



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
NEW YORK OFFICE

DER WERT DER VIELFALT

Kanadas Immigrations- und Integrationsregime

Von Oliver Schmidtke

Inhaltsverzeichnis

Migrationspolitik im 21. Jahrhundert. Von den Herausgebern.....	1
---	---

Der Wert der Vielfalt

Kanadas Immigrations- und Integrationsregime.....	2
--	----------

Von Oliver Schmidtke

Die Geschichte des kanadischen Migrationsregimes: Von der weißen Siedlergesellschaft zur Politik des Multikulturalismus.....	4
Kanadas koloniales Erbe	4
Der Einfluss der Zweisprachigkeit.....	5
Die Modernisierung der Einwanderungsgesetzgebung.....	7
Die verschiedenen Einwanderer-Gruppen.....	8
Die Hinwendung zum Multikulturalismus.....	10
Das gewandelte Bild staatlicher Symbolik und nationaler Identität.....	12
Die Rolle von Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen.....	13
Gegenwärtige Herausforderungen im Umgang mit Migration und Integration.....	15
Selling Diversity: Die Vermarktung von Migration.....	15
Temporäre Migranten: Zweite-Klasse-Einwanderer?.....	16
Dezentralisierung: Fluch oder Segen?.....	18
Gerechte Eingliederung in den Arbeitsmarkt?.....	19
Schluss: Kanada zwischen Multikulturalismus und Neoliberalismus.....	21
Zitierte Literatur.....	22

Veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro New York, Dezember 2012

Herausgeber: Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg

Adresse: 275 Madison Avenue, Suite 2114, New York, NY 10016

E-Mail: info@rosalux-nyc.org; **Telefon:** +1 (917) 409-1040

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, progressive Non-Profit-Organisation für politische Bildung. In Zusammenarbeit mit vielen Organisationen rund um den Globus arbeitet sie für demokratische und soziale Partizipation, die Ermächtigung von benachteiligten Gruppen, Alternativen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und für friedliche Konfliktlösungen.

Das New Yorker Büro erfüllt zwei Hauptaufgaben: sich mit Themen der Vereinten Nationen zu befassen und mit nordamerikanischen Linken in Hochschulen, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und der Politik zusammenzuarbeiten.

www.rosalux-nyc.org

Migrationspolitik im 21. Jahrhundert

Migration ist kein neues Phänomen – sie ist so alt wie die Menschheit. Aber in einer Welt, in der Waren und Dienstleistungen in immer größerem Umfang und immer schnellerer Geschwindigkeit ausgetauscht werden, hat sich auch die Migration globalisiert. In der kapitalistischen Gegenwart hat sie sich zugleich, dem allgemeinen Trend der neoliberalen Entwicklung folgend, sozial stark ausdifferenziert: Während die Nationalstaaten aus wirtschaftlichen Erwägungen um die privilegierte Gruppe hochqualifizierter Migranten buhlen, stellen sie den Armuts- und Kriegsflüchtlingen immer höhere Hürden entgegen. Auf der Basis dieser Nützlichkeitsbewertungen haben sich die Ziele der Einwanderungs- und Integrationspolitik in den OECD-Ländern einander stetig angenähert.

Gleichzeitig haben xenophobische und rassistische Strömungen auf beiden Seiten des Atlantiks in den letzten zwei Jahrzehnten vermehrt Zuspruch erfahren. Viele europäische Länder sehen sich mit dem Aufstieg rechtsradikaler Parteien, die gegen Migranten agitieren, konfrontiert. Aber auch in Nordamerika lässt sich eine – wenn auch nicht parteipolitisch eigenständig organisierte – Zunahme „nativistischer“ Gruppen beobachten.

Trotz dieser Parallelen gibt es mitunter verblüffende Unterschiede in der politischen Praxis. Das gilt für die Möglichkeiten, die Migrantinnen und Migranten eingeräumt werden, legal ins Land zu kommen, aber auch für die integrationspolitischen Konzepte – bis hin zu der Frage, wie Gesellschaften ihren Gemeinschaftsbegriff und den ihm zugrunde liegenden Begriff von Nationalstaatlichkeit bestimmen. In dieser Hinsicht sind die Reaktionen in den klassischen Einwanderungsländern Nordamerikas spürbar liberaler als in Europa. Dies gilt vor allem für Kanada – obwohl die anhaltend starke Einwanderung das Land mit besonders tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen konfrontiert.

Kanada hat sich im letzten halben Jahrhundert von einer durch weiße Siedler geprägten Gesellschaft in eine multikulturelle Gesellschaft verwandelt, die Diversität grundsätzlich bejaht und als Teil des Selbstverständnisses begreift. Diese Transformation steht im Mittelpunkt der Studie von Oliver Schmidtke, Professor für Politik und Geschichte an der University of British Columbia in Victoria, Kanada. Schmidtke zeigt, wie das Land seine Einwanderungs- und Integrationspolitik seit den späten 1960er Jahren grundlegend reformierte. Migration – und Migrationspolitik – wirkten in diesem Sinne zugleich als ein Motor der Modernisierung, auch und gerade mit Blick auf die gesellschaftlich breite Akzeptanz des Multikulturalismus. Sein Fazit: Während europäische Länder durchaus von der kanadischen Migrationspolitik lernen können, gerät dessen relative Liberalität im Zuge des Neoliberalismus immer mehr durch „utilitaristische“, von ökonomischem Nutzenkalkül bestimmte Konzepte unter Druck – bis hin zur Ausweitung eines „Gastarbeiterstatus“ und der abnehmenden Bedeutung menschenrechtlicher Erwägungen.

*Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg
Leiter des Büros New York, Dezember 2012*

Der Wert der Vielfalt

Kanadas Immigrations- und Integrationsregime

Von Oliver Schmidtko

Kanada ist ein stark durch Migration geprägtes Land, das sich dafür rühmt, eine der liberalsten Gesetzgebungen in diesem Politikfeld entwickelt zu haben.

Zum einen spiegelt dieser Anspruch die einfache Tatsache wider, dass Kanada mit einer der höchsten Pro-Kopf-Zuwanderungsraten zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer geworden ist. Einer von fünf Einwohnern Kanadas ist im Ausland geboren. Trotz der jüngsten wirtschaftlichen Krise hält Kanada an seiner langfristigen Planung für Einwanderung fest. Ungefähr 250 000 Einwanderer kommen seit 1990 jährlich ins Land – bei einer Gesamtbevölkerung von 33 Millionen. Im Jahr 2006 stellten Einwanderer 19,8 Prozent der kanadischen Bevölkerung, ein Anteil, der im Vergleich zu anderen westlichen Nationen nur in Australien höher liegt (22,2 Prozent). Die großen Städte des Landes weisen einen außergewöhnlichen Grad ethnisch-kultureller und religiöser Vielfalt auf. Über 70 Prozent der Neuankömmlinge zieht es in die großen Städte des Landes. So sind beispielsweise 46 Prozent der Bevölkerung Torontos außerhalb Kanadas geboren. Außerdem zieht das Land Migrantinnen und Migranten aus aller Welt an: Die Einwohner repräsentieren mehr als 200 ethnische Gruppen und machen Kanada gleichsam zu einem Mikrokosmos der Welt. Für Städte wie Toronto, Vancouver und Montreal lässt sich prognostizieren, dass die sogenannten *visible minorities*, die „sichtbaren Minderheiten“, im Jahr 2017 die Mehrheit der Einwohner stellen werden (Belanger 2005). Zum Vergleich: 1960 gehörten nur zwei Prozent der Bevölkerung einer nicht-weißen Gruppe an. Dieser dramatische

Anstieg kultureller Diversität hat das Selbstbild der kanadischen Nation und der politischen Gemeinschaft, zu der sich die Bürgerinnen und Bürger zugehörig fühlen, radikal verändert.¹

Zum anderen präsentiert sich Kanada als multikulturelle Gesellschaft *par excellence*. Es hat im Vergleich zu anderen westlichen, insbesondere europäischen Ländern einen spezifischen Ansatz entwickelt, um Neuankömmlinge in die Gesellschaft zu integrieren. Seit Ende der 1960er Jahre wurde der Multikulturalismus zu staatlicher Politik, die auch durch große Teile der Gesellschaft getragen wird.² Die Verpflichtung, kulturelle Differenz öffentlich anzuerkennen und zu schützen, ist über die vergangenen vier Jahrzehnte zu einem integralen Bestandteil der nationalen Identität geworden. Die immer weiter vertiefte kulturelle Heterogenität der kanadischen Gesellschaft hat sich zu einem Ethos der Pluralität entwickelt, der von einer Mehrheit der Kanadier geschätzt wird und in der staatlichen Handlungspraxis institutionell verankert ist.

Die Erfolgsgeschichte Kanadas hinsichtlich der Integration von Migranten reflektiert die-

1 Vorbehalte gegenüber dem kanadischen Multikulturalismus sind am stärksten in Quebec ausgeprägt, wo eine hochrangige Kommission jüngst dafür eintrat, dass der französischsprachigen Provinz besser mit einer Form des „Interkulturalismus“ gedient sei (vgl. Schmidtko 2008).

2 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.

se Verpflichtung auf das multikulturelle 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.³ Unter den großen Einwanderungsländern haben Kanada und die Vereinigten Staaten die umfassendsten Programme, welche die Integration von Migranten unterstützen und rassistisch motivierte Diskriminierung bekämpfen. Wie später noch genauer auszuführen sein wird, kann Kanada auf eine besondere Erfolgsgeschichte im Hinblick darauf zurückblicken, inwieweit Migranten ein rascher Zugang zur Staatsbürgerschaft sowie zu gleichberechtigten Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht wird (Aydemir und Borjas 2007). Kanadas Einwanderungspolitik ist daher für gut ausgebildete Migranten und ihre Familien besonders attraktiv (Gera und Songsakul 2007). Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass Kanada für viele Beobachter eine Vorbildfunktion dafür besitzt, wie die komplexe und politisch umstrittene Aufgabe, Einwanderung zu gestalten, am besten bewerkstelligt werden kann. Vor allem durch das Punktesystem der Rekrutierung von Einwanderern ist Kanada zum Leitbild für Europa und zum veritablen Konkurrenten für andere Länder geworden, die sich um die am besten ausgebildeten Migranten aus der ganzen Welt bemühen (allen voran die USA und Australien).

Diese Studie wird nachvollziehen, wie sich Kanada zu einem der attraktivsten Einwanderungsländer entwickelt hat und wie fortgesetzt hohe Einwanderungszahlen das Land insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nachhaltig geprägt haben. In dieser Hinsicht ist es sinnvoll sich zu vergegenwärtigen, dass Kanadas Ansatz in der Gestaltung von Migration ursprünglich eng der europäischen Tradition

des *Nation-building* verpflichtet war. Erst schrittweise hat Kanada seine Einwanderungspolitik von der Vorstellung einer ethnisch begründeten nationalen Identität gelöst und einen Ethos der Differenz entwickelt, der sich von der im europäischen Kontext entwickelten, exklusionistischen Form der Nationalität abwendet (vgl. Brubaker 1992). Aus historischer Sicht stellen sich so einige zentrale Fragen: Warum hat Kanada den Weg hin zu einer liberalen, multikulturellen Einwanderungs- und Integrationspolitik genommen? Wie hat sich ein derart grundlegender Wandel vollzogen? Was waren die gesellschaftlichen und politischen Folgen dieses Schrittes, und wie ist das kanadische Migrationsregime heute einzuschätzen?

Diese Herangehensweise wird auch ermöglichen zu zeigen, dass es sich beim kanadischen Einwanderungs- und Integrationsregime um ein gesellschaftspolitisches Projekt handelt, das sich im fortgesetzten Wandel befindet. Der kanadische Multikulturalismus baut auf allgemeinen Normen und Politikzielen auf, die sich unter wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen stetig verändern und weiterentwickeln. Haben multikulturelle Politikentwürfe das erreicht, was sie intendierten? Wie haben deren Prinzipien Politik und Gesellschaft in Kanada verändert?

Die doppelte Verpflichtung des kanadischen Multikulturalismus auf die öffentliche Anerkennung von Differenz und die gleichberechtigte Inklusion von Migranten sieht sich am Anfang des 21. Jahrhunderts mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere die neoliberale Orientierung der Regierungen in Ottawa in den vergangenen Jahren haben dem multikulturellen Versprechen auf gleichberechtigte Inklusion erhebliche Hindernisse in den Weg gelegt. Der abschließende Teil dieser Studie wird sich den Versprechungen des kanadischen Migrations- und Integrationsmodells im Lichte dieser Herausforderungen zuwenden.

³ Vgl. www.mipex.eu/canada.

Die Geschichte des kanadischen Migrationsregimes: Von der weißen Siedlergesellschaft zur Politik des Multikulturalismus

Kanada ist geschichtlich durch Migration und – mit Blick auf den Begriff seiner kollektiven Identität – durch das Bild der Siedlergesellschaft geprägt, in der Migranten das Gemeinschaftsbild und das gesellschaftliche Selbstverständnis entscheidend geformt haben. Gleichzeitig aber weist Kanada viele der Züge (oder vielleicht angemessener: Pathologien) auf, die normalerweise dem europäischen Verständnis der Nationalität zugeschrieben werden: diskriminierende, wenn nicht gar offen rassistische Praktiken, die gegen diejenigen gerichtet sind, die als nicht legitime Mitglieder der dominanten kulturellen Gruppe angesehen werden; ein ausgeprägter Sinn der Überlegenheit gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten; und Ablehnung gegenüber denjenigen, die nicht der weißen, angelsächsischen Norm entsprechen. Angst vor den imperialen Ambitionen des südlichen Nachbarn brachte Kanada dazu, seine ethnisch-kulturelle Zusammensetzung und Identität als ehemalige englische (und französische) Kolonie zu bewahren.

Kanadas koloniales Erbe

Die Angst um die Überlebensfähigkeit des jungen kanadischen Staates bestimmte den Kontext, in dem die kanadische Einwanderungspolitik ursprünglich entwickelt wurde. Die Anfänge von Kanada als eigenständigem Nationalstaat waren eng an die Idee gebunden, Einwanderung als Instrument des Nation-building zu benutzen und hierbei die Einwanderung bestimmter ethnischer und kultureller Gruppen aufs Engste zu beschneiden. In dieser frühen Entwicklung Kanadas entwarf das Land sich als „white settler society or colony“ (Stasiulis und Jhappan 1995); dieses Selbstbild war bis nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend intakt. Kurz nach der Staats-

gründung im Jahr 1867 entwickelte Kanada eine Politik, die darauf ausgerichtet war, die ethnisch-kulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung beizubehalten, welche die Kolonialmächte in diesem Teil Nordamerikas geschaffen hatten. Die Einwanderungspolitik favorisierte den Zuzug von neuen Bürgern mit einem weißen, wenn möglich britischen (bzw. französischen) Hintergrund. Die Ideen „rassischer Reinheit“ und der den (angelsächsischen) Europäern zugeschriebenen zivilisatorischen Überlegenheit waren entscheidender Teil des englisch-kanadischen Projekts des Nation-building (Badgley 1998).

Diese frühe Periode der Einwanderung zeigt eine scheinbar gegensätzliche Entwicklung: Auf der einen Seite sahen die Jahre vor dem Ersten Weltkrieg den größten Zuzug von Einwanderern in der Geschichte des Landes – eine Entwicklung, die durch die staatlichen Ziele der Bevölkerungsexpansion und wirtschaftlichen Entwicklung vorangetrieben wurde. Auf der anderen Seite zeigte sich jedoch, dass das staatlich forcierte Wachstum der Bevölkerung keine Entsprechung in einer liberalen Einwanderungspolitik fand. Stattdessen wurde die Auswahl von Migranten an den Kriterien der „Rasse, Ethnizität, Nationalität und Hautfarbe“ ausgerichtet, womit die Rekrutierung ausdrücklich jene Einwanderer diskriminierte, die Minderheiten angehörten (Basran und Zong 1998). Tatsächlich hielt die kanadische Regierung lange an einer Politik fest, die den Zuzug von Migranten aus Asien und Afrika (und anderen „nicht traditionellen Herkunftsregionen“; vgl. Li 2003) kategorisch unterband.

Ein eindrucksvolles Zeugnis dieser frühen Einwanderungspolitik Kanadas war der *Chinese Head Tax and Exclusion Act*, der bis 1923 in Kraft war. Dieses Gesetz war darauf ange-

legt, chinesischen Arbeitern die permanente Ansiedlung in Kanada unmöglich zu machen. Obgleich chinesische Migranten insbesondere beim Eisenbahnbau einen unverzichtbaren Teil der Arbeitskräfte stellten, wurden sie verpflichtet, hohe Steuern für ihre Einwanderung nach Kanada und auf nachkommende (weibliche) Familienangehörige zu zahlen. Die strikte Unterscheidung zwischen angelsächsischen Protestanten und anderen ethnischen Gruppen war durch eine Vorstellung nationaler Identität unterlegt, in der die vermeintliche Überlegenheit der Weißen tief in das öffentliche Bewusstsein verankert und durch staatliche Politik reproduziert wurde. Das Resultat war die massive Ungleichbehandlung verschiedener ethnisch-kultureller Gruppen und die diskriminierende, rassistisch motivierte Selektion von Migranten durch den kanadischen Staat.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das explizit xenophobische Element der kanadischen Einwanderungspolitik heruntergespielt und teilweise durch eine aggressive antikommunistische Rhetorik gegenüber Bewerbern aus Zentral- und Osteuropa ersetzt. Die Idee einer weißen, europäisch geprägten Siedlergesellschaft blieb jedoch bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein das Leitbild der kanadischen Einwanderungs- und Siedlungspolitik.

Das zweite Element der Einwanderungspolitik des neu etablierten kanadischen Staates folg-

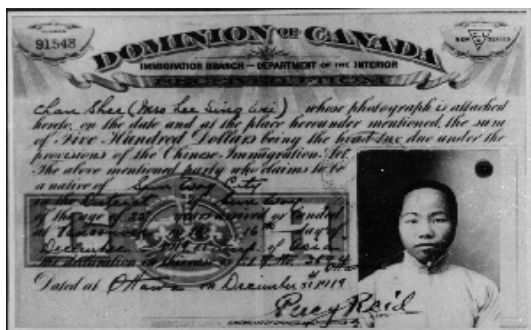
te einer gegensätzlichen Logik: Immigration wurde auch als Instrument eingesetzt, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes und den allgemeineren sozio-ökonomischen Erfordernissen des Landes gerecht zu werden. Kanada rekrutierte Einwanderer, um seine demographische Entwicklung und industrielle Expansion voranzubringen. Diese wirtschaftlichen, durch pragmatische Nutzenerwägungen gesteuerten Initiativen standen jedoch in einem offenkundigen Gegensatz zu den Versuchen des Staates, durch selektive Einwanderung die traditionelle nationale Identität des Landes zu schützen. Nur allmählich wurde die Sorge um Kanadas kulturelle Identität durch an wirtschaftlichen Interessen orientierte Politikentwürfe ersetzt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich schrittweise das Bewusstsein durch, dass die offene Diskriminierung von Einwanderern aus bestimmten ethnischen, kulturellen oder religiösen Gruppen nur schwer mit der sich herausbildenden Identität einer modernen Gesellschaft vereinbar war. Zunächst bewegte allerdings noch die Sorge um die vermeintlich durch Einwanderung kompromittierte nationale Identität die kanadische Öffentlichkeit, wie eine Rede von Premierminister William Lyon Mackenzie King aus dem Jahre 1947 bezeugt:

Es ist die Politik der Regierung, das Bevölkerungswachstum in Kanada durch die Ermutigung der Einwanderung zu steigern. Die Regierung wird durch Gesetzgebung, Regulierung und energische Verwaltung sicherzustellen, dass diejenigen Einwanderer, die sorgfältig ausgewählt und zur dauerhaften Niederlassung bewegt werden, der Volkswirtschaft zum Nutzen gereichen. Das ist eine Angelegenheit der Innenpolitik. [...] Das kanadische Volk möchte nicht, dass der Charakter unserer Bevölkerung sich im Gefolge der Masseneinwanderung grundlegend wandelt. Massive Einwanderung aus dem Orient würde die grundlegende Zusammensetzung der kanadischen Bevölkerung verändern.

Die bedeutendste Folge, die dieser Wandel auf die grundlegenden Prinzipien der Einwanderung

Bild 1: Steuerzertifikat für Chinesen



derungspolitik hatte, war die Einführung des Punktesystems 1967.⁴ Entsprechend den Bedürfnissen der boomenden Wirtschaft wurde die Auswahl der Migranten nun auf der Grundlage ihrer Qualifikationen und Fähigkeiten und nicht länger mit Blick auf deren ethnische oder geographische Herkunft vorgenommen (Green und Green 2004; Whitaker 1987, 1991). Das Abrücken von der exklusiven Ermutigung britischer Einwanderer bedeutete, dass nun auch Migrantinnen und Migranten aus anderen Teilen der Welt aufgenommen wurden.

Der Einfluss der Zweisprachigkeit

Diese neue Haltung gegenüber ethnischer und kultureller Differenz wurde in den politischen Initiativen deutlich, die von der damaligen liberalen Regierung unter Pierre Elliot Trudeau auf den Weg gebracht wurden. Im Jahr 1971 wurde die Politik des Multikulturalismus offiziell eingeführt, die einerseits die traditionellen kulturellen Praktiken und Traditionen aller Bürger öffentlich anerkannte und andererseits die Integration der Einwanderer in das soziale, wirtschaftliche und politische Leben des Landes aktiv förderte. Diese neue Politik entsprach 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 „zwei Gründungsnationen“ (Stasiulis und Jhappan 1995, 110) ablösen und damit die Einwanderung aus allen Teilen der Welt ermutigen sollte. Trudeau und seine Liberale Partei entwickelten verschiedene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Beziehung zwischen Individuen und Gemeinschaft nicht durch den

⁴ Das *Immigration Act* aus dem Jahr 1967 sowie seine vielen Ergänzungen in den nachfolgenden Jahren bestätigten die Bewerbungsverfahren und -kategorien ebenso wie das dem Auswahlverfahren zugrunde liegende Prinzip der wirtschaftlichen Nutzenmaximierung durch Einwanderung.

Herkunftsort, sondern durch eine Form der sozialen und politischen Integration bestimmt wird. Diese sollte auf einer Balance zwischen der nationalen Gemeinschaft Kanadas und der wachsenden Pluralität seiner kulturellen Gruppen beruhen (Day 2000).

Der bilinguale Charakter ist ein wichtiges Element der identitätsstiftenden Narration Kanadas; gleichzeitig wurde er zum treibenden Element in der grundlegenden Neuorientierung der Einwanderungspolitik. Seit den Tagen der frühen Kolonialgeschichte waren die Einheit und die nationale Identität Kanadas durch die Kluft zwischen den Englisch und den Französisch sprechenden Teilen des Landes geprägt. Während große Teile der damaligen britischen Elite Kanada als unitaristischen Einheitsstaat gestalten wollten, der sich an englische Institutionen und Traditionen (Sprache etc.) anlehnte, etablierte die *Confederation* einen föderalen Staat, der den Provinzen (einschließlich Quebec) beträchtliche Autorität übertrug und die Zweisprachigkeit des Landes offiziell fest schrieb.

In den 1960er und 70er Jahren durchlebte Quebec eine Modernisierung seiner Gesellschaft, die sogenannte *Quiet Revolution*, welche Forderungen nach sprachlich-kultureller Anerkennung und politischer Autonomie verstärkte und die Integrität Kanadas als einheitlicher Staat in Frage stellte. Kanada reagierte auf diese Forderungen, indem es Quebec verfassungsrechtlich als *distinct society*, als eigenständige Gesellschaft, anerkannte und sowohl Englisch als auch Französisch zu offiziellen Sprachen des öffentlichen Lebens machte.⁵

⁵ Einige Kommentatoren interpretieren den Multikulturalismus als Entgegenkommen des kanadischen Staates gegenüber den Forderungen Quebecs, ohne der Provinz zu große politische Autonomie einzuräumen. Versuche, die Verfassung zu revidieren, um Verantwortlichkeiten staatlichen Handelns weiter zu dezentralisieren und Quebecs Status als „eigenständige Gesellschaft“ anzuerkennen, scheiterten, weil entweder einzelne Provinzen die Verfassungsänderung (Meech Lake Accord) oder ein nationales Referendum (Charlottetown Accord) ab-

Die öffentliche Aufmerksamkeit für Fragen der kulturellen Anerkennung und Chancengleichheit in den 1960er und 70er Jahren eröffnete auch Kanadas Ureinwohnern die Möglichkeit, ihrem Kampf gegen vergangenes (und aktuelles) Unrecht und gegen Ausbeutung Gehör zu verschaffen. Obgleich dieser Text die Belange der Ureinwohner und die Antworten des kanadischen Staates nicht im Detail behandeln kann, ist es doch wichtig sich vor Augen zu führen, dass diese Periode in der Geschichte des Landes einen bedeutsamen politischen Wendepunkt markiert: Die Frage, wie kulturelle Differenz öffentliche Anerkennung erfährt, wurde zum zentralen Gegenstand der Debatte um grundsätzliche Werte der Gesellschaft. Die Bedeutung einer fairen und freien Gesellschaft war in der öffentlichen Kontroverse eng an die Frage geknüpft, wie gut es gelingt, Migranten bzw. Minderheiten zu integrieren und ihren gleichberechtigten Zugang zu den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft zu gewährleisten. Es steht außer Frage, dass die neue Bedeutung, die Fragen der kulturellen Differenz zugemessen wurde, in engem Zusammenhang mit den politischen Forderungen nach vollständigen Bürgerrechten dieser Zeit standen (Arat-Koc 1999; Jenson und Phillips 1996). Beispielsweise zeigt Banting (1999), wie die multikulturelle Agenda und die Expansion des kanadischen Wohlfahrtsstaates geschichtlich aufs Engste verbunden waren.

Der Begriff des Multikulturalismus sollte diesen Wandel des öffentlichen Bewusstseins und die neue politischen Prioritäten reflektieren. Multikulturelle Politik war darauf gerichtet, den politischen Sprengstoff aus den sich verschärfenden Konflikten zwischen dem englischen und dem französischen Teil Kanadas zu nehmen. Gleichzeitig sollte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, in dem die Minderheiten des Landes ihre kulturelle Anerkennung fanden, ohne dadurch die gesellschaft-

lehnten.

liche und politische Einheit Kanadas zu gefährden.

Die Modernisierung der Einwanderungsgesetzgebung

Eine ganze Reihe von Faktoren hat zu dem paradigmatischen Politikwechsel bezüglich der Rekrutierung von Einwanderern und des Zugangs zum Staatsbürgerschaftsrecht in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beigetragen. Menschenrechte, demokratische Selbstbestimmung und der staatlich geförderte Ausbau staatsbürgerlicher Rechte spielten eine entscheidende Rolle im Wandel der öffentlichen Haltung gegenüber Fragen der Migration. Triadafilopoulos (2012) hat jüngst die zentrale Bedeutung internationaler moralischer Standards (liberale Normen des Antirassismus und der Menschenrechte) für die Entwicklung dieses Politikfeldes unterstrichen. Er argumentiert, dass der politische Wandel durch die immer dringlicher werdende Lösung des Widerspruchs zwischen dem universalistischen, von Menschenrechten geprägten Selbstverständnis westlicher Demokratien auf der einen Seite und den exklusionistischen Praktiken traditioneller Staatsbürgerschaftsregime auf der anderen Seite herbeigeführt worden sei. Triadafilopoulos beschreibt überzeugend, wie diskriminierende Praktiken gegenüber bestimmten Migrantengruppen unter beträchtlichen Legitimationsdruck von Intellektuellen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und – besonders bedeutsam – internationalen Normen für die Behandlung von Einwandererinnen und Einwanderern in westlichen Gesellschaften gerieten. Letztlich seien es diese internationalen Normen gewesen, die die politische Elite Kanadas in den 1960er Jahren dazu bewogen, die Einwanderungs- und Integrationspolitik des Landes zu „liberalisieren“.

Die andere zentrale Antriebskraft, die den Richtungswechsel im kanadischen Migrationsre-

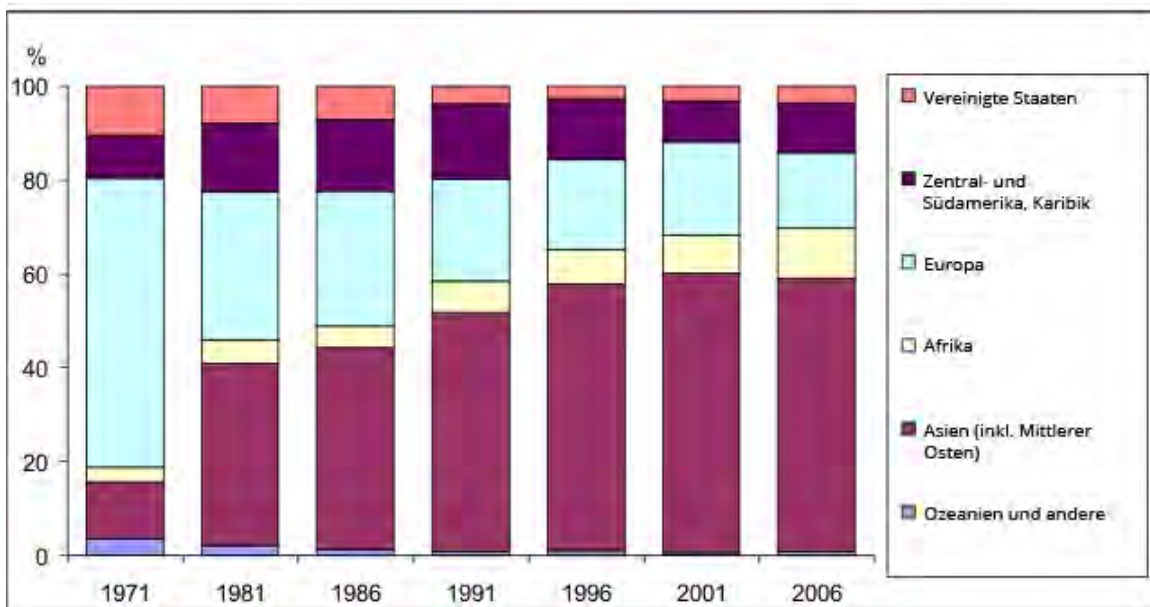
gime herbeiführte, war eine sozio-ökonomische Zielsetzung: Das Land sollte durch den massiven Zuzug von Migranten modernisiert werden. Mit den Reformen des Jahres 1967 hat sich Ottawa dieser vom wirtschaftlichen Nutzenkalkül getriebenen Logik weitgehend verschrieben. Dazu wurde ein Punktesystem zur Auswahl von Migranten eingeführt, das Bewerber auf der Grundlage von Ausbildung, sprachlichen Fähigkeiten (Beherrschung des Englischen oder Französischen), Arbeitserfahrung, Alter, bestehendem Arbeitsangebot und allgemeiner „Anpassungsfähigkeit“ an das Leben in Kanada beurteilt. Dieses Auswahlssystem ersetzte Kriterien der Herkunft und ethnischen Zugehörigkeit. Während das Punktesystem besonders in den 1970er Jahre mehrfach reformiert wurde, behielt es die Qualifikation und Berufserfahrung der Bewerber als wesentliche Auswahlkriterien bei (Li 2003). Im Jahr 2001 wurde der *Immigration and Refugee Protection Act* eingeführt, mit dem größerer Wert auf flexiblere, übertragbare Fertigkeiten und Qua-

lifikationen gelegt sowie versucht wurde, Bildungstitel und Arbeitserfahrung angemessener zu bewerten. Dieses Gesetz unterstreicht die grundlegende Logik des Punktesystems: Kanada, so heißt es immer wieder, sei auf den Zuzug von hochqualifizierten Migranten angewiesen, um in der globalen Wissensökonomie bestehen zu können. Durch diese neue Praxis hat sich auch die Zusammensetzung der Einwandererbevolkerung hin zu größerer kultureller Vielfalt verschoben. Das folgende Schaubild zeigt, dass die Einwanderung aus Asien seit der Einführung des Punktesystems beträchtlich angestiegen ist.

Die verschiedenen Einwanderergruppen

Es gibt drei Kategorien, auf deren Grundlage Einwanderer ihren dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten: *Economic Immigrants* (Wirtschaftsmigranten), *Family Immigrants* (Famili-

Schaubild 1: Geburtsregion von Einwanderern nach Kanada, 1971-2006



Quelle: STATISTICS Canada, Census 2006

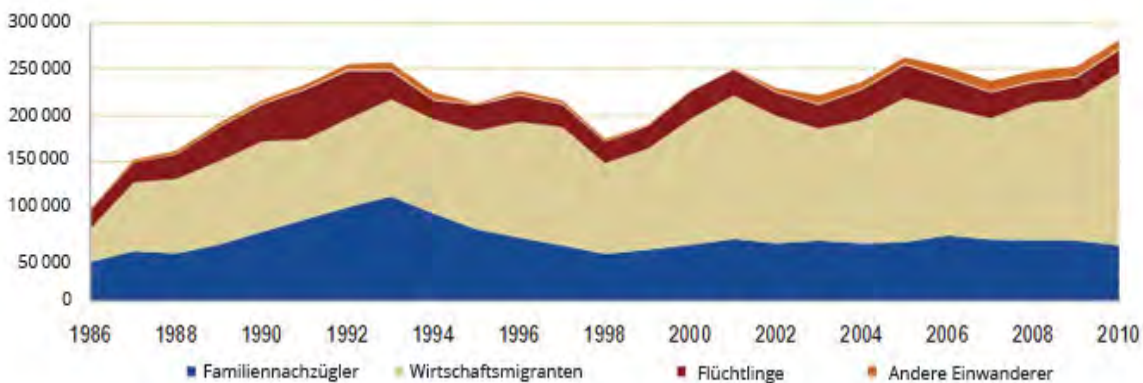
ennachzügler), und *Refugees/Protected Persons* (Flüchtlinge/geschützte Personen). Sobald ein Migrant unter einer dieser Kategorien in das Land einreist, steht ihm oder ihr der Zugang zum Arbeitsmarkt unbegrenzt offen. Des Weiteren erhalten die Neuankömmlinge mit einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung starke Anreize, von dem Recht Gebrauch zu machen, nach drei Jahren Aufenthalt im Land die kanadische Staatsangehörigkeit anzunehmen.

Die Kategorie des *Family Immigrant* bezieht sich auf diejenigen, die als Familienangehörige von kanadischen Staatsbürgern oder *permanent residents* ins Land kommen. Der Status der *Protected Persons* ist Migranten vorbehalten, die durch die Genfer Konvention als Flüchtlinge anerkannt sind oder sich nach ihrer Ankunft in Kanada erfolgreich um den Status als politisch Verfolgte bemühen. Über die vergangenen 25 Jahre ist die Gruppe der nach Arbeitsmarktkriterien ausgesuchten *Economic Immigrants* überdurchschnittlich gestiegen und repräsentiert nunmehr über 50 Prozent der insgesamt in einem Jahr angeworbenen dauerhaften Einwanderer. Im Jahr 2009, in dem Kanada 252 124

Neuankömmlinge zu verzeichnen hatte, gehörten 61 Prozent dieser vorrangig über das Punktesystem ausgewählten Gruppe an, während 25 Prozent auf die Kategorie der Familienangehörigen entfielen und 9 Prozent als Flüchtlinge ins Land reisten.

Innerhalb der Kategorie der „Wirtschaftseinwanderer“ gibt es wiederum verschiedene rechtliche Kategorien: *Skilled Workers* (ausgebildete Fachkräfte) werden über das Punktesystem auf der Grundlage ihrer Ausbildung, Arbeits Erfahrung, Sprachfähigkeiten, Anpassungsfähigkeit und Arbeitsmarktaussichten (Bewerber müssen auch in eines der aktuell 29 Berufsfelder fallen) rekrutiert. *Business Immigrants* (Einwanderer, die Kapital ins Land bringen), eine relativ kleine Gruppe, müssen sowohl über beträchtliche finanzielle Mittel als auch über Erfahrungen als Investoren oder Selbstständige verfügen. Darüber hinaus hat die Regierung in Ottawa 2008 mit dem *Canadian Experience Class Nominees* eine weitere Kategorie geschaffen, mittels deren hochqualifizierte Migranten hinsichtlich berufsspezifischer Erfordernisse auf dem Arbeitsmarkt angeworben werden können. Einwanderer dieses Typus verfügen

Schaubild 2: Kategorien der Personen mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus in Kanada, 1985-2009



Quelle: Citizenship and Immigration Canada (2010)

Tabelle: Bildungsniveau der im Ausland und Inland geborenen Bevölkerung in verschiedenen OECD-Ländern (Durchschnitt für 2000-2001, in Prozent)

	Untere Bildungsschicht (Bis zur 9. Schulklasse)		Mittlere Bildungsschicht (von der 9. bis zur 13. Klasse)		Obere Bildungsschicht (weiterführende Ausbildung/Studium)	
	Im Ausland geboren	Im Inland geboren	Im Ausland geboren	Im Inland geboren	Im Ausland geboren	Im Inland geboren
Kanada	22,2	23,1	54,9	60,3	22,9	16,6
Frankreich	66,7	34,9	19,6	42,3	13,7	22,7
Deutschland	48,5	36,1	37,0	60,4	15,4	24,5
Italien	55,0	55,8	32,1	34,4	13,0	9,8
Schweden	29,1	22,4	40,3	48,0	30,6	29,7
Großbrit.	30,1	18,8	29,1	53,3	40,8	27,9
USA	30,1	9,3	24,7	33,7	45,2	57,1

Quelle: Labour Force Surveys (Eurostat), Statistics Canada, US Bureau of the Census.

über mindestens zwei Jahre Arbeitserfahrung als *temporary workers* („Gastarbeiter“) oder, im Falle der ehemaligen internationalen Studenten, über mindestens ein Jahr Arbeitserfahrung in Kanada.

Die Auswahl von Einwanderern primär auf der Grundlage ihrer Arbeitsmarktposition hat zu einem sozialen Charakteristikum geführt, das diese Gruppe auszeichnet: Verglichen mit den im Inland Geborenen verfügen Migranten in Kanada über ein relativ hohes Bildungsniveau, wie der Vergleich mit einigen europäischen Ländern in der obigen Tabelle zeigt. Der Blick etwa auf Deutschland oder Frankreich demonstriert, dass in diesen Ländern Immigranten eher der unteren Bildungsschicht angehören (im Vergleich zu der in Deutschland und Frankreich geborenen Population). Im Kontrast dazu sind in Kanada die Zahlen für die im Land Geborenen mit denen für die aus dem Ausland Zugezogenen vergleichbar, wobei im oberen Bildungssegment die Migranten sogar zahlreicher vertreten sind (dies ist auch für

Großbritannien der Fall, wo viele internationale Studenten heimisch sind).

Die Hinwendung zum Multikulturalismus

Wie bereits angemerkt, wurde in den 1960er und 70er Jahren eine Reihe von Änderungen vorgenommen. Dadurch änderte sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zur Migration vor allem in drei eng miteinander verbundenen Aspekten: der Präsenz des Staates in der Förderung kultureller Vielfalt und Multikulturalismus, dem gewandelten Bild staatlicher Symbolik und nationaler Identität sowie der aktiven Rolle, die die Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen spielen.

Die Hinwendung zum Multikulturalismus liegt vor allem in der strategischen Entscheidung der politischen Eliten des Landes, Kanadas Haltung zu Minderheiten und Migration neu zu gestalten. Die Liberal Party entschloss sich in diesen

Jahren dazu, die Herkunftsregion als Auswahlkriterium abzuschaffen. Diese Umstellung wurde durch Maßnahmen ergänzt, die Neuankömmlinge unterstützen und kulturelle Vielfalt als gesellschaftliche Normalität erscheinen lassen sollten. Das zentrale Element dieser Integrationspolitik war es, Migranten baldmöglichst nach ihrer Ankunft in rechtlich gleichgestellte Bürger des Landes zu verwandeln und mit gleichberechtigtem Zugang zu Lebenschancen auszustatten (Bloemraad 2002, 2006). Die Integration der Einwanderer galt dementsprechend als Verpflichtung für alle Bereiche des Regierungshandelns – ein Mandat, das sich bruchlos an die Prioritäten des expandierenden Wohlfahrtsstaates in den 1970er Jahren anschloss. Die Aufgabe der Integration von Migranten war nicht allein dem Markt oder der Zivilgesellschaft überlassen (Abu-Laban und Gabriel 2002). Bis heute hat sich daraus eine öffentlich sanktionierte Erwartung an den Staat ergeben, dass dieser sich um die Aufhebung der systematischen Exklusion oder Diskriminierung bestimmter Gruppen bemühen muss. Ein wichtiges Element dieser Politik sind die *settlement programs*, die staatliche Förderprogramme vor allem in den Bereichen des Arbeitsmarktes und der Sprachvermittlung umfassen (dazu gehören auch Programme der *Equity Employment*, mit denen Formen der Benachteiligung bestimmter Migrantengruppen auf dem Arbeitsmarkt bekämpft werden sollen). Das Budget für diese *settlement programs* bewegt sich gegenwärtig auf einem Niveau von über 600 Millionen Kanadischen Dollars (CAD) jährlich.

Das zweite Element dieses neuen Ansatzes in der Gestaltung von Migration war die Art, in der staatliche Institutionen eine proaktive Rolle in der weit gefächerten Integrationspolitik übertragen bekamen, welche die Anerkennung und Förderung von kultureller Vielfalt zu einem grundlegenden Merkmal der kanadischen Gesellschaft machte. In den ersten Jahren verstand Premierminister Trudeau un-

ter dem multikulturellen Ethos vorrangig die staatliche Förderung des kulturellen Erbes von Migrantengruppen und deren Möglichkeit, aktiv am öffentlichen Leben Kanada teilzuhaben. Diese Ausrichtung multikultureller Politikentwürfe verschob sich in den 1980er Jahren zusehends in Richtung von Gesetzesinitiativen, die sich rassistischer oder diskriminierender Praktiken gegenüber Migranten- oder Minderheitengruppen annahm (Harles 1997; Li 2003). Das 1988 verabschiedete *Multiculturalism Act* lieferte die rechtliche Grundlage, Fragen der Gleichheit, Identität und Gerechtigkeit mit größerem politischem Gewicht angehen zu können.⁶

Diese veränderte politische Haltung und Verpflichtung gegenüber Einwanderern fand ihren Ausdruck auch in verfassungsrechtlichen Reformen. 1982 wurde die neue Verfassung (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*) mit dem Ziel entworfen, das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern demokratischer zu gestalten. Eine wichtige Komponente dieser neuen Verfassung war die explizite Anerkennung und der rechtliche Schutz von Gruppenrechten.⁷ Die Charta beschreibt den Multikulturalismus als grundlegenden Teil der modernen Identität Kanadas. Sie verpflichtet das Land auf den Kampf gegen Diskriminierung, die Begünstigung gesellschaftlicher Teilhaberechte, den Schutz der Chancengleichheit und das Recht ethnisch-kultureller Gruppen, ihrer kulturellen Tradition öffentlich Ausdruck zu verleihen. Die-

6 Die hier einschlägige Passage aus dem Multikulturalismogesetz lautet: „Alle Einrichtungen des Bundes sollen Maßnahmen, Programme und Praktiken fördern, damit Kanadier jeglicher Herkunft die gleichen Chancen zur Beschäftigung und Förderung in diesen Einrichtungen erhalten.“

7 Die in diesem Abschnitt der Charta (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. Das *Multiculturalism Act* von 1988 ergänzt die Charta und gibt allen Angehörigen der kanadischen Gesellschaft das ausdrückliche Recht, ihre Kultur und angestammten Sprachen zu bewahren (vgl. Magsino u.a. 2000).

ser rechtliche Schutz gilt für sprachliche Minderheiten, ethnisch-kulturelle Gruppen und die Ureinwohner. Diese Gruppenrechte sind ausdrücklich als (gleichberechtigte) Ergänzung zu den individuellen Freiheitsrechten im ersten Teil der Verfassung verankert.

Wenn man sich einzig auf Fragen der Effizienz und Stabilität des Punktesystems konzentriert, unterschätzt man also den facettenreichen Charakter des kanadischen Migrationsregimes. Insbesondere aus europäischer Perspektive wird die Gestaltung von Migration häufig auf das erfolgreiche Anwerbens hochqualifizierter Migranten reduziert. Der Blick auf den kanadischen Fall zeigt jedoch, dass die erfolgreiche gesellschaftliche Inklusion von Migranten sich in sehr viel komplexeren und längerfristigen Prozessen vollzieht. Während europäische Staaten zuweilen Teile der kanadischen Anwerbepaxis kopieren, sind sie in der Regel weit davon entfernt, die umfassenden Integrationsprogramme zu entwickeln, die der kanadische Staat über die letzten Jahrzehnte hervorgebracht hat. In Kanada ist Einwanderung dadurch zu einer Querschnittsaufgabe staatlichen Handelns geworden, die sich durch fast alle Ministerien zieht (von der Wirtschaftspolitik zur Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik). Im Vergleich hierzu hat Einwanderung als Thema in Europa bislang kaum an Bedeutung für wichtige Ministerien gewonnen.

Das gewandelte Bild staatlicher Symbolik und nationaler Identität

Die Schritte hin zu einer umfassenden Politik des Multikulturalismus waren von einem entscheidenden Wandel in der nationalen Identität Kanadas begleitet. Zum treibenden Element dieser Identität entwickelte sich die kulturelle Vielfalt des Volkes. Dieser positive Bezug auf Diversität verdrängte die Ideen der britischen oder französischen Siedlergesellschaft. In der kanadischen Gegenwartsgesellschaft ist diese

Identität durch die Vorstellung gekennzeichnet, dass in diesem Land Gruppen heimisch geworden sind, die nicht in eine Form dominanter Kultur assimiliert sind. (Die für Kanada häufig herangezogene Metapher der „Salatschüssel“ im Vergleich zum amerikanischen „Schmelztiegel“ veranschaulicht diesen Punkt). Der Staat ist selbst zum Förderer dieser Idee geworden und beschreibt kulturelle Vielfalt als kompetitiven Vorteil, auf den Kanada in sozio-ökonomischer Hinsicht zurückgreifen könne. Kulturelle Vielfalt ist aus dieser Sicht nicht einfach eine Beschreibung sozialer Realität; im offiziellen Diskurs wird sie auch als wichtiges Mittel dafür beschrieben, Kanada zu modernisieren und für die Herausforderungen der Globalisierung zu wappnen. Diesen Pragmatismus, mit dem die multikulturelle Identität des Landes beworben wird, verdeutlicht dieses Zitat des früheren Premierministers Jean Chretien:

Kanada ist eine postnationale, multikulturelle Gesellschaft geworden. In seinen Grenzen enthält es den ganzen Erdball, und die Kanadier haben es gelernt, dass ihre zwei internationalen Sprachen und ihre Vielfalt Wettbewerbsvorteile und eine Quelle fortgesetzter Kreativität und Innovation sind (zit. nach Canadian Heritage 2001, 3).

In gewisser Weise ist kulturelle Vielfalt nicht nur mit dem dominanten Narrativ der kanadischen Gesellschaft und politischen Gemeinschaft kompatibel geworden; in einem grundlegenden Sinn ist sie zum Kernbestand einer neuen, post-nationalen Identität selbst gereift. Das amerikanische Motto *e pluribus unum* kann als eine angemessene Beschreibung dieses Wandels der nationalen Identität angesehen werden: Vielfalt als Grundlage der Einheit und Pluralität als Stärke der Gemeinschaft.

In dieser Hinsicht kann der Multikulturalismus nicht schlicht als eine Reihe politischer Initiativen beschrieben werden. Vielmehr kommt ihm eine ethisch-moralische Bedeutung zu, die auch eine Vorstellung geteilter Werte und

Normen vermittelt. Umfragen zeigen, dass eine große Mehrheit der Kanadier – rund 80 Prozent – den Multikulturalismus als grundlegendes Element ihres Verständnisses von Gemeinschaft versteht (Inglis 1996; vgl. auch Soroka und Robertson 2010).

Das Konzept des Multikulturalismus prägt auch die politischen Werte der kanadischen Bürgerinnen und Bürger. Obgleich es immer wieder kontroverse Debatten über die Errungenschaften des Multikulturalismus als staatlicher Politik gibt, hat sich ein von der großen Mehrheit getragener Konsens herausgebildet, der erfolgreiche Integration daran knüpft, dass Einwanderer und Minderheiten öffentliche Anerkennung finden und ihre kulturellen Traditionen im öffentlichen Leben geschützt werden. Diese normative Verpflichtung hat sich zu einem multikulturellen Ethos verfestigt, das die Folgen kultureller und ethnischer Vielfalt bejaht. So könnte man etwa argumentieren, dass Fragen der Migration und kulturellen Vielfalt selbst treibende Elemente in der Entwicklung der *Charter of Rights and Freedoms* und ihrer Betonung von ausgefeilten Bürgerrechten waren.

Die Befürwortung von Migration und Vielfalt als wesentlichem Bestandteil einer neuen nationalen Identität hat auch die Dynamik der Politisierung geprägt: Migranten und deren Organisationen sind zum integralen Bestandteil der Zivilgesellschaft und auch der Parteienpolitik geworden. Vor diesem Hintergrund sind eine populistische Vereinnahmung dieses Themas und eine fremdenfeindliche Mobilisierung, wie sie in großen Teilen Europas längst zur Normalität gehört, in Kanada nur schwer vorstellbar. Die Form der demokratischen Debatte unterstreicht, wie stark der Multikulturalismus zur allgemein anerkannten Grundlage parteipolitischer Auseinandersetzungen geworden ist: Die normativen Prinzipien des Multikulturalismus sind kaum Gegenstand kontroverser Debatten; was hingegen zur parteipolitischen Streitkultur

gehört, ist die Art und Weise, wie der Multikulturalismus gedeutet und in der politischen Praxis implementiert werden soll. Diese Dynamik der Politisierung unterscheidet sich grundsätzlich vom europäischen Kontext, wo der Multikulturalismus sich einer grundsätzlichen Kritik ausgesetzt sieht.⁸

Die Rolle von Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen

Das multikulturelle Projekt wäre ohne eine abgestimmte, staatlich orchestrierte Herangehensweise nicht so erfolgreich gewesen. Die politische Elite um Premierminister Trudeau und seine Liberale Partei hat damit versucht, gleichzeitig den Quebec-Konflikt zu lösen und die Stimmen der französischsprachigen Kanadier zu gewinnen (Gerber 2004). Dennoch sind staatliche Strategien und Programme mit verantwortlich dafür, dass eine Dynamik ausgelöst wurde, die in ihrer Wirkung die Initiativen der Bundesregierung bei weitem überschreitet.

⁸ Der sich wandelnde internationale Kontext und insbesondere die europäische Diskussion zu Fragen der Migration und Integration hat auch die kanadische Debatte nicht unberührt gelassen. Ley (2005) etwa spricht von einem politisch turbulenten Kontext für die Aufgabe der Integration und einem Multikulturalismus, der sich in der Defensive befindet. Über die letzten 15 Jahre hat sich das politische Klima in Europa entscheidend gewandelt: mit dem politischen *backlash* gegen den Multikulturalismus werden besonders muslimische Migranten vorrangig als Sicherheitsrisiko beschrieben. Sowohl die politische Elite als auch die Medien tendieren dazu, Einwanderung vorrangig als ein Phänomen zu beschreiben, vor der es die Integrität der eigenen Gesellschaft zu schützen gelte. In diesem Kontext wird der Multikulturalismus primär mit Bildern der Ghettoisierung westlicher Gesellschaften, des Pflagens antagonistischer Gruppenbeziehungen und der fehlenden Loyalität gegenüber der neuen Heimatgesellschaft assoziiert. Der mit dem Islam in Verbindung gebrachte politische Fundamentalismus und illiberale Praktiken werden als unvereinbar mit den westlichen liberalen Demokratien beschrieben. In dieser Narration wird die Wendung gegen den Multikulturalismus damit gerechtfertigt, dass dieser Formen der kollektiven Identität fördere, die zu sozialer Desintegration und politischer Instabilität führten.

Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass Gruppen in der Zivilgesellschaft zunehmend an der Ausarbeitung der gruppenspezifischen Rechte beteiligt sind. Insofern hat sich der Multikulturalismus zu einer Art „politischem Schirm“ entwickelt, unter dem Bürgerrechtler, Einwanderer-, Minderheiten- und Interessengruppen, Gewerkschaftsverbände, Parteien und private Konzerne daran beteiligt sind, die abstrakten Prinzipien der kulturellen Vielfalt in konkrete soziale und politische Initiativen zu übersetzen (Falge u.a. 2012). Im kanadischen Zusammenhang ist zu beobachten, wie die Interessengruppen, die die unterschiedlichen Einwanderergemeinschaften vertreten, ein einflussreiches Mitspracherecht erlangt haben und die öffentliche Debatte in einer Art beeinflussen, wie es im europäischen Zusammenhang weitgehend unbekannt ist. Provokativ ausgedrückt, haben sich 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 oder die schlichte politische Interessensvertretung von Minderheiten hinausgehen, haben die sozialen Bewegungen des Landes und die Parteipolitik beeinflusst.

Die Strategie des Bundes hatte eindeutig Auswirkungen auf die Mobilisierung ethnisch-kultureller Gruppen. Insbesondere in der Zeit seit den 1980er Jahren beabsichtigte die Politik des Multikulturalismus, die Befugnisse der Migrantenorganisationen auszuweiten, um ihnen politische und rechtliche Mittel an die Hand zu geben, ihren Interessen auf allen Regierungsebenen Gehör zu verschaffen (Bradford 2004). Die aktive Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen hat dazu beigetragen, den kulturellen Pluralismus zu einem Hauptthema in der öffentlichen Debatte zu machen und einen normativen Grundsatz zu formen, der in der kanadischen Gesellschaft und Politik

breit getragen und nachdrücklich befürwortet wird.

Ein Beispiel hierfür ist die kanadische Frauenbewegung, die sich des Themas der kulturellen Differenz engagiert angenommen hat. Ihre der Antidiskriminierung verpflichtete Gesinnung hat die Frauenbewegung besonders sensibel für Problemfelder wie Rassismus und Minderheitenrechte gemacht. So hat das National Action Committee on the Status of Women (NAC), einer der Hauptorganisatoren für Frauengruppen in Kanada, 1991 eine Änderung seines Statuts verabschiedet, die vorschreibt, dass mindestens eine der vier stellvertretenden Vorsitzenden eine Farbige, eine Ureinwohnerin oder eine Frau mit Behinderung sein muss; ähnliche Klauseln gibt es auch für andere Ämter. 1993 wurde Sunera Thobani, die erste Angehörige einer „sichtbaren Minderheit“, zur NAC-Präsidentin. Ihre Ernennung war Teil einer weiter gehenden Neuorientierung innerhalb der Organisation, die ein neues Verständnis von feministischer Politik anzeigt, das sich der Themen Rassismus, Immigration und Flüchtlingspolitik mit größerem Nachdruck annimmt.

Die Vorstellung einer multikulturellen Gesellschaft ist weit davon entfernt, nur eine allgemeine, vom Staat vorgegebene politische Richtlinie zu sein. Vielmehr ist sie inzwischen der Mittelpunkt öffentlicher Debatten und ein kritischer Bezugspunkt in politischen Auseinandersetzungen. In dieser Hinsicht hat sich der Multikulturalismus von einem Zelebrieren der volkswissenschaftlichen Unterschiede hin zu einer zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung um die Verteilung politischer Macht und um die sozialen Konflikte in der kanadischen Gesellschaft gewandelt. Mit Blick auf die politische Dynamik in der kanadischen Gesellschaft kann von einem sich verselbstständigenden Zyklus der politischen Mobilisierung von Migranten und Minderheiten und der kritischen Fortentwicklung emanzipatorischer Kämpfe gesprochen werden.

Gegenwärtige Herausforderungen im Umgang mit Migration und Integration

Die grundlegende Veränderung des kanadischen Migrations- und Integrationssystem spiegelt politische Präferenzen wider: In vielerlei Hinsicht liegt die Geburtsstunde des Multikulturalismus in den 1960er und 70er Jahren, mit der Ausdehnung des sozialen Wohlfahrtsstaates und des egalitären Geistes. Die Zeiten, in denen der Staat umfangreich Verantwortung für Politikfelder wie Gleichheit und Gerechtigkeit übernommen hat, gehören allerdings der Vergangenheit an. Dementsprechend hat es im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte auch grundlegende Veränderungen in der kanadischen Migrations- und Integrationspolitik gegeben. Sie zielen darauf, den Umgang mit der Migration gemäß Prinzipien der neoliberalen Marktlogik umzugestalten und die (Rechts-)Ansprüche der Neuankömmlinge einzuschränken. Hierdurch werden Migranten zunehmend als „Wirtschaftsgut“ behandelt, das gemäß konjunktureller Bedürfnisse genutzt wird. Dementsprechend konzentriert man sich immer mehr auf die Gruppe von Einwanderern mit attraktivem „Humankapital“ (Schmidtke 2010, 2011).

Selling Diversity: Die Vermarktung von Migration

Der Grundsatz, für das Auswahlverfahren der Einwanderer den wirtschaftlichen Nutzen in den Vordergrund zu stellen, wurde – obgleich schon immer ein wesentlicher Bestandteil der Legitimierung des kanadischen Punktesystems – über die vergangenen Jahre zum dominierenden Prinzip. Wie gesehen hat sich der Anteil der wirtschaftlichen Migranten schrittweise zu Lasten derjenigen ausgeweitet, die die Einwanderung nach Kanada als Familienmitglieder oder aus humanitären Gründen suchen. 1976 hat das neue *Immigration Act* die drei Prioritä-

ten der kanadischen Einwanderungspolitik wie folgt festgelegt: 1. Zusammenführung von Familien, 2. Humanitäre Angelegenheiten, 3. Förderung von Kanadas wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und kulturellen Zielen.

Seit damals hat sich der Fokus entschieden in Richtung wirtschaftlicher Ziele und des Anwerbens derjenigen Einwanderer verlagert, die als besonders „nützlich“ erachtet werden. Der eklatanteste Schritt in diese Richtung war die Einführung einer Investoren- oder Businessklasse. Innerhalb dieser Kategorie ist der Zugang zu einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung daran gebunden, mindestens 800 000 CAD zu investieren und Arbeitsplätze in Kanada zu schaffen. Diese Entwicklung war von einer Verschärfung der Qualifikationsstandards im Punktesystem begleitet. Erst kürzlich wurde ein neues Gesetz verabschiedet, das anordnet, die Kenntnis einer der beiden offiziellen Amtssprachen Kanadas zur Voraussetzung zu machen und die Rekrutierung wirtschaftlicher Migranten enger mit der Verfügbarkeit von Jobangeboten zu verknüpfen. Der nunmehr strenger gehandhabte Grundsatz der sprachlichen Tauglichkeit wird wahrscheinlich die Einwanderung aus englischsprachigen Ländern zu Lasten von Immigranten aus der nicht-westlichen Welt erhöhen. Des Weiteren wird den jüngsten Einwanderergruppen eine Vielzahl sozialer Dienstleistungen (wie der Zugang zu Gesundheitsvorsorge und Arbeitslosenversicherung) zu Beginn ihres Aufenthalts verweigert (Jupp 2002; Reitz 2004). Diese Entwicklung zeigt, wie die gegenwärtige konservative Regierung unter Premierminister Stephen Harper versucht, die Kosten für Einwanderung und Integration auf die Einwanderer selbst abzuwälzen, während die Verantwortung des Staates, den Neuankömmlingen Dienstleistungen und Hilfestellungen

zur Verfügung zu stellen, nachhaltig verringert wird. Jüngste Initiativen in diesem Politikbereich reflektieren die andauernden Bemühungen, die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und die Qualifikationen der Einwanderer besser aufeinander abzustimmen. Zumindest gibt es den offenkundigen Trend, denjenigen Migranten die Einwanderung zu erschweren, die als „kostenintensiv“ oder mögliche Belastung für die kanadische Gesellschaft angesehen werden.

Die utilitaristische Logik, die die Vermarktung vorantreibt, ist von einer bedeutenden Spannung gekennzeichnet, in der einerseits die Inklusion hochqualifizierter Einwanderer – der aktiven und produktiven Individuen – als vorteilhaft für die Gesellschaft befürwortet wird, wenn sie den Erwartungen auf dem qualifizierten Arbeitsmarkt gerecht werden. Andererseits werden Flüchtlinge und Asylsuchende als sozial-ökonomisch nicht vorteilhaft dargestellt. Unter der Schirmherrschaft einer streng marktorientierten Logik kommt den Menschenrechten und der Verpflichtung zu sozialer Gerechtigkeit bestenfalls ein sekundärer Rang zu.

Der offizielle Diskurs hat sich dementsprechend verändert. Im Einklang mit der Marktlogik werden Neuankömmlinge als förderlich für den wirtschaftlichen Wohlstand des Landes angepriesen. Diese sehr einseitige Betrachtungsweise hinsichtlich des „Marktwertes“ der Einwanderer ist markant in einer Äußerung von *Citizenship and Immigration Canada* zu Beginn des neuen Millenniums wiederzufinden: „Unsere mehrsprachigen, multiethnischen Arbeitskräfte versorgen uns mit einem komparativen Vorteil auf dem globalen Marktplatz“ (CIC 2000, 2). In ihrem Buch *Selling Diversity* gehen Abu-Laban und Gabriel (2002) auf die Art und Weise ein, wie Einwanderung, Multikulturalismus und Globalisierung im offiziellen Diskurs als Bestandteil des kosmopolitischen Lebens im 21. Jahrhundert angepriesen werden, während diese politische Verengung der kanadischen Einwanderungspolitik tatsächlich die

Marginalisierung bestimmter Migrantengruppen vorantreibt.

Temporäre Migranten: Zweite-Klasse-Einwanderer?

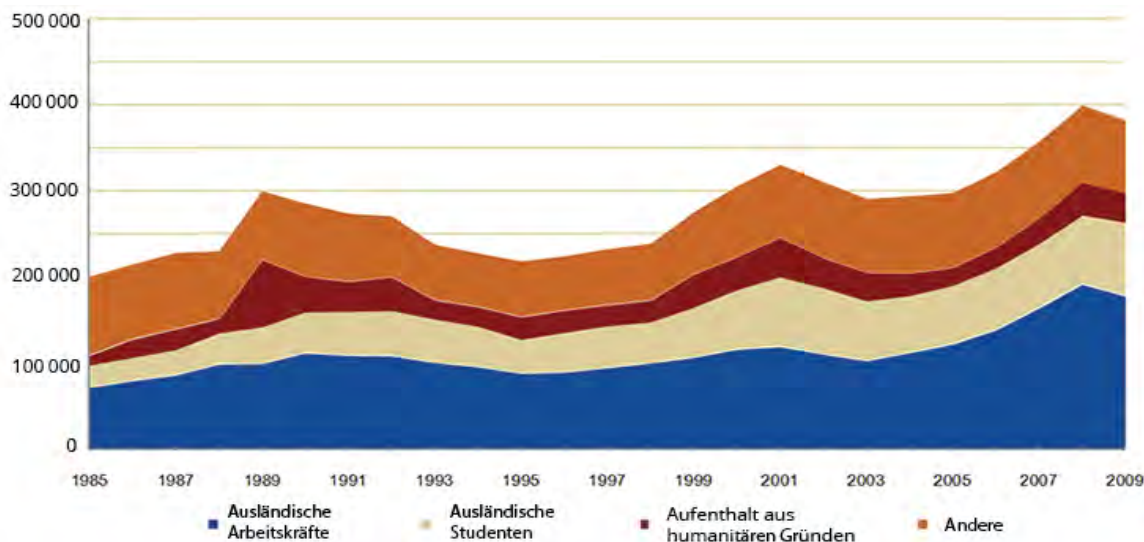
Dieser Befund steht im Einklang mit der Argumentation, dass Kanada den Zugang für nicht dauerhafte Einwohner weiter ausbaut.⁹ Das *Temporary Foreign Worker Program*, eine Art „Gastarbeiterprogramm“, das ursprünglich dafür kreiert wurde, vorübergehende berufliche Engpässe zu überbrücken, ist nun schon seit Jahrzehnten etabliert. Allerdings hat das Programm, mit dem Migranten auf Zeit ins Land geholt werden, erst kürzlich eine dramatische Ausweitung erlebt. 2009 kamen 250 000 temporäre Migranten ins Land – mehr als doppelt so viele wie zu Beginn des Millenniums.¹⁰ 2011 kamen 156 000 Wirtschaftsmigranten als dauerhafte Einwohner nach Kanada, 191 000 Menschen wurden mit einer vorläufigen Arbeitserlaubnis als Arbeitnehmer von der Bundesregierung angenommen. Viele dieser Genehmigungen verlängern sich nach einem Jahr, sodass es Ende Dezember 2011 300 111 temporäre ausländische Arbeitskräfte in Kanada gab, die größte bisher erfasste Zahl.

Die zweite große Gruppe der temporären Einwohner sind internationale Studenten. Ihre Anzahl hat in Kanada innerhalb von zehn Jahren um 51 Prozent zugenommen, von 97 336 im Jahre 1999 auf 196 227 im Jahr 2009. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für die internationalen Studierenden sowohl während ihres

⁹ Die neuesten Zahlen sind in dem letzten Bevölkerungsbericht von Statistics Canada ersichtlich; vgl. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-310-x/98-310-x2011001-eng.cfm.

¹⁰ Zum ersten Mal in Kanadas moderner Immigrationsgeschichte übertraf die Anzahl der temporären ausländischen Arbeitskräfte (251 235) die Anzahl der dauerhaft zugelassenen Einwohner im gleichen Jahr (247 243). (Die offiziellen Zahlen wurden von Citizenship and Immigration Canada 2009 veröffentlicht, vgl. www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2009/temporary/02.asp.)

Schaubild 3: Einwanderung temporärer Arbeitskräfte nach Kanada, 1985-2009



Quelle: Citizenship and Immigration Canada (2009)

Studiums als auch nach Studienabschluss erleichtert. Sie haben die Möglichkeit, nach dem Hochschulabschluss für zwei Jahre in Kanada zu arbeiten, sofern sie einen Arbeitsplatz erhalten, der ihrer Qualifikation entspricht. Eine weitere Gruppe umfasst diejenigen Einwanderer, die sich aufgrund von humanitären oder familiären Gründen im Land aufhalten dürfen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Migranten mit einem nicht vertretbaren Härtefall konfrontiert wären, sollten sie Kanada verlassen müssen, um sich für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu bewerben.

Die größte Gruppe derjenigen, die Kanada mit einer begrenzten Aufenthaltsgenehmigung betreten haben, sind Arbeitskräfte, die dafür ausgewählt werden, Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu füllen. Traditionell arbeiteten diese befristeten Arbeitskräfte vor allem im Agrarsektor; inzwischen werden sie jedoch in allen Sektoren der Dienstleistungsbranche und teilweise auch im verarbeitenden Gewerbe eingesetzt. Wer Kanada mit einer befristeten

Arbeitslaubnis betreten möchte, muss ein Jobangebot seitens eines kanadischen Arbeitgebers vorweisen können. Die Arbeitslaubnis ist fest an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden und kann bis zu vier Jahre verlängert werden.

Für die Arbeitgeber ist es sehr attraktiv, befristete Arbeitskräfte einzustellen, da diese viel kostengünstiger sind und schneller entlassen werden können. Beispielsweise haben viele dieser befristeten *Arbeitskräfte* während der jüngsten wirtschaftlichen Rezession ihren Job verloren und mussten das Land verlassen. Kanadische Arbeitgeber sind offiziell dazu berechtigt, befristeten Arbeitskräften weniger Lohn zu zahlen als diese regulär erhalten würden (bis zu 15 Prozent unter dem, was ansonsten vor Ort bezahlt wird). So fallen temporäre Arbeitskräfte regelmäßig der Ausbeutung und Marginalisierung zum Opfer (Stasiulis 2008; Worswick 2010).¹¹

¹¹ Macklin (2003) führt auch aus, dass die Gruppe der befristeten Arbeitskräfte zu einer Art von illegalem Handel beigetragen haben.

Zusätzlich sind befristete Arbeitskräfte häufig minderwertigen Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Berichte von mangelhaften Unterkünften und teilweise gefährlichen Arbeitsbedingungen haben das Bewusstsein in der Öffentlichkeit bezüglich dieser „Zweite-Klasse-Einwanderer“ geweckt (Hennebry 2009). Hinsichtlich ihres Status sehen sich diese Arbeitskräfte weitgehend der Rechtsansprüche und gewerkschaftlich organisierten Vertretung beraubt, welche die örtlichen Arbeitskräfte für gewöhnlich genießen können. Was neu entsteht, ist die Gefahr der Herausbildung einer „Arbeiterschicht zweiter Klasse“, für die ein weniger widerstandsfähiges Regelwerk und weniger Rechtsansprüche gelten. Dies bringt Kanada viel näher an die soziale Realität in den Vereinigten Staaten heran, auch wenn der stark regulierte kanadische Arbeitsmarkt eine viel geringere Anzahl an Einwanderern ohne gültige Aufenthaltserlaubnis aufweist. Durch die Ausweitung der befristeten Programme haben die neuen Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsstrategien eine der wichtigsten Tugenden des kanadischen Migrationssystems untergraben: Formen der rechtlichen Exklusion und der teilweise offiziell sanktionierten Diskriminierung werden schleichend zur gesellschaftlich und politisch akzeptierten Praxis gemacht.

Dezentralisierung: Fluch oder Segen?

Eine weitere grundlegende Entwicklung im Einwanderungs- und Integrationssystem ist die Dezentralisierung der Strategien und der Verwaltungskompetenzen innerhalb des Regierungssystems. Eine Schlüsselkomponente ist hierbei das *Provincial Nominee Program* (PNP). Es wurde zuerst 1998 in Manitoba eingeführt und hat sich seitdem auf alle Provinzen und Territorien (außer Nunavut und Quebec, die ihr eigenes wirtschaftliches Klassenauswahlverfahren haben) ausgebreitet. Im Jahr 2002 waren lediglich 1,5 Prozent aller wirtschaftlich motivierten Migrantinnen *Nominees*, seit 2008

aber ist ihre Zahl sprunghaft auf 15 Prozent angestiegen.

Diese Programme sehen vor, dass die Provinzregierungen ihre eigenen Einwanderungsverfahren durchführen. Innerhalb dieses Systems werden die Migranten nach ihrer Herkunft, ihren Fähigkeiten, ihrer sprachlichen Begabung, Bildung und Berufserfahrung in Kanada untergliedert, um unmittelbar einen wirtschaftlichen Beitrag für die jeweilige Provinz leisten zu können. In den allermeisten Fällen sind diese Individuen zeitlich temporäre Migranten oder frühere internationale Studierende, die sich innerhalb des Landes bewerben. Im Vergleich zu dem wirtschaftlichen Einwanderungsprogramm des Bundes, das einen Schwerpunkt auf das allgemeine Fähigkeitsniveau legt, zielt das PNP vielmehr auf spezifische berufliche Gruppen des Arbeitsmarktes ab.

Das PNP soll die Migrantinnen und Migranten effektiver hinsichtlich des Bedarfs auf den Arbeitsmärkten in den Provinzen auswählen. Sein Schlüssel zum Erfolg ist, den Migranten die kleineren Provinzen und Städte schmackhaft zu machen, denn die überwältigende Mehrheit der Neuankömmlinge hat sich bislang für eine der größeren Städte entschieden (mehr als 70 Prozent aller Neuankömmlinge lassen sich in Montreal, Toronto und Vancouver nieder). In der Tat hat das PNP erreicht, dass sich die Einwanderungsraten in kleineren Städten und Provinzen erhöht haben.

Ein ähnliches Vorgehen in der Umstrukturierung kann hinsichtlich der Integrationsprogramme und des *Diversity Management* festgestellt werden. Hiebert und Sherell (2009) führen in ihrer Studie über die *settlement industry* in British Columbia aus, wie die Aufgabe der Integration von Neuankömmlingen in Kanada einem Prozess der Dezentralisierung ausgesetzt ist. Immer größere Verantwortungsbereiche werden dabei von der föderalen auf die regionale und besonders die lokale Ebene übertra-

gen. Die Autoren interpretieren diese Dezentralisierung und die Überantwortung von Integrationsaufgaben an die Kommunen, die durch den Verweis auf eine effektivere Verwendung öffentlicher Mittel gerechtfertigt wird, als eine Form der neoliberalen Entlastung des Staates. In der Tat kann diese Dezentralisierung auch als ein Versuch verstanden werden, den Nationalstaat aus der Verantwortung für diesen Politikbereich zu entlassen und diese an lokale Agenturen zu übergeben. Daraus resultiert, dass die Gestaltung der Auswahlverfahren für Migranten und Integrationsleistungen zunehmend von Region zu Region und von Kommune zu Kommune variieren. Allerdings sind diese Veränderungen – jedenfalls bislang – auch mit einem Zufluss zusätzlicher öffentlicher Mittel verbunden, mit denen neue multikulturelle Strategien sowie Integrationsprogramme auf lokaler Ebene entwickelt werden können.

Gerechte Eingliederung in den Arbeitsmarkt?

Es ist ein wesentlicher Bestandteil des kanadischen Integrationsmodells, den Einwanderern eine schnelle und gerechte Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Kanada kann anhand einer hervorragenden Archivierung von Daten nachweisen, dass Einwanderer mit Blick auf ihre beruflichen und schulischen Leistungen ähnliche Ergebnisse erbringen wie der Teil der Bevölkerung, der im Land geboren ist. Besonders aus einer Perspektive betrachtet, die mehrere Generationen untersucht, hat es Kanada geschafft, strukturelle Nachteile zu vermeiden, denen vielen Einwanderergemeinden im europäischen Zusammenhang ausgesetzt sind. Die kanadische Gesellschaft zeichnet sich durch eine wesentlich höhere soziale Mobilität im Bildungssystem aus.¹²

Über die letzten zwei Jahrzehnte gab es klare Anzeichen eines wachsenden Gefälles zwischen den jüngsten Kohorten von Einwanderern und der in Kanada geborenen Bevölkerung bezüglich des Abschneidens auf dem Arbeitsmarkt. Der Einkommensunterschied zwischen diesen beiden Gruppen weitet sich aus, und im Gegensatz zu früheren Generationen von Neuankömmlingen sind die Einwanderer heutzutage einem erweiterten und anhaltenden Einkommensgefälle ausgesetzt (Banerjee 2009; Hou und Coulombe 2010). Die Entwicklung der vergangenen 30 Jahre ist bemerkenswert: Die Einkommensunterschiede haben von den 1980er bis zu den frühen 1990er Jahren abgenommen, sich kurzfristig während des Aufschwungs in den späten 90er Jahren verringert, um dann zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder zuzunehmen. Während der Wirtschaftskrise 2008-2009 hat sich insbesondere die wirtschaftliche Position derjenigen Migranten, die in den fünf Jahren davor nach Kanada gekommen waren, im Gegensatz zu der Position der in Kanada Geborenen verschlechtert. Diese Erkenntnisse bestätigen wiederum den lang andauernden Trend der Verringerung der Löhne der gegenwärtigen Einwanderergruppen im Gegensatz zu der im Inland geborenen Bevölkerung: Daten von 2006 zeigen, dass die Neuankömmlinge in den ersten Jahren ihres Aufenthalts zwischen 60 und 70 Prozent des Gehalts eines in Kanada Geborenen verdienen, während dieser Wert in den späten 1970er Jahren noch zwischen 85 und 90 Prozent lag.

Wird der Blick auf die Abläufe bei der Arbeitsmarkteingliederung gerichtet, zeigt sich, dass der kanadische institutionelle Zusammenhang von einem zunehmenden Paradox geprägt wird: Das Einwanderungssystem ist einerseits daraufhin ausgerichtet, die Einwanderer nach ihren Fähigkeiten und ihrem potenziellen Beitrag zur Gesellschaft auszuwählen. Anderer-

¹² Aktuelle Studien haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein relativer Rückzug individueller Gruppen, besonders

unter den „sichtbaren Minderheiten“, stattfindet; vgl. Kazemipur und Halli (2001), Pendakur (2011) und Reitz (2011).

seits existieren bezüglich der Arbeitsmarktintegration erhebliche Barrieren für Migranten, die sich vor allem aus dem komplexen, arbeitsintensiven und kostspieligen Akkreditierungsprozess ergeben. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt oftmals durch berufsspezifische Zugangsbeschränkungen und das Fehlen kanadischer Arbeitserfahrungen verschlossen.¹³ Berufliche Vereinigungen errichten dabei regelmäßig hohe Hürden für den Zugang zu qualifizierten Arbeitsplätzen. Bauder (2003) veranschaulicht, wie subtil die institutionell und kulturell transportierten Mechanismen der Exklusion sind, die Migranten gegenüber den in Kanada Geborenen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen.

Die Armut unter den Einwanderern spiegelt den Erwerbstrend wider. Besonders „sichtbare Minderheiten“ sind von dem abnehmenden Lebensstandard in Kanadas städtischen Zentren betroffen (Picot u.a. 2009). Gerade die Niedrigeinkommen haben sich unter Einwanderern von 1980 bis 2005 dramatisch verbreitet (Picot und Hou 2009). So war die Niedrigeinkommensrate unter den neueren Migranten (diejenigen, die sich fünf Jahre oder kürzer in Kanada aufgehalten haben) im Jahre 1980 1,4-mal so hoch wie die der in Kanada Geborenen, im Jahre 2005 dann allerdings 2,5-mal so hoch.

Einige dieser Schwierigkeiten können normalen Problemen zugerechnet werden, die auftreten, wenn Neuankömmlinge versuchen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren: In der Übergangsphase sind die Einwanderer mit Herausforderungen wie der Nichtanerkennung von Hochschulabschlüssen oder einem Mangel an Arbeitserfahrung, sprachlichen Fähigkeiten, so-

zialen Kompetenzen etc. konfrontiert. Es ist jedoch eine Frage der politischen Debatte, ob dieses Ergebnis prinzipiell mit Formen rassistisch motivierter Diskriminierung in Verbindung gebracht wird. Wenn der kanadischen Gesellschaft per Definition ein multikultureller Charakter zugesprochen wird, dann muss die Existenz von Rassismus und Xenophobie, die auf das starke Gefühl einer dominanten ethnisch-kulturellen Gruppe aufbauen, als marginal oder veraltet gelten. Allerdings gibt es viele empirisch fundierte Nachweise von rassistischen Praktiken in Kanada, die auf den Fortbestand einer exklusiven weißen angelsächsischen kulturellen Elite deuten (Nieguth 1999).

Kritiker des kanadischen Multikulturalismus-Modells argumentieren, dass der vorrangige Fokus auf kulturelle Vielfalt dazu neigt, die (manchmal durchaus rassistischen) diskriminierenden Praktiken zu verschleiern, denen die Einwanderer in ihrem täglichen Leben und in ihren beruflichen Karrieren ausgesetzt sind (Satzewich 1998; vgl. Boyd 2009). Henry und Tator (2006) vertreten die Auffassung, dass trotz der gesellschaftlichen Normen der Toleranz und Vielfalt ein verborgener „demokratischer“ Rassismus die kanadische Gesellschaft quält.¹⁴ Des Weiteren bestünde die Gefahr, dass durch eine Betonung der kulturellen Unterschiede die Politik des Multikulturalismus unbeabsichtigt zu einer „Ghettoisierung“ der ethnisch-kulturellen Minderheiten beitrage. Einige Kommentatoren behaupten sogar, dass eine solche Politik – anstatt sich aktiv für die Gleichheit aller Bürger unabhängig von ihrem Ursprung einzusetzen – die (potenziell diskriminierenden) Grenzen zwischen ethnischen und durch ihre Kultur bestimmten Gruppen verstärken kann (Abu-Laban 1999, Bissoondath 1994).

¹³ Hierbei sollte erwähnt werden, dass das Geschlecht immer noch einer der Faktoren ist, die sich nicht nur auf den Übergang zu einer qualifizierten, sondern auch auf eine langfristige Beschäftigung auswirken (vgl. Fang und McPhail 2008). Ein Bereich, in dem weibliche Migranten vorwiegend konzentriert sind, ist die Dienstleistungsbranche, die sich durch prekäre Arbeitsverhältnisse und Niedriglöhne auszeichnet (Boyd und Pikkov 2008, 37).

¹⁴ Oreopoulous und Dechief (2011) haben erst kürzlich eine Studie in Toronto geleitet, in der exakt gleiche Bewerbungen zu unterschiedlichen Arbeitgebern mit lediglich unterschiedlichen Namen der Bewerber verschickt wurden. Lebensläufe ohne westlichen Namen erhielten viel weniger Einladungen zu Vorstellungsgesprächen als die von Bewerbern mit englischen oder französischen Namen.

Schluss: Kanada zwischen Multikulturalismus und Neoliberalismus

Es gibt gute Gründe dafür, Kanada als Land mit einer besonders fortschrittlichen Einwanderungspolitik und als Vorreiter des Multikulturalismus zu bezeichnen. Mit Blick auf den Modus, mit dem Migranten ausgewählt und sozial integriert werden, hat das Land einen grundlegenden Wandel vollzogen, der es von einer weißen Siedlergesellschaft hin zu einer in ihren politischen und sozialen Grundzügen von Migration geprägten Gesellschaft geführt hat. In dieser Hinsicht hat Kanada die europäische Tradition des Nation-building als Leitprinzip der Einwanderungspolitik hinter sich gelassen. Die Einführung des Punktesystems, mit dem hochqualifizierte Migranten aus der ganzen Welt unabhängig von ihrer Herkunft rekrutiert werden, sowie die Entwicklung des Multikulturalismus in den späten 1960er Jahren haben ein staatlich gestaltetes System geschaffen, das hinsichtlich des Volumens von Einwanderung und des Vermögens, Migranten gleichberechtigt in das Erziehungssystem und den Arbeitsmarkt zu integrieren, außergewöhnlich ist. Die Gründe für den grundlegenden Wandel der 1960er und 1970er Jahre sind nicht grundsätzlich verschieden von der Situation, vor der heute große Teile Europas stehen: die demographische Entwicklung, die den fortgesetzten Zuzug von großen Gruppen von Einwanderern notwendig macht, und die normative Aufgabe, gegen die sozio-ökonomische Marginalisierung von Migranten (oftmals bis in die zweite Generation hinein reproduziert) anzugehen.

Trotz fortgesetzt hoher Einwanderungsraten sind einige der tragenden Säulen und der normativen Prinzipien des kanadischen Multikulturalismus unter erheblichen Druck geraten. Die wichtigste Entwicklung in dieser Hinsicht ist die neoliberale Agenda der vergangenen 20 Jahre, die die Rolle des Staates in der Gestaltung der Wirtschaft und der Beziehungen zwischen

gesellschaftlichen Gruppen massiv verändert hat. Für den Bereich der Migration heißt dies, dass die Verpflichtung des Staates, gleiche Lebenschancen für Einwanderer zu schaffen und diese entsprechend (durch Integrations-, Arbeitsmarkt- und Gleichstellungsprogramme) zu fördern, beträchtlich zurückgeschraubt wurde. Gleichzeitig wurde in diesem politischen Umfeld die multikulturelle Vision der modernen kanadischen Nation hin zu einem utilitaristischen, stärker an wirtschaftliches Nutzendenken geknüpftes Denken verwandelt. Diese neue Wendung der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik wird insbesondere von der aktuellen konservativen Regierung unter Stephen Harper vorangetrieben: In den letzten Jahren wurden Einwanderer zunehmend als Belastung für die kanadische Gesellschaft im Allgemeinen und die kanadischen Steuerzahler im Besonderen dargestellt.¹⁵ So gab es etwa Kampagnen, die Migranten als mögliches Sicherheitsrisiko, Verschwender von Steuergeldern und (vorgeblich) betrügerische Asylbewerber erscheinen lassen. Dieser Wandel im politischen Diskurs wird die öffentlichen Wahrnehmung von Migranten und Minderheiten aller Voraussicht nach nicht unberührt lassen und seine eigenen exkludierenden Effekte hervorbringen.

Der öffentlichen Diskurs hat auch das Umfeld für neue politische Initiativen entscheidend verändert: Die Einwanderungspolitik konzentriert sich zunehmend auf die Migranten, von denen unmittelbarer wirtschaftlicher Nutzen erwartet wird, während diejenigen, die aus humanitären oder familiären Gründen zuzie-

¹⁵ In dieser Hinsicht ist es aufschlussreich, sich eine Serie an Studien anzusehen, die der konservative Think-Tank The Fraser Institute (www.fraserinstitute.org) angefertigt hat: Das durchgängige Thema dieser Studien ist die Tragfähigkeit der kanadischen Einwanderungspolitik im Lichte steigender Kosten und sinkender Nutzen, die vorgeblich mit Migration verbunden seien.

hen wollen, in wachsendem Maße Hindernisse in den Weg gelegt werden. Der massive Ausbau des „Gastarbeiterprogramms“ als Möglichkeit des einfachen Zugriffs auf verfügbares Arbeitskräftepotenzial folgt dieser Logik. Auch wird eine der zentralen Errungenschaften der kanadischen Einwanderergesellschaft, Neuankömmlingen schnellen Zugang zum Staatsbürgerschaftsrecht und eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten, zunehmend in Frage gestellt. Aus historischer Perspektive legt dies den Schluss nahe, dass die Tradition der weißen Siedlergesellschaft im Kanada der Gegenwart eben doch noch nicht überwunden ist.

Oftmals erweist sich das multikulturelle Ideal als weit entfernt von der gesellschaftlichen Realität. Insbesondere jüngste Einwanderergruppen und bestimmte Minderheiten sehen sich mit beträchtlichen Schwierigkeiten konfron-

tiert, gleichberechtigt an den Möglichkeiten des Bildungs- und Arbeitsmarktes teilzuhaben. Die kanadische Gesellschaft ist also keineswegs gefeit vor Formen der rassistischen Exklusion. Ebenso sieht sich das Konzept des Multikulturalismus durch den aktuellen gesellschaftlichen Wandel in Zweifel gezogen: Ironischerweise wurde dieses Konzept von einer Gesellschaft entwickelt und implementiert, die auf einen geteilten Begriff einer dominanten Kultur aufbaut. Allerdings wird dieser gemeinsame Bezugspunkt für die Förderung von Integration durch den von Einwanderung vorangetriebenen demographischen Wandel zusehends unterlaufen. Wird die schrittweise Fragmentierung der kanadischen Gesellschaft in ethnisch-kulturelle Gruppen die Entwicklung hin zu einer fairen und einschließenden Gesellschaft fördern oder untergraben? In vielfacher Hinsicht ist der kanadische Multikulturalismus ein Projekt, dessen Geschichte und Zukunft noch geschrieben wird.

Zitierte Literatur

- Abu-Laban, Y. and C. Gabriel (2002). *Selling Diversity. Immigration, Multiculturalism, Employment Equity, and Globalization*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- Arat-Koc, S. (1999). Neo-Liberalism, State Restructuring, and Immigration: Changes in Canadian Policies in the 1990s. *Journal of Canadian Studies* 34 (2): 31-56.
- Aydemir, A. and G. Borjas (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): 663-708.
- Aydemir, A. and M. Skuterud (2005). Explaining the Deteriorating Entry Earnings of Canada's Immigrant Cohorts: 1966-2000. *Canadian Journal of Economics* 38 (2): 641-71.
- Badgley, K. (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): 130-44.
- Banting, K. (1999). Social Citizenship and the Multicultural Welfare State. In: A.C. Cairns, ed., *Citizenship, Diversity and Pluralism*, 108-136. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Basran, G., and Zong, L. (1998). Devaluation of foreign credentials as perceived by visible minority professional immigrants. *Canadian Ethnic Studies*, 30 (3), 6-18.
- Bauder, Harald. 2003. "Brain Abuse," or the Devaluation of Immigrant Labour in Canada. *Antipode* 35 (4): 699-717.
- Belanger, A. (2005). Population projections of visible minority groups, Canada, provinces and regions, 2001-2017. Ottawa: Statistics Canada.
- Bissoondath, N. (1994). *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin.
- Bloemraad, I. (2002). The North American Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in the United States and Canada. *International Migration Review* 36 (1): 193-228.
- Bloemraad, I. (2006). *Becoming a Citizen in the United States and Canada: Structured Mobilization and*

- Immigrant Political Incorporation. *Social Forces* 85 (2): 667-95.
- Bradford, N. (2004). Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm. *Policy Options*. February, 39-45.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Boyd, M. (2008). Variations of Socioeconomic Outcomes of Second Generation Young Adults. *Canadian Diversity* 6 (2): 20-24.
- Boyd, M. (2009). Social Origins and the Educational and Occupational Achievements of the 1.5 and Second Generations. *Canadian Review of Sociology* 46 (4): 339-369.
- Boyd, M. and D. Pikkov (2008). Finding a Place in Stratified Structures. Migrant Women in North America. In: N. Piper, ed., *New Perspectives on Gender and Migration. Livelihood, Rights and Entitlements*, 19-58. London: Routledge.
- Canadian Heritage. 2001. Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 1999-2000. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.
- Citizenship and Immigration Canada (CIC). (2000). Trends in International Labour Flows. Ottawa: CIC.
- Day, R. (2000). *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dolin, B.R. and M. Young (2004). Canada's Immigration Program [Background Paper]. Rev. ed. Ottawa: Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.
- Falge, C., Ruzza, C. and Schmidtke, O. (2012). *Giving New Subjects a Voice. Political and Institutional Responses to Cultural Diversity in the Health Care System*. Alderhot: Ashgate.
- Fang, T. and F. McPhail (2008). Transitions from Temporary to Permanent Work in Canada: Who makes the Transition and Why? *Social Indicators Research* 88 (1): 51-74.
- Gera, S. and T. Songsakul (2007). Benchmarking Canada's Performance in the Global Competition for Mobile Talent. *Canadian Public Policy* 33 (1): 63-84.
- Gerber, L. (2004). The Visible Minority, Immigrant, and Bilingual Composition of Ridings and Party Support in the Canadian Federal Election of 2004. *Canadian Ethnic Studies* 38 (1): 65-82.
- Green, A. and D. Green (2004). The goals of Canada's immigration policy: a historical perspective. *Canadian Journal of Urban Research* 13 (1): 102-39.
- Harles, J.C. (1997). Integration before Assimilation: Immigration, Multiculturalism and the Canadian Polity. *Canadian Journal of Political Science* 30: 711-36.
- Hennebry, J. (2009). Mobile Vulnerabilities, Transnational Risks: Temporary Agricultural Migrants in Ontario. *International Settlement Canada* 22: 10-15.
- Henry, F. and C. Tator (2002). *Discourses of Domination: Racial Bias in the Canadian English-Language Press*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hiebert, D. and K. Sherrell (2009). The integration and inclusion of newcomers in British Columbia. Metropolis BC Working Paper No. 2009-11.
- Hier, Sean P., and S. Bolaria, eds. (2007). *Race and Racism in the 21st-Century Canada: Continuity, Complexity and Change*. Peterborough: Broadview Press.
- Inglis, C. (1996). Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity. Paris: UNESCO MOST Policy Papers No. 4.
- Javdani, M., Jacks, D. and K. Pendakur (2012). Immigrants and the Canadian Economy. Metropolis BC Working Paper Series, No. 12-09.
- Jenson, J. and S. Phillips (1996). Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada. *International Journal of Canadian Studies* 14: 111-35.
- Kazempur, A. and S. Halli (2001). The changing colour of poverty. *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 38 (2): 217-238.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Ley, D. (2003). Seeking Homo Economicus: The Canadian State and the Strange Story of the Business Immigration Program. *Annals of the Association of American Geographers* 93: 426-441.
- Ley, D. (2005). Post-Multiculturalism? Metropolis BC working paper, 5-18.
- Li, P. (2003). The multiculturalism debate. In: P.Li (ed.), *Race and Ethnic Relations in Canada*, 148-77. Don Mills, ON: Oxford University Press.
- Macklin, A. (2003). Dancing Across Borders: Exotic Dancers, Trafficking, and Canadian Immigration Policy. *International Migration Review* 37: 464-500.
- Magsino, R., Long, J. and R. Théberge (2000). Canadian Pluralism, the Charter, and Citizenship Education. *Canadian Ethnic Studies* 32 (1): 89-110.
- Nieguth, T. (1999). Privilege or Recognition: The Myth of State Neutrality. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2 (2): 112-31.
- Nohl, A., Schittenhelm, K., Schmidtke, O., and Weiss, A. (2012). *Cultural Capital in Migration. The Labour Market Integration of Highly Skilled Migrants*. University of Toronto Press, in press.
- Oreopoulos, P. and D. Dechief (2011). Why do Some Employers Prefer to Interview Matthew, but not Samir? Metropolis BC Working Paper No. 11-23.
- Pendakur, R. and K. Pendakur (2011). Colour By Numbers: Minority Earnings in Canada 1996-2006. Metropolis Working Paper No. 11-5.
- Picot, G., F. Hou, and S. Coulombe (2009). Poverty Dynamics among Recent Immigrants to Canada. *International Migration Review* 42 (2): 393-424.
- Picot, G., and F. Hou. 2009. Immigrant Characteristics, the IT Bust and Their Effect on Entry Earnings of Immigrants. Analytical Studies Branch Research Paper 315. Ottawa: Statistics Canada.

- Reitz, J. (2004). Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy. In: W. Cornelius, T. Tsuda, P. Martin, and J. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration*, 97-133. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Reitz, J. (2007). Immigrant Employment Success in Canada, Part II, Understanding the Decline. *Journal of International Migration and Integration* 8 (1): 37-62.
- Reitz, J. and R. Banerjee (2007). Racial Inequality, Social Cohesion and Policy Issues in Canada. In: K. Banting, T.J. Courchene and F. Leslie Seidle (eds.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Satzewich, V. (1998, ed.). *Racism and Inequality in Canada*. Toronto: Thompson.
- Schmidtke, O. (2008). Kanadischer Interkulturalismus. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8: 20-25.
- Schmidtke, O. (2010). Einwanderer als Ware. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10: 51-57.
- Schmidtke, O. (2012). Commodifying migration: excluding migrants in Europe's emerging social model. *The British Journal of Sociology* 2012, Vol. 63, 31-38.
- Soroka, S. and S. Robertson (2010). A literature review of Public Opinion Research on Canadian attitudes towards multiculturalism and immigration, 2006-2009. Citizenship and Immigration Canada.
- Stasiulis, D. (2008) Revisiting the Permanent-Temporary Labour Migration Dichotomy. In: C. Gabriel and H. Pellerin, eds., *Governing International Labour Migration, Current Issues, Challenges and Dilemmas*. Oxon, Canada: Routledge/Ripe Studies in Global Political Economy.
- Stasiulis, D. and R. Jhappan (1995). The Fractious Politics of a Settler-Society: Canada. In: D. Stasiulis and N. Yuval-Davis, eds., *Unsettling Settler Societies: Articulations of Gender, Race, Ethnicity and Class*, 106-116. London: Sage.
- Sweetman, A., and C. Warman. (2010). Canada's Temporary Foreign Workers Programs. *Canadian Issues/Thèmes Canadiens* Spring: 19-24.
- Triadafilopoulos, T. (2012). *Becoming Multicultural. Immigration and the Politics of Membership in Canada and Germany*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Whitaker, R. (1987). *Double Standard: The Secret History of Immigration*. Toronto: Lester and Orpen Dennys.
- Whitaker, R. (1991). *Canadian Immigration Policy*. Ottawa: Canadian Historical Association.
- Worswick, C. (2010). *Canadian Issues* (Thematic focus: Temporary Workers). Metropolis.

Weitere Texte zum Thema

Displaced, Unequal, and Criminalized Fighting for the Rights of Migrants in the United States

Von David Bacon, November 2011.

Alabama's Shame HB 56 and the War on Immigrants

Von Mary Bauer, February 2012.

WELTWEITES NETZWERK DER RLS - AUSLANDSBÜROS



NORDAMERIKA & VEREINTE NATIONEN

New York/USA
Leitung: Dr. Stefanie Ehmsen und
Dr. Albert Scharenberg
Website: www.rosalux-nyc.org

MEXIKO, ZENTRALAMERIKA UND KUBA

Mexiko-Stadt/Mexiko
Leitung: Torge Löding
Website: www.rosalux.org.mx

ANDENLÄNDER

Quito/Ecuador
Leitung: Dr. Miriam Lang
Website: www.rosalux.org.ec

SÜDAMERIKA

São Paulo/Brasilien
Leitung: Kathrin Bühl
Website: www.rls.org.br

PALÄSTINA

Ramallah
Leitung: Peter Schäfer
Website: www.rosaluxemburg.ps

ISRAEL

Tel Aviv
Leitung: Dr. Angelika Timm
Website: www.rosalux.co.il

HAUPTSITZ

Berlin/Deutschland
Vorsitzender: Dr. Dagmar Enkelmann
Geschäftsführer: Dr. Florian Weis
Website: www.rosalux.de

EUROPÄISCHE UNION

Brüssel/Belgien
Leitung: Dr. Klaus Sühl
Website: www.rosalux-europa.info

OSTMITTELEUROPA

Warschau/Polen
Leitung: Dr. Joanna Gwiazdecka
Website: www.rls.pl

SÜDOSTEUROPA

Belgrad/Serbien
Leitung: Dr. Boris Kanzleiter
Website: www.rosalux.rs

TÜRKEI

Istanbul
Leitung: Kadriye Karci
E-Mail: karci@rosalux.de

RUSSLAND, ZENTRALASIEN & KAUKASUS

Moskau/Russland
Leitung: Tiina Fahrni
Website: www.rosalux.ru

OSTASIEN

Peking/China
Leitung: Dr. Lutz Pohle
E-Mail: pohle@rosalux.cn

SÜDOSTASIEN

Hanoi/Vietnam
Leitung: Nadja Charaby
Website: www.rosalux.vn

SÜDASIEN

Neu-Delhi/Indien
Leitung: Dr. Carsten Krinn
E-Mail: krinn@rosalux.de

WESTAFRIKA

Dakar/Senegal
Leitung: Dr. Claus-Dieter König
Website: www.rosalux.sn

OSTAFRIKA

Daressalam/Tansania
Leitung: Siegfried Schröder
E-Mail: schroeder@rosalux.de

SÜDLICHES AFRIKA

Johannesburg/Südafrika
Leitung: Dr. Armin Osmanovic
Website: www.rosalux.co.za



Website: www.rosalux-nyc.org

Facebook: [rosaluxnyc](https://www.facebook.com/rosaluxnyc)

Twitter: [@rosaluxnyc](https://twitter.com/rosaluxnyc)