A KONRAD-ADENAUER-SIFTUNG PUBLICATION

Oliver Schmidtke

Kanadas Immigrations- und Integrationsregime

EIN MODELL
FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT?

MAI 2021

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Copyright © 2021 by Konrad-Adenauer-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf vervielfältigt, verbreitet oder in irgendeiner Form oder mit irgendwelchen Mitteln ohne die vorherige schriftliche Genehmigung des Herausgebers vervielfältigt oder übertragen werden, mit Ausnahme von kurzen Zitaten in kritischen Rezensionen und bestimmte andere nicht-kommerzielle Zwecke, die durch das Urheberrecht erlaubt sind.

ISBN 978-1-7774289-1-4

Konrad-Adenauer-Stiftung
Canada Office
Suite 303, 8 York Street
Ottawa, Ontario, Canada K1N 5S6

info.canada@kas.de

Der Autor

Oliver Schmidtke ist Professor für Politikwissenschaften und Neuere Geschichte an der University of Victoria (Kanada), wo er auch das Centre for Global Studies seit 2012 als Direktor leitet. Dr. Schmidtke erhielt seinen Doktortitel vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und war ein JF Kennedy Fellow an der Harvard University, ein Forschungsfellow an der Humboldt Universität Berlin, ein F. Braudel Senior Fellow am Europäischen Hochschulinstitut und ein Marie Curie Fellow an der Universität Hamburg. Seine Forschungsinteressen liegen in dem Bereich der Migration, Staatsbürgerschaft, Demokratie und des Nationalismus aus vergleichender, transatlantischer Perspektive. Oliver Schmidtke hat 15 Bücher und über hundert Zeitschriften- und Buchbeiträge veröffentlicht.

Auf einen Blick

- **Kanada hat vor etwa fünfzig** Jahren sein Migrationsregime radikal umgestaltet und dabei den Gedanken, Einwanderung in den Dienst des Schutzes der nationalen Identität zu stellen, durch den Fokus auf dessen volkswirtschaftlichen Nutzen ersetzt. Dieser Wandel hat dazu geführt, dass Kanada über die letzten Jahrzehnte eine große Zahl an hoch qualifizierten Migranten und Migrantinnen angeworben (aktuell jährlich etwa 1% der Bevölkerung) und diese relativ erfolgreich gesellschaftlich - etwa in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt - integriert hat.

- **Die für die moderne kanadische** Einwanderungspolitik ausschlaggebende Ausrichtung an sozioökonomischen Imperativen wurde an zentraler Stelle mit dem Gebot der Chancengleichheit verbunden. Die entsprechende Politik des Multikulturalismus hat die kanadische Gesellschaft nachhaltig geprägt: Der Multikulturalismus ist in seinem Kern eine politisch sanktionierte öffentliche Anerkennung kultureller Differenz und eine gesetzlich verbriefte Verpflichtung auf gleichberechtigte Teilhabe an den gesellschaftlichen Lebenschancen für Migranten und Minderheiten.

- **Trotz der Erfolge bei der** Rekrutierung und der sozialen Integration von Einwanderern und Einwandererinnen steht das kanadische Migrationsregime vor beträchtlichen Herausforderungen: Kanada sieht sich mit sinkenden Einkommen und wachsender Armut bei jüngsten Kohorten an Einwanderern und Einwandererinnen, drastisch wachsenden Zahlen an temporären Migranten und Migrantinnen sowie Problemen in der Bewältigung der globalen Flüchtlingskrise konfrontiert.

- **Obgleich die kanadischen Erfahrungen nicht** direkt übertragbar sind, kann Deutschland insbesondere mit Blick auf Kanadas an demographischen und volkswirtschaftlichen Erfordernissen orientierten Einwanderungspolitik lernen, mit der zentrale gesellschaftliche Herausforderungen der Gegenwart angegangen werden könnten. Des Weiteren lehrt der kanadische Kontext die Vorzüge eines gelassenen Umgangs mit kultureller Vielfalt, der diese eher als Bereicherung denn als Bedrohung für die eigene Gesellschaft wahrnehmen lässt.

Inhalt

3 Der Autor

5 Auf einen Blick

7 1 Das deutsche und kanadische Immigrationsregime in komparativer transatlantischer Perspektive: Jenseits von Vergleichbarkeit?

12 2 Wendepunkte in der Geschichte Kanadas als Einwanderungsgesellschaft – von der ‚white settler society' zur modernen, multikulturellen Migrationsgesellschaft

21 3 Die konstitutiven Elemente des kanadischen Migrationsregimes: soziale Integration und Multikulturalismus

38 4 Aktuelle Herausforderungen in der kanadischen Einwanderungsgesellschaft

57 5 Kanada als Vorbild für Deutschlands Immigrations- und Integrationspolitik im 21. Jahrhundert?

61 Referenzen

73 Endnoten

1

Das deutsche und kanadische Immigrationsregime in komparativer transatlantischer Perspektive: Jenseits von Vergleichbarkeit?

Kanada gilt weltweit als Vorbild für eine gelungene Einwanderungspolitik und ein multikulturelles Gesellschaftsmodell, das die Aufgabe des Umgangs mit kultureller Vielfalt bilderbuchmäßig meistert. Die Begeisterung für das ‚kanadische Modell' nimmt verschiedene Formen an: von einer Popularisierung des Einwanderungslandes Kanada in Fernsehserien hin zu Experten in Wissenschafts- oder Regierungskreisen, die Kanadas Praxis des Anwerbens und der gesellschaftlichen Integration von Migranten und Migrantinnen als beispielhaft wahrnehmen. Wenn darüber nachgedacht wird, welche Konturen ein modernes, den Anforderungen des 21. Jahrhunderts angemessenes und den wirtschaftlichen Interessen des Landes dienendes Einwanderungsgesetz annehmen könnte und sollte, so nimmt Kanada einen breiten Raum in der vergleichenden Diskussion von Policy Optionen ein.[1] Dieser positive Bezug auf das kanadische Modell zieht sich durch alle Parteien Deutschlands. Auch in der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) wird das kanadische Punktesystem weithin als richtungsweisend für eine Neuformulierung der deutschen Einwanderungspolitik empfunden.[2] Selbst in den USA hat der ehemalige Präsident Trump das kanadische Punktesystem als Vorbild für eine sinnvolle Rekrutierung von qualifizierten Migranten beschrieben.[3]

Eine kritische Bestandsaufnahme dessen, was das kanadische Modell insbesondere für den europäischen oder deutschen Kontext zu bieten hätte, steht vor zwei Herausforderungen, die die Gestaltung dieser

Studie maßgeblich geleitet haben: Zum einen verleitet die Distanz zur Realität Kanadas über den Atlantik hinweg zu einer häufig allzu vereinfachenden Idealisierung des Landes als Einwanderernation. Kanada kann so leicht zur Projektionsfläche für eine Migrationspolitik werden, aus deren Blickfeld die fortwährenden Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten, mit denen sich eine solche Politik konfrontiert sah und sieht, gebannt werden. Des Weiteren unterschlägt ein solch idealisierender Blick, dass das kanadische Migrationsregime weniger ein einmal festgeschriebenes Modell ist, sondern eine Praxis beschreibt, die sich über die vergangenen Jahrzehnte fortlaufend verändert und dabei zahlreiche Herausforderungen bewältigt hat. Gerade die Fixierung auf das Punktesystem unterschlägt, welch grundlegender und vielgestaltiger Wandel sich in der Rekrutierung und Integration von Einwanderern und Einwandererinnen in Kanada beobachten lässt.

Die Distanz zur Realität Kanadas über den Atlantik hinweg verleitet zu einer häufig allzu vereinfachenden Idealisierung des Landes als Einwanderernation.

Der zweite Punkt bezieht sich auf den Umstand, dass das kanadische ‚Modell' durch eine Vielzahl von Politikfeldern und zivilgesellschaftlichen Praktiken geformt wird, die weit über den Modus der Rekrutierung von Migranten und Migrantinnen durch das Punktesystem hinausreichen. Daher wird der Begriff des kanadischen Migrationsregimes[4] hier bewusst als analytischer Rahmen verwandt, um die Komplexität des Ansatzes zu erfassen, mit dem sich Staat und Gesellschaft der Aufgabe zuwenden, Migranten zu rekrutieren und diese in das soziale Gefüge des Landes zu integrieren. Diese Studie bemüht sich daher zentral darum, die verschiedenen Facetten des kanadischen Migrationsregimes nachzuzeichnen und darzustellen, wie Einwanderung in diesem Land als gesamtgesellschaftliche, eine Vielzahl von Politikfeldern umfassende Gestaltungsaufgabe wahrgenommen wird.

Kanada als multikulturelle Gesellschaft par excellence (?)

Unabhängig von der zum Teil wenig hilfreichen Vereinfachung in der öffentlichen Wahrnehmung gibt es gute Gründe dafür, warum Kanada regelmäßig als ein Paradebeispiel für ein modernes und weltoffenes Einwanderungsregime herangezogen wird: Es besteht ein parteiübergreifender Konsens, dass Immigration wirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvoll und ein grundlegender Bestandteil des modernen Kanadas geworden ist. Behutsame Grundsatzentscheidungen seit den späten sechziger Jahren (langfristig geplante Einwanderung auf hohem Niveau, eine umfassende Integrationspolitik und der Multikulturalismus) haben in der kanadischen Öffentlichkeit eine vergleichsweise hohe Akzeptanz für Einwanderung und der damit einhergehenden kulturellen Vielfalt geschaffen: die Unterstützung für Immigration liegt relativ stabil über 60% und verändert sich auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, negativer Berichterstattung über Migranten und Migrantinnen oder terroristischer Anschläge kaum.[5] Die Überzeugung, dass Einwanderung vorteilhaft für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes ist, und dass der Multikulturalismus zum konstitutiven Teil der nationalen Identität gehört, ist ein sowohl von der Zivilgesellschaft als auch der politischen Elite des Landes weitgehend getragener Konsens geworden. Die breite Mehrheit der Bevölkerung fühlt sich dem Multikulturalismus grundsätzlich verpflichtet und sieht diesen als zentral für die Rolle, die Kanada in der Weltgemeinschaft einnimmt.[6]

Die Vorbildfunktion Kanadas als weltoffene multikulturelle Einwanderungsgesellschaft speist sich auch aus der Tatsache, dass Migranten und Migrantinnen das Bild der kanadischen Gesellschaft stark prägen: Kanada ist das Land mit einer der höchsten pro-Kopf Zuwanderungen weltweit; einer von fünf Einwohner und Einwohnerinnen Kanadas ist im Ausland geboren (nach *United Nations* Angaben aus dem Jahr 2019 beträgt der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in Kanada 21.5% und in Deutschland 15.7%)[7]. Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008/09 hat Kanada an seiner langfristigen Planung für Einwanderung festgehalten. Über das letzte Jahrzehnt hinweg hat Kanada etwa 1% seiner Gesamtbevölkerung an Migranten und

Migrantinnen aufgenommen (ungefähr 300.000 pro Jahr). Zuletzt hat die Regierung unter Premierminister Trudeau bekannt gegeben, dass sie über die kommenden drei Jahre plant, 1,2 Millionen Einwanderer und Einwandererinnen nach Kanada zu bringen (mit einer jährlichen Rate von über 400.000 neuen *permanent residents*).[8]

In diesem Zusammenhang ist es aufschlussreich sich zu vergegenwärtigen, dass es um die 70% der Neuankömmlinge in die großen Städte des Landes zieht (Toronto, Vancouver and Montreal). Die dadurch ausgelösten demographischen Veränderungen haben insbesondere Kanadas urbane Metropolen grundlegend gewandelt: Kanadas Großstädte sind durch ein Phänomen gekennzeichnet, das Vertovec[9] super diversity genannt hat. In Toronto stellen die sogenannten visible minorities (sichtbare Minderheiten) mittlerweile die Mehrheit der Bevölkerung. Der in Toronto zu beobachtende Wandel ist von elementarer Signifikanz: Noch im Jahr 1960 gehörten nur 2% der Bevölkerung einer sichtbar „nichtweißen" Gruppe in einer Stadt an, die heute zu dem Sinnbild einer globalen und multikulturellen Metropole geworden ist. Der Anstieg an kultureller Diversität hat das Bild der kanadischen Nation und der politischen Gemeinschaft, zu der die Bürger und Bürgerinnen sich zugehörig fühlen, radikal verändert.[10]

Kanadas Großstädte sind durch ein Phänomen gekennzeichnet, das "super diversity" genannt wird.

Die vorliegende Studie zeichnet diesen Wandel hin zu einer modernen Einwanderungsgesellschaft nach. In einem ersten Schritt wird im nachfolgenden Abschnitt auf die tiefgreifende Wende eingegangen, die das kanadische Migrations- und Integrationsregime vor etwa fünf Jahrzehnten vollzogen hat. Die grundlegende Annahme ist hierbei, dass Kanada Ende der sechziger Jahre vor demographischen, sozialen und politischen Herausforderungen stand, die mit denen Deutschlands heute zumindest in wichtigen Bereichen vergleichbar sind.[11] Im zweiten Abschnitt wendet sich die Studie zentralen Dimensionen dieses tiefgreifenden Wandels zu und beschreibt, wie nachhaltig Einwanderung Politik und Gesellschaft verändert hat.

Hier geht es vorrangig um die Errungenschaften des kanadischen Migrationsregimes während der letzten Jahrzehnte und Gründe für den fortwährenden Vorbildcharakter Kanadas im Hinblick auf die Anwerbung und Integration von Migranten und Migrantinnen. Im dritten Teil werden die aktuellen Schwierigkeiten und Herausforderungen Kanadas näher in den Blick genommen. In den abschließenden Betrachtungen wird beleuchtet, was Deutschland aus Kanadas Erfahrungen im gesellschaftlichen und politischen Umgang mit dem Thema der Einwanderung lernen könnte.

2

Wendepunkte in der Geschichte Kanadas als Einwanderungsgesellschaft – von der ‚*white settler society*' zur modernen, multikulturellen Migrationsgesellschaft

Der generalisierende Vergleich zweier nationaler Kontexte ist stets problematisch. Dies gilt umso mehr, als Kanada die geschichtlichen Charakteristika einer klassischen Einwanderungsnation aufzeigt, während Deutschland stark durch die nationalstaatliche Tradition Europas geprägt ist. Gleichzeitig ist der Verweis darauf, dass die gesellschaftlich fest verankerte und politisch sanktionierte Akzeptanz der Einwanderung schlicht durch die Natur einer klassischen Einwanderungsgesellschaft zu erklären sei, im kanadischen Fall wenig überzeugend. Bis in die sechziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts war die Migrationspolitik Kanadas – ganz in europäischer Tradition - von der Idee des nation building, d.h. der Schaffung und des Schutzes einer nationalen Gemeinschaft und ihrer ethnisch-kulturellen Grundlage, geprägt.'[12]

Mit der Einwanderungspolitik sollte die (post-) koloniale Identität Kanadas als *white settler society* gestärkt werden.[13] Einwanderer und Einwandererinnen wurden fast ausschließlich aus Europa, wenn möglich aus Großbritannien oder Frankreich, aus sogenannten ‚bevorzugten Herkunftsländern' angeworben. Die zum Teil offen rassistisch begründete Zurückweisung nicht-europäischer Migranten und Migrantinnen bestimmte zentral eine an Maßstäben der ethnisch-kulturellen Identität orientierte Einwanderungspolitik.[14] Bis weit in das 20. Jahrhundert hinein hat das Bild einer Siedlergesellschaft mit starken europäischen

Wurzeln das Selbstbildnis und die Migrationspolitik des Landes geprägt. Nicht zuletzt die Angst vor den imperialen Ambitionen seines südlichen Nachbarn brachte Kanada dazu, seine ethnisch-kulturelle Zusammensetzung und Identität als ehemalige englische (und französische) Kolonie zu bewahren. Dieser Entwurf einer modernen nationalen Gemeinschaft schloss ausdrücklich diskriminierende, wenn nicht gar offen rassistische Praktiken mit ein, die sich gegen diejenigen richteten, die als nicht legitime Mitglieder der dominanten kulturellen Gruppe angesehen wurden.[15]

Abbildung 1: *Chinese Head Tax Certificate*
(Quelle: Government of Canada Archive)

Die Ideen ‚rassischer Reinheit' und der dem (angelsächsischen) Europa zugeschriebenen zivilisatorischen Überlegenheit hatten entscheidenden Anteil im englisch-kanadischen Projekt des *nation-buildings*.[16] Ein eindrucksvolles Zeugnis dieser frühen Einwanderungspolitik Kanadas war der sogenannte *Chinese Head Tax and Exclusion Act* von 1885, der bis zum Jahr 1923 in Kraft war. Dieses Gesetz war darauf ausgelegt, chinesischen Arbeitern und Arbeiterinnen die permanente Ansiedlung in Kanada praktisch unmöglich zu machen. Obgleich chinesische Migranten insbesondere beim Bau der Eisenbahn unverzichtbare Arbeitskräfte waren, wurden sie verpflichtet, hohe Steuern für ihre Einwanderung nach Kanada und für nachkommende Familienangehörige zu zahlen. Kanada hat sich mittlerweile für diese diskriminierende Praxis offiziell entschuldigt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das explizit xenophobe Element der kanadischen Einwanderungspolitik abgemildert und teilweise durch eine aggressive antikommunistische Rhetorik gegenüber Bewerbern und Bewerberinnen aus Zentral- und Osteuropa ersetzt. Die Idee einer weißen, europäisch geprägten Siedlergesellschaft blieb jedoch das Leitbild für die kanadische Einwanderungs- und Siedlungspolitik bis weit in das zwanzigste Jahrhundert hinein. 1947 umriss der dama-

lige Premierminister Mackenzie King die Einwanderungspolitik im Parlament und unterstrich hierbei, dass Kanada "perfectly within her rights" sei, "in selecting the persons whom we regard as desirable future citizens. Large-scale immigration from the orient would change the fundamental composition of the Canadian population"[17]. So blieb die Auswahl von Migranten und Migrantinnen in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten an den Kriterien von "race, ethnicity, nationality and colour," ausgerichtet, womit die Rekrutierung ausdrücklich gegen Einwanderer und Einwandererinnen diskriminierte, die Minderheiten angehörten.[18] Tatsächlich hielt die kanadische Regierung lange an der Politik fest, den Zuzug von Migranten und Migrantinnen aus Asien und Afrika (und anderen "non-traditional source" Regionen[19]) kategorisch zu begrenzen.

Mitte der sechziger Jahre brach Kanada radikal mit dieser Tradition. Die Auswahl und Integration von Migranten und Migrantinnen wurde grundlegend neu an pragmatischen, volkswirtschaftlich begründeten Kriterien ausgerichtet. Mit der Einführung des Punktesystems im Oktober 1967 stellte Kanada sein Einwanderungssystem auf eine gänzlich neue rechtliche Grundlage und Rationalität. An die Stelle des Zieles, die ethnisch-kulturelle Homogenität des kanadischen Nationalstaates zu schützen, trat das Prinzip, die Auswahl von Einwanderern und Einwandererinnen an herkunftsunabhängige Kriterien zu knüpfen. Die Neuorientierung der Rekrutierungspraxis zeigt einen Paradigmenwandel in der kanadischen Migrationspolitik: Das Anwerben von Migranten und Migrantinnen wurde in seiner Rationalität von Identitätsbelangen entkoppelt und auf dessen unterstellten volkswirtschaftlichen Nutzen umgestellt. Aus dieser funktionalen Perspektive kann die Einführung des Punktesystems und die herkunftsunabhängige Rekrutierung von gut ausgebildeten Einwanderern und Einwandererinnen an eine zuvorderst wirtschaftliche Notwenigkeit (Arbeitsmarkt, erhöhte Qualifikationsanforderungen in der Ökonomie, usw.) gebunden werden. Utilitaristische Erwägungen sollten fortan die staatlich-administrative Handlungspraxis in diesem Politikfeld leiten und gleichzeitig zur gesellschaftlichen Legitimationsgrundlage für den stetigen Zuzug von Migranten und Migrantinnen werden.[20]

Das Punktesystem rekrutiert die sogenannten *economic immigrants* auf der Grundlage von deren Ausbildung, sprachlichen Fähigkeiten (Beherrschung des Englischen oder Französischen), Arbeitserfahrung, Alter, bestehendem Arbeitsangebot und der allgemeinen ‚Anpassungsfähigkeit' an das Leben in Kanada. Dieses Auswahlsystem verdrängte Kriterien der Herkunft und ethnischen Zugehörigkeit gänzlich. Während das Punktesystem besonders in den siebziger Jahren mehrfach reformiert wurde, behielt es die Qualifikation und berufliche Erfahrung der Bewerber und Bewerberinnen als wesentliche Auswahlkriterien bei.[21] Im Jahr 2001 wurde der *Immigration and Refugee Protection Act* eingeführt, mit dem größerer Wert auf flexible, übertragbare Fertigkeiten und Qualifikationen gelegt sowie versucht wurde, Bildungstitel und Arbeitserfahrung angemessener zu bewerten. Dieses Gesetz unterstreicht die grundlegende Logik des Punktesystems: Kanada sei auf den Zuzug von hochqualifizierten Migranten und Migrantinnen angewiesen, um in der globalen Wissensökonomie bestehen zu können (zu den Herausforderungen des aktuellen Punktesystems unten mehr).

Die grundlegende Logik des Punktesystems: Kanada ist auf den Zuzug von hochqualifizierten Migranten angewiesen, um in der globalen Wissensökonomie bestehen zu können.

Zwei Faktoren können für diesen grundlegenden Wandel ausgemacht werden: Zum einen geriet in den Nachkriegsjahrzehnten das Ziel, die erstrebte wirtschaftliche Expansion durch eine gesteigerte Einwanderung voranzutreiben, in Konflikt mit der Fixierung auf wenige bevorzugte Herkunftsländer. Anfang der sechziger Jahre führte die schnell wachsende Wirtschaft zu einem enormen Arbeitskräftemangel, doch nur wenige Menschen in Großbritannien und Westeuropa wollten zu diesem Zeitpunkt nach Kanada emigrieren. 1961 gab es eine als politisch alarmierend eingestufte erhebliche Abwanderung der kanadischen Bevölkerung (insbesondere in die Vereinigten Staaten). Die Ziele der wirtschaftlichen Expansion and Wettbewerbsfähigkeit des Landes wurden fortan an das Anwerben von gut ausgebildeten Migranten und Migrantinnen aus aller Welt geknüpft. In den sechziger

Jahren erlebte Kanada einen nachhaltigen Modernisierungsschub; das Land erfand sich selbst als innovative, weltoffene und kulturell global ausgerichtete Gesellschaft. Einwanderung und der Multikulturalismus als öffentliche Anerkennung von kultureller Vielfalt spielten eine zentrale Rolle in diesem neuen nationalen Selbstbildnis.[22]

Zum zweiten verhalfen veränderte, normative Erwartungen in der internationalen Gemeinschaft (liberale Normen des Antirassismus und der Menschenrechte) Kanadas neuem Migrationsregime zur Durchsetzung. So argumentiert etwa Triadafilopoulos[23], dass es der immer dringlichere Widerspruch zwischen dem universalistischen, von Menschenrechten geprägten Selbstverständnis liberaler Demokratien auf der einen Seite und der exkludierenden Praxis von Kanadas Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftspolitik auf der anderen Seite gewesen sei, der den politischen Wandel herbeiführte. In diesen Jahren wuchs der Druck innerhalb des Landes (Intellektuelle, Gewerkschaften, Kirchen, Immigrantenvereinigungen) und durch die internationale Gemeinschaft, die diskriminierende Auswahl der Einwanderer und Einwandererinnen und die mangelnde soziale Integration, insbesondere von Kanadas nichteuropäischen Einwanderern und Einwandererinnen, zu beenden.[24] Die damalige Debatte um die Umgestaltung der Einwanderungspolitik fügt sich auch in die kontroverse Auseinandersetzung ein, wie sich Kanada als post-koloniale Gesellschaft neu erfinden wollte. Im Kern beförderten der sozio-ökonomische Innovationsdruck und der an Gerechtigkeit orientierte normative Erwartungshorizont der späten sechziger Jahre den noch im weiteren zu beschreibenden Paradigmenwechsel des kanadischen Migrationsregimes.

Die Beweggründe für die radikale Neugestaltung der kanadischen Einwanderungspolitik Ende der sechziger Jahre spiegeln sich auch in dessen weiterer rechtlich-politischen Entwicklung wider. Die folgende Stellungnahme aus dem aktuellen jährlichen Bericht zur Immigration für das kanadische Parlament verleiht einen Eindruck davon, welche Abwägungen von demographischen, sozioökonomischen Interessen und humanitären Verpflichtungen bei der Auswahl und Aufnahme von Migranten und Migrantinnen Gewicht haben:

> Canada has long benefited from immigration and continues to welcome newcomers for economic, social and humanitarian reasons. While immigration to Canada benefits the country by filling in gaps in the labour market and boosting many sectors of the economy, our immigration system also fosters the reunification of families and provides protection to those at risk, including through the resettlement of refugees from outside Canada. In addition, our immigration system helps maintain the size of the working age population at a time when Canada's overall population is aging and the need for skilled talent is increasing. Immigration works to counter these challenges, while enriching the social fabric of Canada.[25]

Die Begründungen, durch die ein Aufenthaltstitel als *permanent residents* (Einwanderer und Einwandererinnen mit unbeschränkter Aufenthaltsgenehmigung) erlangt werden kann, reflektieren die angestrebte Balance zwischen volkswirtschaftlichen Interessen und humanitären Verpflichtungen. Die anerkannten Gründe zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung sind trotz fortwährender Reformen des Einwanderungsgesetzes über die vergangenen Jahrzehnte relativ stabil geblieben (mit der Einführung des *Immigration Act* 1978 wurden Flüchtlingspolitik und Familienzusammenführung von Einwanderern und Einwandererinnen neu geregelt). Der *Immigration Act* aus dem Jahr 1978 wurde im Jahr 2002 vom Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) abgelöst, der seitdem alle Arten von Einwanderung in einem einzigen Gesetz zusammenfasst. Seither basiert die kanadische Einwanderungspolitik auf drei Säulen[26]: *Economic Immigrants* (ökonomische Einwanderung), *Family Immigrants* (Familienzusammenführung), und *Refugees/Protected Persons* (Flüchtlinge). Wie aus der oben stehenden Abbildung[27] hervorgeht, machen die *economic immigrants* heute etwa

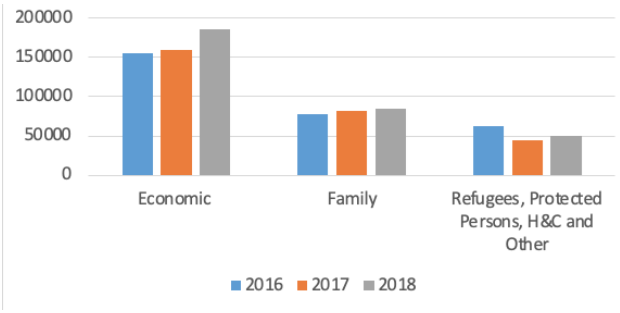

Abbildung 2: Kanadas Aufnahme von Permanent Residents nach Kategorien der Einwanderung (2016-18)
(Quelle: Statistics Canada)

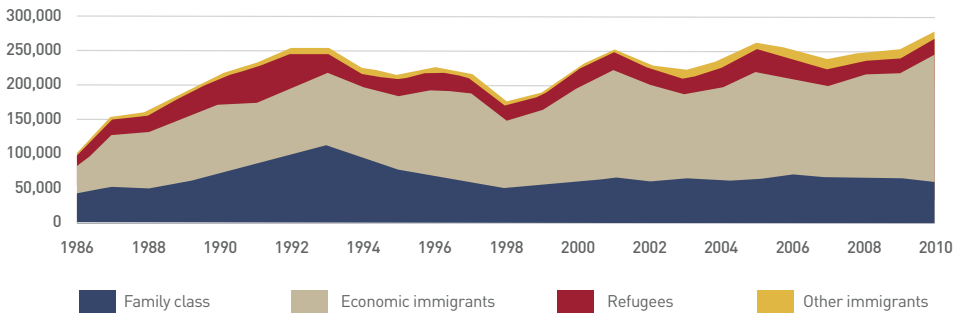

Abbildung 3: Bewilligte *permanent residents* nach Aufenthaltstitel, Kanada 1985 bis 2009
(Quelle: Citizenship and Immigration Canada: http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2010/permanent/01.asp)

60% der gesamten Einwanderung Kanadas aus.[28] Die untenstehende Abbildung zeigt, den kontinuierlichen Anstieg des Anteils von nach volkwirtschaftlichen Kriterien ausgewählten Migranten und Migrantinnen seit Mitte der achtziger Jahre.

Diese grundsätzliche Umstellung des kanadischen Migrationsregimes hat zu weitreichenden demographischen, sozialen und politischen Veränderungen geführt, die wiederum ihre eigenen Effekte erzeugten.[29] Die Verschiebung bei den wichtigsten Herkunftsländern von Einwanderern und Einwandererinnen hat die Zusammensetzung der im Ausland geborenen, kanadischen Bevölkerung radikal verändert. Bei der ersten Volkszählung nach der Gründung Kanadas im Jahr 1871 stammte die im Ausland geborene Bevölkerung hauptsächlich aus Großbritannien (84%). Im Jahr 2016 wurde fast die Hälfte (48%) der Bevölkerung

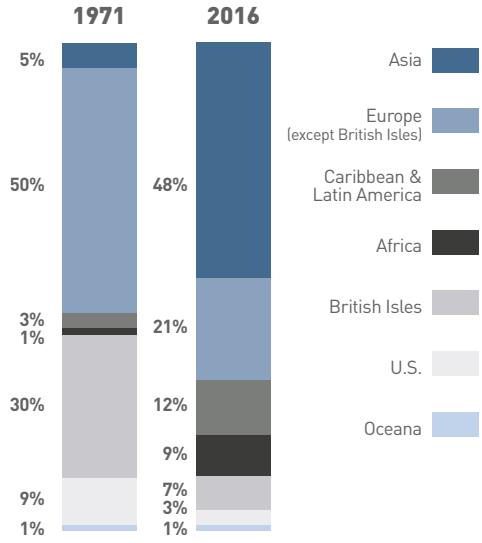

Abbildung 4: Im Ausland geborene Bevölkerung in Kanada nach Herkunftsland und region
(Quelle: Statistics Canada)

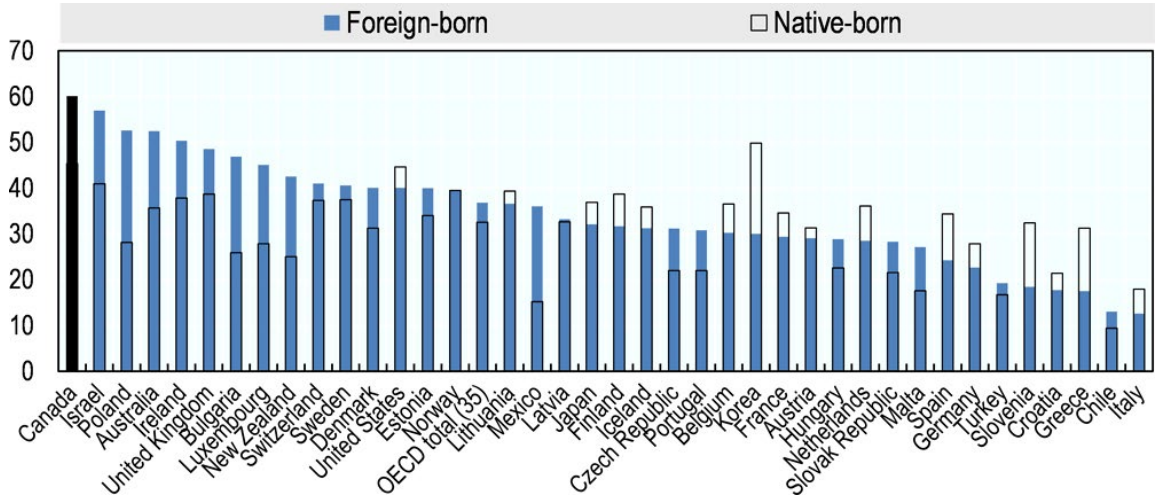

Abbildung 5: : Prozent an tertiär ausgebildeten im Land und im Ausland Geborenen (2017)
(Quelle: OECD/EU 2018)

mit Migrationsbiographie in Asien (einschließlich des Nahen Ostens) geboren, während ein geringerer Anteil (28%) aus Europa stammte (siehe die nebenstehende Graphik von *Statistics Canada)*. Die drei häufigsten Länder, aus denen Einwanderer und Einwandererinnen aktuell nach Kanada kommen, sind Indien, Pakistan und China.

Die Selektion von Einwanderern und Einwandererinnen primär auf der Grundlage ihrer Qualifikationen hat zu einer Verschiebung der zentralen sozialen Charakteristika geführt, die diese Gruppe auszeichnen: Verglichen mit den im Land selbst Geborenen verfügen Migranten und Migrantinnen in Kanada über ein relativ hohes Bildungsniveau. Die Unterschiede zu Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern sind in dieser Hinsicht auffallend. Laut einer Studie von Jack Jedwab hatten 54,2 Prozent der Einwanderer und Einwanderinnen, die zwischen 2011 und 2016, im produktivsten Arbeitsalter zwischen 35 und 44 Jahren eintrafen, mindestens einen Bachelor-Abschluss (gegenüber 30,5 Prozent in den 1990ern).[30] Zum Vergleich: Nur 27,9 Prozent der in Kanada geborenen Bevölkerung haben das gleiche Bil-

dungsniveau. Damit belegt Kanada beim Qualifikationsniveau seiner Einwanderer und Einwandererinnen einen globalen Spitzenplatz.

Wie im Folgenden detaillierter beschrieben wird, haben diese demographischen und sozialen Verschiebungen erhebliche Effekte auf die öffentliche Wahrnehmung und die politische Gestaltung von Migration. Das neue Legitimationsnarrativ für Einwanderung auf fortgesetzt hohem Niveau fand zunehmend seine Entsprechung in einer sich schnell wandelnden gesellschaftlichen Realität: Mit der Einführung des Punktesystems in 1967 wird Immigration in der dominanten öffentlichen Wahrnehmung vorrangig mit gut ausgebildeten Neuankömmlingen aus aller Welt assoziiert.

3

Die konstitutiven Elemente des kanadischen Migrationsregimes: soziale Integration und Multikulturalismus

Der Paradigmenwechsel in der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik fand in einer geschichtlichen Epoche statt, in der das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft neugestaltet wurde. Die Grundzüge der heutigen Migrationspolitik stehen in enger Verbindung mit den umfassenden Sozialreformen dieser Ära. Die am volkswirtschaftlichen Nutzenkalkül ausgerichtete Rekrutierung von Einwanderern und Einwandererinnen wurde um eine sich am Maßstab einer toleranten und fairen Eingliederung der Neuankömmlinge in die kanadische Gesellschaft orientierte Integrationspolitik ergänzt. Die für die Einwanderungspolitik ausschlaggebende Ausrichtung an sozioökonomischen Imperativen wurde an zentraler Stelle mit dem Gebot der Chancengleichheit verbunden.[31] Wie unten weiter ausgeführt wird, ist die politische Kultur des Landes stark durch den Multikulturalismus geprägt, der im Kern, neben der öffentlichen Anerkennung kultureller Differenz, eben auch eine gesetzlich verbriefte Verpflichtung auf gleichberechtigte Teilhabe an den Lebenschancen der kanadischen Gesellschaft befürwortet.[32] So kann es nicht überraschen, dass unter den großen Einwanderungsländern Kanada und die USA die umfassendsten Programme haben, die die Integration von Migranten und Migrantinnen unterstützen und rassistisch motivierte Diskriminierung bekämpfen.

In diesem zweiten Abschnitt liegt das Augenmerk auf den verschiedenen Facetten des kanadischen Migrationsregimes. Insbesondere aus

der europäischen Perspektive wird die Gestaltung von Migration häufig auf die Frage des erfolgreichen Anwerbens hochqualifizierter Migranten und Migrantinnen reduziert. Der kanadische Fall zeigt jedoch, wie eng die Praxis der zielorientierten Rekrutierung von Einwanderern und Einwandererinnen an deren erfolgreiche gesellschaftliche Inklusion gekoppelt ist. Hierbei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die erfolgreiche Integration von Migranten sich in komplexen und langfristigen Prozessen vollzieht. Während europäische Staaten zuweilen Teile der kanadischen Anwerbepraxis kopieren, sind sie in der Regel weit davon entfernt, umfassende Integrationsprogramme in Betracht zu ziehen, wie der kanadische Staat sie über die letzten Jahrzehnte hervorgebracht hat. So ist in Kanada Einwanderung zu einer Querschnittsaufgabe staatlichen Handelns geworden, die sich durch fast alle Ministerien zieht (von der Wirtschaftspolitik zu Bereichen der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik). Im Vergleich hierzu gewinnt das Thema der Einwanderung erst langsam an Bedeutung für relevante Ministerien in Europa.[33]

3.1. Integration als gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe

Es liegt in der Logik des Punktesystems und dessen am volkswirtschaftlichen Nutzenkalkül orientierten Rationalität, dass die Eingliederung von Neuankömmlingen in den Arbeitsmarkt und die kanadische Gesellschaft möglichst reibungslos vonstattengeht. So überrascht es nicht, dass Kanada bei vergleichenden Studien zu Fragen der Integration von Einwanderern und Einwandererinnen relativ gut abschneidet: Im *Migrant Integration Policy Index*, der 148 Indikatoren und langfristige Prozesse der gesellschaftlichen Integration von Migranten und Migrantinnen in vergleichender Perspektive untersucht, nimmt Kanada zum Beispiel einen Spitzenplatz ein.[34] Eine Studie der OECD, die Indikatoren für eine erfolgreiche Integration von Migranten und Migrantinnen vergleicht, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis und unterstreicht Kanadas relativen Erfolg, diese gesellschaftlichen Eingliederungsprozesse effektiv zu gestalten.[35]

Ein wichtiges Element dieser Politik sind die sogenannten *settlement programs*, die vor allem staatliche Förderprogramme in den Bereichen

des Arbeitsmarktes und der umfassenden Sprachvermittlung beinhalten (dazu gehören auch Programme des *Equity Employments*, mit denen Formen der Benachteiligung von Migrantengruppen im Arbeitsmarkt bekämpft werden sollen). Die Programme, die insbesondere für neue *permanet residents* vielgestaltig sind und Unterstützung für alle Lebensbereiche anbieten, werden vorrangig auf kommunaler Ebene entwickelt und von lokalen zivilgesellschaftliche Organisationen, den sogenannten *communty service providers*, angeboten. Das Budget für diese *settlement programs* bewegt sich gegenwärtig auf einem jährlichen Niveau von mehreren hundert Millionen Dollar. Im Jahr 2018 näherten sich die Mittel, die die bundesstaatliche Regierung für entsprechende Integrationsmaßnahmen zur Verfügung stellte, der Marke von einer Milliarde Dollar an.[36]

Soziale Integration von Migranten und Migrantinnen: Der Arbeitsmarkt und das Bildungssystem

Das Versprechen der kanadischen Einwanderungsgesellschaft zielt zentral darauf ab, den Migranten und Migrantinnen einen gleichberechtigten Zugang zu Lebenschancen zu ermöglichen. Ein wesentlicher Bestandteil des kanadischen Integrationsmodells ist, dass den Einwanderern und Einwandererinnen eine schnelle und gerechte Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Bildungseinrichtungen ermöglicht wird. Kanada kann anhand der umfassenden Datenlage (der Migrationsstatus wird in statistischen Erhebungen regelmäßig erfasst) nachweisen, dass Einwanderer und Einwandererinnen ähnliche Ergebnisse bezüglich ihrer beruflichen und schulischen Leistungen im Vergleich zur im Land geborenen Bevölkerung erbringen. Besonders aus einer generationenübergreifenden Perspektive betrachtet, ist es Kanada gelungen, schwerwiegende strukturelle Nachteile, denen viele Einwandergemeinden im europäischen Zusammenhang ausgesetzt sind, weitgehend zu vermeiden.

Zentrale Indikatoren für den Erfolg der Integrationspolitik können in dem Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem ausgemacht werden. Eine Vielzahl an Maßnahmen, vor allem durch die *settlement services*, haben entscheidend dazu beigetragen,

dass Einwanderer und Einwandererinnen sich relativ bruchlos in den Arbeitsmarkt einfügen und bereits in der ersten Generation zum Einkommensniveau der in Kanada Geborenen aufschließen, sowie oftmals höhere Abschlüsse im Bildungssystem als die einheimische Bevölkerung erzielen.[37] Im kanadischen Arbeitsmarkt ergeben sich dennoch die für die Migrationserfahrung typischen Übergangsprobleme, wie etwa die Nichtanerkennung von Bildungstiteln und Berufserfahrungen oder das Fehlen von sozialen Netzwerken und soft skills. Während der vergangenen Jahrzehnte ist jedoch festzustellen, dass der Arbeitsmarkt durch eine Form der sozialen Mobilität charakterisiert ist, die es Einwanderern und Einwandererinnen erlaubt, sich über einen längeren Zeitraum den Beschäftigungsgraden und dem Einkommensniveau der im Land Geborenen anzunähern. Die Gehaltsentwicklung im Arbeitsmarkt ist hierzu ein wichtiger Indikator, der zeigt (siehe hierzu auch die nachfolgende Abbildung), dass sich Migranten und Migrantinnen in ihrem Einkommensniveau mit der Zeit an das Level der im Land Geborenen angleichen, - auch wenn Einstiegsgehälter insbesondere in den späten 1990er und 2000er Jahren im Vergleich beträchtlich gesunken sind.[38] Dass neue Kohorten von Einwanderern und Einwandererinnen zunehmend Probleme haben, zum durchschnittlichen kanadischen Einkommensniveau aufzuschließen und sich vor Armut zu schützen, wird im dritten Abschnitt zu den aktuellen Herausforderungen ausführlicher behandelt.

Bildung ist ein weiterer kritischer Bereich der Integration von Migranten und Migrantinnen. Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern war es für Deutschland traditionell schwierig, die negativen Auswirkungen des sozio-ökonomischen Hintergrunds und des Migrationshintergrunds auf die Leistungen im Schulsystem oder an der Universität auszugleichen.[39] Im Vergleich zu den allermeisten europäischen Ländern zeichnet sich die kanadische Gesellschaft hingegen durch eine starke soziale Mobilität im Bildungssystem und ein hohes Maß an Chancengleichheit aus.[40] Im Zusammenhang mit dem allgemein hohen Bildungsniveau ihrer Eltern erzielen Menschen mit Migrationshintergrund in Kanada tendenziell bessere Ergebnisse in der Schule und ähnliche Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund - im Gegensatz zu den meisten anderen OECD- und EU-Ländern. In Bezug auf die Lesekompetenz etwa übertreffen im Inland geborene

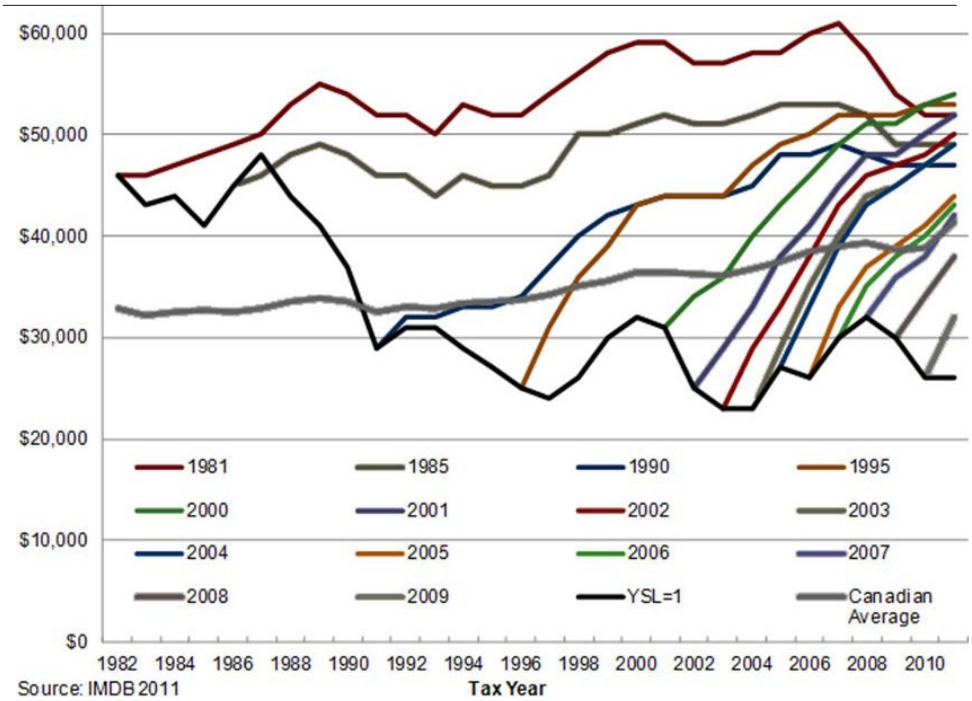

Abbildung 6: Durchschnittliches Jahreseinkommen von Fachkräften (*skilled workers*) nach Steuerjahr und Jahr der Immigration nach Kanada, 2011
(Quelle: Longitudinal Immigrant Database) [39]

Kinder von Einwanderern und Einwandererinnen nicht nur ihre Altersgenossen mit im Inland geborenen Eltern, sondern weisen auch die höchsten mittleren PISA-Lesewerte bei 15-jährigen Schülern und Schülerinnen in der gesamten OECD auf.[41] Als wesentliche Faktoren für diese vergleichsweise guten Ergebnisse wird etwa auch das qualitativ hochwertige und eingleisig organisierte öffentliche Schulsystem verantwortlich gemacht.[42]

Die vergleichende Forschung zu den Bildungschancen von Migranten und Migrantinnen und deren Kindern hat wiederholt auf die guten schulischen und beruflichen Perspektiven von Kindern kanadischer Einwanderer und Einwandererinnen (der zweiten Generation) verwiesen.[43] Trotz eines mit Blick auf die Chancengleichheit ermutigenden Gesamtbildes bestehen große Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen der zweiten Generation. Da sich die Herkunftsländer der Einwanderer und Einwandererinnen nach Kanada in den letzten Jahrzehnten erheblich von Europa nach Asien, Afrika und Lateinamerika verlagert

haben, ist die Zusammensetzung der zweiten Generation vielfältiger geworden. Wie jüngste Daten von *Statistics Canada* unterstreichen, variiert der schulische Erfolg der Immigrantenkinder beträchtlich je nach Herkunftsregion.[44] Zwar kann in allen Gruppen der ‚zweiten Generation' ein Bildungsaufstieg unabhängig vom Bildungsstand der Eltern beobachtet werden, gleichzeitig gelingt es den Angehörigen aller Herkunftsregionen nicht gleichermaßen, diese schulischen Leistungen auch in entsprechende Positionen auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen. Der Bildungsaufstieg über Generationen hinweg ist besonders bei Kanadiern und Kanadierinnen mit chinesischem, südasiatischem und koreanischem Hintergrund besonders ausgeprägt, bei schwarzen und lateinamerikanischen Männern jedoch eher moderat und bei philippinischen Männern weitgehend abwesend.

3.2. Kanadas Staatsbürgerschaftsrecht: Rechtliche Inklusion und Anerkennung

Die schnelle und unbürokratische Vergabe der kanadischen Staatsbürgerschaft ist ein zentraler Baustein der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik. Entsprechend dem multikulturellen Ethos sollen Migranten und Migrantinnen baldmöglichst nach ihrer Ankunft zu rechtlich gleichgestellten Bürgern des Landes mit gleichberechtigtem Zugang zu den Lebenschancen in Kanada werden.[45] Die Vergabe der kanadischen Staatsbürgerschaft erfolgt wesentlich über das territoriale Prinzip (*ius soli*), wonach diese an die Geburt im Staatsgebiet oder die Dauer des Verbleibs im Land gebunden wird. Bis 2010 konnten sich *permanent residents* bereits nach drei Jahren um die Staatsangehörigkeit bewerben; die sogenannte *residence requirement* wurde dann unter Premierminister Harper auf sechs Jahre ausgeweitet und an zusätzliche Bedingungen geknüpft. Nach Änderungen der Gesetzgebung unter der Regierung von Justin Trudeau, können sich aktuell *permanent residents* um die kanadische Staatsbürgerschaft bewerben, wenn sie drei der letzten fünf Jahre in Kanada gelebt haben. Der schnelle Erwerb der Staatsangehörigkeit ermöglicht die rechtliche Gleichstellung von Einwanderern und Einwandererinnen auf dem Arbeitsmarkt und die Inklusion in das politische System. Bloemraad[46] zeigt in ihrer vergleichenden Stud-

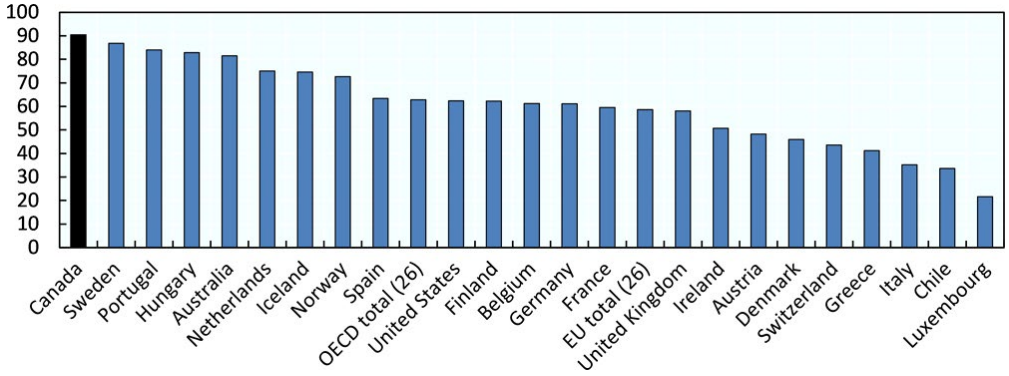

Abbildung 7: Annahme der Staatsbürgerschaft durch Immigranten (2017)
(Quelle: OECD/EU 2018)

ie, wie die hohen Einbürgerungsraten in Kanada ein bewusster Teil des staatlich sanktionierten Multikulturalismus und dessen Ziels der gleichberechtigten Inklusion von Neuankömmlingen sind. Hieraus hat sich eine gesellschaftlich weit geteilte Erwartung an den Staat ergeben, dass dieser sich um die Korrektur von Formen der systematischen Exklusion von oder Diskriminierung gegen bestimmte Gruppen bemühen sollte.

Kanada ist in Bezug auf die Vergabe der Staatsangehörigkeit ein im Vergleich großzügiger Staat: Zum einen ist für Einwanderer und Einwandererinnen ein unkomplizierter, direkter und relativ kurzer Weg zum Erhalt der Staatsbürgerschaft vorgezeichnet. Zum anderen räumt die Geburt in Kanada einen unmittelbaren und vergleichsweise geringfügig beschränkten Rechtsanspruch auf die kanadische Staatsbürgerschaft ein.[47] Im internationalen Vergleich sind sehr hohe Einbürgerungsraten die Folge[48]: Den Angaben von *Citizenship and Immigration Canada* zufolge optieren regelmäßig über 80 bis 90% aller Einwanderer und Einwandererinnen, die hierfür qualifiziert sind, für ihre Naturalisierung (im Vergleich hierzu liegen die Werte in Deutschland deutlich unter diesem Niveau).

Entgegen der europäischen Tradition, in der der Status der Staatsangehörigkeit immer auch (oder sogar zuvorderst) ein Instrument zum Schutz der eigenen nationalen Gemeinschaft ist, bedeutet dieser Status

im kanadischen Kontext gleichberechtigte Inklusion aller Staatsbürger. Der egalitäre, auf Inklusion abzielende Ethos des kanadischen Staatsbürgerschaftsregimes wird in jenen Zeilen deutlich, in denen die kanadische Regierung den grundlegenden Bezug zwischen ‚citizenship' und Multikulturalismus herstellt:

> Canadian multiculturalism is fundamental to our belief that all citizens are equal. Multiculturalism ensures that all citizens can keep their identities, can take pride in their ancestry and have a sense of belonging. Acceptance gives Canadians a feeling of security and self-confidence, making them more open to, and accepting of, diverse cultures. The Canadian experience has shown that multiculturalism encourages racial and ethnic harmony and cross-cultural understanding.[49]

Die an die Staatsbürgerschaft gebundenen Werte der Gleichheit aller Staatsbürger und Staatsbürgerinnen sowie der multikulturellen Anerkennung kultureller Vielfalt verweisen darauf, wie stark der kanadische Staat diesen Status auch als Teil seiner Integrationspolitik versteht. In der Praxis werden die neuen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen zu einem zeremoniellen Akt eingeladen, bei dem der Abschluss des Einbürgerungsverfahrens gefeiert und ein Eid abgelegt wird. Der rechtlichen und symbolischen Bedeutung des Aktes wird bewusst öffentliche Aufmerksamkeit geschenkt; den neuen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen werden Anerkennung und gleichberechtigte Aufnahme in die Gemeinschaft signalisiert, - oftmals auch in Anwesenheit hochrangiger Persönlichkeiten des öffentlich-politischen Lebens.

Die Prozesse und Kriterien, durch die die kanadische Staatsbürgerschaft erworben wird, beschreiben allerdings nur einen Teil der gesellschaftlichen Praxis, die sich an die Aufgabe knüpft, Neuankömmlinge in die Gesellschaft zu integrieren und aus der Migration resultierende kulturelle Differenzen zu regulieren. Kymlicka hat von einem neuen Typus der multikulturellen Staatsbürgerschaft gesprochen, der den kanadischen Fall charakterisiere.[50] In dessen Zentrum steht die Frage, inwieweit man die nationale Gestaltung von Migration und Integration als ein zentrales Element damit beschreiben kann, wie Gesellschaften

ihren Gemeinschaftsbegriff und den ihm zugrundeliegenden Begriff von Nationalstaatlichkeit bestimmen. Migration stellt stark exkludierende Konzepte der politischen Gemeinschaft in Frage und lädt zur kritischen Reflexion über die grundlegenden Regeln der Staatsbürgerschaft ein.[51]

Die liberale Vergabe der doppelten Staatsangehörigkeit ist auch ein Ausdruck dieser multikulturellen Variante: Der Zugang zur Staatsangehörigkeit wird vorrangig über die aktive gesellschaftliche Teilhabe als gleichberechtigter *Citoyen* an politischen Gemeinwesen und nicht über die kulturell oder ethnisch definierte Zugehörigkeit zu einer Nation definiert. In diesem Verständnis ist Staatsangehörigkeit weniger eine Frage nationaler Loyalität, denn eine Frage geteilter Werte und gesellschaftlicher Praktiken. Diesen republikanischen Geist einer auf politische Rechte und Werte aufbauenden Staatsbürgerschaft wird im kanadischen Fall mit einem multikulturellen Verständnis der nationalen Gemeinschaft und kollektiven Identität verknüpft. Die relative liberale Vergabe der Staatsbürgerschaft ist so auch ein Indiz, wie Einwanderung und kulturelle Differenz ein ausschlaggebender, normativ explizit gewünschter Pfeiler der nationalen Identität geworden ist.

3.3. Multikulturalismus: Vielfalt als Stärke

Im Jahr 1971 wurde die Politik des Multikulturalismus offiziell eingeführt. Diese erkannte einerseits die traditionellen kulturellen Praktiken und Traditionen von allen BürgerInnen öffentlich an und förderte andererseits die Integration in das soziale, wirtschaftliche und politische Leben des Landes aktiv. Mit dieser neuen Politik entsprach die Regierung den Empfehlungen der *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, die im Jahr 1965 das Ende des bi-kulturellen (englisch-französischen) Charakters des Landes anmahnte. Der Multikulturalismus war das Leitbild, das die ausschließliche Fokussierung auf die *two founding peoples*[52] (zwei Gründernationen) ablösen und damit zur Einwanderung aus allen Teilen der Welt ermutigen sollte. Trudeau und seine liberale Partei entwickelten verschiedene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Beziehung zwischen Individuen und der Gemeinschaft nicht durch den Herkunftsort, sondern durch eine Form der sozialen und politischen Integration bestimmt wird. Damit soll-

te nach einer neuen Balance zwischen der nationalen Gemeinschaft Kanadas und der wachsenden Pluralität seiner kulturellen Gruppen gesucht werden.[53]

Jenseits eines beliebigen Miteinanders von kulturellen und ethnischen Gruppen (ein populäres Bild in der europäischen Debatte) ist die Einführung des Multikulturalismus eng an die Forderung nach Erweiterung sozialer, politischer und staatsbürgerlicher Rechte gebunden. Im Kern bedeutet der Multikulturalismus eine doppelte Verpflichtung: zur öffentlichen Anerkennung kultureller Differenz und gleichberechtigter sozialer Inklusion von Migranten und Migrantinnen und Minderheiten. Der öffentliche Schutz kultureller Differenz hat seinen rechtlichen Niederschlag in dem 1982 verabschiedeten neuen Grundrechtekatalog gefunden, der *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Eine wichtige Komponente dieser neuen Verfassung war die explizite Anerkennung und der robustere rechtliche Schutz von Gruppenrechten.[54] Dieser Grundsatz verpflichtet das Land zum Kampf gegen Diskriminierung und für die Erleichterung von gesellschaftlichen Teilhaberechten, den Schutz der Chancengleichheit und das Recht von ethnisch-kulturellen Gruppen, ihren kulturellen Traditionen öffentlich Ausdruck zu verleihen. Dieser rechtliche Schutz gilt für Gruppen wie sprachliche Minderheiten, ethnisch-kulturelle Gruppen und die indigene Bevölkerung. Diese Gruppenrechte sind ausdrücklich als (gleichberechtigte) Ergänzung zu den individuellen Freiheitsrechten im ersten Teil der Verfassung entworfen. Wie auch im *Multiculturalism Act* aus dem Jahr 1988 wird die Anerkennung und Förderung verschiedener Kulturen rechtlich festgeschrieben und der Schutz sprachlicher und ethnisch-kultureller Minderheiten auf eine Stufe mit dem Schutz des Kanons individueller Freiheitsrechte gestellt – ein Schritt, zu dem es im US-amerikanischen Kontext beispielsweise nicht gekommen ist.

Das zweite Element dieses neuen Ansatzes in der Gestaltung von Migration war die Übertragung der Aufgabe einer weitgefächerten Integrationspolitik an staatliche Stellen, in einer Form, die die Anerkennung und Förderung von kultureller Vielfalt zu einem grundlegenden Merkmal der kanadischen Gesellschaft werden lassen sollte. In den siebziger Jahren unter Pierre Elliot Trudeau wurde unter dem multikulturellen

Ethos vorrangig die staatliche Förderung des kulturellen Erbes von Migrantengruppen und deren Möglichkeit, aktiv am öffentlichen Leben Kanadas teilzuhaben, verstanden. Diese Ausrichtung multikultureller Politikentwürfe verschob sich in den achtziger Jahren zusehend in Richtung von Gesetzesinitiativen, die sich rassistischer oder diskriminierender Praktiken gegenüber Migranten- oder Minderheitengruppen annahmen.[55] Der 1988 verabschiedete *Multiculturalism Act* etablierte die rechtliche Grundlage, um Fragen der Gleichheit, Identität und Gerechtigkeit mit größerer Autorität angehen zu können.[56] Durch dieses Gesetz haben kanadische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen ein – wie die Praxis zeigt – bedeutsames rechtliches Instrument in die Hand bekommen, um gegen Fälle der Diskriminierung vorzugehen.

Über die vergangenen Jahrzehnte hinweg hat der Multikulturalismus den Lebensalltag der Kanadier und Kanadierinnen nachhaltig geprägt: Der Umgang mit ethnisch-kultureller und religiöser Vielfalt wurde normalisiert und entstigmatisiert. Beispielsweise werden Neuankömmlinge nur übergangsweise als ‚Migranten' wahrgenommen; die Vorstellung, diese Gruppe etwa nach Jahrzehnten oder gar in der nachfolgenden Generation noch mit diesem Attribut zu belegen, ist der kanadischen Gesellschaft fast gänzlich fremd. Auch die sogenannten *visible minorities* werden weitgehend selbstverständlich als ‚Kanadier' akzeptiert, - ein Umstand, der auch wiederrum durch die schnelle und unkomplizierte Einbürgerungspraxis begünstigt wird. Ebenso werden Prinzipien der Gleichbehandlung und Toleranz als normatives Gebot weitgehend akzeptiert (was keineswegs heißt, dass der diskriminierende Umgang mit Minderheiten gänzlich aus der gesellschaftlichen Praxis gebannt wäre; siehe hierzu mehr im dritten Abschnitt). Die regulative Idee des Multikulturalismus ist so zum konstitutiven Merkmal nationaler Identität und gesellschaftlicher Handlungspraxis geworden.

Veränderte staatliche Symbolik der nationalen Identität Kanadas

Die Schritte hin zu einer umfassenden Politik des Multikulturalismus wurden von einem entscheidenden Wandel in der nationalen Identität Kanadas begleitet. Das treibende Element dieser Identität wurde die kulturelle Vielfalt selbst und der positive Bezug zur Diversität verdrängte

die Idee einer britischen oder französischen Siedlergesellschaft. In der kanadischen Gegenwartsgesellschaft ist diese Identität an ausschlaggebender Stelle durch die Idee gekennzeichnet, dass im Land Gruppen heimisch geworden sind, die nicht in eine Mehrheitskultur assimiliert sind. Kulturelle Vielfalt ist nicht nur mit der dominanten Narration der kanadischen Gesellschaft und politischen Gemeinschaft kompatibel geworden; sie ist zum grundlegenden Kernbestand einer neuen (post-) nationalen Identität selbst gereift.

Jüngst hat der kanadische Premierminister Justin Trudeau Kanada als erste ‚postnationale Gemeinschaft' bezeichnet, die sich von einem Begriff der kulturell definierten Mehrheitsgesellschaft gänzlich verabschiedet habe. Es gäbe, so der kanadische Premierminister, keine ethnisch oder kulturell definierte Identität, die den *Mainstream* der kanadischen Gemeinschaft zu definieren imstande wäre. Dass diese für europäische Verhältnisse hoch kontroverse Aussage keinen erheblichen Protest oder Widerspruch auslöste, unterstreicht, wie weitgehend der gesellschaftliche Konsens über die vergangenen fünf Jahrzehnte gewachsen ist, dass kulturelle Vielfalt und ein multikulturell gewendeter Begriff dessen, was die nationale Gemeinschaft ausmacht, mittlerweile zum festen Bestandteil der kanadischen Gegenwartsgesellschaft gehören.

2017 erklärte Premierminister Justin Trudeau dem *New York Times Magazine*, dass Kanada der "first postnational state" sein könnte. Er fügte hinzu: "There is no core identity, no mainstream in Canada."

Obgleich der Multikulturalismus auch in Kanada umstritten ist und seine Kritikern vor dem Verlust eines kohärenten gesellschaftlichen Einheitsgedankens warnen, hat sich das kanadische Modell darin bewährt, mit kultureller Vielfalt erfolgreich umzugehen. Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Praxis kann es auch nicht überraschen, dass die Vordenker des Multikulturalismus, die Politikwissenschaftler Will Kymlicka, James Tully oder Charles Taylor[57], aus Kanada stammen. Für sie ist die Anerkennung von identitätsspezifischen Gruppenrechten eine unaus-

weichliche und normativ gebotene Modernisierung liberaler Demokratien. Im Kern unterstellen sie, dass liberale Demokratien historisch auf der Grundlage eines unausgesprochenen und unreflektierten Assimilationsgebots operieren. Auf diese Weise werde insbesondere Minderheiten abverlangt, den Bezug zu den eigenen kulturellen Wurzeln und die damit verbundene Gemeinschaft aufgeben zu müssen. Dieses Assimilationsgebot sei nicht mehr zeitgemäß für einen modernen Liberalismus, der sich dem Prinzip der Selbstbestimmung verschrieben hat.

Multikulturalismus und politische Inklusion

Über die vergangenen Jahrzehnte hinweg wurde die staatliche Politik des Multikulturalismus auch zunehmend durch große Teile der Zivilgesellschaft getragen.[58] Die Verpflichtung, kulturelle Differenzen öffentlich anzuerkennen und zu schützen, ist über die vergangenen Jahrzehnte zu einer tragenden Säule der nationalen Identität Kanadas geworden. Der Multikulturalismus als parteiübergreifend akzeptierte Politik und die immer weiter vertiefte kulturelle Heterogenität der kanadischen Gesellschaft haben den Weg zu einem Ethos der Pluralität geebnet, der von einer Mehrheit der Kanadier und Kanadierinnen wertgeschätzt wird und in der staatlichen Handlungspraxis institutionell verankert ist.[59] Seit Ende der sechziger Jahre wurde der Multikulturalismus zu einer staatlichen Politik, die der öffentlichen Anerkennung von kultureller Vielfalt eine nachhaltig etablierte Legitimationsgrundlage verlieh.[60]

Ähnlich verhält es sich mit der politischen Dimension des Inklusionsversprechens: Multikulturalismus ist eben nicht nur eine Politik der öffentlichen Anerkennung ethnisch-kultureller Differenz, sondern ganz zentral eine Versicherung gleicher politischer Teilhabe. In dieser Hinsicht hat die staatliche Verpflichtung zum Schutz von Minderheitenrechten ihre eigene Dynamik entwickelt: gruppenspezifische Belange von Migranten und Minderheiten gehören zu den Grundsätzen und sind zur innovativen Kraft des politischen Systems Kanadas geworden. Besonders in urbanen Zentren ist ein weit gefächertes Netz zivilgesellschaftlichen Engagements entstanden, das die Interessen von Einwanderern und Einwandererinnen und Minderheiten vertritt und kanadische Institutionen an das Gleichheitsgebot des kanadischen

Multikulturalismus erinnert. Auf diese Weise verleiht das multikulturelle Staatsbürgerschaftsmodell dem Desiderat der ‚*active citizenship*', einem mündigen, aktiven und engagierten Citoyen, einen konkreten gesellschaftlichen Resonanzboden.[61] Höhere Raten politischen Engagements von Minderheiten sowie eine allgemein ausgeprägtere *Civic Visibility* dieser Gruppen im öffentlichen Leben sind die Folge.[62]

Des Weiteren hat es das kanadische Einwanderungsregime verstanden, ein hohes Maß an Innovationsfähigkeit zu entwickeln, die sich in verschiedenen Policy Bereichen entfaltet hat. Themen der Migration und kulturellen Vielfalt wurden zum festen Bestandteil politischer Entscheidungsprozesse und sozialer Praktiken gemacht. Für diesen Prozess war entscheidend, dass er sich über eine Vielzahl von *Governance* Ebenen erstreckte und neben staatlichen auch zivilgesellschaftliche Akteuren einbezog. In dieser Hinsicht beschreibt der nachfolgende Abschnitt Kanadas Steuerung von Einwanderung und Integration als Teil eines übergreifenden Migrationsregimes, in dem Regierungshandeln und zivilgesellschaftliche Handlungsprozesse in einem spezifischen legitimationsstiftenden politischen und kulturellen Kontext eingebettet sind.

Die Einführung des Punktesystem und des Multikulturalismus als Grundsatzentscheidungen der kanadischen Migrationspolitik haben eine allgemeine Akzeptanz gefunden, die nicht allein durch staatlich orchestrierte Gesetze und Programme erklärbar ist. Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, wie zivilgesellschaftliche Gruppen zunehmend an der Festlegung der Bereiche und Grenzen der gruppenspezifischen Rechte beteiligt sind. Insofern hat sich der Multikulturalismus zu einer Art politischem Dach entwickelt, unter dem Bürgerrechtler, Einwanderer-, Minderheiten- und Interessengruppen, Gewerkschaftsverbände, Parteien und private Konzerne involviert sind, die abstrakten Prinzipien der Anerkennung kultureller Vielfalt in konkrete soziale und politische Initiativen zu übersetzen.[63] Im kanadischen Zusammenhang ist es bemerkenswert zu beobachten, wie die Interessengruppen, welche die unterschiedlichen Einwanderergemeinschaften vertreten, ein artikuliertes und einflussreiches Mitspracherecht auf öffentlichen Schauplätzen erlangt haben und die öffentliche Debatte in einer Art

beeinflussen, wie es in typisch europäischen Zusammenhängen weitgehend unbekannt ist. Provokativ ausgedrückt, haben sich Problemstellungen zur Migration und die damit verknüpfte Frage der Identität und Chancengleichheit zu einem wichtigen Politikum in der heutigen kanadischen Gesellschaft entwickelt. Die damit verbundenen normativen Probleme, die über die Aktivitäten der Einwanderer und Einwandererinnen oder der schlichten politischen Interessensvertretung von Minderheiten hinausgehen, haben einen großen Teil der sozialen Bewegungen und der Parteienpolitik des Landes beeinflusst.[64]

Die Strategie des kanadischen Staates im Hinblick auf den Multikulturalismus hatte nachhaltige Auswirkungen auf die Mobilisierung ethnisch-kultureller Gruppen. Der Multikulturalismus beabsichtigte, die Befugnisse der Migrantenorganisationen auszuweiten, um ihnen politische und rechtliche Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihren Interessen auf allen Regierungsebenen Ausdruck zu verleihen.[65] Die aktive Tätigkeit von Gruppen in der Zivilgesellschaft hat auf eine signifikante Art dazu beigetragen, den kulturellen Pluralismus zu einem zentralen Thema in der öffentlichen Debatte zu machen und einen normativen Grundsatz zu formen, der in der kanadischen Gesellschaft und Politik nachdrücklich befürwortet wird. So wurde die auf das volkswirtschaftliche Nutzenkalkül abhebende Legitimationsgrundlage von Einwanderung um die Prinzipien der Anerkennung kultureller Vielfalt und gleichberechtigter Inklusion erweitert.

Kanadas Städten kommt in diesem Zusammenhang eine Vorreiterrolle zu: In diesen von einer neuen Form der *Superdiversity*[66] charakterisierten urbanen Zentren ist der Umgang mit Einwanderung und kultureller Differenz zu einem wichtigen Handlungsfeld von Stadtregierungen geworden.[67] Hierbei spielen Organisationen von Migranten und Migrantinnen und Minderheiten eine ausschlaggebende Rolle. Sie sind – und sei es in einer konsultativen Form – regelmäßig in den Entscheidungsprozess eingebunden und treten als Partner auf, die entsprechende Initiativen mitplanen und in der Praxis umsetzen. In vielfacher Hinsicht sind Städte wie Toronto, Montreal und Vancouver zu Laboratorien geworden, in denen der Multikulturalismus als politische und soziale Praxis eingeübt und innovativ weiterentwickelt wird.

Das zivilgesellschaftliche Engagement von Migranten und Minderheiten hat nicht nur zu deren weitgefächerter politischer Inklusion, sondern auch zu Veränderungen im politischen System Kanadas beigetragen. Über vierzig Jahre multikulturelle Politik und die Anerkennung kultureller Differenz im öffentlichen Leben haben zu einer ‚Normalisierung' von gruppenspezifischen Ansprüchen im politischen Leben des Landes geführt. Dies bezieht sich zum einen auf das *Mainstreaming* von migrations- und integrationsspezifischen Belangen in allen Bereichen staatlichen Handelns.[68] Was in Europa bestenfalls als randständiges Thema staatlicher Politikgestaltung wahrgenommen und in die Policy-Praxis übernommen wird, ist in Kanada fest in der Wirtschafts-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik verankert. Fragen kultureller Differenz sind mit dem Gebot der Chancengleichheit an funktionale Imperative modernen staatlichen Handelns gebunden. Aus dieser Perspektive steht Einwanderungs- und Integrationspolitik nicht vorrangig unter dem Gebot, das Land vor ungewollter Einwanderung zu schützen und Neuankömmlinge zur Integration zu verpflichten, vielmehr ist sie eng mit den zentralen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Zielen des Landes verknüpft.

Fragen kultureller Differenz sind mit dem Gebot der Chancengleichheit an funktionale Imperative modernen staatlichen Handelns gebunden.

Zum anderen stehen die zivilgesellschaftliche Akzeptanz und das politische Engagement von Migranten und Migrantinnen in engstem Zusammenhang mit deren Einbindung in das politische System. In Kanada sind Migranten und Minderheiten mit ihren Belangen zu einem relevanten Faktor des Parteienwettbewerbs geworden. Die hohe Zahl an Einwanderern und Einwandererinnen über einen langen Zeitraum hinweg und die liberale Einbürgerungspraxis haben Migranten und Migrantinnen zu einer ausschlaggebenden Größe in Wahlkämpfen und der kompetitiven Parteienpolitik werden lassen. Diese Entwicklung hat der populistischen Vereinnahmung des Themas weitgehend den gesellschaftlichen Boden entzogen. Die politische Inklusion von

Migranten und Migrantinnen wird so zum sich selbst verstärkenden Prozess in der Logik und Dynamik parteipolitischer Auseinandersetzungen. Es lässt sich von einem entdramatisierenden Effekt der politischen Partizipation sprechen. Überspitzt formuliert: Je stärker Migranten und Migrantinnen in die wahl- und parteienpolitischen Institutionengefüge eingeschlossen sind, je ausgeprägter ihre formale und informelle Teilhabemacht ist, desto weniger Raum entsteht für aggressive Rhetorik der Fremdenfeindlichkeit.[69] Während es sich bei Fragen der Immigration und Integration in Kanada um Themen handelt, die sich weitgehend in die Verfahrenslogik parlamentarischer Demokratie eingefügt haben, werden diese im europäischen Kontext oftmals zum emotional aufgeladenen Bezugspunkt für eine polarisierte öffentliche Debatte, wenn nicht gar zum ideologischen Repertoire rechtspopulistischer Organisationen.

4

Aktuelle Herausforderungen in der kanadischen Einwanderungsgesellschaft

Über die vergangenen Jahrzehnte hat Kanada seine Migrations- und Integrationspolitik ständig weiterentwickelt und den sich verändernden gesellschaftlichen Herausforderungen angepasst. Dieser Abschnitt wendet sich den Problemen zu, mit denen sich Staat und Gesellschaft in Kanada aktuell im Umgang mit Migration konfrontiert sehen. Hierbei konzentriert sich diese Studie auf jene Aspekte, die die Rationalität und die Ambitionen des kanadischen Migrationssystems direkt berühren.

Die schwierige Arbeitsmarktinklusion von Einwanderern und Einwandererinnen: sinkendes Lohnniveau und wachsende Armut

Während Kanada es bis in die neunziger Jahre hinein erfolgreich verstanden hat, Einwanderer und Einwandererinnen relativ bruchlos in den Arbeitsmarkt zu integrieren und diese an gesellschaftlichen Lebenschancen gleichberechtigt teilhaben zu lassen, stellt diese zentrale Aufgabe der Integration das Land in den letzten zwei Jahrzehnten vor ernsthafte Herausforderungen. Im Kern geht es um eine wachsende und in ihren Effekten zunehmend schwieriger zu rechtfertigenden Diskrepanz zwischen der intendierten vorteilhaften Auswahl und reibungslosen Eingliederung von Einwanderern und Einwandererinnen einerseits und den wachsenden Schwierigkeiten bei deren Übergang in den Arbeitsmarkt andererseits. Auf den ersten Blick erscheint die Situation paradox: Kanada wählt seine Migranten und Migrantinnen sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen aus, doch gelingt es dann nur unzureichend, diesen Neuankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprechen und in

denen sie ihr Potenzial voll ausschöpfen können. Ein wichtiges 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 das Einkommen von 1980 in Kanada eingewanderten *economic immigrants* 23% über dem kanadischen Durchschnitt lag, so wandelte sich dieser Vorteil gegenüber der in Kanada geborenen Bevölkerung und lag Mitte der neunziger Jahre 20% darunter. Über die letzten zwei Jahrzehnte werden eindeutige Anzeichen für ein größer werdendes Gefälle zwischen den jüngsten Kohorten von Einwanderern und Einwandererinnen und der in Kanada geborenen Bevölkerung bezüglich ihres Abschneidens auf dem Arbeitsmarkt sichtbar.[70] Im Gegensatz zu früheren Generationen von Neuankömmlingen, sind die Einwanderer und Einwandererinnen heutzutage einem erweiterten und anhaltenden Einkommensgefälle ausgesetzt.[71] Das für klassische Einwanderungsnationen so entscheidende Versprechen, dass es nur einer geringen Übergangsfrist bedürfe, um als Immigrant gleichberechtigt an den beruflichen Möglichkeiten und dem Wohlstand der neuen Heimatgesellschaft teilhaben zu können, lässt sich immer weniger aufrechterhalten.[72]

Die Entwicklung der Einkommensunterschiede im Laufe der vergangenen 20-30 Jahre ist bemerkenswert: In den achtziger Jahren bis hin zu den frühen neunziger Jahren nahmen die Unterschiede ab und verringerten sich dann kurzfristig während des Aufschwungs in den späten neunziger Jahren. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts nahmen die Einkommensunterschiede wieder zu, bis zur Wirtschaftskrise 2008-2009, in der sich insbesondere die wirtschaftliche Position derjenigen Migranten, die in den fünf Jahren davor nach Kanada gekommen sind, im Gegensatz zu der Position der in Kanada Geborenen, drastisch verschlechterte. Dies gilt – wie das nebenstehende Schaubild veranschaulicht - weitgehend unabhängig vom Ausbildungsgrad der Einwanderer und deren Alter. Im Vergleich zu den in Kanada Geborenen (0 Linie) sehen sich die jüngsten Kohorten an Einwanderern und Einwandererinnen 2016 einer weitaus größeren Einkommenskluft gegenüber, als dies noch 1986 der Fall war. Aktuell liegt das Durchschnittseinkommen der in den letzten

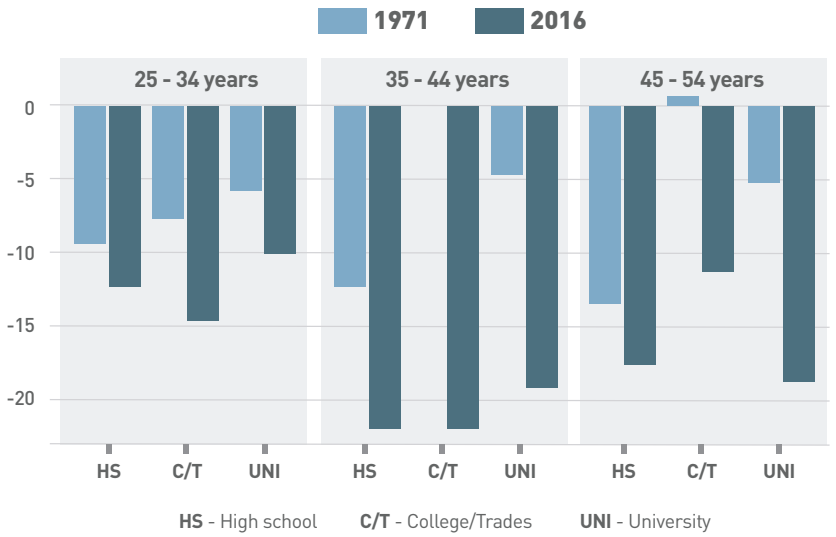

Abbildung 8: Die Einkommenskluft bei durchschnittlichen Verdiensten in Prozent
(Quelle:Statistics Canada) [3]

zehn Jahren zugewanderten Migranten und Migrantinnen um 35% unter der vergleichbaren Gruppe der in Kanada Geborenen.

Ähnlich verhält es sich bei den Arbeitslosenzahlen: Insbesondere die Einwanderer und Einwandererinnen aus den letzten zehn Jahren leiden unter einer doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie die im Land Geborenen. Hinzu kommt, dass Kanada in den vergangenen Jahren alarmierende Armutsraten unter verschiedenen Immigrantengruppen insbesondere in den urbanen Zentren zu verzeichnen hat.[73] Diese schleichende Verschlechterung der Arbeitsmarktinklusion von Immigranten ist in der kanadischen Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen worden, gerade weil diese Entwicklung die grundlegende Rationalität der Einwanderungspolitik in Frage stellt und dem Grundsatz widerspricht, Neuankömmlinge gleichberechtigt in die Gesellschaft zu integrieren. Bei der Suche nach den Gründen für diese Entwicklung ist der regionale und lokale Kontext in den Mittelpunkt der Politikgestaltung geraten, in dem die Arbeitsmarktinklusion von Immigranten gestaltet wird.[74]

Diese Entwicklung betrifft besonders die nach ihren Qualifikationen rekrutierten *skilled immigrants*, die relativ am stärksten vom Einkom-

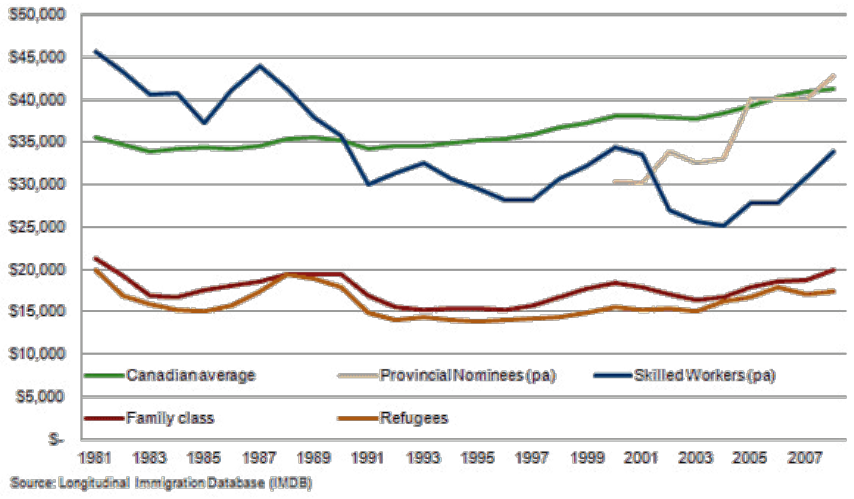

Abbildung 9: Durchschnittliches Einstiegseinkommen ($2008) nach Einwanderungskategorie und Steuerjahr[121]
(Quelle: Longitudinal Immigration Database (IMDB)

mensrückgang betroffen waren (siehe hierzu das nachfolgende Schaubild). Einen wichtigen Zusammenhang verdeutlicht das deutlich bessere Abschneiden der über das *Provincial Nominee Program* (PNC) in das Land geholten Migranten und Migrantinnen: Wie im folgenden Abschnitt noch näher auszuführen sein wird, ist die Rekrutierung über das PNC an ein Arbeitsplatzangebot gebunden. Dass diese Gruppe an Migranten und Migrantinnen eine so viel bessere Einkommensentwicklung aufweist, lässt die Vermutung plausibel erscheinen, dass die über das Punktesystem abgefragten Qualifikationen nur bedingt sicherstellen können, dass die Einwanderer und Einwandererinnen dann auch in qualifizierten und gut bezahlten Positionen beschäftigt werden.[75]

Ein hiermit verbundener Aspekt der Arbeitsmarktintegration von Einwanderern und Einwandererinnen ist deren Beschäftigung in geringqualifizierten beruflichen Positionen. Die kanadische Öffentlichkeit hat mit Überraschung zur Kenntnis genommen, dass jüngste Migrantengruppen geringeren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt haben, obwohl sich ihr Bildungsniveau in den letzten Jahrzehnten immer weiter erhöht hat und sie über größere Arbeitserfahrungen in ihren Heimatländern verfügen. Durch die mangelnde Nutzung der Qualifikationen und der Ar-

beitserfahrung von Migranten und Migrantinnen entstünde, so Jeffrey Reitz[76], ein volkswirtschaftlicher Schaden von über 2 Milliarden Dollar im Jahr.[77] Einer jüngsten Studie der *Royal Bank of Canada* zufolge ließe sich der volkswirtschaftliche Leistungsverlust, der dem *immigrant wage gap* zuzuschreiben sei, auf 2.5% des Bruttoinlandsproduktes oder 50 Milliarden Dollar beziffern.[78]

Medial spektakulär aufbereitete Fälle von Einwanderern aus Indien, die in Toronto keine faire Chance auf dem Arbeitsmarkt erhalten hätten und unter 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. Der Taxifahrer mit dem Doktortitel ist nicht nur in Deutschland ein einschlägiges Bild für die Beschäftigungssituation hochqualifizierter Migranten und Migrantinnen. Dieser Befund verweist auch auf die verschärfte internationale Konkurrenz um gut ausgebildete Migranten und Migrantinnen. 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 und Einwandererinnen Kanada innerhalb von 20 Jahren wieder; die Hälfte derjenigen, die Kanada den Rücken kehrten, taten dies im ersten Jahr nach ihrer Ankunft.

Der Taxifahrer mit dem Doktortitel ist nicht nur in Deutschland ein einschlägiges Bild für die Beschäftigungssituation hochqualifizierter Migranten.

Die negative Einkommensentwicklung trifft aber nicht alle Migrantengruppe gleichermaßen. Männer mit Migrationshintergrund finden 1,6-mal häufiger Beschäftigung als Frauen dieser Gruppe, Beschäftigungsquoten von in ihrem Heimatland ausgebildeten Fachkräften mit Migrationshintergrund liegen deutlich unter dem Niveau von in Kanada ausgebildeten. Der Unterschied ist auch zwischen den Branchen

sichtbar. Während Fachkräfte in der IT-Branche eher eine angemessene Beschäftigung finden, zeigt die Darstellung des *Office of the Fairness Commissioner in Toronto*, dass Migranten und Migrantinnen insbesondere in stark von Berufsgenossenschaften regulierten Bereichen (Ärzte, Ingenieure, Lehrer) kaum angemessene berufliche Tätigkeiten finden. Die komplexen, arbeitsintensiven und kostspieligen Akkreditierungsprozesse errichten erhebliche Barrieren für die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt oftmals durch berufsspezifische Zugangsbeschränkungen und das Fehlen kanadischer Arbeitserfahrungen verschlossen. In ökonomischen Kategorien sprechen Kommentator von einer ‚inefficient use of human capital' (ineffizienten Nutzung von Humankapital)[79].

Einige dieser Schwierigkeiten können den normalen Problemen zugerechnet werden, die auftreten, wenn Neuankömmlinge versuchen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren: In der Übergangsphase sind die Einwanderer und Einwandererinnen mit Herausforderungen wie der Nichtanerkennung von Hochschulabschlüssen oder einem Mangel an Arbeitserfahrung, sprachlichen Fähigkeiten, sozialen Kompetenzen etc. konfrontiert. Jedoch ist es eine Frage der intensiven politischen Debatte, ob die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, auch mit Formen von rassistisch motivierter Diskriminierung in Verbindung gebracht werden können. Wenn der kanadischen Gesellschaft per Definition ein multikultureller Charakter zugesprochen wird, dann muss die Existenz von Rassismus und Xenophobie, die auf die Dominanz einer ethnisch-kulturellen Gruppe aufbauen, geradezu paradox erscheinen. Allerdings gibt es viele empirisch fundierte Nachweise von rassistischen Praktiken in Kanada, die auf den Fortbestand einer exklusiven, weißen, angelsächsischen kulturellen Elite deuten.[80] Das nachfolgende Schaubild zeigt, wie insbesondere die *visible minorities* (vm) von der negativen Einkommensentwicklung von Migrantenkohorten in den vergangenen beiden Jahrzehnten betroffen waren.

Der Entwicklung wirft Fragen nach deren systematischen Benachteiligung im Arbeitsmarkt auf: Die unterschiedlichen Erfolge von Migranten und Migrantinnen aus verschiedenen Herkunftsländern sind ein mögliches Indiz für Praktiken der Diskriminierung gegenüber Ein-

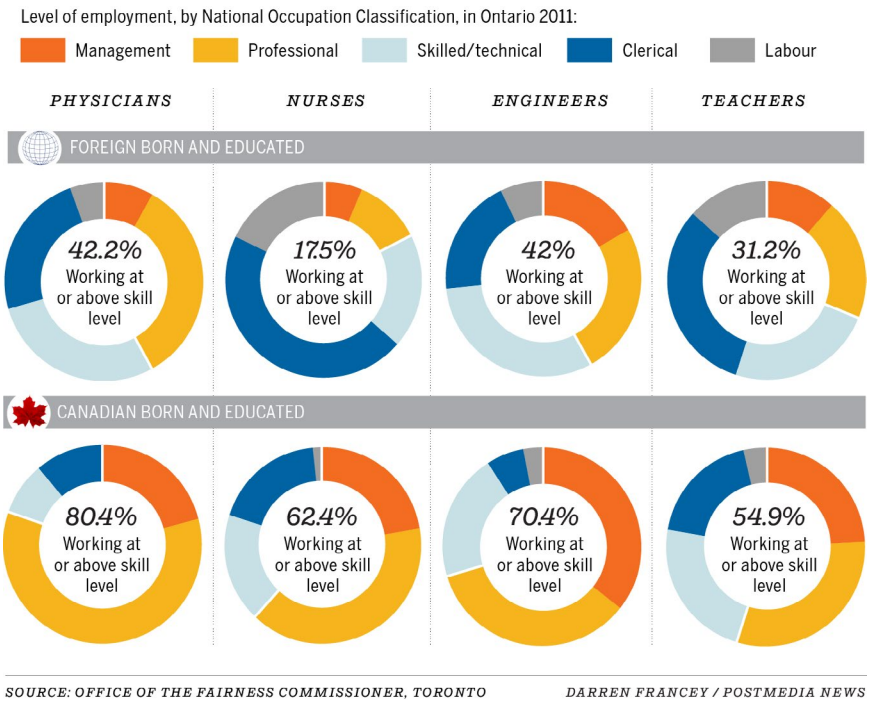

Abbildung 10 : Die Vorteile einer kanadischen Ausbildung
(Quelle : Officer of the Fairness Commissioner, Toronto)

wanderern und Einwandererinnen 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 Befunde zeichnen ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite sei der offene Rassismus im kanadischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten immer stärker zurückgedrängt worden; es könne unterstellt werden, dass das Ethos des Multikulturalismus dieser Form der Diskriminierung den gesellschaftlichen Boden entzogen habe.

Auf der anderen Seite verweisen Beobachter darauf, dass es eine klare "ethnische Voreingenommenheit" kanadischer Arbeitgeber gebe, die beispielsweise Bewerbern aus Südasien benachteiligen würden.[81] Bauder veranschaulicht wie subtil die institutionell und kulturell transportier-

ten Mechanismen der Exklusion sind, die Migranten und Migrantinnen gegenüber in Kanada Geborenen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen.[82] Im Frühsommer 2009 berichtete die *Canadian Broadcasting Corporation* (das Gegenstück zur britischen BBC) prominent von einer Studie, die tausende Bewerbungen auf Stellenanzeigen in Toronto verschickte und hierbei jeweils zwei identische Lebensläufe benutzte, in denen lediglich der Name geändert wurde. Das Ergebnis war für die kanadische Öffentlichkeit ernüchternd: Bewerber und Bewerberinnen mit englischem Namen hatten eine dreimal größere Chance zum Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden als jene mit chinesischem, indischem oder pakistanischem Namen.[83]

Solche Studien unterstreichen, dass die Diskriminierung, insbesondere von *visible minorities,* in Kanadas vermeintlich multikulturellem Idyll keineswegs der Vergangenheit angehört.[84] Dies gilt insbesondere für informelle Praktiken der sozialen Exklusion und den Alltag in kleineren Städten, in denen kulturelle Vielfalt nicht immer die Norm ist.[85] So gehören Kämpfe um die Gleichberechtigung zwischen den ethno-kulturellen Gruppen und gegen die rassistisch motivierte Diskriminierung immer noch zur gesellschaftlichen Realität des Landes, - auch wenn dies mit Blick auf die prägende Kraft des Multikulturalismus paradox anmuten muss.[86]

Ungeachtet dieses Befundes ist es an dieser Stelle wichtig zu unterstreichen, dass sich Kanada bislang als wenig offen gegenüber der fremdenfeindlichen Rhetorik erwiesen hat, die aktuell unter der Trump-Administration die amerikanische Innenpolitik prägt. Insbesondere auf der Ebene der politischen Elite besteht weiterhin ein ungebrochener Konsens, dass Einwanderung auf hohem Niveau wünschenswert und die gleichberechtigte Integration in die kanadische Gesellschaft unter multikulturellen Vorgaben eine zentrale innenpolitische und soziale Verpflichtung sei. Inwiefern etwa die jüngste Gründung der nationalistischen, migrationsfeindlichen *People's Party of Canada* und das Anwachsen von ausländerfeindlichen Tendenzen, insbesondere in Alberta und Quebec, diesen Konsens bedeutsam in Frage stellen können, bleibt abzuwarten.

Temporäre Migranten: Kanadas Version des Gastarbeitersystems?

Während der Anteil der wirtschaftlichen Einwanderer und Einwandererinnen, der Familienangehörigen und der Flüchtlinge über die letzten beiden Jahrzehnte relativ konstant geblieben ist, ist die Gruppe der sogenannten *temporary foreign workers* (temporäre Arbeitskräfte aus dem Ausland) dramatisch gewachsen. Das Programm, das ursprünglich dafür kreiert wurde, vorübergehende berufliche Engpässe zu mildern, ist nun schon seit Jahrzehnten etabliert und wurde erst kürzlich ausgeweitet. Im Jahre 2009 wurde eine Anzahl von 250,000 erreicht – mehr als doppelt so viel, wie zu Beginn des Millenniums[87]. Im Jahr 2011 betraten 156,000 wirtschaftliche Migranten und Migrantinnen Kanada als dauerhafte Einwohner, 191,000 Menschen wurden mit einer vorläufigen Arbeitserlaubnis als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zugelassen. Viele dieser Genehmigungen können jährlich verlängert werden, was Ende Dezember 2011 zur höchsten erfassten Zahl von 300,111 erfassten temporären ausländischen Arbeitskräften führte. Die Schätzung der Zahl der irregulären Migranten und Migrantinnen, die sich aktuell im Land aufhalten, hingegen schwankt stark und bewegt sich zwischen 100.000 und 300.000. Diese Gruppe setzt sich vor allem aus Touristen, Studenten temporären Arbeitskräften oder Asylbewerber zusammen, deren Visa ausgelaufen sind bzw. deren Asylanträge abgelehnt wurden.

Der Status einer temporären Aufenthaltserlaubnis im Land ist zu einem bestimmenden Merkmal des gegenwärtigen Migrationsregimes geworden. Im Jahr 2017 waren 70% aller Menschen, die langfristig nach Kanada kamen, vorübergehend ohne Staatsbürgerschaftstitel ansässig. Kanada verfügt über eine Vielzahl von Programmendie einen solch temporären Status im Land ermöglichen.

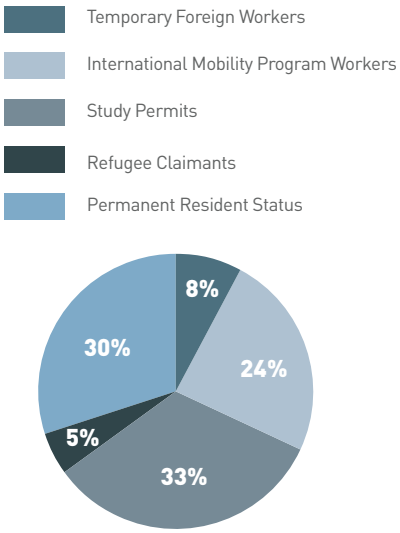

Abbildung 11 : Migrationsstatus von Zuwanderern mit temporaeren Status in Kanada, 2017
(Quelle : Statistics Canada)

Am häufigsten werden Studiengenehmigungen für Bildungszwecke und das Internationale Mobilitätsprogramm (IMP) verwendet. Das IMP ermöglicht es Arbeitgebern, ausländische Arbeitskräfte einzustellen, um insbesondere den Fachkräftemangel zu beheben, ohne eine Folgenabschätzung für den Arbeitsmarkt beantragen zu müssen (was bei ausländischen Zeitarbeitskräften der Fall ist). Um einen ausländischen Arbeitnehmer im Rahmen dieses Programms einzustellen, muss der Arbeitgeber nachweisen, dass die Einstellung allgemein definierte wirtschaftliche und kulturelle nationale Interessen fördert. Die Flexibilität und die relativ bürokratische Leichtigkeit, die das IMP bietet, erklären die vergleichsweise hohe Anzahl ausländischer Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die im Rahmen dieses Programms nach Kanada gebracht wurden.

Während die Bundesregierung in den letzten Jahren die Anzahl der *temporary foreign workers* (TFW) begrenzt hat, erweisen sich Teile des kanadischen Arbeitsmarktes wie etwa Landwirtschaft, häusliche Pflege, Tourismus, Service- und andere Niedriglohnsektoren als strukturell abhängig vom Zuzug temporär beschäftigter Arbeitskräfte aus dem Ausland. Strauss berichtet „"the number of TFW [Temporary Foreign Worker] positive labour market opinions doubled between 2005 and 2012 in sectors like manufacturing and mining, oil and gas, and increased more than sevenfold in construction. Even more striking, though, is the increase from 4,360 to 44,740 during the same period in accommodation and food services positions." [88]

Die zweite große Gruppe der temporären Einwohner und Einwohnerinnen sind internationale Studierende. Die Anzahl der internationalen Studierenden hat in den letzten Jahren starkzugenommen (nach Angaben von *Statistics Canada* stieg die Zahl der internationalen Studenten von 265.000 in 2013 auf knapp 700.000 in 2019). Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für internationale Studierende sowohl während ihres Studiums als auch nach dem Abschluss erleichtert. Sie haben die Möglichkeit, bis zu zwei Jahre nach dem Hochschulabschluss in Kanada zu arbeiten, wenn sie ein Jobangebot erhalten, das sich mit ihren Studieninhalten deckt. Eine weitere Gruppe der temporären Einwohner umfasst Einwanderer und Einwandererinnen, die sich aufgrund von

humanitären oder familiären Gründen im Land aufhalten dürfen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn Migranten und Migrantinnen mit einem nicht vertretbaren Härtefall konfrontiert wären (zum Beispiel Unfall oder Krankheit), sollten sie Kanada verlassen müssen, um sich für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu bewerben.

Wer Kanada mit einer befristeten Arbeitserlaubnis betreten möchte, muss ein Jobangebot seitens eines kanadischen Arbeitgebers vorweisen können. Die Arbeitserlaubnis ist fest an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden und kann bis zu vier Jahren verlängert werden. Für Arbeitgeber ist es äußerst attraktiv, befristete Arbeitskräfte einzustellen, da diese vergleichsweise kostengünstiger sind und schneller entlassen werden können. Während der jüngsten wirtschaftlichen Rezession 2008/2009 haben viele dieser befristeten Arbeitskräfte ihren Job verloren und mussten das Land verlassen. Kanadische Arbeitgeber sind offiziell dazu berechtigt, befristeten Arbeitskräften um bis zu 15% weniger als den (orts-)üblichen Lohn zu bezahlen. So fallen temporäre Arbeitskräfte regelmäßig der Ausbeutung und Marginalisierung zum Opfer.[89]

Zusätzlich sind befristete Arbeitskräfte häufig minderwertigen Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Berichte von mangelhaften Unterkünften, z.T. gefährlichen Arbeitsbedingungen, dem Ausschluss von gewerkschaftlicher Vertretung und mangelndem rechtlichen Schutz haben das öffentliche für diese ‚Einwanderer zweiter Klasse' geweckt.[90] Dies soziale Realität Kanadas ist in diesem Bereich mit jener in den Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar, auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass der stark regulierte kanadische Arbeitsmarkt eine viel geringere Anzahl an illegalen Einwanderern und Einwandererinnen aufweist. Durch die Ausweitung der befristeten Programme drohen die neuen Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsstrategien eine der wichtigen Schlüsselqualitäten des kanadischen Migrationssystems zu untergraben: Formen der rechtlichen Exklusion und der zum Teil offiziell sanktionierten Diskriminierung werden schleichend zur gesellschaftlich und politisch akzeptierten Praxis gemacht.[91] Die Parallelen zum deutschen Gastarbeiterprogramm aus dem 20ten Jahrhundert und der ihm eingeschriebenen Logik, einen Zustand fortgesetzter rechtlicher und sozialer Marginalisierung festzuschreiben, sind offenkundig.

Dezentralisierung des Migrations- und Integrationsmanagements: jenseits eines nationalen Ansatzes?

Die legitimationsstiftende Narration, dass Einwanderung einen zentralen Beitrag zum wirtschaftlichen Wohlergehen des Landes leistet, ist auch die treibende Kraft im Bemühen, die Einwanderungspolitik so effektiv wie möglich zu gestalten. Ein ausschlaggebender Innovationsschub in den vergangenen zwei Jahrzehnten ist an die Dezentralisierung der Anwerbung und Integration von Neuankömmlingen geknüpft. Immer größere Verantwortungsbereiche werden von der föderalen auf die regionale und besonders die lokale Ebene übertragen. Die Folgen sind zweischneidig: Auf der einen Seite kann diese Dezentralisierung als eine Form der neoliberalen Entlastung des Staates und insbesondere einer Überantwortung von Integrationsaufgaben an die Kommunen interpretiert werden (ohne oftmals die entsprechenden finanziellen Mittel bereit zu stellen). Auf der anderen Seite hat diese Entwicklung zur Herausbildung einer zivilgesellschaftlich verankerten *settlement industry* und zu einer Vielzahl von multikulturellen Initiativen sowie Integrationsprogrammen auf lokaler Ebene geführt.

Der Bereitschaft, größere Entscheidungsbefugnis bei der Rekrutierung, *Niederlassung* und Integration von Einwanderern und Einwandererinnen regionalen und lokalen Akteuren zu übertragen, ist auf drei Entwicklungen in Kanadas Einwanderungsregime zurückzuführen. Erstens hat die territoriale Ungleichverteilung von Einwanderern und Einwandererinnen im ganzen Land eine soziale Realität geschaffen, die sich nur schwer mit Kanadas nationalem Image einer multikulturellen Gesellschaft vereinbaren lässt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich eine wachsende Kluft zwischen den durch kulturelle Vielfalt nachhaltig geprägten Ballungsgebieten, die einen Großteil der Einwanderer und Einwandererinnen anziehen (fast 70% der Einwanderer und Einwanderinnen aus den vergangenen zehn Jahren haben Montreal, Toronto oder Vancouver zu ihrer Heimat gemacht[92]) und kleineren Städten, die noch immer dem traditionellen Bild Kanadas als ‚weiße Siedlergesellschaft' entsprechen, aufgetan.

Zweitens soll die Dezentralisierung des kanadischen Migrationsregimes auch die wachsende Diskrepanz zwischen einem sich dynamisch ent-

wickelnden Arbeitsmarkt und der geographischen Verteilung der Erwerbsbevölkerung ausgleichen.[93] Der massive Zuzug von Einwanderern und Einwandererinnen in die drei kanadischen Metropolen hat seine eigenen sozialstrukturellen Effekte: In Toronto und Vancouver etwa sind die Immobilienpreise explodiert, was besonders Neuankömmlinge vor beträchtliche Herausforderungen stellt und zu politischen Spannungen auf lokaler Ebene geführt hat.[94] Diese Entwicklung hat dazu beigetragen das Einwanderungssystem dahingehend zu reformieren, auch kleineren und mittleren Städten zu erlauben, Migranten und Migrantinnen anzuwerben und für ihre lokalen Arbeitsmärkte zu nutzen.[95] Während Kanadas Provinzen und Städte die Zuwanderung als ein zunehmend wichtiges Instrument für regional-lokale Planung und wirtschaftliche Entwicklung erkannt haben, hat die Bundesregierung Kompetenz in diesem Policy-Bereich an die subnationale Ebene abgetreten, um Ineffizienzen bei der Steuerung von Migration anzugehen und Ausgaben für Siedlungs- oder Integrationsprogramme zu reduzieren.[96]

Drittens reflektiert die neue Arbeitsteilung zwischen den drei Regierungsebenen im kanadischen Migrationsregime und der erweiterte Aufgabenbereich der Kommunen die wachsende Einsicht, dass Integration im Kern eine ortsbezogene Praxis ist, die durch territorial spezifische soziale, politische und kulturelle Umstände geprägt ist.[97] Die lokalen und regionalen Kontexte stellen eine zentrale Arena für die erfolgreiche Umsetzung von Integrationsbedarfen in konkrete Programme und Initiativen dar.[98] So haben Städte zunehmend grundlegende Aufgaben der Niederlassung und der Integration (Wohnen, Beschäftigung, Gesundheit, Sprachtraining, Engagement in kulturellen Einrichtungen und der Nachbarschaft) übernommen. In diesem Kontext ist Städten ein höheres Maß an Autonomie bei der Programmentwicklung zugesprochen worden. Insbesondere die Großstädte des Landes haben so die Rolle von lokal gestalteten Laboratorien für Innovation auf dem Gebiet der Ansiedlung und Integration von Neuankömmlingen angenommen.[99]

Gleichzeit sind insbesondere urbane Zentren zu Orten geworden, in denen die Bedeutung und Praxis von Integrationsprozessen verhandelt und die Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und

zivilgesellschaftlichen Gruppen eingeübt werden.[100] In ihrer Analyse der Migrationspolitik Ontarios verweisen Stasiulis, Hughes und Amery[101] darauf, wie sich in der Praxis ein weit gefächertes Feld etabliert hat, in dem Regierungen auf verschiedenen Ebenen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten. Es gäbe „a discernible movement in Ontario's immigrant-receiving centres from *government* to multilevel, multisectoral *governance* in the policy area of immigrant settlement."

Eine weitere Schlüsselkomponente zur der Stärkung der subnationalen Regierungsebene ist das *Provincial Nominee Program* (PNP), das 1998 in Manitoba eingeführt[102] und seitdem auf alle Provinzen und Territorien ausgeweitet wurde. Jedes PNP hat spezielle Kriterien, die es erlauben, Zuwanderung so zu steuern, dass bestimmte Berufsgruppen privilegiert behandelt werden.[103] Die entsprechenden Kategorien an Einwanderern und Einwandererinnen, die sehr viel schneller als über das nationale Punktsystem in das Land geholt werden können, sind eng an die unmittelbaren Bedürfnisse des regional-lokalen Arbeitsmarktes gebunden. Im Jahr 2002 waren nur 1,5 Prozent aller wirtschaftlichen Migranten und Migrantinnen durch die Provinzen nominiert 2008 sprang diese Zahl auf 15 Prozent. In Manitoba kommen nun mehr als zwei Drittel aller Einwanderer und Einwandererinnen durch das PNP in die Provinz, eine Zahl, die weit über dem Rest des Landes liegt. In dieser Provinz wird die PNP als Teil einer „breit angelegten regionalen Einwanderungsstrategie"[104] verwendet.

Trotz der Dezentralisierung von Befugnissen in der Steuerung der Einwanderung ist es wichtig zu erkennen, dass sich dieser Trend nicht einheitlich durchgesetzt hat und es eine bedeutsame Asymmetrie in Kanadas mehrstufiger Einwanderungs- und Integrationspolitik gibt. Das Kanada-Quebec-Abkommen von 1991, das im Wesentlichen die Verantwortung für die Steuerung der Einwanderung und Integration nach Quebec übertrug, diente nicht als Beispiel für die Ermächtigung anderer Provinzen. Stattdessen sehen sich die Provinzen im ganzen Land mit unterschiedlichen (und bis zu einem gewissen Grad inkohärenten) Regelungen der geteilten föderal-provinziellen Zuständigkeit konfrontiert.[105] Dieses mehrstufige System der Auswahl von Einwanderern und Einwandererinnen hat innovative und schnellere Wege eröffnet,[106] Mi-

gration stärker zielgerichtet auf die unmittelbaren Belanges des Arbeitsmarktes zu steuern. Gleichzeit aber droht die mit den PNPs beförderte Dezentralisierung der Einwanderungspolitik die durch strikte Standards geschaffene Legitimität des nationalen Rekrutierungsverfahrens zu untergraben.

Durch eine weitere, nicht notwendig intendierte Folge der dezentralisierten Steuerung der Einwanderung sind die Provinzen und Städte auch zunehmend auf nichtstaatliche Akteure angewiesen, um die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu ermitteln, Migranten und Migrantinnen auszuwählen und ihnen einen schnellen Zugang zu beruflichen Möglichkeiten zu ermöglichen.[107] Insbesondere jenseits der urbanen Zentren haben städtische Verwaltungen oftmals nicht die Kapazität dieser Aufgabe gerecht zu werden. In diesen Kontexten nehmen der private Sektor und Arbeitgeber eine ausschlaggebende Rolle im Auswahl- und Rekrutierungsprozess ein. Aus einer kritischen Perspektive haben Beobachter von einer Kommodifizierung der kanadischen Einwanderungspolitik gesprochen, in der sich eine Machtverschiebung von staatlichen hin zu privaten Interessen manifestiert.[108]

Kanada in der globalen „Flüchtlingskrise"

Die Flüchtlingspolitik gehört seit Jahrzehnten fest zur kanadischen Einwanderungspolitik und unterstreicht deren Bemühen, auch humanitäre Erwägungen bei der Auswahl der Einwanderer und Einwandererinnen zur Geltung kommen zu lassen. Die Krise um die vietnamesischen *Boatpeople* Ende der 1970er Jahre war ein Wendepunkt in Kanadas Engagement für den Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Seitdem reklamiert Kanada eine Führungsrolle in der globalen Flüchtlingspolitik, die auch in aktuellen Zahlen zum Ausdruck kommt: Kanada hat seit den 1980er Jahren bis heute fast 900.000 Flüchtlinge aufgenommen. Nach Angaben der Flüchtlingsagentur der Vereinten Nationen hat Kanada in 2018 die meisten neu angesiedelten Flüchtlinge akzeptiert und weist die zweithöchste Rate an Flüchtlingen auf, die die Staatsbürgerschaft erlangt haben. Der jährliche globale Trendbericht des UNHCR zeigt, dass Kanada 28.100 der 92.400 Flüchtlinge aufgenommen hat, die 2018 über das UN-System in 25 Ländern umgesiedelt wurden.[109]

Die kanadische Flüchtlingspolitik hat eine Eigenheit, die nicht nur in Deutschland ein nachhaltiges öffentliches und politisches Interesse geweckt hat: Aktuell sind gut 40% aller Flüchtlinge Teil des *Private Sponsorship of Refugees* (PSR) Programm, das es privaten Gruppe seit 1978 erlaubt, Flüchtlinge aus aller Welt nach Kanada zu bringen. Basierend auf den im *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) von 2002 eingeführten Reformen gibt es verschiedene Arten der Niederlassung in der kanadischen Flüchtlingspolitik. Die beiden wichtigsten sind die *Government-Assisted Refugee* (GAR) and the *Private Sponsorship of Refugees* (PSR) Programme. Jedes dieser Programme bietet Flüchtlingen ein Jahr lang finanzielle Hilfe und Dienstleistungen. Diese Unterstützungsstruktur wird entweder von den oben beschriebenen Migrantenorganisationen oder über das Netzwerk von Privatpersonen angeboten, wobei letztere unabhängig von staatlichen Institutionen Unterstützung leisten.[110]

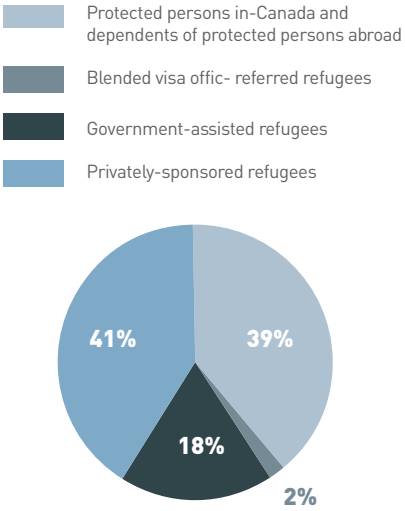

Abbildung 12 : Flüchtlinge und geschützte Personen in Kanada in 2019
(Quelle : Statistics Canada)

Im Wesentlichen erlaubt das PSR-Programm Gruppen in der Zivilgesellschaft, Flüchtlinge bei der Einreise nach Kanada zu unterstützen, indem sie die Ressourcen für ein Jahr aufbringen und Geflüchteten während dieser Zeit - ohne weitere staatliche Mittel - Unterstützung zukommen lassen. Die positiven Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration von Flüchtlingen sind gut dokumentiert.[111] Ein besonderer politischer Effekt ist auch die Art und Weise, in der sich das PSR-Programm auf Akteure der Zivilgesellschaft stützt und mit diesen in Kontakt tritt. Durch die Verbindung von Flüchtlingen mit Gemeindemitgliedern, die Information der Öffentlichkeit (z. B. durch Spendenaktionen oder gesellschaftliche Veranstaltungen) und die Aufmerksamkeit auf das umfassendere Thema Flucht fördert das private Sponsoring-Programm häufig wichtige Multiplikatoren auf lokaler Ebene. Über 275.000 Flüchtlinge wurden seit ihrer Gründung vor etwa vierzig Jahren durch das PSR-Programm gesponsert. Im Durchschnitt haben Sponsorengruppen etwa zehn Mitglieder, was auf die weitreichenden sozialisieren-

den Auswirkungen des Programms hinweist. Die hauptsächlich durch lokale Netzwerke und zivilgesellschaftliche Gemeinschaften erzeugte Dynamik, ist ein wesentlicher Faktor für die Reaktion Kanadas auf die globale Flüchtlingskrise.

Obgleich das private Sponsorship Programm viele positive Effekte auf die betroffenen Flüchtlinge selbst und deren gesellschaftliche Akzeptanz hatte, ist es nicht ohne Kritik geblieben. Wie das nebenstehende Schaubild zeigt, ist der Anteil der über das PSR gesponserten Flüchtlinge anteilsmäßig gewachsen und hat dabei die von der Regierung unterstützte Gruppe in ihrem Gewicht für die kanadische Flüchtlingspolitik erheblich reduziert. Einige Kritiker haben darauf hingewiesen, dass der Staat sich den Vorwurf gefallen lassen muss, sich durch die Privatisierung solcher *sponsorship* Modelle seiner humanitären Verantwortung zu entziehen und die Kosten auf die Zivilgesellschaft abzuwälzen.[112]

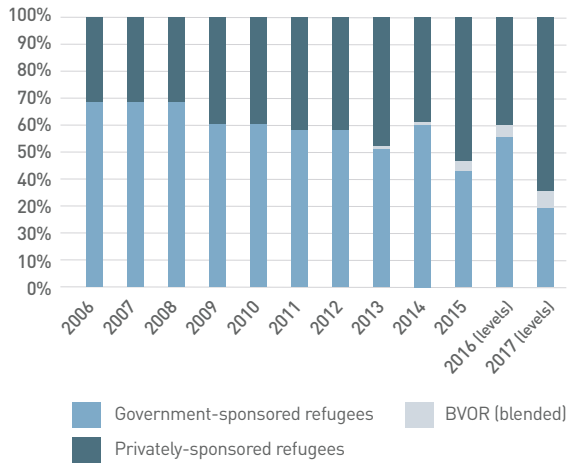

Abbildung 13 : Umgesiedelte Flüchtlinge in Kanada, 2006-17
(Quelle : Statistics Canada)

Dass PSR ist auch einer der Faktoren, die zu der relativ erfolgreichen Integration von Flüchtlingen in die kanadische Gesellschaft beitragen.[113] Die Langzeitstudien zu der Arbeitsmarktsituation von Flüchtlingen zeichnet das folgende Bild: Flüchtlinge beginnen auf einer niedrigeren Beschäftigungs- und Einkommensstufe, nähern sich anschließend jedoch dem Niveau der Migranten und Migrantinnen, die unter der Kategorie der Familienzusammenführung nach Kanada kamen, langsam an, ohne aber letztlich das Einkommensniveau der *economic immigrants* zu erreichen.[114] Unter denjenigen Flüchtlingen, die in den letzten Jahren vorrangig aus Syrien nach Kanada kamen, berichten zwei Drittel der Befragten, dass das Finden eines Arbeitsplatzes ihr *größtes* Problem sei.[115] In diesem Kontext spielen die privaten Sponsorengruppen eine wichtige Rolle: Wie 2016 medienträchtig berichtet wurde, arbeiteten mehr als

die Hälfte der privat gesponserten Flüchtlinge aus Syrien bereits nach weniger als einem Jahr nach ihrer Ankunft; bei den von der Regierung unterstützten syrischen lag diese Rate nur bei 12%.[116]

Trotz der weitgehenden Einigkeit die positiven Folgen von Einwanderung in Kanada im Blick zu haben, sind die Politik und öffentliche Debatte keineswegs immun gegenüber einer politischen Instrumentalisierung von Migranten und Minderheiten. Die Jahre unter der konservativen Regierung in Ottawa (2006-2015) waren durch eine Form der Identitätspolitik geprägt, die drohte, Einwanderer und Minderheiten zum negativen Bezugspunkt einer Stärkung der nationalen Identität Kanadas zu machen.[117] Der Umgang mit Flüchtlingen in den Jahren 2014 und 2015 wurde von der regierenden politischen Elite unter ähnlichen Vorgaben debattiert: dieses Thema wurde vorrangig auf der Grundlage des exkludierenden Diskurses über vermeintlich ‚betrügerische Asylsuchende' behandelt, die unter Sicherheits- und sozialstaatlichen Kostengesichtspunkten eine Gefahr für die kanadische Gesellschaft darstellten.

Diese Entwicklung wurde erst nach Amtsantritt der aktuellen liberalen Regierung revidiert. Die Wahlen im Jahr 2015 können in dieser Hinsicht als Indiz dafür gewertet werden, dass die Legitimationsgrundlage für Immigration und die multikulturelle Inklusion trotz der oben beschriebenen Entwicklung unter Harpers konservativer Regierung belastungsfähig und krisenresistent ist. Justin Trudeaus Liberale gewannen unter anderem mit dem Versprechen, den Zuzug syrischer Flüchtlinge erheblich auszuweiten. Während des Wahlkampfes versprach Trudeau, 25,000 syrische Flüchtlinge nach Kanada zu holen und der Vorreiterrolle des Landes in der internationalen Flüchtlingspolitik treu zu bleiben.[118] Dieses – 2016 auch fast eingelöste - Versprechen verband der neue Premierminister mit einem nachhaltigen Bekenntnis zu den inkludierenden Prinzipien des Multikulturalismus. Seitdem unterstreicht Trudeau diese Verpflichtung regelmäßig mit den Worten: *Diversity is Canada's strength* (Vielfalt ist Kanadas Stärke).

Eine der großen Herausforderungen in dieser Hinsicht sind die wachsenden Zahlen von irregulären Einwanderern und Einwandere-

rinnen, die über die Grenze aus den USA nach Kanada einwandern. Von Januar 2017 bis März 2018 verzeichnete Kanada über 20,000 Asylanträge von Migranten, die die Grenze zwischen Kanada und den USA irregulär übertreten haben. Eine besondere Brisanz gewinnt die Zunahme dieser irregulären Grenzübertritte aus den USA, weil Kanada seit 2002 ein *Safe Third Country Agreement* mit seinem südlichen Nachbarn unterhält, das besagt, dass die USA ein ‚sicheres Land' seien, um Flüchtlingsstatus zu beantragen. Kritiker haben in Frage gestellt, ob dieser Status auch unter der Präsidentschaft Trumps noch Gültigkeit beanspruchen könnte, und auf die Herausforderungen hingewiesen, die durch eine Verschärfung der Migrations- und Flüchtlingspolitik in den USA für Kanada bedeuten würde.[119] Bislang hat dieser unkontrollierte Zuzug noch keine vernehmbare öffentliche Debatte in Gang gesetzt, die die Verpflichtung Kanadas gegenüber dem Recht auf politisches Asyl in Frage gestellt hätte. Sollten diese Zahlen jedoch als Reaktion auf eine Verschärfung des Asylrechts in den USA weiterwachsen, sieht sich das Land möglicherweise mit einer schwierigen Debatte um die Haltung gegenüber irregulärer Einwanderung und der humanitären Verpflichtung Kanadas konfrontiert.

5

Kanada als Vorbild für Deutschlands Immigrations- und Integrationspolitik im 21. Jahrhundert?

Das moderne Kanada ist stark durch seine expansive und staatlich gesteuerte Einwanderungs- und Integrationspolitik definiert. Über die vergangenen fünfzig Jahre hinweg hat sich das Land von einer *white settler society* europäischer Prägung zu einer zunehmend kulturell vielfältigen und multikulturellen Gesellschaft gewandelt, die Einwanderer und Einwandererinnen aus aller Welt willkommen geheißen und diese relativ erfolgreich integriert hat. Die Entscheidung, Migranten und Migrantinnen auf fortgesetzt hohem Niveau nach Kanada zu bringen, und hierfür einen breiten, auch parteienübergreifenden Konsens zu schaffen, ist nicht zuletzt dadurch zustande gekommen, dass Einwanderung konstitutiv an das Bild einer modernen, weltoffenen, und den Herausforderungen der Globalisierung gewachsenen Gesellschaft geknüpft wurde: Der Zuzug von Migranten und Migrantinnen wird dominant als wünschenswert und unverzichtbar für die demographische und volkswirtschaftliche Entwicklung des Landes wahrgenommen. Die Einführung des Punktesystems, mit dem hochqualifizierte Migranten und Migrantinnen aus der ganzen Welt unabhängig von deren Herkunft angeworben werden, sowie die Entwicklung des Multikulturalismus seit den späten sechziger Jahren haben ein Migrationsregime geschaffen, das hinsichtlich der Anzahl von Einwanderern und Einwandererinnen und des Vermögens, diese erfolgreich gesellschaftlich zu integrieren, weltweit außergewöhnlich und in vielfacher Weise vorbildhaft ist.

Aus dieser Perspektive kann die Ausgestaltung des kanadischen Migrationsregimes als ein kontinuierlicher Versuch gedeutet zu werden, die positiven volkswirtschaftlichen und sozialen Effekte der Zuwanderung zu stärken. Unter den Prämissen multikultureller Politik gehört hierzu, dass die vom Nutzenkalkül geleiteten Auswahlverfahren für die *economic immigrants* auch an die Verpflichtung gebunden sind, die Neuankömmlinge bruchlos in die kanadische Gesellschaft zu integrieren. In dieser Hinsicht hat es Kanada weitgehend erfolgreich verstanden, die sozialstrukturelle Benachteiligung seiner Migranten und Migrantinnen (und deren Kinder) am Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem zu vermeiden und einen politischen *Backlash* gegen Einwanderung zu verhindern.

Kanadas Geschichte als nordamerikanische Einwanderungsgesellschaft rechtfertigt Zweifel an der direkten Übertragbarkeit von Politiken und Praktiken.

Können aus diesen Erfahrungen Kanadas Lehren für Deutschland gezogen werden? Bis zu welchem Grad sind Deutschland und Kanada vergleichbar und welche Elemente des kanadischen Migrationsregimes könnten in dem Versuch von Nutzen sein, Deutschlands Einwanderungspolitik zu gestalten? Kanadas Geschichte als nordamerikanische Einwanderungsgesellschaft oder die relative geographische Isolation des Landes rechtfertigen Zweifel an der direkten Übertragbarkeit von Politiken und Praktiken aus einer vergleichenden transatlantischen Perspektive. Gleichzeitig aber sieht sich Deutschland heute mit Herausforderungen konfrontiert, die denen nicht unähnlich sind, die Kanada vor etwa fünfzig Jahren dazu bewogen haben, eine grundlegende Kehrtwende in diesem Politikbereich einzuleiten: Deutschland bedarf aus demographischen und volkswirtschaftlichen Gründen des Zuzugs insbesondere hochqualifizierter Migranten und Migrantinnen auf relativ hohem Niveau, nicht zuletzt um seinen Status als innovative Industrienation und Wissensgesellschaft beizubehalten. Die gezielte Auswahl von Einwanderern und Einwandererinnen auf der Grundlage ihres unterstellten volkswirtschaftlichen Nutzens könnte Antworten auf zentrale gesellschaftliche Herausforderungen bereitstellen. Nicht zufällig ge-

hört die Einwanderung zum integralen Bestandteil der kanadischen Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Des Weiteren hat Kanada aufgezeigt, wie durch eine effektive Integrationspolitik ein breites öffentliches Bewusstsein geschaffen werden kann, das die wachsende kulturelle Vielfalt des Landes als Bereicherung und nicht als Bedrohung für die nationale Identität wahrnimmt. Mit der Herausforderung, wie Migranten und Migrantinnen gleichberechtigt in das gesellschaftliche Leben einbezogen werden können und wie es verhindert werden kann, dass das Thema politisch von immigrations- und fremdenfeindlichen Akteuren vereinnahmt wird, sehen sich fast alle europäischen Gesellschaften konfrontiert.

Kanada hat mit Blick auf diese Herausforderungen einen beträchtlichen Weg hinter sich gebracht. Zwar kann eingewandt werden, dass die Politik des kanadischen Multikulturalismus in Europa zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer zu realisieren wäre (aufgrund der stark ethnisch-kulturell unterfütterten Vorstellungen von nationaler Identität, der latenten Gefahr einer populistischen, fremdenfeindlich inspirierten Gegenreaktion, etc.), doch lohnt sich der vergleichende Blick nach Kanada, um darüber nachzudenken, wie europäische Gesellschaften es erlernen können, den Schutz nationaler Identität und Einwanderung nicht grundsätzlich als Gegensätze zu begreifen. In dieser Hinsicht könnte Kanada als Vorbild für eine politische Gemeinschaftsbildung europäischer Gesellschaften dienen, bei der die Toleranz gegenüber und die öffentliche Anerkennung von kultureller Differenz ein konstitutives Element ist.[120] Es ist just die politisch sanktionierte und täglich gelebte Akzeptanz der kulturellen Vielgestaltigkeit, die die kanadische Gesellschaft so erfolgreich (und attraktiv) in ihrem Umgang mit Einwanderern und Einwandererinnen gemacht hat.

Eine zweite Lehre aus dem vergleichenden Blick über den Atlantik mag zunächst überraschen: Der Erfolg des kanadischen Migrationsregimes ist nicht zuletzt dessen pragmatischer und lösungsorientierter Politikgestaltung geschuldet. In vielfacher Hinsicht ist der Multikulturalismus kanadischer Prägung zuvorderst ein Modus der Konfliktbewältigung, die durch das Miteinander verschiedener Kulturen fast unweigerlich benötigt wird. Auch ist eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern

und Zuwanderinnen sowie der Umgang mit kultureller Vielfalt nicht eine Aufgabe, die allein durch staatliche Programme zu bewältigen wäre, obwohl selbstverständlich auch der Politik und den politischen Eliten eine zentrale Verantwortung in diesem Prozess zukommt. Als entscheidend hat sich im kanadischen Kontext erwiesen, dass der Umgang mit Migranten und Minderheiten in zivilgesellschaftlichen Praktiken eingeübt wird. Ein solcher an demokratische Praktiken gebundener Pragmatismus scheint ein probates Mittel zu sein, um der in Europa verbreiteten und politisch oftmals radikalisierenden Dramatisierung von Identitätskonflikten entgegen zu treten. Der Erfolg, mit Konflikten pragmatisch umzugehen, hängt nicht zuletzt eben auch daran, den Migranten und Migrantinnen selbst in diesen politischen und zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen eine Stimme einzuräumen. In dieser Hinsicht zeichnet sich Kanada durch eine produktive Gelassenheit in seinem Umgang mit den Herausforderungen der Migration aus, die einer effektiven Lösung von Problemen in der Praxis überaus zuträglich ist.

Referenzen

Abu-Laban, Yasmeen, and Gabriel, Christina 2002: Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity, and Globalization, Peterborough, Broadview Press.

Agrawal, Sandeep Kumar 2019: Canadian Refugee Sponsorship Programs: Experience of Syrian Refugees in Alberta, Canada, Journal of International Migration and Integration 20, pp. 941-962.

Arat-Koc, Sedef 1999: Neo-Liberalism, State Restructuring, and Immigration: Changes in Canadian Policies in the 1990s, Journal of Canadian Studies 34: 2, pp. 31-56.

Aydemir, Abdurrahman and Skuterud, Mikal 2005: Explaining the Deteriorating Entry Earnings of Canada's Immigrant Cohorts, 1966–2000, Canadian Journal of Economics 38: 2, pp. 641-671.

Aydemir, Abdurrahman and Borjas, George 2007: A Comparative Analysis of the Labor Market Impact of International Migration: Canada, Mexico, and the United States, Journal of the European Economic Association 5: 4, pp. 663-708.

Aydemir, Abdurrahman, Chen, Wen-Hao and Corak, Miles 2009: The Intergenerational Earnings Mobility among the Children of Canadian Immigrants, Review of Economics and Statistics 91: 2, pp. 377-397.

Badgley, Kerry 1998: "As long as He is an Immigrant from the United Kingdom": Deception, Ethnic Bias and Milestone Commemoration in the Department of Citizenship and Immigration, 1953-1965, Journal of Canadian Studies 33: 3, pp. 130-144.

Balch, Alex 2010. *Managing Labour Migration in Europe: Ideas, Knowledge and Policy Change*, Manchester, Manchester University Press.

Banting, Keith, Courchene, Thomas and Seidle, Leslie (eds.) 2007: Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

Basran, Gurcharn and Zong, Li 1998: Devaluation of foreign credentials as perceived by visible minority professional immigrants, Canadian Ethnic Studies 30: 3, pp. 6-18.

Bauder, Harald 2005: Attitudes towards Work: Ethnic Minorities and Immigrant Groups in Vancouver, Journal of International Migration and Integration 6: 1, pp. 125-151.

Bauder, Harald 2008: Citizenship as capital: The distinction of migrant labor, Alternatives: Global, Local, Political 33: 3, pp. 315-333.

Bauder, Harald 2013: Becoming Multicultural: Immigration and the Politics of Membership in Canada and Germany, International Migration Review 47: 1, pp. 239-240.

Bauder, Harald, and Shields, John (eds.) 2015: Immigrant Experience in North America, Toronto, Canadian Scholars Press.

Banerjee, Rupa 2009: Income Growth of New Immigrants in Canada: Evidence from the Survey of Labour and Income Dynamics, in: Relations Industrielles/Industrial Relations 64, pp. 486-508.

Baxter, Jamie 2010: Precarious Pathways: Evaluating the Provincial Nominee Programs in Canada, A research paper for the Law Commission of Ontario, in: http://www.lco-cdo.org/en/vulnerable-workers-baxter [12 May 2020].

Bevelander, Pieter and Pendakur, Ravi 2014: The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden, Journal of Ethnic and Migration Studies 40: 5, pp. 689-709.

Berry, John W. 2013: Research on multiculturalism in Canada, International Journal of Intercultural Relations, 37: 6, pp. 663-675.

Biles, John W. 2008: Integration Policies in English-speaking Canada, in: Biles, J., Burstein, M., Frideres, J. (eds.): Immigration and Integration in Canada in the Twenty-first Century, Montreal/Kingston, Queen's University and McGill University Press, pp. 139-186.

Bilodeau, Antione, White, Stephen E., Turgeon, Luc and Henderson, Ailsa 2020: Feeling Attached and Feeling Accepted: Implications for Political Inclusion among Visible Minority Immigrants in Canada, International Migration 58: 2, pp. 272-288.

Bissoondath, Neil 2005: *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*, Toronto, Penguin Books.

Bloemraad, Irene 2006: *Becoming a citizen: incorporating immigrants and refugees in the United States and Canada*, Berkeley, University of California Press.

Bloemraad, Irene 2015: Theorizing and analyzing citizenship in multicultural societies, The Sociological Quarterly 56: 4, pp. 591-606.

Bloemraad, Irene, de Graauw, Els, and Hamlin, Rebecca 2015: Immigrants in the Media: Civic Visibility in the USA and Canada, Journal of Ethnic and Migration Studies, 41: 6, pp. 874-896.

Bonikowska, Aneta, Hou, Feng, and Picot, Garnett 2017: New immigrants seeking new places: The role of policy changes in the regional distribution of new immigrants to Canada, Growth and Change 48: 1, pp. 174-190.

Bradford, Neil John 2004: Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm, Policy Options 25: 2, pp. 39-45.

Brell, Courtney, Dustmann, Christian, and Preston, Ian 2020: The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries, Journal of Economic Perspectives, 34: 1, pp. 94-121.

Carens, Joseph 2000: Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness, Oxford, Oxford University Press.

Carter, Tom and Amoyaw, Benjamin 2011: Manitoba: The struggle to attract and retain immigrants. In John Biles, Meyer Burnstein and Rob Vineberg (eds.), *Integration and Inclusion of Newcomers and Minorities Across Canada.* Montreal, McGill Queens University Press, pp. 165-193.

Cedillo, Leonor, Lippel, Katherine, and Nakache, Delphine 2019: Factors Influencing the Health and Safety of Temporary Foreign Workers in Skilled and Low-Skilled Occupations in Canada, New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy 29: 3, pp. 422-458.

Chen, Wen-Hao and Hou, Feng 2019: Intergenerational Education Mobility and Labour Market Outcomes: Variation among the Second Generation of Immigrants in Canada, Analytical Studies Branch Research Paper Series, Statistics Canada, in: https://www150.statcan. gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2019006-eng.htm [13.08.2020].

Cohen, Amy, and Hjalmasron, Elise 2018: Quiet Struggles: Migrant Farmworkers, Informal Labor, and Everyday Resistance in Canada, International Journal of Comparative Sociology 61: 2-3, pp. 141-158.

Day, Richard 2000: Multiculturalism and the History of Canadian Diversity, Toronto, University of Toronto Press.

Dobrowolsky, Alexandra 2012: Nuancing Neoliberalism: Lessons Learned from a Failed Immigration Experiment, International Migration and Integration 14: 2, pp. 197-218.

Donato, Katherine M., and Ferris, Elizabeth 2020: Refugee Integration in Canada, Europe, and the United States: Perspectives from Research, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 690: 1, pp. 7-35.

Eisenberg, Avigail (ed.) 2006: Diversity and Equality: the Changing Framework of Freedom in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press.

Elrick, Jennifer 2007: Canada, Focus Migration Country Profile No. 8, March 2007, in: http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/CP_08_Canada.pdf [12.09.2020].

Ellermann, Antje 2014: The Rule of Law and the Right to Stay: The Moral Claims of Undocumented Migrants, Politics & Society, 42: 3, pp. 293-308.

Esses, Victoria, Hamilton, Leah, Bennett-AbuAyyash, Caroline, and Burstein, Meyer 2010: Characteristics of a Welcoming Community. Welcoming Communities Initiative report prepared for Integration Branch, Citizenship and Immigration Canada, Ottawa, in: http://p2pcanada.ca/wp-content/uploads/2011/09/Characteristics-of-a-Welcoming-Community-11.pdf [22 April 2020].

Falconer, Robert 2019: Slamming the Golden Door: Canada-U.S. Migration Policy and Refugee Resettlement, The School of Public Policy Publications 12: 33 (https://doi.org/10.11575/sppp.v12i0.69152) [14.10.2020].

Falge, Christiane, Ruzza, Carlo, and Schmidtke, Oliver 2012: Giving New Subjects a Voice: Political and Institutional Responses to Cultural Diversity in the Health Care System, Aldershot, Ashgate.

Ferrer, Ana and Riddell, Craig 2008: Education, credentials, and immigrant earnings, in: Canadian Journal of Economics 41: 1, pp. 186–216.

Ferrer, Ana, Picot, Garnett, Riddell, Craig 2014: New directions in immigration policy: Canada's evolving approach to the selection of economic immigrants, International Migration Review 48: 3, pp. 846-867.

Fleras, Augie 2014. Racisms in a multicultural Canada: Paradoxes, politics, and resistance, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

Foster, Jason, and Luciano, Marco 2020: In the Shadow: Living and Working Without Status in Alberta, Parkland Institute-University of Alberta.

Frenette, Marc, and Morissette, Rene 2005: Will they ever converge? Earnings of immigrant and Canadian-born workers over the last two decades, in: International Migration Review, 39: 1, pp. 228–258.

Gera, Surendra, and Songasakul, Thitima 2007: Benchmarking Canada's Performance in the Global Competition for Mobile Talent, Canadian Public Policy 33: 1, pp. 63-84.

Goldring, Luin and Landolt, Patricia 2012: The Impact of Precarious Legal Status on Immigrants' Economic Outcomes. IRPP Study 35. Montreal: Institute for Research on Public Policy (https://on-irpp.org/2JAb4Uc) [18.03.2020].

Goldring, Luin and Landolt, Patricia (eds.) 2013: Producing and negotiating non-citizenship: Precarious legal status in Canada, University of Toronto Press.

Harder, Lois and Zhyznomirska, Lyubov 2012. Claims of belonging: Recent tales of trouble in Canadian citizenship, Ethnicities 12: 3, pp. 293-316.

Heimken, Norbert 2015: *Migration, Bildung und Spracherwerb: Bildungssozialisation und Integration von Jugendlichen aus Einwandererfamilien,* Wiesbaden, VS-Verlag.

Hennebry, Jenna 2012: A Model for Managed Migration? Re-Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program, *International Migration* 50, pp. 19-40.

Hou, Feng and Coulombe, Simon 2010: Earnings gaps for Canadian-born visible minorities in the public and private sectors, in: Canadian Public Policy 36, pp. 29-43.

Hyndman, Jennifer, Payne, William and Jimenez, Shauna 2017: Private Refugee Sponsorship in Canada, Forced International Migration and Integration 4: 2, pp. 237-256.

IRCC (Immigration Refugees and Citizenship Canada) 2016: Rapid impact evaluation of the Syrian refugee initiative: Evaluation research observations, Ottawa (https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/rapid-impact-evaluation-syrian-refugee-initiative.html) [12.12.2019].

Jenson, Jane and Phillips, Susan 1996. Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada, International Journal of Canadian Studies 14, pp. 111-135.

Kalbach, Warren 1987: Growth and Distribution of Canada's Ethnic Populations, 1871-1981, in: Driedger, Leo (ed): Ethnic Canada: Identities and Inequalities, Toronto, Copp Clark Pitman, pp. 82-110.

Kazemipur, Abdolmohammad and Halli, Shiva 2001: The changing colour of poverty, Canadian Review of Sociology and Anthropology 38: 2, pp. 217-238.

Kassam, Ashifa 2016: Syrian refugees in Canada fade dilemma – how to get by when the stipend stops, The Guardian, in: https://www.theguardian.com/world/2016/dec/09/syria-refugees-canada-government-stipend-justin-trudeau [06.09.2020].

Kelley, Ninette and Trebilcock, Michael 2013: *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press.

Kesler, Christel and Bloemraad, Irene 2010: Does Immigration Erode Social Capital? The Conditional Effects of Immigration-Generated Diversity on Trust, Membership, and Participation across 19 Countries, 1981–2000, Canadian Journal of Political Science 43, pp 319-347.

Koopmans, Ruud (Ed.) 2005: Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Korntheuer, Annette, Pritchard, Paul, and Maehler, Debora (Eds.). (2017). Structural Context of Refugee Integration in Canada and Germany (GESIS-Schriftenreihe, 15). Köln: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.21241/ ssoar.52101.

Kymlicka, Will 1995: Multicultural Citizenship, Oxford, Oxford University Press.

Lai, Daniel and Huffey, Nedra 2009: Experience of discrimination by visible minorities in small communities, Our Diverse Cities 6: Spring, pp. 124-129.

Lenard, Patti Tamara 2016: Resettling refugees: is private sponsorship a just way forward?, Journal of Global Ethics 12: 3, pp. 300-310.

Leo, Christopher and August, Martine 2009: The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work, Canadian Journal of Political Science/Revenue Canadienne 42: 2, pp. 491-510.

Li, Peter 2003: Destination Canada: Immigration Debates and Issues, Oxford, Oxford University Press.

Li, Peter 2012: Federal and provincial immigration arrangements in Canada: Policy changes and implications, in: Rodriguez-Garcia, D. (ed.): Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration, Montreal/Kingston, McGill-Queens University Press, pp. 87-111.

Magsino, Romulo, Long, John and Théberge Raymond 2000: Canadian Pluralism, the Charter, and Citizenship Education, Canadian Ethnic Studies 32: 1, pp. 89-110.

Nohl, Arnd, Schittenhelm, Karin, Schmidtke, Oliver, and Weiß, Anja 2014: Work in Transition: Cultural Capital and Highly Skilled Migrants' Passages into the Labour Market, University of Toronto Press.

O'Neill, B., Gidengil, E., and Young, L. 2013: The Political Integration of Immigrant and Visible Minority Women, Canadian Political Science Review 6: 2-3, pp. 185-196.

OECD/EU 2018: *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels, in: https://dx.doi.org/10.1787/9789264307216-en [17.10.2020].

Oreopoulos, Philip 2006: The Compelling Effects of Compulsory Schooling: Evidence from Canada, Canadian Journal of Economics 39: 1, pp. 22-52.

Oreopoulos, Philip 2009: Why Do Skilled Immigrants Struggle in the Labor Market? A Field Experiment with Six Thousand Résumés, Working Paper Series, Metropolis, in: https://oreopoulos.faculty.economics.utoronto.ca/wp-content/uploads/2014/03/Why-Do-Skilled-Immigrants-Struggle-in-the-Labor-Market.pdf [08.07.2020].

Oreopoulos, Philip and Dechief, Diane 2011: Why do Some Employers Prefer to Interview Matthew, but not Samir?, Metropolis British Columbia Working Paper No. 11-23, in: https://ideas.repec.org/p/ubc/clssrn/clsrn_admin-2012-8.html [02.12.2019].

Pandey, Manish and Townsend, James 2013: Provincial Nominee Programs: An Evaluation of Earnings and Settlement Rates of Nominees, *Canadian Public Policy* 39: 4, pp. 603–618.

Picot, Garnett and Hou, Feng 2014: Immigration, Low Income and Income Inequality in Canada: What's New in the 2000s? Analysis Branch Research Paper Series No. 364. Statistics Canada Catalogue No. 11F0019M, Ottawa, Statistics Canada.

Preibisch, Kerry and Otero, Gerardo 2014: Does citizenship status matter in Canadian agriculture? Workplace health and safety for migrant and immigrant laborers, Rural Sociology 79: 2, pp. 174-199.

Rass Christoph and Wolff, Frank 2018: What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal, in: Pott, Andreas, Rass, Christoph, and Wolff, Frank (eds.): Was ist ein Migrationsregime? Migrationsgesellschaften, Springer VS, Wiesbaden.

Reitz, Jeffrey 2001: Immigration Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research, Journal of International Migration and Integration 2: 3, pp. 347-378.

Reitz, Jeffrey, Banerjee, Rupa, Phan, Mai and Thompson, Jordan 2009: Race, religion, and the social integration of new immigrant minorities in Canada, International Migration Review 43: 4, pp. 695-726.

Reitz, Jeffrey, Curtis, Josh, and Elrick, Jennifer 2014: Immigrant Skill Utilization: Trends and Policy Issues, Journal of International Migration and Integration 15: 1, pp. 1-26.

Schmidtke, Oliver 2014: Managing migration and diversity in Canada and Germany: Beyond national models, Comparative Migration Studies 2: 1, pp. 77-99.

Schmidtke, Oliver 2015: Between Populist Rhetoric and Pragmatic Policy Making: The Normalization of Migration as an Electoral Issue in German Politics, Acta Politica 50, pp. 379-398

Schmidtke, Oliver 2017: Reinventing the nation: Germany's post-unification drive towards becoming a 'country of immigration', German Politics 4: 4, pp. 498-515.

Schmidtke, Oliver 2018: The Civil Society Dynamic of Including and Empowering Refugees in Canada's Urban Centres, Social Inclusion, 6: 1, 2018: DOI: 10.17645/si.v6i1.1306

Scholten, Peter, Collett, Elisath, and Petrovic, Milica 2017: Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance, International Review of Administrative Sciences 83: 2, pp. 283–302.

Siegel, David 2009: Ontario, in: Sancton, Andrew, Young, Robert (eds): Foundations of Governance. Municipal government in Canada's provinces, Toronto, IPAC-UTP, pp. 20-69.

Siemiatycki, Myer 2011: Governing immigrant city: Immigrant political representation in Toronto, American Behavioral Scientist 55: 9, pp. 1214-1234.

Silvius, Ray 2016: Neo-liberalization, devolution, and refugee well-being: A case study in Winnipeg, Manitoba, Canadian Ethnic Studies 48: 3, pp. 27-44.

Smith, Craig Damian 2019: Changing U.S. Policy and Safe-Third Country 'Loophole' Drive Irregular Migration to Canada, Migration Information Source, The Online Journal of the Migration Policy Institute, in: https://www.migrationpolicy.org/article/us-policy-safe-third-country-loophole-drive-irregular-migration-canada [02.10.2020].

Stasiulis, Daiva, Hughes, Christine, and Amery, Zainab 2011: From government to multilevel governance of immigrant settlement in Ontario's city-regions, in: Tolley, Erin and Young, Robert (eds.): Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities, Montreal/ Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 73-147.

Stasiulis, Daiva and Jhappan, Radha 1995: The Fractious Politics of a Settler-Society: Canada, in: Stasiulis, Daiva and Yuval-Davis, Nira (eds.): Unsettling Settler Societies: Articulations of Gender, Race, Ethnicity and Class, London, Sage, pp. 106-116.

Stasiulis, Daiva 2020: Elimi(Nation): Canada's "Post-Settler" Embrace of Disposable Migrant Labour, Studies in Social Justice 14: 1, pp. 25-54. https://doi.org/10.26522/ssj.v2020i14.2251 [19.10.2020].

Tani, Massimiliano 2019: Migration Policy and Immigrants' Labour Market Performance, International Migration Review 54: 1, pp. 35-37.

Teixeira, Carlo and Li, Wei (eds.) 2015: The Housing and Economic Experiences of Immigrants in US and Canadian Cities, Toronto, University of Toronto Press.

Taylor, Charles 1992: Multiculturalism and he Politics of Recognition, Princeton, Princeton University Press.

The Conference Board of Canada 2019: *Can't Go it Alone. Immigration Is Key to Canada's Growth Strategy, in:* https://www.conferenceboard.ca/e-Library/bytopicid.aspx?topic=70 [21.10.2020].

Tossutti, Livianna 2012: Municipal Roles in Immigrant Settlement, Integration and Cultural Diversity, Canadian Journal of Political Science 45: 3, pp. 607–633.

Triadafilopoulos, Triadafilos 2004: Building Walls, Bounding Nations: Migration and Exclusion in Canada and Germany, 1870-1939, Journal of Historical Sociology 17: 4, pp. 385-427.

Triadafilopoulos, Triadafilos 2012: Becoming Multicultural: Immigration and the Politics of Membership in Canada and Germany, Vancouver, University of British Columbia Press.

Tully, James 1995: Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge, 1995.

Ugland, Trygve 2018: *Policy Learning from Canada: Reforming Scandinavian Immigration and Integration Policies*, Toronto, University of Toronto Press.

Vertovec, Steven 2007: Super-diversity and its Implications, Ethnic and Racial Studies 30: 6, pp. 1024-1054.

Vertovec, Steven 2019: Talking around super-diversity, Ethnic and Racial Studies 42: 1, pp. 125-139.

Vosko. Leah F. 2019: Disrupting Deportability: Transnational Workers Organize, Ithaca, Cornell University Press.

Walker, John and Zuberi, Daniyal 2020: School-Aged Syrian Refugees Resettling in Canada: Mitigating the Effect of Pre-migration Trauma and Post-migration Discrimination on Academic Achievement and Psychological Well-Being, Journal of International Migration and Integration 21, pp. 397-411.

Weerasinghe, Swarna, Dobrowolsky, Alexandra, Gallant, Nicole, Tastsoglou, Evagelia, Akbari, Ather H., Barber, Pauline Gardiner, Quaicoe, Lloydetta 2017: Why networks matter and how they work? The role of social networks in attracting and retaining immigrants in small cities, in: Tibe Bonifacio, Glenda, Drolet, Julie (eds.): Canadian Perspectives on Immigration in Small Cities, New York, Springer International Publishing, pp. 141-169.

Wiginton, Lindsay 2014: Canada's Decentralised Immigration Policy Through a Local Lens: How Small Communities Are Attracting and Welcoming Immigrants, Rural Development Institute, Brandon University.

Whitaker, Reginald 1991: Canadian Immigration Policy, Ottawa, Canadian Historical Association.

Wilkinson, Lori and Garcea, Joseph 2017: The Economic Integration of Refugees in Canada: A Mixed Record?, Washington D.C., Migration Policy Institute, https://www.migrationpolicy.org/research/economic-integration-refugees-canada-mixed-record [22.09.2020].

Wilkinson, Lori, Bhattacharyya, Pallabi, Bucklaschuk, Jill, Shen, Jack, Chowdhury, Iqbal A. and Edkins, Tamara 2016: Understanding job status decline among newcomers to Canada, Canadian Ethnic Studies 48: 3, pp. 5-26.

Winter, Elke 2014: Traditions of Nationhood or Political Conjuncture? Debating Citizenship in Canada and Germany, Comparative Migration Studies 2: 1, pp. 295-321.

Young, Margaret 2004: Canada's Immigration Program, Background Paper, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa.

Endnoten

1 Vgl.: Ugland 2018.

2 Vgl. hierzu: https://de.reuters.com/article/id-DEKBN0KI0GE20150109 https://www.cdu.de/artikel/deutschland-auf-qualifizierte-einwanderung-angewiesen [12.10.2020].

3 Kanada ist eines der attraktivsten Einwanderungsziele weltweit. Laut dem Gallup World Poll 2015-17 zur Migration gaben 15% der Weltbevölkerung an, den Wunsch zu haben, ins Ausland zu ziehen, und 6% dieser potenziellen Migranten - geschätzte 47 Millionen Erwachsene - bezeichnen Kanada als ihre Wunschdestination. Damit steht Kanada in dieser Umfrage, nach den USA, an zweiter Stelle.

4 Rass (2018) beschreibt die Herkunft und die Verwendung des Begriffs des Migrationsregimes insbesondere mit dem Anliegen, die Komplexität und verschiedenen Politiken, Praktiken, und Diskurse zu erfassen, die mit der sozialen und politischen Gestaltung von Migration in Zusammenhang stehen (vgl. auch Balch 2010).

5 Zu repräsentativen Umfragewerten vgl: https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canadian-attitudes-toward-immigrants-refugees-remain-positive-study/ [14.10.2020]. Allerdings soll hier auch erwähnt werden, dass unter dem Eindruck vermehrter irregulärer Einwanderung aus den USA (vgl. hierzu unten mehr) die Skepsis in der Öffentlichkeit insbesondere gegenüber Flüchtlingen in jüngster Zeit leicht zugenommen hat: https://www.rcinet.ca/en/2019/07/03/canadians-attitudes-hardening-against-immigrants-refugees/ und https://www.macleans.ca/news/canada/the-rise-of-an-uncaring-canada/ [05.10.2020].

6 Vgl. hierzu die Studie aus dem Jahr 2018: https://www.environicsinstitute.org/docs/default-source/project-documents/canada's-world-2018-survey/canada's-world-survey-2018---final-report.pdf?sfvrsn=17208306_2 [6.10.2020]

7 Vgl. hierzu: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_tates_and_dependent_territories_by_immigrant_population [12.10.2020]

8 Vgl. den Artikel auf CBC: https://www.cbc.ca/news/politics/mendicino-immigration-pandemic-refugees-1.5782642 [7.10.2020]

9 Vertovec 2019.

10 Gleichzeitig werden die Begriffe von Mehrheits- und Minderheitsgruppe und somit der begriffliche Rahmen, in dem Prozesse der Integration und Akkulturation in der Tradition von Robert Park und der Chicagoer Schule gedacht werden, durch diese Entwicklung grundsätzlich in Frage gestellt.

11 Vgl. hierzu auch: Schmidtke 2014, 2017.

12 Vgl.: Badgley 1998; Whitaker 1991.

13 Vgl.: Stasiulis und Jhappan 1995.

14 Vgl.: Li 2003.

15 Für eine Übersicht der Geschichte der kanadischen Einwanderungsgesetzgebung vgl.: https://pier21.ca/research/immigration-history/canadian-immigration-acts-and-legislation [2.10.2020]

16 Vgl.: Badgley 1998.

17 Zitiert in Abu-Laban & Gabriel 2002: 40.

18 Vgl.: Basran und Zong 1998.

19 Vgl.: Li 2003.

20 Vgl.: Whitacker 1991.

21 Vgl.: Li 2003.

22 Vgl.: Kelly & Trebilcock 2000.

23 Triadafilopoulos 2012.

24 Vgl.: Elrick 2007; Triadafilopoulos 2004.

25 2019 Annual Report to Parliament on Immigration: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/annual-report-parliament-immigration-2019.html#s3 [8.10.2020]

26 Vgl.: Young 2004.

27 Die Kategorie H&C beschreibt Bewerbungen um permanent residency aus 'humanitarian and compassionate grounds'.

28 Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Conference Board of Canada (2019) geht davon aus, dass zwischen 2018 und 2040 11,8 Millionen Schulabgänger in den Arbeitsmarkt eintreten, aber 13,4 Millionen Arbeitnehmern diesen verlassen werden. Einwanderung wird dieses Defizit ausgleichen und den gesamten Nettozuwachs an Arbeitskräften in Kanada ausmachen.

29 Vgl.: Kalbach 1987; Kelley und Trebilcock 2000.

30 Vgl.: https://www.thestar.com/news/immigration/2018/02/01/immigrants-are-largely-behind-canadas-status-as-one-of-the-best-educated-countries.html?rf [9.10.2020]

31 Vgl.: Arat-Koc 1999; Jenson und Phillips 1996.

32 Vgl.: Carens 2000; Eisenberg 2006

33 Vgl. hierzu Koopmans 2005.

34 Vgl.: http://www.mipex.eu/canada [18.10.2020]

35 Vgl.: OECD/EU 2018.

36 Vgl.: https://theconversation.com/canadas-merit-based-immigration-system-is-no-magic-bullet-90923#:~:text=Canada%20implemented%20a%20points%20system,origin%2Dbased%20selection%20of%20immigrants.&text=The%20selection%20factor%20grid%20is,as%20arranged%20employment%20in%20Canada [3.10.2020].

37 Vgl.: Nohl, Schattenholz, Schmidtke und Weiß 2014; Aydemir und Borjas 2007; Gera und Songsakul 2007.

38 Vgl.: Aydemir und Skuterud 2005.

39 Vgl.: Heimken, 2015.

40 Jedoch haben einige aktuelle Studien darauf hingewiesen, dass diese soziale Mobilität insbesondere bei den ‚sichtbaren Minderheiten' zunehmend gefährdet ist: Kazemipur und Halli (2001) und Pendakur und Pendakur (2011).

41 Vgl.: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/184a3868-en/index.html?itemId=/content/component/184a3868-en [22.10.2020]

42 Vgl.: Oreopoulos 2006.

43 Vgl.: Aydemir, Chen und Corak 2009.

44 Vgl.: Chen und Hou 2019.

45 Vgl.: Bloemraad 2002, 2006.

46 Ebd.

47 Der fast unbeschränkte Zugang zur kanadischen Staatsbürgerschaft durch Geburt hat zu der problematischen Praxis des ‚birth tourism' geführt, bei der schwangere Frauen mit der Intention nach Kanada einreisen, um dort ein Kind zur Welt zu bringen, welches dann automatisch die Staatsbürgerschaft erhält.

48 Vgl.: Picot und Hou 2014.

49 Vgl. hierzu: http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/citizenship.asp [14.10.2020]

50 Vgl.: Kymlicka 1996.

51 Vgl.: Berry 2013; Kymlicka 1995.

52 Stasiulis und Jhappan 1995, S. 110.

53 Vgl.: Day 2000.

54 Die in diesem Abschnitt der Charter (16-27) festgeschriebenen Rechte geben Minderheiten die Berechtigung, ihre sprachlichen und kulturellen Traditionen für öffentliche und erzieherische Zwecke zu nutzen sowie ihre kulturellen Traditionen zu schützen. Der Multiculturalism Act von 1988 ergänzt die Charter und gibt allen Angehörigen der kanadischen Gesellschaft das ausdrückliche Recht, ihre Kultur und angestammten Sprachen zu bewahren (Vgl.: Magsino, Long, und Théberge 2000).

55 Vgl.: Li 2003.

56 Die einschlägige Passage aus dem Multiculturalism Act lautet: "All federal institutions should promote policies, programs and practices that Canadians of all origins have an equal opportunity to obtain employment and advancement in those institutions."

57 Vgl.: Kymlicka 1995; Tully 1995; Taylor 1992.

58 Vorbehalte gegenüber dem kanadischen Multikulturalismus sind am stärksten in Quebec ausgeprägt, wo eine hochrangige Kommission jüngst dafür eingetreten ist, dass der französisch-sprachi-

gen Provinz besser mit einer Form des ‚Interkulturalismus' gedient ist.

59 Vgl.: Bauder 2013; Bauder und Shields 2015; Banting, Courchene und Seidle 2007; Triadafilopoulos 2012; Winter 2014.

60 Nach einer von der CBC (Canadian Broadcasting Corporation) im Jahr 2014 angestellten Studie halten 75% der Befragten Kanada für ein Land, in dem unterschiedliche ethnischen Gruppen willkommen sind (vgl.: http://www.cbc.ca/news/canada/canadian-attitudes-toward-immigrants-conflicted-poll-says-1.2826022) [8.10.2020].

61 Vgl.: O'Neill, Gidengil, und Young 2013.

62 Vgl.: Bloemraad, de Graauw und Hamlin 2015; Bilodeau u.a. 2020.

63 Vgl.: Falge, Ruzza und Schmidtke 2012.

64 Vgl.: Bloemraad, de Graauw und Hamlin. 2015.

65 Vgl.: Bradford 2004.

66 Vertovec 2007.

67 Vergleiche hierzu: Siemiatycki 2011; Stasiulis et al. 2011.

68 Vgl.: Scholten, Collett und Petrovic 2017.

69 Vgl.: Schmidtke 2015.

70 Vgl.: Aydemir und Skuterud, 2005; Frenette und Morissette, 2005; Pendakur und Pendakur 2011; Reitz, Curtis und Elrick 2014.

71 Vgl.: Banerjee 2009; Hou und Coulombe 2010.

72 Vgl. hierzu: Frenette und Morisette 2005, Ferrer und Ridell 2008.

73 Vgl.: Nohl, Schittenhelm, Schmidtke und Weiß 2014; Picot und Hou 2014; Wilkinson und Garcea 2017; Wilkinson u.a. 2016.

74 Vgl.: Bonikowska, Hou und Picot 2017. Zu einem IRCC Report zu niedrigem Einkommen unter FlüchtlingInnen vgl.: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/research/low-income-immigration-overview-future-directions-research.html [24.09.2020].

75 Vgl.: Brell, Dustmann und Preston, 2020.

76 Reitz 2001.

77 Ebd.

78 Vgl.: http://www.rbc.com/economics/economic-reports/pdf/other-reports/untapped-potential.pdf [26.09.2020]

79 Tani 2019.

80 Oreopoulos und Dechief 2011; vgl. auch Nohl, Schittenhelm, Schmidtke und Weiß 2014.

81 Vgl.: Bissoondath 2005.

82 Bauder 2005, 2008; vgl.auch Kesler und Bloemraad 2010.

83 Oreopoulos 2009.

84 Vgl.: Reitz, Banerjee, Phan und Thomson 2009.

85 Vgl.: Lai und Huffey 2009.

86 Vgl.: Fleras 2014.

87 Zum ersten Mal in Kanadas moderner Immigrationsgeschichte hat die Anzahl der temporären ausländischen Arbeitskräfte in Kanada (251,235) die totale Anzahl der dauerhaft zugelassenen Einwohner im gleichen Jahr übertroffen (247,243).

88 Vgl.: https://www.policynote.ca/temporary-foreign-worker-program-changes-who-do-they-help/ [24.09.2020]

89 Vgl.: Cedillo, Lippel und Nakache 2019; Foster und Luciano 2020; Cohen und Hjalmasron 2018; Worswick 2010.

90 Vgl.: Hennebry 2012; Goldring und Landolt 2012, 2013; Preibisch und Otero 2014; Stasiulis 2020; Vosko 2019.

91 Vgl.: Ellermann 2014.

92 Diese Zahlen stammen aus den jüngsten Zensus Daten von Statistics Canada (vgl.: https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/t001b-eng.htm [24.10.2020].

93 Vgl.: Pandey und Townsend 2013.

94 Vgl.: Teixeira und Li 2015; Weerasinghe u.a. 2017.

95 Vgl.: Siegel 2009.

96 Vgl.: Kelley und Trebilcock 2010.

97 Beispielsweise hierzu: Bradford 2005.

98 Vgl.: Siemiatycki 2011; Tossutti 2012.

99 Im Jahr 2005 hat die föderale Regierung ihre Dezentralisierungsstrategie als Reaktion auf den kanadischen Aktionsplan gegen Rassismus gestartet. Der Umfang dieses Programms wurde dann schnell erweitert und führte 2006 zur „Welcoming Communities Initiative" (WCI) unter der Leitung von Citizenship and Immigration Canada. Die langfristigen Ziele dieses Programms waren die Stärkung der kommunalen Beteiligung der Neuankömmlinge und deren gleichberechtigte Inklusion in die Gesellschaft. Die Welcoming Communities Initiative förderte ein kollaboratives Netzwerk von Community-Partnern, die die Anwerbung und Integration von Migranten als sektorenübergreifende Gemeinschaftsaufgabe begreift. Das Ziel war ambitioniert: Es sollte ein besseres Verständnis für die Komplexität der Integrationsherausforderungen (Esses u.a. 2010) als einer Aufgabe geschaffen werden, die sich auf mehrere Bereiche der öffentlichen Politikgestaltung und Programmentwicklung erstreckt.

100 Vgl.: Biles 2008.

101 Stasiulis, Hughes und Amery 2011: 74).

102 Vgl.: Carter und Amoyaw 2011.

103 Vgl.: Leo und August 2009.

104 Baxter 2010: 19.

105 Vgl.: Li 2012: 106.

106 Sobald sie von der Provinz ausgewählt wurden, werden potenzielle PNP-Einwanderer von der Bundesregierung anhand eines Prioritätsstreams überprüft, was einen viel schnelleren Weg zu einem dauerhaften Wohnsitz bietet als die langen Einwanderungsrouten auf Bundesebene (Baxter 2010).

107 Vgl.: Ferrer, Picot und Riddell 2014; Wiginton 2014.

108 Vgl.: Dobrowolsky 2012.

109 Zu einem deutsch-kanadischen Vergleich in der Flüchtlingspolitik vgl.: Korntheuer, Pritchard, und Maehler 2017.

110 Vgl.: Hyndman, Payne und Jimenez 2017; Agrawal 2019.

111 Vgl.: Hyndman, Payne und Jimenez, 2017; Lenard 2016; Schmidtke 2018.

112 Vgl.: Silvius, 2016.

113 Vgl. Donato und Ferris 2020.

114 Vgl.: Bevelander und Pendakur 2014.

115 Vgl.: IRCC 2016.

116 Vgl.: IRCC, 2016; Kassam, 2016.

117 Vgl.: Harder und Zhyznomirska 2012.

118 Im Januar 2017 hat Premierminister Trudeau dieses Bekenntnis zu einer liberalen Flüchtlingspolitik mit einem Tweet unterstrichen, das große Aufmerksamkeit und beachtlichen Widerspruch in der kanadischen Öffentlichkeit erregte. Mit Blick auf die Situation in den USA hieß er all diejenigen, die vor Verfolgung, Terror und Krieg fliehen, in Kanada willkommen. Diese Rhetorik wird aber nur bedingt durch die tatsächlichen Zahlen in der Flüchtlingspolitik gedeckt. Für die kommenden Jahre plant die liberale Regierung etwa 11,000 Government Assisted Refugees jährlich in das Land zu holen, eine Zahl, die beträchtlich unter denen aus den 1980er liegt.

119 Vgl.: Falconer 2019; Smith 2020.

120 Vgl.: Schmidtke 2018; Triadafilopoulos 2012.

121 Quelle: Kanadische Regierung, Longitudinal Immigration Database (siehe: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/research/role-migrant-labour-supply-canadian-labour-market/section-5.html [25.10.2020].

The **Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.** (KAS, Konrad Adenauer Foundation) is one of six so-called political foundations of Germany and is politically associated with but legally and financially independent of the Christian Democratic Union (CDU), post-war Germany's governing party for more than 50 years. As co-founder of the CDU and the first Chancellor of the Federal Republic of Germany, Konrad Adenauer (1876-1967) united Christian-social, conservative and liberal traditions. His name is synonymous with the democratic reconstruction of Germany, the firm alignment of foreign policy with the transatlantic community of values, the vision of a unified Europe and an orientation towards the social market economy. His political legacy continues to serve both as our aim as well as our obligation today. **KAS** receives almost all of its funding by decision of the German parliament from the German government. The amount of funding is proportionate to the election results of the CDU to Germany's federal parliament, the Bundestag.

Nationally and internationally, **KAS** promotes freedom, peace, and justice through civic education. Our offices worldwide are in charge of over 200 projects in more than 120 countries and focus on consolidating democracy, promoting European integration, the strengthening of transatlantic relations, as well as on development cooperation. We cooperate with governmental institutions, political parties, civil society organizations and decision-makers, building strong partnerships along the way. Together with our partners we make a contribution to maintaining and developing a rules-based international system that enables every country to develop in freedom and under its own responsibility. In Canada, we also seek to intensify political cooperation between Germany and Canada to strengthen transatlantic relations and to address common challenges of global nature. For more information, please go to:

kas.de/en/web/canada/home.

Konrad-Adenauer-Stiftung
Suite 303, 8 York Street
Ottawa, ON K1N 5S6, Canada