



Kanada

Integration in Kanada – Konzepte eines traditionellen Einwanderungslandes

OLIVER SCHMIDTKE
Februar 2016

1. Kanada als traditionelle Einwanderungsgesellschaft

Kanada ist in vielfacher Weise eine Einwanderungsgesellschaft par excellence. Bis auf die Ureinwohner hat jeder Kanadier eine familiäre Einwanderungsgeschichte. Zudem ist einer von fünf Einwohnern Kanadas im Ausland geboren (in 2011 hatte Kanada mit 20,6 % hinter Australien weltweit den zweithöchsten Anteil der nicht im Land geborenen Bevölkerung). Trotz der jüngsten wirtschaftlichen Krise hat Kanada an seiner langfristigen Planung für Einwanderung festgehalten. Ungefähr 250 000 Einwanderer kommen seit den neunziger Jahren jährlich ins Land, was knapp einem Prozent der Gesamtbevölkerung von etwas über 35 Millionen entspricht.

Über 70 % der Neuankömmlinge zieht es in die großen Städte des Landes. So sind 46 % der Bevölkerung Torontos außerhalb Kanadas geboren. Durch seine herkunftsunabhängige Rekrutierung von Einwanderern zeichnet sich Kanada durch ein hohes Maß an kultureller Vielfalt aus: Die Einwohner des Landes repräsentieren mehr als 200 ethnische Gruppen und machen Kanada gleichsam zu einem Mikrokosmos der Welt. In Städten wie Toronto, Vancouver and Montreal werden im Jahr 2017 die sogenannten *visible minorities* (sichtbare Minderheiten) die Mehrheit der Einwohner und über 20 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Im Vergleich hierzu: Im Jahr 1960 entfielen nur 2 % der Bevölkerung auf diese Minderheiten. Dieser dramatische Anstieg an kultureller Diversität hat zentral mit dem 1967 eingeführten Punktesystem zu tun, das die Auswahl der sogenannten *economic immigrants* auf der Grundlage von deren Ausbildung, sprachlichen Fähigkeiten, Arbeits Erfahrung, Alter, bestehendem Arbeitsangebot und allgemeiner »Anpassungsfähigkeit« an das Leben in Kanada

vornimmt. Dieses Auswahlssystem verdrängte Kriterien der Herkunft und ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit gänzlich. War Kanada bis in die sechziger Jahre hinein weitgehend von europäischer Einwanderung geprägt, so kamen zwischen 2006 und 2011 fast 60 % der Neuankömmlinge aus Asien.

Während der Anteil der wirtschaftlichen Einwanderer, der Familienangehörigen und der Flüchtlinge über die letzten beiden Jahrzehnte relativ konstant geblieben ist, ist die Gruppe der sogenannten *Temporary Foreign Workers* (temporäre Arbeitskräfte) dramatisch gewachsen. Im Jahre 2009 wurde eine Anzahl von 250 000 erreicht – mehr als doppelt so viel wie noch zu Beginn des Millenniums. In den letzten beiden Jahren wurde die Zahl dieser temporären Migranten jedoch wieder stark beschnitten, nachdem die öffentliche Kritik an deren Arbeitsbedingungen und deren Effekten auf den Arbeitsmarkt (Verdrängung einheimischer Arbeitnehmer_innen) an Gewicht gewann. Irreguläre Immigranten hingegen nehmen keinen so großen Raum in der politischen Debatte ein. Die Schätzung der Zahl der Irregulären 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.

Es gehört zu den bestimmenden Merkmalen des kanadischen Einwanderungs- und Integrationsregimes, dass es Einwanderern einen schnellen und unkomplizierten Zugang zur Staatsbürgerschaft erlaubt (Courchene and Seidle 2007). Entsprechend hat Kanada eine der höchsten

Einbürgerungsraten unter jüngst niedergelassen Migranten weltweit: Nach Angaben von *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* hatten sich im Jahr 2011 85 % aller qualifizierten Einwanderer für eine Einbürgerung entschieden (zum Vergleich: in Deutschland liegt dieser Wert bei etwa 40 %). Die relativ zügige Einbürgerung ist eine der entscheidenden Faktoren, die die soziale und politische Eingliederung von Kanadas Einwanderern fördert (Bloemraad 2006).

Der Grund für die Attraktivität, die Kanada als Einwanderungsgesellschaft weltweit ausstrahlt, hängt zentral mit der staatlichen Politik des Multikulturalismus zusammen (Triadafilopoulos 2012). Die Verpflichtung, kulturelle Differenz öffentlich anzuerkennen und zu schützen, ist über die vergangenen vier Jahrzehnte zu einem integralen Bestandteil der nationalen Identität Kanadas geworden. Die immer weiter vertiefte kulturelle Heterogenität der kanadischen Gesellschaft hat sich zu einem Ethos der Pluralität entwickelt, der von einer Mehrheit der Kanadier wert geschätzt wird und in der staatlichen Handlungspraxis

institutionell verankert ist. Die Erfolgsgeschichte Kanadas hinsichtlich der Integration von Migranten reflektiert diese Verpflichtung auf den multikulturellen Ethos: Im *Migrant Integration Policy Index*, der 148 Indikatoren und langfristige Prozesse der gesellschaftlichen Integration von Neuankömmlingen in vergleichender Perspektive untersucht, schneidet Kanada überaus gut ab (Siehe: www.mipex.eu/canada). Unter den großen Einwanderungsländern haben Kanada und die USA die umfassendsten Programme, die die Integration von Migranten unterstützen und rassistisch motivierte Diskriminierung bekämpfen. Auch wenn sich die Einkommensschere zwischen Immigranten und der in Kanada geborenen Bevölkerung in den letzten Jahren weiter geöffnet hat und jüngste Kohorten an Einwanderern größere Schwierigkeiten haben, sich erfolgreich im Arbeitsmarkt zu etablieren (Nohl et al 2014; Reitz et al 2014), kann Kanada auf eine erfolgreiche Geschichte der sozio-ökonomischen Inklusion von Immigranten und der hohen sozialen Mobilität im Bildungssystem zurückblicken.

2. Normalisierung des Themas der Migration in der Politik und im Parteienwettbewerb

Über alle Parteien hinweg haben behutsame Grundsatzentscheidungen (langfristig geplante Einwanderung auf hohem Niveau und der Multikulturalismus) in der Öffentlichkeit einen vergleichsweise hohen Grad an Akzeptanz für Masseneinwanderung und der damit einhergehenden kulturellen Vielfalt geschaffen. Diese Entwicklung hat sich auch im parteipolitischen Spektrum Kanadas niedergeschlagen, in dem das Thema der Migration weit weniger kontrovers diskutiert wird und populistisch besetzt ist, als dies etwa in weiten Teilen Europas der Fall ist. Seit den neunziger Jahren, in denen die damalige *Reform Party* noch mit fremdenfeindlichen Parolen auf Stimmenfang ging, ist die Zustimmung zur fortgesetzten Einwanderung und multikulturellen Politik zu einem parteiübergreifenden Konsens geworden. Die Abwesenheit einer populistischen Stigmatisierung von Migranten und Minderheiten in der kompetitiven Parteienpolitik hängt wiederum wesentlich mit der umfassenden Einbürgerung von Einwanderern zusammen: Diese werden schnell zu Wählern und verändern, wie sich die Parteien strategisch auf eine Wählerschaft einstellen, die durch immer größere kulturelle Vielfalt und Migrationserfahrungen gekennzeichnet ist. Das Thema der Migration

wird in Form eines Wettstreits um effektivere Politikgestaltung und einer Interessenspolitik für Minderheiten »normalisiert«. Kandidaten von Minderheiten gehören zum regulären Gegenstand des Parteienwettstreits und keine Partei vermag es Wahlen zu gewinnen, ohne sich einen Großteil der sogenannten »immigrant vote« zu sichern (die Wahlbeteiligung unter den Migranten und Minderheiten liegt nur knapp unter der der kanadischen Mehrheitsgesellschaft).

Trotz dieser Entwicklung lassen sich jedoch eindeutige politische Präferenzen unter den Einwanderern in Kanada ausmachen. Die *Liberal Party*, auf deren Initiative der Multikulturalismus in den späten sechziger Jahren zurückgeht, gilt mit ihrer linksliberalen Orientierung traditionell als die Partei, für die sich Einwanderer mehrheitlich entscheiden. In den vergangenen Jahren hat es die konservative Partei allerdings verstanden, sich zusehends die Unterstützung von großen Migrantengruppen zu sichern. Die Konservativen unter Stephen Harper waren besonders erfolgreich, etwa Einwanderer aus China für sich zu gewinnen (in Umfragen vor den letzten Wahlen erklärten fast 60 % für die regierende konservative Par-

tei zu wählen, während die sozialdemokratische *New Democratic Party* sich beträchtlicher Beliebtheit unter Migranten aus Südostasien erfreuen konnte). In den Nationalwahlen 2015 hat sich am Ende aber die traditionelle Unterstützung für die Liberale Partei unter Justin

Trudeau in den stark von Migration geprägten Wahlkreisen durchgesetzt. Es ist kein Zufall, dass Minderheiten stark in Premierminister Trudeaus aktuellem Kabinett repräsentiert sind.

3. Die kanadische ›Willkommenskultur‹: die positive Grundhaltung gegenüber Migranten

Die kanadische Gesellschaft ist durch eine hohe und überaus konstante Befürwortung der Einwanderung gekennzeichnet: Das Institute for Research on Public Policy hat in einer Studie gezeigt, dass die Unterstützung für Immigration auf hohem Niveau relativ stabil bei 58 % liegt und sich auch in Zeiten der wirtschaftlichen Krisen, der negativen Berichterstattung über Migranten und terroristischer Anschläge kaum verändert. Die Überzeugung, dass Einwanderung vorteilhaft für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes ist, und dass der Multikulturalismus zum konstitutiven Teil der nationalen Identität gehört, ist zu einem sowohl von der Zivilgesellschaft als auch der politischen Elite des Landes weitgehend getragenen Konsens geworden. (Umfragen zufolge fühlen sich über 80 % der Bevölkerung dem Multikulturalismus grundsätzlich verpflichtet.)

Trotz dieser weitgehenden Einigkeit, die mit Blick auf die positiven Folgen von Einwanderung in Kanada besteht, ist die Politik und die öffentliche Debatte keineswegs immun gegenüber einer politischen Instrumentalisierung von Migranten und Minderheiten. Ein Beispiel dafür, wie etwa die Sorge um Sicherheit und die Angst vor terroristischen Anschlägen auch in Kanada für innenpolitische Zwecke genutzt wird, sind die Wahlen aus dem Jahr 2015. Konfrontiert mit einer drohenden Wahlniederlage

versuchte der damalige konservative Premierminister Harper mit einer populistischen Identitätspolitik zu punkten. Die Konservativen lancierten eine öffentliche Debatte darum, ob Frauen bei der Einbürgerungsfeierlichkeit den Niqab ablegen müssen. Die folgende kontroverse Diskussion nahmen sie zum Anlass für eine an europäische Verhältnisse gemahnende Brandmarkung von Muslimen als kulturell-religiös Andere. Damit präsentierten sich die Konservativen – trotz eines allgemeinen Bekenntnisses zum Multikulturalismus – als jene politische Kraft, die die kanadische Gesellschaft gegen die vermeintlich illiberalen Praktiken von Muslimen schützen und außenpolitisch für Sicherheit vor fundamentalistischer Bedrohung sorgen könne. Am Ende erwies sich jedoch diese gegen Minderheiten gerichtete Kampagne als wenig erfolgreich und verhalf den Liberalen unter Trudeau zum Wahlsieg. Ähnlich verhielt es sich mit der parteipolitischen Positionierung gegenüber dem Flüchtlingsdrama im Mittleren Osten und Norden Afrikas. Während die Konservativen sich aus vermeintlichen Sicherheitsgründen gegenüber der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen verweigerten, forderte Trudeau, 25 000 dieser Hilfesuchenden aufzunehmen und entsprach damit dem mehrheitlichen gesellschaftlichen Wunsch, Kanada wieder jene Führungsrolle in der internationalen Flüchtlingspolitik zukommen zu lassen, die es traditionell innehatte.

4. Zentrale Integrationskonzepte im kanadischen Migrationsregime

Migrations- und Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe: Die Integration von Einwanderern wird als langfristige Verpflichtung für alle Bereiche des Regierungshandelns behandelt, um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Inklusion gestaltend zu begleiten. In den letzten beiden Jahrzehnten hat diese Verpflichtung allerdings unter dem neoliberalen Diktat gelitten: Migration wurde zusehends unter das Primat einer utilitaristischen, an wirtschaftliches Nutzendenken geknüpfte Politik ge-

bunden, was zu Ungunsten der vermeintlich weniger ›produktiven‹ Migrantengruppen (Familienangehörige und Flüchtlinge) ausschlug.

Umfassende Eingliederungsprogramme (»settlement programs«): Staatliche Förderprogramme stellen Einwanderern Unterstützung vor allem in den Bereichen des Arbeitsmarktes und der umfassenden Sprachvermittlung zur Verfügung (Bauder and Shields

2015). Das Budget für diese *settlement programs* bewegt sich gegenwärtig auf einem jährlichen Niveau von über 600 Millionen Dollars.

Multikulturalismus: Im Kern bedeutet der Multikulturalismus eine doppelte Verpflichtung auf die öffentliche Anerkennung von kultureller Differenz und die gleichberechtigte soziale Inklusion von Migranten. Der Multikulturalismus ist verfassungsrechtlich in der *Canadian Charter of Rights and Freedoms* geschützt und hat auch zivilgesellschaftlich eine Dynamik in Gang gesetzt, die Migranten und Minderheiten eine legitime politische Stimme und gesellschaftliche Anerkennung verleiht. Im Widerspruch zu den in Europa diskutierten ›Parallelgesellschaften‹ hat der Multikulturalismus zu einer stärkeren Identifizierung von Migranten mit der kanadischen Mehrheitsgesellschaft geführt.

Dezentralisierung von Integrationsprogrammen:

Über die letzten Jahrzehnte ist die Aufgabe der Integration von Neuankömmlingen in Kanada einem Prozess der Dezentralisierung unterzogen worden. Immer größere Verantwortungsbereiche werden von der föderalen auf die regionale und besonders die lokale Ebene übertragen (Schmidtke 2014). Die Folgen sind zweischneidig: Auf der einen Seite kann diese Dezentralisierung als eine Form der neoliberalen Entlastung des Staates und eine Überantwortung von Integrationsaufgaben an die Kommunen interpretiert werden (ohne die entsprechenden fiskalischen Mittel). Auf der anderen Seite hat diese Entwicklung zur Herausbildung einer zivilgesellschaftlich verankerten *settlement industry* und zu einer Vielzahl von multikulturellen Strategien sowie Integrationsprogrammen auf lokaler Ebene geführt.

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

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

Über den Autor

Oliver Schmidtke ist Professor an der University of Victoria in British Columbia, Kanada. Er leitet dort das Centre for Global Studies.

ISBN 978-3-95861-413-0