

**Errungenschaften und Herausforderungen der
kanadischen Immigrations- und Integrationspolitik:
ein Beispiel für Deutschland?**

Oliver Schmidtke

Oliver Schmidtke

University of Victoria
Departments of Political Science and History
PO Box 3050
Victoria BC V8W 3P5

Cultural Capital During Migration Research Paper Nr. 2

April / 2007

www.cultural-capital.net

The international study group “Cultural Capital during Migration. Towards the relevance of education titles and residence permits for the status passage into the labour market” is funded by the VW Foundation for three years (2005-2008). The group studies the integration of highly qualified migrants into the labour market. The labour market integration of migrants can become an opportunity for knowledge societies because their prosperity depends on the incorporation and improvement of cultural capital. This research group studies how migrants make use of their cultural capital during their entry into the labour market. A systematic comparison of status groups who differ with respect to the level of their educational title, the place of its acquisition (at home or abroad) as well as to their residence status will show how their transition into the labour market is structured by the interrelation of both factors. The status passages will be empirically analysed taking meso- and macro-social contexts (networks, social exclusion, institutional rules etc.) into account. Every status group will be researched in the context of Germany and of one country of comparison respectively (Canada, Great Britain and Turkey). A project council will ensure the transfer of results to administrative and political practice.

Editorial Board:

Arnd-Michael Nohl (Helmut-Schmidt-University Hamburg)

Karin Schittenhelm (University of Siegen)

Oliver Schmidtke (University of Victoria, Canada)

Anja Weiß (Ludwig-Maximilians-University Munich)

© The copyright of the paper stays with the author

Our discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

Errungenschaften und Herausforderungen der kanadischen Immigrations- und Integrationspolitik: ein Beispiel für Deutschland?

1. Einführung

Mit gutem Grund wird Kanada wiederholt als paradigmatisches Beispiel für ein erfolgreiches Immigrationsregime herangezogen. Zum einen lässt der bloße Umfang der staatlich gesteuerten Einwanderung dieses Land zu einem zentralen Bezugspunkt in der Diskussion über die Erfahrungen und Herausforderungen der Anwerbung und der Integration von Immigranten werden: Die letzten Zensusdaten aus dem Jahr 2001 zeigen, dass der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in Kanada bei 18.4% (oder 5.4 Millionen) liegt und dass fast ein Viertel der kanadischen Gesamtbevölkerung zu Einwanderern der ersten Generation zu zählen sind. Besonders in den Großstädten, in die es die Neuankömmlinge vor allem zieht (gegenwärtig siedeln sich 89% allein in Toronto, Montreal und Vancouver an), prägt die Immigrationerfahrung die kanadische Gesellschaft nachhaltig; im Jahr 2017 werden Angehörige der *visible minority* in kanadischen Großstädten in der Mehrheit sein (Bélanger & Malenfant 2005). Zum anderen gilt Kanada vielen als Paradebeispiel für eine offene, faire und in ihren sozioökonomischen Folgen überaus erfolgreiche Immigrationspolitik. Das Punktesystem, auf dessen Grundlage ein Großteil der Einwanderer ausgewählt wird, sowie die Selbstverpflichtung der kanadischen Gesellschaft auf ein pluri-kulturelles Miteinander, das von Prinzipien der Chancengleichheit und der Toleranz gegenüber kultureller Differenz geprägt ist, wird von vielen Beobachtern als nachahmungswürdiges Modell angesehen. Dieser Beitrag wendet sich vorrangig der Spezifik dieses kanadischen Modells, dessen Errungenschaften und aktuellen Herausforderungen zu. Auf dieser Grundlage soll abschließend diskutiert werden, inwiefern Kanada einen Modellcharakter für ein europäisches Land wie Deutschland haben kann.

Auch mit Blick auf diese transatlantisch vergleichende Perspektive nimmt dieser Beitrag seinen Ausgangspunkt in dem tief greifenden Wandel, den die kanadische Immigrationspolitik seit Mitte der sechziger Jahre durchlaufen hat. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Auswahl von Einwanderern – der europäischen Erfahrung durchaus nahe – stark von der Idee der *nation building*, d.h. der Schaffung und des Schutzes einer nationalen Gemeinschaft und ihrer ethnisch-kulturellen Identität geprägt. Erst eine radikale

Modernisierung der Immigrations- und Integrationspolitik vor etwa vierzig Jahren hat Kanada zu einem der Länder werden lassen, die sich der staatlich gesteuerten Einwanderung und dem entsprechenden sozial-kulturellen Wandel durch Einwanderungsströme aus aller Welt weitgehend verschrieben haben. Der geschichtlich nicht allzu weit zurückliegende grundsätzliche Wandel in der Immigrationspolitik spricht auch gegen den Einwand, man könne Kanada als klassische Einwanderungsnation prinzipiell nicht mit europäischen Staaten vergleichen. Demgegenüber unterstellt dieser Beitrag, dass viele der sehr pragmatischen Probleme und Herausforderungen, mit denen das kanadische Modell sich auseinandersetzen hat, ähnlich in einem europäischen Kontext anzutreffen sind und ein Vergleich auch in Bezug auf politische Ansätze durchaus sinnvoll sein kann.

Der entscheidende Bezugspunkt bei der Diskussion des kanadischen Falles ist die Frage, inwiefern es gelingt, Einwanderer erfolgreich sozial und beruflich zu integrieren. Wie im Folgenden auszuführen sein wird, stellt der gleichberechtigte Zugang zum Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt das ausschlaggebende Kriterium dar, an dem wirtschaftlich, sozial und normativ der Erfolg der Eingliederung von Immigranten gemessen und bewertet wird. Dies gilt sowohl für die politisch-öffentliche als auch die wissenschaftliche Debatte um die Legitimität und Ausrichtung des kanadischen Immigrationsregimes.

Die intensive wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Widerspruch zwischen dem Ideal einer Einwanderergesellschaft, Immigranten bruchlos aufzunehmen und ihnen einen gleichberechtigten Zugang zu den gesellschaftlichen Lebenschancen bieten zu können, und einer dem nicht immer gerecht werdenden sozialen Realität, prägt auch die für die kanadische Debatte wichtige komparative Perspektive auf die USA (siehe hierzu: Antecol, Cobb-Clark & Trejo 2003). Die Forschung zu dem Thema der Integration von Immigranten ist in Kanada stark durch den Gedanken bestimmt, wie erfolgreich die kanadische Gesellschaft im Vergleich zur amerikanischen ist. Der Erfolg bzw. Misserfolg von Migranten im jeweiligen Arbeitsmarkt ist hierbei zum zentralen wissenschaftlichen wie auch politischen Argument gemacht worden, ob das individualistisch ausgerichtete und marktorientierte amerikanische oder das stärker auf staatliche Regulierung vertrauende kanadische Modell überlegen ist (Reitz 1998). Um die Errungenschaften und Herausforderungen des kanadischen Immigrations- und Integrationsregimes in dieser Hinsicht beurteilen zu können, wird dieser Beitrag sich vorrangig auf die Gruppe der gut ausgebildeten Einwanderer beziehen, bei der aufgrund der Ausbildung und der Arbeitserfahrung zu erwarten stünde, dass diese sich schnell

in den Arbeitsmarkt integrierten.¹ Hierbei soll gezeigt werden, dass trotz der beeindruckenden Erfolge der kanadischen Einwanderungspolitik in den letzten Jahrzehnten diese gegenwärtig vor beträchtlichen Herausforderungen steht, die nach Reformen verlangen.

2. Die Modernisierung der kanadischen Einwanderungspolitik

2.1. Von der *white settler society* zum Punktesystem und einer pluri-kulturellen Einwanderergesellschaft

Die kanadische Einwanderungspolitik war seit ihren Anfängen von zwei geschichtlich zum Teil komplementären, zum Teil widersprüchlichen Faktoren bestimmt. Zum einen galt die Einwanderung ausschlaggebend als ein Instrument, Kanada als eigenständigen Staat zu schaffen, das Land zu besiedeln und somit das Existenzrecht gegenüber dem übermächtigen Nachbarn im Süden zu behaupten. Immigration auf hohem Niveau war stets eine Bestandsvoraussetzung des in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts sich formierenden kanadischen Staates; an ihr hingen die Besiedlung in Richtung Westen sowie die wirtschaftliche, politische und militärische Überlebensfähigkeit des Landes². Zum anderen sollte mit der Einwanderungspolitik die (post-)koloniale Identität Kanadas als *white settler society* gestärkt werden. Auch hier war die identitäre Abgrenzung gegenüber den USA bis in das zwanzigste Jahrhundert hinein ein wesentliches Motiv, Einwanderer fast ausschließlich aus Europa, wenn möglich aus Großbritannien oder Frankreich anzuwerben. Die zum Teil offen rassistisch begründete Exklusion nicht-europäischer Immigranten ist so auch Teil des Vermächtnisses eines an Maßstäben der ethnisch-kulturellen Identität orientierten Einwanderungspolitik, die Kanada bis nach dem Zweiten Weltkrieg betrieb (Stasiulis & Jhappan 1995 und Whitaker 1991).

Nach 1945 ergaben sich jedoch zunehmend Spannungen zwischen diesen beiden Determinanten kanadischer Einwanderungspolitik. Der Versuch, fast ausschließlich Einwanderungswillige aus Europa anzuwerben, trat in einen zunehmend größeren Widerspruch zu den sozioökonomischen Anforderungen des Landes. Die boomende

¹ Dieser Beitrag stützt sich hierbei auf erste Forschungsergebnisse des von der Volkswagen Stiftung geförderten Forschungsprojektes "Kulturelles Kapital in der Migration" (siehe: <http://cultural-capital.net/>), an dem neben dem Autor Anja Weiss, Arnd Nohl und Karin Schittenhelm beteiligt sind.

² John Diefenbaker, Kanadas Premierminister Mitte der fünfziger Jahre fasste dies in dem dramatisierenden Ausspruch zusammen: "Canada must populate or perish" (Kanada muss bevölkert werden oder es wird verschwinden).

Wirtschaft der sechziger Jahre und die demographische Entwicklung Kanadas ließen den Druck auf die Politik wachsen, die höchst selektive und diskriminierende Anwerbungspraxis grundlegend zu überdenken (Whitacker 1991). Es dauerte jedoch bis zur Amtszeit der liberalen Regierung unter J. Elliot Trudeau, bis Kanada sich von dem Gedanken verabschiedete, Immigrationspolitik als Vehikel für nationale Identitätsstiftung zu nutzen.³ Mit dem 1967 eingeführten Punktesystem ersetzten Kriterien individueller Qualifikation und Eignung (wie etwa die der Ausbildung, der Sprachkompetenz, Erfahrung, Anpassungsfähigkeit und des Alters) die der Herkunft der Bewerber. Das Rekrutieren der Immigranten wurde pragmatisch an die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse des Landes gekoppelt und gänzlich von dem Ziel befreit, die sich schnell wandelnde nationale Identität Kanadas zu schützen. Zwar ist das Punktesystem seit 1967 verschiedenen Reformen unterzogen worden – der *Immigration and Refugee Protection Act* von 2001 stellte das System von der Fixierung auf Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auf das generelle Ausbildungs- und Erfahrungsniveau der Einwanderer um⁴ -, doch definiert es bis heute, wie die Gruppe der *economic immigrants* aus aller Welt ausgewählt werden. Die Grundzüge der heutigen Einwanderungspolitik stellt der *Immigration Act* aus dem Jahr 1976 dar, in dem dessen grundsätzlichen Prinzipien und Ziele niedergeschrieben sind. Zentraler Gedanke dieses Gesetzes ist, dass die gesteuerte Einwanderung einen wichtigen Bestandteil der Planung für die demographische, wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Entwicklung des Landes bildet. Es verlangt, dass die kanadische Zentralregierung in enger Zusammenarbeit mit den Provinzen die Zuwanderung für die vier Kategorien von Einwanderern plant und deren Eingliederung in die kanadische Gesellschaft erleichtert (siehe hierzu den folgenden Abschnitt).

Dieser Gedanke, dass der kontrollierten und staatlich gesteuerten Einwanderung ein maßgeblicher und für die Zukunft des Landes unabdingbarer Status zukommt, ist mit den sechziger Jahren zum unumstrittenen Prinzip kanadischer Politik geworden. Weitgehend unabhängig von der Parteizugehörigkeit haben liberale und konservative Regierungen in den

³ Es gehört zu der Ironie der modernen kanadischen Geschichte, dass sich die französische Minderheit in Québec diesem Entkoppeln von Einwanderungspolitik und *nation building* entzog. Bis heute ist die Beherrschung der französischen Sprache entscheidendes Auswahlkriterium für Einwanderer nach Québec.

⁴ In der Begründung der neuen Gesetzgebung heißt es hierzu: “The new legislation will modernize the selection system for skilled workers, shifting the emphasis from the present occupation-based model to focus more on choosing skilled workers with the flexible and transferable skill sets required to succeed in a fast changing, knowledge-based economy. The legislation will recognize that the Canadian economy values skilled technical workers and tradespersons with good human capital attributes as well as university educated professionals”. Citizenship and Immigration Canada. (2001). *Bill C-11 Immigration and Refugee Protection Act Overview*. (<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>).

letzten Jahrzehnten die Bedeutung unterstrichen, die der Immigration für die Entwicklung aller Bereiche der kanadischen Gesellschaft zukommt. Sowohl um den ökonomischen und demographischen Herausforderungen gerecht zu werden (Alterung der Gesellschaft, Knappheit spezialisierter Arbeitskräfte etc.) als auch mit Blick auf die grundsätzlichen politischen und humanitären Werte der kanadischen Gesellschaft käme der Immigration ein bedeutender Stellenwert für die Entwicklung des Landes zu (Knowles 1997).

Diese Neuordnung des Immigrationssystems zugunsten eines an wirtschaftlichen Bedarfskriterien orientierten Modells⁵ führte schnell zu dramatischen Veränderungen bei der Zusammensetzung der Einwanderer nach Kanada: Eine unmittelbare Folge des Punktesystems war die Veränderung der Herkunftsregion der Immigrantenpopulation. Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, fiel der Anteil der aus Europa stammenden Immigranten nach 1967 stark ab, während sich der Zuzug insbesondere aus dem asiatischen Raum außerordentlich verstärkte. Während im Nachkriegsjahrzehnt fast noch 90% der Einwanderer aus Europa kamen, machen diese nunmehr nur noch eine Minderheit der Immigranten in Kanada aus. Die gegenwärtig größten Kontingente an Einwanderern kommen aus China, Indien und Pakistan nach Kanada.

⁵ Es sollte hier nicht unerwähnt bleiben, dass diese wirtschaftlichen Kriterien auch stark durch solche ergänzt wurden, die den Bedürfnissen von Flüchtlingen und Familienangehörigen Rechnung tragen.

Tabelle 1: Herkunftsregion der Einwanderer nach Kanada (1946-2000)

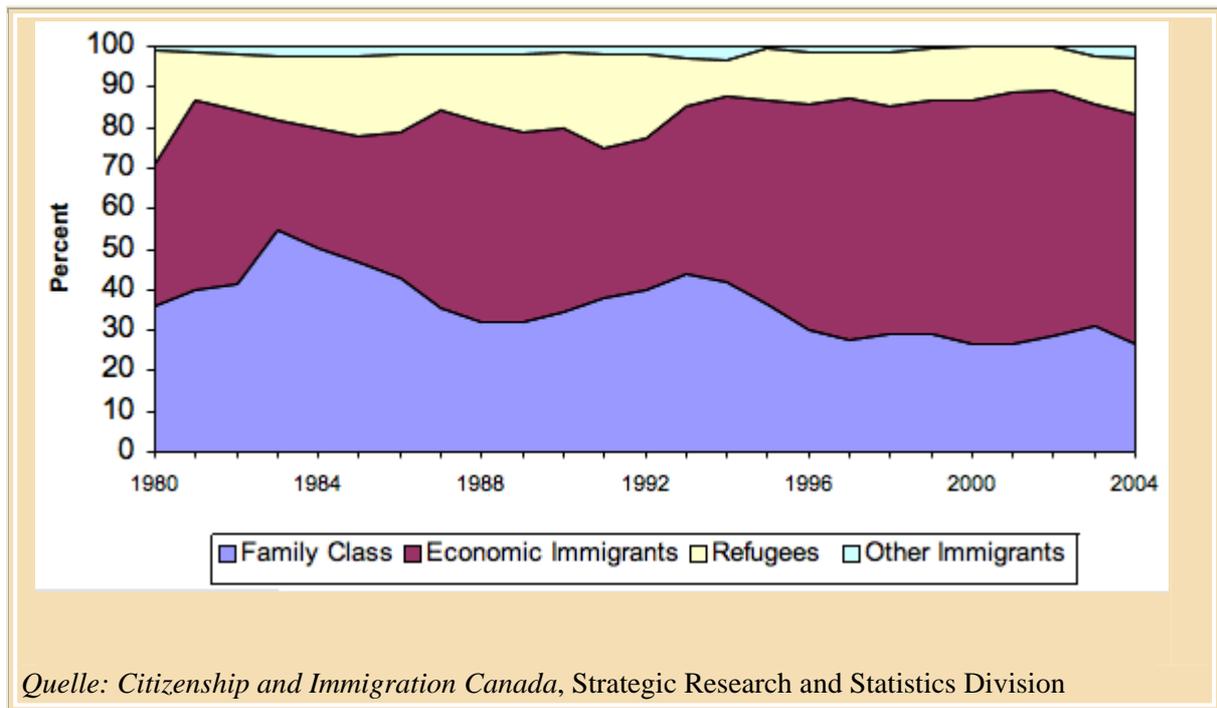
JAHR	ANERKANNTE IMMIGRANTEN INSGESAMT	IMMIGRANTEN AUS EUROPA EINSCHL. GROßBRITANNIEN		IMMIGRANTEN AUS GROßBRITANNIEN		IMMIGRANTEN AUS ASIEN	
		N	N	%	N	%	N
1946- 1955	1,222,319	1,064,118	87.1	358,681	29.3	26,990	2.2
1956- 1967	1,699,320	1,344,124	79.1	486,266	28.6	84,411	5.0
1968- 1978	1,675,007	739,855	44.2	292,107	17.4	352,713	21.1
1979- 2000	3,794,009	853,957	22.5	192,340	5.1	2,039,365	53.8
<i>Total</i>	<i>8,390,655</i>	<i>4,002,054</i>	<i>47.7</i>	<i>1,329,394</i>	<i>15.8</i>	<i>2,503,479</i>	<i>29.8</i>

(Quelle: Peter S. Li, 2003)

Die Öffnung des Landes für Immigranten aus der ganzen Welt und deren Auswahl auf der Grundlage individueller Voraussetzungen, die sich an gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Zielvorgaben orientiert, hat die Gruppe der so genannten *economic immigrants* stark anwachsen lassen. Während diese individuellen, mit dem Punktesystem ausgewählten Einwanderer 1985 noch 31% der gesamten Immigrantenpopulation ausmachten, ist diese Zahl auf 56.7% im Jahr 2004 angewachsen.⁶

Schaubild 1: *Permanent Residents* nach Zugangskategorien der Immigration, Kanada, 1980-2004

⁶ Abu Laban (2001) hat darauf aufmerksam gemacht, dass eine solch einseitige Betonung des unterstellten volkswirtschaftlichen Nutzens der Einwanderer die Position und die Unterstützung insbesondere von Flüchtlingen zu schwächen droht.



Aufschlussreich auch im Vergleich zur Immigration in europäische Nationalstaaten ist es sich zu vergegenwärtigen, welches hohes Bildungsniveau besonders – aber keineswegs ausschließlich – die Gruppe der *economic immigrants* haben. In der nächsten Tabelle ist das Bildungsniveau der *skilled workers* (der größten Gruppe in der Kategorie der *economic immigrants*) abgebildet. Unter ihnen liegt der Anteil der Einwanderer mit Universitätsabschluss bei über 80%. Insgesamt 35.7 % der jüngsten Immigrantenkohorte (1996-2001) hat einen Universitätsabschluss im Vergleich zu 13.8% der kanadischen Gesamtbevölkerung.

Tabelle 2: Bildungsniveau von *skilled migrants* (15 Jahre und älter)

Ausbildung	2000		2001		2002	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
0 bis 9 Jahre Schulausbildung	581	1.12	685	1.16	523	0.98
10 bis 12 Jahre Schulausbildung	1,057	2.03	1,145	1.95	956	1.79
13 oder mehr Jahre Schulausbildung	2,117	4.07	2,400	4.08	2,052	3.84
Fachabitur	1,822	3.50	1,846	3.14	1,591	2.98
Nichtuniversitäres Diplom	3,819	7.34	4,611	7.84	4,253	7.96
BA Abschluss	29,043	55.79	33,871	57.58	30,707	57.49
MA Abschluss	11,244	21.60	11,816	20.09	11,185	20.94
Doktor	2,372	4.56	2,455	4.17	2,147	4.02
Insgesamt	52,055	100	58,829	100	53,414	100

(Quelle: Citizenship and Immigration Canada)⁷

⁷ Citizenship and Immigration Canada. (2003). "Facts and Figures 2002 Immigration Overview – Skilled Workers by Level of Education – 15 years of Age or Older (Principal Applicants)." Ottawa: Government of Canada. Online: http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2002/workers/workers_7.html.

Vor dem Hintergrund des hohen Bildungsniveaus der Immigranten und des Umstandes, dass das Punktesystem das Beherrschen der englischen und französischen Sprache honoriert, kann es nicht überraschen, dass die Sprachkompetenz insbesondere bei den *economic immigrants* stark ausgeprägt ist. Beachtlich ist jedoch, dass bei einigen Gruppen mehr als die Hälfte weder des Englischen noch des Französischen mächtig ist.

Tabelle 3: Kenntnis der offiziellen Sprachen unter den 2004 akzeptierten *Permanent Residents* (differenziert nach Kategorie der Einwanderer)

Kategorie	English	French	Both	Neither	Total
<i>Family class</i>	52.8%	3.8%	4.0%	39.4%	62,246
<i>Economic class</i> – Hauptbewerber	55.7%	4.3%	22.4%	17.6%	55,179
<i>Economic class</i> – Partner und Kinder	38.0%	4.2%	7.3%	50.6%	78,567
Geschützte Personen	48.4%	7.2%	5.4%	39.0%	32,686
Andere	77.0%	12.0%	3.7%	7.3%	7,146
Insgesamt	114,707	11,302	22,608	87,207	235,824
Prozent	48.6%	4.8%	9.6%	37.0%	100.0%

Source: *Facts and Figures 2004: Immigration Overview – Permanent and Temporary Residents*.

Die Auswahl der Immigranten vorrangig nach pragmatischen, von kulturell-ethnischer Zugehörigkeit abstrahierenden Kriterien ist das Kernstück der kanadischen Einwanderungspolitik nach 1967. Gleichzeitig aber ist sie – wie oben bereits angedeutet – Teil eines umfangreicheren Zukunftsentwurfes für Kanada und eine Verpflichtung für staatliche Agenturen, die Integration der Neuankömmlinge erfolgreich zu gestalten.

2.2. Integration im kanadischen Modell: Kanada als ‘multikulturelle Gesellschaft’

Die Modernisierung des kanadischen Einwanderungsgesetzes fand nicht zufällig in einer geschichtlichen Epoche statt, in der das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft neu gestaltet wurde und in der relativ großes Vertrauen in die regulierende Kraft staatlicher Planung gesetzt wurde. Die Grundzüge der heutigen Immigrationspolitik waren den wohlfahrtstaatlich unterfütterten Sozialreformen dieser Ära stark verbunden. Hinsichtlich des Themas der Immigration hieß dies auch, dass die am volkswirtschaftlichen Nutzenkalkül ausgerichtete Rekrutierung von Einwanderern durch eine Integrationspolitik ergänzt wurde, die sich an dem Maßstab einer toleranten und fairen Eingliederung der Neuankömmlinge in die kanadische Gesellschaft orientiert. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist noch immer stark dem klassischen Akkulturationsmodell der Chicagoer Schule unter Robert Park

verpflichtet. Dieses Modell geht von einer Sequenz von Assimilationsprozessen aus, die Einwanderer auf ihrem Weg zu einer gelungenen Integration in die Ankunftsgesellschaft zu durchlaufen hätten. Eine zentrale Kategorie ist hier neben der kognitiven und sozialen die strukturelle Assimilation, die durch den Abbau sozialer Ungleichheit durch soziale und räumliche Mobilität indiziert wird. Obgleich die grundsätzlichen (normativen) Annahmen dieses Modell und dessen Begrifflichkeit (insbesondere das in ihr unterstellte Assimilationsgebot, siehe Rauer & Schmidtke 2001) Gegenstand zahlreicher Debatten in den vergangenen Jahrzehnten waren, etabliert es doch noch immer den grundlegenden Bezugsrahmen gegenwärtiger wissenschaftlicher und politischer Debatten: die sozialstrukturelle Nähe zur im Land geborenen Bevölkerung sei ausschlaggebendes Indiz dafür, wie erfolgreich Immigranten gesellschaftlich integriert werden können. Der Erfolg oder Misserfolg von Migrant-Communities mit Blick auf das Erziehungssystem und den Arbeitsmarkt (Einkommen, Armut) werden hierbei als wesentlicher Maßstab dafür genommen, wie ein größeres Maß an sozialer Mobilität erreicht und bestehende Formen sozialer Ungleichheit zwischen Immigranten und im Land Geborenen überwunden werden können. Diese weitreichende Neugestaltung der staatlichen Steuerung von Immigration haben Erwartungen und normative Ansprüche an die erfolgreiche Integration von Immigration formuliert, die für den Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung sind: die Idee gleicher Lebenschancen für Neuankömmlinge kann in Kanada als ein gesellschaftlich weitgehend geteiltes, in seiner konkreten politischen Umsetzung jedoch höchst umstrittenes Gebot (Reitz/Zhang 2004) angesehen werden.

Zunächst wenden wir uns den staatlichen Programmen zu, die auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Einwanderer abzielen und den Übergang in die kanadische Gesellschaft erleichtern sollen. Besondere Aufmerksamkeit hat hierbei dem Multikulturalismus und Bilingualismus, wohlfahrtsstaatlichen Programmen, den *Equity Laws* und der Antidiskriminierungsgesetzgebung sowie der Bildungspolitik zu gelten - Feldern, auf denen Integration betrieben und gemessen wird (Castles and Miller 2003, Portes and Rumbaut 2001, Reitz 1998, 2004). Die Programme, die Neuankömmlingen in Kanada unmittelbar zugänglich gemacht werden, sind die so genannten *settlement services*. Im Kern sind diese in drei Programmen organisiert:

Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hilfen für die Bewältigung des kanadischen Lebensalltags (Behörden, Banken, etc.) ➤ Dolmetscherdienste ➤ Hilfe bei der Arbeitssuche und der Bewerbung
--	---

	➤ Kurse für Arbeitsmarktintegration
Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program	<ul style="list-style-type: none"> ➤ (Gebührenfreies) Sprachtraining auf unterschiedlichem Niveau ➤ Sprachtests ➤ Kinderbetreuung
Host Program	➤ Individuelle Betreuung durch Freiwillige bei der Bewältigung des Lebensalltags in Kanada

Entsprechend der föderalen Struktur des politischen Systems in Kanada sind viele der Serviceleistungen auf Provinzebene organisiert (drei Provinzen haben dafür optiert, ihre eigenen *settlement services* anzubieten). Hierbei suchen die verschiedenen Regierungsinstitutionen die enge Zusammenarbeit mit Organisationen, die zumeist in den urbanen Zentren ihre Dienste anbieten.⁸ *Citizenship and Immigration Canada* arbeitet mit über 220 Organisationen zusammen, die landesweit (unter Ausschluss von Manitoba, British Columbia and Quebec) über 153.000 verschiedene Eingliederungshilfen anbieten.⁹

Das andere Element des kanadischen Integrationsregimes ist der Multikulturalismus, der sich als staatliche Praxis des Schutzes kultureller Identität wie auch als Ethos der Pluralität und der zwanglosen Integration von Immigranten beschreiben lässt. Er ist von der Idee geprägt, dass ethnisch-kulturelle Vielfalt keine Gefährdung der sozialen und politischen Integrität des Gemeinwesens, sondern eine Bereicherung darstellt, die es staatlich anzuerkennen und zu fördern gelte. Der öffentliche Schutz kultureller Differenz hat hierbei seinen rechtlichen Niederschlag bis in die im Jahr 1982 verabschiedete neue Verfassung, der *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, gefunden. Wie später auch im *Multiculturalism Act* aus dem Jahr 1988 bestätigt wurde, wird die Anerkennung und Förderung von verschiedenen Kulturen rechtlich festgeschrieben und der Schutz sprachlicher und ethnisch-kultureller Minderheiten auf eine Stufe mit dem Schutz des Kanons individueller Freiheitsrechte gestellt (Abu-Laban & Nieguth 2000, Kymlicka 1998, Magsino, Long & Théberge 2000). Um die beiden wesentlichen Ziele dieser Politik zu erreichen, namentlich die Toleranz für ethnisch-kulturelle

⁸ Siehe hierzu: <http://www.cic.gc.ca/english/newcomer/welcome/wel-20e.html>). CISSA (Canadian Immigrant And Settlement Sector Alliance) ist ein Zusammenschluss von über 450 im Bereich der *settlement programs* tätigen Organisationen.

⁹ An dieser Stelle sei nur kurz vermerkt, dass der Rechtsanspruch auf die Leistungen in der Praxis nicht immer bedeutet, dass diese Einwanderern notwendigerweise zur Verfügung stehen (auch aufgrund der beträchtlich gestrichenen Förderung für die *settlement programs* und des Stadt-Land Gefälles). Reza Shabbazi, Vorsitzende der *Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance*, bemerkt hierzu: "New immigrants wait up to 18 months in some provinces for basic services, such as language instruction... These delays significantly impact immigrant's ability to fully participate in the Canadian workforce, economy and society." (<http://www.cnw.ca/fr/releases/archive/May2006/03/c3164.html>)

Differenz und das Gebot der Chancengleichheit, ist sie durch eine umfassende und verschiedene gesellschaftliche Bereiche erfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung ergänzt worden.

Die Neuordnung der Immigrationspolitik in den späten sechziger Jahren sowie die Vielzahl politischer, rechtlicher und zivilgesellschaftlicher Initiativen, multikulturelle Grundsätze in der Praxis zu verankern, hat die kanadische Gesellschaft mit Blick auf ihren Umgang mit Einwanderern weitgehend verändert. Diese Veränderung lässt sich mit Blick auf zwei Entwicklungen am besten beschreiben: zum einen die enge Kopplung der demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes an die staatlich gesteuerte Einwanderung auf hohem Niveau. Zum anderen hat sich – auch vor dem Hintergrund des mit dem ersten Punkt zusammenhängenden Nutzenkalküls – ein Ethos des Multikulturalismus herausgebildet, das die Entwicklung weg von der *white settler society* als Teil der neuen Identität Kanadas begrüßt. So besteht ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens in Kanada, dass Immigration ein wünschenswerter Teil ist und dass eine gelungene Integration von Einwanderern zu einer unverzichtbaren normativen Selbstverpflichtung der kanadischen Gesellschaft zu zählen ist.

3. Die Transformation der neunziger Jahre und gegenwärtige Herausforderungen

Das letzte Jahrzehnt hat die Immigrations- und Integrationspolitik Kanadas vor eine Reihe ernster Herausforderungen gestellt. Im Kern geht es um eine wachsende und in ihren Konsequenzen zunehmend schwieriger zu rechtfertigenden Diskrepanz zwischen der intendierten bedarfsorientierten Auswahl und reibungslosen Eingliederung von Einwanderern einerseits und einer sozialen Realität, in der sich insbesondere der Übergang in den Arbeitsmarkt als schwierig erweist. Auf den ersten Blick erscheint die Situation paradox: Kanada wählt seine Einwanderer sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen aus, doch gelingt es dann kaum, diesen Neuankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprechen. Ein Indiz für dieses Problem ist die in dem letzten Jahrzehnt wachsende Kluft zwischen dem Einkommensniveau der im Land geborenen und der zugewanderten Bevölkerung. Seit den frühen neunziger Jahre wächst diese Einkommensschere: Während beispielsweise der in 1980 in Kanada eingewanderte *economic immigrant* ein Einkommen bezog, das 23% über dem kanadischen Durchschnitt lag, so

verschwand dieser Vorteil gegenüber der in Kanada geborenen Bevölkerung und wandelte sich in einen 20% niedrigeren Verdienst Mitte der neunziger Jahre¹⁰. Über die letzten dreißig Jahre ist das Einstiegsgehalt von Immigranten relativ gesehen immer weiter gefallen. Das durchschnittliche Jahreseinkommen der männlichen Immigranten im Alter zwischen 25 und 54 ist im Vergleich zu den achtziger Jahren sogar real gefallen (von \$ 40.100 auf \$ 33.900). Die für klassische Einwanderungsnationen so entscheidende Idee, dass es nur einer geringen Übergangsfrist bedürfe, um als Immigrant gleichberechtigt an dem Wohlstand der neuen Heimatgesellschaft teilhaben zu können, lässt sich – zumindest im kanadischen Beispiel – immer weniger aufrecht erhalten (Brouwer 1999, Pendakur, & Pendakur 2002, Reitz 1998). Hinzu kommt, dass Kanada in den vergangenen Jahren alarmierende Armutsraten unter verschiedenen Immigrantengruppen insbesondere in den urbanen Zentren zu verzeichnen hat (Kazemipur and Halli 2000). Diese Entwicklung hat WissenschaftlerInnen danach fragen lassen, ob Kanada dem amerikanischen Modell folgt und strukturell fest verankerte Formen der *racial disadvantage* (...) und der *ethnic underclass* (Boyd 2000) hat entstehen lassen.¹¹

Ein anderer, hiermit verbundener Aspekt der gesellschaftlichen Integration von Einwanderern ist deren Beschäftigung in minderqualifizierten beruflichen Positionen. Die kanadische Öffentlichkeit hat mit Überraschung lernen müssen, dass jüngste Einwanderergruppen unter geringerem Erfolg auf dem Arbeitsmarkt leiden, obwohl sich ihr Bildungsniveau in den letzten Jahrzehnten immer weiter erhöht hat und sie über wachsende Arbeitserfahrungen aus ihren Heimatländern verfügen (Frenette & Morrisette 2003, Galarneau & Morisette 2004). Die Folgen sind sowohl ökonomischer wie gesellschaftlich-politischer Art: durch die mangelnde Nutzung der Qualifikationen und der Arbeitserfahrung von Immigranten entstünde, so Jeffrey Reitz, ein volkswirtschaftlicher Schaden von über 2 Milliarden Dollar im Jahr (Reitz 2001: 350). Den Wert der übertragbaren Fertigkeiten, die ungenutzt blieben, beziffert er auf 1.6 Mio. Dollar und den hieraus resultierenden Einkommensverlust von Einwanderern gegenüber der in Kanada geborenen Bevölkerung auf 2.4 Mio. Dollar jährlich (Reitz 2005: 3, ähnlich Wanner 2001). Die Betroffenen selbst sehen die mangelnde Nutzung ihrer Qualifikationen als das ausschlaggebende Problem ihrer Eingliederung in die kanadische Gesellschaft (Watt & Bloom 2001). Medial spektakulär aufbereitete Fälle von Einwanderern aus Indien, die in Toronto keine faire Chance auf dem Arbeitsmarkt erhalten hätten und unter

¹⁰ Aydemir & Skuterud (2005) bringen diesen relativen Einkommensrückgang mit der Herkunft der Immigranten und deren Sprachkompetenz in einen ursächlichen Zusammenhang.

¹¹ Besonders ist die Kategorie der Flüchtlinge durch den schwierigen Zugang zum kanadischen Arbeitsmarkt betroffen; siehe hierzu: Krahn, Derwing, Mulder, & Wilkinson (2000).

öffentlicher Anteilnahme die Rückreise in ihr Herkunftsland antraten, haben die kanadische Öffentlichkeit mit einer Realität konfrontiert, die so gar nicht in das Selbstbildnis des Landes als Einwanderungsnation passen will.

Tabelle 4: Berufsgruppen unter den Immigranten vor und nach ihrer Ankunft in Kanada, 2001

Berufsgruppen	Männer		Frauen	
	Vor Ankunft	Nach Ankunft	Vor Ankunft	Nach Ankunft
Immigranten mit Beruf vor und nach ihrer Ankunft in Kanada	39,700	43,800	22,300	28,300
	Number			
	%			
Management	12.7	4.4	8.0	2.6
Business, Finanzen und Verwaltung	8.1	9.8	25.3	17.9
Naturwissenschaften und verwandte Berufe	38.6	18.8	16.8	6.8
Krankenberufe	3.5	1.8	10.0	4.2
Berufe in den Sozial- und Erziehungswissenschaften, Regierungs- und Religionsbereich	7.3	4.8	17.6	6.2
Berufe in den Künsten, Kultur, Erholung und Sport	1.8	1.0	3.8	1.8
Verkauf und Serviceindustrie	10.2	24.9	12.1	37.3
Handel, Transport und Gerätebetreiber	9.9	10.4	0.7	2.7
Berufe in Primärindustrie	3.6	1.8	1.3	2.6
Berufe im verarbeitenden und herstellenden Gewerbe	4.1	22.3	4.4	17.9

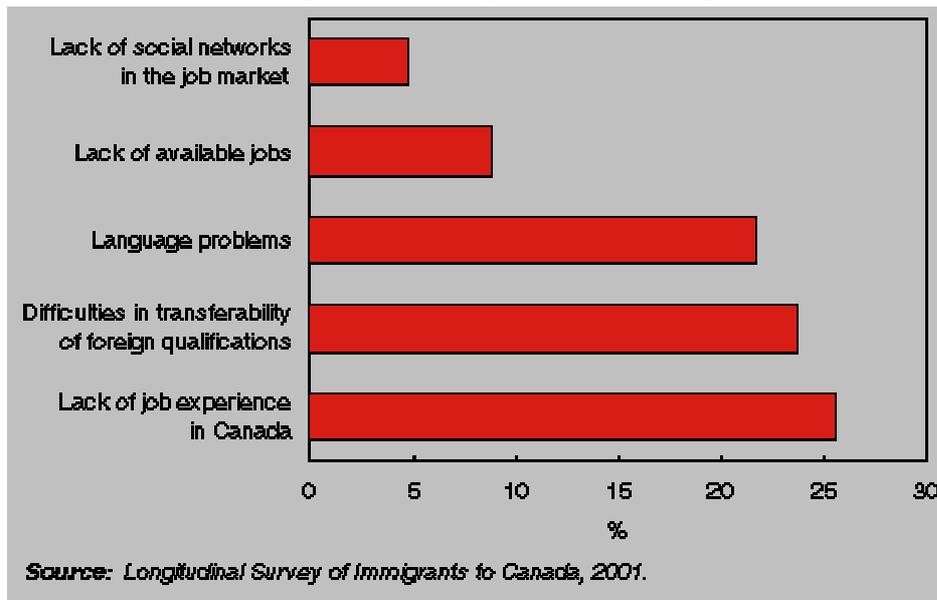
Quelle: Statistics Canada, Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, 2001

Politisch wie auch wissenschaftlich hat diese Situation zu einer Debatte darüber geführt, was die mangelhafte qualifikationsadäquate Integration von Immigranten bedingt und wie auf diese von staatlicher Seite zu reagieren sei. Das Auswahlverfahren selbst, das strikt nach Maßgabe von Ausbildung und Arbeitserfahrung verfährt, scheint kaum in der Lage zu sein, diese Entwicklung zu erklären (Akbari 1999).¹² In äußerster Kürze sollen hier einige der strukturellen Bedingungen skizziert werden, die das an volkswirtschaftlichen Erfolgskriterien orientierte kanadische Modell vor beträchtliche Herausforderungen stellen. Im folgenden

¹² Eine Debatte über Effekte von institutionellen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Immigranten hat sich insbesondere an Studien über die langfristige berufliche Entwicklung bisheriger Einwanderergenerationen entzündet. A. Borjas (1990, 1999) hat in seinen einflussreichen Untersuchungen versucht aufzuzeigen, wie stark die soziale Benachteiligung von Immigranten im Arbeitsmarkt auch in der zweiten Generation in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Immigrationspolitik steht. Demgegenüber argumentiert etwa Reitz mit Blick auf den kanadischen Fall, dass die Dynamik im Arbeitsmarkt und deren Effekte auf Immigranten relativ unabhängig von Einwanderungspolitik zu sehen ist. Seine Forschung stellt hingegen Bildungsinstitutionen und deren Wirkung auf den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt der Analyse.

Schaubild sind zunächst die wichtigsten der von den Einwanderern identifizierten Schwierigkeiten bei der Suche nach einem qualifizierten Arbeitsplatz dargestellt. Interessanterweise sind die ersten drei genannten Schwierigkeiten deckungsgleich mit den Kriterien, auf deren Grundlage die Mehrzahl der Einwanderer mit dem Punktesystem ausgewählt wird.

Schaubild 2: Die wichtigsten Schwierigkeiten von Immigranten beim Arbeitsmarkteintritt



a. Anerkennung von Bildungstiteln und Arbeitserfahrungen aus dem Ausland

Bei der Frage nach den Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt, die die marktgemäße Bewertung der Arbeit und Erfahrungen von Immigranten unterlaufen, spielen die Anerkennung von Bildungstiteln eine maßgebliche Rolle (Aydemir & Skuterud 2005, Couton 2002). Deren mangelnde oder schwierige Übertragbarkeit ist ein Indiz dafür, wie reguliert der kanadische Arbeitsmarkt – etwa im Vergleich zu den USA – ist. Der Prozess der Anerkennung von Bildungstiteln wird von den Betroffenen als sehr schwierig beschrieben, u.a. weil eine Vielzahl an Institutionen beteiligt ist, deren jeweilige Kompetenzen oftmals nicht klar abgegrenzt sind¹³. Obgleich auf Provinzebene so genannte *credential assessment services* eingerichtet wurden, bedarf es tatsächlich der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen, Berufsverbänden, Ausbildungsinstitutionen und Arbeitgebern, um Qualifikationen und Bildungstitel zu prüfen und anzuerkennen. Wiederholt werden hierbei insbesondere von den Berufsverbänden – etwa Ingenieure, Ärzte oder Architekten – Standards eingefordert, die

¹³ Eine Studie von *Statistics Canada* kommt zu dem Ergebnis, dass von den Immigranten im Jahre 2001 76% einen ausländischen Bildungsabschluss besaß. Sechs Monate nach ihrer Ankunft in Kanada konnten 26% dieser Gruppe zumindest einen ihrer Bildungstitel durch den Arbeitgeber, eine Bildungseinrichtung oder einen Berufsverband anerkennen lassen. Siehe auch: Gurcharn S. Basran and Li Zong (1998).

von den Einwanderern selbst oftmals als willkürliche Eintrittsbarrieren oder besser Ausschlussverfahren wahrgenommen werden.¹⁴

Neben der Schließung des Arbeitsmarktes durch Verbände spielt das fehlende Wissen um Ausbildungswege und den Arbeitsmarkt insbesondere in den nichteuropäischen Entsendeländern eine große Rolle. So gilt es in manchen Berufsfeldern fast als Regel, dass Einwanderer einen Grossteil, wenn nicht den gesamten Bildungsweg nochmals durchlaufen und einen kanadischen Abschluss erwerben müssen, um Zugang zum Arbeitsmarkt in ihrem Bereich zu finden. Auch werden fast ausschließlich kanadische Arbeitserfahrungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt als relevant anerkannt (Reitz 2001: 366), die jedoch häufig nur durch unbezahlte Praktikumsstellen zu erhalten sind. Hierbei besteht die Gefahr für Immigranten – nicht zuletzt aus den mit der Weiterqualifizierung verbundenen Kosten –, in einen Kreislauf aus unterqualifizierter Arbeit und fehlender einschlägiger Arbeitserfahrung zu geraten (besonders Frauen sind hiervon betroffen; siehe Mojab 1999). Das fehlende Wissen um den Prozess der Anerkennung von Bildungstiteln, der Verfügbarkeit von Fort- und Sprachausbildung sowie das Fehlen eines institutionalisierten Beschwerdeverfahrens (Brouwer 1999) tragen weiter dazu bei, dass viele Einwanderer aus ihren erlernten Berufen zurückweichen und ihre professionellen Fähigkeiten ungenutzt lassen.

Über das mangelnde Wissen um die im Ausland erworbenen Bildungstitel und Arbeitserfahrungen spielen auch kulturelle Vorbehalte gegen Einwanderer aus nicht europäischen Ländern eine Rolle. Wie Guo & Andersson (2005) in ihrer Studie beschreiben, werden die Erfahrungen dieser Immigranten als grundsätzlich „fremd“ und gleichzeitig defizitär bewertet (Cummins 2003). Gesellschaftlich hätten sich Standards der Bewertung durchgesetzt, die sich fast ausschließlich an westlichen Industrienationen orientierten. In diesem Schema hätten andere Formen der Erfahrung oftmals grundsätzlich keine Chance auf Anerkennung. So zeigen Ferrer and Riddell, dass etwa das Humankapital von asiatischen Immigranten durch Arbeitgeber systematisch niedriger bewertet wird, auch wenn diese formal gleichwertig ist (Ferrer & Riddell 2004). Ähnlich verweist Li (2003) darauf, dass der Begriff des Immigranten gesellschaftlich konstruiert und negativ konnotiert ist. Bildungsabschlüsse

¹⁴ Ein gutes Beispiel sind hierfür die Ingenieure und die Vielzahl von Erwartungen, die deren Berufsverband an Einwanderer stellt: Canadian Council of Professional Engineers. "Engineering International-Education Assessment Program – Overview." Available online: <http://www.ccpe.ca> (Accessed: May 6, 2006). Siehe auch: Basran & Zong 1998.

von nicht-westlichen Institutionen oder Arbeitserfahrungen liefen so Gefahr, kulturell stets als zweitrangig und problematisch betrachtet zu werden.

b. Diskriminierung im Arbeitsmarkt

Der letzte Punkt erlaubt den Übergang zu Fragen der systematischen Benachteiligung von Immigranten im Arbeitsmarkt: Die unterschiedlichen Erfolge von Migranten aus verschiedenen Herkunftsländern¹⁵ sind ein mögliches Indiz für Praktiken der Diskriminierung gegenüber Einwanderern mit einem nicht-europäischen Hintergrund. Gleichzeitig aber haben der Entwurf einer multikulturellen Gesellschaft und das staatlich strikt geschützte Anti-Diskriminierungsgebot, die mit jedem Gedanken an rassistisch motivierter Exklusion unvereinbar erscheinen, dazu geführt, dass dieses Thema im öffentlichen wie auch wissenschaftlichen Diskurs keine große Aufmerksamkeit genießt. Die wenigen Studien, die es hierzu gibt, zeichnen ein ambivalentes Bild: Bauder und Cameron kommen zu dem Ergebnis, dass der offene Rassismus im kanadischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten immer stärker zurückgedrängt wurde (Bauder & Cameron 2002: 19); dass mithin der Ethos des Multikulturalismus dieser Form der Diskriminierung den gesellschaftlichen Boden entzogen habe. Auf der anderen Seite verweisen sie – wie andere wissenschaftliche Studie auch (siehe: Bissoondath 1994 und Satzewich 1992) – darauf, dass es eine klare “ethnische Voreingenommenheit” kanadischer Arbeitgeber gebe, die beispielsweise Bewerbern aus Südasien zum Nachteil gereichten. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Befragungen von Immigranten selbst, deren Erfahrungen im Arbeitsmarkt auf ethnisch-kulturelle Eingangsbarrieren verweisen. Oftmals versteckten diese sich hinter dem Verweis auf fehlende Arbeitserfahrungen in Kanada und subtile Formen kulturellen Kapitals (soziales Verhalten, Kleidung, Körpersprache etc.) (siehe Bauder & Cameron 2002, Kazempiur 2004).

c. Fehlende Integrations- und Übergangshilfen in den Arbeitsmarkt insbesondere für Hochqualifizierte

Auf den ersten Blick scheint es paradox zu unterstellen, dass besonders hochqualifizierte Immigranten über den mangelnden Zugang zu adäquaten Formen staatlicher Unterstützung klagen. Dies spiegelt den Umstand wider, dass es dieser Gruppe in einer hochgradig auf Kommunikation und Wissen aufbauenden modernen Wirtschaft vorrangig an kulturellen

¹⁵ Einer Langzeitstudie von *Statistics Canada* zufolge haben 63% der in den USA geborenen und 68% der in Ozeanien geborenen Einwanderer (Australien, Neuseeland, etc.) eine Anstellung in dem Berufsfeld gefunden, in dem sie auch bereits vor der Migration arbeiteten. Das Gleiche kann aber nicht für Einwanderer aus Asien oder dem mittleren Osten gesagt werden, wo die Erfolgsquote nur bei 33% (bei 36% für Einwanderer aus Zentral- und Südamerika) liegt (siehe: <http://www.statcan.ca/english/freepub/89-611-XIE/labour.htm>)

Kompetenzen – den so genannten *soft skills* – mangelt, die über den erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt entscheiden. Zwar haben *settlement programs* zunehmend die Notwendigkeit erkannt, die Hochqualifizierten mit speziellem Sprach- und Verhaltenstraining kulturell auf die kanadische Arbeitswelt vorzubereiten, doch erweist sich diese Unterstützung als schwierig. Zum einen ist das Budget für die *settlement programs* seit Mitte der neunziger Jahre systematisch gekürzt worden, was den Organisationen vor Ort kaum den finanziellen Spielraum gibt, über die grundsätzlichen Serviceleistungen spezielle Programme für die Arbeitsmarktintegration von Hochqualifizierten anzubieten. Zum anderen erweist es sich, dass Erfahrungen in der Arbeitswelt wichtig sind. Da aus den oben genannten Gründen der Zugang zu Stellen sehr restriktiv gehandhabt wird oder zu schwer akzeptablen wirtschaftlichen Bedingungen möglich ist und Formen finanzieller Unterstützung für Fortbildungs- und Praktikumsprogramme kaum verfügbar sind, gelingt der Übergang in die bildungsangemessene Beschäftigung oftmals nicht.

Die Debatte kreist hier auch darum, ob die Faktoren, die dafür verantwortlich gemacht werden können, dass sich die Situation vor allem der nicht-europäischen Einwanderergruppen auf dem kanadischen Arbeitsmarkt beträchtlich verschlechtert hat, auf veränderte institutionelle Bedingungen und Praktiken des kanadischen Immigrationsregimes oder aber auf den strukturellen Wandel des Arbeitsmarktes selbst zurück zu führen sind. Als arbeitsmarktspezifische Faktoren werden etwa die Veränderung von Ansprüchen an Arbeitnehmer in wissensgesteuerten Gesellschaften, das höhere Bildungsniveau der einheimischen Bevölkerung oder die Inkompatibilität von Arbeitserfahrungen aus den Herkunftsländern ausgemacht (Reitz 2001). Sowohl die wirtschaftliche Krise in den neunziger Jahren sowie das wachsende Ausbildungsniveau der kanadischen Bevölkerung hätten dazu beigetragen, dass Bildungstitel von Immigranten nur mehr schwerer in entsprechende Positionen im Arbeitsmarkt übertragbar sind (Boyd 2002, Reitz 2003, Worsick 2004).

d. Rolle ethnisch-familiärer Netzwerke

Die ethnische Segregation auf dem Arbeitsmarkt kann sowohl eine wichtige Ressource und eine mittelfristige Strategie für den erfolgreichen Eintritt in die *mainstream economy* oder aber eine Kontextbedingung für soziale Exklusion und (Selbst-)Ausbeutung (Bauder 2003) sein. Die Debatte in Kanada hat sich darauf konzentriert, die Ursachen und Bedingungen für „gute“ und „schlechte“ Segregation (Peach 1996) mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten zu erfassen (Hierbert & Ley 2003): Soziale Netzwerke können den Akteuren

Ressourcen zur Verfügung stellen, mit denen sie ihre Chancen etwa bei der Integration in den Arbeitsmarkt optimieren können. Sie orientieren das Handeln der Einzelnen, insbesondere wenn die Integration in den Arbeitsmarkt kollektiv durchlaufen wird. Gruppenbildung kann aber auch zu einer Mobilitätsbarriere werden, wenn die Wissensvorräte und Stile spezifischer Netzwerke in der übrigen Gesellschaft nicht anerkannt sind und erfolgreiche Akteure in ihren Handlungsfreiheiten und Außenkontakten eingeschränkt werden (Portes & Sensenbrenner 1993). In Kanada findet sich diese ambivalente Rolle bestätigt, die ethnisch geprägte Netzwerke für die Arbeitsmarktintegration spielen.

4. Aktuelle politische Debatten und Initiativen

Die politischen Reaktionen auf die zurückgehende Effizienz des kanadischen Immigrationsmodells, Einwanderer schnell und mit gleichberechtigten Zugangschancen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, hat im Wesentlichen zu zwei Reaktionen geführt: Die eine unterstellt mit Blick auf die Folgen fortgesetzt hoher Einwanderungszahlen (die kanadische Regierung hat die Sollvorgaben noch einmal bis auf knapp 300.000 jährlich heraufgesetzt) auf verschiedene Bereiche der *Public Policy* (Arbeitsmarkt-, Sozial-, Wirtschafts-, Familienpolitik), dass die Immigrationspolitik nicht den eigenen Zielen gerecht werde. Ohne dass der breite politische Konsens zugunsten geplanter Einwanderung im Grundsatz angezweifelt wird, wird hinterfragt, inwiefern das System seinem Anspruch der volkswirtschaftlich gebotenen Rekrutierung von Migranten tatsächlich gerecht wird (Collacutt 2002; Macklin 2003, Stoffman 2002). Die Reform des Auswahlverfahrens im Jahr 2001 war eine Folge dieser Debatte.

Entscheidender dürfte jedoch wiegen, dass sich das gesamtwirtschaftliche Umfeld in einer Weise positiv verändert hat, die die reibungslosere Integration von Einwandern in den Arbeitsmarkt zu einem dringlichen Anliegen für die Politik macht. Noch unter der liberalen Regierung hat Ottawa im Jahr 2004 eine groß angelegte Initiative (mit einem Etat von 1.8 Milliarden Dollar) gestartet, die der Bewertung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungstiteln verbessern soll. Während die primäre Aufmerksamkeit dieser Initiative Ärzten, Krankenpflegern und Ingenieuren galt, war es so angelegt um zu einem

“pan-Canadian model for foreign credential recognition”¹⁶ zu gelangen. Ein Jahr später wurde eine Initiative in ähnlicher Größenordnung mit dem Ziel gestartet, das föderale *Credential Recognition Program* effizienter zu gestalten und die Arbeitsmarktintegration von international ausgebildeten Einwanderern zu verbessern.

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 setzte der neue konservative Premierminister Stephen Harper diese Politik weiter fort. Im Frühjahr 2006 kündigte seine Minderheitsregierung an, dass sie eine einheitliche *Foreign Credentials Recognition Agency* auf föderale Ebene schaffen will, die im Kern die 13 Verwaltungsgerichtbarkeiten, 15 Berufsverbände und über 400 mit der Bewertung von ausländischen Bildungstiteln befassten regulativen Institutionen in einem vereinfachten Verfahren zusammenführen soll.¹⁷ Darüber hinaus wurde angekündigt, dass zusätzliche 300 Millionen Dollar für *settlement programs* bereitgestellt und die Gebühren für den *Permanent Residence Status* um 50% gekürzt werden.

Diese Maßnahmen zeigen zweierlei: zum einen die parteienübergreifend konstatierte Dringlichkeit, die Integration von Einwanderern in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Selbst unter einer konservativen Regierung wird die Notwendigkeit unterstrichen, von staatlicher Seite in die gesellschaftliche Integration von Immigranten zu investieren, nicht zuletzt, um die positiven sozioökonomischen Effekte zu erzielen, der die kanadische Immigrationspolitik verpflichtet ist. Zum anderen zeigt der nunmehr konstatierte Reformbedarf, dass Praktiken der Rekrutierung und Integration von Einwanderern der steten Fortentwicklung bedürfen, um sich auf die sich schnell wandelnden Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Migrantenpopulation einstellen zu können. Ein weiteres Beispiel in dieser Hinsicht ist die verschärfte internationale Konkurrenz um gut ausgebildete Migranten. Deren gewachsene Mobilität und Wissen um national unterschiedliche Lebens- und Arbeitsbedingungen haben dazu beigetragen, dass die kanadische Immigrations- und Integrationspolitik auf die Gefahren eines *brain-drains* reagieren muss. Schätzungen von *Statistics Canada* zufolge verlässt ein Drittel der 25 bis 45 Jahre alten männlichen Einwanderer Kanada innerhalb von 20 Jahren wieder; die Hälfte derjenigen, die Kanada den Rücken kehrten, taten dies im ersten Jahr nach ihrer Ankunft.

¹⁶ Government of Canada. (2004). “News Release: Government of Canada announces funding for foreign credentials recognition.” Ottawa: Government of Canada. Available online: <http://www.news.gc.ca>.

¹⁷ Stephen Harper. (2006). “Prime Minister of Canada: Promoting opportunity for new Canadians.” Rede gehalten in Mississauga, Ontario (12.03.2006). Online: <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?category=2&id=1159>.

5. Abschließende Bemerkungen: Kanada als Modell für Deutschland?

Mit Blick auf verschiedene Aspekte der Gestaltung der Immigrations- und Integrationspolitik bietet sich Kanada, wenn nicht als Modell, so doch als maßgebliches Beispiel für europäische Gesellschaften an. Zunächst hat Kanada mit seiner Einwanderungspolitik vergleichsweise erfolgreiche Antworten auf die demographischen und sozialpolitischen Herausforderungen gefunden, denen sich moderne westliche Industrienationen gegenübergestellt sehen. Die volkswirtschaftlich und gesellschaftlich geplante Einwanderung ist zu einem konstitutiven Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden und trägt in nicht geringem Maße dazu bei, dass Kanada für den Wandel im 21. Jahrhundert besser gerüstet scheint als viele europäische Gesellschaften. Das Auswahlverfahren, mit dem der kanadische Staat die Mehrzahl seiner Immigranten aussucht, kann hierbei als erfolgreiches Modell gelten, Einwanderungsströme sozioökonomisch erfolgreich zu steuern, während es gleichzeitig Einwanderungswilligen eindeutige Kriterien und ein insgesamt faires Bewerbungsverfahren an die Hand gibt. Dieses Verfahren und seine positiven Folgen für die kanadische Gesellschaft haben nicht zuletzt dazu beigetragen, dass die Einwanderung auf hohem Niveau fortgesetzt und die mit ihr verbundenen sozialen Veränderungen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird, der sich – anders als in Europa – gegen jedwede ernstzunehmenden populistischen Vereinnahmung im öffentlichen Diskurs wie in der parteipolitischen Auseinandersetzung widersetzt. Mit Blick auf europäische Gesellschaften sei hier unterstrichen, dass dies das Resultat eines jahrzehntelangen, oftmals umstrittenen Lernprozesses ist, den die kanadische Gesellschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchlaufen hat.

Selbstverständlich sind einige Aspekte des kanadischen Immigrations- und Integrationsregimes nur schwer auf den europäischen oder deutschen Kontext übertragbar. Kanada hat in einer Radikalität den Weg in Richtung einer multikulturellen Gesellschaft eingeschlagen, die in Europa aufgrund verschiedener Umstände zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer vorstellbar erscheint (tief verwurzelte Vorstellung nationaler Identität, Gefahr einer populistischen, fremdenfeindlich inspirierten Gegenreaktion, etc.). Nichtsdestotrotz bietet sich der kanadische Fall an, um über die Vorzüge und die Schwierigkeiten eines Umstellens des Codes (post-)nationaler Vergemeinschaftung nachzudenken. In dieser Hinsicht mag Kanada eher als Beispiel für eine (republikanische) Gemeinschaftsbildung auf europäischer Ebene

dienen, bei der die Toleranz gegenüber und die öffentliche Anerkennung von ethnisch-kultureller Differenz ein wesentliches Merkmal ist.

Gleichzeitig zeigt der kanadische Fall, dass der Erfolg der Immigrations- und Integrationspolitik keineswegs selbstläufig, quasi als allein marktgeprägter Prozess funktioniert. Über die letzten Jahrzehnte hat der kanadische Staat immer wieder gestaltend in diesen Prozess eingegriffen, insbesondere um die erfolgreiche soziale und wirtschaftliche Integration der Immigranten sicherzustellen. Das kanadische Modell baut auf einem Management von Migrationsströmen auf, das auf verschiedenen administrativen Ebenen operiert und tief in der Zivilgesellschaft (auch institutionell) verankert ist. Auch in Bezug auf oftmals wenig spektakuläre und in ihren Wirkungen begrenzte Initiativen wie die Programme für die Arbeitsmarktintegration für Migranten lohnt der Blick über den Atlantik. Dabei gerät auch in den Blick, vor welcher großen Herausforderung sich das kanadische Immigrations- und Integrationsmodell gestellt sieht. Die Schwierigkeiten, die insbesondere hochqualifizierte Einwanderer bei dem Eintritt in den Arbeitsmarkt erfahren, drohen zu einem gesellschaftlichen und politischen Problem zu werden. Erst langsam reagiert die kanadische Regierung auf diese Herausforderung, nachdem sie fast ein Jahrzehnt weitgehend auf den Markt vertraute und den Staat teilweise aus seiner Verantwortung in diesem Bereich entließ. An dem Erfolg dieser Maßnahmen wird sich unter anderem entscheiden, ob Kanada nach wie vor eines der attraktivsten Ziele für Migranten aus aller Welt bleibt.

Literaturhinweise

- Abu-Laban, Y. (2001). *Selling Diversity. Immigration, Multiculturalism, Employment Equality, and Globalization*. Peterborough: Broadview Press.
- Abu-Laban, Y. & Nieguth, T. (2000). Reconsidering the Constitution, Ethnic Minorities, and Politics in Canada. *The Canadian Journal of Political Science*, 33 (3), 465-97.
- Akbari, A. H., 1999, Immigrant "quality" in Canada: More direct evidence of human capital content, 1956-1994. *International Migration Review*, Vol. 33, 156-175.
- Antecol, H., Cobb-Clark, D. & Trejo, S. (2003). Immigration Policy and the Skills of Immigrants in Australia, Canada, and the United States. In: *Journal of Human Resources*, Winter, Vol. 38, (1), S. 192-218.
- Aydemir, A. & Skuterud, M. (2005). "Explaining the deteriorating entry earnings of Canada's immigrant cohorts, 1966-2000," *Canadian Journal of Economics*, 38(2): 643.
- Basran, G., & Zong, L. (1998). Devaluation of foreign credentials as perceived by visible minority professional immigrants. *Canadian Ethnic Studies*, 30 (3), 6-18.
- Bauder, H. & Cameron, E. (2002). "Cultural Barriers to Labour Market Integration: Immigrants from South Asia and the former Yugoslavia," *RIIM Working Paper Series* 02(03): 1-30.
- Bélanger, A. & Malenfant, C. (2005). *Population Projections of Visible Minority Groups, Canada, Provinces and Regions 2001-2017*. Ottawa: Statistics Canada.
- Bissoondath, N. (1994). *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin.
- Borjas, G.J. (1990). *Friends or Strangers: the Impact of Immigrants on the U.S. Economy*. New York: Basic Books.

- Borjas, G. J. (1999). *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brouwer, A. (1999). *Immigrants Need Not Apply*. Caledon Institute of Social Policy.
- Boyd, M. (2000). "Matching Workers to Work: The Case of Asian Immigrant Engineers in Canada," *The Centre for Comparative Immigration Studies, Working Paper 14*: 1-23.
- Boyd, M. (2002). Educational Attainments of Immigrant Offspring: Success or Segmented Assimilation? *International Migration Review*. Vol. 36 no. 4, pp. 1037-60
- Castles, S., & Miller, M. (2003). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford.
- Cummins, J. (2003). Challenging the construction of difference as deficit: Where are identity, intellect, imagination, and power in the new regime of truth? In P. Trifonas (Ed.), *Pedagogies of Difference: Rethinking Education for Social Change* (41-60). New York: Routledge.
- Couton, P. (2002). Highly skilled immigrants: Recent trends and issues. *Canadian Journal of Policy Research*, 3 (2), 114-23.
- Ferrer, A. & Riddell, C. (2004). "Education, Credentials and Immigrant Earnings." Paper presented at the CERF Conference held in Ottawa: 1-35.
- Guo, S. & Andersson, P. (2005). Non/Recognition of Foreign Credentials for Immigrant Professionals in Canada and Sweden: A comparative Analysis. Prairie Centre of Excellence Working Paper Series, WP04-05.
- Hiebert, D. & Ley, D. (2003). Assimilation, cultural pluralism, and social exclusion among ethnocultural groups in Vancouver. *Urban Geography*, Vol. 24 (1), 16-44.
- Kazempiur, A. (2004). Social Capital of Immigrants in Canada, Metropolis: Prairie Centre of Excellence Working Paper Series, WP04-04.
- Kazempur, A. & Halli, S. (2000). The invisible barrier: Neighbourhood poverty and integration of immigrants in Canada. *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 1, 85-100.
- Knowles, V. (1997). *Strangers at our Gate: Immigrants and Immigrant Policy, 1540-1997*. Toronto: Dundurn Press.
- Krahn, H., Derwing, T., Mulder, M., & Wilkinson, L. (2000). Educated and underemployed: Refugee integration into the Canadian labour market. *Journal of International Migration and Integration*, 1 (1), 59-84.
- Kymlicka, W. (1998). *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Don Mills: Oxford University Press.
- Li, P.S. (2001). The market worth of immigrants' educational credentials. *Canadian Public Policy*, 27 (1), 23-38.
- Li, P. S. (2003). *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Macklin, A. (2003). Dancing Across Borders: 'Exotic Dancers,' Trafficking, and Canadian Immigration Policy. *International Migration Review*. Vol. 37 no. 2, 464-500
- Magsino, R., Long, J., & Théberge, G. (2000). Canadian Pluralism, the Charter, and Citizenship Education. *Canadian Ethnic Studies*, XXXII, No.1, 89-110.
- Mojab, S. (1999). De-skilling immigrant women. *Canadian Woman Studies*, 19 (3), 123-8.
- Peach, C. (1996). Good segregation, bad segregation. *Planning Perspectives*, Vol. 11, 379- 398. Vol. 31, 518-548.
- Pendakur, K., & Pendakur, R. (2002). "Colour my world: have earnings gaps for Canadian-born ethnic minorities changed over time?" *Canadian Public Policy* 28 (4), 489-512.
- Picot, G. 2004. "The Deteriorating Economic Welfare of Canadian Immigrants." *Canadian Journal of Urban Research*, 13(1), 25-46.
- Portes, A. & Sensenbrenner, J. (1993): Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action. In: *American Journal of Sociology* 98, no. 6, 1320-1350
- Portes, A. & Rumbaut, R.G. (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley and New York: U. of California Press and Russell Sage Foundation.
- Rauer, V. & Schmidtke, O. (2001), "Integration als Exklusion? Zum medialen und alltagspraktischen Umgang mit einem umstrittenen Konzept". *Berliner Journal für Soziologie*, 3, 277-296.
- Reitz, J. (1998). "Measuring Down: The Economic Performance of New Canadians is Declining. If We Want to Change that, We Need to Rethink Immigration Policy." In Charles Davies (ed.) *Post 2000: Business Wisdom for the Next Century*. (Toronto: Key Porter Books).

- Reitz, J. (2001). "Immigration Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research," *Journal of International Migration and Integration*, 2(3): 350
- Reitz, J. (Ed.). 2003. *Host Societies and the Reception of Immigrants*. San Diego: Centre for Comparative Immigration Research, University of California.
- Reitz, J. 2004. Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy. Pp. 97-133 in *Controlling Immigration: a Global Perspective*, 2nd Edition, edited by W. A. Cornelius, P. L. Martin, J.F. Hollifield, and T. Tsuda, Stanford CA: Stanford University Press.
- Reitz, J. (2005). "Tapping Immigrants' Skills," *IRPP Choices*, 11(1), 2-18.
- Reitz, J. & Zhang, Y. (2004). National and Urban Contexts for Integration of the Immigrant Second Generation in the United States and Canada, revision of paper presented at a conference on *The Next Generation: Immigrant Youth and Families in Comparative Perspective*, Harvard University, Radcliffe Institute for Advanced Study, October 29-30.
- Satzewich, V. (Ed.). (1992). *Racism and Inequality in Canada*. Toronto: Thompson.
- Stasiulis, D. & Jhappan, R. (1995). The Fractious Politics of a Settler-Society: Canada. In Stasiulis, D. & Davis, N. (Eds.), *Unsettling Settler Societies: Articulations of Gender, Race, Ethnicity and Class*. London: Sage.
- Wanner, R.A. (2001). Diagnosing and preventing "brain waste" in Canada's immigrant population: A synthesis of comments on Reitz. *Journal of International Migration and Integration*, 2 (3), 417-28.
- Watt, D. & Bloom, M. (2001). *Exploring the Learning Recognition Gap in Canada*. Ottawa, The Conference Board of Canada: 1-49.
- Whitaker, R. (1991). *Canadian Immigration Policy*. Ottawa: Canadian Historical Association.
- Worsick, C. (2004). Adaptation and inequality: children of immigrants in Canadian schools. *Canadian Journal of Economics*. Vol. 37 no. 1, pp. 53-77.