischen Faktor, die familiären Netzwerke und die liberalere Einwanderungspolitik bis 2050 einen Anteil von etwa zehn Prozent an der spanischen Bevölkerung einnehmen, so daß die Community der Latinos etwa vier Millionen Personen umfassen würde.

Konsequenzen der Migration für die spanische Politik

Keine Latino-Lobby, aber ein »intermestic issue«

Im Unterschied zu den USA ist die lateinamerikanische Arbeitsmigration nach Spanien ein neues Phänomen, dessen innen- und außenpolitische Folgen bisher nicht analytisch erfaßt worden sind. Aber ebenso wie in den USA ist Lateinamerika durch die Zuwanderung und die engen kulturellen Beziehungen innerhalb der von Spanien und Mexiko 1991 initiierten Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft (die jährliche Gipfeltreffen abhält) auch in Spanien ein »intermestic issue« mit innen- und außenpolitischen Bezügen.

Ebensowenig wie die Mexicans sind die Latinos in Spanien eine mit den Cuban-Americans vergleichbare wohlhabende Minderheit mit gemeinsamen politischen Zielen. Die Gruppe der lateinamerikanischen Einwanderer in Spanien ist sogar noch heterogener strukturiert als die Hispanics in den USA. Zwar überwiegen die Einwanderer aus Ecuador, sie sind aber über das ganze Land verstreut und haben sich weder quantitativ noch qualitativ als eine dominante, eigenständige Gruppe wie die Mexicans in den USA profiliert. Zudem repräsentieren sie aufgrund der Affinitäten zur einstigen Kolonialmacht keine in sich abgegrenzte ethnisch-nationale Diaspora wie die Mexicans in den USA.

In Spanien bilden die Latinos keine politische Lobby mit eigenen Interessen. Wie in den USA sind zwar auch NGOs mit dem Ziel der Rechtsberatung und

einer verbesserten Integration von Lateinamerikanern entstanden, bislang aber gibt es keine politischen Organisationen, die mit den Lobbys der Hispanics in den USA vergleichbar wären. Allerdings sind die Latinos zweifellos auch in Spanien eine aufstrebende Wählergruppe. Etwa 600 000 Personen sind als Wähler registriert, Präferenzen für eine bestimmte Partei (wie bei den Hispanics für die Demokraten) lassen sich aber bisher nicht nachweisen. Ob die Latinos als Wählergruppe relevant sein werden, ist wiederum davon abhängig, ob sie sich wie die Hispanics in den USA überhaupt politisch artikulieren werden.

Zwar wird die zunehmende Lateinamerikanisierung Spaniens nachhaltig und langfristig verändern, im Unterschied zu den USA stellen die neuen lateinamerikanischen Bürger aber keine Bedrohung bestehender Werte dar. Vielmehr haben die Latinos durch die gemeinsame Sprache, Religion und Kultur eine bessere Chance als andere Einwanderergruppen, sich gesellschaftlich und politisch in Spanien zu integrieren. Auch deshalb ist mittel- und langfristig zu erwarten, daß sich Lateinamerikaner in Spanien zwar politisch engagieren, dabei aber nicht als eine ethnische Gruppe mit klar definierten Partikularinteressen auftreten werden.

Ebenso wie in den USA spielen die Kubaner in der spanischen Politik eine besondere Rolle, und auch in Spanien ist Kuba ein »intermestic issue«. Aber anders als in den USA ist das Land für Spanien nicht wegen der Zuwanderung von großer Bedeutung, sondern als letzte spanische Kolonie aus historischen und familiären Gründen (Fidel Castros Vater z.B. stammte aus Galizien). In Spanien lebt ebenfalls eine relativ große Gruppe kubanischer Einwanderer, die sich politisch artikulieren und enge Verbindungen zum konservativen Partido Popular unterhalten – unter der Protektion des PP wurde 1996 die an das amerikanische Vorbild der CANF angelehnte Fundación Hispano-Cubana in Madrid gegründet; ihr Einfluß auf die spanische Außenpolitik gegenüber Kuba ist aber marginal. Daß der Faktor Migration eine untergeordnete Rolle in der spanischen Kuba-Politik spielt, läßt sich auch daran erkennen, daß sie nach jedem Regierungswechsel neu ausgerichtet wird. Zuletzt hat die Regierung Zapatero einen Kurswechsel hin zu einer politischen Annäherung an Fidel Castro vollzogen, nachdem Spanien in der Amtszeit José María Aznars eine Strategie des politischen Drucks verfolgt hatte.

Lateinamerikanisierung der spanischen Außenpolitik?

Seit vielen Jahren ist Lateinamerika erklärtermaßen Schwerpunktregion der spanischen Außenpolitik. Jedes Jahr kommt Spanien mit seinen iberoamerikanischen Partnern auf einem Gipfeltreffen zusammen, auf denen zwar wenig beschlossen wird,⁷⁷ die aber um so mehr der politischen Demonstration enger Verbundenheit dienen. Im spanischen Außenministerium gibt es einen eigenständigen Teilbereich »Iberoamerika«, einer der vier Staatssekretäre ist für »Außenbeziehungen und Iberoamerika« zuständig. Im spanischen Senat kümmert sich ein Sonderausschuß ebenfalls ausschließlich um die Beziehungen zu Lateinamerika.

Dennoch steht der Subkontinent nicht im Zentrum der spanischen Außenpolitik. Bei aller Traditionspflege und ritualisierten Zurschaustellung der kulturellen Gemeinsamkeiten gilt die Region im Madrider Außenministerium eher als ein »soft-issue«. Zwar ist Lateinamerika der bedeutendste entwicklungspolitische und wirtschaftliche Partner Spaniens außerhalb Europas, außen- und sicherheitspolitisch gesehen aber hat sich das Land eindeutig europäisiert und internationalisiert. In der Außenpolitik Madrids haben in den letzten Jahren neben den USA der Nahe Osten, Nordafrika und Osteuropa – auf Kosten des Subkontinents – erheblich an Bedeutung gewonnen. Allerdings dominiert Lateinamerika auch weiterhin die auswärtige Kulturpolitik Spaniens. Dahinter verbirgt sich noch immer die Idee der »Hispanidad«, der Gemeinschaft der spanischsprachigen Staaten unter der Obhut der einstigen Kolonialmacht, ein Konzept, das mit der von Frankreich verfolgten Politik der Frankophonie vergleichbar ist.

Die lateinamerikanische Einwanderung nach Spanien ist sowohl Folge der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen der ehemaligen Kolonialmacht und den Nachfolgestaaten ihres früheren Reichs als auch Auslöser der intensiven Hinwendung der spanischen Außenpolitik nach Lateinamerika. Der einzige politische Konsens, der die nach Spanien immigrierten Latinos langfristig verbinden wird ist der Wunsch nach einer Intensivierung der Kooperation ihres neuen Heimatlands mit Lateinamerika beziehungsweise mit ihren jeweiligen Herkunftsländern. Die latein-

⁷⁷ Vgl. auch Carlos Malamud, *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 23.11.2004 (Documentos de Trabajo).

amerikanische Einwanderung hat Auswirkungen auf das Profil und die Schwerpunkte der Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika.

Ein Beispiel hierfür ist **Ekuador**, der »Hauptexporteur« von Migranten nach Spanien und ein besonders eindrucksvolles Exempel für das Ausbluten eines Landes: In der Folge der Wirtschaftskrise von 1998 haben allein zwischen 1999 und 2001 eine halbe Million Ekuadorianer ihr Land verlassen.⁷⁸ Die Beziehungen zwischen Spanien und Ekuador haben durch diese Zuwanderung an Relevanz gewonnen. Dies läßt sich unter anderem an der Zunahme des bilateralen Volumens in den Bereichen Handel und Direktinvestitionen und an der Erhöhung der von Madrid gewährten Entwicklungshilfe erkennen.⁷⁹ In einer Rede vom Mai 2004 betonte der damalige ekuadorianische Präsident Lucio Gutiérrez, aufgrund der jüngsten Migrationsbewegung nehme Spanien jetzt den ersten Rang in den Außenbeziehungen seines Landes ein.⁸⁰ Auch umgekehrt wird Ekuador in der spanischen Lateinamerika-Politik stärker wahrgenommen als vor der Zuwanderungswelle.

Weitere Beispiele für eine Intensivierung der Beziehungen Spaniens zu lateinamerikanischen Herkunftsländern von Migranten sind Argentinien, Kolumbien, Kuba und Venezuela. Spaniens Beziehungen zu **Argentinien** sind in starkem Maße von den wechselseitigen Einwanderungsbewegungen geprägt. Nicht zuletzt durch den kontinuierlichen Strom von spanischen Auswanderern nach Argentinien und die familiär bedingte Rückwanderung war Spanien bis zur argentinischen Finanzkrise Ende 2001 der größte ausländische Investor und einer der wichtigsten Handelspartner des Landes. Die infolge des Finanzdebakels und der Verarmung der Mittelschicht einsetzende Einwanderung von Argentinern nach Spanien erklärt sich aus den engen historischen Bindungen zwischen beiden Ländern.

Ist die heutige argentinische Zuwanderung nach Spanien vor allem wirtschaftlich bedingt, so kehren **Kolumbianer, Kubaner und Venezolaner** vorwiegend

aus politischen Gründen in das Land ihrer Vorfahren zurück. Durch die massive Zuwanderung von Kolumbianern, der zweitgrößten Gruppe lateinamerikanischer Immigranten, bekam Spanien die Auswirkungen des anhaltenden Bürgerkriegs niedriger Intensität zwischen der kolumbianischen Zentralregierung, der Guerilla und den Paramilitärs deutlich zu spüren. So dürfte die Kolumbien-Politik der Aznar-Regierung, die sich stark an der Position der USA orientierte und auf eine Unterstützung des Hardliners Álvaro Uribe hinauslief, auch auf der Annahme beruht haben, daß eine Verbesserung der Sicherheitslage in Kolumbien selbst – offiziellen Zahlen zufolge hat sich die Gewalt im Land etwas reduziert – auch die Auswanderungswelle Richtung Spanien abschwächen werde. Gegenüber Kuba und Venezuela hatte Aznars konservative Regierung einen ganz anderen Kurs verfolgt und für die jeweilige Oppositionsbewegung Partei genommen, eine Politik, die auch von dem Ziel der kubanischen und venezolanischen Community in Spanien beeinflusst worden war, den »Castrismo« beziehungsweise »Chavismo« zu beenden.

Zwar hat die Einwanderungswelle aus den einstigen spanischen Kolonien ins Mutterland noch keinen nachweislichen Einfluß auf die Innenpolitik des Landes, sie verstärkt aber die Interdependenz zwischen Spanien und Lateinamerika. So hat sich das Handelsvolumen zwischen beiden Seiten deutlich erhöht: Mit einem Anteil von etwa 4 Prozent an den Importen und 5 Prozent bei den Exporten hat der Wirtschaftspartner Lateinamerika für Spanien einen ähnlichen Stellenwert wie für die USA. Spanien ist auf dem Subkontinent zudem der größte europäische Investor. In den beiden Auswandererländern Argentinien und Kolumbien nimmt es mit einem Anteil von 43 beziehungsweise 25 Prozent der Direktinvestitionen den ersten Platz ein. Innerhalb der EU ist Spanien seit 2002 noch vor Deutschland auch der größte Geber von Entwicklungshilfe für Lateinamerika.

Als bedeutendster bilateraler Partner der Region nach den USA und weltweit zweitwichtigstes Aufnahmeland für Latinos bestimmt Spanien stärker denn je die Lateinamerika-Politik der EU.⁸¹ Dies gilt sowohl für die Politik gegenüber einzelnen Ländern wie Kuba, Kolumbien oder Venezuela als auch für die Beziehungen zur Gesamtregion. So rückte das Thema

⁷⁸ Emigration from Latin America. Latin America is Exporting More People Than Ever Before, in: The Economist (London), 21.2.2002.

⁷⁹ Siehe hierzu *International Monetary Fund*, Direction of Trade Statistics, Washington, D.C., September 2004; *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)*, Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile 2003.

⁸⁰ Lucio Gutiérrez Borbúa, El Ecuador y sus relaciones con España, in: La Razon Digital (Madrid), 25.5.2004.

⁸¹ Susanne Grätius, Europa und Lateinamerika: zwischen Rückzug und Annäherung. Ergebnisse des Gipfeltreffens in Mexiko, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Aktuell 26/2004), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=894>.

Einwanderung auf dem zweiten EU-Lateinamerika-Gipfel im Mai 2002 in Madrid nicht zufällig auf die Agenda der interregionalen Beziehungen.⁸² Zuvor war es schon 2001 in einer Resolution des Europäischen Parlaments vom spanischen Berichterstatter José Ignacio Salafranca aufgegriffen worden, der unter anderem die Einrichtung eines europäischen Beobachtungszentrums für Migrationsfragen vorschlug.

In Europa hat Spanien spätestens seit dem Beginn der Einwanderungswelle Ende der neunziger Jahre die Funktion einer Brücke nach Lateinamerika übernommen. Diese Entwicklung vollzieht sich zeitgleich mit einem deutschen Rückzug aus Lateinamerika. War Deutschland innerhalb der EU bis vor kurzem noch der wichtigste entwicklungspolitische Partner Lateinamerikas und ein bedeutender Investor, so ist es heute – und dies vor allem aufgrund seiner Größe und seines Exportvolumens – nur noch im Bereich des Handels führend. Während Spanien im Zeitraum 1996–2002 einen Anteil von fast 20 Prozent an den Direktinvestitionen in Lateinamerika hatte, lag Deutschland mit weniger als 3 Prozent auf dem achten Platz, noch hinter Portugal.⁸³

Wenn die Bundesregierung »eine Europäisierung der Lateinamerika-Politik« anstrebt, wie sie es in ihren im Oktober 2004 vom Auswärtigen Amt verabschiedeten »Leitlinien gegenüber Lateinamerika und der Karibik« formuliert hat, heißt dies, Lateinamerika innerhalb der EU weitgehend Spanien zu überlassen. Die kulturelle Fokussierung der spanischen Außenpolitik auf Lateinamerika und seine nationalen Interessen legen die Schlußfolgerung nahe, daß Spanien seine Lateinamerika-Politik nicht europäisieren, sondern vielmehr die europäische Politik gegenüber der Region »hispanisieren« wird.

⁸² In Punkt 31 der »Politischen Erklärung« des EU-Lateinamerika-Gipfels vom 17.5.2002 heißt es, man wolle eine gründliche Analyse der unterschiedlichen Aspekte der für beide Regionen nutzbringenden Migration durchführen, die Menschenrechte der Arbeitsmigranten garantieren und neue Lösungsansätze im Bereich Migration implementieren, *EU/LAC Madrid Summit, Political Declaration, Madrid, 17.5.2002* <http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/decl.htm>.

⁸³ Nach Angaben der *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean* [wie Fn. 79], S. 30.

Hispanics in den USA und Spanien: ein »intermestic issue« mit unterschiedlichem Profil

Durch massive Zuwanderung sind die USA und Spanien in den letzten Jahren zu den beiden weltweiten »melting pots« für lateinamerikanische Gemeinschaften außerhalb ihrer Heimatregion geworden. Zwar ist die Größenordnung der Zuwanderung nicht zu vergleichen, in beiden Staaten stellen Lateinamerikaner aber die größte Einwanderungsgruppe und einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Umgekehrt sind die USA als zentraler transatlantischer Akteur und Spanien als mittlerer EU-Mitgliedstaat die wichtigsten außenpolitischen und wirtschaftlichen Partner Lateinamerikas. Durch die Zuwanderung ist die Region sowohl für die USA als auch für Spanien ein Thema von innen- und außenpolitischer Brisanz. Dennoch sind das Profil der Zuwanderer, der Umgang mit den Migranten und die Konsequenzen der Lateinamerikanisierung in beiden Ländern höchst unterschiedlich.

Divergierende Migrationspolitiken

Sowohl die USA als auch Spanien haben ihre Einwanderungspolitik nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September und 11. März grundlegend geändert. Die politischen Folgerungen daraus waren jedoch völlig verschieden: Während die USA ihre Einwanderungspolitik seither unter das Primat der Sicherheitspolitik stellen, hat sich Spanien nach dem Regierungswechsel für eine liberale Einwanderungspolitik entschieden.

Dies hat vor allem Konsequenzen für die illegale Einwanderung: In den USA ist sie durch die restriktive Politik eher gefördert, in Spanien durch liberalere Gesetze reduziert worden.⁸⁴ Wie die Wanderungsbewegung aus Ecuador zeigt, ist dadurch ein »Migrationsumlenkungseffekt« von den USA nach Spanien entstanden.⁸⁵

»Arbeitsteilung« in Lateinamerika

Lateinamerika ist immer weniger eine Region mit gemeinsamer Identität, sondern ein geteilter Subkontinent mit einer nördlichen, an die USA gebundenen und einer südlichen, stärker an Europa orientierten Interessensphäre. Diese unterschiedliche Ausrichtung spiegelt sich auch in den jeweiligen Zielländern der Migranten wider. Nicht nur im Bereich der wirtschaftlichen und politischen Kooperation, sondern auch in bezug auf die lateinamerikanischen Immigranten haben Spanien bzw. die EU und die USA eine informelle Arbeitsteilung etabliert: Mexikaner, Kubaner und Zentralamerika bevorzugen die USA als neues Heimatland, Emigranten aus den Andenländern und dem Cono Sur ziehen Spanien als Auswanderungsziel vor. Dies spiegelt sich wiederum in den Schwerpunkten der amerikanischen und spanischen Politik gegenüber Lateinamerika wider: Mexiko, Zentralamerika und die Karibik dominieren in der amerikanischen Lateinamerika-Politik, Südamerika (mit Ausnahme von Kuba) in der spanischen Agenda gegenüber der Region.

Unterschiedliches Bildungsniveau

Verglichen mit den Latinos in Spanien ist das Bildungsniveau der vorwiegend mexikanischen Hispanics in den USA deutlich geringer: Nur 11,5 Prozent verfügen über einen Universitätsabschluß, gegenüber 21,2 Prozent der lateinamerikanischen Migranten in Spanien.⁸⁶ Über die Hälfte haben keine High-School besucht oder die Schule vorzeitig verlassen.⁸⁷ Angesichts dieses Bildungsgefälles – qualifizierte Südamerikaner mit mittlerem bis hohem Bildungsstand wandern nach Spanien aus, nicht-qualifizierte Mexikaner gehen in die USA – trifft das Argument des Brain-

⁸⁴ Im Zuge der von der Regierung Zapatero beschlossenen Amnestie haben 700 000 Migranten ihre Situation in Spanien legalisiert.

⁸⁵ Vgl. auch Fernando Almánzar, Europa, el nuevo destino de los latinos, in: Univisión, 9.4.2004, <<http://www.univision.com/content/content.jhtml?cid=277741>>.

⁸⁶ Siehe Martínez Buján, La reciente inmigración latinoamericana a España [wie Fn. 72], S. 38, und statistische Angaben des U.S. Census Bureau, Current Population Survey [wie Fn. 3].

⁸⁷ Innerhalb der Gruppe der Hispanics weisen Mexikaner und Zentralamerikaner das niedrigste Bildungsniveau auf, südamerikanische Einwanderer das höchste (80% verfügen über einen High-School-Abschluß).

Drain nur auf die südamerikanische Auswanderung nach Spanien zu, nicht aber auf die der Mexikaner in die USA.

Wirtschaftsfaktor Migration

Für beide Staaten gilt, daß die Hispanics einen zunehmend wichtigen Wirtschaftsfaktor darstellen, denn in Städten wie Los Angeles und Madrid⁸⁸ bilden die Lateinamerikaner bereits die größte Gruppe der Zuwanderer. Nicht nur in Kalifornien, sondern auch in der spanischen Hauptstadt würde ohne die lateinamerikanischen Einwanderer weder das Baugewerbe noch der Dienstleistungssektor funktionieren.

Die internationalen Migranten aus Lateinamerika tragen darüber hinaus zu engeren wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den jeweiligen Herkunfts- und Aufnahmestaaten bei. Ein zentraler Faktor sind dabei die »remittances«, die privaten Geldüberweisungen der Migranten in ihr Ursprungsland. Von den insgesamt 38,5 Milliarden Dollar »remittances«, die 2003 in Staaten Lateinamerikas flossen, stammten 31 Milliarden aus den USA und über eine Milliarde aus Spanien.⁸⁹ Diese Summe ist dreißig Mal höher als die gesamte jährliche Entwicklungshilfe beider Staaten für die Region und bedeutender als der Zufluß an Direktinvestitionen.

Ökonomisch manifestiert sich die Kooperation auch durch eine stärkere Vernetzung zwischen den beteiligten Ländern. Mexikos Teilnahme am Freihandelsabkommen mit den USA und Kanada bietet hierfür ein eindrucksvolles Beispiel. Die Anfang der neunziger Jahre entstandene Iberoamerikanische Staatengemeinschaft, die Entwicklungsprojekte fördert, ist vor allem ein Ergebnis jahrzehntelanger Wanderungsbewegungen zwischen Spanien und den lateinamerikanischen Ländern.

Assimilation und Politisierung

Je nach ihrem Assimilationsgrad sind die Lateinamerikaner in Spanien und in den USA eine innergesellschaftliche Kraft mit unterschiedlichen politischen Auswirkungen. In Spanien festigt die lateinamerikani-

sche Migration die kulturelle Identität des Landes als Bindeglied zwischen Lateinamerika und Europa. Ein Aufstieg der Latinos in die spanische Innen- und Außenpolitik hat nicht stattgefunden. Auch wenn dies in einigen Jahren der Fall sein könnte, dürfte ihr Einfluß weitaus geringer sein als in den USA. Denn anders als dort assimilieren sich die Immigranten aus Lateinamerika dank des gemeinsamen kulturellen Erbes in Spanien weitgehend, und umgekehrt ist in Großstädten wie Madrid und Barcelona auch eine Anpassung an die lateinamerikanische Kultur zu beobachten. Ein von Huntington für die Vereinigten Staaten prophezeiter »Kulturschock« ist dabei nicht zu erwarten. Im Unterschied zu den USA ist die Zuwanderung von Latinos in Spanien die Konsequenz der traditionellen Affinitäten, die in der Idee der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft zum Ausdruck kommen.

Außenpolitisch gesehen ist die Aufnahme des neuen Politikfelds Migration in die europäische Lateinamerika-Politik eine der wenigen direkten Konsequenzen der lateinamerikanischen Zuwanderung in Spanien. Abgesehen von einer leichten Veränderung in der Schwerpunktsetzung der Lateinamerika-Politik ist auch nicht zu erwarten, daß die Lateinamerikanisierung Spaniens außenpolitische Auswirkungen haben wird. Durch die engen historischen Bindungen und die gemeinsame Sprache stellen die Latinos in Spanien keine eigenständige politische Lobby dar und werden auch die Lateinamerika-Politik nicht vereinnahmen, eben weil sich die Spanier ohnehin mit Lateinamerika identifizieren und die Region auch ohne Migration ein »intermestic issue« darstellen würde.

In den USA hat in weitaus stärkerem Maße als in Spanien eine kulturelle »Mexikanisierung« stattgefunden, die von Teilen des traditionellen politischen Establishments als Bedrohung empfunden wird. Im Unterschied zu den Latinos in Spanien bilden die »Hispanics« schon durch die abgrenzende Bezeichnung eine kulturell eigenständige Gruppe mit Sonderinteressen. Zwar gibt es keine Hinweise auf eine bevorstehende Zweiteilung der amerikanischen Nation in einen angelsächsischen Nordosten und einen mexikanischen Südwesten, allein die Debatte über eine mögliche separatistische Bewegung läßt aber darauf schließen, daß eine Integration der Mexicans in die amerikanische Gesellschaft nicht gelungen ist.

Obwohl sie politisch unterrepräsentiert sind, bilden die Hispanics in den USA eine Gruppe mit Eigeninteressen, deren Einfluß sich vor allem in der Lateinamerika-Politik widerspiegelt. Hispanics bestimmen in zu-

⁸⁸ 25,4% der Einwanderer sind Ekuadorianer, 10,4% Kolumbianer und 3% Argentinier, vgl. El País, 6.2.2005.

⁸⁹ *Inter-American Development Bank/Multilateral Investment Fund, Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., 2004, S. 10.

nehmendem Maße die Politik der USA gegenüber der südlichen Nachbarregion. Ein möglicher positiver Effekt wäre, daß Cubans und Mexicans, die in der amerikanischen Außenpolitik vorwiegend für Lateinamerika zuständig sind, langfristig zu einer kulturellen Annäherung zwischen den USA und dem Subkontinent beitragen. Gleichzeitig entstehen durch die Zuwanderung neue Interdependenzen zwischen den USA und Lateinamerika, die sich bislang vor allem in der amerikanischen Handelspolitik widerspiegeln.

Wie am Beispiel der Hispanics bzw. Latinos in den USA und Spanien deutlich wird, sind die innenpolitischen Auswirkungen der Migration vom Grad ihrer kulturellen und gesellschaftlichen Assimilation abhängig. Haben die Zuwanderer eine hohe Chance, sich zu integrieren, bilden sie weder eine politische Lobby noch stellen sie ein Sonderthema dar. Je geringer aber der Assimilationsgrad ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer Politisierung der Migranten. Aus diesem Grund sind die Hispanics in den USA ein innenpolitischer Faktor, in Spanien aber nicht. Um aber die Außenpolitik ihres Heimatlandes zu verändern, müssen Zuwanderungsgemeinschaften eine Reihe von zusätzlichen Bedingungen erfüllen. Das Beispiel der Kubaner in den USA zeigt, daß kulturelle Eigenständigkeit, gesellschaftliche Integration und gemeinsame politische Ziele Grundvoraussetzungen für außenpolitische Einflußnahme sind. Demnach sind die wichtigsten Instrumente, um die Eigeninteressen außenpolitisch geltend machen zu können, finanzielle Ressourcen und ein hoher Bildungsstand.

Die jüngste Welle lateinamerikanischer Arbeitsmigration in die USA und nach Spanien hat ein grundsätzlich anderes und prinzipiell nicht politisches Profil. Daß die Hispanics Einfluß auf die Außenpolitik nehmen, ist allenfalls in den USA und hier auch nur auf lange Sicht ein mögliches Szenario. In Spanien gibt es dafür momentan keine Hinweise. Dennoch bilden die Latinos in beiden Ländern eine Einwanderergruppe, die durch ihr vergleichsweise homogenes Profil neue gesellschaftliche Rahmenbedingungen schafft und Lateinamerika – gewissermaßen durch die Integration in die eigenen Grenzen – stärker ins Blickfeld rückt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, hat Migration für die Aufnahmeländer durchaus Implikationen für die politischen Rahmenbedingungen.

Im übrigen hat die zeitgleiche, fortschreitende »Lateinamerikanisierung« Spaniens und der USA sowohl Folgen für ihre jeweilige Lateinamerika-Politik, als auch für ihr Verhältnis untereinander.

Unabhängig von tagespolitischen Konjunkturen wird Lateinamerika für beide Staaten allein aus innenpolitischen Gründen ein zentrales außenpolitisches Thema bleiben. Die lateinamerikanische Einwanderungswelle in beiden Ländern bietet gleichzeitig neue Nischen der bilateralen Zusammenarbeit: Durch die Präsenz der Latinos werden die USA für Spanien zu einem noch bedeutenderen kulturellen und politischen Allianzpartner,⁹⁰ und aus Sicht Washingtons ist Spanien als Land mit einer dualen europäischen und iberamerikanischen Identität ein besonders wichtiger Kooperationspartner. Als Mittelmacht und kulturelle Brücke zu Europa hat Spanien gegenüber dem Hegemon USA den Vorteil, in Lateinamerika als gleichwertiger Partner auftreten zu können.

Sowohl die USA als auch Spanien haben als zentrale Wirtschafts- und Kooperationspartner der Region ein Interesse daran, die eigenen »Investitionen« durch eine langfristige wirtschaftliche und politische Stabilisierung Lateinamerikas zu sichern und die illegale Einwanderung von Latinos zu reduzieren. Eine Allianz der USA mit Spanien, dem wichtigsten kulturellen und sprachlichen Bezugspunkt seiner lateinamerikanischen Nachbarn, könnte sich bei den Bemühungen um eine Stabilisierung der Region als strategischer Vorteil erweisen und gleichzeitig die potentielle Konkurrenz zwischen Washington und Brüssel in Lateinamerika zugunsten einer konstruktiven und gemeinsamen Agenda reduzieren⁹¹.

⁹⁰ Vgl. Carlos *Malamud*, *España y América Latina* [wie Fn. 77], S. 15.

⁹¹ Vgl. Darrin M. *McMahon*, *The Other Transatlantic Tie: The Hispanosphere*, in: *Orbis* 48 (2004) 4, S. 657–672.

Abkürzungen

CANF	Cuban-American National Foundation
CHC	Congressional Hispanic Caucus
CHCI	Congressional Hispanic Caucus Institute
CIDOB	Fundación Centro de relaciones internacionales y cooperación internacional
EU	Europäische Union
FTAA/ALCA	Free Trade Area of the Americas / Área de Libre Comercio de las Américas
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
IOM	International Organisation for Migration
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
NALEO	National Association of Latino Elected and Appointed Officials
NCLR	National Council of La Raza
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development