

# Nach Punkten vorn

Was Deutschland von der  
Zuwanderungs- und Integrationspolitik  
Kanadas lernen kann



Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten.

Das Berlin-Institut erstellt Studien, Diskussions- und Hintergrundpapiere, bereitet wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf und betreibt ein Online-Handbuch zum Thema Bevölkerung.

Weitere Informationen, wie auch die Möglichkeit, den kostenlosen regelmäßigen Online-Newsletter „Demos“ zu abonnieren, finden Sie unter [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org).

## Unterstützen Sie die unabhängige Arbeit des Berlin-Instituts

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung. Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen ermöglichen die erfolgreiche Arbeit des Instituts. Das Berlin-Institut ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Zustiftungen sind steuerlich absetzbar.

Im Förderkreis des Berlin-Instituts kommen interessierte und engagierte Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen zusammen, die bereit sind, das Berlin-Institut ideell und finanziell zu unterstützen. Informationen zum Förderkreis finden Sie unter <http://www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html>.

Bankverbindung:

Bankhaus Hallbaum  
BLZ 250 601 80  
Konto 20 28 64 07

IBAN DE50 2506 0180 0020 2864 07  
BIC/SWIFT HALLDE2H

Kontakt:

**Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung**

Schillerstraße 59

10627 Berlin

Telefon 030 22324845

Telefax 030 22324846

E-Mail: [info@berlin-institut.org](mailto:info@berlin-institut.org)

# Nach Punkten vorn

Was Deutschland von der  
Zuwanderungs- und Integrationspolitik  
Kanadas lernen kann

## Impressum

Originalausgabe  
November 2012

© Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Sämtliche, auch auszugsweise Verwertung bleibt vorbehalten.

Herausgegeben vom  
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung  
Schillerstraße 59  
10627 Berlin  
Telefon: (030) 22 32 48 45  
Telefax: (030) 22 32 48 46  
E-Mail: [info@berlin-institut.org](mailto:info@berlin-institut.org)  
[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

Das Berlin-Institut finden sie auch bei Facebook und Twitter (@berlin\_institut).

Autoren: Stephan Sievert, Manuel Slupina, Reiner Klingholz

Lektorat: Tanja Kiziak

Gestaltung: Jörg Scholz, Köln ([www.traktorimnetz](http://www.traktorimnetz))

Druck: Gebrüder Kopp GmbH & Co. KG, Köln

Das Berlin-Institut dankt der Robert Bosch Stiftung für die Unterstützung dieses Forschungsprojektes.

ISBN: 978-3-9814679-5-6

## Die Autoren

Stephan Sievert, 1982, Masterstudium an der Universität Maastricht in International Economic Studies mit dem Schwerpunkt Social Economics. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Manuel Slupina, 1979, Studium zur Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln mit dem Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialgeographie. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Dr. Reiner Klingholz, 1953, Promotion im Fachbereich Chemie an der Universität Hamburg, Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

# INHALT

VORWORT: ZWEI LÄNDER – ZWEI GRUNDVERSCHIEDENE VORSTELLUNGEN VON ZUWANDERUNG .....	4
DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE .....	6
1. WER MACHT EIGENTLICH KÜNFTIG DIE ARBEIT? .....	8
2. KANADA – EIN KLASSISCHES EINWANDERUNGSLAND .....	15
3. DEUTSCHLAND – EINWANDERUNGSLAND WIDER WILLEN.....	20
4. DIE ZUWANDERERBEVÖLKERUNG IN DEUTSCHLAND UND KANADA .....	27
5. DAS KANADISCHE SYSTEM IN DER PRAXIS.....	34
5.1 DIE AUSWAHL DER ZUWANDERER.....	35
5.2 DIE INTEGRATION DER NEUANKÖMMLINGE.....	47
5.3 DIE INTEGRATION DER ZWEITEN GENERATION.....	58
6. WAS TUN?.....	66
QUELLEN.....	70

# ZWEI LÄNDER – ZWEI GRUNDVERSCHIEDENE VORSTELLUNGEN VON ZUWANDERUNG

Gemessen an der Zahl der im Land lebenden Zuwanderer gehören Deutschland und Kanada zu den zehn größten Einwanderungsländern der Welt. Mit rund 11 Millionen selbst Zugewanderten rangiert Deutschland im globalen Vergleich auf Platz 3 hinter den USA und Russland, während Kanada mit über 7 Millionen Zugewanderten auf Rang 5 kommt. Da in Kanada aber weniger als halb so viele Menschen leben wie in Deutschland, liegt der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung dort mit 21 Prozent deutlich höher als hierzulande mit 13 Prozent.<sup>1</sup> Diese hohen Zuwanderungszahlen haben Kanada und Deutschland allerdings auf sehr verschiedene Art und Weise erreicht, und noch heute unterscheidet sich die Zuwanderungspolitik der beiden Länder deutlich.

Als traditionelles Einwanderungsland ist die Geschichte Kanadas unmittelbar mit der Besiedlung vormals leerer Landstriche durch europäische Siedler verwoben. Ob in der Landwirtschaft vor dem Zweiten Weltkrieg oder in der Industrie danach – Zuwanderer

sollten dauerhaft bleiben und beim langfristigen Aufbau der Wirtschaftskraft mithelfen. In Deutschland dagegen sahen Politik und Öffentlichkeit die Gastarbeiter der 1950er, -60er und -70er Jahre überwiegend als vorübergehende Arbeitskräfte an.

## Zuwanderungsmagnete

Sowohl Deutschland als auch Kanada zählen zu zehn größten Zuwanderungsländern weltweit. Relativ zur Gesamtbevölkerung liegt die Zahl der Zuwanderer in Kanada jedoch deutlich höher als hierzulande.



Diese unterschiedlichen Auffassungen wirken bis in die Gegenwart hinein. So zitieren Kanadier, wenn sie über die jährlichen Wanderungsbewegungen sprechen, meist die Zahl der vergebenen permanenten Aufenthaltsgenehmigungen. Unter Zuwanderung verstehen sie, dass eine Person nicht nur ihren Wohnort ins Land verlegt, sondern vielmehr dass sie die Absicht hat, „ein“-zuwandern, also dauerhaft zu bleiben. In Deutschland hingegen gilt die jährliche Differenz aus Zu- und Fortzügen (der Wanderungssaldo) als wichtigste Messgröße für Migration.

## Neue Bürger braucht das Land

Auch die Einbürgerungspolitik spiegelt diese Unterschiede wider. So können Zuwanderer in Kanada bereits nach drei Jahren Staatsbürger werden, während Deutschland einen Mindestaufenthalt von sieben Jahren verlangt. Und trotz der Liberalisierungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 2000 ist in Deutschland noch immer der Gedanke verbreitet, dass die Nationalität über das Blut, nicht über den Geburtsort vergeben wird. So werden in Kanada geborene Kinder automatisch kanadische Staatsbürger, selbst wenn ihre Eltern beide Ausländer sind. In Deutschland ist dies nur möglich, wenn mindestens ein Elternteil bereits seit acht Jahren im Land lebt und im Besitz einer Niederlassungserlaubnis ist.<sup>2</sup>

Historische Unterschiede dürfen allerdings nicht den Blick darauf versperrern, dass Änderungen des eingeschlagenen Weges jederzeit möglich sind. Am besten verdeutlicht dies der Wandel in der kanadischen Zuwanderungspolitik Mitte der 1960er Jahre, die sich damals von der Idee verabschiedete, Neubürger seien vorwiegend aus hellhäutigen europäischen Ländern zu gewinnen. Seither lautet die Nachricht der kanadischen Politik an Menschen aus anderen Nationen: „Es zählt nicht, wo du herkommst, sondern wo du hin willst.“ Diesen Wandel verfestigte die Regierung Trudeau im Jahr 1971 mit ihrem multikulturellen Ansatz, der die Verschiedenheit nicht nur akzeptierte, sondern auch zur Grundlage der Politik machte: Die Zuwanderer sollten volle Mitglieder der Gesellschaft, also „echte Kanadier“ mit Pass und allen Rechten und Pflichten werden, ohne dass sie dafür die Identität ihrer Herkunft aufgeben mussten.

Auch in Deutschland hat sich der Fokus in der Zuwanderungspolitik in den letzten Jahren gewandelt. Die Bundesregierung versucht vermehrt, die Zuwanderung unter wirtschaftlichen und demografischen Gesichtspunkten zu steuern und Hochqualifizierte anzuziehen. Doch noch immer sind die Regelungen zum Zuzug von Arbeitskräften äußerst unübersichtlich und teilweise sehr restriktiv. Obwohl die berüchtigte Anwerbestoppausnahmereverordnung inzwischen endgültig abgeschafft ist, wurden neue Zuwanderungskanäle wie etwa die Blaue Karte EU nur zögerlich geöffnet.

Anders als in Deutschland ist das Thema Zuwanderung in Kanada nicht ideologisch oder parteipolitisch aufgeladen und eignet sich somit nicht als Instrument, um vor Wahlen auf Stimmenfang zu gehen. Es besteht ein Konsens darüber, dass eine jährliche Zuwanderung von etwa einem Prozent der Bevölkerung gewünscht ist. Das Zuwanderungsmodell ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, langfristig das Humankapital des

Landes zu steigern. So zielt die Politik darauf ab, vorwiegend solche Migranten ins Land zu holen, denen die Integration in die Gesellschaft aufgrund ihrer Qualifikationen und Kenntnisse auf lange Sicht am leichtesten fallen wird. Kurzfristige Kosten sollen so weit wie möglich vermieden werden, indem Zuwanderer nachweisen müssen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, um für einen gewissen Zeitraum den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie ohne staatliche Unterstützung sichern zu können.

Sowohl in Deutschland als auch in Kanada hat die Zahl der Gesetze, Verordnungen und Erlasse zu migrationspolitischen Themen in den letzten Jahren drastisch zugenommen. Dies verdeutlicht die wachsende Bedeutung von Zuwanderung für diese und andere entwickelte Länder, aber auch die Tatsache, dass sich Herausforderungen an die Politik schnell ändern und ein hohes Maß an Flexibilität gefragt ist. Gerade weil Kanada so häufig die Ausgestaltung seiner Politik verändert hat, ohne dabei das generelle Paradigma von hoher Zuwanderung und Multikulturalismus aufzugeben, eignet es sich hervorragend als Lehrbeispiel. Das flexible und permanent lernende kanadische Modell zeigt, wie Fehler beim Aufbau einer gesteuerten Zuwanderungspolitik vermieden beziehungsweise abgestellt und Hindernisse überwunden werden können. Und wie Zuwanderung zu einem größtmöglichen Nutzen für beide Parteien werden kann.

Berlin und Stuttgart, im November 2012

Reiner Klingholz  
Direktor  
Berlin-Institut für Bevölkerung  
und Entwicklung

Olaf Hahn  
Bereichsdirektor Bildung, Gesellschaft  
und Kultur  
Robert Bosch Stiftung

# DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

## Warum wir Zuwanderung brauchen

- Seit Jahrzehnten niedrige Geburtenraten und ein immer längeres Leben bewirken, dass die deutsche Gesellschaft schrumpft und altert. Selbst wenn unterm Strich jährlich 100.000 Zuwanderer kämen, würde die Bevölkerungszahl bis 2050 um etwa zwölf Millionen Menschen sinken. Ließen sich 200.000 Menschen pro Jahr gewinnen, läge der Rückgang immer noch bei achteinhalb Millionen.
- Weil in den kommenden zwei Jahrzehnten die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-boomer das Rentenalter erreichen, wird die nach heutiger Vorstellung erwerbsfähige Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren bis 2050 um bis zu 15 Millionen Menschen kleiner. Vor allem Nachwuchskräfte und junge Menschen im Ausbildungsalter werden rar.
- Selbst wenn es gelänge, deutlich mehr Frauen oder ältere Personen in Lohn und Brot zu bringen, gering Qualifizierte mit besserer Bildung zu versorgen und dadurch die Arbeitslosigkeit weiter abzusenken, kann dies den Rückgang der Erwerbstätigenzahl nur geringfügig abfedern.

## Weshalb Deutschland mehr aus Nicht-EU-Staaten anwerben muss

- Die in Deutschland notwendigen Fachkräfte können langfristig weder aus dem eigenen Land noch aus anderen EU-Staaten rekrutiert werden. Denn viele EU-Länder bekommen es bald schon ebenfalls mit dem demografischen Wandel zu tun, wodurch die Zahl der jungen, potenziellen Auswanderer deutlich zurückgehen wird. Zudem werden EU-Zuwanderer nur vergleichsweise selten dauerhafte Mitbürger. Die meisten kehren nach einiger Zeit in ihre Heimatländer zurück.
- Der Strukturwandel hin zu einer Wissensökonomie führt zu einem erhöhten Bedarf an Hochqualifizierten. Bislang gelingt es Deutschland im Vergleich zu anderen Zuwanderungsländern kaum, kluge Köpfe ins Land zu holen.

## Warum das Zuwanderungsmodell Kanada als Vorbild dienen kann

- Kanada verfügt durch seine lange Geschichte als Einwanderungsland sowohl in der Zuwanderungs- als auch in der Integrationspolitik über einen riesigen Erfahrungsschatz. Es gewinnt durch Zuwanderung jedes Jahr knapp ein Prozent seiner Bevölkerung hinzu – einen Großteil davon als Arbeitsmigranten. Kanada hat seine Politik immer wieder neu auf die sich verändernden wirtschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtet und gilt heute als führender Vertreter der humankapitalorientierten Zuwanderungssteuerung. Diese folgt dem Ziel, Zuwanderer so auszuwählen, dass sie langfristig den größten ökonomischen Nutzen für das Land bieten.

- Die kanadische Anwerbep Praxis hat zur Folge, dass die Zuwanderer im Mittel höhere Bildungsabschlüsse haben als die einheimische Bevölkerung. Zwar hat sich auch in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit der Anteil der Zuwanderer mit Hochschulabschluss erhöht. Im Gegensatz zu Kanada haben in Deutschland jedoch überproportional viele Zuwanderer keinen Berufsabschluss.
- Zwar tun sich Zuwanderer auch in Kanada auf dem Arbeitsmarkt schwerer als Einheimische, doch fallen die Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit hier deutlich geringer aus als in Deutschland.
- Kinder in Kanada schaffen häufiger den Bildungsaufstieg als ihre Altersgenossen in Deutschland. Da gerade Zuwandererkinder oft ihre Eltern übertreffen, weiten sich die Unterschiede beim Integrationserfolg zwischen Kanada und Deutschland in der zweiten Generation sogar noch aus.

## Welche Instrumente sich in Kanada beim Anwerben von Arbeitskräften bewährt haben

- Mit einem Punktesystem holt Kanada Hochqualifizierte ins Land, ohne dass diese bei ihrer Einreise über ein bestehendes Jobangebot verfügen. Die Zuwanderer werden vorwiegend nach ihren Fähigkeiten und Kenntnissen sowie ihrem Alter ausgewählt. Besonders die Sprachkenntnisse haben einen signifikanten Einfluss auf den Integrationserfolg. Als eher kontraproduktiv hat sich die

Auswahl bestimmter Berufsgruppen erwiesen. Trotzdem wurde dem Punktesystem erst jüngst eine Liste mit sogenannten Mangelberufen vorgeschaltet, da die kanadische Regierung die hohe Zahl an Bewerbungen nicht mehr handhaben konnte.

- Weil Kanada neben Akademikern auch Arbeitskräfte mit geringeren Qualifikationen benötigt, die vom Punktesystem nicht erreicht werden können, etwa Pflegekräfte oder Handwerker, stellt das Land weitere Zuwanderungskanäle zur Verfügung. Sie gewähren Zuwanderern mit bestehendem Jobangebot zunächst einen zeitlich befristeten Aufenthalt. Die Tür zum Daueraufenthalt steht später jedoch nur für einige von ihnen offen.

- Seit einigen Jahren können die Provinzen mit ihren speziellen Bedürfnissen an Arbeitskräften einen Teil ihrer Einwanderer unabhängig von der Regierung in Ottawa auswählen. Hierdurch ist es Kanada gelungen, die Zuwanderer gleichmäßiger über das riesige Territorium zu verteilen.

### Wie Kanada erfolgreich integriert

- Da viele Zuwanderer ohne konkretes Jobangebot nach Kanada kommen, unternimmt der Staat große Bemühungen, ihnen den Weg in die Erwerbstätigkeit zu ebnen. Mit Vorbereitungskursen auf das Leben in Kanada beginnen diese Anstrengungen bereits im Heimatland der Zuwanderer. Zu den Maßnahmen zählen auch sogenannte Bridging Programs,

die theoretische und praktische Kenntnislücken von Zuwanderern zu schließen versuchen. Häufig werden Arbeitgeber in den Integrationsprozess der Neuankömmlinge mit einbezogen – etwa indem sie ihre Angestellten für Mentorenprogramme abstellen.

- Kinder von Zuwanderern profitieren in Kanada vom durchschnittlich hohen Bildungsniveau ihrer Eltern. Sie treffen aber auch auf ein generell durchlässiges Schulsystem, mit welchem Kanada versucht, benachteiligte Schüler(-gruppen) individuell zu fördern. Zuwandererkinder genießen häufig zusätzlichen Sprachunterricht, um bestehende Defizite auszugleichen.

### Was Deutschland tun sollte

- Deutschland muss seine Bemühungen erhöhen, sich nach außen als attraktives Wanderungsziel zu präsentieren. Gleichzeitig müssen Politiker sich auch gegenüber der eigenen Bevölkerung klarer zu Einwanderung bekennen und deren potenziellen Nutzen unterstreichen. Denn gerade die Zuwanderung Hochqualifizierter kann zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

- Deutschland muss Steuerungsinstrumente für eine gezielte Zuwanderung von Fachkräften schaffen. Hierfür bieten sich zwei Säulen an: Erstens ein am Humankapital orientiertes Punktesystem, das die langfristigen, demografisch bedingten Lücken auf dem Arbeitsmarkt schließt und Zuwanderern direkt eine Niederlassungserlaubnis aushändigt. Und zweitens eine arbeitsmarktgesteuerte Säule, die auf kurzfristig auftretende Engpässe

reagieren kann und einen zeitlich zunächst befristeten Aufenthalt gewährt. Dieser sollte jedoch immer die Perspektive bieten, bei erfolgreicher Integration dauerhaft im Land zu bleiben.

- Um Zuwanderer dabei zu unterstützen, möglichst schnell eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung zu finden, müssen staatliche und nicht-staatliche Akteure effektive Starthilfen anbieten. Dies sollte schon im Heimatland mit Informations- und Orientierungskursen beginnen und sich in Deutschland unter anderem mit Qualifizierungs- und Mentorenprogrammen fortsetzen.

- Damit Zuwandererkinder möglichst schnell ihren Sprachrückstand gegenüber einheimischen Kindern aufholen, sollten sie frühzeitig gezielt gefördert werden. Von Anfang an sollten Kita und Schule darauf achten, die Eltern in die Bildungsarbeit mit einzubeziehen. Da eine individuelle Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher zusätzliche Kosten verursacht, sollten besonders betroffene Kitas und Schulen anhand von Sozialdaten identifiziert und entsprechend mit Fachpersonal unterstützt werden. Hiervon würden auch einheimische Kinder aus sozial schwächeren Familien profitieren.

# 1

# WER MACHT EIGENTLICH KÜNFTIG DIE ARBEIT?

Deutschland konnte in den letzten Jahrzehnten ein stetiges, wenngleich abnehmendes Wirtschaftswachstum verzeichnen. Der Wohlstand nahm zu – auch weil die Bevölkerung im Erwerbsalter immer größer wurde und die Unternehmen und Betriebe kontinuierlich auf mehr Arbeitskräfte zurückgreifen konnten. Dieser Trend geht mittlerweile zu Ende, denn es wachsen immer mehr Menschen ins Rentenalter, während immer weniger Junge ins Erwerbsalter aufsteigen (siehe Kasten). Das sich ausdünnende Arbeitskräfteangebot könnte künftig zum beschränkenden Faktor für Wachstum werden, etwa weil jüngere Erwerbsfähige fehlen, um offene Stellen zu besetzen, oder weil aufgrund des Mangels an geeigneten Arbeitskräften Investitionen ausbleiben.

Bisher deutet wenig darauf hin, dass es in Deutschland einen flächendeckenden Arbeitskräftemangel gibt.<sup>3</sup> Erste Engpässe zeichnen sich aber bereits in einigen Berufsgruppen und Regionen ab. So reicht die jährliche Zahl der Absolventen ingenieurwissenschaftlicher Studiengänge aktuell gerade noch aus, um ältere, aus dem Erwerbsleben ausscheidende Ingenieure zu ersetzen. Ein Zusatzbedarf, der aufgrund konjunktureller Entwicklungen oder des Strukturwandels

entsteht, kann nicht mehr abgedeckt werden.<sup>4</sup> Insgesamt dürften nach Berechnungen der Prognos AG im Jahr 2030 über fünf Millionen Arbeitskräfte fehlen – davon alleine 2,2 Millionen Hochschulabsolventen. Der Mangel an hochqualifizierten Erwerbstätigen entsteht auch durch die fortschreitende Entwicklung hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Die Nachfrage nach Erwerbstätigen mit Hochschulbildung dürfte weiterhin überproportional steigen – und das in fast allen Tätigkeitsbereichen.<sup>5</sup>

Derzeit haben vor allem kleinere und mittelständische Unternehmen Schwierigkeiten, geeignete Arbeitskräfte zu finden. Liegen sie zudem in peripheren Regionen, mindert das ihre Attraktivität für wanderungswillige Arbeitskräfte aus anderen Teilen des Landes.<sup>6</sup> Befragungen unter mittelständischen Unternehmen haben ergeben, dass sich schon

heute 73 Prozent von ihnen schwer damit tun, neue und ausreichend qualifizierte Mitarbeiter zu finden. Bei 15 Prozent führte der Mangel an geeigneten Bewerbern bereits zu erheblichen Umsatzeinbußen.<sup>7</sup>

Neben der Frage, ob Unternehmen künftig noch geeignete Arbeitskräfte finden, beeinflusst der demografische Wandel auch maßgeblich die Zukunftsfähigkeit der Sozialsysteme. Denn weniger Erwerbsfähige bedeuten auch weniger potenzielle Beitragszahler. Letztere stehen einer wachsenden Zahl an älteren Menschen gegenüber, die selbst wenig oder gar nichts mehr einzahlen, aber mitversorgt werden sollen. Daraus entsteht ein Anpassungsdruck, der besonders in der gesetzlichen Rentenversicherung drastisch erkennbar wird. Entweder steigen künftig die Beiträge oder der Rentenanspruch muss deutlich abgesenkt werden. Nach der aktuellen Gesetzgebung wird es zu beidem kommen.<sup>8</sup> Umso wichtiger ist es, dass der Kreis der Erwerbstätigen, die die Sozialsysteme mit ihren Beiträgen finanzieren, so groß wie möglich bleibt.

## Abschied vom Bevölkerungswachstum

Im Jahr 2002 lebten mit rund 82,5 Millionen so viele Menschen wie niemals zuvor in Deutschland. Doch mit Ausnahme des Jahres 2011 schrumpft die Bevölkerung seitdem. Vorerst zwar noch moderat – bis Anfang 2012 ging die Bevölkerungszahl auf etwas über 81,8 Millionen zurück –, in den kommenden Jahrzehnten jedoch immer schneller. So dürften bis zur Mitte des Jahrhunderts rund zwölf Millionen Menschen weniger in Deutschland leben als heute.<sup>9</sup>

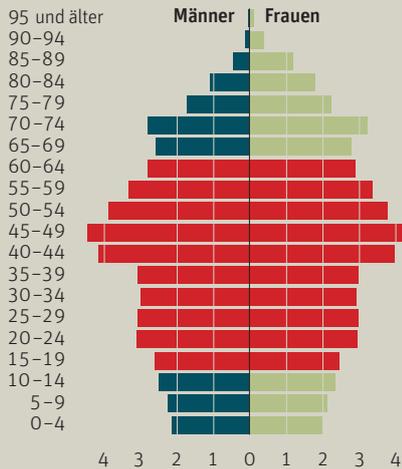
Triebfeder der negativen Bevölkerungsentwicklung sind die stark rückläufigen Geburtenzahlen. Erblickten Mitte der 1960er Jahre in Deutschland jährlich noch über 1,3 Millionen Kinder das Licht der Welt, halbierte sich die Zahl bis 2011 auf knapp über 660.000. Im Jahr 1972 starben erstmals seit Ende des Zweiten Weltkriegs mehr Menschen als geboren wurden. Seitdem herrscht in Deutschland

## Deutschland altert schneller

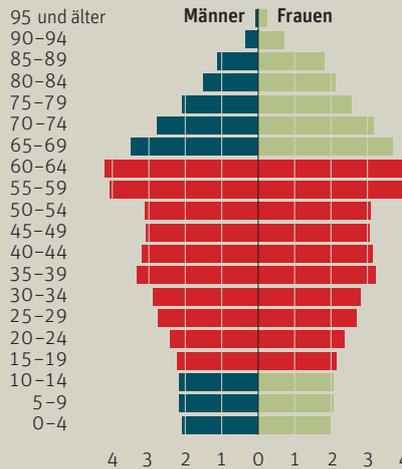
Bis Mitte des Jahrhunderts dürfte Deutschland rund zwölf Millionen Einwohner verlieren – selbst wenn mit einberechnet wird, dass jedes Jahr im Saldo 100.000 Menschen zuwandern. Besonders deutlich werden die Zahl sowie der prozentuale Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter zurückgehen. Zugleich werden mehr Menschen 65 Jahre oder älter sein. Die Relation zwischen den Altersgruppen verändert sich in Folge dessen deutlich. Kommen derzeit auf 100 Erwerbsfähige rund 32 Menschen im heutigen Rentenalter, dürften es im Jahr 2050 mit knapp 60 fast doppelt so viele sein. In Kanada altert die Bevölkerung zwar ebenfalls, der Prozess ist jedoch deutlich weniger weit fortgeschritten als hierzulande (siehe nächste Seite). Dies liegt auch daran, dass die durchschnittliche Kinderzahl je Frau in Kanada mit 1,63 (2010) höher liegt als in Deutschland (1,36 im Jahr 2011).<sup>\*10</sup>

Bevölkerungsstruktur Deutschlands und Kanadas nach Altersgruppen, 2010, 2025 und 2050, in Prozent der Gesamtbevölkerung, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in rot  
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>11</sup>; Statistics Canada<sup>12</sup>)

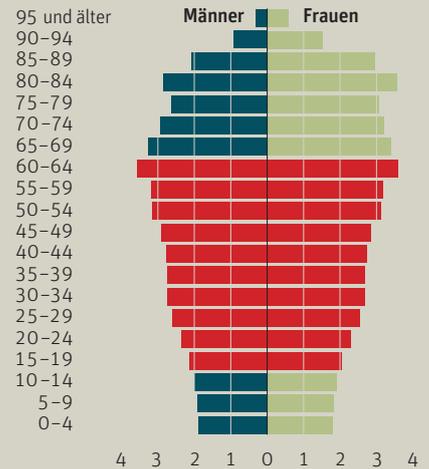
### Deutschland 2010



### Deutschland 2025



### Deutschland 2050



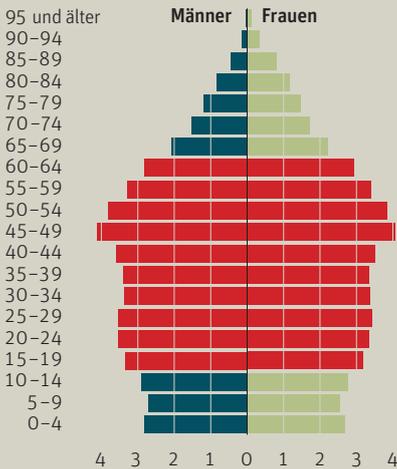
\* Die Gesamfruchtbarkeitsrate wird hier vereinfacht als durchschnittliche Kinderzahl je Frau bezeichnet. Sie ist ein hypothetisches Maß, das anhand von Entwicklungen in einem Kalenderjahr Rückschlüsse auf das Fertilitätsverhalten von Frauenjahrgängen zieht. Ein besseres Maß ist die Kohortenfertilitätsrate, die die tatsächlich erreichte durchschnittliche Kinderzahl von Frauen beschreibt. Allerdings ist sie erst verfügbar, wenn die Frauen ihre Familienplanung beendet haben, also etwa 45 Jahre alt sind.

durchgehend ein Sterbeüberschuss.<sup>13</sup> Dass die Bevölkerung dennoch bis ins Jahr 2002 weiter wuchs, lag einzig und allein an Zuwanderung. Da die Kluft zwischen Geburten und Sterbefällen weiter wächst, werden Zuwanderer in Zukunft den natürlichen Schwund jedoch nicht mehr ausgleichen können.

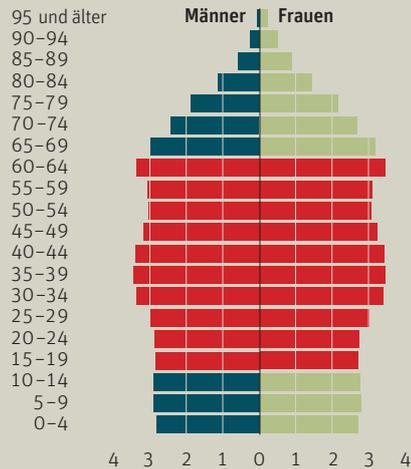
Die Bevölkerung in Deutschland wird aber nicht nur schrumpfen, sie wird auch altern. Die Zahl der über 64-Jährigen wird gegen den allgemeinen Bevölkerungstrend steigen – von 16,9 Millionen im Jahr 2012 auf fast 23 Millionen 2050. Zur Mitte des Jahrhunderts dürfte damit jeder Dritte in Deutschland lebende Mensch dieser Altersgruppe angehören. Jeder Siebte ist dann über 80 Jahre alt. Gleichzeitig wird bis 2050 die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren von knapp 54 auf unter 39 Millionen abnehmen. Mit Beginn des nächsten Jahrzehnts wird dieser massive Rückgang der potenziellen Erwerbsbevölkerung an Fahrt gewinnen. Die ersten

stark besetzten Jahrgänge der Babyboomer erreichen dann das derzeitige gesetzliche Renteneintrittsalter – der Beginn einer beachtlichen Verrentungswelle. Denn die heute zwischen 45 und 55 Jahre alten Erwerbsfähigen machen mit fast 14 Millionen über ein Viertel des aktuellen Arbeitskräftepotenzials aus. Ihren Wegfall werden die stetig kleiner werdenden, nachrückenden Kohorten nicht kompensieren können. Besonders in den Jahren von 2025 bis 2035 wird das Arbeitskräftepotenzial deutlich zurückgehen. Jedes Jahr dürfte die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter dann um mehr als 500.000 Personen abnehmen.<sup>14</sup>

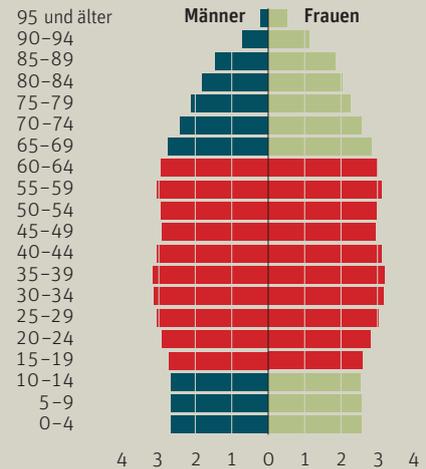
### Kanada 2010



### Kanada 2025



### Kanada 2050



## Stille Reserve und Unterstützung aus dem Ausland

Wie aber können wir dem drohenden Verlust an Arbeitskraft und den damit verbundenen negativen volkswirtschaftlichen Konsequenzen entgegenwirken? Eine Möglichkeit besteht darin, mehr bereits im Land lebende Personen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Von den über 53 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter stehen aktuell etwa zwölf Millionen Menschen dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung.<sup>15</sup> Neben Schülern, Auszubildenden und Studenten sind dies vor allem Frauen und ältere Personen. Gerade die beiden letztgenannten Gruppen stellen für den Arbeitsmarkt eine Art „stille Reserve“ dar, deren Aktivierung das Schrumpfen des Arbeitskräftepotenzials abfedern kann.

Genau dies geschieht seit einigen Jahren: Waren zur Jahrtausendwende gerade einmal 63 Prozent aller Frauen im erwerbsfähigen Alter beschäftigt oder auf der Suche nach Arbeit, kletterte dieser Anteil bis 2011 auf knapp 72 Prozent. Noch deutlicher stieg im gleichen Zeitraum die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen – von knapp 43 auf 64 Prozent.<sup>16</sup> Aktuell sind in Deutschland knapp 42 Millionen Menschen beschäftigt oder auf der Suche nach Arbeit.

Zwar dürfte sich der Trend der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen – die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das höhere gesetzliche Renteneintrittsalter tragen hierzu wesentlich bei. Doch wird dies den beschleunigten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials nicht aufhalten können. Selbst dann nicht, wenn Frauen bis 2050 bei der Erwerbsbeteiligung mit Männern gleichziehen, und 75 Prozent der Personen zwischen 55 und 64 Jahren eine Beschäftigung finden. Der Rückgang der Erwerbspersonen würde dadurch bis 2050 lediglich um knapp 2,2 Millionen Menschen abgemildert. Gegenüber 2011 würde das Arbeitskräfteangebot ohne Zuwanderung trotzdem um mehr als 13 Millionen Menschen abnehmen.\*

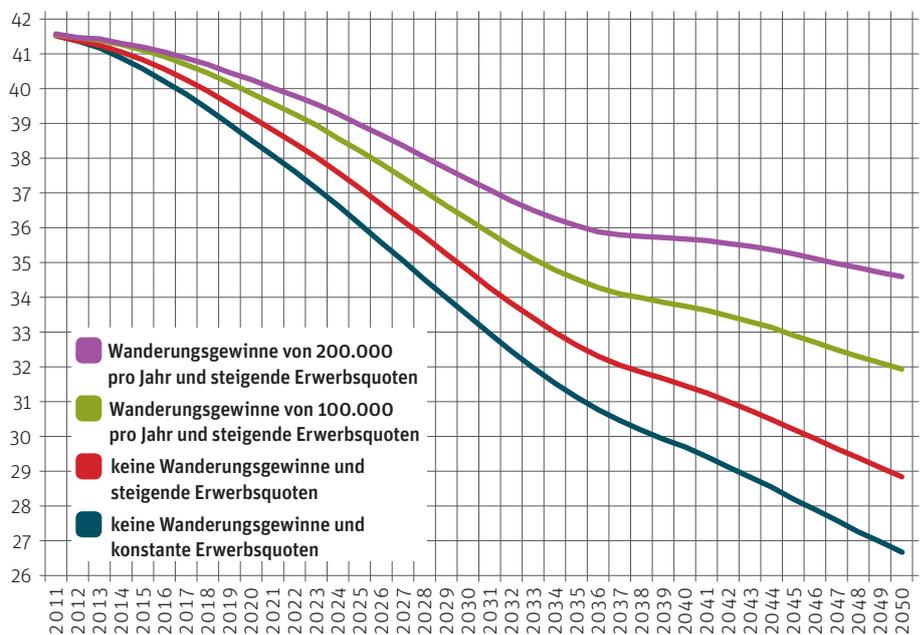
Um eine nachhaltige Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes zu ermöglichen, wird sich Deutschland also verstärkt um Arbeitskräfte aus dem Ausland bemühen müssen.<sup>17</sup> Das Niveau der Nettozuwande-

rung von jährlich rund 100.000 Menschen im vergangenen Jahrzehnt müsste hierfür deutlich ansteigen. Bei einer Verdopplung der jährlichen Wanderungsgewinne auf 200.000 und gleichzeitig steigenden Erwerbsquoten

## Aktivierung bisher ungenutzter Potenziale wird nicht reichen

Wie viele Menschen in den nächsten Jahrzehnten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wird maßgeblich von der Entwicklung der Erwerbsquoten und von der Zuwanderung abhängen. Sollte die Erwerbsquote auf dem gegenwärtigen Niveau verharren und Deutschland in den nächsten Jahren keine Wanderungsgewinne verzeichnen, läge das Arbeitskräfteangebot im Jahr 2050 bei unter 27 Millionen Menschen. Steigende Erwerbsquoten und eine durchschnittliche Nettozuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr könnten den Rückgang jedoch auf 34,6 Millionen Erwerbspersonen abschwächen.

in Millionen



Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials nach verschiedenen Szenarien bis 2050  
(Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt<sup>18</sup>)

\* Eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden. Annahmen: Eine konstante Fertilitätsrate von 1,4 Kindern pro Frau, eine steigende Lebenserwartung auf 85,0 Jahre bei neugeborenen Jungen im Jahr 2060 und auf 89,2 Jahren bei Mädchen gleichen Jahrgangs. Ein jährlicher Wanderungsüberschuss von 100.000 Menschen gilt ab dem Jahr 2014 – ein jährlicher Wanderungsüberschuss von 200.000 Menschen ab dem Jahr 2020. Bei konstanten Erwerbsquoten wird für Frauen und Männer aller Altersgruppen angenommen, dass diese bis 2050 unverändert auf dem Niveau von 2011 bleiben. Bei steigenden Erwerbsquoten wird zum einen davon ausgegangen, dass Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren im Jahr 2050 eine Erwerbsquote von 93,1 Prozent haben und damit mit ihren männlichen Altersgenossen gleichziehen. Zum Anderen wird mit einem Anstieg der Altenerwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent gerechnet. Die Anstiege erfolgen gleichmäßig über den gesamten Zeitraum.

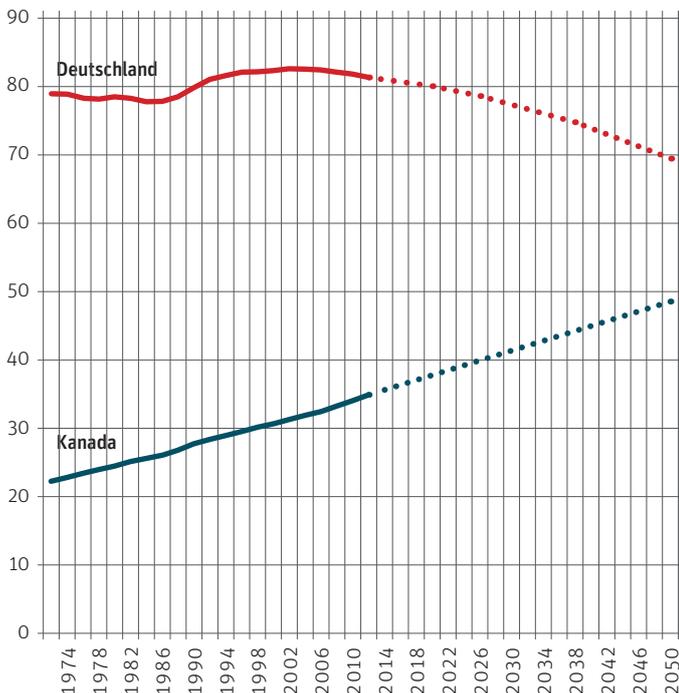
stunden dem Arbeitsmarkt im Jahr 2050 rund 34,6 Millionen Menschen zur Verfügung. Der Rückgang des Arbeitskräfteangebotes ließe sich also auf rund sieben Millionen Menschen begrenzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die Bevölkerung Deutschlands in diesem Zeitraum um acht Millionen Menschen zurückginge.<sup>19</sup>

Die Berechnungen zeigen, dass selbst deutliche Steigerungen der Erwerbsquoten und des Wanderungssaldos den demografisch bedingten Rückgang an Erwerbspersonen

### Gegensätzliche Entwicklungen

**Während Deutschlands Bevölkerungszahl in Zukunft sinken wird, dürfte Kanada weiter wachsen – von heute 35 Millionen auf 49 Millionen Einwohner im Jahr 2050. Einen Großteil des jährlichen Wachstums verdankt Kanada schon heute seinen Zuwanderern. In Zukunft werden sie sogar die einzige Quelle für Bevölkerungszuwächse sein, weil Frauen auch dort im Mittel weniger als 2,1 Kinder bekommen.**

Bevölkerungszahl in Millionen



Bevölkerungszahl in Kanada und Deutschland, 1972 bis 2050 (Projektionen ab 2012 für Deutschland, ab 2013 für Kanada)

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>20</sup>)

nicht verhindern können. Entscheidend ist aber nicht nur die reine Anzahl an Erwerbspersonen, sondern auch, dass diese einen Job finden. Zwar dürfte die sinkende Zahl an Erwerbspersonen die Aussichten der Arbeitssuchenden generell verbessern. Doch es ist keinesfalls gesagt, dass deswegen Vollbeschäftigung erreicht wird. Denn die Nachfrage am Arbeitsmarkt dürfte sich weiter in Richtung höher qualifizierter Erwerbspersonen verschieben. Menschen ohne berufliche Bildung werden zukünftig eher größere Schwierigkeiten haben, Arbeit zu finden. Deshalb ist durchaus möglich, dass künftig Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit gleichzeitig bestehen.

Schon heute lässt sich erkennen, dass einige Gruppen mehr unter Arbeitslosigkeit leiden als andere. Dies gilt vor allem für Menschen mit Migrationshintergrund, die häufig

### Was sind eigentlich Hochqualifizierte?

Deutschland will Hochqualifizierte anwerben. Doch welche Gruppe von Zuwanderern versteckt sich genau hinter diesem Begriff? Objektiv klären lässt sich dies nicht. Denn wenn Öffentlichkeit und Politik als hochqualifiziert wahrnehmen, ändert sich mitunter relativ schnell. So koppelte das Zuwanderungsgesetz 2005 den Begriff an das in Deutschland erzielte Gehalt – damals 85.500 Euro im Jahr. Mit den neuen Regelungen zur Blauen Karte EU gelten bestimmte Berufsgruppen inzwischen bereits als hochqualifiziert wenn sie ein jährliches Einkommen von 34.900 Euro erzielen. In dieser Studie soll die Frage, ob jemand hochqualifiziert ist, nicht nach Gehalts- sondern nach Bildungskriterien bemessen werden. Einzige zwingende Voraussetzung für die Bezeichnung Hochqualifizierter soll hierbei ein Hochschulabschluss sein.

Wie aber lassen sich Hochqualifizierte von der ebenfalls international begehrten Gruppe der Fachkräfte abgrenzen? Schließlich ist der an der Universität ausgebildete Ingenieur in Deutschland der Inbegriff einer gesuchten Fachkraft – gleichzeitig ist er nach unserer Definition aber auch ein Hochqualifizierter. Einzige Voraussetzung für die Bezeichnung Fachkraft soll hier sein, dass die Person mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt – sie kann auch einen Hochschulabschluss besitzen. Hochqualifizierte sind also immer auch Fachkräfte. Die Gruppe der Fachkräfte umfasst folglich ein breites Spektrum an Berufen – von der Pflegekraft bis hin zum erwähnten Ingenieur. Sie lässt sich grob in hochqualifizierte Fachkräfte (jene mit Hochschulabschluss) und gering und durchschnittlich qualifizierte Fachkräfte (jene mit einer Berufsausbildung) unterteilen.

Defizite bei der schulischen und beruflichen Bildung aufweisen. Nur knapp 53 Prozent der 15- bis 64-jährigen Frauen mit Migrationshintergrund sind erwerbstätig. Sie liegen damit mehr als 14 Prozentpunkte hinter jenen ohne Migrationshintergrund zurück. Kaum besser schneiden die Männer ab. Mit knapp 68 Prozent liegt ihre Erwerbsbeteiligung rund neun Prozentpunkte unter der einheimischer Männer. Gleichzeitig sind Menschen mit Migrationshintergrund mit rund 13 Prozent doppelt so häufig arbeitslos.<sup>21</sup>

Mehr als heute dürfte künftig die Qualifikation über den Erfolg am Arbeitsmarkt entscheiden. Zuwanderer, deren Fähigkeiten den Bedürfnissen am Arbeitsmarkt entsprechen, werden die besten Jobaussichten haben und damit am ehesten den bevorstehenden Arbeits- und Fachkräftemangel lindern können.

### Mehr Zuwanderung sichert Arbeitsplätze und die Sozialsysteme

Viele Menschen befürchten, dass mehr Zuwanderung zu Lohndumping führt und einheimische Arbeitskräfte aus dem Markt drängt. Ein niedrigeres Gehalt und eine höhere Arbeitslosigkeit unter Einheimischen wären die Folge. Meta-Analysen zu Zuwanderungserfahrungen verschiedener Länder zeigen jedoch, dass diese Befürchtungen in der Vergangenheit größtenteils unbegründet waren. Selbst kurzfristig mussten einheimische Arbeitskräfte nicht mit wesentlichen Lohneinbußen oder dem Verlust des Arbeitsplatzes rechnen – auf lange Sicht könnten sie sogar von einer verstärkten Zuwanderung profitieren.<sup>22</sup>

Die deutsche Zuwanderungspolitik hatte seit dem Anwerbestopp von 1973 das Bestreben, den heimischen Arbeitsmarkt vor ausländischen Arbeitskräften weitgehend abzuschotten. Einzelne Ausnahmen vom Anwerbestopp

### Vorbild Kanada

Wegen der hohen Dichte an sozialstaatlichen Leistungen und der vergleichsweise geringen Einkommensungleichheit ziehen Kanada und Deutschland mehr gering qualifizierte Zuwanderer an als etwa die USA. Um auch Hochqualifizierte für das Land zu gewinnen, muss von staatlicher Seite aktiv um sie geworben werden. Kanada tut dies bereits seit mehreren Jahrzehnten. Deutschland hingegen verfolgte lange Zeit eine sehr passive Zuwanderungspolitik.

		<b>Staatliche Zuwanderungspolitik</b>	
		Gesteuerte und auf Hochqualifizierte ausgerichtete Zuwanderungspolitik	Keine oder begrenzt gesteuerte Zuwanderungspolitik
<b>Allgemeine Anreize durch Wirtschafts- und Sozialpolitik</b>	Niedrige sozialstaatliche Regulierung		
	Hohe sozialstaatliche Regulierung	<b>Kanada</b>	← <b>Deutschland</b>

(Eigene Darstellung auf Grundlage von: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration<sup>23</sup>)

erfolgten ad-hoc. Modellrechnungen zum deutschen Arbeitsmarkt zeigen jedoch, dass der Preis einer Politik ohne Weitblick hoch ist. Gerade die Zuwanderung junger und hochqualifizierter Arbeitskräfte dürfte demnach langfristig die Arbeitslosigkeit in Deutschland verringern und bei einheimischen Arbeitskräften zu Lohnsteigerungen führen. Denn mit steigender Zahl an qualifizierten Beschäftigten wächst die Nachfrage nach weiteren Arbeitskräften – auch nach gering Qualifizierten. Je höher dabei die Qualifikation der Zuwanderer ist, desto stärker ist auch die positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt.<sup>24</sup>

Eine weitere häufig geäußerte Befürchtung ist die der „Zuwanderung in die Sozialsysteme“. Demnach beanspruchen Zuwanderer mehr Geld aus staatlichen Leistungen als sie selbst in Form von Steuern und Sozialabgaben einzahlen. Die Wirklichkeit zeigt jedoch ein anderes Bild: Trotz höherer Arbeitslosigkeit ist der Finanzierungsbeitrag der ausländischen Bevölkerung positiv. So überstiegen

Mitte des letzten Jahrzehnts die jährlich geleisteten Steuern und Abgaben jedes Ausländers (nicht zwingend jedoch jeder Person mit Migrationshintergrund) in Deutschland die Höhe der empfangenen Transferleistungen um durchschnittlich 2.000 Euro. Bei damals 7,2 Millionen Ausländern führte dies zu einem Überschuss von rund 14 Milliarden Euro. Dieser Überschuss ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die ausländische Bevölkerung eine sehr günstige Altersstruktur aufweist.<sup>25</sup> Durch ihre fortschreitende Alterung dürfte sie deshalb in Zukunft stärker als Kostenfaktor ins Gewicht fallen. Umso wichtiger wird es sein, Zuwanderer durch höhere Qualifikationen und eine verbesserte Integration noch stärker in den Arbeitsmarkt einzubinden. Unter diesen Voraussetzungen ließen sich die Gewinne für die öffentlichen Finanzen sogar noch deutlich steigern.<sup>26</sup>

## Von Erfahrungen aus dem Ausland profitieren

Wie aber wird Deutschland zukünftig mehr junge und gut qualifizierte Menschen anziehen können? Und welche Maßnahmen versprechen eine besonders reibungslose Integration der Zuwanderer und ihrer Kinder in den Arbeitsmarkt? Ein Blick auf traditionelle Einwanderungsländer könnte darauf eine Antwort geben. Länder wie Australien und Kanada betreiben seit längerem eine aktive Zuwanderungspolitik. Gerade in den letzten Jahren spielt die Alterung der Bevölkerungen auch dort eine immer größere Rolle in der Gestaltung dieser Politik. Zudem gelten sie im Wettbewerb um die besten Köpfe als sehr erfolgreich.

Besonders Kanada eignet sich zum Vergleich mit Deutschland. Beide Länder verfügen über hohe Sozialstandards, welche auch Zuwanderer anziehen, die ob ihrer Qualifikationen nur geringe Jobaussichten haben. Länder mit hoher Einkommensungleichheit und geringer Arbeitsmarktregulierung, wie etwa die USA, ziehen dagegen vornehmlich solche Migranten an, die davon ausgehen, dass sie auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein werden. Da Kanada und Deutschland von diesem Auswahlprinzip nicht profitieren, müssen sie durch eine gezielte Zuwanderungspolitik ihren Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften decken.<sup>27</sup>

Kanada war eines der ersten Länder, das eine aktive Zuwanderungspolitik entwickelte. Anfänglich verfolgte das flächenmäßig zweitgrößte Land der Erde damit das Ziel, sein weitgehend leeres Territorium zu bevölkern und die riesigen Ackerflächen zu nutzen. Nach zahlreichen Reformen und Neuausrichtungen versucht die kanadische Regierung inzwischen, möglichst gut qualifizierte Fachkräfte anzuwerben, die der heimischen Wirtschaft beim Sprung in die Wissensgesellschaft helfen. Sie bedient sich dafür eines Punktesystems, welches Zuwanderer aufgrund ihrer Qualifikationen, Fähigkeiten und ihres Alters auswählt. Damit unterscheidet sich Kanada stark von Deutschland, wo die Einreise ohne Arbeitsvertrag nur in sehr

begrenztem Maße möglich ist. Außerdem hat Kanada bereits frühzeitig erkannt, dass für den Erfolg der Zuwanderer auch eine aktive Integrationspolitik nötig ist. Dank dieser breiten Erfahrungen verspricht eine nähere Betrachtung der kanadischen Politik reichhaltige Erkenntnisse.

Doch wo genau liegen die Unterschiede zwischen der deutschen und der kanadischen Zuwanderungs- und Integrationspolitik? Und wie erfolgreich sind die beiden Länder mit ihren Bemühungen? Lassen sich besonders wirksame Maßnahmen und Programme identifizieren, die ein etwaiges Gefälle zwischen den Ländern erklären können? Mit Beantwortung dieser Fragen soll geklärt werden, in wie weit Deutschland sich bei einer Neuausrichtung seiner Zuwanderungspolitik am kanadischen Modell orientieren sollte.

### Zwei Länder im Überblick

	Deutschland	Kanada
Bevölkerung in Millionen, 2012	81,8	34,9
Prognostizierte Bevölkerung in Millionen, 2050	69,4	48,6
Jährliches Bevölkerungswachstum in Prozent, Mittelwert 2002 – 2011	– 0,1	+ 1,0
Anteil der Personen zwischen 15 und 64 Jahren in Prozent, 2012	66,1	68,9
Prognostizierter Anteil der Personen zwischen 15 und 64 Jahren in Prozent, 2050	55,6	59,8
Zahl der im Land lebenden direkt Zugewanderten in Millionen, 2010	10,8	7,2
Anteil der im Land lebenden direkt Zugewanderten in Prozent, 2010	13,1	21,2
Jährlicher Zuwanderungsgewinn je 1.000 Einwohner, Mittelwert 2007 – 2011	0,9	7,6*

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Statistics Canada, OECD, Vereinte Nationen)

\* In Kanada beziehen sich die Daten auf den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres, während ihnen in Deutschland Kalenderjahre zu Grunde liegen.

## 2

# KANADA – EIN KLASSISCHES EINWANDERUNGSLAND

„Eine europäische Nation auf amerikanischem Grund“ – so oder so ähnlich hätten wohl viele Kanadier ihr Land bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein beschrieben. Denn allein zwischen 1896 und 1914 waren mehr als drei Millionen Menschen in das junge Kanada gekommen, um beim Aufbau der Wirtschaft zu helfen. Etwa die Hälfte von ihnen waren Briten, doch auch Deutsche, Ukrainer und viele andere Europäer überquerten zu Hunderttausenden den Atlantik.<sup>28</sup> Beschäftigung fanden die Neuankömmlinge vor allem in der Landwirtschaft im weiten Westen des Landes. Infolge des Zustroms an Arbeitskräften wuchs die Bevölkerung damals um durchschnittlich 2,3 Prozent im Jahr – ein Wert, den heute Entwicklungsländer wie Ghana oder Nigeria erreichen.<sup>29</sup>

Von Beginn an betrachteten Kanadier Zuwanderung einerseits als ein Mittel zur ökonomischen Entwicklung des Landes, andererseits aber auch als einen Weg, eine kanadische Nation auf dem weitgehend leeren Territorium aufzubauen. Zuwanderer erhielten daher in aller Regel eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung mit einer klaren Einbürgerungsperspektive, temporär beschäftigte Ausländer – sogenannte *migrant workers* – gab es nur wenige. Beim diesem *nation-building* verfolgte die Regierung lange Zeit

die Strategie von *White Canada*: Zuwanderer sollten möglichst aus Großbritannien, Frankreich, den Vereinigten Staaten oder anderen europäischen Ländern kommen. Angehörigen anderer Nationalitäten, vor allem Chinesen und Indern, erschwerte die Regierung die Einreise dagegen.<sup>30</sup>

Dies änderte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst nicht. Obwohl die Weltwirtschaftskrise Ressentiments gegenüber Zuwanderung in der Bevölkerung hinterlassen hatte, entschied sich die Regierung dazu, den Weg der Landesentwicklung über Zuwanderung weiterzugehen. Anders als vor den Kriegen war es nun allerdings die von hohen Zöllen geschützte Industrie des Landes, die durch die Einwanderer auch international konkurrenzfähig gemacht werden sollte.<sup>31</sup>

Die Zuwanderung ebte erst ab, als Europa sich Ende der 1950er Jahre langsam von den Kriegsfolgen erholte. Gut qualifizierte Menschen, die vormalig bereitwillig den Atlantik überquert hatten, fanden immer leichter ein Auskommen in der Heimat. Gleichzeitig ließ die Dynamik der kanadischen Wirtschaft

nach, und die Arbeitslosigkeit stieg. Vor allem gering Qualifizierte, die einen immer größeren Teil der Einwanderer stellten, verloren häufig ihren Job. Höher qualifizierte Kanadier wiederum wanderten in immer größeren Zahlen in die Vereinigten Staaten ab.<sup>32</sup> Um das auf Zuwanderung beruhende Wachstumsmodell nicht zu gefährden, war Kanada daher gezwungen, auch andere Staaten als Quellländer für Zuwanderung in Betracht zu ziehen.

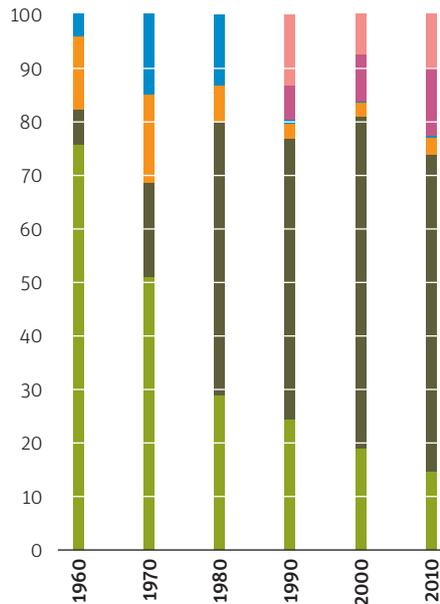
## Von *White Canada* zum Punktesystem

Ab 1962 wählte Kanada seine Zuwanderer schließlich nicht mehr nach deren Herkunft aus – vor allem die Qualifikation sollte entscheiden. Neben innenpolitischen Motiven haben nach Ansicht vieler Beobachter auch außenpolitische Ambitionen bei dieser Entscheidung eine Rolle gespielt. Denn Kanada wollte als politischer Akteur auf der Weltbühne wahrgenommen werden, ein Unterfangen, das vor dem Hintergrund international aufkommender Anti-Rassismus-Stimmung nur

schwerlich mit einer offen diskriminierenden Zuwanderungspolitik vereinbar gewesen wäre.<sup>33</sup>

Im Jahr 1967 führte Kanada ein Punktesystem zur Auswahl der Zuwanderer ein. Bis heute ist es das Herzstück der Zuwanderungspolitik – wenn auch in abgeänderter Form. Auf einer Skala von 0 bis 140 (inzwischen 100) benötigten Bewerber damals mindestens die Hälfte aller Punkte (inzwischen zwei Drittel), um in der sogenannten *Skilled Worker Category* eine permanente Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen. Punkte erhielten Bewerber unter anderem für ihren Beruf, ihre Ausbildung, ihre Sprachkenntnisse und für Verwandte in Kanada. Die genaue Zahl der zu vergebenden Aufenthaltsgenehmigungen legte die kanadische Regierung jedes Jahr aufgrund konjunktureller Prognosen neu fest.<sup>34</sup> Bis heute müssen Kandidaten zudem nachweisen, dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, um sich und ihre Familie in den ersten Monaten nach der Ankunft in Kanada zu versorgen. Derzeit reichen für einen alleinstehenden Zuwanderer umgerechnet knapp 10.000 Euro.<sup>35</sup>

Im ersten Jahrzehnt des Punktesystems kamen die meisten Zuwanderer weiterhin aus Großbritannien, doch auch Vietnam, Indien, die Philippinen, Jamaika und Hongkong stellten nun jedes Jahr einige tausend Neuankömmlinge.<sup>36</sup> Der Anteil der Europäer an allen Zuwanderern sank so rapide: Stellten sie 1960 noch 80 Prozent aller Neuankömmlinge, waren es ein Jahrzehnt später nur noch 54 Prozent und im Jahr 1980 lediglich 29 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Zuwanderer aus Asien von 5 Prozent über 14 auf 50 Prozent.<sup>37</sup>



Die öffentliche Propaganda einer bikulturellen Nation bestehend aus Engländern und Franzosen war mit der raschen ethnischen Durchmischung Kanadas bald nicht mehr vereinbar. Die Idee eines *melting pot*, also eines Schmelztiegels, wie die USA ihre Gesellschaft definierten, fand in Kanada wenig Anklang – auch weil die frankophone Minderheit ihren Sonderstatus nicht verlieren wollte. Obschon bei der frankophonen Bevölkerung ebenfalls nicht sonderlich beliebt, bot die Idee des Multikulturalismus einen Ausweg. Im Jahr 1971 machte Premierminister Pierre Trudeau sie zur offiziellen Politik seiner Regierung.<sup>39</sup> Durch gezielte Programme wollte er den Austausch zwischen Angehörigen verschiedener Kulturen fördern und so allen ethnischen Gruppen die vollständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.<sup>40</sup> Mit Erfolg: Heute beschreiben viele Kanadier ihre Nation in Abgrenzung zum Schmelztiegel USA als Mosaik, in dem jeder Bürger mit seinen kulturellen Eigenheiten zum großen Ganzen beiträgt.<sup>41</sup>

## Asien löst Europa ab

Im Jahr 1960 kamen fast 90 Prozent aller Zuwanderer in Kanada aus Europa oder den USA. Dies änderte sich mit der Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik im Jahr 1962 jedoch schnell. Vor allem Asiaten strömten in immer größeren Zahlen nach Kanada – sie stellen inzwischen etwa 60 Prozent aller Neuankömmlinge. Der Anteil der Europäer ist dagegen auf knapp 15 Prozent gesunken.

Prozentualer Anteil verschiedener Herkunftsgruppen an allen Zuwanderern in Kanada, 1960 bis 2010 (Datengrundlage: Statistics Canada<sup>38</sup>)

## Zuwanderung wird langfristig angelegt

Als der Bedarf an Arbeitskräften in der Industrie in den späten 1980er Jahren immer weiter abnahm, und sich die kanadische Wirtschaft stärker dem Weltmarkt öffnete, richtete die Regierung ihre Zuwanderungspolitik abermals neu aus. Sie erhöhte die Einwanderungszahlen und versuchte, verstärkt Hochqualifizierte anzuwerben. Um dies zu erreichen, änderte sie die Gewichtung der einzelnen Faktoren im Punktesystem zu Gunsten höherer Bildungsabschlüsse. Zudem legte die Regierung die Politik nun längerfristig an, was sich am deutlichsten daran zeigte, dass sich die Höhe der Zuwanderung nicht mehr direkt an der konjunkturellen Lage orientierte.<sup>42</sup>

Mit dem verstärkten Fokus auf hochqualifizierte Zuwanderer verschob sich die zahlenmäßige Bedeutung der drei verschiedenen Zuwanderungskategorien, der Wirtschafts-, Familien- und Flüchtlingskategorie. Kamen im Jahr 1986 noch 43 Prozent aller permanenten Zuwanderer über den Familiennachzug nach Kanada, waren es zehn Jahre später nur noch 30 Prozent. Inzwischen ist der Anteil bis auf

22 Prozent abgesunken. Derweil stellt die Wirtschaftskategorie Jahr für Jahr zwei Drittel aller Neuankömmlinge.<sup>43</sup> Sie beinhaltet neben den Hauptantragstellern auch deren mitreisende Familienangehörige, die etwa 60 Prozent aller Wirtschaftsmigranten stellen. De facto erhält in Kanada also etwas mehr als ein Viertel aller permanenten Zuwanderer einen Aufenthaltstitel aus Erwerbstätigkeitsgründen.<sup>44</sup> Da die Angehörigen der Hauptantragsteller im Schnitt aber ebenfalls über einen hohen Bildungsstand verfügen, sind auch sie für den Arbeitsmarkt interessant.

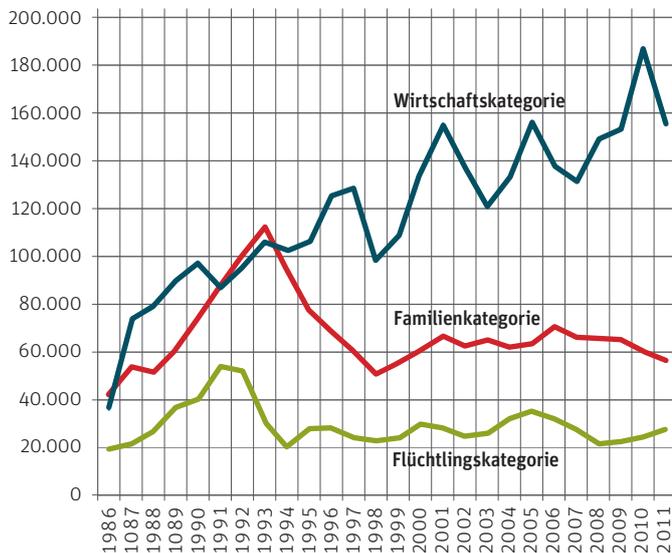
Innerhalb der Wirtschaftskategorie sind die Möglichkeiten, nach Kanada zu kommen, in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden. Zwar formt das *Federal Skilled Worker Program*, also das Punktesystem, weiterhin das Herzstück, doch können auch die einzelnen Provinzen inzwischen über sogenannte

*Provincial Nominee Programs\** eine gewisse Zahl an Zuwanderern direkt auswählen. Gesondert erfasst werden zudem Unternehmer, Investoren und Selbstständige. Auch Pflegekräfte, die unter dem *Live-in Caregiver Program* zunächst temporär nach Kanada kommen, zählen zur Wirtschaftskategorie, sobald sie eine permanente Aufenthaltsgenehmigung erlangen. Und schließlich gibt die 2008 ins Leben gerufene *Canadian Experience Class* Zuwanderern mit zeitlich begrenzter Aufenthaltserlaubnis sowie ausländischen Absolventen kanadischer Hochschulen die Möglichkeit, ihren Aufenthalt in einen permanenten umzuwandeln.

\* Der offizielle Name dieser Programme ist Provincial/Territorial Nominee Programs, da Kanada neben seinen zehn Provinzen auch über drei sogenannten Territorien verfügt – die Northwest Territorien, Yukon und Nunavut –, die einen geringeren Grad an Autonomie genießen als Provinzen. Vereinfacht werden wir in der Studie jedoch von Provincial Nominee Programs sprechen.

## Verstärkter Fokus auf Arbeitskräfte

Noch Anfang der 1990er Jahre stellten Angehörige der Familienkategorie (Nachzug) die zahlenmäßig größte Gruppe unter den Zuwanderern. Inzwischen macht die Wirtschaftskategorie etwa zwei Drittel der Zuwanderung aus, während die Regierung den Familiennachzug stärker reglementiert hat – Zuwanderung wird immer mehr unter ökonomischen Gesichtspunkten gestaltet. Bei den angegebenen Zahlen gilt es allerdings zu beachten, dass auch in der Wirtschaftskategorie etwa 60 Prozent der Zuwanderer als Familienangehörige der Hauptantragsteller einreisen (Mitzug).



Permanente Zuwanderung in Kanada nach Zugangskategorie, 1986 bis 2011 (Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada<sup>45</sup>)

## Die Provinzen bestimmen mit über die Zuwanderung

Eine wichtige Entwicklung des letzten Jahrzehnts ist die Delegation verschiedener Verantwortlichkeiten in Sachen Zuwanderung an die Provinzen. Bereits im Jahr 1991 erwarb Québec von der Regierung in Ottawa über den *Canada-Quebec Accord* das Recht, seine Zuwanderer komplett unabhängig von der Zentralregierung auszuwählen. Später unterzeichneten die Provinzen British Columbia und Manitoba Verträge, die ihnen weitgehende Autonomie im Bereich der Integration zusicherten. Und ab Ende der 1990er Jahre erlangten einige Provinzen mit den *Provincial Nominee Programs* die Möglichkeit, einen Teil ihrer Zuwanderer selbst auszuwählen. Anders als im Fall von Québec blieben die Provinzen hier aber generell Teil der kanadischen Zuwanderungspolitik.

Heute existieren *Provincial Nominee Programs* in allen Provinzen Kanadas. Gemein ist ihnen, dass die Provinzregierung der Zentralregierung potenzielle Zuwanderer vorschlägt, sie „nominiert“. Die Regierung in Ottawa segnet diese Vorschläge ab, sofern die Kandidaten den obligatorischen Sicherheits- und Gesundheitscheck bestehen. Obwohl die *Nominees* von den einzelnen Provinzen ausgewählt werden, genießen sie in der Folge landesweite Freizügigkeit.

Zwischen den einzelnen Provinzen existieren allerdings erhebliche Unterschiede bei der Auswahl der *Nominees*. Selbst innerhalb ein und derselben Provinz gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Einwanderung. Insgesamt gibt es in Kanada derzeit etwa 60 verschiedene Zuwanderungskanäle unter den *Provincial Nominee Programs*. Viele von ihnen setzen anders als das föderale Punktesystem ein konkretes Arbeitsplatzangebot voraus.

In den letzten Jahren hat die Bedeutung der *Provincial Nominee Programs* stetig zugenommen. Wählen die Provinzen

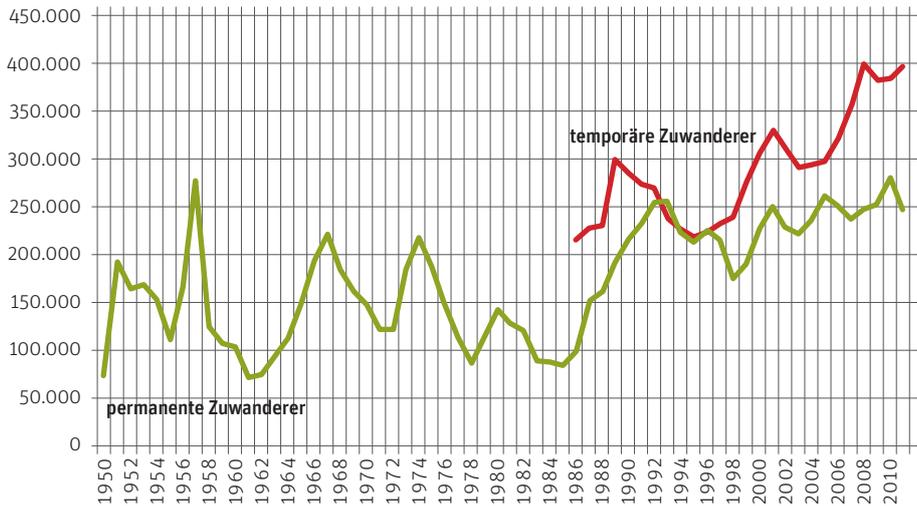
exklusive Québec im Jahr 2002 lediglich 2.000 Zuwanderer oder zwei Prozent aller Zuwanderer der Wirtschaftskategorie selbst aus, waren es 2011 bereits 38.000 Menschen. Dies entsprach einem Anteil von 25 Prozent.<sup>46</sup> Durch dieses Wachstum haben sich auch die beliebtesten Zielregionen der Zuwanderer verschoben. So erhält allein die Provinz Ontario vor allem dank der Metropole Toronto knapp zwei Drittel aller über das Punktesystem rekrutierten Zuwanderer. Unter den *Provincial Nominees* kommen derzeit lediglich etwa drei Prozent nach Ontario, während mehr als die Hälfte auf die weniger bevölkerungsreichen Provinzen Manitoba und Alberta entfallen.<sup>47</sup>

Neben den *Provincial Nominee Programs* sind im letzten Jahrzehnt auch die Zahl und der Umfang von Programmen zur zeitlich begrenzten Arbeitsmigration rapide angestiegen. Im Jahr 2011 erreichte die Zahl der neu eingereisten *Temporary Foreign Workers* mit 191.000 den höchsten jemals verzeichneten Wert.<sup>48</sup> Insgesamt lebten im Jahr 2011 rund 447.000 temporäre Arbeitsmigranten in Kanada, nachdem es 2004 noch weniger als 200.000 gewesen waren.<sup>49</sup>

Ein Großteil des Wachstums der temporären Arbeitsmigration lässt sich darauf zurückführen, dass die kanadische Regierung das Angebot an *Work and Travel* Programmen für junge Leute deutlich ausgebaut hat. Aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutsamer sind indes jene Arbeitsmigranten, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Kanada eine sogenannte *Labour Market Opinion* benötigen. Sie ist der deutschen Arbeitsmarktprüfung sehr ähnlich. Arbeitgeber, die einen Zuwanderer auf zeitlich befristeter Basis einstellen wollen, müssen hierbei nachweisen, dass sie keinen einheimischen Bewerber für den Job gefunden haben und dass Bezahlung und Arbeitsbedingungen den regionalen Standards entsprechen – ein jährliches Maximum an zu vergebenden Arbeitserlaubnissen existiert nicht. Eine *Labour Market*

## Die Zuwanderung stabilisiert sich auf hohem Niveau

Bis in die 1990er Jahre schwankten die Zuwanderungszahlen in Kanada je nach Konjunkturlage mitunter stark. Seit die Regierung allerdings eine langfristige Politik verfolgt, hat sich die Zahl der permanenten Zuwanderer bei etwa 250.000 Menschen pro Jahr stabilisiert. Die Zahl der temporären Zuwanderer hat dagegen in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein rasantes Wachstum erlebt. Anfang der 1990er Jahre war sie noch vergleichbar mit der permanenten Zuwanderung. Inzwischen übersteigt sie diese um jährlich etwa 150.000 Personen. Unter den insgesamt knapp 400.000 temporären Zuwanderern fanden sich 2011 etwa 200.000 *Temporary Foreign Workers*, also Arbeitsmigranten. Insgesamt lebten im Jahr 2011 mehr als eine Million Menschen mit zeitlich begrenztem Aufenthaltsrecht im Land.



Zahl der permanenten und temporären Zuwanderer in Kanada, 1950 bis 2011 (Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada<sup>50</sup>)

*Opinion* benötigen in Kanada unter anderem Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft und Pflegekräfte, die über das *Live-In Caregiver Program* nach Kanada kommen, aber auch IT-Fachkräfte sowie gering Qualifizierte verschiedener Fachrichtungen, die vom 2002 ins Leben gerufenen *Pilot Project for Occupations Requiring Lower Levels of Formal Training* Gebrauch machen. Bei Letztgenannten handelt es sich vor allem um Beschäftigte in der Ölsandindustrie und in der Fleischverarbeitung in den drei „Prärie-Provinzen“ Alberta, Manitoba und Saskatchewan.<sup>51</sup> Die Zahl aller temporären Zuwanderer, die eine *Labour Market Opinion* benötigen, verdoppelte sich nach der Jahrtausendwende von etwa 50.000 auf knapp 100.000 im Jahr 2008. Wegen der Wirtschaftskrise sank sie in den folgenden zwei Jahren wieder auf knapp 75.000.<sup>52</sup>

Während hochqualifizierten Arbeitsmigranten, die zunächst ein zeitlich befristetes Visum in Kanada erhalten, die Tür zum dauerhaften Aufenthalt über die sogenannte *Canadian Experience Class* prinzipiell offen steht, haben gering und durchschnittlich Qualifizierte oft keine dauerhafte Zukunft in Kanada. Ihnen bieten einzig vereinzelte *Provincial Nominee Programs* sowie gegebenenfalls Familienangehörige einen Weg zum dauerhaften Bleiberecht.\* Ansonsten müssen sie spätestens nach vier Jahren aus Kanada

\* Ausgenommen hiervon sind *Live-in Caregivers*, die generell nach zweijähriger Tätigkeit die Möglichkeit haben, eine permanente Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten.

ausreisen und dürfen dann erst nach vier weiteren Jahren wieder einreisen.\*<sup>53</sup> Insgesamt schafften im Jahr 2011 etwa 67.000 Zuwanderer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung den Übergang in die Dauerhaftigkeit. Rund 30.000 von ihnen waren zuvor als temporäre Arbeitsmigranten in Kanada tätig, der Rest war überwiegend aus humanitären Gründen ins Land gekommen.<sup>54</sup>

\* Für einige Zuwanderergruppen gelten Ausnahmeregelungen, siehe: Citizenship and Immigration Canada (2012). Information for foreign workers in Canada on the Temporary Foreign Worker Program regulatory changes. <http://www.cic.gc.ca/english/work/tfw.asp>, abgefragt am 10.04.2012.

## Hohe Zuwanderung – viele Einbürgerungen

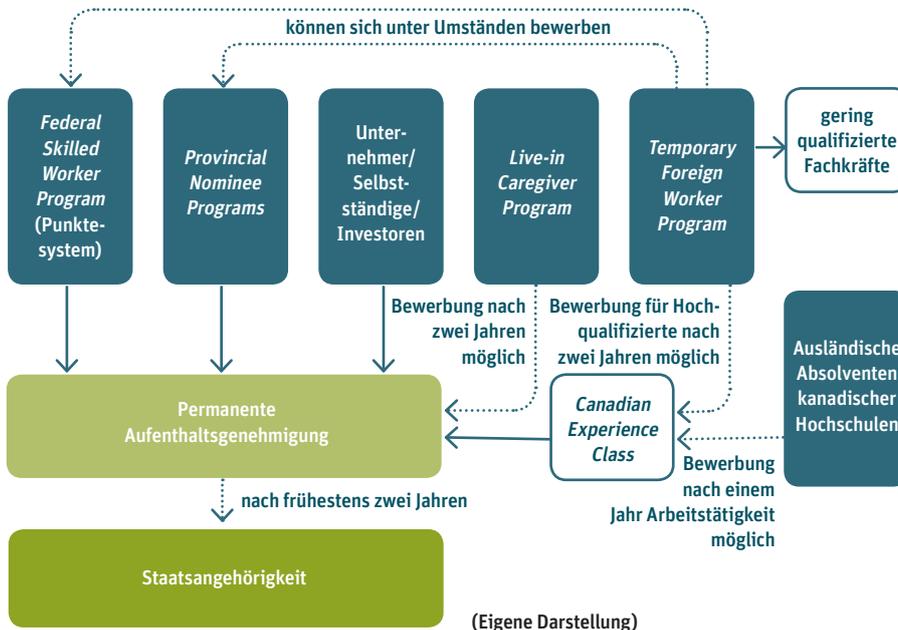
So sehr die kanadische Regierung die Auswahl der Zuwanderer im vergangenen Jahrzehnt verändert hat, so wenig hat sie an den hohen jährlichen Zuwanderungszahlen gerüttelt. Im Jahr 2010 erreichte Kanada mit 281.000 neu erteilten permanenten Aufenthaltsgenehmigungen den höchsten Wert seit 1957.<sup>55</sup> Die größten Zuwanderungsströme kommen inzwischen mit jährlich bis zu 40.000 Personen aus China, Indien und den Philippinen.<sup>56</sup>

Pro Jahr nehmen derweil zwischen 100.000 und 200.000 Zuwanderer die kanadische Staatsangehörigkeit an.<sup>57</sup> Diese Zahlen liegen bezogen auf die Gesamtbevölkerung höher als in jedem anderen OECD-Land.<sup>58</sup> Dies ist

auch eine Folge der im internationalen Vergleich sehr liberalen Regularien. So erlaubt Kanada seit 1977 die mehrfache Staatsangehörigkeit, und Zuwanderer kommen für eine Einbürgerung bereits zwei Jahre nach Erhalt der unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung in Frage. Dafür müssen sie die vergangenen vier Jahre in Kanada gelebt haben und über Kommunikationsfähigkeiten in Englisch oder Französisch verfügen. Sind sie bereits länger als zwei Jahre unbefristet in Kanada, ist das Verfahren noch einfacher: Die Antragsteller müssen lediglich drei der vergangenen vier Jahre in Kanada gelebt haben. Erwachsene zwischen 18 und 54 Jahren müssen außerdem einen Einbürgerungstest ablegen.<sup>59</sup>

## Wege für Arbeitsmigranten zum dauerhaften Aufenthalt in Kanada

Vorwiegend Hochqualifizierte können in Kanada über das Punktesystem, die *Provincial Nominee Programs* oder auch als Unternehmer, Investoren oder Selbstständige direkt eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung erlangen. Der Übergang von einer zeitlich befristeten zu einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung ist dagegen kompliziert. Nur bestimmte Fachkräfte können sich über die *Canadian Experience Class* für einen Daueraufenthalt bewerben. Genau wie Pflegekräfte oder auch Absolventen kanadischer Hochschulen haben sie allerdings kein verbürgtes Anrecht auf einen dauerhaften Aufenthalt nach einer bestimmten Zeit in Kanada.



## Fazit

- Kanada gewinnt pro Jahr knapp ein Prozent seiner Bevölkerung durch Zuwanderung. Im Laufe der Jahre hat die Politik stets flexibel auf die sich wandelnden Herausforderungen reagiert und unter anderem den Anteil der Arbeitsmigranten an allen Zuwanderern stetig erhöht.
- Seit den späten 1980er Jahren versucht die kanadische Regierung überwiegend hochqualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Sie nutzt dafür ein Punktesystem, das die Zuwanderer vorwiegend aufgrund ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten auswählt. Erst in den letzten Jahren hat auch die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung über *Provincial Nominee Programs* wieder an Bedeutung gewonnen.
- Mit der Multikulturalismuspolitik versucht die kanadische Regierung, aktiv dazu beizutragen, dass Zuwanderer „echte Kanadier“ werden – mit allen Rechten und Pflichten. Hierzu zählt auch die Möglichkeit des schnellen Erwerbs der Staatsangehörigkeit.

# 3

# DEUTSCHLAND – EINWANDERUNGSLAND WIDER WILLEN

Im Jahr 1955 unterzeichnete Deutschland ein Arbeitskräfte-Anwerbeabkommen mit Italien. Dieses brachte vor allem gering qualifizierte Männer aus dem Süden des Landes auf die Felder und ins Hotelgewerbe Deutschlands. Wo vorher Arbeitgeber eigenhändig im Ausland nach Arbeitskräften gesucht hatten, agierten nun deutsche Kommissionen vor Ort. Spätere Abkommen mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) brachten vor allem dem Bergbau und der Baubranche zusätzliche Arbeitskräfte.

Das größte Kontingent an ausländischen Arbeitskräften kam aus der Türkei. Schon 1968, nachdem Deutschland bedingt durch die erste Nachkriegsrezession vorübergehend weniger Arbeitskräfte anwarb, lebten mehr als 600.000 Türken in der damaligen Bundesrepublik.<sup>60</sup> Die Geschichte des Anwerbeabkommens mit der Türkei verdeutlicht, dass Deutschland sich zunächst gegen die aktive Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte sträubte. Denn wie bei allen anderen Abkommen ging die Initiative nicht von Deutschland, sondern vom Herkunftsland aus. Die

türkische Regierung erhoffte sich durch die Rücküberweisungen der Migranten eine Verbesserung ihrer negativen Zahlungsbilanz mit der Bundesrepublik. Zusätzlich wollte sie kurzfristig den türkischen Arbeitsmarkt entlasten und langfristig, durch die heimkehrenden Migranten, vom in Deutschland erworbenen Know-how profitieren.<sup>61</sup>

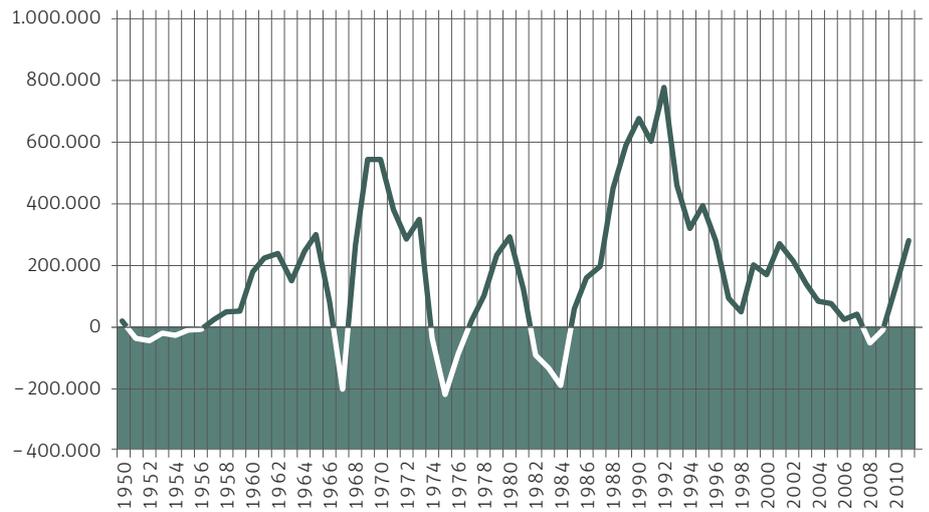
Für Deutschland galt die Zuwanderung als eine vorübergehende Maßnahme zur Behebung des Arbeitskräftemangels. Als Einwanderungsland sah sich die Bundesrepublik nicht. So stellte sie den türkischen „Gastarbeitern“, wie Medien und Politik die ausländischen Arbeitskräfte bald nannten, zunächst auch lediglich eine Aufenthaltsgenehmigung für zwei Jahre aus. Nach Ablauf der Frist sollten die Arbeitskräfte per Rotationsprinzip gegen neue ausgetauscht werden. Ferner wurde der Familiennachzug für die Zuwanderer explizit ausgeschlossen.<sup>62</sup>

Diesen Sonderregelungen machte die Neufassung des Abkommens mit der Türkei im Jahr 1964 ein Ende und bereitete den Weg für eine dauerhafte Einwanderung der Arbeitsmigranten. Die Initiative ging hierbei von Arbeitgeberverbänden aus, die betonten, dass die türkischen Arbeitnehmer wertvolle Arbeit leisteten und dass das wiederholte Einarbeiten neuer Zuwanderer erhebliche Kosten verursache.

Offiziell war ein Daueraufenthalt allerdings auch unter den neuen Regelungen nicht vorgesehen – auch nicht als die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigungen 1971 deutlich vereinfacht wurde und immer mehr Zuwanderer ihre Familienangehörigen nach Deutschland brachten. Der Trend in Richtung permanente Niederlassung vollzog sich daher schleichend. Unter anderem stärkte das Bundesverfassungsgericht durch eine Reihe von Urteilen in den 1970er und 1980er Jahren die Rechte der ausländischen Arbeitnehmer, so dass ihr Aufenthalt nicht mehr von ihrem Erwerbsstatus abhing.<sup>63</sup>

## Wenig Stabilität bei der Zuwanderung

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs sind Zuwanderer in Wellen nach Deutschland gekommen. Auf dem Höhepunkt der sogenannten Gastarbeiter-Zuwanderung im Jahr 1970 verzeichnete Deutschland einen Wanderungsüberschuss von mehr als einer halben Million Menschen. Während der Rezessionen Anfang der 1970er und 1980er Jahre wanderten dagegen im Saldo bis zu 200.000 Menschen aus Deutschland ab. Nach der Rekordzuwanderung Mitte der 1990er Jahre, als vorwiegend Spätaussiedler nach Deutschland kamen, bewegte sich die Zuwanderung in Deutschland lange Zeit auf relativ niedrigem Niveau und ist erst in den vergangenen zwei Jahren wieder etwas angestiegen. Der jüngste Zuwachs lässt sich allerdings nicht mit gesteuerter Zuwanderung erklären, sondern damit, dass viele Menschen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in das von der Wirtschaftskrise weniger betroffene Deutschland gingen.



Jährlicher Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) in Deutschland, 1950 bis 2011  
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>64</sup>)

## Zuwanderung trotz Anwerbestopp

Als die Ölkrise 1973 die Konjunktur bremste, verhängte die Bundesregierung einen Anwerbestopp. Zu diesem Zeitpunkt lebten vier Millionen Ausländer in Deutschland, von denen 2,6 Millionen als Arbeitnehmer ihr eigenes Geld verdienten. Sie stellten damit etwa zwölf Prozent aller unselbstständig Beschäftigten in der Bundesrepublik.<sup>65</sup> Insgesamt war etwa jeder fünfte eingereiste Gastarbeiter in Deutschland sesshaft geworden.<sup>66</sup>

Da die Ausländer überwiegend gering qualifiziert waren, litten sie stärker unter der Krise als die einheimische Bevölkerung. Dies führte allerdings nicht wie von vielen erwartet zu einer massenhaften Abwanderung in die

Heimat. Denn aufgrund des Anwerbestopps hätte diese Reaktion eine erneute Einreise in die Bundesrepublik ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil: Immer mehr Ausländer holten ihre Familienangehörigen aus der Heimat nach, so dass Deutschland auch im folgenden Jahrzehnt mehr Zu- als Abwanderung verzeichnete.<sup>67</sup> Die Politik reagierte mit zaghaften Integrationsversuchen und Beschäftigungsprogrammen für Ausländer, vor allem aber mit einer Begrenzung weiteren Zuzugs sowie mit Rückkehrprämien für in Deutschland wohnhafte Ausländer.<sup>68</sup>

In den frühen 1980er Jahren diskutierte die Öffentlichkeit das Thema Zuwanderung vermehrt unter sicherheitspolitischen und nicht mehr unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten. Ein Grund hierfür war die stetig steigende Zahl an Asylbewerbern, die Deutschland vornehmlich aus dem ehemaligen Ostblock und später aus dem zerfallenden Jugoslawien aufnahm.<sup>69</sup> Parallel zur

Zahl der Asylbewerber wuchs in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren die Zahl der sogenannten Aussiedler (seit 1993 offiziell Spätaussiedler). Sie kehrten als deutsche Volkszugehörige vorwiegend aus Osteuropa und den zentralasiatischen Ländern der ehemaligen Sowjetunion in das Land ihrer Vorfahren zurück. Dies gestattete ihnen das Bundesvertriebenengesetz von 1953. Kamen in den ersten dreieinhalb Jahrzehnten bis 1987 insgesamt lediglich 1,4 Millionen Aussiedler nach Deutschland, waren es in den folgenden gut eineinhalb Jahrzehnten von 1988 bis 2005 rund drei Millionen.<sup>70</sup> Danach gingen die Zahlen deutlich zurück – im Jahr 2010 registrierten die Statistiker lediglich 2.350 Zuzüge.<sup>71</sup> Dies liegt einerseits daran, dass Deutschland die Einreisebestimmungen für Spätaussiedler deutlich verschärft hat, andererseits aber auch daran, dass die meisten Spätaussiedler, die nach Deutschland kommen wollten, dies bereits getan haben.

In den 1990er Jahren war es nur vereinzelten Berufsgruppen durch die sogenannte Anwerbestoppausnahmereordnung möglich, aus Nicht-EU-Ländern für einen begrenzten Zeitraum nach Deutschland einzureisen. Dies betraf vor allem Saison-, Gast- und Werkvertragsarbeitnehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten, die aufgrund bilateraler Abkommen in Deutschland arbeiten konnten.<sup>72</sup> Inzwischen sind die Regelungen der Anwerbestoppausnahmereordnung komplett im Zuwanderungsgesetz beziehungsweise in der Beschäftigungsverordnung aufgegangen.

Vor dem Hintergrund des Booms der IT-Branche gegen Ende der 1990er Jahre gewann in Deutschland erstmals die Idee einer aktiven Fachkräfte-Anwerbung Popularität. Fand die Anwerbung der Gastarbeiter und später der Saisonkräfte noch überwiegend im gering und durchschnittlich qualifizierten Bereich statt, markierte die von der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder verabschiedete Green-Card-Initiative so etwas wie eine Zeitenwende in der deutschen Zuwanderungspolitik – freilich eine äußerst vorsichtige. Unter dem Green-Card-Programm sollten ausländische IT-Fachleute nach Deutschland kommen, um den hiesigen Fachkräftemangel in der Branche zu beheben. Die Zuwanderer sollten allerdings nicht länger als fünf Jahre in Deutschland arbeiten können. Zudem sollten maximal 20.000 Visa über einen Zeitraum von drei Jahren vergeben werden. Bewerber mussten ferner über einen Hochschul- beziehungsweise Fachhochschulabschluss im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie verfügen oder ein zugesichertes Jahresgehalt von 51.000 Euro in Deutschland verdienen.<sup>73</sup>

Dass das vorgesehene Kontingent mit 17.931 bewilligten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen im Endeffekt unterschritten wurde, führen Experten sowohl auf den Konjunkturreinbruch nach 2001 zurück, als auch auf die Tatsache, dass angesichts der restriktiven Aufenthaltsbedingungen andere Länder für potenzielle Bewerber attraktiver erschienen.<sup>74</sup> Außerdem hat sicherlich eine Rolle gespielt, dass große Unternehmen ohnehin über den sogenannten unternehmensinternen Fachkräftetransfer seit 1998 ohne Arbeitsmarktprüfung Angestellte aus anderen Ländern für 24 Monate – im Fall von Führungskräften für bis zu 60 Monate – in Deutschland einsetzen können. In der Tat haben vor allem kleine und mittelständische Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern die Möglichkeiten der Green Card genutzt.<sup>75</sup>

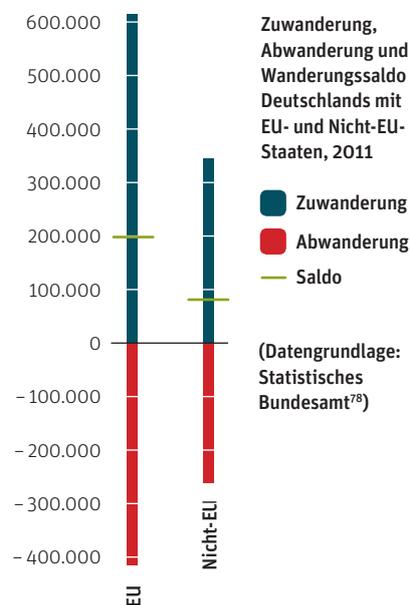
### Kurswechsel durch das Zuwanderungsgesetz?

Am 1. Januar 2005 trat das sogenannte Zuwanderungsgesetz in Kraft. Hauptbestandteil des Gesetzes war das Aufenthaltsgesetz, welches das Ausländergesetz von 1990 ersetzte. Das Aufenthaltsgesetz reduzierte unter anderem die Zahl der Aufenthaltstitel für Nicht-EU-Ausländer von vier auf zwei. Es gibt seither die Niederlassungserlaubnis für unbefristete, nicht an einen bestimmten Zweck gebundene Aufenthalte und die Aufenthaltserlaubnis für befristete, zweckgebundene Aufenthalte. Eine Aufenthaltserlaubnis kann nach mindestens fünfjährigem Aufenthalt in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Außerdem schuf das Gesetz das sogenannte One-Stop-Government, nach dem Ausländerbehörden nunmehr sowohl die Arbeits- als auch die Aufenthaltserlaubnis ausstellen können. Zuvor waren zwei separate Verfahren nötig gewesen.<sup>76</sup>

Neuerungen gab es mit der Einführung von Paragraph 19 auch bei der Zuwanderung Hochqualifizierter. Der Paragraph richtet sich an „Wissenschaftler mit besonderen Fähigkeiten“, „Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion“ sowie „Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung“, die direkt eine Niederlassungserlaubnis erlangen können. Sie alle müssen ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorweisen können. Die Gruppe der Spezialisten und leitenden Angestellten musste ursprünglich zusätzlich ein Brutto-Jahresgehalt von mindestens 85.500 Euro beziehen – diese Gruppe wird mittlerweile von Paragraph 19 nicht mehr berücksichtigt.<sup>77</sup>

### Geringere Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten

Durch Zuwanderung aus Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes sowie der Schweiz verzeichnete Deutschland im Jahr 2011 einen Bevölkerungszuwachs von knapp 200.000 Menschen. Die gesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten erhöhte die Bevölkerung Deutschlands dagegen um lediglich 81.000 Personen – die meisten von ihnen kamen aus familiären Gründen.



Neben der Regelung von Ein- und Ausreise sowie der Aufenthaltsdauer von Zuwanderern beschäftigt sich das Aufenthaltsgesetz auch mit der Integrationsförderung. Als Hauptmaßnahme in diesem Bereich schuf es die Integrationskurse, welche Zuwanderer „an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland heranzuführen“ sollen.<sup>79</sup>

Gerade mit den Regelungen zum Aufenthalt in Deutschland fiel das Zuwanderungsgesetz deutlich weniger revolutionär aus, als es der erste Gesetzesentwurf versprochen hatte. Denn dieser hatte auf Grundlage der Ergebnisse der sogenannten „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ die Einführung eines Punktesystems zur bedarfsgerechten und transparenten Steuerung der Arbeitsmigration nach kanadischem Vorbild vorgeschlagen. Ein Arbeitsplatzangebot wäre für die Einreise nach Deutschland dann nicht mehr notwendig gewesen.<sup>80</sup> Die Ambivalenz des Zuwanderungsgesetzes, das sich nicht wirklich dazu bekennen mag, ein Signal der Offenheit an die Außenwelt zu senden, verdeutlicht am besten sein voller Name. Er lautet: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“.<sup>81</sup>

### Noch immer geringe Fachkräfte-Zuwanderung

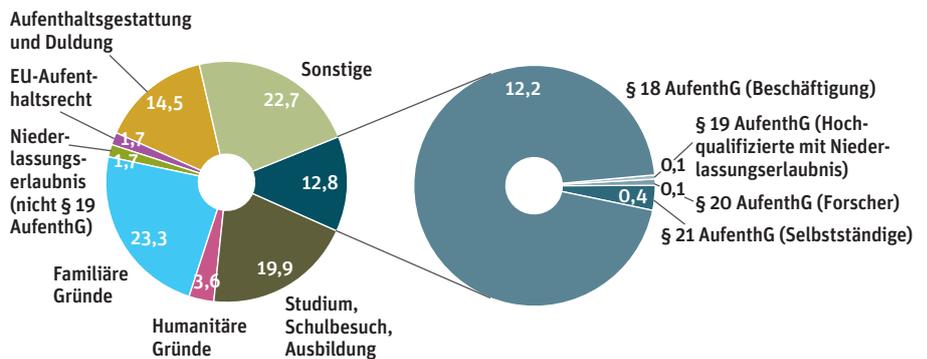
Wie viele der international begehrten Fachkräfte kommen aber tatsächlich nach Deutschland? Dies zu bestimmen, ist nicht ganz einfach, da die Einreise in verschiedenen Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes geregelt ist. Die 847 Personen, die zwischen 2005 und 2010 über den explizit auf Hochqualifizierte ausgerichteten Paragraphen 19 nach Deutschland kamen, sind nur ein Teil der gesamten Fachkräfte-Zuwanderung. Denn im selben Zeitraum kamen 5.568 Selbstständige nach Deutschland, denen nach Paragraph 21 des Aufenthaltsgesetzes

in der Regel dann eine befristete Aufenthaltsgenehmigung ausgestellt wird, wenn sie mindestens 250.000 Euro in Deutschland investieren und fünf Arbeitsplätze schaffen.\* Schließlich gibt es seit 2009 auch die Möglichkeit, als Forscher für einen begrenzten Zeitraum nach Deutschland einzureisen. Von dieser Regelung, die auf Paragraph 20 des Aufenthaltsgesetzes fußt, haben in den ersten beiden Jahren allerdings lediglich 351 Personen Gebrauch gemacht.<sup>82</sup>

\* Im Jahr 2010 waren allerdings mehr als zwei Drittel der Selbstständigen Freiberufler, für die die erwähnten Bedingungen nicht gelten.

### Kaum Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern

Nur jeder achte Zuwanderer aus einem Nicht-EU-Land erhält in Deutschland einen Aufenthaltstitel aus Erwerbstätigkeitsgründen. Gar nur jeder tausendste Zuwanderer erhält über Paragraph 19 des Aufenthaltsgesetzes bei der Einreise als Hochqualifizierter direkt eine permanente Aufenthaltsgenehmigung (Niederlassungserlaubnis). Nach Abzug der nicht in dem Diagramm dargestellten Abwanderung, bleibt nur ein sehr geringer Überschuss an Fachkräften aus dem Nicht-EU-Ausland – also aus jenem Teil der Zuwanderung, die Deutschland aktiv steuern kann. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass auch viele Zuwanderer anderer Kategorien der deutschen Wirtschaft als Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.



Zuzüge nach Deutschland von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltszwecken, 2010\*\* (Datengrundlage: Bundesministerium des Innern & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge<sup>83</sup>)

\*\* In der Kategorie „Sonstige“ finden sich hauptsächlich Personen mit einem EU-Aufenthaltstitel oder Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben. Die Grafik umfasst also auch Zuzüge aus EU-Staaten, allerdings von Drittstaatsangehörigen.

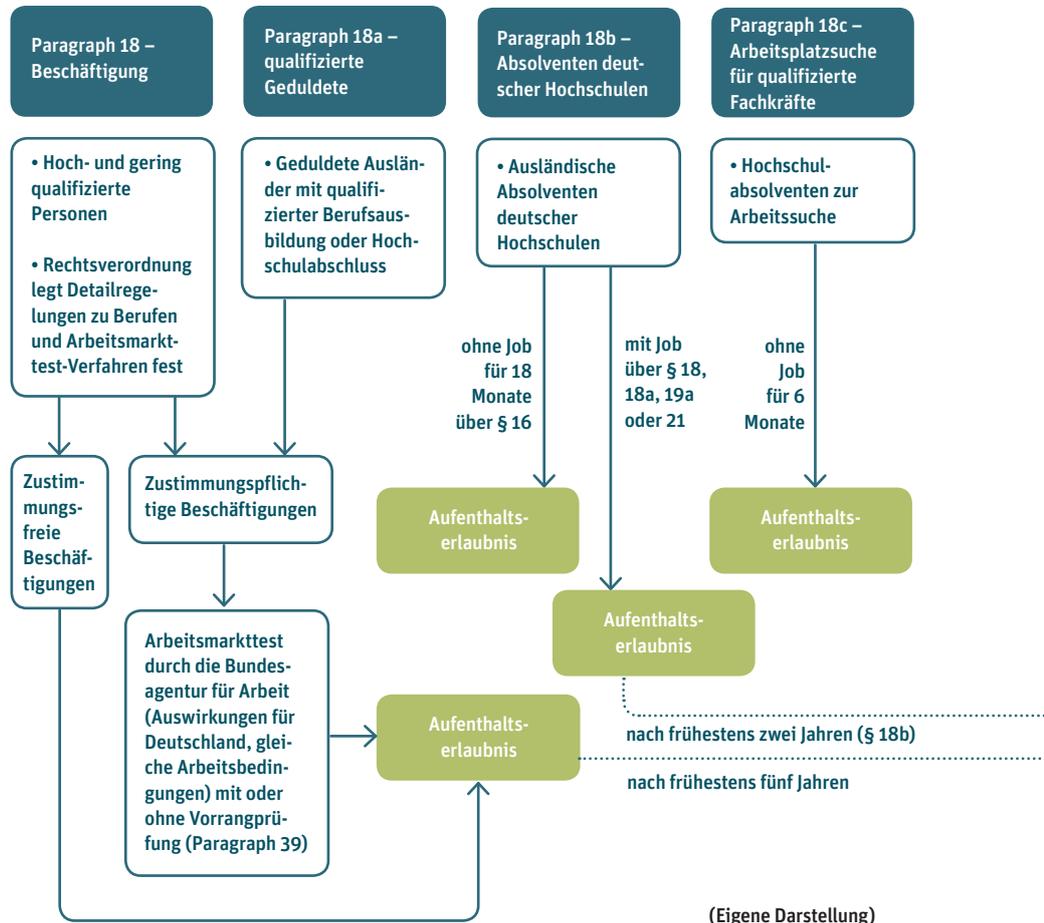
Etwas höher fallen die Zuwanderungszahlen bei den anderen Arbeitskräften aus. Nach Paragraph 18 des Aufenthaltsgesetzes können Ausländer verschiedener Berufsgruppen für einen zunächst befristeten Zeitraum nach Deutschland einreisen. Dafür müssen sie mit wenigen Ausnahmen einen Arbeitsmarkttest bestehen, der sicherstellen soll, dass sich ihre Beschäftigung nicht nachteilig auf den Arbeitsmarkt auswirkt und dass der Bewerber zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen wie ein Einheimischer angestellt wird. Mit letztgenanntem Kriterium sollen Lohn-Dumping und niedrigere Sozialstandards für ausländische Arbeitnehmer verhindert werden. Zuwanderer einiger Berufsgruppen müssen zudem eine Vorrangprüfung bestehen, die besagt, dass sich für die Tätigkeit kein besser oder ebenso gut qualifizierter Kandidat aus dem Inland oder dem bevorzugt behandelten EU-Ausland findet.<sup>84</sup>

Pro Jahr reisen knapp 30.000 Menschen über Paragraph 18 des Aufenthaltsgesetzes nach Deutschland ein. Zwei Drittel von ihnen sind Männer, und die Herkunftsländer sind deutlich vielfältiger als bei den Hochqualifizierten unter Paragraph 19. Die Zuwanderer sind zu zwei Dritteln Fachkräfte, das übrige Drittel übt Tätigkeiten ohne qualifizierte Berufsausbildung aus. Insgesamt erhält nur jeder achte Zuwanderer aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel aus Erwerbstätigkeitsgründen – in Kanada ist es mehr als jeder vierte.<sup>85</sup>

## Große Wanderungsströme in der EU

Wie stark Zu- und Abwanderungen deutscher Fachkräfte den Saldo beeinflussen, lässt sich nur schwer messen. Studien zum Thema deuten jedoch darauf hin, dass der Effekt eher gering einzuschätzen ist, denn ein Großteil der Auswanderer kehrt nach einem kurzen Auslandsaufenthalt nach Deutschland zurück.<sup>86</sup> Generell ist es wichtig, im Gedächtnis zu behalten, dass der überwiegende Teil

## Komplizierter rechtlicher Rahmen der Arbeitsmigration in Deutschland



(Eigene Darstellung)

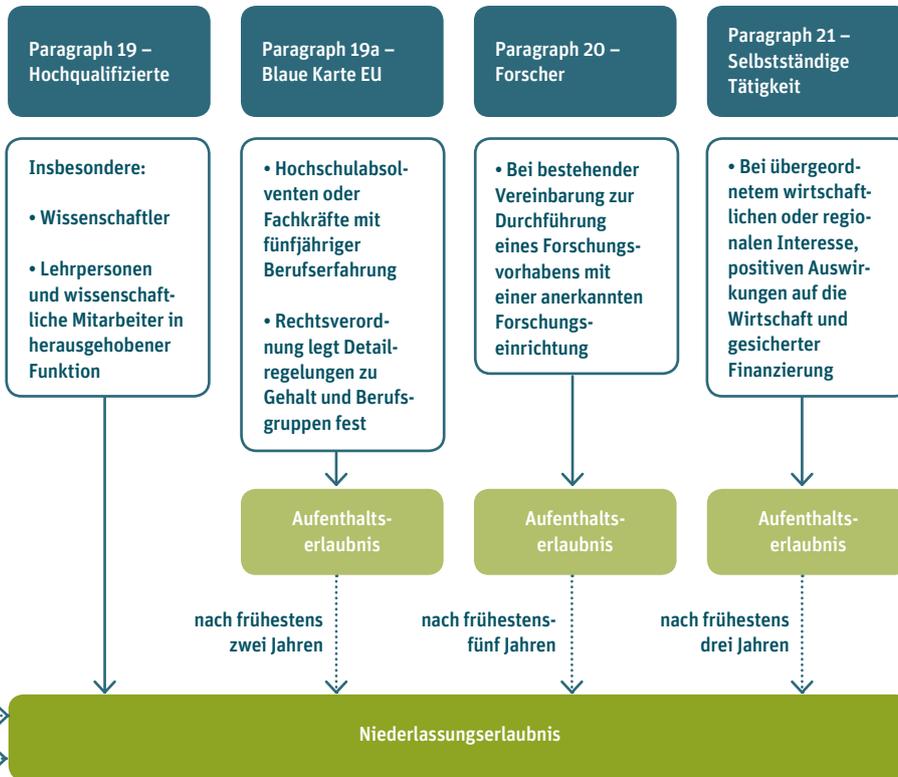
der Zuwanderung nach Deutschland aus dem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum erfolgt und damit nur sehr begrenzt gesteuert werden kann. Einzig für die beiden jüngsten Unions-Mitglieder Rumänien und Bulgarien existieren noch Übergangsregelungen, doch auch Staatsangehörige dieser beiden Länder werden im Vergleich zu Drittstaatlern bereits bevorzugt behandelt. So entfällt etwa für Hochqualifizierte und Saisonarbeitnehmer die Notwendigkeit, eine separate Arbeitsgenehmigung zu erlangen.

Im Jahr 2011 stieg die Bevölkerung Deutschlands durch Zuwanderung aus anderen EU-Staaten um 198.000 Menschen.\* Der Wanderungsüberschuss aus Nicht-EU-Ländern belief sich lediglich auf 81.000 Personen. Die größten Zuwanderungsströme verzeichnet Deutschland seit Jahren aus Polen. Sie wuchsen 2011 durch die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den sogenannten EU-8-Staaten auf 173.000 Zuwanderer an.

\* Zu den EU-Staaten zählen hier auch Island, Norwegen und die Schweiz, die ebenfalls an der innereuropäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit teilnehmen. Für Liechtenstein liegen keine separaten Daten vor.

kommen jedes Jahr über Paragraph 18 nach Deutschland. Hierfür benötigen sie wie bei Paragraph 19 und 20 ein bestehendes Jobangebot. Einen direkten Weg

zur Niederlassungserlaubnis bietet bislang einzig Paragraph 19, über den aber derzeit nur wenige Menschen nach Deutschland kommen.



Allerdings wanderten auch 106.000 Menschen in die entgegengesetzte Richtung ab.<sup>87</sup> Denn viele Polen halten sich nur für wenige Monate in Deutschland auf – die meisten als Saisonarbeiter.<sup>88</sup> Hohe Wanderungsüberschüsse verzeichnet Deutschland außerdem trotz aller Einschränkungen bei der Freizügigkeit mit Rumänien und Bulgarien.<sup>89</sup>

Langfristig kommen EU-Länder jedoch nur bedingt als Quellländer von Zuwanderung in Frage, da die Kinderzahlen auch dort schon seit geraumer Zeit sehr niedrig liegen und das Potenzial an Abwanderern schrumpft. Zudem variiert die Zuwanderung aus dem Europäischen Wirtschaftsraum je nach konjunktureller Lage extrem stark.

Die Tatsache, dass Migranten vor allem innerhalb Europas häufig kurzfristigen ökonomischen Anreizen folgen, zeigt sich auch an der Zahl der jährlichen Einbürgerungen. So kamen 2011 nur knapp 17.000 der insgesamt etwa 107.000 Menschen, die die deutsche Staatsbürgerschaft annahmen und damit ihren Lebensmittelpunkt endgültig nach Deutschland verlegten, aus dem europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz. Mehr als jeder vierte neue Deutsche war dagegen vormals im Besitz eines türkischen Passes.<sup>90</sup>

Um die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen zu können, müssen sich Zuwanderer generell acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben und eine Niederlassungs-

erlaubnis besitzen. Außerdem müssen sie eine Reihe weiterer Bedingungen erfüllen, wie etwa ausreichende Sprachkenntnisse und die Fähigkeit, den Lebensunterhalt von sich und ihrer Familie ohne Sozialleistungen zu sichern.\* Grundsätzlich müssen Zuwanderer bei Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit ihre bisherige Nationalität ablegen. Dass dies seit einigen Jahren allerdings nur noch in knapp der Hälfte aller Fälle zutrifft, lässt sich mit Ausnahmeregelungen erklären.<sup>91</sup> So ist es nach Paragraph 12 des Staatsangehörigkeitsgesetzes möglich, die bisherige Staatsangehörigkeit zu behalten, wenn „der Betroffene seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann“ oder wenn die Person aus der EU beziehungsweise aus der Schweiz kommt.<sup>92</sup> In Deutschland geborene Kinder von zwei Ausländern, die im Besitz mehrerer Staatsangehörigkeiten sind, müssen sich dagegen grundsätzlich zwischen ihrem 18. und 23. Lebensjahr für eine Nationalität entscheiden – die sogenannte Optionspflicht.<sup>93</sup>

## Vorsichtige Öffnung des Arbeitsmarkts

Ein großes Reservoir an Zuwanderern stellen internationale Studenten. Ihre Zahl stieg zum Wintersemester 2010/2011 auf 252.000 – zehn Jahre zuvor hatte sie noch bei 187.000 gelegen.<sup>94</sup> Die Bundesregierung hat dieses Potenzial erkannt und in den vergangenen Jahren vermehrt Anstrengungen unternommen, Absolventen nach Abschluss des Studiums den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Auf der Suche nach Beschäftigung dürfen sich ausländische Absolventen deutscher Hochschulen inzwischen bis zu einhalb Jahre lang in Deutschland aufhalten.

\* Bei erfolgreichem Besuch eines Integrationskurses erwerben Zuwanderer bereits nach einem siebenjährigen Aufenthalt in Deutschland das Recht auf Einbürgerung und können bei außerordentlich guten Sprachleistungen auch schon nach sechs Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen.

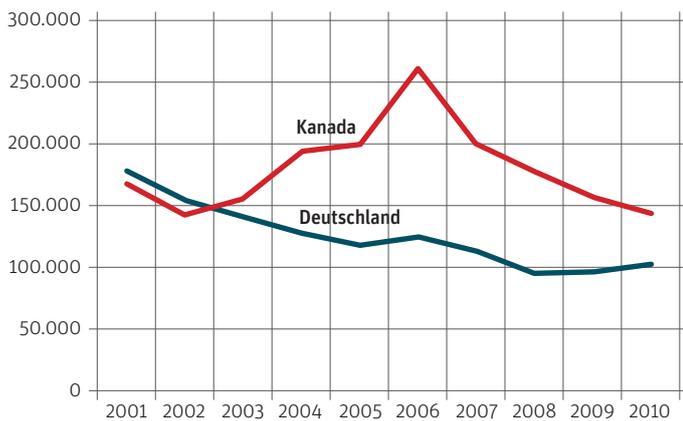
Auch in anderen Bereichen hat die Bundesregierung die Konditionen für eine Arbeitsaufnahme in den letzten Jahren vorsichtig gelockert. So senkte sie die Mindesteinkommensgrenze für Hochqualifizierte und erlaubt es Akademikern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten inzwischen, ohne Vorrangprüfung eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Für Ärzte und einige Ingenieurberufe hat sie die Vorrangprüfung gänzlich ausgesetzt und im April 2012 verspätet auch die sogenannte Hochqualifizierten-Richtlinie der EU mit der „Blauen Karte EU“ in nationales Recht umgesetzt.

Mit einer Blauen Karte EU erhalten Zuwanderer aus Drittstaaten außerhalb der EU ein Aufenthaltsrecht von zunächst höchstens vier Jahren, das bei guten deutschen Sprachkenntnissen bereits nach zwei Jahren in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden kann. Doch auch für den Erwerb der Blauen Karte

bleibt der Nachweis eines Arbeitsplatzes in Deutschland Voraussetzung. Zudem müssen Bewerber über einen Hochschulabschluss verfügen und mindestens 44.800 Euro brutto im Jahr verdienen. Für Hochqualifizierte in bestimmten Mangelberufen, etwa Ingenieure, Ärzte oder Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie, gilt eine reduzierte Gehaltsgrenze von 34.900 Euro. Damit ist das Einkommenskriterium deutlich weniger hart als vorher im Rahmen der Hochqualifizierten-Zuwanderung unter Paragraph 19 des Aufenthaltsgesetzes, in den die Blaue-Karte-Regelung eingegliedert worden ist. Eine Besonderheit der Blauen Karte ist, dass auch Familienangehörige uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Eine eindeutige Neuerung ist außerdem, dass Ausländer nun erstmals die Möglichkeit haben, ohne bestehendes Jobangebot zur Arbeitssuche nach Deutschland einzureisen und sich für bis zu sechs Monate im Land aufzuhalten. Einzige Voraussetzungen sind ein akademischer Abschluss sowie ausreichend finanzielle Mittel.

## Schwierige Einbürgerung

Im Schnitt haben im letzten Jahrzehnt jährlich 125.000 Menschen die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen. In den allermeisten Fällen sind dies Zuwanderer, die aus Nicht-EU-Staaten stammen. Obwohl in Kanada deutlich weniger Menschen leben als hierzulande, hat das Land im vergangenen Jahrzehnt pro Jahr zwischen 140.000 und 260.000 neue Staatsbürger gewonnen. Dies liegt daran, dass dort mehr Menschen zuwandern, aber auch daran, dass die Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit liberaler sind als in Deutschland.



Zahl der jährlichen Einbürgerungen in Kanada und Deutschland, 2001 bis 2010 (Datengrundlage: OECD, International Migration Database, Paris)

## Fazit

- Bis in die 1970er Jahre dominierten gering qualifizierte „Gastarbeiter“ aus Südeuropa und Nordafrika die Zuwanderungsströme nach Deutschland. Nach dem Anwerbestopp verzeichnete Deutschland durch Familien- sowie (Spät-)Aussiedlerzuzüge weiterhin Wanderungsüberschüsse. Vor allem der Familiennachzug brachte weiterhin vor allem gering Qualifizierte nach Deutschland.
- Ein Großteil der aktuellen Zuwanderer kommt aus anderen EU-Staaten. Sie kehren aber häufig nach einigen Jahren wieder in ihre Heimatländer zurück und nehmen seltener als Drittstaatler die deutsche Staatsbürgerschaft an.
- Eine an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichtete Zuwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten steht erst seit der Jahrtausendwende mit der Green Card, dem Zuwanderungsgesetz sowie der Blauen Karte EU wieder stärker im Fokus. Trotzdem liegen die Zuwanderungszahlen von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten weiterhin niedrig.

# 4

# DIE ZUWANDERER- BEVÖLKERUNG IN DEUTSCHLAND UND KANADA

Ob und inwiefern ein Land ökonomisch von seinen Zuwanderern profitieren kann, hängt einerseits davon ab, wie viele Zuwanderer es anzieht, andererseits aber auch davon, welche Qualifikationen die Zuwanderer mitbringen und wie gut sie und ihre Nachkommen in den Arbeitsmarkt integriert sind. Im folgenden Kapitel soll dies anhand von Auswertungen des Mikrozensus 2009 sowie von bestehenden Analysen aus Kanada, die auf der amtlichen Statistik basieren, untersucht werden.\*

In Deutschland beschäftigen sich Untersuchungen zu Migration und Integration meist mit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Einen Migrationshintergrund besitzen all jene Personen, die entweder keine

deutsche Staatsangehörigkeit haben oder als im Ausland Geborene nach 1949 in das heutige Deutschland eingewandert sind oder mindestens einen Elternteil haben, auf den das zweite Kriterium zutrifft.<sup>95</sup> Im Jahr 2010 besaßen in Deutschland 15,7 der insgesamt 81,7 Millionen Einwohner einen Migrationshintergrund – also knapp jeder Fünfte. Von ihnen verfügten 10,6 Millionen über „eigene Migrationserfahrung“, sind also selbst zugewandert. Die restlichen 5,1 Millionen Menschen haben mindestens einen Elternteil, der zugewandert ist.<sup>96</sup>

Die kanadische Statistik erhebt das Merkmal des Migrationshintergrundes nicht, sondern differenziert hauptsächlich zwischen Einwanderern und Einheimischen, also zwischen selbst Zugewanderten mit permanenter Aufenthaltsgenehmigung und in Kanada geborenen Personen. Der langen Geschichte als Einwanderungsland ist es geschuldet, dass Letztere häufig auch als Einwanderer

der zweiten, dritten oder einer höheren Generation bezeichnet werden. Zugleich zeigt die Abgrenzung aber auch die spezifisch kanadische Integrationskultur: Denn Kinder von chinesischen oder kongolesischen Eltern sind de facto Einheimische, wenn sie in Kanada das Licht der Welt erblicken. Nach den letzten verfügbaren Zensuszahlen aus dem Jahr 2006 waren von den damals 31,2 Millionen Einwohnern Kanadas 6,2 Millionen Menschen in einem anderen Land geboren.<sup>97</sup> Der prozentuale Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung lag mit etwa 20 Prozent deutlich höher als in Deutschland, wo laut Mikrozensus 2009 insgesamt 12,3 Millionen Menschen oder knapp 15 Prozent der Bevölkerung zugezogen sind.\*\*

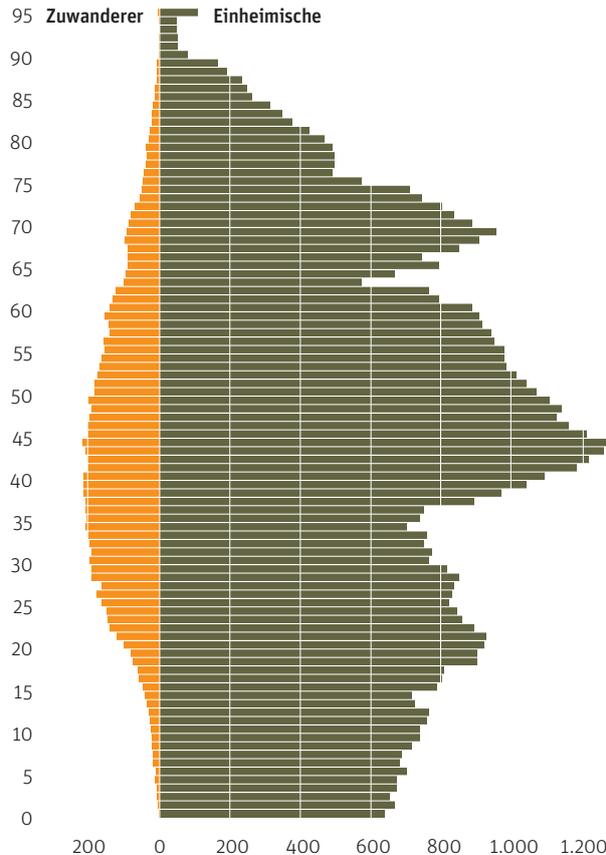
\*\* Die Differenz zwischen der Zahl der selbst Zugewanderten und der Personen mit Migrationshintergrund und eigener Migrationserfahrung ergibt sich aus jenen Personen, die bis einschließlich 1949 als Deutsche auf das heutige Bundesgebiet zugewandert sind. Sie sind Zugewanderte, verfügen aber über keinen Migrationshintergrund.

\* Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie waren Daten aus dem Jahr 2009 die aktuellsten, die uns zur Verfügung standen – dem Jahr als die weltweite Wirtschaftskrise ihren Höhepunkt erreichte. Oftmals sind Zuwanderer in Krisenzeiten besonders hart betroffen, was die Ergebnisse der Analyse zu ihren Ungunsten verschlechtern würde. Analysen haben jedoch gezeigt, dass dieser Effekt in Deutschland und Kanada im Jahr 2009, wenn überhaupt, nur sehr schwach zu spüren war. (Chaloff, J., Dumont, J.-C. & Liebig, T. (2012). The Impact of the Economic Crisis on Migration and Labour Market Outcomes of Immigrants in OECD Countries. CESifo, DICE Report, 10, 39 – 47.)

## Deutschland: Zuwanderer sind häufiger im Erwerbsalter

Die Altersstruktur der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung unterscheidet sich in Deutschland erheblich. Während unter den Zuwanderern 72 Prozent im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren sind, liegt der Anteil unter den Einheimischen lediglich bei 65 Prozent. Die für die Wirtschaft günstige Altersverteilung der Zuwandererbevolkerung liegt zum einen daran, dass sie (noch) relativ wenige ältere Menschen umfasst und zum anderen daran, dass es naturgemäß kaum zugewanderte Kinder gibt. Deswegen liegt das Durchschnittsalter der Zuwanderer auch über dem der Einheimischen.

Bevölkerungspyramide Deutschlands 2009 nach Einheimischen und Zuwanderern (EU- und Nicht-EU-Zuwanderer), in 1.000 Menschen pro Jahrgang (Datengrundlage: Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt<sup>98)</sup>)



## Junge, gut gebildete Zuwanderer – vor allem in Kanada

Wer aber sind die Zuwanderer in Deutschland und Kanada? Und wie gut sind sie in den Arbeitsmarkt integriert? Um dies herauszufinden, wäre es wünschenswert, die Charakteristika genau jener Zuwanderer zu analysieren, die als Arbeitskräfte nach Deutschland beziehungsweise Kanada kommen. Leider ist dies mit den verfügbaren Daten nicht

möglich. Daher werden wir die gesamte Zuwandererbevolkerung unabhängig vom Aufenthaltstitel betrachten. In Deutschland beinhaltet dies sowohl Zuwanderer aus EU-Staaten als auch aus anderen Ländern. Um die bestmögliche Datenvergleichbarkeit zu gewährleisten, umfasst die Zuwandererbevolkerung lediglich jene Personen, die selbst zugewandert sind, nicht die größere Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund. Die sogenannte zweite Generation der Zuwanderer zählt also zunächst zu den Einheimischen. Zusätzlich schließen wir alle Personen aus, die als Deutsche im Ausland geboren sind, da auch in Kanada im Ausland geborene Kanadier nicht als Zuwanderer zählen. Sie werden weder der Zuwanderer- noch der einheimischen Bevölkerung zugerechnet.\*

Es fällt auf, dass Zuwanderer zum Zeitpunkt ihrer Einreise im Schnitt jünger sind als die Durchschnittsbevölkerung. Im Jahr 2009 wiesen die Neuankömmlinge in Deutschland einen Altersschnitt von 28,0 Jahren auf und unterschieden sich damit kaum von Zuwanderern nach Kanada.<sup>99</sup> Der Altersschnitt der restlichen Bevölkerung lag in Deutschland zur gleichen Zeit bei 42,0 Jahren.<sup>100</sup> Besonders jung waren Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten

\* Hochrechnungen auf die Gesamtbevölkerung sind bei der Betrachtung von Teilgruppen des Mikrozensus nur bedingt gültig. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist es daher wichtig, zu bedenken, dass diese unter der Prämisse stehen, dass die jeweils von uns betrachtete Gruppe repräsentativ für die Gesamtbevölkerung ist.

Die kanadischen und deutschen Daten sind nicht zu 100 Prozent vergleichbar, da in Kanada beispielsweise die temporären Zuwanderer nicht mit in die Statistik einfließen und sich die angegebenen Bildungs- und Berufsabschlüsse in den beiden Ländern zum Teil unterscheiden. Während in Kanada ausschließlich Daten zum höchsten erreichten Bildungsabschluss vorliegen (kein Schulabschluss, High School-Abschluss, High School-Abschluss und begonnene postsekundäre Bildung ohne Abschluss, postsekundärer nicht-universitärer Abschluss, Universitätsabschluss), analysieren wir für Deutschland Berufsabschlüsse (kein Berufsabschluss, Lehre/Ausbildung, Hochschulabschluss, andere Abschlüsse). Die Zahlen sind jedoch präzise genug, um einige grundlegende Tendenzen zu verdeutlichen.

mit durchschnittlich 26,4 Jahren.\* Sie fris- chen die alternde Bevölkerung zwischen Rügen und dem Bodensee am stärksten auf.

Trotz dieser Zahlen weisen die in Deutsch- land lebenden Zuwanderer mit 43,5 Jahren einen höheren Altersschnitt auf als die ein- heimische Bevölkerung. Dies liegt vor allem daran, dass verhältnismäßig wenige Kinder nach Deutschland zuwandern, wodurch die jungen Altersgruppen unterbesetzt sind.<sup>101</sup>

Bei Betrachtung des Bildungsniveaus fällt auf, dass Zuwanderer sowohl in Kanada als auch in Deutschland häufiger über ein abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium verfügen als Einheimische. Im Jahr 2009 lag der Akademikeranteil in Deutschland unter den Einheimischen ab 15 Jahren bei 13,3 Prozent, bei den Zuwanderern aber bei 14,6 Prozent.<sup>102</sup> In Kanada ist das Missverhältnis deutlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2010 verfügten dort 30,6 Prozent aller Zuwanderer ab 15 Jahren über einen Hochschulabschluss, während es unter der einheimischen Bevölke- rung 20,9 Prozent waren.<sup>103</sup>

In beiden Ländern zeigt sich zudem, dass das durchschnittliche Bildungsniveau unter den erst vor kurzer Zeit Zugewanderten deutlich

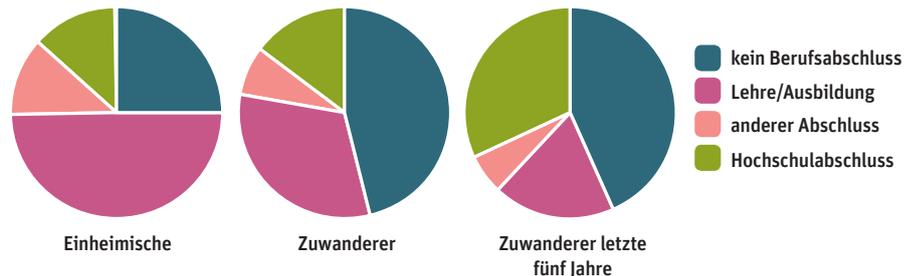
höher liegt als in der gesamten Zuwanderer- bevölkerung. In Deutschland besaßen 31,8 Prozent aller Zuwanderer, die das Land in den letzten fünf Jahren erreicht hatten, einen Hoch- schulabschluss, während es in Kanada sogar 44,7 Prozent waren.<sup>104</sup> Dabei offenbarten sich allerdings erhebliche Unterschiede je nach Herkunft der Zuwanderer. So lag der Akademi- keranteil in Deutschland mit 27,9 Prozent unter Nicht-EU-Stämmigen deutlich niedriger als unter EU-Stämmigen, von denen 46,1 Prozent über einen Hochschulabschluss verfügten.<sup>105</sup>

Ein Sonderfaktor in Deutschland ist die weite Verbreitung des dualen Ausbildungssystems. Fast die Hälfte aller ab 15-jährigen Einhei- mischen verfügt über eine Berufsausbildung als höchsten Abschluss – ein Viertel besitzt dagegen keinerlei berufsqualifizierenden Abschluss. Ungleich schlechter ist die Lage bei den Zuwanderern. Von ihnen kann knapp ein Drittel auf eine abgeschlossene Lehre oder Ausbildung zurückblicken, alar- mierende 46,4 Prozent haben dagegen kei- nen Abschluss. Zuwanderer aus Drittstaaten außerhalb der EU besitzen besonders häufig keinen Berufsabschluss.<sup>106</sup>

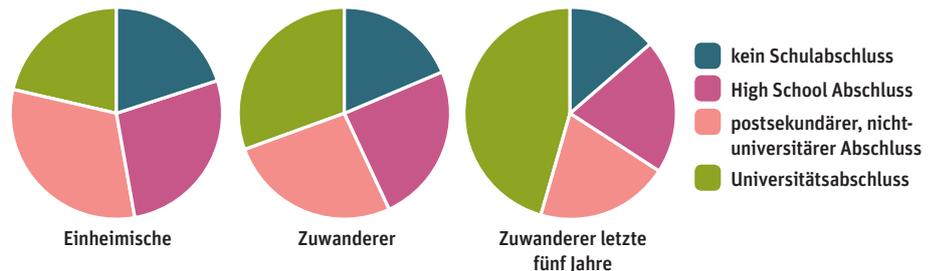
### Neuerdings gut qualifizierte Zuwanderer

Zuwanderer in Deutschland und Kanada verfügen häufiger über einen Hochschulabschluss als die einheimische Bevölkerung – vor allem jene, die erst in den letzten Jahren ins Land gekommen sind. In Kanada besaßen 2010 etwa 45 Prozent der Menschen, die seit 2006 eingereist waren, einen Universitätsabschluss. Weitere 20 Prozent konnten eine abgeschlossene postsekundäre, nicht-universitäre Ausbildung vorweisen. In Deutschland liegt der Anteil der Hochqualifizierten etwas niedriger, und viele Zuwanderer sind anders als in Kanada gering oder gar nicht qualifiziert.

#### Deutschland



#### Kanada



**Bildungs- beziehungsweise Berufsabschlüsse von über 14-jährigen Einheimischen und Zuwanderern in Deutschland (2009) und Kanada (2010)**  
(Datengrundlage: Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt<sup>107</sup>; Statistics Canada<sup>108</sup>)

\* Zur Abgrenzung der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten haben wir unter den Zuwanderern, die nicht als Deutsche geboren wurden, nach der ersten Staatsangehörigkeit (für Personen mit doppelter oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit) beziehungsweise nach der Staatsangehörigkeit vor der Einbürgerung oder dem Zuzug als Spätaussiedler (für Zuwanderer mit nur der deutschen Staatsangehörigkeit) unterschieden. Zuwanderer aus den in 2004 der EU beigetretenen EU-10-Staaten sowie aus Rumänien und Bulgarien haben wir der Gruppe der Nicht-EU-Länder zugefügt, da für sie zum Zeitpunkt der Datenerhebung in Deutschland noch Übergangsregelungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt galten. Da wir lediglich innerhalb der Gruppe der zwischen 2005 und 2009 nach Deutschland gekommenen Personen nach EU- oder Nicht-EU-Herkunft unterscheiden, werden alle ehemaligen oder aktuellen Staatsangehörigen der EU-15 sowie von Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz der EU zugerechnet.

Die Analyse zeigt, dass sich in Deutschland viele Zuwanderer an den beiden Extremen der Qualifikationskala wiederfinden, also entweder über gar keinen Berufsabschluss verfügen oder über einen Hochschulabschluss. Besonders hoch liegt der Anteil gering qualifizierter Menschen bei der gesteuerten Zuwanderung, also jener aus Nicht-EU-Staaten. Dies ist eine Folge der Gastarbeiterpolitik der 1950er bis 1970er Jahre, als Deutschland vorwiegend gering gebildete Arbeitskräfte anwarb. Hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Zuwanderer hatte diese Politik einen doppelt negativen Einfluss, denn auch der resultierende Familiennachzug der 1970er bis 1990er Jahre brachte überwiegend gering qualifizierte Menschen nach Deutschland. Demgegenüber haben innereuropäische Wanderungen und die zunehmend selektive Zuwanderungspolitik gegenüber Nicht-EU-Ausländern in den letzten Jahren dazu geführt, dass entgegen der landläufigen Meinung auch viele gut qualifizierte Menschen nach Deutschland kommen.

## Defizite auf dem Arbeitsmarkt

Ein wichtiges Merkmal, um die wirtschaftliche Integration der Zuwanderer zu messen, ist die Erwerbstätigenquote – also der prozentuale Anteil der Erwerbstätigen an der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Da uns für Kanada lediglich Daten zur Erwerbstätigenquote der 25- bis 54-Jährigen zur Verfügung stehen, werden wir uns auch in Deutschland auf diese Altersgruppe beschränken.

Gemein ist beiden Ländern, dass Zuwanderer trotz ihres höheren Bildungsniveaus seltener erwerbstätig sind als die einheimische Bevölkerung. Der Unterschied zwischen den beiden Gruppen fällt jedoch in Deutschland sehr viel größer aus. Während hierzulande 83,2 Prozent der Einheimischen im Jahr 2009 einer Beschäftigung nachgingen, taten dies nur 68,7 Prozent der Zuwanderer.<sup>109</sup> In Kanada

lag die Erwerbstätigenquote der Einheimischen zur gleichen Zeit mit 82,2 Prozent etwa auf deutschem Niveau, jene der Zuwanderer mit 74,9 Prozent aber deutlich höher.<sup>110</sup> Es fällt auf, dass männliche Zuwanderer in Kanada vergleichbare Erwerbstätigenquoten aufweisen wie in Kanada geborene Männer, die zugewanderten Frauen aber klar hinter einheimischen Frauen zurückbleiben.<sup>111</sup> In Deutschland dagegen ist sowohl bei den Männern wie auch bei den Frauen eine deutliche Diskrepanz zwischen Zuwanderern und Einheimischen zu erkennen.<sup>112</sup>

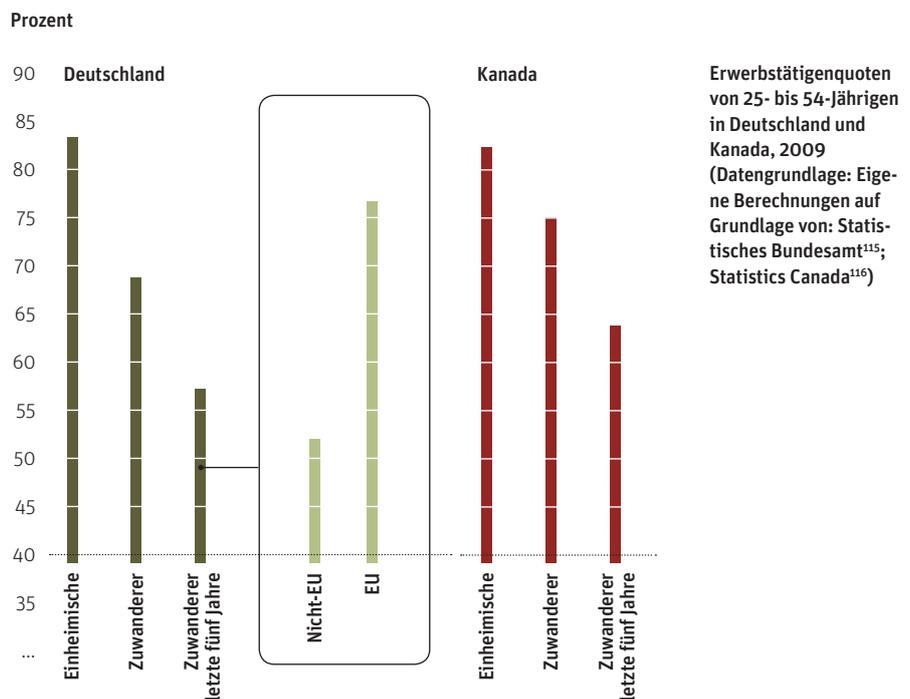
Eine weitere wichtige Erkenntnis ist, dass Zuwanderer gerade in den ersten Jahren Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Unter den Zuwanderern,

die zwischen 2005 und 2009 nach Deutschland kamen, sind lediglich 57,1 Prozent erwerbstätig.<sup>113</sup> Sie liegen damit mehr als elf Prozentpunkte unter dem Schnitt aller Zuwanderer. Besonders betroffen sind wiederum Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten mit einer Erwerbstätigenquote von 51,9 Prozent. Das gleiche Bild zeigt sich in Kanada: Hier sind die in den letzten fünf Jahren zugezogenen Migranten zu 63,6 Prozent erwerbstätig und liegen damit knapp zwölf Prozentpunkte unter dem Schnitt aller Zuwanderer.<sup>114</sup>

Interessant ist die Situation der zugewanderten Akademiker. Mit 75,6 Prozent weisen sie in Deutschland die höchste Erwerbstätigenquote aller Zuwanderergruppen auf. Gleichzeitig liegen sie aber weit hinter einheimischen Akademikern zurück, von denen

## Zuwanderer sind seltener erwerbstätig

**Sowohl in Deutschland als auch in Kanada weisen Zuwanderer niedrigere Erwerbstätigenquoten auf als Einheimische. Vor allem jene, die erst vor kurzem ins Land gekommen sind, haben oft Schwierigkeiten, einen Job zu finden. Das Missverhältnis zwischen Neankömmlingen und Einheimischen ist in Deutschland stärker ausgeprägt als in Kanada und wäre noch frappierender, wenn die Zuwanderer aus anderen EU-Staaten den Schnitt aller Migranten nicht nach oben ziehen würden.**



92,6 Prozent erwerbstätig sind. Besonders schlecht schneiden die in den letzten fünf Jahren zugewanderte Akademiker aus Nicht-EU-Staaten mit einer Quote von 57,8 Prozent ab.<sup>117</sup> In Kanada zeigt sich wiederum ein ähnliches Muster, allerdings fallen die Unterschiede zwischen Zuwanderern und Einheimischen einmal mehr geringer aus. Einer Erwerbstätigenquote von 90,2 Prozent unter einheimischen Akademikern steht dort eine Quote von 78,7 Prozent unter Zuwanderern gegenüber.<sup>118</sup> Die Tatsache, dass Zuwanderer in Kanada im Vergleich zu Deutschland häufiger erwerbstätig sind, lässt sich also nur teilweise darauf zurückführen, dass Kanada im Schnitt besser qualifizierte Migranten anzieht. Denn auch bei gleichem Qualifikationsniveau wie die Einheimischen finden Zuwanderer dort häufiger einen Job.

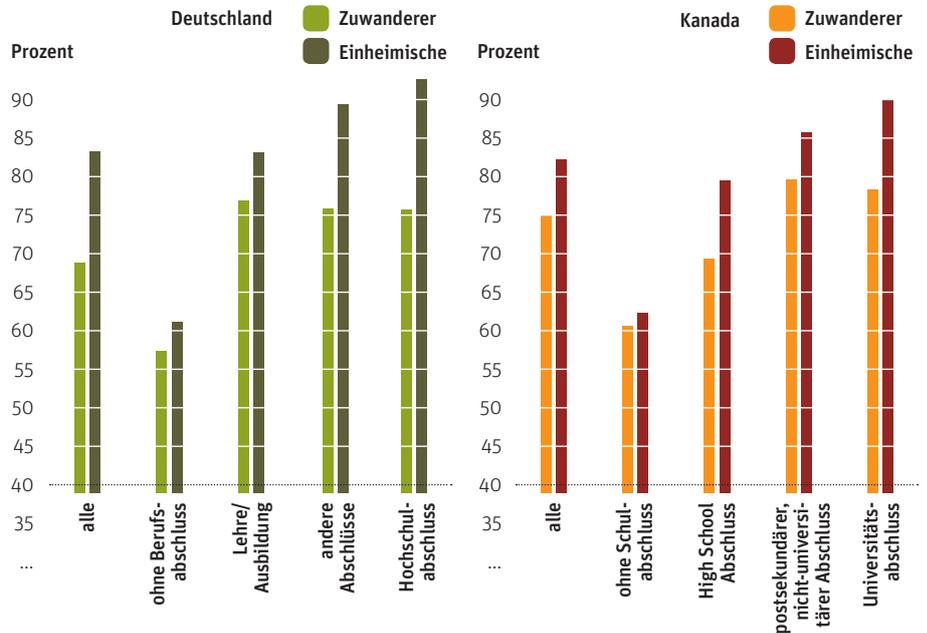
Ein ähnliches Bild wie bei der Erwerbstätigkeit zeigt sich bei der Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2009 waren 5,6 Prozent der in Deutschland geborenen Personen zwischen 25 und 54 Jahren arbeitslos, aber 9,9 Prozent der Zuwanderer. In Kanada lagen die Zahlen bei 6,4 respektive 9,6 Prozent.<sup>119</sup> Auch die Arbeitslosigkeit verringert sich mit dem Bildungsstand, jedoch werden die Unterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderern größer. So weisen zugewanderte Akademiker mit 7,8 Prozent zwar die niedrigste Arbeitslosenquote unter den Zuwanderern auf, sind aber fast viermal so oft arbeitslos wie einheimische Akademiker (2,1 Prozent). Deutlich geringer waren die Unterschiede bei den Personen mit einer beruflichen Ausbildung (9,0 gegenüber 6,3 Prozent) und den Personen ohne jeglichen Berufsabschluss (11,9 gegenüber 10,5 Prozent).<sup>120</sup>

## Zuwanderer verdienen weniger

Neben der Erwerbstätigkeit ist das Gehalt ein wichtiges Merkmal der Arbeitsmarktintegration. Da Nicht-Erwerbstätige hierbei außen vor bleiben, erlaubt das Gehalt einen genaueren Blick auf die Lage jener Zuwanderer, die im Zielland einen Job gefunden haben. Aus Grün-

## Hochqualifizierte benachteiligt

Sowohl in Deutschland als auch in Kanada sind Zuwanderer aller Bildungsniveaus seltener erwerbstätig als Einheimische. In Deutschland ist das Missverhältnis allerdings deutlich stärker ausgeprägt. In beiden Ländern können vor allem zugewanderte Hochschulabsolventen nicht mit den sehr hohen Erwerbstätigenquoten einheimischer Akademiker mithalten.



Erwerbstätigenquoten von 25- bis 54-Jährigen nach Bildungsniveau in Kanada und Deutschland, 2009 (Datengrundlage: Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt<sup>121</sup>; Statistics Canada<sup>122</sup>)

den der Datenverfügbarkeit legen wir bei der Analyse für Kanada den Brutto-Stundenlohn zu Grunde, während für Deutschland auf Basis der Mikrozensus-Daten lediglich eine Annäherung an den Netto-Stundenlohn errechnet werden kann.\* Die Daten der beiden Länder sind damit nur bedingt vergleichbar.

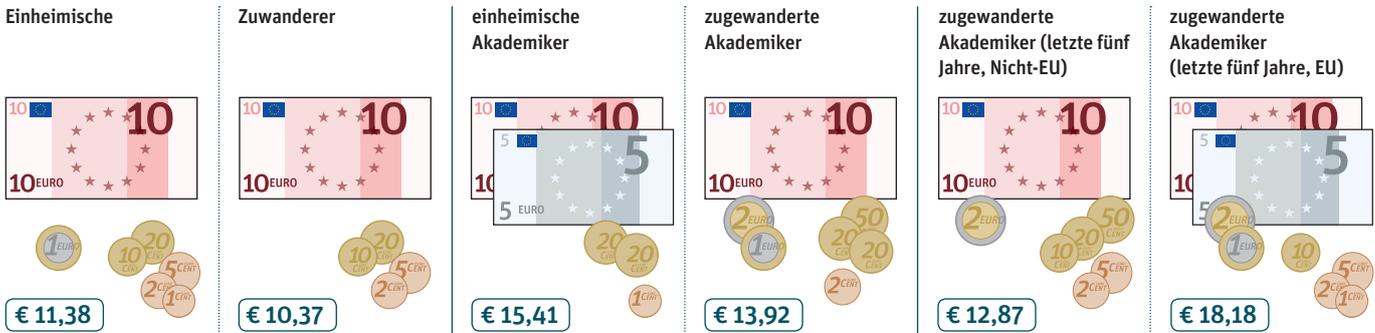
Abermals zeigt sich, dass Zuwanderer in beiden Ländern schlechter gestellt sind als Einheimische. Während Letztere in Deutschland 2009 im Schnitt 11,38 Euro pro Stunde verdienten, mussten sich Zuwanderer mit 10,37 Euro begnügen. In Kanada lag der Brutto-Stundenlohn eines einheimischen Erwerbstätigen 2008 bei 23,72 Kanadischen Dollar, der eines Zuwanderers bei lediglich 21,44 Dollar.<sup>123</sup>

\* Grundlage der Annäherung an den Netto-Stundenlohn ist das monatliche Netto-Einkommen, das im Mikrozensus in Form von 24 verschiedenen Kategorien abgefragt wird. Sie reichen von „unter 150 Euro“ bis „18.000 Euro und mehr“. Um einen Durchschnitt errechnen zu können, haben wir jeder Person einer bestimmten Einkommensklasse den Durchschnittswert dieser Kategorie als Monatseinkommen zugewiesen. Die nach oben offene 24. Kategorie wurde außen vor gelassen. Da das Monatseinkommen aus vielen verschiedenen Quellen stammen kann (etwa Transferzahlungen des Staates, Kapitaleinkünfte oder Gratifikationen), haben wir lediglich jene Menschen betrachtet, die angaben, ihre Haupteinkommensquelle sei ihre Erwerbstätigkeit. Um die größtmögliche Vergleichbarkeit mit den Daten aus Kanada zu gewährleisten, haben wir außerdem nur die Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen betrachtet, alle Selbstständigen aus der Stichprobe entfernt und nur jene analysiert, die im Mikrozensus beim Monatseinkommen eine positive Angabe gemacht haben. In einem zweiten Schritt haben wir das Monatseinkommen durch die durchschnittlich gearbeiteten Stunden pro Monat geteilt.

## Das Gehalt hängt von der Herkunft ab

Zuwanderer verdienen in Deutschland im Schnitt pro Stunde rund einen Euro weniger als Einheimische. Akademiker verdienen zwar mehr als andere Zuwanderer, liegen aber 1,50 Euro beziehungsweise zehn Prozent hinter einheimischen Hochschulabsolventen zurück. Zudem weisen sie je nach Herkunftsregion erhebliche Einkommensunterschiede auf. Hochschulabsolventen, die zwischen 2005 und 2009 von der innereuropäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machten und sich 2009 noch in Deutschland befanden, verdienen mit stündlich 18,18 Euro etwa eineinhalb mal so viel wie Akademiker aus Nicht-EU-Staaten, die lediglich auf 12,87 Euro kamen. Die europäische Migrationselite steht damit deutlich besser da als einheimische Akademiker.

Netto-Stundenlohn in Euro in Deutschland, 2009  
(Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt<sup>124</sup>)



Zuwanderer mit Hochschulabschluss schneiden zwar wiederum besser ab als andere Zuwanderer, bleiben aber gleichzeitig im Vergleich mit einheimischen Akademikern weiter zurück als alle anderen Zuwanderergruppen. Während die Differenz in Deutschland bei etwa zehn Prozent liegt, klappte in Kanada sogar eine Lücke von 17 Prozent.<sup>125</sup> Ein Teil dieser Diskrepanz lässt sich damit erklären, dass in Kanada Bruttolöhne betrachtet werden. Durch das progressive Steuersystem, das besser Verdienende höher belastet, dürften die Unterschiede bei den Netto-Einkünften geringer liegen.

In Kanada zeigt sich zudem abermals, dass erst vor kurzem zugewanderte Personen besonders schlecht abschneiden. Sie verdienten 2008 im Schnitt mehr als fünf Kanadische Dollar weniger als die einheimische Bevölkerung.<sup>126</sup> In Deutschland schneiden Zuwanderer, die in den letzten fünf Jahren ins Land gekommen sind, dagegen besser ab als der Rest der Zuwandererbevölkerung. Sie verdienen 2009 im Schnitt 11,66 Euro und damit sogar mehr als die einheimische Bevölkerung. Erklären lässt sich diese auf den ersten Blick überraschende Tatsache damit, dass der Anteil Hochqualifizierter, die den Gehaltsschnitt

nach oben ziehen, zwischen 2005 und 2009 besonders hoch war – vor allem unter den Zuwanderern von innerhalb der EU, die in Deutschland sogar deutlich mehr verdienen als einheimische Hochschulabsolventen. Wie stark die Diskrepanz zwischen Akademikern aus EU-Ländern und Akademikern aus Drittstaaten tatsächlich ist, verdeutlichen deren jeweilige Stundenlöhne. Sie lagen 2009 bei 18,18 Euro für EU-Zuwanderer und 12,87 Euro für Nicht-EU-Zuwanderer.<sup>127</sup>

### Geringe Aufstiegschancen für zweite Generation in Deutschland

Die durchgeführte Analyse hat gezeigt, dass es weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderern beim Bildungsstand und beim Erfolg auf dem Arbeitsmarkt gibt. Vor allem Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, denen das Hauptinteresse dieser Studie gilt, erzielen in Deutschland unterdurchschnittliche Ergebnisse. Doch wie sieht es mit den Kindern der Zuwanderer aus? Schneiden sie erfolgreicher ab als ihre Eltern? Oder verfestigen sich sozio-ökonomische Unterschiede in der zweiten Zuwanderergeneration?

Zur zweiten Zuwanderergeneration zählen wir zunächst allein solche Personen, deren beide Elternteile als Ausländer oder Ausiedler auf das heutige Bundesgebiet zugewandert sind, die aber selbst in Deutschland geboren sind. Im Schnitt sind Zuwanderer der zweiten Generation in unserer Stichprobe 11,1 Jahre alt und damit deutlich jünger als die Gesamtbevölkerung.<sup>128</sup> Um eine allzu starke Verzerrung bei der Erwerbstätigkeit und vor allem bei den Löhnen zu vermeiden, werden wir daher lediglich die relativ kleine Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen betrachten.

Gemessen an ihren Berufsabschlüssen gleichen Zuwandererkinder in Deutschland eher ihren Eltern als den Einheimischen. 39,7 Prozent von ihnen verfügten 2009 über keinerlei Berufsabschluss, lediglich 12,0 Prozent über eine Hochschulbildung. Unter den Einheimischen lagen die Zahlen in derselben Altersgruppe bei 17,9 respektive 22,0 Prozent.<sup>129</sup> Interessanter als die absoluten Zahlen ist jedoch, inwiefern Zuwanderer-

und einheimische Kinder in Deutschland erschaffen, ihren Berufsabschluss im Vergleich zu ihren Eltern zu verbessern. Da der Berufsabschluss der Eltern allerdings nur in einer zehnpromzentigen, freiwilligen Unterstichprobe des Mikrozensus abgefragt wurde, sind die Fallzahlen der Analyse relativ gering und lassen nur grobe Tendenzen erkennen.\*

Von den 25- bis 34-Jährigen, deren beide Elternteile über keinen Hochschulabschluss verfügen, hatten demnach 2009 in Deutschland 15,5 Prozent den Aufstieg zum Akademiker geschafft. Kinder, deren Eltern beide in Deutschland geboren wurden, besaßen mit 16,1 Prozent die höchsten Aufstiegschancen. Unter den 43 in der Unterstichprobe beobachteten Kindern mit zwei zugewanderten Elternteilen ohne akademischen Abschluss konnte dagegen kein einziger eine Hochschulbildung vorweisen. Wenn nur mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde, waren es 3,4 Prozent.<sup>130</sup> Zweifellos können diese Zahlen keine genaue Diagnose abgeben, doch lassen sie vermuten, dass der soziale Aufstieg in Deutschland für Zuwandererkinder schwieriger ist als für Einheimische. Analysen anderer Autoren, die beispielsweise das Einkommen von Eltern und ihren Kindern messen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>131</sup>

\* Bei der Unterstichprobe handelt es sich um das Ad-hoc-Modul, das sich im Jahr 2009 im Rahmen des EU Labour Force Surveys dem „Übergang junger Menschen in den Arbeitsmarkt“ widmete und speziell 15- bis 34-Jährige ansprach.

## In Kanada stellen Zuwandererkinder die Bildungselite

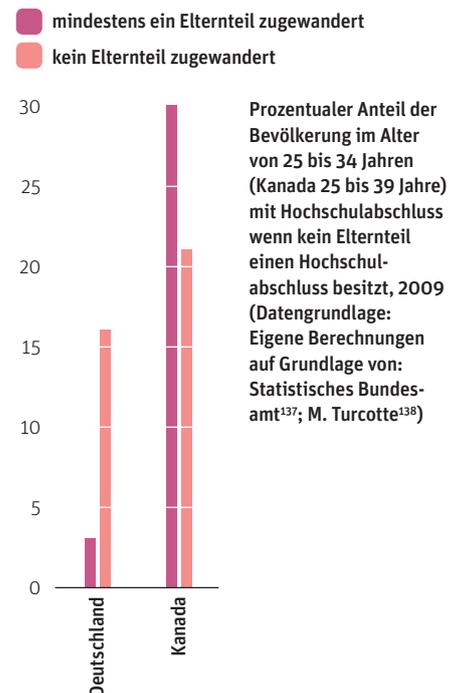
Eine gänzlich andere Situation präsentiert sich in Kanada. Zuwandererkinder haben dort ein deutlich höheres Bildungsniveau als die Kinder von Einheimischen.<sup>132</sup> Der bessere Bildungsstand ihrer Eltern kann dieses Phänomen nur zur Hälfte erklären.<sup>133</sup> Zuwandererkinder erzielen also im kanadischen Bildungssystem unabhängig vom Bildungsstand der Eltern bessere Ergebnisse als Kinder von in Kanada geborenen Eltern. Einige Zahlen verdeutlichen dies: Fast ein Drittel (30 Prozent) aller 25- bis 39-Jährigen aus Nicht-Akademiker-Haushalten mit mindestens einem zugewanderten Elternteil konnte im Jahr 2009 einen Hochschulabschluss vorweisen – unter den Kindern nicht zugewandelter Eltern ohne Hochschulabschluss waren es lediglich 21 Prozent.<sup>134</sup> Im Vergleich zu Deutschland fallen zwei Dinge auf: Erstens scheint die soziale Mobilität in Kanada generell höher zu sein als hierzulande, und zweitens gilt dies besonders für Zuwanderer der zweiten Generation.

Ihr Bildungsvorsprung hilft Zuwandererkindern auch auf dem kanadischen Arbeitsmarkt, wo sie im Schnitt seltener arbeitslos sind und höhere Gehälter beziehen als Kinder von Einheimischen. Bei gleichem Bildungsstand verdienen Zuwandererkinder allerdings weniger als andere. Vor allem Angehörige von *visible minorities*, also der meisten nicht-europäischen Zuwanderer, leiden hierunter. Sie, die einen Großteil der „neuen“ Zuwanderung seit den 1960er Jahren stellen, verdienen trotz ihres Bildungsvorsprungs durchschnittlich sogar weniger als Kanadier, die keiner *visible minority* angehören. Immerhin ist das Defizit gegenüber Kindern von Einheimischen kleiner als es im Fall ihrer Elterngeneration war.<sup>135</sup> Dies deutet darauf hin, dass es Kanada schafft, auch jene Zuwanderergruppen, die auf dem Arbeitsmarkt zunächst besonders schlechte Ergebnisse erzielen, etwa Afrikaner und auch viele Asiaten, über die Generationen hinweg an die einheimische Bevölkerung heranzuführen.

In Deutschland sind Zuwandererkinder dagegen deutlich seltener erwerbstätig und häufiger arbeitslos als andere. Während Kinder zweier in Deutschland geborener Personen im Alter von 25 bis 34 Jahren 2009 zu 80,5 Prozent erwerbstätig waren, traf dies nur auf 65,3 Prozent der Personen mit zwei zugewanderten Elternteilen und 67,5 Prozent der Personen mit einem zugewanderten Elternteil zu. Und rund 20 Prozent der betrachteten Zuwandererkinder waren 2009 arbeitslos, aber nur 6,7 Prozent der Kinder von in Deutschland Geborenen.<sup>136</sup>

## Auf der Überholspur

Während die zweite Generation der Zuwanderer in Deutschland geringere Chancen auf den sozialen Aufstieg über Bildung aufweist als Kinder einheimischer Eltern, übertreffen Zuwandererkinder ihre einheimischen Altersgenossen in Kanada problemlos. Ein Drittel aller Kinder von zugewanderten Nicht-Akademikern erlangen dort einen Hochschulabschluss. Die scheinbar extrem geringe soziale Mobilität in Deutschland lässt sich nur teilweise damit erklären, dass hierzulande auch eine qualifizierte Berufsausbildung gute Jobchancen gewährleistet.



# 5

# DAS KANADISCHE SYSTEM IN DER PRAXIS

Kanada zieht mehr Zuwanderer an als Deutschland – sowohl relativ zu seiner Gesamtbevölkerung als auch absolut gesehen. Auch der Anteil der Arbeitsmigranten an allen Zuwanderern liegt dort höher als hierzulande. Außerdem gelingt es Kanada, unter seinen Zuwanderern ein höheres Bil-

dungsniveau zu erzielen, was sich wiederum positiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt auswirkt. Und schließlich erreichen die Kinder von Zuwanderern hier anders als in Deutschland höhere Bildungsabschlüsse als Einheimische.

Worauf lässt sich all dies zurückführen? Und warum haben Zuwanderer trotz allem auch in Kanada größere Probleme auf dem Arbeitsmarkt als Einheimische? Die Antworten auf diese Fragen können wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, welche Maßnahmen der kanadischen Zuwanderungs- und Integrationspolitik auch für Deutschland interessant sein können.

## Kanada liegt vorne

Prozentualer Vorsprung Kanadas gegenüber Deutschland (Eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistics Canada, Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2009)

Jährlicher Zuwanderungsgewinn je 1.000 Einwohner, Mittelwert 2007 – 2011

Prozentualer Anteil von Hochschulabsolventen unter Kindern mit mindestens einem zugewanderten Elternteil, 25 bis 34 Jahre (Kanada bis 39 Jahre), 2009

Prozentualer Anteil von Arbeitsmigranten an allen Zuwanderern, 2010

Prozentualer Anteil von Hochschulabsolventen an allen Zuwanderern (in Deutschland aus Drittstaaten), 2005 bis 2009 (Kanada 2006 bis 2010)

Erwerbstätigenquote von Zuwanderern im Alter von 25 bis 54 Jahren, 2009



# 5.1

# DIE AUSWAHL DER ZUWANDERER

Seit Jahrzehnten wirbt Kanada aktiv Hochqualifizierte und Fachkräfte an und verzeichnet weltweit mit die höchsten Wanderungsüberschüsse. In Deutschland dagegen setzt sich die Erkenntnis nur langsam durch, dass Zuwanderung von Arbeitskräften unumgänglich ist, um unser Wohlstandsniveau auch in Zukunft weiter auszubauen. Noch weniger Klarheit herrscht in Deutschland bei der Frage, wie die Zuwanderungspolitik praktisch organisiert werden soll.

Um mögliche Maßnahmen einzuordnen, ist es zunächst wichtig, eine Klassifizierung verschiedener Steuerungsmechanismen vorzunehmen. Für den Vergleich zwischen Kanada und Deutschland erscheint die Unterscheidung zwischen humankapitalorientierten und arbeitsmarktgesteuerten Modellen zweckmäßig. Im ersten Fall werden Zuwanderer aufgrund ihrer Fähigkeiten so ausgewählt, dass sie langfristig den größtmöglichen Beitrag zur Volkswirtschaft des Aufnahmelandes leisten. In der Praxis handelt es sich dabei meist um hochqualifizierte Personen, die den Anforderungen einer modernen Wissensökonomie entsprechen, und denen zugetraut wird, sich leicht in einer fremden Gesellschaft zurechtzufinden. Im zweiten Fall liegt

der Fokus vorwiegend darauf, kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beheben. Zuwanderer benötigen daher für die Einreise generell ein konkretes Jobangebot.

Zu den Stärken von humankapitalorientierten Modellen zählt, dass sie mittels eines Punktesystems passgenau den Zuzug von Menschen mit bestimmten Fähigkeiten und Potenzialen ermöglichen. Ein weiterer Vorteil ist, dass sie für potenzielle Zuwanderer leicht zu verstehen und aus dem gleichen Grund auch in der Bevölkerung akzeptiert sind. Da die Bewertungskriterien klar festgelegt sind, verfügen Punktesysteme über einen hohen Grad an Transparenz. Auch nach außen sendet ein Land mit einem Punktesystem ein Signal der Offenheit.

Diesen Vorteilen stehen jedoch auch einige Nachteile gegenüber. So verursachen Punktesysteme einen erheblichen Verwaltungsaufwand, etwa durch das Prüfen der Bewerbungen. Je nach Ausgestaltung des Systems kann die Integration der Zuwanderer zudem vorübergehend Kosten für die Aufnahmegesellschaft nach sich ziehen. Diese Kosten werden umso höher, je länger die Neuankömmlinge ohne Beschäftigung bleiben. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Zuwanderer nicht dort ansiedeln, wo sie aus volkswirtschaftlicher Sicht benötigt werden.

Kanada gilt international mit seinem Punktesystem, das Zuwanderern weitgehend unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot die Einreise ins Land gewährt, als Vorreiter der humankapitalorientierten Zuwanderungssteuerung. Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern nach Deutschland setzt dagegen üblicherweise ein vorhandenes Arbeitsplatzangebot voraus und ist somit arbeitsmarktgesteuert. Da diese Art der Zuwanderung direkt in die Beschäftigung führt, dürften die kurzfristigen Integrationskosten niedriger ausfallen. Zudem kann mit Arbeitsmarkttests vermieden werden, dass die Zuwanderung unerwünschte Nebeneffekte auf den Arbeitsmarkt ausübt, etwa die Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte durch Lohndumping. Und schließlich können arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungsmodelle schneller auf kurzfristige Engpässe reagieren – auch jenseits des Hochqualifizierten-Segments.

Der Hauptnachteil arbeitsmarktorientierter Steuerungsmodelle ist, dass sie den Zuzug für Arbeitskräfte erschweren, da diese sich bereits in ihrer Heimat um eine Anstellung im Zielland bemühen müssen. Ohne Netzwerke, Kontakte und Kenntnisse des Arbeitsmarkts ist dies oft kaum möglich. Zudem besteht die Gefahr, dass Zuwanderer von ihrem Arbeitgeber ausgenutzt werden, da ihr Aufenthalt unter Umständen von der Beschäftigung abhängt.<sup>139</sup>

## In den 1980er Jahren verschlechtert sich in Kanada die Integration

1967 führte die kanadische Regierung das *Federal Skilled Worker Program* ein, das bis heute das Herzstück der Zuwanderungspolitik ist. Mit Hilfe eines Punktesystems wählt sie dabei jährlich eine bestimmte Zahl an Menschen aus, denen sie mitsamt ihren Familienangehörigen ein dauerhaftes Bleiberecht ausspricht.

In der Anfangszeit des Punktesystems funktionierte die Integration relativ reibungslos. Neuankömmlinge aller Zuwanderungskategorien fanden schnell einen Job und verdienten ähnlich gut wie die einheimische Bevölkerung. So bezogen Männer, die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nach Kanada zuwanderten, in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts Einkommen in Höhe von etwa 90 Prozent der in Kanada geborenen Bevölkerung. Nach elf bis 15 Jahren erreichten sie das Niveau der Einheimischen und überflügelten diese sogar nach einem Aufenthalt von mindestens 20 Jahren. Ähnliches war für zugewanderte Frauen zu beobachten.<sup>140</sup>

In den 1980er Jahren begann sich die wirtschaftliche Lage der Zuwanderer jedoch zu verschlechtern. Männer verdienten in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts im Schnitt knapp 30 Prozent weniger als Einheimische.<sup>141</sup> In den 1990er Jahren setzte sich der Trend fort, so dass Neuankömmlinge im Jahr 2000 etwa 13 Prozent weniger verdienten als noch 1980, während die Einkommen der Einheimischen im gleichen Zeitraum um zehn Prozent gestiegen waren.<sup>142</sup> Vor allem am unteren Ende der Gehaltsskala weiteten sich die Unterschiede. Fielen im Jahr 1980 noch 24,6 Prozent der Neuankömmlinge

## Stärken und Schwächen zweier Modelle

Humankapitalorientierte Zuwanderungsmodelle richten ihren Fokus auf eine langfristig erfolgreiche Integration der Zuwanderer. Hierfür wählen sie die Zuwanderer in der Regel unabhängig von einem Jobangebot nach deren allgemeinen Fähigkeiten und Kenntnissen aus. Diese Modelle sind jedoch aufwändig zu handhaben und verursachen häufig kurzfristige Kosten, wenn Neuankömmlinge nicht sofort eine Beschäftigung finden. Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungsmodelle vermeiden kurzfristige Kosten, da sie bei der Einreise ein vorhandenes Jobangebot voraussetzen. Probleme können sich hier einstellen, wenn Zuwanderer ihren Job verlieren. Zudem ziehen sie in der Regel weniger Zuwanderer an, da es ohne Kontakte und Netzwerke im Zielland oftmals sehr schwierig ist, einen Job zu finden.

### Humankapitalorientierte Zuwanderung

#### Vorteile

- Passgenaue Zuwanderungssteuerung
- Transparenz
- Signal der Offenheit nach außen

#### Nachteile

- Hoher Verwaltungsaufwand
- Kurzfristige Mehrkosten für Integration
- Arbeitskräfte landen evtl. nicht dort, wo sie erwünscht sind

### Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung

#### Vorteile

- Schnelle Integration in den Arbeitsmarkt
- Effektiv gegen kurzfristige Engpässe

#### Nachteile

- Jobsuche aus dem Ausland schwierig
- Risiko von langfristigen Kosten bei Jobverlust
- Mögliche Abhängigkeit vom Arbeitgeber

### (Eigene Darstellung)

in die Kategorie Geringverdiener, waren es 2000 bereits 35,8 Prozent. Unter den Einheimischen sank die Rate währenddessen. Die Gefahr, in niedrige Einkommensklassen zu rutschen, war dabei mit 35 bis 45 Prozent vor allem im ersten Jahr nach der Ankunft extrem hoch. Und für viele Zuwanderer blieb dies kein vorübergehender Zustand, sondern hielt mehrere Jahre an.<sup>143</sup>

Zwar schnitten die über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer deutlich besser ab als andere, doch war die schlechte wirtschaftliche Lage der Zuwanderer dennoch ein Grund dafür, dass die kanadische Regierung die Punkteverteilung im *Federal Skilled Worker Program* 1986 und 1993

überarbeitete.<sup>144</sup> Sie setzte den Wert allgemeiner Fähigkeiten wie etwa Bildung oder Sprachkenntnisse herauf und jenen berufsspezifischer Qualifikationen herunter. Zudem erhöhte sie den Anteil der Wirtschaftsmigranten an allen Zuwanderern. Das System erhielt so erstmals einen klaren am Humankapital der Neuzuwanderer orientierten Anstrich.

Die erhoffte Wirkung der Reformen stellte sich jedoch nur teilweise ein. Zwar besaß im Jahr 2000 ein Viertel aller Neuzuwanderer einen Universitätsabschluss – 1980 waren es noch lediglich sechs Prozent gewesen –, doch blieben die Einkommen der Zuwanderer weit hinter denen der Einheimischen zurück.<sup>145</sup> Geringfügig besser sah es bei der Erwerbstätigkeit aus. Zwar ging sie unter den Zuwanderern ebenfalls bis Mitte der 1990er Jahre zurück, doch bewegte sich der Unterschied

zwischen Migranten und Einheimischen nie auf einem derart hohen Niveau wie bei den Einkommen.<sup>146</sup> Dies deutet darauf hin, dass viele Neuzuwanderer zwar einen Job in Kanada fanden, allerdings keinen, der ihren mitgebrachten Qualifikationen entsprach, beziehungsweise keinen, der ihre Fähigkeiten adäquat entlohnte.

Trotz der schlechten Zahlen versagte das Punktesystem nicht grundsätzlich: Untersuchungen unter Zuwanderern der Jahre 2000 und 2001 zeigen, dass diejenigen, die eine höhere Punktzahl erreichten, auch bessere Integrationserfolge erzielten. So stiegen die Einkommen mit jedem zusätzlich erzielten Punkt im Schnitt um zwei Prozent, während die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, um ein halbes Prozent wuchs. Bewerber am oberen Ende der Skala, also jene mit mindestens 70 Punkten, profitierten von jedem zusätzlichen Punkt überproportional.<sup>147</sup>

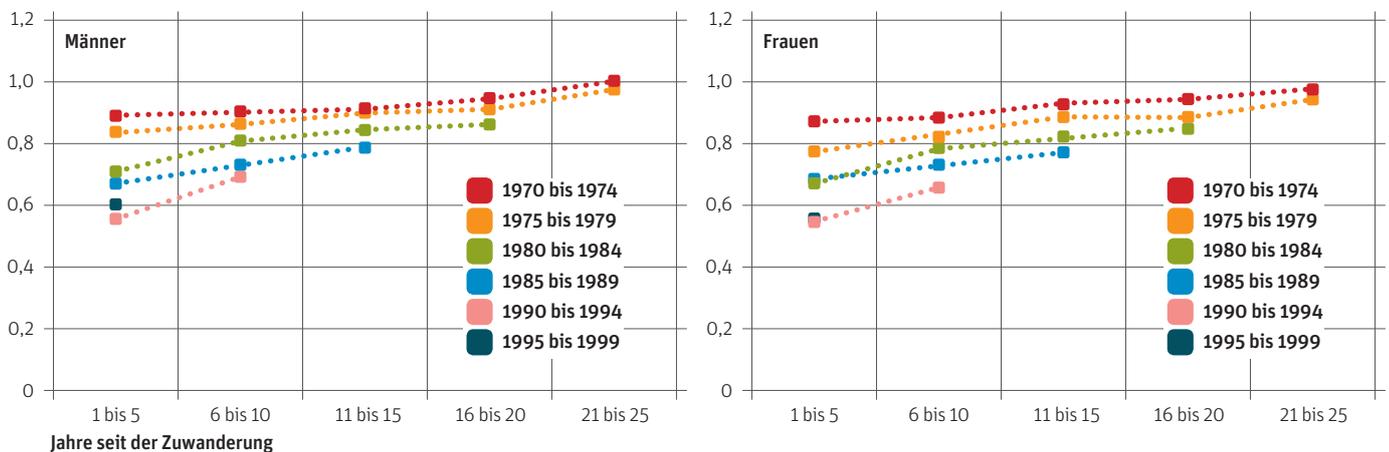
## Im Ausland erworbene Fähigkeiten von geringem Wert

Womit aber ließen sich die zurückgehenden Integrationserfolge erklären? An erster Stelle ist hierbei zu nennen, dass in den 1980er und frühen 1990er Jahren immer mehr Menschen aus nicht-europäischen Ländern nach Kanada kamen. Sie brachten oft geringe englische oder französische Sprachkenntnisse mit, was die Integration erheblich erschwerte.<sup>149</sup> Diskriminierung seitens der Aufnahmegesellschaft machte den Start ins neue Leben zusätzlich schwieriger. Des Weiteren ließ sich bereits in den 1980er Jahren der Trend beobachten, dass kanadische Arbeitgeber im Ausland erworbene Arbeitserfahrung immer weniger wertschätzten. Dies setzte sich fort und hat inzwischen dazu geführt, dass Zuwanderer mit 20 Jahren ausländischer Arbeitserfahrung kaum mehr verdienen als jene ohne Erfahrung. Als kontraproduktiv erwies sich auch die hohe Punktevergabe für spezifische Berufsgruppen. Sie führte in den 1990er Jahren zu einer starken Zuwanderung von IT-Fachleuten, die mit dem Zusammenbruch der *New Economy* schlagartig arbeitslos wurden.<sup>150</sup>

## Zuwanderer fallen zurück

Während Zuwanderer in den 1970er Jahren schon kurz nach ihrer Ankunft in Kanada ähnlich gut verdienten wie Einheimische und spätestens nach 20 Jahren im Land zu Letzteren aufschließen konnten, fielen neue Zuwanderer in den 1980er und 1990er Jahren immer weiter zurück. Selbst bei gleichem Bildungsstand verdienten sie Mitte der 1990er Jahre bei ihrer Ankunft über 40 Prozent weniger. Ob sie in der Lage sind, diesen Rückstand im Laufe der Zeit aufzuholen, ist noch nicht absehbar.

Einkommen von Zuwanderern im Verhältnis zu dem von Einheimischen



Verhältnis der Einkommen\* von ganzjährig in Vollzeit beschäftigten Einwanderern zwischen 16 und 64 Jahren zu Einheimischen mit den gleichen Charakteristika (Bildung, Erfahrung, Ethnie, Provinz, Familienstand) in Kanada nach Zuwanderungszeitraum, Einheimische = 1 (Datengrundlage: Frenette, M. & Morissette, R., 2003<sup>148</sup>)

\* Analysegrundlage war der Logarithmus der Einkommen. Die Unterschiede sind in etwa mit prozentualen Unterschieden gleichzusetzen.

	1967	1978	1986	1993	2002	2013
<b>Bildung</b>	20	12	12	15	25	20
<b>Sprache</b>	10	10	15	14	24	28
<b>Nachfrage nach Beruf</b>	15	15	10	10	—	—
<b>Art des Berufs</b>	10	15	15	17	—	—
<b>Berufserfahrung</b>	—	8	8	8	21	15
<b>Alter</b>	10	10	10	10	10	12
<b>Persönliche Eignung</b> (subjektive Einschätzung)	15	10	10	10	—	—
<b>Demografischer Faktor</b>	—	—	10	8	—	—
<b>Arbeitsplatzangebot</b>	10	10	10	10	10	15
<b>Integrationsfähigkeit</b>	—	—	—	—	10	10
<b>Verwandter als Sponsor</b>	5	5	—	—	—	—
<b>Zielregion</b>	5	5	—	—	—	—
<b>Mindestpunktzahl</b>	50	50	70	67	75 (ab 2003: 67)	67

## Punktesystem ist nicht gleich Punktesystem

Im Laufe der Jahre hat die kanadische Regierung ihr Punktesystem wiederholt überarbeitet. Die Reformen haben das Programm zu einem Humankapitalsystem umgebaut, das Zuwanderer aufgrund ihrer allgemeinen Fähigkeiten und Erfahrungen auswählt. So verteilt die Regierung inzwischen keine Punkte mehr für spezifische Berufsgruppen. Das „reine“ Humankapitalmodell existierte dennoch lediglich bis 2008, als die Regierung der Punktwertung eine generelle Zulassungsbeschränkung vorschaltete. Inzwischen können sich nur noch solche Personen bewerben, die entweder einen von 29 „Mangelberufen“ erlernt haben, über ein bestehendes Jobangebot in Kanada verfügen oder ein kanadisches Promotionsstudium absolviert haben.

Erreichbare Höchstpunktzahl je Kategorie und Mindestgesamtpunktzahl im kanadischen Punktesystem, 1967 bis 2013  
(Datengrundlage: Green, A. & Green, D., 2004<sup>151</sup>; Citizenship and Immigration Canada)

Ein häufig zitiertes Grund für die sich verschlechternde Lage der Zuwanderer am Arbeitsmarkt ist, dass ihre Bildungsabschlüsse von kanadischen Arbeitgebern zunehmend kritisch beurteilt worden seien. Doch dies trifft nicht zu. Denn Zuwanderer verdienen in Kanada bei gleichem Abschluss schon seit jeher weniger als Einheimische. Daran hat sich in den 1980er Jahren wenig geändert.<sup>152</sup>

Warum aber verdienen Zuwanderer selbst bei gleicher Bildung weniger? Zwei mögliche Erklärungen drängen sich auf: Entweder werden sie von kanadischen Arbeitgebern diskriminiert oder die Qualität ihrer Bildungsabschlüsse ist tatsächlich minderwertig, so dass ihre formalen Abschlüsse nicht

adäquat ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit widerspiegeln. Um herauszufinden, welche der beiden Erklärungen zutrifft, haben Forscher Einheimische und Zuwanderer Tests unterzogen, die allgemeine Fähigkeiten und Kenntnisse direkt festzustellen versuchen. Das Ergebnis: Zuwanderer sind bei gleichem Bildungsstand weniger leistungsfähig als Einheimische. Mehr noch: Bei gleichen Testergebnissen verdienten Zuwanderer gar nicht weniger als Einheimische.<sup>153</sup> All dies deutet darauf hin, dass ausländische Bildungsabschlüsse häufig nicht kanadischen Standards entsprechen. Ein Restzweifel bleibt dennoch: Denn die schlechteren Testergebnisse von Zuwanderern könnten auch darauf zurückzuführen sein, dass diese aufgrund von Sprachschwierigkeiten in den Prüfungen nicht ihre

vollen Fähigkeiten zeigen konnten. Dafür spricht, dass Zuwanderer und Einheimische bei gleichen Sprachkenntnissen und gleichem Bildungsstand ähnliche Gehälter erzielen.<sup>154</sup>

## Erfolgreicher Wechsel zur reinen Humankapitalsteuerung

Mit dem *Immigration and Refugee Protection Act* versuchte die kanadische Regierung im Jahr 2002 einige der Probleme zu lösen, die mitverantwortlich waren für die schlechten Arbeitsmarktdaten der Zuwanderer. Vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs der IT-Branche eliminierte sie jegliche Punktevergabe für einzelne Berufsgruppen. Mit den

frei gewordenen Punkten wertete sie Sprachkenntnisse deutlich auf und verschärfte abermals das Bildungskriterium.

Hatte die Regierung dem Punktesystem in den 1980er und 1990er Jahren erstmals einen humankapitalorientierten Anstrich gegeben, hatte sie nun ein Humankapitalsystem in Reinform geschaffen. Die Auswirkungen der Reform waren überwiegend positiv. Vor allem die gestiegenen Wertigkeiten von Sprachkenntnissen und Bildungsabschlüssen hatten einen klar messbaren positiven Effekt auf die Integrationserfolge.<sup>155</sup> Wissenschaftler fanden dies heraus, indem sie sich die Tatsache zunutze machten, dass in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Teil der Zuwanderer noch nach den alten Richtlinien ausgewählt wurde und ein anderer Teil bereits nach den neuen. So verdienten Neuankommlinge, die unter die neuen Regelungen fielen, im Jahr 2005 im Schnitt 40.000 Kanadische Dollar im Jahr, jene, die unter die alten Regelungen fielen, dagegen nur 24.000 Dollar. Im Jahr 2005 gaben zudem 80 Prozent aller nach den neuen Kriterien ausgewählten Zuwanderer an, ein Jahr nach ihrer Ankunft in Kanada als Angestellte oder Selbstständige erwerbstätig gewesen zu sein.<sup>156</sup>

Dass das humankapitalorientierte System häufig für die sich leicht verschlechternde Situation der Zuwanderer zu Beginn des neuen Jahrtausends verantwortlich gemacht wird, ist somit falsch. Denn noch bis 2005 wurden Zuwanderer fast ausschließlich nach den alten Regularien ausgewählt.<sup>157</sup> Zwar ist es noch zu früh, den langfristigen Erfolg der Reformen zu beurteilen, doch liegen die Gefahren des Punktesystems ohnehin hauptsächlich in der Anfangszeit nach Ankunft im Land. Die Erfahrung Kanadas aus den 1990er Jahren verdeutlicht dies: Diejenigen Zuwanderer, die es im ersten Jahr ihres Aufenthalts schafften, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu vermeiden, wiesen auch später deutlich höhere Erfolgsaussichten auf als andere.<sup>158</sup>

Die Erfahrung der letzten zehn Jahre hat gezeigt, dass die genaue Verteilung der Punkte ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg ist. Um einigen der weiter oben beschriebenen Schwächen des Systems besser gerecht zu werden, will die kanadische Regierung 2013 die Punktevergabe abermals verändern. Noch stärkeres Gewicht will sie in Zukunft auf die Sprachfähigkeit legen, die einen nachweisbaren positiven Einfluss auf den Integrationserfolg hat. Wichtig dabei: Zuwanderer sollten die Sprache möglichst gut beherrschen, geringe Kenntnisse reichen für den kanadischen Arbeitsmarkt in der Regel nicht aus.<sup>159</sup> Dies ist eine bedeutende Änderung, da Bewerber mit geringen Kenntnissen in beiden Landessprachen bislang genau so viele Punkte erreichen konnten wie Bewerber mit guten Kenntnissen in einer der beiden Sprachen.<sup>160</sup> Außerdem will die Regierung Zusatzpunkte für Arbeitserfahrung in Kanada einführen. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass Berufserfahrung aus anderen Ländern die

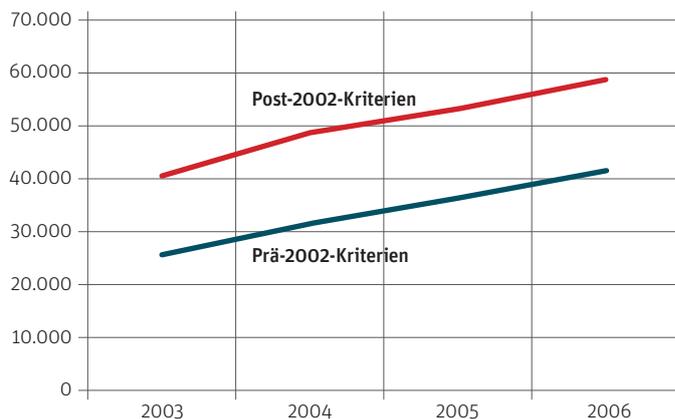
Integrationserfolge in der Vergangenheit nicht erhöht hat. In der Praxis werden dadurch Menschen, die sich bereits als temporäre Arbeitsmigranten in Kanada aufhalten, bessere Chancen haben, über das Punktesystem einen Daueraufenthalt zu erreichen.

Jüngste Erkenntnisse nicht nur aus Kanada deuten darauf hin, dass jüngere Bewerber im Schnitt bessere Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt erzielen als ältere.<sup>161</sup> Aus diesem Grund soll die Punktevergabe auch in diesem Bereich neu justiert werden, was auch unter demografischen Gesichtspunkten einen positiven Effekt haben dürfte. Denn bislang hat die Zuwanderung in Kanada nur bedingt dazu beigetragen, die Altersstruktur der Bevölkerung nach unten zu drücken.<sup>162</sup> Weitere Änderungsvorschläge beinhalten unter anderem ein Absenken der Gesamtpunktzahl für Arbeitserfahrung sowie eine vorgeschaltete Prüfung von Bildungsabschlüssen, die im schlechtesten Fall zum Ausschluss vom Punktesystem führen kann.

### Humankapital zahlt sich aus

Da auch nach Einführung des Humankapitalmodells im Jahr 2002 noch zahlreiche Bewerbungen wegen Bearbeitungsrückständen nach den alten Kriterien beurteilt werden mussten, lässt sich der Erfolg der neuen Punktevergabe leicht verdeutlichen. Zuwanderer, die nach den neuen Kriterien ausgewählt wurden, verdienen im ersten Jahr ihres Aufenthalts im Schnitt 58 Prozent mehr als andere. Auch in den Folgejahren verkleinert sich der Unterschied nur unwesentlich. Neben einem höheren Einkommen weisen die „neuen“ Zuwanderer auch deutlich höhere Erwerbsquoten auf.

Kanadische Dollar



Jahreseinkommen der im Jahr 2002 über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer in Kanadischen Dollar, 2003 bis 2006 (Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada<sup>163</sup>)

## Hoher Verwaltungsaufwand mindert die Funktionstüchtigkeit des Punktesystems

Ein ungewollter Nebeneffekt des Humankapitalsystems war, dass der Berg an nicht bearbeiteten Bewerbungen stetig wuchs. Vor allem als die Regierung die Mindestpunktzahl zum Bestehen im Jahr 2003 von 75 auf 67 Punkte absenkte, nahm die Zahl der eingehenden Anträge deutlich zu. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit stieg so auf 23 Monate – einige Antragsteller mussten bis zu sechs Jahre auf eine Antwort warten.<sup>164</sup> Gerade das Prüfen der Angaben zu Sprachkenntnissen, Bildungsstand und Arbeitserfahrung verursachte einen enormen Zeitaufwand.<sup>165</sup>

Eine theoretische Schwäche von Punktesystemen, der hohe Verwaltungsaufwand, hat sich also auch in der kanadischen Praxis gezeigt. Dass derartige Verzögerungen die Funktionstüchtigkeit des Systems in Frage stellen, liegt auf der Hand: Sie schrecken potenzielle Bewerber ab und schränken die Flexibilität des Systems drastisch ein. Denn wenn bereits empfangene Bewerbungen noch Jahre nach einer Reform nach den alten Maßstäben bewertet werden müssen, verfehlen kurzfristige Anpassungen ihr Ziel.

Die große Zahl unbearbeiteter Bewerbungen veranlasste die kanadische Regierung im Jahr 2008 zur teilweisen Abkehr von der Humankapitalsteuerung, indem sie eine Liste mit besonders nachgefragten Berufen erstellte. Personen, die keinen der inzwischen 29 Mangelberufe erlernt haben, können nur dann am Punktesystem teilnehmen, wenn sie entweder über ein Arbeitsplatzangebot verfügen oder ein kanadisches Promotionsstudium abgeschlossen haben. Dies birgt allerdings die Gefahr, das Punktesystem seiner größten Stärke zu berauben, nämlich der Auswahl von Zuwanderern aufgrund von deren langfristigen Potenzial. Kurzfristigen Bedarf deckt Kanada gewöhnlich über andere Programme, etwa das *Temporary Foreign Worker Program* oder das *Provincial Nominee Program*.

## Auswahlkriterien im kanadischen Punktesystem im Jahr 2012

Kriterium	Höchstpunktzahl	Punktzahl
<b>Bildung</b>	25	
	Ph.D.- oder Master-Abschluss	25
	verschiedene weiterführende Abschlüsse	12 bis 22
	High School	5
<b>Sprachkenntnisse</b>	24	
	Englisch	16/8
	Französisch	16/8
<b>Berufserfahrung</b>	21	
	1 Jahr	15
	2 Jahre	17
	3 Jahre	19
	mindestens 4 Jahre	21
<b>Alter</b>	10	
	17 oder 53 Jahre	2
	18 oder 52 Jahre	4
	19 oder 51 Jahre	6
	20 oder 50 Jahre	8
	21 bis 49 Jahre	10
<b>Arbeitsmarkt</b>	10	
	bestätigtes Jobangebot	10
	bereits in Kanada beschäftigt	10
<b>Integrationsfähigkeit</b>	10	
	Bildung des Partners	3 bis 5
	Studium in Kanada	5
	Arbeitserfahrung in Kanada	5
	Verwandtschaft in Kanada	5
<b>Mindestpunktzahl</b>		67

(Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada)

Eine weitere Problematik des neuen Systems liegt darin, Engpässe auf dem Markt verlässlich zu identifizieren und zeitnah in die Politik einfließen zu lassen. Bereits in den 1990er Jahren merkten Zuwanderer aus vermeintlich nachgefragten Berufsgruppen häufig erst im Land, dass ihre Fähigkeiten nicht mehr benötigt wurden.<sup>166</sup> Selbst das Hauptziel der

Reformen – den Verwaltungsaufwand durch eine geringere Zahl an Bewerbungen abzubauen – konnte nur bedingt erreicht werden. Zwar ist die Zahl unbearbeiteter Bewerbungen seit 2007 deutlich zurückgegangen, doch warten noch immer mehr als 300.000 Bewerber seit mehr als viereinhalb Jahren auf eine Antwort aus Kanada.<sup>167</sup> Inzwischen plant die Regierung, all diese „alten“ Bewerbungen ungeprüft zurückzuschicken.<sup>168</sup>

## Wachsende Bedeutung der Arbeitsmarktsteuerung im Punktesystem

Trotz aller Reformen hat ein Element der Arbeitsmarktsteuerung im Punktesystem bis heute überlebt: die Extrapunkte für ein bestehendes Arbeitsplatzangebot. Tatsächlich verdienen jene Zuwanderer, die über das Punktesystem mit einem Arbeitsplatzangebot nach Kanada kommen, im ersten Jahr im Schnitt 74 Prozent mehr als andere. Doch dies ist wenig verwunderlich, da andere Zuwanderer gerade in den ersten Monaten noch nach einem Job suchen oder übergangsweise einen schlecht bezahlten Job annehmen. Und so verkleinert sich der Einkommensunterschied zwischen Zuwanderern mit und ohne Jobangebot mit jedem weiteren Jahr in Kanada um neun Prozent.<sup>169</sup>

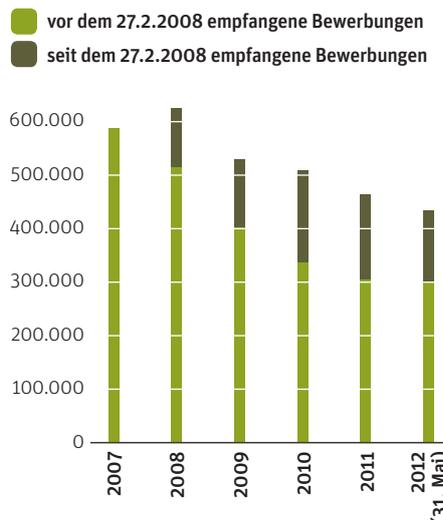
In den letzten Jahren hat die Zuwanderung über ein bestehendes Arbeitsplatzangebot auch deswegen deutlich an Bedeutung gewonnen, weil es neben der Liste nachgefragter Berufe und der Promotion in Kanada inzwischen die einzige Möglichkeit ist, überhaupt am Punktesystem teilzunehmen. Diese Attraktivität hat nicht nur Vorteile. So beschwerten sich Angestellte kanadischer Behörden in jüngster Zeit wiederholt über Betrügereien beim Nachweis eines Arbeitsplatzangebots. Die kanadische Visumsbehörde in Hongkong stellte beispielsweise im Jahr 2008 in nur 24 Prozent der angefragten Fälle eine positive *Arranged Employment Opinion* aus, die bestätigt, dass das Jobangebot authentisch ist und dass der Zuwanderer zu branchenüblichen Bedingungen eingestellt wird. Zu Beginn des neuen Jahrtausends hatte dieselbe Behörde noch in mehr als 90 Prozent der Fälle ein positives Urteil gefällt.<sup>170</sup>

Ob Zusatzpunkte für ein Jobangebot sinnvoll sind, ist somit auch eine Ermessenssache. Ist der zusätzliche Verwaltungsaufwand zur Verifizierung des Angebots seine Kosten wert?

Dies hängt auch davon ab, inwiefern der kurzfristige Erfolg der Zuwanderer zu Lasten ihrer langfristigen Perspektive geht. Leider liegen zu dieser Fragestellung aktuell keine detaillierten Untersuchungen vor. Zweifellos verliert das System durch die Vermischung von humankapitalorientierten und arbeitsmarktgesteuerten Komponenten an Klarheit.

### Keine Antwort nach vier Jahren

**Ein großes Problem des kanadischen Punktesystems ist der administrative Aufwand. Mit den Reformen des Jahres 2008, die den Zugang zum Punktesystem deutlich einschränkten, wollte die Regierung Abhilfe schaffen. Dies ist allerdings nur bedingt gelungen. Zwar reduzierte sich der Rückstau an neuen Bewerbungen in den letzten Jahren, da diese gegenüber alten Bewerbungen bevorzugt behandelt werden. Doch noch immer warten etwa 300.000 Menschen, die sich vor dem Stichtag der Reformen vor etwa viereinhalb Jahren beworben haben, auf eine Antwort aus Kanada. Höchstwahrscheinlich werden sie diese jedoch nie erhalten, da die kanadische Regierung alle „alten“ Bewerbungen ungeprüft zurückschicken will.**



**Zahl unbearbeiteter Bewerbungen für das Punktesystem zum Ende des Jahres, 2007 bis 2012 (Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada<sup>171</sup>)**

## Wachsende Bedeutung der Arbeitsmarktsteuerung auch außerhalb des Punktesystems

Ein immer wichtigerer Zuwanderungskanal in Kanada sind die *Provincial Nominee Programs*, mit denen die Provinzen nach ihren eigenen Kriterien Zuwanderer auswählen. In den vergangenen zehn Jahren haben diese Programme einen rasanten Aufstieg erlebt. Der Grund hierfür liegt teilweise im nationalen Punktesystem. Denn die überwältigende Mehrheit der über das *Federal Skilled Worker Program* ausgewählten Zuwanderer lässt sich seit jeher in den Städten der zentralen Provinz Ontario nieder. Andere Provinzen kamen so lange trotz eines Bedarfs an Arbeitskräften zu kurz, etwa Alberta mit seiner boomenden Brennstoffindustrie. Doch inzwischen stellen die sogenannten *Provincial Nominees* 25 Prozent aller Wirtschaftsmigranten – noch 2002 waren es lediglich zwei Prozent.<sup>172</sup>

Inzwischen verfügt jede kanadische Provinz über ein *Provincial Nominee Program*. Innerhalb dieser Programme bieten sie verschiedene Kanäle zur permanenten Zuwanderung an – meist für hoch- und durchschnittlich qualifizierte Arbeitskräfte. In vielen Provinzen existieren zudem Programme für potenzielle Investoren, internationale Studenten oder auch Familienangehörige. Insgesamt zählt *Citizenship and Immigration Canada* derzeit mehr als 50 verschiedene Zuwanderungsmöglichkeiten innerhalb der *Provincial Nominee Programs*.<sup>173</sup>

Eine einheitliche Evaluierung der Programme ist wegen der enormen Vielfalt kaum möglich. Noch weniger vergleichbar werden sie dadurch, dass sich selbst die Programme zur Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zum Teil erheblich unterscheiden. Zwar setzen die meisten Provinzen ein bestehendes Jobangebot voraus, doch regulieren einige Provinzen die Zuwanderung zusätzlich über eine Liste mit besonders nachgefragten Berufen. Des Weiteren verlangen viele, dass

Zuwanderer bereits eine bestimmte Zeit vor Ort als *Temporary Foreign Workers* tätig gewesen sind.<sup>174</sup> *Provincial Nominee Programs* regeln also nicht primär die Einreise nach Kanada, sondern den Zugang zu einem dauerhaften Bleiberecht.

Zwar lassen sich *Provincial Nominee Programs* nicht zu einhundert Prozent der Arbeitsmarktsteuerung zuordnen, doch haben sie die kanadische Zuwanderungspolitik in den vergangenen 15 Jahren eindeutig stärker in diese Richtung gerückt. Sie zielen oftmals darauf ab, Engpässe in Berufsfeldern zu bedienen, in denen das Punktesystem nicht greift, etwa im Handwerksbereich.\* Der verstärkte Fokus auf angelernte Arbeitskräfte zeigt sich auch im Profil der Zuwanderer im Vergleich zum Punktesystem. So hatten 85 Prozent der zwischen 2005 und 2009 gekommenen *Federal Skilled Workers* entweder einen Bachelor-, Master- oder Promotionsabschluss, aber nur 51 Prozent der *Provincial Nominees*.<sup>175</sup>

Da viele *Provincial Nominees* ihren Aufenthaltsstatus über ein Jobangebot erlangen, weisen sie in den ersten Jahren gute Erfolge auf dem Arbeitsmarkt auf. Nach einem Jahr in Kanada beziehen mehr als 90 Prozent von ihnen nach eigener Angabe ein Einkommen aus Selbstständigkeit oder abhängiger Beschäftigung – unter den *Federal Skilled Workers* sind es lediglich 81 bis 86 Prozent. Fünf Jahre nachdem sie das dauerhafte Bleiberecht erlangt haben, ist der Unterschied zwar geringer aber immer noch vorhanden. Anders sieht es bei der Höhe der Einkommen aus. Hier überholen die über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer die *Provincial Nominees* nach

\* Ab 2013 will die kanadische Regierung den Bedarf an angelernten Arbeitskräften auch über ein eigens dafür eingerichtetes Programm decken. Zuwanderer sollen darunter für ein dauerhaftes Bleiberecht in Frage kommen, falls sie Sprachkenntnisse nachweisen können, über eine Arbeitserfahrung von mindestens zwei Jahren verfügen und ein Jobangebot oder einen kanadischen Nachweis ihrer Qualifikationen haben.

## Migration und Brain Drain

Wanderungen von hochqualifizierten Arbeitskräften haben nicht nur Folgen für die Zielländer, sondern auch für die Herkunftsländer. Besonders in Entwicklungsländern besteht die Gefahr eines *Brain Drain*, also der Abwanderung der wenigen gut qualifizierten Fachkräfte. Die mühsamen Anstrengungen der Länder, einigen jungen Menschen ein Studium zu ermöglichen, würden somit ins Leere laufen. Dies würde nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung hemmen, sondern stünde auch im Widerspruch zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Kanada nimmt dieses Problem in Kauf und trennt klar zwischen Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik. Wie aber ließen sich die beiden Politikbereiche sinnvoll kombinieren?

Eine einfache Lösung wäre es, die Heimkehr von Migranten, die in der vorübergehenden neuen Heimat zusätzliches Wissen erlangt haben, aktiv zu fördern. Dies lässt sich allerdings nicht mit dem Ziel vereinbaren, Zuwanderer langfristig als Arbeitskräfte und Mitbürger zu gewinnen. Zudem würden derlei Austauschprogramme dazu führen, dass immer wieder neue Zuwanderer integriert und eingearbeitet werden müssten. Doch auch wenn Auswanderer nicht zurückkehren, können sie ihrem Herkunftsland helfen, indem sie Gelder an Freunde und Verwandte in der Heimat senden. Tatsächlich übersteigen die globalen Rücküberweisungen von Migranten bei weitem die Mittel der internationalen Entwicklungshilfe. Darüber hinaus kehrt nach einer gewissen Zeit ohnehin ein Teil der Migranten in die alte Heimat zurück – nicht nur mit Geld, sondern auch mit Knowhow und Geschäftsbeziehungen. Auf diese Weise haben Rückwanderer ganze Unternehmen aufgebaut, etwa in der aufstrebenden indischen Software-Industrie.

Unterbinden ließe sich die Abwanderung von Hochqualifizierten aus armen Ländern nur, wenn sich entwickelte Staaten dazu verpflichteten, auf Zuwanderung aus bestimmten Ländern zu verzichten beziehungsweise sie nicht zuzulassen. Schon heute führt die Weltgesundheitsorganisation eine Liste mit Ländern, in deren Gesundheitswesen es an qualifizierten Fachkräften wie Ärzten oder Pflegepersonal mangelt. Ihre Abwerbung könnte vor Ort zu einer deutlich schlechteren Gesundheitsversorgung führen. Wie bei vielen anderen internationalen Abkommen können Verstöße dagegen allerdings kaum sanktioniert werden. Sinnvoller wäre es, wenn die Empfängerländer für die Abwanderung bestimmter Personengruppen eine Kompensation zahlten oder einen anderen Ersatz leisteten, etwa in Form von Ausbildungsprogrammen oder dem Aufbau von Hochschulen.

etwa drei Jahren.<sup>176</sup> Ein Vergleich langfristiger Erwerbstätigkeits- und Einkommensverläufe liegt leider nicht vor, da viele *Provincial Nominee Programs* erst in den vergangenen zehn Jahren geschaffen wurden. Er verspricht allerdings wertvolle Erkenntnisse, da *Federal Skilled Workers* anders als viele *Provincial Nominees* vorwiegend aufgrund ihres Potenzials ausgewählt werden, sich auf lange Sicht in Kanada zurechtzufinden.

Hinsichtlich der Frage, ob Zuwanderer lediglich einen beliebigen Job finden, oder einen, der ihren Qualifikationen entspricht, weisen *Provincial Nominee Programs* und das Punktesystem vergleichbare Ergebnisse auf. 70 Prozent aller *Provincial Nominees* und 72 Prozent der *Federal Skilled Workers* bejahen diese Frage.<sup>177</sup> Der leicht niedrigere Wert der von den Regionen ausgewählten Zuwan-

derer erklärt sich damit, dass unter ihnen nicht nur qualifizierte Arbeitskräfte ins Land kommen, sondern auch Unternehmer und Familienangehörige, die in den ersten Jahren ihres Aufenthalts oft schlechtere Ergebnisse erzielen. Generell zeigt die Erfahrung der *Provincial Nominee Programs*, dass der Integrationserfolg deutlich höher liegt, wenn die Zuwanderer bereits vor ihrer Nominierung als Studenten oder temporäre Migranten im Land gelebt haben und damit die Möglichkeit gehabt haben, sich ein persönliches Netzwerk aufzubauen.<sup>178</sup>

### Federal Skilled Workers holen auf

Über das Punktesystem ausgewählte Zuwanderer sind im ersten Jahr ihres Aufenthalts deutlich seltener erwerbstätig und verdienen weniger als *Provincial Nominees*. Dies liegt vor allem daran, dass Letztere ihren Aufenthaltstitel häufig über ein bestehendes Jobangebot erlangen. Je länger die Zuwanderer sich jedoch in Kanada aufhalten, desto mehr gleichen sich die Zahlen der beiden Gruppen an. Bei den Einkommen überholen die *Federal Skilled Workers* die *Provincial Nominees* sogar nach etwa drei Jahren. Die eher langfristige Ausrichtung des Punktesystems zahlt sich hier aus.

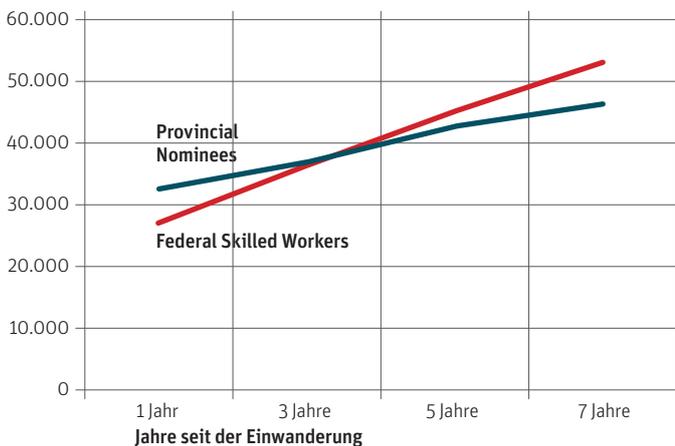
Doch erfüllen *Provincial Nominee Programs* die ihnen zugedachte Aufgabe, für eine gleichmäßigere Verteilung der Zuwanderer in Kanada zu sorgen? Eindeutig ja. Denn während über das Punktesystem 86 Prozent aller Zuwanderer nach Ontario oder British Columbia ziehen, sind es unter den *Provincial Nominees* lediglich 22 Prozent. Dafür erhalten die sogenannten Prärie-Provinzen Manitoba, Saskatchewan und Alberta 65 Prozent aller *Provincial Nominees*.

Meist bleiben die *Nominees* auch in der Provinz, von der sie vorgeschlagen wurden: Im Jahr 2008 traf dies auf 82 Prozent aller zwischen 2000 und 2008 ausgewählten Zuwanderer zu.<sup>179</sup> Allerdings verstecken sich hinter diesen Zahlen erhebliche regionale Unterschiede. Während in den großen Provinzen British Columbia, Alberta, Saskatchewan und Manitoba bedingt durch die starken Arbeitsmärkte zwischen 83 und 96 Prozent aller Zuwanderer in der Region bleiben, sind es in den sogenannten Atlantic Provinces – Prince Edward Island, Nova Scotia sowie Neufundland und Labrador – nur wenig mehr als die Hälfte.<sup>180</sup>

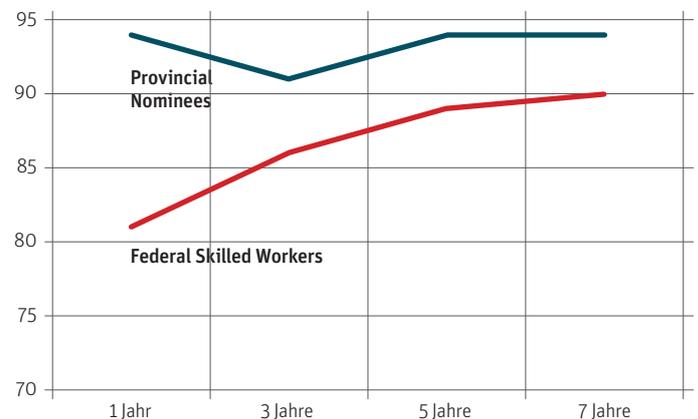
## Was kann Deutschland lernen?

Der Trend in der kanadischen Zuwanderungspolitik geht wie in vielen anderen Ländern hin zu einem hybriden System, welches Elemente der Humankapitalsteuerung mit Elementen der Arbeitsmarktsteuerung kombiniert. Auf der einen Seite steht hierbei das auf den langfristigen Bedarf an Hochqualifizierten ausgerichtete *Federal Skilled Worker Program* mit einem Punktesystem als Auswahlmechanismus. Auf der anderen Seite finden sich die eher auf akute Engpässe und handwerkliche Berufe ausgerichteten *Provincial Nominee Programs* aber auch das auf Pflegekräfte ausgelegte *Live-in Caregiver Program*. Nach aktuellen Erkenntnissen hat Kanada von dieser Herangehensweise profitiert. Die humankapitalorientierten Reformen des *Immigration and Refugee Protection Act* im Jahr 2002 haben zu besseren Integrationserfolgen der über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer geführt. Und die *Provincial Nominee Programs* haben einige

Durchschnittliches Jahreseinkommen in Kanadischen Dollar



Erwerbstätigenquoten



Erwerbstätigenquoten und durchschnittliches Jahreseinkommen von im Jahr 2001 ausgewählten *Provincial Nominees* und *Federal Skilled Workers* in Abhängigkeit von der Länge ihres Aufenthalts (Datengrundlage: Citizenship and Immigration Canada<sup>181</sup>)

Schwächen des Punktesystems beheben können, insbesondere die räumliche Verteilung der Zuwanderer und das Anwerben von durchschnittlich qualifizierten Arbeitskräften.

Aus der kanadischen Erfahrung ergeben sich mindestens drei wichtige Lehren für Deutschland. Erstens kann ein Punktesystem gerade für einen langfristig anhaltenden Bedarf an Arbeitskräften, wie er in Deutschland alleine aus demografischen Gründen besteht, gute Ergebnisse erzielen. Vor allem könnte es das durchschnittliche Bildungsniveau der Zuwanderer erhöhen. Zweitens reicht ein Punktesystem alleine nicht aus, sondern ist höchstens eine Komponente einer umfassenden Zuwanderungspolitik. Und drittens hängt der Erfolg eines Punktesystems eng mit seiner Ausgestaltung zusammen. Nur wenn die Punktevergabe tatsächlich das Humankapital der Zuwanderer abbildet, werden sich langfristig Integrationserfolge einstellen. Zweckmäßige Bewertungsfaktoren scheinen der Bildungsabschluss, das Alter, die Sprachkenntnisse, die Arbeitserfahrung im Land sowie eventuell ein bestehendes Jobangebot zu sein. Des Weiteren müssen objektive Kriterien entwickelt werden, anhand derer die gemachten Angaben verifiziert werden können, zum Beispiel ein offizielles Sprachtestzertifikat.

Die kanadische Erfahrung lehrt uns insbesondere, welche enorme Bedeutung Sprachkenntnissen zukommt. Und noch mehr: Der Erfolg von Zuwanderern hängt nicht nur damit zusammen, ob sie generell Kenntnisse der Landessprache haben, sondern auch damit, ob sie diese gut genug sprechen, um ihren Beruf auszuüben. Deutschland hat hier gegen Kanada einen klaren Nachteil. Denn während viele Neuankömmlinge in Kanada Englisch als Mutter- oder Zweitsprache sprechen, ist es nahezu unmöglich, außerhalb der EU deutsche Mutter- beziehungsweise Zweitsprachler zu finden. Zwar könnte dies zu einem gewissen Grad durch die Tatsache abgemildert

werden, dass Englisch gerade unter Hochqualifizierten als Ausweichsprache dient (was in einem Punktesystem berücksichtigt werden sollte). Doch verdeutlicht es auch ein Kardinalproblem der deutschen Zuwanderungspolitik: Der Pool an potenziellen Zuwanderern ist möglicherweise kleiner als viele glauben.

Vor diesem Hintergrund bekäme ein Punktesystem in Deutschland noch eine zweite wichtige Aufgabe, nämlich ein Signal an die Außenwelt zu senden, dass Deutschland sich aktiv um Zuwanderer bemüht. Von einem „Run“ auf Deutschland ist dennoch kurzfristig nicht auszugehen, so dass eines der größten Probleme Kanadas, der massive Rückstau an Bewerbungen, zunächst nicht auftreten sollte. Zudem lehrt uns die kanadische Erfahrung, dass sich die Zahl der eingehenden Bewerbungen auch über die Höhe der erforderlichen Mindestpunktzahl regeln lässt. Wenn diese steigt, sinkt nicht nur die Zahl der erfolgreichen Bewerbungen, sondern über die geringeren Erfolgserwartungen der Bewerber auch die Zahl der gestellten Anträge.

Die Einführung eines Punktesystems darf jedoch keinesfalls die einzige Maßnahme zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands sein. Selbst das klassische Zuwanderungsland Kanada ergreift aktive Maßnahmen, um seine Bekanntheit bei potenziellen Migranten zu steigern. Die Vermarktung des Landes beginnt schon in den Herkunftsländern der zukünftigen Zuwanderer – etwa über Jobmessen oder direkt über Anwerbeagenturen. Als zentraler Anlaufpunkt für Interessierte bietet der Onlineauftritt von *Citizenship and Immigration Canada* zudem in übersichtlicher Form alle relevanten Informationen zur Einwanderung nach Kanada – vom Selbsttest im Punktesystem bis hin zum Lehrbuch für den Einbürgerungstest. Auf dem Portal *Working in Canada* stellt *Human Resources and Skills Development Canada* ferner eine landesweite Jobbörse zur Verfügung. Sie gestaltet den Prozess nicht nur für Zuwanderer sondern auch für Arbeitgeber einfacher.

Ein Punktesystem hätte für Deutschland nicht nur in der Außendarstellung Vorteile. Auch gegenüber der eigenen Bevölkerung könnte solch ein transparentes Instrument der Zuwanderungssteuerung helfen, bestehende Vorbehalte gegen mehr Zuwanderung abzubauen. Gerade der Fokus auf Hochqualifizierte und langfristige Wohlstandssicherung könnte die öffentliche Meinung positiv beeinflussen.

## Arbeitsmarktsteuerung bei kurzfristigem Bedarf

Während ein Punktesystem langfristig das Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften in Deutschland verbessern könnte, sind für punktuell auftretenden Fachkräftemangel in bestimmten Branchen andere Instrumente nötig. Arbeitsmarktgesteuerte Modelle, die Zuwanderern zunächst zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigungen ausstellen, haben sich hierbei in Kanada als äußerst wirksam erwiesen. Um im internationalen Wettbewerb um Zuwanderer bestehen zu können, sollten diese allerdings eine klare Perspektive für den Übergang zu einer dauerhaften Bleibe aufweisen. Wozu es führen kann, wenn dieses Angebot fehlt, hat nicht zuletzt die enttäuschende Erfahrung mit der sogenannten Green Card Anfang des Jahrtausends gezeigt.

In der Praxis sind arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungsprogramme in zwei Varianten anzutreffen. Entweder akzeptiert ein Staat über eine sektoral gesteuerte Politik nur Menschen bestimmter Berufs- oder Qualifikationsgruppen oder er gewährt allen Personen mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot nach bestandem Arbeitsmarkttest die Einreise.\* Die kanadischen Provinzen nutzen im Rahmen der

\* Sektoral gesteuerte Zuwanderungsprogramme können auch einen humankapitalorientierten Anstrich bekommen, wenn Zuwanderer einer bestimmten Berufsgruppe auch ohne Jobangebot einreisen dürfen. Im Prinzip entsprächen diese Programme dann Punktesystemen mit nur einem einzigen Auswahlfaktor, nämlich der beruflichen Qualifikation.

*Provincial Nominee Programs* beide Systeme. Für temporäre Arbeitsmigranten stehen dort dagegen überwiegend sektoral gesteuerte Kanäle zur Verfügung – für Pflegekräfte, Saisonarbeiter in der Landwirtschaft und andere Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation. Auch Deutschland regelt die temporäre Zuwanderung bislang fast ausschließlich sektoral.\*

Eine große Schwäche sektoraler Zuwanderungsprogramme ist allerdings, kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt verlässlich festzustellen. Zudem sind diese Systeme häufig der politischen Einflussnahme von Interessen- und Lobbyverbänden ausgesetzt (siehe Kasten auf Seite 46). So stellt *Citizenship and Immigration Canada* fest, dass nur eine Provinz im Rahmen ihres *Provincial Nominee Programs* ein indikatorengestütztes System nutzt, während alle anderen ihre Bedarfe über Absprachen mit Arbeitgebern, Industrieverbänden, Handelskammern und anderen Akteuren abschätzen.<sup>182</sup> Je nach relativer Stärke und Interessenlage der Akteure kann dies dazu führen, dass nicht allein auf Grundlage tatsächlicher Engpässe entschieden wird. Vor diesem Hintergrund wäre es für Deutschland zumindest eine Überlegung wert, temporäre Zuwanderer über ein offenes System zu rekrutieren, das die Einreise mit einem Jobangebot unabhängig von der Branche erlaubt. Zwingend notwendig wäre in einem solchen System ein vorgeschalteter Arbeitsmarkttest.

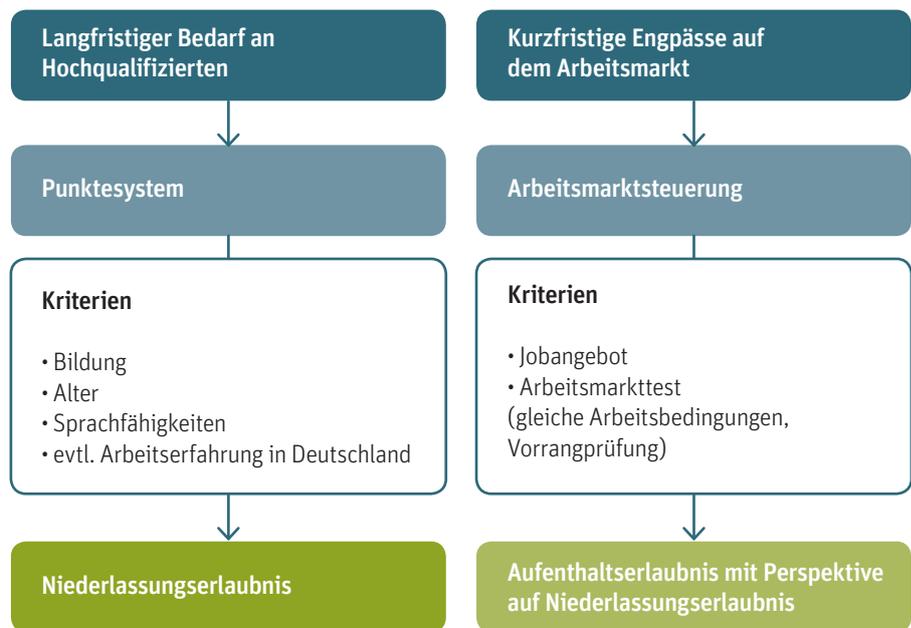
\* Die mit der Blauen Karte EU beschlossene Öffnung des Arbeitsmarkts für alle Zuwanderer, die einen Hochschulabschluss besitzen, wendet sich über das Gehaltskriterium in erster Linie an Hochqualifizierte.

Ein Blick nach Schweden kann mögliche Effekte einer offenen Zuwanderungspolitik zeigen. Dort steht der Arbeitsmarkt seit 2008 allen Zuwanderern offen, solange sie zu den gleichen Konditionen wie Einheimische angestellt werden und die Stelle mindestens zehn Tage lang EU-weit ausgeschrieben war. Letzteres fungiert als eine unbürokratische Art der Vorrangprüfung, die auch für Deutschland

sinnvoll sein könnte. Nachdem Zuwanderer die beiden Hürden erfolgreich genommen haben, erhalten sie eine zunächst auf zwei Jahre befristete Aufenthaltsgenehmigung, die sich einmalig um zwei Jahre verlängern lässt, bevor sie nach vier Jahren im Recht auf einen Daueraufenthalt mündet. Grundsätzlich erhalten Familienmitglieder (Ehepartner und Kinder) das gleiche Aufenthaltsrecht wie der Hauptantragsteller.<sup>183</sup>

## Zwei Säulen staatlicher Zuwanderungspolitik

Die kanadische Erfahrung in der Zuwanderungssteuerung lehrt uns, dass ein einzelnes Programm nicht ausreicht, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Vielmehr ist es sinnvoll, nach langfristigem und kurzfristigem Bedarf zu unterscheiden und die Instrumente der Zuwanderungspolitik entsprechend anzupassen. Dabei ist eine Humankapitalsteuerung anhand eines Punktesystems gerade für den langfristigen Bedarf an Hochqualifizierten ratsam. Dieses sollte allgemeine Fähigkeiten vergleichsweise hoch bepunkten, berufsspezifische dagegen niedrig.



(Eigene Darstellung)

## Steuerung ja, aber auf welcher Ebene?

Bislang wenig diskutiert wird in Deutschland die Möglichkeit, Zuwanderung regional zu steuern. *Provincial Nominee Programs* tragen in Kanada erheblich zur Funktionstüchtigkeit des Zuwanderungssystems bei, wären auf Deutschland allerdings nicht eins zu eins übertragbar. Denn sie sprechen überwiegend Zuwanderer an, die sich bereits im Land befinden und ihren temporären Aufenthalt in einen permanenten umwandeln möchten. In Deutschland ist dies ohnehin nach fünf Jahren möglich. Insofern wäre es hierzulande wenn überhaupt zweckmäßig, regional gesteuerte Programme zur Auswahl neuer Zuwanderer zu nutzen. Vor dem Hintergrund, dass gerade mittelständische Unternehmen im ländlichen Raum und im Osten Deutschlands vermehrt unter Fachkräftemangel leiden, erscheint dies zunächst sinnvoll.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob es sich beim Fachkräftemangel in entlegeneren Regionen nicht primär um ein Kommunikationsproblem handelt. Dass es die abseits der großen Zentren ansässigen Unternehmen also nicht schaffen, ihren Arbeitskräftebedarf unter potenziellen Zuwanderern zu verbreiten. In diesem Fall wäre es notwendig, die Vermarktungsmöglichkeiten von Firmen aus kleineren Städten und dem ländlichen Raum zu verbessern, etwa über zentrale Job-Datenbanken. Zuwanderer hätten dann die Möglichkeit, über die arbeitsmarktgesteuerte zweite Säule der Zuwanderungspolitik eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Ob zusätzlich ein Programm zur regionalen Steuerung der Zuwanderung notwendig ist, welches das System weiter verkompliziert, bleibt fraglich.\* In Kanada erfüllt es vor allem seinen Zweck, weil das Land über keine zentrale arbeitsmarktgesteuerte Säule für Zuwanderer verfügt.

\* Etwas anders läge der Fall, wenn die zweite Säule der Zuwanderungspolitik zusätzlich sektoral gesteuert wäre. Hier ließe sich das Argument anführen, dass regionale Akteure die Bedarfe genauer abschätzen können als nationale.

## Problematische Bedarfsanalyse

Sektorale Zuwanderungsprogramme sind populär. Sie setzen sich zum Ziel, passgenau jene Fachkräfte ins Land zu holen, die aktuell nachgefragt werden. Ein attraktiver Gedanke, der allerdings damit steht und fällt, wie genau die Bedarfslage auf dem Arbeitsmarkt abgeschätzt werden kann und wie schnell sich die Erkenntnisse in die Praxis umsetzen lassen.

Für die Analyse von Engpässen kommen unterschiedliche Verfahren in Frage. Marktwirtschaftlich ließen sich akute Bedarfe unter anderem durch eine Abgabe von Arbeitgebern für zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland bestimmen. Denn je dringender Unternehmen zusätzliche Arbeitskräfte benötigen, desto eher werden sie auch bereit sein, hierfür einen Preis zu zahlen. Praktisch ließe sich ein solches System entweder über einen festen Abgabebetrag oder über eine Auktion regeln. Letzteres hätte allerdings den Nachteil, dass größere Firmen die Bedarfsfindung aufgrund ihrer Finanzkraft verzerren könnten.

Populärer als marktwirtschaftliche Methoden sind in der Praxis planwirtschaftliche Elemente. Sie setzen entweder auf indikatorengestützte Modelle zur Engpassdiagnose oder auf direkte Abstimmungen mit beteiligten Akteuren wie Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Handels- und Handwerkskammern und anderen Interessengruppen. Als objektiver gilt hierbei die Analyse von Indikatoren, also von Kennzahlen wie etwa der Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Berufsfeld, da die Alternative immer die Gefahr von Verzerrungen aufgrund politischer Einflussnahme birgt.

Doch auch wer auf Indikatoren zurückgreift, steht vor einer Vielzahl von unterschiedlichen Möglichkeiten. Eine vergleichsweise simple Herangehensweise ist es, die Zahl der offenen Stellen in einer Branche mit der Zahl der arbeitslos gemeldeten Fachkräfte der gleichen Branche abzugleichen. In Deutschland wäre dies mit Daten der Bundesagentur für Arbeit möglich. Als problematisch könnte sich hierbei allerdings erweisen, dass nicht alle Firmen ihre unbesetzten Stellen tatsächlich bei den Arbeitsagenturen melden. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) liegt die Meldequote offener Stellen in Deutschland bei gerade einmal einem Drittel.<sup>184</sup> Zudem bilden derlei Statistiken immer nur die Vergangenheit ab, lassen aber keine Schlüsse über die zukünftige Entwicklung von Knappheiten zu.

Eine geeignetere Methode zur Engpassdiagnose könnte die vom IAB jährlich durchgeführte „Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots“ sein – eine repräsentative Befragung von rund 75.000 Betrieben. Da es sich hierbei aber ebenfalls lediglich um eine Bestandsaufnahme und keine Prognose handelt, zweifeln Experten ihre Eignung dafür an, verlässlich zukünftige Mangelberufe zu identifizieren.<sup>185</sup>

Vor diesem Hintergrund bleibt die Steuerung nach dem Arbeitsplatzkriterium samt Arbeitsmarkttest mit einfacher europäischer Vorrangprüfung die bestmögliche Option für zunächst befristete Zuwanderung jenseits eines Punktesystems. Denn wenn es möglich ist, über Arbeitsmarkttests sicher zu stellen, dass ausländische Arbeitnehmer nicht zu Dumping-Löhnen eingesetzt werden, sollte das Jobangebot an einen Ausländer als ausreichendes Signal für einen Engpass dienen.

# 5.2

## DIE INTEGRATION DER NEUANKÖMMLINGE

Damit eine ökonomisch gesteuerte Zuwanderung erfolgreich verläuft, müssen qualifizierte Fachkräfte nicht nur ins Land kommen, sondern auch schnell eine adäquate Beschäftigung finden. Wie im vorigen Kapitel gesehen, kann eine richtig ausgestaltete Zuwanderungspolitik hierfür wichtige Grundlagen schaffen. Ohne eine zusätzliche Integrationspolitik wird sie allerdings nicht im Stande sein, die vielfältigen Probleme und Herausforderungen zu lösen, denen Migranten in ihrer neuen Heimat begegnen. Dies gilt insbesondere, wenn Zuwanderer wie in Kanada ohne bestehendes Jobangebot einreisen können.

Eine Studie aus Kanada zeigt, wie schwierig es für Neuankömmlinge ist, eine Beschäftigung zu finden. Immerhin 46 Prozent der Befragten gaben vier Jahre nach ihrer Einreise an, die Suche nach einem passenden Job sei bislang die größte Schwierigkeit in Kanada gewesen. Von ihnen sagten 50 Prozent, dass fehlende kanadische Berufserfahrung ein Grund für die Schwierigkeiten gewesen sei; 37 Prozent nannten fehlende Kontakte auf dem Arbeitsmarkt; weitere 35 Prozent litten darunter, dass ihre ausländischen Qualifikationen nicht anerkannt wurden; und 32 Prozent beklagten sprachliche Hürden.<sup>\* 186</sup>

Falsche Erwartungen, fehlende Netzwerke und schlechte Kenntnisse der kanadischen Kultur und Sprache haben dazu beigetragen, dass Zuwanderer noch immer seltener erwerbstätig sind und weniger verdienen als Einheimische. Nicht alle genannten Probleme lassen sich mit einer aktiven Integrationspoli-

tik lösen – eine Menge von ihnen aber schon. Daher unterstützt die Regierung Zuwanderer durch eine Vielzahl von Programmen und Initiativen, die im offiziellen Sprachgebrauch unter dem Namen *Settlement Services* zusammengefasst werden.<sup>\*\*</sup> Alarmiert durch die zunehmenden Integrationsprobleme der 1990er Jahre, hat die Regierung das Budget dieser Programme kontinuierlich erhöht. Allein aus Ottawa sollen im Jahr 2012/2013 knapp 600 Millionen Kanadische Dollar in den Sektor fließen – etwa dreimal so viel wie im Jahr 2005/2006.<sup>\*\*\* 187</sup>

### Der Neustart beginnt schon im Heimatland

Ein wichtiger Gedanke der kanadischen Integrationspolitik ist, dass die Weichen für den Erfolg der Zuwanderer bereits vor der Abreise aus ihrem Heimatland gestellt werden. In dieser Phase geht es neben dem Spracherwerb vor allem darum, den zukünftigen Zuwanderern wichtige Informationen zum Leben und Arbeiten in Kanada zur Verfügung zu stellen. Dies hat einerseits zum Ziel, falsche und überhöhte Erwartungen zu vermeiden,

<sup>\*\*</sup> *Settlement Services* sind nicht ausschließlich auf den ökonomischen Erfolg der Zuwanderer ausgerichtet, sondern haben das weiter gefasste Ziel, die ökonomische, soziale, kulturelle und politische Integration der Neuankömmlinge zu fördern. Im Rahmen dieses Kapitels widmen wir uns hauptsächlich jenen Programmen, die darauf abzielen, Zuwanderern den Einstieg in ein passendes Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern.

<sup>\*\*\*</sup> Québec ist hierbei nicht mitgezählt, da es eine quasi-autonome Integrationspolitik verfolgt. Im Jahr 2012/2013 stehen der Provinz aus föderalen Mitteln mindestens 283 Millionen Kanadische Dollar für Integration zu.

andererseits aber auch, den Zuwanderern Kultur und Umgangsformen in Kanada näher zu bringen. Denn viele Neuankömmlinge scheitern gerade an scheinbar selbstverständlichen Sachen wie der korrekten Anrede, der Diskussionskultur oder der Form der Job-Bewerbung. So beklagten sich viele Zuwanderer in einer Umfrage, dass ihnen nach Ankunft in Kanada nicht automatisch ein Job angeboten wurde – das Konzept der aktiven Jobsuche war ihnen aus ihren Heimatländern nicht bekannt.<sup>188</sup>

Als erstes sogenanntes *Pre-Arrival Program* schuf die kanadische Regierung im Jahr 1998 die *Canadian Orientation Abroad (COA)* Initiative. Sie wendet sich an Flüchtlinge und Arbeitsmigranten. Im Rahmen von ein- oder mehrtägigen Seminaren bekommen zukünftige Zuwanderer schon vor ihrer Einreise Einblicke in den Ablauf des alltäglichen Lebens in Kanada – dazu gehören unter anderem Informationen über Preise und Lebenshaltungskosten, Klima, Rechte und Pflichten von Einwohnern, Wohnungssuche und Erwerbstätigkeit. Die Teilnahme ist freiwillig, und die Seminare finden gewöhnlich in der Muttersprache der Teilnehmer statt.

Im Laufe der Jahre ist das *Canadian Orientation Abroad* Programm deutlich gewachsen. Nahmen im Jahr 1998 lediglich 773 Menschen an den Veranstaltungen teil, sind es inzwischen jährlich mehr als 13.000 in 14 verschiedenen Ländern.<sup>189</sup> Je nach Bedarf kann die *International Organization for Migration*, die das Programm für *Citizenship and Immigration Canada* ausführt, auch mobile Trainingscenter in weiteren Ländern zur Verfügung stellen.

\* Mehrfachnennungen waren möglich.

Der Hauptfokus von *Canadian Orientation Abroad* ist es jedoch, Flüchtlinge aus Krisenregionen auf ihr neues Leben in Kanada vorzubereiten. Für hochqualifizierte Arbeitsmigranten sind die Inhalte der Seminare oft wenig hilfreich, da sie in Kanada vor anderen Herausforderungen stehen und spezielle Informationen über den Arbeitsmarkt benötigen. Aus diesem Grund führte das zuständige Ministerium im Jahr 2007 das *Canadian Immigrant Integration Program (CIIP)* ein. Ziel des ursprünglich zweijährigen Pilotprojekts war es, über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderern rechtzeitig vor der Einreise nach Kanada nicht nur generelle Informationen bereitzustellen, sondern mit ihnen im Rahmen von individuellen Beratungen einen persönlichen Fahrplan für eine erfolgreiche Integration zu entwickeln.<sup>190</sup> In diesem Zusammenhang machen die Berater die Zuwanderer auch auf weiterführende Integrationsangebote von Partnerinstitutionen in Kanada aufmerksam. So haben Neuzuwanderer nach ihrer Ankunft eine Anlaufstelle, über welche sie die ersten Schritte im Land weiter planen können.

Inzwischen hat die kanadische Regierung das Projekt bis mindestens 2013 verlängert und spricht mit ihm neben *Federal Skilled Workers* auch *Provincial Nominees* an. Grund für die Ausweitung war der große Erfolg des Programms. Denn den Teilnehmern fiel es nach ihrer Ankunft in Kanada deutlich leichter als anderen Zuwanderern, schnell eine Beschäftigung zu finden, die ihren Qualifikationen entsprach. So konnten 93 Prozent der Zuwanderer, die *CIIP* durchlaufen hatten und einen Job haben, diesen bereits sechs Monate nach ihrer Einreise vorweisen. Insgesamt waren 67 Prozent aller Absolventen erwerbstätig, was nur auf den ersten Blick niedrig erscheint. Denn auch Familienangehörige, die den Hauptantragsteller nach Kanada begleiten und selbst nicht aktiv nach einem Job suchen, dürfen an dem Programm teilnehmen. In Interviews gaben zahlreiche

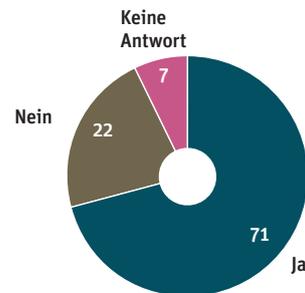
## Gut vorbereitet für den Umzug

Fünf von sechs Absolventen des *Canadian Immigrant Integration Programs* geben an, dass sie durch die im Heimatland erhaltenen Beratungen ein besseres Verständnis davon hätten, was sie in Kanada tun müssen, um einen Job zu finden. Das Programm stärkt allerdings nicht nur die Kenntnisse der Teilnehmer, sondern trägt auch zu deren Motivation bei, einen Job zu finden, der ihren Fähigkeiten entspricht.

Verständnis von notwendigen Schritten, um eine Beschäftigung zu finden



Größerer Wille, einen Job im gewünschten Berufsfeld zu finden



Befragung unter Absolventen des *Canadian Immigrant Integration Programs*, 2010, N = 1.497 (Datengrundlage: Centre for Community Based Research<sup>191</sup>)

Teilnehmer zudem an, dass ihnen die durch das Programm vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Jobsuche sehr nützlich gewesen wären. Folglich sagten 91 Prozent der im Zuge der Evaluierung des Programms befragten Personen, dass sie das *Canadian Immigrant Integration Program* weiterempfehlen würden.<sup>192</sup>

Eine individuelle Beratung zukünftiger Zuwanderer in deren Heimatländern erfordert einen großen logistischen und finanziellen Aufwand. Derzeit unterhält die *Association of Canadian Community Colleges*, die das Programm für die kanadische Regierung ausführt, Standorte in vier verschiedenen Ländern (China, Indien, Philippinen, Großbritannien), mit Hilfe derer das Programm in insgesamt 25 Staaten angeboten werden kann. Da Arbeitsmigranten theoretisch aber aus jedem Land der Erde kommen können, bleibt die Reichweite zwangsläufig begrenzt. Immerhin erreicht das Programm 70 Prozent aller Zuwanderer der *Federal Skilled Worker* Kategorie und 44 Prozent der *Provincial Nominees*.<sup>193</sup>

Damit auch die restlichen Zuwanderer von Integrationsprogrammen vor ihrer Abreise profitieren können, unterhält die kanadische Regierung verschiedene Online-Angebote, die Informationen zur Verfügung stellen und es teilweise sogar erlauben, erste Kontakte nach Kanada aufzubauen. Ein gutes Beispiel hierfür ist *Canada InfoNet*, dessen Kernpunkt ein Mentoren-Programm ist, über welches Zuwanderer sich mit Kanadiern aus dem gleichen Berufsfeld austauschen können. Auch das *Canadian Immigrant Integration Program* vermittelt seine Teilnehmer an ein Internetportal, die *Integrated Pre-Arrival Services Online*. Hier können Zuwanderer ihre Kommunikationsfähigkeiten trainieren, Bewerbungsschreiben optimieren und sogar Kontakt mit kanadischen Arbeitgebern aufnehmen.

## Canadian Immigrant Integration Program

### Was?

In Gruppen durchgeführte Orientierungs- und Informationsprogramme zu Sprache, Anerkennung von Abschlüssen, Bildung und Erwerbstätigkeit; individuelle Beratungen mit persönlichem Integrationsplan; Weitervermittlung an Programme in Kanada

### Wann?

Vor der Abreise aus dem Heimatland

### Wer bietet an?

*Association of Canadian Community Colleges* im Auftrag von *Citizenship and Immigration Canada*; Programm besteht in vier Ländern

### Wer nimmt teil?

Bereits ausgewählte *Federal Skilled Workers* und *Provincial Nominees* sowie deren Familienmitglieder

Ein Problem für viele Zuwanderer ist es, aus der Fülle der Angebote, die für sie geeigneten herauszufiltern. Dieser Prozess führt häufig zu Frustration und Fehlinformationen. Daher sollten Zuwanderer schon am Beginn des Integrationsprozesses mit den richtigen Anlaufstellen versorgt werden. Beispielhaft agiert hier das *Canadian Immigrant Integration Program*, das zukünftige Teilnehmer über ein Anschreiben direkt zu den Seminaren einlädt.

## Was ist meine Qualifikation in der Ferne wert?

Zur Vorbereitung auf den Neustart in Kanada zählt auch, den Wert seiner Bildungs- und Berufsabschlüsse auf dem kanadischen Arbeitsmarkt in Erfahrung zu bringen. Dies ist jedoch häufig nicht einfach, da der Zugang zu reglementierten Berufen grundsätzlich von den einzelnen Provinzen geregelt wird, die teilweise sehr unterschiedlichen Zertifizierungsverfahren folgen. Um sich im Dickicht der Bestimmungen zurechtzufinden, benötigen Zuwanderer zentral gebündelte, verlässliche Informationen – möglichst noch vor ihrer Abreise aus dem Heimatland. Nur so können sie eventuell notwendige Nachqualifizierungen zeitnah in Angriff nehmen.

Lange Zeit funktionierte die Anerkennung von Bildungsabschlüssen in Kanada alles andere als zufriedenstellend: 40 Prozent aller Zuwanderer berichteten zu Beginn des neuen Jahrtausends, dass sie in diesem Bereich Probleme gehabt hätten – und weniger als ein Viertel hatte sich vor der Abreise aus dem Heimatland mit dem Thema auseinandergesetzt.<sup>194</sup> Aus diesem Grund hat das *Canadian Immigrant Integration Program* die Anerkennung ausländischer Abschlüsse in sein Programm aufgenommen. Zukünftige Zuwanderer können sich nun im Rahmen ihrer individuellen Beratung auch hierzu informieren.

Ein wichtiger Akteur auf dem Feld der Anerkennung von Abschlüssen ist das von der Regierung finanzierte *Foreign Credential Referral Office (FCRO)*, das Zuwanderern als praktischer Ratgeber zur Seite steht. Zentrales Werkzeug des *FCRO* ist eine Website, die nach Berufsgruppen gegliedert Links zu sämtlichen der mehr als 400 Lizenzierungsstellen Kanadas anbietet. Die Tatsache, dass 69 Prozent der insgesamt 500.000 Besuche der Website im Jahr 2011 aus dem Ausland erfolgten, verdeutlicht den Nutzen des Portals für zukünftige Zuwanderer.<sup>195</sup>

Doch der Zugang zu Informationen ist bei Weitem nicht die einzige Hürde, die Zuwanderer bei der Anerkennung ihrer Qualifikationen nehmen müssen. Noch wichtiger ist, dass der eigentliche Anerkennungsprozess fair, transparent und vor allem zügig abläuft. Ein Drittel derjenigen, die vor der Abreise die Anerkennung ihrer Abschlüsse nicht geklärt haben, nennt als Grund hierfür mangelnde Zeit.<sup>196</sup> Dies mag zum Teil am individuellen Zeitmanagement der Zuwanderer liegen. Eine Rolle dürfte hierbei aber auch der schier endlose Anerkennungsprozess spielen. Erst vor kurzem setzte sich die kanadische Regierung deshalb zum Ziel, Entscheidungen in Zukunft innerhalb von einem Jahr treffen zu wollen.<sup>197</sup>

Die Frist von einem Jahr ist ein zentraler Punkt des *Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*, das die Zentralregierung gemeinsam mit den Provinzen im Jahr 2009 verabschiedete. Zwar ist das *Framework* kein rechtlich bindendes Dokument, doch bekennen sich darin die verschiedenen Regierungsebenen dazu, den Anerkennungsprozess in Zukunft offener zu gestalten und die Verfahren zwischen den einzelnen Provinzen so anzunähern, dass Zulassungen einer Provinz generell auch in den anderen akzeptiert werden.<sup>198</sup>

Eine weitergehende Rolle als die des Koordinators kann die Regierung in Ottawa ob der zahlreichen unterschiedlichen Organisationen, die an dem Prozess beteiligt sind, nur schwerlich ausüben. Durch die jährlich erscheinenden *Progress Reports* hält sie das Thema aber in der Öffentlichkeit und bietet erfolgreichen Projekten und Initiativen eine Plattform zur Darstellung. So können etwa Krankenpfleger inzwischen online einen Test ihrer Fähigkeiten machen und sich auf das nationale Lizenzierungsexamen

vorbereiten. Und in anderen Bereichen wie dem Ingenieurwesen oder der Architektur existieren neuerdings Abkommen zwischen kanadischen und ausländischen Lizenzierungsstellen über die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen.<sup>199</sup>

All dies sind jedoch bruchstückhafte und nicht selten bilaterale Lösungsansätze, die die Vermutung nahe legen, dass es die eine, große Lösung für das Problem nicht gibt. Nur durch viele kleine Schritte kann die Situation für Zuwanderer erleichtert werden. Hierbei ist es wichtig, die gemachten Fortschritte inhaltlich aufeinander abzustimmen und den Zugang zu Informationen für Zuwanderer zentral zu gestalten. Zu einer effizienteren Gestaltung des Systems könnten etwa nationale Zulassungsstellen beitragen, die kurzfristig Provinzregelungen ausführen und langfristig auf harmonisierte Zulassungskriterien hinarbeiten.<sup>200</sup>

## **Bridging Programs – Brücken zum Erfolg**

Das *Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications* sieht drei mögliche Ergebnisse für das Anerkennungsverfahren vor. Die zuständigen Agenturen können die Zuwanderer entweder direkt für die Ausübung ihres Berufes zulassen oder sie dazu auffordern, fachspezifische Fortbildungen zu besuchen oder ihnen den Zugang zu einer Profession gänzlich verwehren. Danach ist es für den Integrationserfolg von entscheidender Bedeutung, dass Zuwanderern Programme zur Anpassungsqualifizierung zur Verfügung stehen. Kanadier sprechen in diesem Zusammenhang von *Bridging Programs*, also Programmen, die Kenntnis- oder Qualifikationslücken schließen, sie „überbrücken“. Idealerweise starten *Bridging Programs* schon vor (via Internet) oder direkt nach der Ankunft in

Kanada. In der Realität ist dies jedoch selten der Fall, da der Anerkennungsprozess trotz aller Bemühungen zu diesem Zeitpunkt meist noch nicht abgeschlossen ist.

*Bridging Programs* existieren in vielen verschiedenen Berufsfeldern und werden sowohl von Hochschulen als auch von spezialisierten Agenturen angeboten. Allein die *Ryerson University* in Toronto bietet Kurse in so unterschiedlichen Feldern wie Buchhaltung, Ernährungswissenschaften, Sozialarbeit, Physiotherapie und Geburtshilfe an. Diese Programme vermitteln sowohl theoretische als auch praktische Kenntnisse und sind in der Länge oftmals den Bedürfnissen der Teilnehmer angepasst. So können etwa Hebammen ihr Programm je nach Kenntnisstand entweder nach neun oder zwölf Monaten abschließen, um dann an der offiziellen Zulassungsprüfung teilzunehmen. Neben berufsspezifischen Programmen bieten verschiedene Organisationen auch allgemeinere Programme an, die sich nicht direkt auf die Vermittlung von fachlichem Wissen konzentrieren, sondern sogenannte *soft skills* trainieren – von Bewerbungstechniken bis hin zur richtigen Diskussionskultur.

Viele *Bridging Programs* erhalten finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Kassen. Dennoch müssen Zuwanderer häufig einen Teil der Kosten selbst beisteuern. In Kanada stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, vergleichsweise günstig an Kredite hierfür zu gelangen. Ein bekanntes Beispiel ist der im Jahr 2003 gegründete *Immigrant Access Fund*, den Personen in den Provinzen Alberta und Saskatchewan nutzen können. Mit Unterstützung der Regierung in Ottawa gewährt er Zuwanderern, die eine Qualifizierungsmaßnahme in Anspruch nehmen wollen, günstige Kredite von bis zu 10.000 Kanadischen Dollar. Diesem Modell haben sich inzwischen viele große Banken in Kanada angeschlossen und bieten selbst Mikrokredite an, die speziell auf Fortbildungsmaßnahmen für Zuwanderer ausgelegt sind.

## **Theorie und Praxis verzahnen**

Fortbildungen außerhalb von Betrieben können helfen, bestimmte Qualifikationslücken zu schließen. Sie beheben allerdings nicht das Problem, dass in vielen reglementierten Berufen auch praktische Berufserfahrung eine Zulassungsvoraussetzung ist.<sup>201</sup> Und auch im nicht reglementierten Bereich leiden viele Zuwanderer darunter, dass sie keine kanadische Arbeitserfahrung vorweisen können. Um dem entgegenzuwirken, bietet die kanadische Regierung seit 2008 das *Federal Internship for Newcomers Program* an, welches Zuwanderern die Möglichkeit gibt, Praktika im öffentlichen Sektor zu absolvieren. Ein noch umfangreicheres Programm ist die aus dem Nicht-Regierungssektor stammende

### **Career Bridge**

#### **Was?**

Bezahlte, berufsbezogene Praktika über einen Zeitraum von vier bis zwölf Monaten, um Zuwanderern den Einstieg in die Erwerbstätigkeit zu erleichtern

#### **Wann?**

Innerhalb der ersten drei Jahre in Kanada

#### **Wer bietet an?**

*Career Edge* (Nicht-Regierungsorganisation)

#### **Wer nimmt teil?**

Zuwanderer mit qualifizierten Bildungsabschlüssen und internationaler Berufserfahrung ohne vorherige Tätigkeit in Kanada

## Enhanced Language Training

### Was?

Berufsspezifisches Sprachtraining in Kanadas Amtssprachen (Englisch, Französisch); *Bridge-to-work assistance* (Arbeitsplatzvermittlung, Praktika, Mentorenprogramme, kulturelle Orientierung)

### Wann?

Ab Ankunft in Kanada

### Wer bietet an?

*Service providers* (Provinzen/ Territorien, Arbeitgeber, Bildungseinrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen, Gemeinden, Hilfsorganisationen) im Auftrag von *Citizenship and Immigration Canada*

### Wer nimmt teil?

Zuwanderer, die einen festen Wohnsitz in Kanada haben und dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung stehen

*Career Bridge*, die seit 2003 Zuwanderer für Praktika an Firmen vermittelt. Hiervon profitieren einerseits die Zuwanderer, die für die Arbeit bezahlt werden, aber auch die Firmen selbst, die passgenau mit vorausgewähltem Personal versorgt werden. Nach Angaben von *Career Edge*, der durchführenden Organisation, gelingt es mehr als 80 Prozent der Teilnehmer nach dem Praktikum eine Vollzeitstelle in ihrem Spezialgebiet zu finden.<sup>202</sup>

Um einen Job in Kanada zu finden, ist es besonders wichtig, möglichst schnell berufsspezifisches Vokabular auf Englisch beziehungsweise Französisch zu kennen. Viele Zuwanderer verfügen bei ihrer Ankunft zwar über gute Sprachkenntnisse für den Alltagsgebrauch, aber nicht für ihren Beruf. Dies kann auch das *Language Instruction for Newcomers to Canada Program (LINC)*, welches kostenfrei Grundkurse in Englisch und Französisch anbietet, nur bedingt kompensieren. Aus diesem Grund initiierte die kanadische Regierung im Jahr 2003 ein neues Programm, das *Enhanced Language Training (ELT)*. Mit ihm bietet sie nun auch berufsspezifisches Sprachtraining an, das zudem immer auch eine sogenannte *Bridge-to-Work*-Komponente enthält. In drei Viertel der Fälle sind dies Praktika in Unternehmen. Doch auch Mentorenprogramme, die Zuwanderer und einheimische Praktiker zum Erfahrungsaustausch zusammenbringen, sind häufig anzutreffen. Inwiefern das *ELT*-Programm den Erfolg der Zuwanderer im Arbeitsleben beeinflusst, ist leider noch nicht eingehend untersucht worden. Vereinzelte Befragungen haben aber ergeben, dass Zuwanderer sowohl ihre Sprachkenntnisse als auch ihr Wissen über den kanadischen Arbeitsmarkt ausbauen konnten.<sup>203</sup>

Mentorenprogramme haben sich auch abseits des *Enhanced Language Training* als beliebtes Instrument der kanadischen Settlement-Politik etabliert. So bietet das *Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC)* seit 2004 eine *Mentoring Partnership* an, die jedes Jahr etwa 1.000 Neuankömmlinge mit Praktikern aus dem gleichen Berufsfeld zusammenbringt. Letztere verpflichten sich dazu, den Zuwanderern in mindestens 24 Stunden persönlichen Austauschs Einblicke in ihr geplantes Berufsfeld zu vermitteln, Tipps für Bewerbungen und Einstellungsgespräche zu geben und ihnen potenzielle Arbeitgeber

vorzuschlagen. Firmen, die ihre Mitarbeiter für das Mentorenprogramm abstellen, profitieren davon häufig auch selbst, da sie einen direkten Kontakt zu potenziellen Angestellten herstellen.

## The Mentoring Partnership

### Was?

Mentorenprogramme: Zusammenführen von qualifizierten Zuwanderern und etablierten Beschäftigten aus demselben Berufs- oder Industriebereich; mindestens 24 Stunden persönlicher Austausch innerhalb von vier Monaten (landesspezifische Informationen über das gewählte Berufsfeld, Aufbau von Netzwerken, Unterstützung bei der Suche nach potenziellen Arbeitgebern und bei Bewerbungen)

### Wann?

Innerhalb der ersten drei Jahre in Kanada

### Wer bietet an?

*Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC)*

### Wer nimmt teil?

Zuwanderer mit qualifizierten Bildungsabschlüssen und internationaler Berufserfahrung ohne vorherige Tätigkeit in Kanada

Als durchführende Organisation setzt *TRIEC* bei all seinen Aktivitäten darauf, möglichst viele Akteure zusammenzubringen, die einen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Zuwanderern ausüben. Dazu gehören Vertreter von Arbeitgebern, Verbänden, Bildungseinrichtungen und Regulierungsbehörden, aber auch Offizielle der verschiedenen Regierungsebenen sowie die Zuwanderer selbst. Gerade die Tatsache, dass Arbeitgeber in den Integrationsprozess einbezogen werden, gilt als ein entscheidender Erfolgsfaktor.<sup>204</sup> Dieser Fokus spiegelt sich auch in der 2005 ins Leben gerufenen Initiative *Hire Immigrants* wider, die Arbeitgeber direkt anspricht und ihnen die Vorteile einer multikulturellen Personalpolitik vor dem Hintergrund des demografischen Wandels verdeutlicht. Dass *TRIEC* als innovativer Akteur in der *Settlement*-Politik äußerst erfolgreich agiert, zeigt sich daran, dass es inzwischen in zahlreichen kanadischen Städten *TRIEC* nachempfundene *Immigrant Employment Councils* gibt.<sup>205</sup>

## Immigrant Employment Councils

### Was?

Berufsspezifische Mentorenprogramme; bezahlte Praktika; Programme zur Stärkung des Bewusstseins für kulturell vielfältige Belegschaften unter Arbeitgebern; Verbesserung von Einstellungsverfahren; Erfahrungsaustausch zwischen Arbeitgebern

### Wer?

Verschiedene arbeitsmarktrelevante Akteure (Regierung, Arbeitgeber, Regulierungsbehörden, Pädagogen, Gemeindeverbände, Zuwanderer)

### Wo?

*Immigration Employment Councils* existieren an 13 Orten (Fredericton and Moncton, Halifax, Waterloo Region, London, North Bay, Montreal, Niagara, Ottawa, Toronto, Calgary, British Columbia, Edmonton, Auckland)

### Warum?

Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für qualifizierte Zuwanderer; Veränderung der Einstellung gegenüber Zuwanderern; Schaffen einer Willkommenskultur

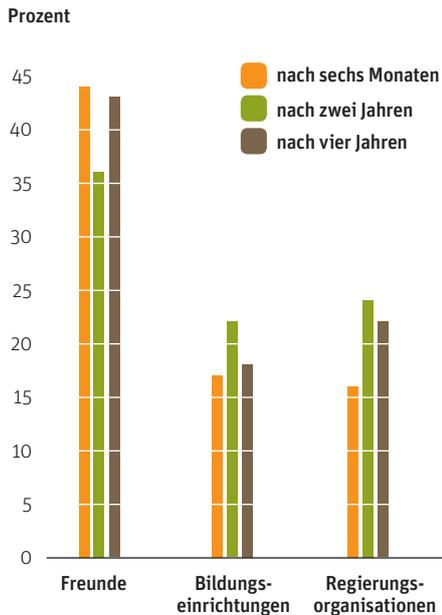
## Willkommenskultur auf Kanadisch

Soziale Kontakte und persönliche Beziehungen bleiben der wichtigste Faktor, der über den Erfolg oder Misserfolg von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt entscheidet. Im *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada* gaben etwa 40 Prozent der über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer an, bei Problemen mit der Erwerbstätigkeit Hilfe bei Freunden gefunden zu haben. Nur etwa die Hälfte nannte Regierungseinrichtungen als Anlaufstelle.<sup>206</sup> Umso wichtiger ist es, Integrationspolitik vor Ort – in den Kommunen und Stadtvierteln – zu verankern und dort Barrieren zwischen Neuankömmlingen und Alteingesessenen abzubauen.

Von wachsender Bedeutung sind hierbei sogenannte *Local Immigration Partnerships (LIP)*. Sie bringen Regierungsvertreter mit relevanten Akteuren aus dem Nicht-Regierungsbereich zusammen und erarbeiten Integrationskonzepte, die auf spezifische lokale Probleme zugeschnitten sind. In der praktischen Arbeit bedienen sie sich nicht nur vieler der in diesem Kapitel aufgelisteten Instrumente, sondern auch weiterer Mittel wie etwa Sportveranstaltungen und anderer Freizeitangebote. Zwar sind *LIP* bislang auf die Provinz Ontario begrenzt, doch dürfte sich dies bald ändern, da das Parlament die Idee erst 2010 als *best practice* zur Nachahmung empfohlen hat.<sup>207</sup> Der spezifische Vorteil der Partnerschaften liegt unter anderem darin, dass sie durch die Einbindung vieler Akteure Doppelungen beim Programmangebot vermeiden können. Denn gewöhnlich

## Freunde sind die größte Hilfe

Etwa 40 Prozent der *Federal Skilled Workers*, also der über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer, geben an, dass sie bei der Jobsuche bei Freunden Hilfe gefunden hätten. Nur jeweils halb so viele berichten von Hilfestellungen seitens Bildungseinrichtungen oder Regierungsorganisationen. Eine erfolgreiche Integrationspolitik kann also nicht nur auf öffentliche Angebote setzen, sondern muss auch und vor allem die soziale Integration am Wohnort aktiv unterstützen.



Anlaufstellen beim jeweils größten Problem bei der Jobsuche unter *Federal Skilled Workers* (Ankunftsjahr 2000/2001), sechs Monate, zwei Jahre und vier Jahre nach Ankunft in Kanada

(Datengrundlage: Xue, L., *Portrait of an Integration Process. Difficulties encountered and resources relied on for newcomers in their first 4 years in Canada*)

finanziert die Regierung in Kanada verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, die dann unabhängig voneinander Integrationsprogramme durchführen.

Idealerweise sorgt eine lokale Integrationspolitik nicht nur dafür, dass Zuwanderer Ansprechpartner auf der Suche nach Beschäftigung gewinnen, sondern vor allem

auch dafür, Misstrauen und Vorbehalte zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen abzubauen. Leider ist es trotz aller Bemühungen bislang nicht gelungen, Rassismus und Diskriminierung in Kanada gänzlich zu beseitigen. So gab im einzig 2002 durchgeführten *Ethnic Diversity Survey* jeder fünfte Angehörige einer *visible minority* an, dass er in den letzten fünf Jahren wegen seiner Hautfarbe manchmal oder oft unfair behandelt worden sei. Weitere 15 Prozent hatten diese Erfahrung immerhin selten gemacht.<sup>208</sup> Um dies in Zukunft zu verhindern, verfasste die Regierung im Jahr 2005 ein Dokument mit dem Namen *Canada's Action Plan Against Racism (CAPAR)*. Zu den Zielen des Planes zählt nicht nur, Rassismus-Opfern beizustehen, sondern auch, durch gezielte Programme, Toleranz zu fördern und alle Menschen in Kanada gleichermaßen am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen.

Mit der *Welcoming Communities Initiative (WCI)*, die zwischen 2005 und 2010 verschiedene Programme förderte, leistete auch *Citizenship and Immigration Canada* einen Beitrag zum Anti-Rassismus-Plan CAPAR. Speziell verfolgte die Initiative drei Ziele: Sie sollte Verbindungen zwischen Neuankömmlingen und Einheimischen herstellen, auf Gemeindeebene Hürden der Integration abbauen und Bildungsprojekte gegen Rassismus unterstützen.<sup>209</sup> Mit der Modernisierung des *Settlement*-Programms ist die Initiative in dem Bereich *Community Connections* aufgegangen.\* Da Programme zur Förderung einer Willkommenskultur erst langfristig wirken, ist ihr Erfolg weniger einfach zu bewerten als etwa jener von Arbeitsmarktprogrammen. Eine Evaluierung der *Welcoming Communities Initiative* kommt dennoch zu dem Schluss, dass sie einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, Hürden zwischen Zuwanderern und Einheimischen abzubauen.<sup>210</sup>

\* Inzwischen trägt ein Forschungs-Konsortium aus Universitäten und anderen Hochschulen in der Provinz Ontario den Namen *Welcoming Communities Initiative*.

## Local Immigration Partnerships

### Was?

Siedlungs- und Integrationsprogramme mit gemeindespezifischer Strategie; aktives Zusammenwirken von Gastgebergemeinden und Zuwanderern

### Wer?

Verschiedene Interessengruppen auf lokaler Ebene (Gemeindeorganisationen, Regierungsvertreter, Siedlungsbehörden, Arbeitgeber, Schulen, Bibliotheken, Anbieter von Sprachtraining, Gesundheitszentren, Dienste für Familien und Kinder)

### Wo?

*Citizenship and Immigration Canada* fördert 45 *Local Immigration Partnerships* in Ontario; Leitung durch regionale Regierungen oder Gemeindeorganisationen

### Warum?

Förderung der Zusammenarbeit von Verantwortlichen; explizite Einbeziehung von Siedlungs- und Integrationsfragen in Planungsprozesse der Gemeinde; verbesserte Koordination von Integrationsleistungen; Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Teilhabe der Zuwanderer innerhalb der Gemeinden

## Multikulturalismus – kleines Programm, große Wirkung

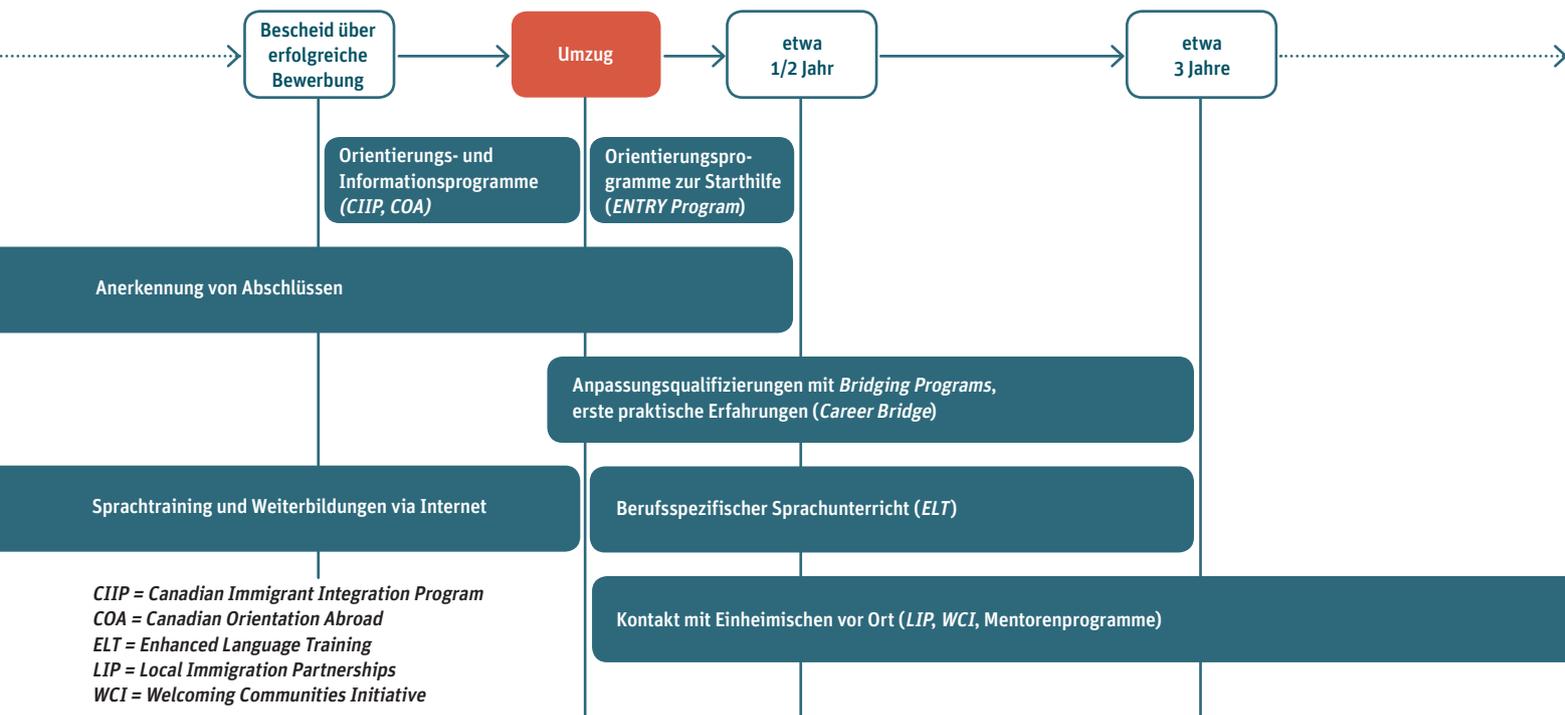
Häufig beziehen Organisationen, die im Bereich Anti-Diskriminierung tätig sind, ihre Gelder nicht ausschließlich über die *Settlement*-Politik, sondern auch über das *Multiculturalism Program*, welches die langfristige Integration von Zuwanderern im Land fördert. In diesem Zusammenhang stellte das *Inter-Action*-Programm im Jahr 2010/2011 insgesamt etwa 14 Millionen Kanadische Dollar für 46 verschiedene Projekte und 94 Veranstaltungen in ganz Kanada zur Verfügung. Unter den Empfängern fanden sich vor allem Organisationen, deren Ziel es ist, Begegnungen zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen und Glaubensrichtungen zu ermöglichen.<sup>211</sup>

Im Vergleich zum Bereich *Settlement* verfügt die Multikulturalismus-Politik über ein sehr begrenztes Fördervolumen. Viele Beobachter betonen jedoch, dass der Wert des Multikulturalismus eher in der symbolischen Anerkennung von ethnischer Vielfalt liegt als in konkreten Programmen.<sup>212</sup> Zudem manifestiert sich die Politik nicht einzig in Förderprogrammen, sondern auch darin, dass sich alle Regierungsorgane dazu verpflichten, den Gedanken des Multikulturalismus in die Gestaltung ihrer Politik einfließen zu lassen.<sup>213</sup>

Dass diese Herangehensweise durchaus zu Erfolgen führt, zeigen Meinungsumfragen. So sagten in einer Umfrage von *Focus Canada* im Jahr 2010 etwa 86 Prozent aller Teilnehmer, sie sähen Multikulturalismus als wichtig für die kanadische Identität an.<sup>214</sup> Zudem zeigt eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren, etwa die Zahl der biculturellen Ehen, dass die soziale Integration in Kanada auch aufgrund

der Multikulturalismus-Politik im internationalen Vergleich extrem erfolgreich verläuft.<sup>215</sup> Am deutlichsten wird dies in der jährlichen Zahl der Einbürgerungen: Seit Jahren nehmen zwischen 100.000 und 200.000 Menschen jedes Jahr die kanadische Staatsangehörigkeit an – dies entspricht etwa 84 Prozent aller dazu berechtigten Zuwanderer.<sup>216</sup> Diese Zahlen, die höher liegen als in fast jedem anderen Land der Erde, spiegeln eine grundlegende Idee der kanadischen Zuwanderungspolitik wider: Der Staat wirbt nicht nur Arbeitskräfte an, sondern auch zukünftige Bürger, und der Integrationsprozess ist erst dann abgeschlossen, wenn Zuwanderer auch formal die kanadische Nationalität besitzen.

## Der Weg in die Erwerbstätigkeit



## Innovation vs. Koordination

In Kanada existiert eine Vielzahl an innovativen und erfolgreichen Programmen zur Integration von Zuwanderern. Und dennoch steht die Politik vor großen Herausforderungen. Denn nicht der Mangel an guten Ideen ist das Problem, sondern vielmehr, die verschiedenen Akteure zu koordinieren und die Leistungen flächendeckend über das riesige Territorium zu erbringen. Dies wird dadurch erschwert, dass in der Regel nicht der Staat selbst die Integrationsprogramme durchführt, sondern Auftragnehmer aus der Zivilgesellschaft, sogenannte *Community Partners*. Da diese mit regionalen Besonderheiten vertraut sind, versprechen sie die innovativsten und kostengünstigsten Lösungsansätze. Doch gleichzeitig können sie kaum eine flächendeckende Versorgung gewährleisten, da sie vorwiegend in urbanen Zentren angesiedelt sind. Darüber hinaus bieten verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure häufig unabhängig voneinander ähnliche Dienstleistungen an. Die Regierung muss daher den Spagat meistern, ihren zivilgesellschaftlichen Partnern ausreichend Spielraum in der Programmgestaltung zu lassen, die durchgeführten Programme gleichzeitig aber so weit aufeinander abzustimmen, dass Dopplungen und regionale Ungleichgewichte minimiert werden.

Hierbei steht die Regierung vor einer weiteren Herausforderung. Denn in den 1990er Jahren gab sie die Verantwortung über Integrationspolitik in einigen Provinzen an die regionalen Regierungen ab. Den größten Grad an Autonomie genießen nach Québec, das eine gänzlich eigenständige Zuwanderungspolitik besitzt, British Columbia und Manitoba. Sie empfangen zwar Geld aus Ottawa, können ihre *Settlement*-Programme allerdings beinahe komplett unabhängig von der Zentralregierung planen und durchführen.

Derlei Abkommen müssen nicht zu schlechten Ergebnissen führen. Viele Experten loben gerade die Integrationspolitik Manitobas als vorbildlich.<sup>217</sup> Mit *Manitoba Start* stellt die Regierung Zuwanderern eine zentrale Anlaufstelle zur Verfügung, welche schon Migrations-Interessierte in ihren Heimatländern berät und sie auch nach der Ankunft in Kanada begleitet. Unter anderem verweist *Manitoba Start* alle Neuankömmlinge an das sogenannte *ENTRY Program* – ein dreiwöchiges Orientierungsprogramm –, welches unter anderem wichtige Informationen zu Möglichkeiten des Sprachtrainings und zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen bereitstellt.

Die wachsende Unzufriedenheit mit der Sonderbehandlung einiger Provinzen hat allerdings dazu geführt, dass die Regierung in Ottawa im Sommer 2012 verkündete, die Integrationspolitik wieder zu zentralisieren. Gleichzeitig unterstützt sie seit geraumer Zeit den Prozess der Delegation bestimmter Verantwortlichkeiten an die lokale Ebene, also an die Kommunen und Stadtbezirke. Die besten Beispiele hierfür sind die *Local Immigration Partnerships* oder auch die *Immigrant Employment Councils*. Durch die Vernetzung relevanter Akteure vor Ort sollen effizientere Problemlösungen erreicht werden. Doch auch hierbei ist es wichtig, die durchgeführten Ini-

tiativen zu evaluieren, um vielversprechende Ideen und Konzepte in die Breite tragen zu können. Dadurch entstehen zwar Kosten, doch wären diese ungleich höher, wenn es nicht gelänge, Zuwanderer schnell zu integrieren. Zudem lassen sich über *best practices* jene Pilotprojekte finden, deren Verstetigung sich lohnt. Durch die resultierenden längeren Förderzeiträume erlangen *Community Partners* Planungssicherheit, die verhindert, dass sie in finanzielle Schieflage geraten und ihr wertvolles Knowhow gefährden.

Für die Neuankömmlinge ist es zudem wichtig, dass sich die verschiedenen Akteure nicht nur lokal vernetzen, sondern dass die unterschiedlichen Integrationsprogramme ineinander übergehen und das Integrationsangebot als Gesamtbild wahrgenommen wird. Dieses Gesamtbild krankt jedoch immer noch daran, dass Informationen häufig nicht gebündelt vorzufinden sind. Gute Gegenbeispiele bilden das *Canadian Immigrant Integration Program* und *Career Bridge*, die erst jüngst eine Partnerschaft vereinbarten. Hierdurch ist es *Career Bridge* möglich, die Teilnehmer-Datenbank des *Canadian Immigrant Integration Program* einzusehen und Zuwanderer noch präziser, frühzeitiger und vor allem landesweit für Praktika zu vermitteln. In noch größerem Ausmaß funktioniert die Koordination über die *Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance*, in welcher etwa 450 zivilgesellschaftliche Akteure vernetzt sind, die hier ein Forum vorfinden, um ihre Programme aufeinander abzustimmen.

## Was kann Deutschland lernen?

Dass Deutschland es jahrzehntlang versäumt hat, sich um die Integration seiner Zuwanderer zu kümmern, ist inzwischen allgemein bekannt. Erst 2005 schuf die Bundesregierung im Zuge des Zuwanderungsgesetzes mit den Integrationskursen ein zentrales Instrument, mit dem sie Personen mit Migrationshintergrund die deutsche Sprache und Kultur näher bringen will. Gleichzeitig setzte sie einen gesellschaftlichen Dialog zum Thema Integration in Gang, der 2012 im „Nationalen Aktionsplan Integration“ mündete. Bedingt durch die Versäumnisse der Vergangenheit liegt der Schwerpunkt der Politik dabei weniger auf Neuankömmlingen als auf Menschen, die zum Teil schon seit Jahrzehnten im Land wohnen oder sogar hier geboren wurden.

Eine moderne *Settlement*-Politik für Neuankömmlinge wird jedoch gerade vor dem Hintergrund einer zunehmend aktiv gesteuerten Zuwanderungspolitik nötig werden – erst recht, falls Deutschland sich entscheiden sollte, ein Punktesystem einzuführen, das Zuwanderern die Einreise auch ohne Jobangebot gestattet. In einigen Bereichen existieren bereits Ansätze einer solchen Integrationspolitik. Dies gilt insbesondere für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Rein rechtlich gesehen ist Deutschland hier seit dem 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz sogar weiter als Kanada. Denn nunmehr haben alle Zuwanderer mit einem ausländischen Berufsabschluss in einem Ausbildungsberuf oder einem bundesweit

reglementierten Hochschulberuf das Recht, innerhalb von drei Monaten eine Auskunft über die Wertigkeit ihrer Qualifikationen zu erhalten. Eine weitere Stärke des Gesetzes ist es, dass Antragsteller sich nicht in Deutschland befinden müssen.

Das kanadische Erfolgsrezept der „Integration vor der Einreise“ hat sich also zumindest in diesem Bereich auch hierzulande bereits durchgesetzt. Und auch der Informationszugang ist gut geregelt: Das zweisprachige Internet-Portal „Anerkennung in Deutschland“ stellt mit dem „Anerkennungs-Finder“ ein einfach zu bedienendes Werkzeug zur Verfügung, das Zuwanderer mit den für sie relevanten Stellen in Verbindung bringt. Doch auch das Anerkennungsgesetz ist kein Allheilmittel. So betrifft es nur jene Hochschulabsolventen, die einen auf Bundesebene reglementierten Beruf ausüben wollen. Auf Bundesländer-Ebene reglementierte Berufe, etwa Ingenieur oder Lehrer, sowie die große Mehrheit der nicht reglementierten Berufe fallen dagegen nicht unter das Gesetz.

Eine große Stärke der kanadischen Integrationspolitik ist die weite Verbreitung von sogenannten *Bridging Programs*. Sie helfen Zuwanderern, die Fähigkeiten und Qualifikationen zu erlangen, die ihnen zu einem erfolgreichen Berufseinstieg fehlen. In Deutschland stehen diese Anpassungsqualifizierungen nur in deutlich geringerem Ausmaß zur Verfügung. Vor allem die Verzahnung von Theorie und Praxis – in Kanada beispielsweise über Mentoren- und Praktikumsprogramme gelöst – erweist sich in Deutschland noch als unzureichend.<sup>218</sup> Auch der Zugang zu Orientierungs- und Informationsprogrammen im Heimatland der Zuwanderer – vergleichbar mit dem *Canadian Immigrant Integration Program* – und das Angebot an Mikrokrediten für Qualifizierungsmaßnahmen bedürfen weiterer Verbesserungen.

Eine erfolgversprechende Methode zur Anpassungsqualifizierung von Zuwanderern fördert hierzulande der Europäische Sozialfonds – die sogenannten ESF-BAMF-Kurse. Hierbei handelt es sich um Programme zur berufsbezogenen Sprachförderung, die häufig auch Praktika und Betriebsbesichtigungen beinhalten. Sie ähneln damit dem kanadischen *Enhanced Language Training*, das die Regierung einführte, weil die in den grundlegenden Sprachkursen vermittelten Kenntnisse nicht für die professionelle Kommunikation ausreichen.

### Fachkräfte brauchen sehr gute Sprachkenntnisse

Inwiefern sind also die deutschen Integrationskurse sinnvoll? Denn sie haben lediglich das Ziel, Zuwanderern zu Sprachkenntnissen auf dem Niveau B1 des „Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens“ zu verhelfen, ihnen also zu ermöglichen, sich in einfacher Sprache in vertrauten Themen zu unterhalten. Dies dürfte für Fachkräfte nicht reichen, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich mit Einheimischen zu konkurrieren. Für andere Zuwanderer, etwa Flüchtlinge und Familiennachzügler, haben sie sich dagegen in der Vergangenheit bewährt und dazu beigetragen, dass Absolventen der Kurse deutlich häufiger erwerbstätig sind als vor dem Kurs und größere Fortschritte auf dem Arbeitsmarkt verzeichnen als andere Zuwanderer.<sup>219</sup>

Die kanadische Erfahrung zeigt auch, dass die besten Integrationsangebote nutzlos sind, wenn Zuwanderer nicht über sie informiert werden. Umso wertvoller sind integrierte Angebote wie etwa *Manitoba Start*

in der gleichnamigen kanadischen Provinz. Derlei Vernetzung findet in Deutschland noch zu wenig statt und müsste ausgebaut werden. Ein guter Startpunkt ist die „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ (MBE), die Neuankömmlingen in den ersten drei Jahren in Deutschland kostenfrei mit praktischen Ratschlägen zu Sprache, Erwerbstätigkeit und vielem mehr zur Seite steht und in einem persönlichen Förderplan mündet. Eine weitere vielversprechende Idee ist das *Make it in Germany* Internetportal, das Informationen zu allen wichtigen Bereichen der Zuwanderung enthält. Allerdings ist es (noch) deutlich weniger detailliert als etwa die Website von *Citizenship and Immigration Canada*.

## Koordinationsprobleme auch in Deutschland

Ähnlich wie in Kanada findet Integrationspolitik auch in Deutschland nicht ausschließlich auf Bundesebene statt, sondern ist ein Geflecht von Zuständigkeiten verschiedener Akteure. Da die Bundesregierung es lange Zeit versäumte, Integrationsmaßnahmen anzubieten, haben Kommunen vielerorts versucht, eigenständig die Lücke zu schließen. Hierbei mangelte es jedoch an zentraler Steuerung und Koordination, so dass sich ein Wildwuchs an verschiedenen Programmen entwickeln konnte. In seinem Jahresgutachten 2011 beschwert sich der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration darüber, dass viele Kommunen noch immer versuchen würden, das „Rad neu zu erfinden“. Er plädiert dafür, eine zentrale „Serviceagentur für kommunale Integrationsfragen“ zu schaffen, die die Vernetzung der Kommunen untereinander erleichtert und dabei hilft, erfolgreiche Projekte zu identifizieren und in die Fläche zu tragen.<sup>220</sup>

Die kanadische Erfahrung lehrt uns, dass es nicht nur notwendig ist, Kommunen miteinander zu vernetzen, sondern auch, verschiedene Akteure vor Ort in die Integrationspolitik einzubeziehen. In Kanada geschieht dies über *Local Immigration Partnerships* und *Immigrant Employment Councils*. Derlei Kooperationen mit dem Privatsektor sind in Deutschland noch Mangelware, obwohl etwa mit dem bereits 2001 ins Leben gerufenen Stuttgarter Bündnis für Integration ein vielversprechendes Vorbild besteht. Das Bündnis zeigt exemplarisch, wie es gelingen kann, auch jenseits der Politik finanzielle Mittel für Integrationsprojekte zu akquirieren – eine Aufgabe, die vor dem Hintergrund leerer kommunaler Kassen weiter an Gewicht gewinnen wird.

Der Fokus auf lokale Integrationspartnerschaften bedeutet allerdings nicht, dass sämtliche Maßnahmen auf der kommunalen Ebene am besten aufgehoben sind. Zwar verfügen Kommunen über detaillierte Kenntnisse des lokalen Arbeitsmarkts. Doch fehlt es ihnen an Kapazitäten, um flächendeckend *Bridging Programs* und Weiterbildungen anzubieten. Eine wichtige Rolle dürften die Kommunen dagegen bei der angestrebten Schaffung einer Willkommenskultur spielen. Denn Akteure vor Ort können maßgeblich zu interkultureller Toleranz und Verständigung beitragen – etwa durch Informationskampagnen oder Programme zur politischen Bildung.

## Multikulturalismus auf Deutsch

In Kanada wird die Multikulturalismus-Politik häufig als Schlüssel dazu angesehen, dass Zuwanderung in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz genießt, und auch Zuwanderer überwiegend positiv von ihren Erfahrungen berichten. Dennoch scheint es unwahrscheinlich, dass sich die deutsche Politik in näherer Zukunft zum Multikulturalismus bekennt. Denn das Wort hat in den vergangenen Jahren einen derart schlechten Ruf erlangt, dass es sich für einen von der Bevölkerung gestützten Neuanfang in der Zuwanderungspolitik nicht eignet. Wichtiger als der Name sollten ohnehin die inhaltlichen Ziele der Politik sein. Sie bestehen in Kanada darin, kulturelle Barrieren zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen abzubauen, um allen Einwohnern Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben zu ermöglichen, sowie aktiv den kreativen Austausch zwischen allen Bevölkerungsgruppen zu fördern. In der Praxis ist die deutsche Integrationspolitik gar nicht so weit entfernt von einer Multikulturalismus-Politik nach kanadischem Vorbild. Dies manifestiert sich unter anderem in verschiedenen Projekten gegen Rassismus und Diskriminierung, aber auch in der jüngsten Initiative des Bundes, die öffentliche Verwaltung durchlässiger für Menschen mit Migrationshintergrund zu gestalten.

Langfristig sollten sich Politik und Gesellschaft trotz der genannten Initiativen noch klarer als bislang zu ethnischer Vielfalt bekennen und auch die erzielten Erfolge stärker in den Vordergrund rücken. Noch immer ist die deutsche Zuwanderungs-Debatte von der Gastarbeiter-Politik des 20. Jahrhunderts und von den damit zusammenhängenden langfristigen Integrationsproblemen geprägt. Dies verstellt eine sachliche und zukunftsgerichtete Diskussion über eine aktive Zuwanderungssteuerung, die im 21. Jahrhundert immer notwendiger wird. Die kanadische Erfahrung zeigt jedoch, welch enorme Wirkung von einem offenen Bekenntnis ausgehen kann.

# 5.3

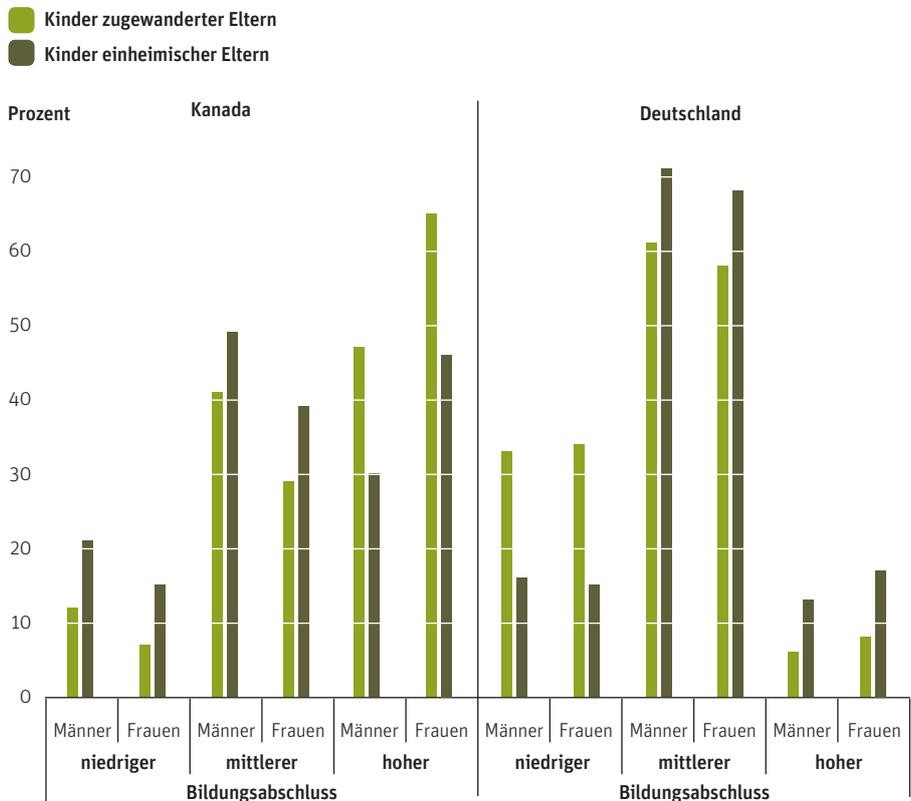
# DIE INTEGRATION DER ZWEITEN GENERATION

Kanada schafft es nicht nur, Neuankömmlinge besser und schneller zu integrieren als Deutschland, sondern auch, dass deren Kinder größere Bildungserfolge erzielen als einheimische Kinder. Den Bildungsvorsprung ihrer Eltern gegenüber Einheimischen können sie sogar ausbauen. Beim Übergang in den Arbeitsmarkt tun sich die Kinder von Zuwanderern zwar schwerer als ihre einheimischen Altersgenossen, sie können einen Großteil ihres Bildungsvorsprungs aber dennoch in eine höhere Erwerbstätigenquote und in höhere Gehälter umsetzen. Durch ihren Bildungsvorsprung schneiden Zuwandererkinder auch deutlich besser ab als ihre Eltern, die bei allen betrachteten Indikatoren hinter den Einheimischen zurückliegen (siehe Kapitel 3).<sup>221</sup>

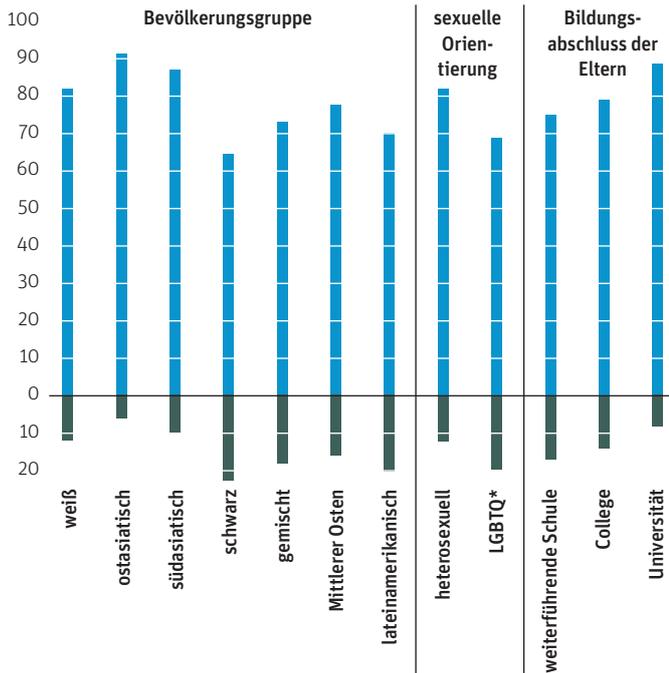
Gänzlich anders sieht es in Deutschland aus: Hier haben Zuwanderer im Mittel eine geringere Bildung als Einheimische. Fast die Hälfte von ihnen verfügt nicht einmal über einen Berufsabschluss. Ihre Kinder schaffen es zudem nicht, die von ihren Eltern „geerbte“ Bildungslücke gegenüber Einheimischen zu schließen. Deutschland tut sich mit der Integration also auch in der zweiten Generation schwerer als Kanada. Aber woran liegt es, dass Zuwandererkinder in Kanada sowohl im Vergleich zu jenen in Deutschland als auch im Vergleich zu ihren einheimischen Altersgenossen derart gut abschneiden?

## Zuwandererkinder in Kanada sind höher qualifiziert

Kinder von Zuwanderern schneiden in Kanada im Bildungsvergleich besser ab als einheimische Kinder. So haben Zuwandererkinder eineinhalb Mal so oft einen hohen Bildungsabschluss, während Einheimische häufiger niedrige Bildungsabschlüsse aufweisen. In Deutschland zeigt sich ein völlig anderes Bild: Hier bleiben Zuwandererkinder deutlich hinter einheimischen Kindern zurück. Der generell geringe Anteil Hochqualifizierter in Deutschland lässt sich auch dadurch erklären, dass rund jeder Dritte in der betrachteten Altersgruppe noch in der Ausbildung oder im Studium ist. In Kanada mit seinem „schnelleren“ Ausbildungssystem ist dieser Anteil nicht einmal halb so groß.



Bildungsabschluss von 20- bis 29-jährigen Kindern zugewanderter und einheimischer Eltern in Kanada und Deutschland, 2007  
(Datengrundlage: Liebig, T., Widmaier, S.<sup>222</sup>)



Anteil der Schüler, die eine weiterführende Schule mit Abschluss oder vorzeitig verlassen haben, unterteilt nach Bevölkerungsgruppe, sexueller Orientierung und Bildungsstand der Eltern, 2011

- erfolgreich die weiterführende Schule abgeschlossen
- weiterführende Schule ohne Abschluss verlassen

(Datengrundlage: Toronto District School Board<sup>223</sup>)

\* steht für lesbian, gay, bisexual, transgendered, queer individuals/communities

## Bessere Startbedingungen und viele Aufsteiger

Ein Grund für das hohe Bildungsniveau der zweiten Generation liegt bereits in der Auswahl der Zuwanderer. Durch die human-kapitalorientierte Zuwanderungspolitik zieht Kanada vornehmlich Akademiker an. Der im Vergleich zu Einheimischen höhere Bildungsstand der Neankömmlinge wirkt sich wiederum positiv auf das schulische Abschneiden ihrer Kinder aus. Doch auf die elterliche Bildung lässt sich nur etwa die Hälfte des Bildungsgefälles zwischen Kindern zugewandter und einheimischer Eltern zurückführen.<sup>224</sup> Der Rest erklärt sich damit, dass Zuwandererkinder überproportional häufig zu den Bildungsaufsteigern zählen, von denen es in Kanada im Vergleich zu Deutschland generell sehr viele gibt.<sup>225</sup> Tatsächlich ist der eigene Bildungserfolg bei Zuwandererkindern weitgehend vom Bildungsniveau der Eltern entkoppelt.<sup>226</sup>

Doch warum ist dies so? Eine Rolle dürfte die Erwartungshaltung der Zuwanderer und ihrer Kinder spielen. So stecken sich Angehörige von *visible minorities* selbst bei gleichem Qualifikationsniveau der Eltern höhere Bildungsziele als andere. Insgesamt wollen fast vier von fünf 15-Jährigen dieser Gruppe einen Universitätsabschluss erreichen. Ihre Altersgenossen, die in Kanada geboren sind und keiner *visible minority* angehören, wollen dies nur zu knapp 60 Prozent. Einiges lässt darauf schließen, dass sie die Erwartungen der jeweiligen Eltern angenommen haben. Denn deren Zielsetzungen ähneln sehr jenen ihrer Kinder.<sup>227</sup> Eine mögliche Erklärung für die hohen Bildungsaspirationen könnte sein, dass Zuwanderer – und insbesondere die große Gruppe der Arbeitsmigranten – mit dem Wunsch nach einem besseren Leben nach Kanada kommen und deshalb stärker am sozialen Aufstieg ihrer Kinder interessiert sind.

Höhere Ambitionen alleine können den Bildungsaufstieg der Zuwandererkinder allerdings nicht erklären. Denn gegenüber Einheimischen haben sie häufig den Nachteil, dass

## Große Unterschiede beim Bildungserfolg

Das *Toronto District School Board* hat ausgewertet, wie erfolgreich die Schüler waren, die im Jahr 2006 die neunte Klasse besuchten. Bis zum Jahr 2011 schafften knapp 79 Prozent von ihnen den Schulabschluss, rund 14 Prozent gingen vorzeitig ab. Die restlichen sieben Prozent befanden sich noch in einem zusätzlichen Schuljahr. Anhand der Informationen aus dem *Student and Parent Census* wurde dann der Bildungserfolg einzelner Schülergruppen miteinander verglichen. Diese Auswertung dient als Grundlage dafür, jene Gruppen gezielt unterstützen zu können, denen es schwerer fällt, die weiterführende Schule erfolgreich abzuschließen.

sie eine andere Muttersprache als Englisch oder Französisch sprechen. Zudem können sie ihre Ambitionen nur dann umsetzen, wenn sie auf Rahmenbedingungen treffen, die ihnen Chancen eröffnen, ihre Potenziale zu entfalten. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei das kanadische Schulsystem, das alle Kinder vom Kindergarten bis zum Ende der *Junior High School* in der 9. Klasse gemeinsam durchlaufen. Erst danach trennen sich ihre Wege.<sup>228</sup> Zuwandererkinder haben also vergleichsweise viel Zeit, einen etwaigen Sprachrückstand auf ihre Klassenkameraden aufzuholen. Zusätzlich unterstützt werden sie dabei von speziellen Förderprogrammen.

## Individuelle Schülerbetreuung in Toronto

Neben den verschiedenen Provinzen gestalten die regionalen Schulbehörden das kanadische Bildungssystem maßgeblich mit. Die größte von ihnen ist das *Toronto District School Board* mit 600 Schulen und rund 250.000 Schülern.<sup>229</sup> In Kanadas größter Stadt gelegen, organisiert es den schulischen Alltag der Kinder und Jugendlichen. Eine große Herausforderung besteht darin, die ethnisch und kulturell extrem gemischte Schülerschaft mit Bildung zu versorgen: Jeder vierte Schüler ist nicht in Kanada geboren, bei vier von fünf Schülern ist mindestens ein Elternteil zugewandert. Damit liegt der Anteil

von Schülern mit Migrationshintergrund (nach deutscher Definition) hier deutlich höher als in deutschen Großstädten. Und dennoch erzielen die kanadischen Schüler aus Zuwandererfamilien beeindruckende Erfolge.

Leitbild des *Toronto District School Board* ist das im Jahr 2000 entwickelte *Equity Foundation Statement*. In ihm verpflichtet sich die Behörde dazu, allen Schülern die Möglichkeit zu geben, das Beste aus ihren Fähigkeiten zu machen.<sup>230</sup> Sie konzentriert sich also nicht nur auf Zuwandererkinder, sondern versucht, jegliche Benachteiligungen einzelner Schüler (-gruppen) auszugleichen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass jene Gruppen auch

erkannt werden. Das *School Board* führt dazu in regelmäßigen Abständen einen sogenannten *Student and Parent Census* durch. Hierbei wird nicht nur nach sozio-ökonomischen Faktoren wie der ethnischen Zugehörigkeit, dem Geburtsort sowie dem Bildungsstand und dem Einkommen der Eltern gefragt, sondern auch nach dem Schulklima, den außerschulischen Aktivitäten und den Bildungszielen der Schüler, sogar nach der sexuellen Orientierung. Da die Daten zwar vertraulich aber nicht anonym erhoben werden, lässt sich der individuelle Bildungserfolg im Zeitverlauf dokumentieren. So können jene Gruppen identifiziert werden, die ein höheres Risiko haben, in der Schule schlecht abzuschneiden.<sup>231</sup>

Chancengleichheit entsteht nach Auffassung der Schulbehörde in Toronto durch eine auf die individuellen Bedürfnisse der Schüler abgestimmte Förderung und nicht durch deren generelle Gleichbehandlung. So wird für Kinder mit besonderem Förderbedarf ein *Individual Education Plan* erstellt. Dieser enthält konkrete jährliche Ziele, die die Lehrer gemeinsam mit den Eltern erarbeiten.<sup>232</sup> Damit die Lehrer diese aktive Rolle ausfüllen können, werden sie gezielt geschult. Um mögliche Diskriminierungen durch die Form des Unterrichts zu verhindern, werden auch die Lehrpläne stetig weiterentwickelt.<sup>233</sup>

Dennoch ist es auch in Toronto für Kinder aus sozial schwächerem Umfeld schwieriger, einen hohen Bildungsabschluss zu erreichen.<sup>234</sup> Schulen in sozialen Brennpunkten sind daher stärker gefordert, den individuellen Bedürfnissen ihrer Schüler gerecht zu werden. Letzteres funktioniert aber nur dann, wenn ihnen dafür die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Im Jahr 2000 entwickelte das *Toronto District School Board* daher den *Learning Opportunities Index*. Mit ihm sollen jene Schulen identifiziert werden, die aufgrund der sozialen Struktur ihrer Schülerschaft besondere Unterstützung benötigen. Dazu wertet die Schulbehörde alle zwei Jahre eine Reihe von Indikatoren zum Wohnumfeld der Schüler aus. Zu ihnen zählen unter

## English as a Second Language

### Was?

Sprachförderprogramm an Grund- und weiterführenden Schulen

### Wie?

In den Grundschulen Sprachförderung durch den Klassenlehrer oder einen zusätzlichen Sprachlehrer; in weiterführenden Schulen separate Kurse auf unterschiedlichem Sprachniveau; Integration in den regulären Lehrplan; Zuwandererkinder können am regulären Schulleben teilnehmen

### Wer bietet an?

*Toronto District School Board*

### Wer nimmt teil?

Schüler mit sprachlichem Förderbedarf; Teilnahme bei Bedarf auch nach Abschluss der Schule möglich

### Warum?

Schnellstmögliche Überwindung von Defiziten in der Unterrichtssprache

anderem das Durchschnittseinkommen, der Anteil an Geringverdienern und Abhängigen sozialer Leistungen, der Anteil Erwachsener mit geringer Bildung und der Anteil alleinerziehender Eltern. Anhand eines Rankings werden dann die Schulen mit dem höchsten Förderbedarf ermittelt. Diese erhalten finanzielle Mittel aus einem eigens eingerichteten Fördertopf. Fehlende Unterstützungsmöglichkeiten im Elternhaus oder der Nachbarschaft der Schüler sollen so in der Schule aufgefangen werden.<sup>235</sup>

## Learning Opportunities Index

### Was?

Index zur Messung der sozialen Struktur der Schülerschaft von Schulen; die Schulen sollen entsprechend ihrer Bedürftigkeit mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden

### Wie?

Messung der Einkommensstruktur und des Bildungsniveaus der Eltern sowie der bestehenden Familienformen im Wohnumfeld der Schüler; Ranking der Schulen anhand der Höhe des Förderbedarfs ihrer Schüler; Neuberechnung alle zwei Jahre

### Wer bietet an?

*Toronto District School Board*

### Warum?

Sicherung von gleichen Bildungschancen für Kinder unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund

## Sprachkenntnisse fördern – Eltern einbeziehen

Mangelnde Sprachkompetenz stellt für Zuwandererkinder häufig eine hohe Hürde dar. So ist Englisch für mehr als jeden zweiten Schüler an den Schulen des *Toronto District School Board* nicht die Muttersprache oder die vorrangig im Elternhaus gesprochene Sprache.<sup>236</sup> Die Sprachfähigkeit ist aber ein entscheidender Faktor für den schulischen Erfolg. Defizite in der Unterrichtssprache erschweren es Schülern, dem Unterricht zu folgen. Das Sprachförderprogramm *English as a Second Language* richtet sich daher an all jene, deren Muttersprache nicht Englisch ist und bei denen in einem Einstufungstest Nachholbedarf festgestellt wurde. Zu den Teilnehmern an dem Programm zählen sowohl selbst zugewanderte Kinder als auch in Kanada geborene Kinder aus Zuwandererfamilien.<sup>237</sup> In der Grundschule kann die Sprachförderung sowohl während des regulären Unterrichts als auch in gesonderten Unterrichtseinheiten erfolgen. Durchgeführt wird sie vom Klassenlehrer oder von einem zusätzlichen Sprachlehrer.<sup>238</sup> In den weiterführenden Schulen können die Schüler entsprechend ihrer Vorkenntnisse Sprachkurse in vier verschiedenen Niveaustufen belegen. Den Schülern wird so die Möglichkeit gegeben, sowohl erste Grundkenntnisse in Englisch zu erwerben als auch das fließende Sprechen zu erlernen. Da die Kurse in den regulären Lehrplan integriert sind, können die Schüler sich die Teilnahme als normalen Unterricht anrechnen lassen.<sup>239</sup>

Speziell an zugewanderte Kinder im Alter von 11 bis 18 Jahren, die nicht nur über geringe Englischkenntnisse verfügen, sondern in ihrem Herkunftsland bisher gar nicht oder nur eingeschränkt eine Schule besuchen konnten, wendet sich das *Literacy Enrichment Academic Program*. Angeboten wird das Programm an insgesamt 40 Grund- und 13 Sekundarschulen des *Toronto District School Board*. Es richtet sich in erster Linie an Flücht-

lingskinder und beinhaltet neben der Sprachförderung auch Unterrichtseinheiten in Lesen und Mathematik.<sup>240</sup>

Das *Toronto District School Board* fördert auch die Mehrsprachigkeit seiner Schüler, indem es die Eltern ermuntert, sich weiterhin in der Muttersprache mit ihren Kindern zu unterhalten. Die Behörde folgt damit nach eigenen Aussagen Studien, die zeigen, dass Schüler mit einem guten Fundament in ihrer Muttersprache erfolgreicher in der Schule sind.<sup>241</sup> Im Rahmen der *International Languages Elementary & African Heritage Programs* erhalten Zuwandererkinder zudem die Möglichkeit, Unterrichtseinheiten in ihrer jeweiligen Muttersprache zu besuchen. Vom Kindergarten bis zur 8. Klasse bekommen sie so zweieinhalb Stunden wöchentlich Lerninhalte in ihrer Erstsprache präsentiert. Das Angebot ist eine Ergänzung zum regulären Unterricht und steht auch einheimischen Kindern offen, die eine Fremdsprache erlernen wollen.<sup>242</sup>

Zu den Zielen der Schulbehörde gehört auch, die Eltern über den schulischen Erfolg ihrer Kinder zu informieren und sie in deren schulische Entwicklung einzubinden.<sup>243</sup> Schwierig ist dies jedoch, wenn die Eltern kaum Englisch sprechen. Damit sie bei wichtigen Bildungsfragen trotzdem nicht außen vor bleiben, stellt das *School Board* den Schulen finanzielle Mittel bereit, damit Briefe an die Eltern übersetzt werden können und bei Elterngesprächen in der Schule ein Dolmetscher anwesend sein kann.<sup>244</sup> Darüber hinaus bietet die Schulbehörde wichtige Informationen generell in den am häufigsten gesprochenen Sprachen der Eltern an. Eine breit angelegte Befragung der Eltern zu ihrer Zufriedenheit mit dem *Toronto District School Board* im Jahr 2010 erfolgte beispielsweise in 25 verschiedenen Sprachen. Ein Ergebnis der Erhebung: 82 Prozent der befragten Eltern bewerteten es positiv, dass ihnen Informationen zu den Bildungsmöglichkeiten ihrer Kinder in ihrer Muttersprache bereitgestellt wurden.<sup>245</sup>

## Settlement Workers in Schools Program

### Was?

Integrationsmanager in Grund- und weiterführenden Schulen mit hoher Anzahl an zugewanderten Schülern; Ansprechpartner für Lehrer, Schüler und ihre Eltern; zusätzliche Gruppeninformations- und Orientierungsveranstaltungen

### Wer bietet an?

*Citizenship and Immigration Canada*

### Warum?

*Settlement workers* als Bindeglied zwischen Lehrer und Eltern; Informationen und Orientierung für zugewanderte Familien; Aufzeigen von Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten sowie Schaffung eines integrativen Umfelds in Schulen

Werden Eltern von den Schulen in die Bildung ihrer Kinder mit einbezogen, wirkt sich dies auch positiv auf ihre Kinder aus – sie sind besser in der Schule und gehen erst später von der Schule ab. Doch trotz aller Bemühungen fällt es gerade neu zugewanderten Eltern teilweise schwer, Kontakt zu Schule und Lehrern aufzubauen. So nannten aus China stammende Eltern häufig sprachliche Barrieren und mangelnde Vertrautheit mit dem kanadischen Schulsystem als Gründe für ihre eingeschränkte Teilnahme an schulischen Aktivitäten wie Eltern-Lehrergesprächen, Spendenaktionen oder musikalischen und sportlichen Veranstaltungen.<sup>246</sup> Als Bindeglied zwischen Eltern und Schulbelegschaft fungieren daher häufig sogenannte *settlement workers*. Sie sind eine Art Integrationsmanager, die im Rahmen des von der nationalen Regierung in Ottawa geförderten *Settlement*

*Workers in Schools Program* in Schulen mit hohem Zuwandereranteil eingesetzt werden. Die zugewanderten Eltern erhalten von ihnen nicht nur Informationen zum Schulsystem sondern auch zu verschiedensten Angeboten rund um ihren neuen Wohnort – angefangen bei Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten über allgemeine lokale Angebote bis hin zu Sprachkursen.<sup>247</sup> Letztere bietet das *School Board* auch selbst an.<sup>248</sup> Doch *settlement workers* agieren nicht nur als Bindeglied zwischen Eltern und Lehrern, sondern helfen auch der Schulverwaltung und den Lehrern dabei, effektiv mit Zuwandererkindern zu arbeiten.<sup>249</sup>

## Früh Grundlagen schaffen

Einige Programme des *Toronto District School Board* beziehen die Eltern auch direkt in die Arbeit mit ihren Kindern ein, bevor diese das Schulalter erreicht haben. Hierzu gehören die insgesamt 75 *Parenting and Family Literacy Centres*, die vorrangig in dicht bewohnten und kulturell vielfältigen Stadtteilen liegen. Eltern oder auch Großeltern können diese Treffpunkte gemeinsam mit ihren Kindern oder Enkelkindern im Alter von null bis sechs Jahren 20 Stunden die Woche nutzen.<sup>250</sup> In den Zentren sollen die Kinder

spielerisch ihre Sprachfähigkeiten erweitern, um bei der Einschulung nicht hinter ihren Altersgenossen zurückzuliegen. Die Eltern unterstützen ihre Kinder hierbei und lernen gleichzeitig, wie sie ihren Nachwuchs am besten fördern können. Dank einer Bibliothek mit Büchern in verschiedenen Sprachen können sie den Kindern auch in der Muttersprache vorlesen. Zusätzlich erhalten sie wichtige Informationen zu Impfungen, Ernährung sowie anderen Förderprogrammen und können sich mit anderen Eltern austauschen.<sup>251</sup>

### Parenting and Family Literacy Centres

#### Was?

Kostenlose Programme in Grundschulen (Lesen, Musizieren, Märchenstunden, spielerisches Lernen); gemeinsame Teilnahme von Kindern und Eltern, Großeltern oder Betreuern; Leitung durch ausgebildete Erzieher; Kooperation mit Lehrern der Schule

#### Wer bietet an?

*Toronto District School Board*

#### Wer nimmt teil?

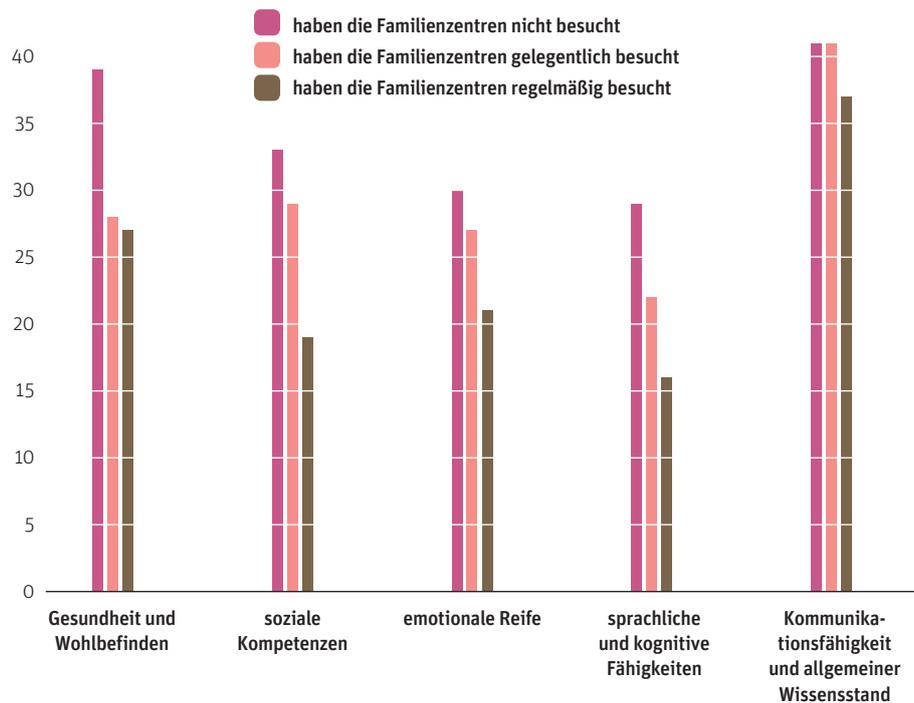
Familien in der Gemeinde mit bis zu sechs Jahre alten Kindern

#### Warum?

Möglichst frühe Förderung von Kindern durch die Einbeziehung der Familien in ihre Ausbildung

## Familienzentren zahlen sich aus

Haben Kinder vor der Kindergartenzeit ein *Parenting and Family Literacy Centre* besucht, erreichen sie deutlich seltener einen geringen Wert beim *Early Development Instrument*, einem Test der Schulreife. Selbst wenn sie nur gelegentlich in den Zentren waren, schneiden sie in vier von fünf Bereichen besser ab als ihre Altersgenossen in der Nachbarschaft. Regelmäßige Besuche verringern in allen Bereichen das Risiko, zum schwächsten Viertel zu gehören.



Anteil der Kinder, die zum schwächsten Viertel nach *EDI*-Wert gehören, 2008 (Datengrundlage: Yau, M.<sup>252</sup>)

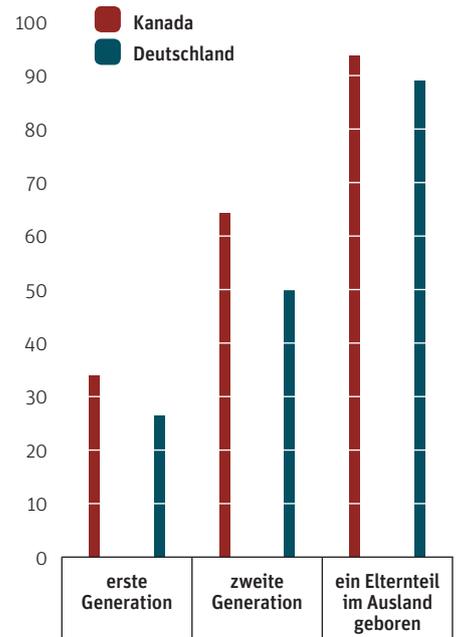
Die Wirkung der *Parenting and Family Literacy Centres* zeigt sich im Kindergarten, wenn die Schulreife der Kinder untersucht wird. In Toronto geschieht dies mit dem *Early Development Instrument (EDI)*, das die sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten, den Gesundheitszustand, die soziale und emotionale Reife, den allgemeinen Wissensstand sowie die Kommunikationsfähigkeit der Kinder misst. Haben Kinder vor der Kindergartenzeit zumindest gelegentlich die *Parenting and Family Literacy Centres* besucht, erzielen sie im Mittel seltener einen niedrigen EDI-Wert als ihre Altersgenossen in der Nachbarschaft, die nicht in den Zentren waren. Stärker noch profitieren jene Kinder, die regelmäßig in die Zentren kommen. Sie bleiben auch in der Grundschule deutlich seltener in ihrer Lese- und Schreibfähigkeit zurück. Insgesamt schaffen es die Kinder durch den Besuch der Zentren sogar, an Altersgenossen aus besser gestellten Stadtteilen vorbeizuziehen – eine bemerkenswerte Leistung.<sup>253</sup> Die Frage, ob die Zentren in den Wohngebieten eher die höher gebildeten Eltern anziehen und sich dadurch ein Teil des positiven Effektes erklären lässt, blieb in der Auswertung leider unberücksichtigt.

## Was kann Deutschland lernen?

Die kanadische Erfahrung lehrt uns, dass die Auswahl der Zuwanderer zwar einen positiven Effekt auf das Abschneiden ihrer Kinder hat, sich aber die unterschiedlichen Bildungserfolge der zweiten Generation in Deutschland und Kanada nicht alleine durch das höhere Bildungsniveau der Zuwanderer in Kanada erklären lassen. Denn in Kanada erreichen auch viele Zuwandererkinder aus gering gebildeten Familien eine hohe Qualifikation und schaffen damit den Bildungsaufstieg. Unterstützt werden sie dabei durch unterschiedliche Maßnahmen und Programme, deren Ziel es ist, sprachliche Defizite und nachteilige soziale Voraussetzungen in oder sogar noch vor der Schule auszugleichen. In Deutschland hingegen verläuft der Aufholprozess der zweiten Generation äußerst träge. Dies liegt auch am generell wenig durchlässigen Schulsystem. Doch gerade der hohe Anteil an eher gering gebildeten Zuwanderern in Deutschland macht einen Bildungsaufstieg der zweiten Generation umso dringlicher. Die Anstrengungen dazu sollten in Deutschland also deutlich höher sein. Denn rund vier von zehn Zuwandererkindern schaffen derzeit keinen Berufsabschluss. Und lediglich zwölf Prozent absolvieren ein Hochschulstudium. Sie bleiben damit weit hinter den gleichaltrigen Einheimischen zurück und können sich im Vergleich zum Bildungsniveau ihrer Eltern kaum verbessern (siehe Kapitel 3).

## Nur in jedem zweiten Elternhaus wird Deutsch gesprochen

Sowohl in Kanada als auch in Deutschland steigt der Anteil der Jugendlichen, bei denen zuhause die Sprache des Einwanderungslandes gesprochen wird, von der ersten zur zweiten Generation an. Dennoch spricht mehr als jeder zweite in Deutschland geborene Jugendliche, dessen Eltern zugewandert sind, zuhause deren Muttersprache. In Kanada trifft dies nur auf jeden Dritten zu.



Anteil der 15-jährigen Schüler, die zuhause die Sprache des Einwanderungslandes sprechen, 2009

(Datengrundlage: Klieme, E., Artelt, C., Hartig, J., Jude, N., Köller, O., Prenzel, M., Schneider, W. & Stanat, P.<sup>254</sup>)

Auch in Deutschland könnten daher Fördermaßnahmen nach kanadischem Vorbild vielen Kindern und Jugendlichen eine Perspektive bieten und ihren Willen zum Bildungsaufstieg stärken. Von Programmen, die Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Schichten fördern, würden insbesondere Zuwandererkinder profitieren. Denn sie kommen im Vergleich zu einheimischen Kindern bislang deutlich häufiger aus Elternhäusern mit geringem Bildungs- und Einkommensniveau.<sup>255</sup> Doch auch speziell auf Zuwandererkinder zugeschnittene Programme sind notwendig. Denn mangels ausreichender Sprachkenntnisse haben sie häufig eine zusätzliche Hürde in ihrer Schullaufbahn zu meistern. Aktuell wird bei rund der Hälfte der Zuwandererkinder im Elternhaus kein Deutsch gesprochen. Letzteres hat – anders als in Kanada – einen signifikanten Einfluss auf ihren schulischen Erfolg. Gerade bei Erhebungen zur Rechen- und Lesefähigkeit zeigen jene Zuwandererkinder, die zuhause kein Deutsch sprechen, deutlich schlechtere Leistungen.<sup>256</sup>

## Sprachdefizite frühzeitig überwinden

Damit mangelnde Sprachkenntnisse nicht dauerhaft den schulischen Erfolg von Kindern mit Migrationshintergrund hemmen, sind gezielte Sprachförderprogramme notwendig. Ähnlich wie mit dem Förderprogramm *English as a Second Language* in Toronto könnten so jene unter ihnen, die Defizite in der Unterrichtssprache aufweisen, gezielt in der Schule oder außerschulisch gefördert werden.

Die Sprachförderung sollte jedoch nicht erst in der Schule oder kurz davor beginnen. Gerade das mehrgliedrige Schulsystem in Deutschland, das Kindern wenig Zeit zum Aufholen von Defiziten lässt, macht ein frühzeitiges Eingreifen notwendig. Mit den sogenannten Sprachstandserhebungsverfahren wird in Deutschland zwar die sprachliche Entwicklung von Vier- bis Sechsjährigen untersucht.<sup>257</sup> Die sich daran anschließende Sprachförderung schafft es bislang jedoch nicht, den Rückstand von sprachförder-

bedürftigen Kindern wettzumachen. Schon allein, weil es im Alter von drei bis vier Jahren eine wichtige natürliche Schwelle beim Spracherwerb gibt, müsste die Sprachförderung wesentlich früher ansetzen. Entscheidend sind also frühkindliche Betreuungs- und Bildungsangebote. Doch gerade Kinder mit Migrationshintergrund suchen diese deutlich seltener auf. Sie verpassen damit eine wichtige Chance zum Spracherwerb in einem hierfür besonders geeigneten Alter.<sup>258</sup>

Dass gerade jene Kinder, die am stärksten von frühkindlicher Bildung profitieren würden, nicht erreicht werden, hat unterschiedliche Gründe. Generell schicken sozial schwächere Familien ihre Kinder seltener in Betreuungseinrichtungen. Zuwanderer gehören häufiger als Einheimische zu dieser Gruppe.<sup>259</sup> Zudem scheinen Zuwanderer eher Vorbehalte gegenüber Kindertagestätten zu haben, besonders dann, wenn diese kirchliche Träger haben.<sup>260</sup> Sprachbarrieren können es zudem schwer machen, ein Vertrauensverhältnis zu den Betreuern aufzubauen. Gerade bei so jungen Kindern ist dies jedoch besonders wichtig, damit Eltern ihre Kinder in die Obhut der Betreuer geben.<sup>261</sup>

## Nicht alle Kinder nehmen an frühkindlicher Bildung teil

Bei der außerfamiliären Betreuung der Drei- bis Fünfjährigen ohne Migrationshintergrund ist in den meisten Bundesländern nahezu eine Vollversorgung erreicht – rund 95 Prozent von ihnen besuchen einen Kindergarten. Kinder mit Migrationshintergrund werden dagegen seltener außerhalb der Familie betreut. Besonders eklatant ist der Unterschied bei den unter Dreijährigen.



Betreuungsquoten von Kindern unter drei sowie zwischen drei und fünf Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen sowie in öffentlich geförderter Kindertagespflege in Prozent, 2010 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>262</sup>)

Angebote wie *Parenting and Family Literacy Centres* können zwar Kindertagesstätten nicht ersetzen, aber eine gute Ergänzung zu ihnen sein. Wenn sie wie in Toronto vorrangig in Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil liegen, sprechen sie gerade jene Eltern an, die ihre Kinder selten in Kindertagesstätten schicken. Dass die Eltern diese Zentren gemeinsam mit ihren Kindern nutzen, wirkt sich in doppelter Weise positiv aus: Zum einen können die Vorbehalte, wie sie etwa gegenüber Kindertagesstätten bestehen, sinken, weil die Eltern direkt erfahren, was ihre Kinder mitbekommen. Zum anderen werden die Eltern stärker in die Sprachförderung einbezogen. Indem sie in den Zentren lernen, wie sie ihre Kinder am besten beim Spracherwerb unterstützen, können sie ihnen auch zuhause wichtige sprachliche Anregungen geben. In Nordrhein-Westfalen besteht mit den sogenannten NRW Familienzentren bereits ein vielversprechendes Angebot.

## Die Eltern in die Schulen holen

Eltern haben einen wichtigen Einfluss auf den Lernerfolg ihrer Kinder und sollten von den Schulen eingebunden werden. Verfügen sie jedoch nur über geringe Deutschkenntnisse, gestaltet sich dies oft schwierig. Damit Sprachdefizite der Eltern nicht zu Hürden für den Erfolg ihrer Kinder werden, sollten Schulen Eltern mit geringen Deutschkenntnissen in ihrer Muttersprache ansprechen. Erreicht werden könnte dies zum Beispiel, indem Benachrichtigungen und Briefe an die Eltern übersetzt und Dolmetscher bei Elterngesprächen herangezogen werden. Vielen zugewanderten Eltern dürfte der Gang in die Schulen so leichter fallen.

Mit dem zunehmenden Trend hin zur Ganztagschule sollten Schulen ohnehin stärker in den Mittelpunkt der Integrationsarbeit rücken. Wenn sie Integrationskurse oder zusätzliche Sprachkurse anböten, würden sie für viele Eltern automatisch zu einem wichtigen Anlaufpunkt. Ähnlich wie beim *Settlement Workers in Schools Program* könnten auch an deutschen Schulen Integrationsmanager zugewanderte Eltern direkt ansprechen. Die Manager sollten nicht nur Beratungsdienste für Schüler und Eltern anbieten, sondern auch Lehrer und Schulleitung verstärkt auf die besonderen Belange von Schülern mit Migrationshintergrund aufmerksam machen.

## Den unterschiedlichen Förderbedarf von Schulen ermitteln

Je stärker Schulen den individuellen Förderbedarf der Kinder und Jugendlichen berücksichtigen, desto mehr finanzielle und personelle Mittel benötigen sie. Dies gilt besonders für jene Schulen, auf die viele Kinder aus sozial benachteiligten Schichten gehen. Daher gilt es, mit geeigneten Instrumenten die soziale Struktur der Schülerschaft zu ermitteln. Nur so lassen sich die wirklich bedürftigen Schulen ermitteln. Vorbild könnte hier der *Learning Opportunities Index* des *Toronto District School Board* sein. Schulen in sozial schwächeren Gegenden können durch die höhere finanzielle Zuwendung attraktiver werden. Die Abwärtsspirale aus einem hohen Anteil an leistungsschwachen Schülern und schlechter Unterrichtsqualität würde so durchbrochen. Letzteres käme gerade vielen Zuwandererkindern zu Gute.<sup>263</sup>

Einige Bundesländer steuern ihre finanziellen Zuwendungen an Schulbezirke bereits mit einem Sozialindex. Dazu gehört neben Hamburg und Bremen auch das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen.<sup>264</sup> Hier wurden im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 1.000 Stellen für Grundschulen und 620 Stellen für Hauptschulen nach dem Sozialindex verteilt. Dieser berücksichtigt neben der Arbeits-, Sozialhilfe-, und Migrantenquote (Ausländer und Aussiedler) auch den Anteil von Wohnungen in Einfamilienhäusern. Da der Sozialindex in Nordrhein-Westfalen bislang lediglich auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte berechnet wird, sind Aussagen über den Förderbedarf einzelner Schulen allerdings kaum möglich. Wie die Stellen innerhalb der Kreise an die jeweiligen Schulen verteilt werden, liegt im Ermessen der Schulbehörde.<sup>265</sup> Mit einem standardisierten und transparenten Verfahren auf Schulebene könnte die Verteilung der Stellen besser auf die jeweiligen Bedürfnisse der Schulen abgestimmt werden.

# 6

## WAS TUN?

Der demografische Wandel verknüpft das Angebot an Arbeitskräften in Deutschland. Die verstärkte Einbindung von Frauen und älteren Arbeitnehmern wird die negativen ökonomischen Folgen dieser Entwicklung abfedern, aber nicht ausgleichen können. Dringend benötigte Fachkräfte müssen in Zukunft verstärkt aus dem Ausland kommen. Doch Deutschland hat bis dato wenig Erfahrung in der Anwerbung qualifizierter Zuwanderer. Erkenntnisse aus Ländern, die ihr Angebot an Arbeitskräften schon länger gezielt über Zuwanderung aufbessern, können daher ein wichtiger Ideen- und Impulsgeber für Deutschland sein.

Kanada ist der prominenteste Vertreter der humankapitalorientierten Zuwanderung – also der Idee, Zuwanderer nach ihren Fähigkeiten und Kompetenzen auszuwählen, unabhängig davon, ob sie bereits ein Jobangebot vorliegen haben. Langfristig erhofft sich Kanada hiervon Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze.

Trotz aller Erfahrungen bleibt Kanada aber auch ein Labor, in dem permanent neue Ideen und Regelungen getestet und verbessert werden. Mit der vorliegenden Studie hat das Berlin-Institut versucht, einige wichtige Lehren aus diesem Prozess für Deutschlands Zuwanderungs- und Integrationspolitik herauszuarbeiten.

### **A** Deutschland als Einwanderungsland gestalten und vermarkten

Arbeitskräfte aus dem Ausland können uns künftig dabei helfen, unseren Wohlstand auszubauen und unsere sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren. Dafür braucht Deutschland fähige Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft hierher verlegen. Diese Tatsache muss der Bevölkerung noch stärker verdeutlicht werden als bislang. Gleichzeitig muss sich Deutschland auch nach außen als attraktives Wanderungsziel präsentieren.

#### **1** Sich zu Einwanderung bekennen

Politiker aller Parteien sollten sich künftig stärker zu einer langfristigen und offensiven Zuwanderungspolitik bekennen und verdeutlichen, dass Länder wie Kanada oder Australien seit Jahrzehnten von ihr profitieren und sie auch in Deutschland zusätzliche Arbeitsplätze schaffen kann. Nur so kann es gelingen, einen breiten gesellschaftlichen Konsens für eine verstärkte Einwanderung von Arbeitskräften zu finden und die gewünschte Willkommenskultur zu schaffen.

#### **2** Drittstaaten hoffähig machen

EU-Staaten kommen als Quellländer von Zuwanderung nur begrenzt in Frage. Eine Dauerlösung können sie nicht bieten, da die meisten von ihnen in absehbarer Zeit vor ähnlichen demografischen Problemen stehen werden wie Deutschland: Auch ihre Bevölkerungen altern und werden in Zukunft schrumpfen. Viele inner-europäische Migranten kehren zudem nach kurzer Zeit wieder in ihre Heimatländer zurück. Aus diesem Grund sollte eine langfristige Anwerbestrategie explizit auch auf Drittstaatler ausgelegt sein.

#### **3** Deutschland aktiv bewerben

Im Wettbewerb um die begrenzte Zahl von wanderungswilligen Fachkräften genießen traditionelle Einwanderungsländer wie Kanada, die USA oder Australien durch ihre lange Zuwanderungsgeschichte und die englische Landessprache Vorteile. Umso wichtiger ist es für Deutschland, sich in Zukunft auch nach außen als attraktives Wanderungsziel zu präsentieren. Dies kann über Jobbörsen im Ausland, integrierte Internet-Portale oder auch Informationsveranstaltungen von deutschen Institutionen im Ausland geschehen, etwa über Handelskammern, deutsche Schulen oder Goethe-Institute.

#### **4** Rahmenbedingungen attraktiv gestalten

Zur Vermarktung des Standorts Deutschland gehört auch, attraktive Rahmenbedingungen für Zuwanderer zu schaffen. Letzteren sollte es grundsätzlich möglich sein, enge Familienmitglieder mit nach Deutschland zu bringen. Ferner sollten temporäre Aufenthalte die Perspektive auf ein dauerhaftes Bleiberecht beinhalten. Damit sich die Zuwanderer langfristig in Deutschland niederlassen, müssen sie zudem auch jenseits des Arbeitsplatzes Teil der Gesellschaft werden. Der schnelle Erwerb der Staatsbürgerschaft ist hierfür eine wichtige Voraussetzung. Die Mindestaufenthaltsdauer von sechs Jahren sollte daher auf etwa vier Jahre verkürzt werden.

### **B** Steuerungsinstrumente für Zuwanderung schaffen

Der wichtigste Teil einer gesteuerten Zuwanderungspolitik sind die Regelungen zur Einreise nach Deutschland. Sie beeinflussen direkt, welche und wie viele Zuwanderer ins Land kommen. Die kanadische Erfahrung lehrt uns, dass ein einzelnes Instrument hierfür nicht ausreicht. Vielmehr bieten sich für Zuwanderer verschiedener Berufs- und Qualifikationsgruppen unterschiedliche Anreizsysteme zur Einreise.

#### **5** Ein intelligentes Punktesystem einführen

Deutschland sollte ein Punktesystem einführen, das in der Lage ist, effektiv hochqualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren. Ein solches System würde zudem ein Signal der Offenheit nach außen senden und damit die Vermarktung des Landes vorantreiben. Als Auswahlkriterien bieten sich der Bildungsstand, die Sprachkenntnisse, das Alter sowie Arbeits Erfahrung in Deutschland an. Extrapunkte für bestimmte Berufsgruppen sollten in einem humankapitalorientierten System möglichst außen vor bleiben. Geringe Deutschkenntnisse sollten durch gute Englischkenntnisse ausgeglichen werden können. Denn Englisch wird gerade im Hochqualifizierten-Bereich oft als Ausweichsprache genutzt. Die über das Punktesystem ausgewählten Zuwanderer sowie deren Ehepartner und Kinder sollten eine permanente Aufenthaltsgenehmigung (Niederlassungserlaubnis) erhalten.

#### **6** Flexibilität wahren

Ein Punktesystem kann die Zuwanderung nur dann sinnvoll steuern, wenn es flexibel ist. Notwendige Anpassungen der Punktevergabe sollten über jährliche Rechtsverordnungen der Bundesregierung geregelt werden. Damit die Feinjustierung des Systems nicht parteipolitischen Interessen zum Opfer fällt, sollte ein Expertenrat mit Vertretern von Wirtschaftsforschungsinstituten, Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingerichtet werden, der alljährlich Anpassungsmaßnahmen erarbeitet. Zudem bietet sich an, die jährliche Zuwanderung über eine Quote zunächst niedrig zu halten und dann langsam zu steigern. Zum einen kann so die notwendige nachgelagerte Infrastruktur an Integrationsleistungen schrittweise angepasst werden. Zum anderen würde dies Deutschland erlauben, bei überschaubarem Risiko Erfahrungen zu sammeln.

#### **7** Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung offener gestalten

Um kurzfristige Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen und benötigte Fachkräfte mittlerer Qualifikation ins Land zu bringen, sollte Deutschland die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung offener gestalten. Während bislang nur Fachkräfte bestimmter Berufsgruppen ins Land kommen können, sollte in Zukunft jedem Ausländer mit Jobangebot und bestandener Arbeitsmarkttest die Einreise samt Arbeitserlaubnis für einen zunächst begrenzten Zeitraum gewährt werden. Nachdem der Zuwanderer eine bestimmte Zeit in Deutschland gelebt und gearbeitet hat, sollte er die Möglichkeit haben, ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten. Um Lohndumping zu verhindern, sollte in dem Arbeitsmarkttest geprüft werden, ob der Zuwanderer zu den gleichen Bedingungen wie ein Einheimischer angestellt wird. Eine Vorrangprüfung, die sicherstellt, dass keine mindestens gleich qualifizierte Fachkraft in Deutschland und der EU zur Verfügung steht, sollte so simpel wie möglich gestaltet werden.

#### **8** Zentrale Job-Datenbank installieren

Um den Kontakt zwischen Arbeitgebern und Arbeitskräften im Ausland herzustellen, bietet sich eine zentrale Job-Datenbank an. In ihr könnten Unternehmen ihre Job-Ausschreibungen platzieren, um Arbeitskräfte aus dem Ausland auf sich aufmerksam zu machen. Potenzielle Zuwanderer könnten die Datenbank dazu nutzen, sich mit ihrem Lebenslauf und ihren Qualifikationen zu präsentieren. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen im ländlichen Raum, die selten über ein internationales Netzwerk zur Arbeitskräftegewinnung verfügen, erhielten so die Möglichkeit, ihren Fachkräftebedarf zu decken.

## 9 Um internationale Studenten werben

Deutschland sollte sich noch stärker darum bemühen, junge Leute aus aller Welt zum Studium anzuwerben und sie nach Abschluss ihrer Ausbildung im Land zu halten. Denn internationale Absolventen deutscher Hochschulen zeigen die besten Integrationsergebnisse. Bildungseinrichtungen sind dabei gefordert, noch mehr Studiengänge auf Englisch anzubieten, was auch den einheimischen Studenten zu Gute kommt.

## C Gute Startbedingungen schaffen

Ohne Starthilfen ist selbst für hochqualifizierte Zuwanderer der Neuanfang häufig sehr mühsam. Um Zuwanderer dabei zu unterstützen, möglichst schnell eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung zu finden, müssen staatliche und nicht-staatliche Akteure verschiedene Leistungen anbieten und diese effektiv vermarkten.

## 10 Zwischen Neuankömmlingen und zweiter Generation differenzieren

Die Starthilfe für neu zuwandernde Arbeitskräfte stellt andere Herausforderungen an die Politik als die „nachzuholende“ Integration von teilweise bereits seit Jahren in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Der Sammelbegriff Integration überdeckt den Unterschied zwischen Neuankömmlingen und „Alteingewanderten“ in der öffentlichen Wahrnehmung. Um den Bedürfnissen beider Gruppen gerecht zu werden, sollte zwischen den verschiedenen Aufgabefeldern stärker differenziert werden.

## 11 Integration im Heimatland beginnen lassen

Integrationsangebote sollten bereits im Heimatland der Zuwanderer ansetzen. Informations- und Orientierungskurse wie das *Canadian Immigrant Integration Program* (siehe Seite 49) können dazu beitragen, dass Zuwanderer gut vorbereitet und mit realistischen Erwartungen nach Deutschland kommen. Auch Sprachkurse sollten vermehrt schon im Ausland angeboten werden. Hierzu könnten deutsche Institutionen vor Ort, etwa Goethe-Institute, ihr Angebot ausbauen.

## 12 Anerkennung ausländischer Abschlüsse verbessern

Trotz Anerkennungsgesetz bleibt auf dem Feld der Anerkennung ausländischer Abschlüsse viel zu tun. Denn von den Ländern reglementierte Berufe sowie nicht reglementierte Berufe fallen nicht unter das Gesetz, bedürfen aber ebenfalls einer Regelung, die Zuwanderern den Einstieg ins Arbeitsleben erleichtert. Auch die Anerkennung von Abschlüssen sollte zu großen Teilen schon vor der Einreise nach Deutschland erfolgen.

## 13 Programme zur Anpassungsqualifizierung ausbauen

Anpassungsqualifizierungen für Ausländer, die keine vorbehaltlose Erlaubnis für die Ausübung ihres Berufs bekommen, müssen parallel zur Zuwanderung ausgeweitet werden. Programme, die sich an den kanadischen *Bridging Programs* (siehe Seite 50) orientieren, verbinden idealerweise theoretischen Unterricht mit praktischen Inhalten, etwa in Form von Berufspraktika. Des Weiteren bestünde gerade unter einem Punktesystem ein Bedarf an berufsspezifischen Sprachkursen, die sich vorwiegend an Fortgeschrittene wenden. Integrationskurse sollten dahingehend ergänzt werden.

## 14 Mentorenprogramme aufbauen

Soziale Kontakte und persönliche Beziehungen begünstigen einen gelungenen Start in den Arbeitsmarkt. Damit Zuwanderer schnell Anschluss finden, bieten sich Mentorenprogramme an, in denen sich Neuankömmlinge mit Einheimischen austauschen können. Vor allem Kontakte mit Personen aus dem angestrebten Berufsfeld wie etwa die *Mentoring Partnership* von *TRIEC* (siehe Seite 51) fördern die Integration der Zuwanderer erheblich.

## 15 Arbeitgeber einbeziehen

Arbeitgeber haben vermutlich das größte Interesse an der Zuwanderung von Fachkräften. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen leiden schon heute unter einem Mangel an qualifiziertem Personal. Daher sollten sie viel stärker als bislang in den Integrationsprozess einbezogen werden, etwa über *Immigrant Employment Councils* (siehe Seite 52) nach kanadischem Vorbild. Außerdem müsste in den Unternehmen das Bewusstsein gestärkt werden, dass sie zu einem gewissen Teil selbst die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von Zuwanderern schaffen müssen – indem sie etwa in der ersten Zeit den Zuwanderern Freiräume für Weiterbildungsmaßnahmen und Sprachkurse einräumen. Darüber hinaus sollten einzelne Angestellte als „Integrationsbeauftragte“ Neuankömmlingen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

## 16 Koordination der Akteure verbessern

Um die verschiedenen Startprogramme sinnvoll aufeinander abzustimmen, müssen sich die Anbieter von Leistungen stärker miteinander vernetzen. Damit können einerseits Dopplungen ähnlicher Programme vermieden, und andererseits der oftmals kritisierte

Wildwuchs an Angeboten eingedämmt werden. Darüber hinaus gilt es auch bei aufeinander folgenden Programmen, die Zuwanderer an die Hand zu nehmen und sie von einem Angebot an das nächste weiterzuleiten.

## **D** Bildungssystem durchlässiger gestalten – Zuwandererkinder bedarfsgerecht fördern

Eine humankapitalorientierte Zuwanderungspolitik schlägt sich auch im Bildungsstand der Zuwandererkinder positiv nieder. Doch auch in Zukunft werden nicht nur hochqualifizierte Fachkräfte zuwandern, sondern auch durchschnittlich und gering qualifizierte Berufsgruppen. Deren Kinder haben es in Deutschland doppelt schwer: Sie treffen auf ein wenig durchlässiges Bildungssystem, das früh aussortiert, wodurch ihnen nur wenig Zeit bleibt, die häufig schlechteren Sprachkenntnisse aufzuholen. Die deutsche Politik muss es ihnen also einerseits ermöglichen, den Rückstand durch bedarfsgerechte Programme so schnell wie möglich aufzuholen, andererseits aber auch dafür sorgen, dass Kinder von Zuwanderern und Einheimischen gleichermaßen eine Perspektive für den Bildungsaufstieg bekommen.

### **17** Schulen zu Integrationszentren ausbauen

Mit dem Ausbau der Ganztagschulen werden Kinder in Zukunft noch mehr Zeit in der Schule verbringen. Umso wichtiger ist es, dass Schulleitung und Lehrpersonal die Schüler individuell fördern und ihnen die Möglichkeit geben, das Beste aus ihren Fähigkeiten zu machen – etwa über *Individual Education Plans* (siehe Seite 60), bei deren Gestaltung die Eltern der Kinder mit einbezogen werden.

Damit auch zugewanderte Eltern die Fortschritte ihrer Kinder aktiv verfolgen können, sollten sie bei Bedarf in ihrer Muttersprache angesprochen werden können. Um Berührungspunkte abzubauen, bietet es sich zudem an, nach Vorbild des kanadischen *Settlement Workers in Schools Program* (siehe Seite 61), Integrationsmanager in Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund zu installieren. Auch Integrationskurse und weiterführende Sprachkurse könnten in Zukunft in Schulen angeboten werden. Die Schulen würden so auch für die Eltern zu einem wichtigen Anlaufpunkt und sie würden eher mit den Lehrern ihrer Kinder in Kontakt kommen.

### **18** Schulen mit hohem Förderbedarf ermitteln

Um knappe öffentliche Gelder zielgerichtet dort einsetzen zu können, wo sie am meisten benötigt werden, sollten Schulen mit besonderem Förderbedarf ermittelt werden. Ein an den kanadischen *Learning Opportunities Index* (siehe Seite 60) angelehntes Verfahren könnte dabei helfen, diese Schulen zu identifizieren. In den Index sollten verschiedene sozio-ökonomische Faktoren der Gemeinde oder des Stadtbezirks der Schülerschaft einfließen – etwa das Durchschnittseinkommen, der Anteil an Geringverdienern und Abhängigen sozialer Leistungen sowie der Anteil alleinerziehender Eltern.

### **19** Sprachunterricht schon vor der Schullaufbahn anbieten

Für viele Zuwandererkinder stellt die deutsche Sprache die höchste Hürde auf dem Weg zum schulischen Erfolg dar. Für sie muss der Staat schon vor Beginn der Schullaufbahn spezielle Förderkurse anbieten, damit die Kinder ihren Rückstand bis zum Ende der Grundschule aufholen können, wenn sie mit der Wahl der weiterführenden Schule eine wichtige Weiche für die Zukunft stellen.

### **20** Frühkindliche Bildungsangebote für Eltern und Kinder schaffen

Frühkindliche Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten fördern effektiv den Spracherwerb. Doch gerade sozial schwächere und Zuwandererfamilien nutzen diese Angebote seltener als andere. Um sie trotzdem zu erreichen, sollten in benachteiligten Stadtteilen ergänzende Zentren geschaffen werden, die Eltern gemeinsam mit ihren Kindern besuchen können. Nach Vorbild der kanadischen *Parenting and Family Literacy Centres* (siehe Seite 62) könnten Kinder hier spielerisch ihre Sprachfähigkeiten erweitern, während die Eltern lernen, wie sie ihre Kinder am besten fördern können.

## **E** Datenlage verbessern

In Kanada hat sich gezeigt, dass es wichtig und hilfreich ist, ein möglichst differenziertes Bild der Integrationslandschaft zu haben. Denn erst wer weiß, wie gut oder schlecht eine bestimmte Zuwanderergruppe oder eine bestimmte soziale Schicht in diesem oder jenem Stadtteil abschneidet, ist in der Lage, konkrete Unterstützungsmaßnahmen anzubieten. Auch Erfolge der Integrationspolitik lassen sich nur durch eine genaue Beobachtung der Situation von Migranten analysieren und ausbauen. Deutschland sollte über Befragungen wie den Mikrozensus anonymisiert möglichst viele sozio-ökonomische Merkmale von Migranten erfassen – aber auch die Teilnahme an Integrationsangeboten. Zudem wäre es wünschenswert, zu erfahren, aus welchen Gründen (beispielsweise Erwerbstätigkeit, Asyl oder Familiennachzug) die Zuwanderer nach Deutschland gekommen sind. Im Bildungswesen könnte derweil ein *Student and Parent Census* (siehe Seite 60) nach kanadischem Vorbild Schwierigkeiten einzelner Schülergruppen aufdecken und dabei helfen, diese zu beheben.

# QUELLEN

- <sup>1</sup> OECD (2011). International Migration Outlook: SOPEMI 2011. OECD Publishing.
- <sup>2</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Applying for citizenship. <http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/index.asp>, abgefragt am 14.04.2012.; Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22.07.1913 (RGBl. S. 583); zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258).
- <sup>3</sup> Dietz, M., Kettner, A., Kubis, A., Leber, U., Müller, A. & Stegmaier, J. (2012). Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0812.pdf>, abgefragt am 12.08.2012
- <sup>4</sup> Bundesagentur für Arbeit (2011). Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg. <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>
- <sup>5</sup> Prognos AG (2008). Arbeitslandschaft 2030. Steuert Deutschland auf einen generellen Personal-mangel zu? [http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Arbeitslandschaft\\_2030\\_Langfassung\\_2008-10-08.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Arbeitslandschaft_2030_Langfassung_2008-10-08.pdf), abgefragt am 23.08.2012.
- <sup>6</sup> Kay, R. & Richter M. (2010). Fachkräftemangel im Mittelstand. Was getan werden muss. Wiso Diskurs. Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07079.pdf>, abgefragt am 02.09.2012.
- <sup>7</sup> Englisch, P. (2011). Agenda Mittelstand. Mittelstandsbarometer 2011. Ernst & Young.
- <sup>8</sup> Sechstes Buch Sozialgesetzbuch vom 18.12.1989 (BGBl. I S. 2261, ber. 1990 I S. 1337); zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 23.10.2012 (BGBl. I S. 2246, 2263).
- <sup>9</sup> Statistisches Bundesamt (2012). GENESIS-Online-Datenbank. Wiesbaden.
- <sup>10</sup> Statistisches Bundesamt (2012). Leichter Rückgang der Geburtenziffer 2011 auf 1,36 Kinder je Frau. Pressemitteilung Nr. 329. Wiesbaden.; Statistics Canada (2012). Online-Datenbank. Ottawa.
- <sup>11</sup> Statistisches Bundesamt (2009). Die Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Untergrenze der mittleren Variante. Wiesbaden.
- <sup>12</sup> Statistics Canada (2012). Cansim Table No. 052-0005. Ottawa.
- <sup>13</sup> Vgl. Endnote 9.
- <sup>14</sup> Vgl. Endnote 9.
- <sup>15</sup> Eurostat (2011). Online-Datenbank. Luxemburg.
- <sup>16</sup> Vgl. Endnote 15.
- <sup>17</sup> Brücker, H. (2010). Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. <http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k110822n01>, abgefragt am 14.09.2012.
- <sup>18</sup> Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden
- <sup>19</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- <sup>20</sup> Statistisches Bundesamt (2009). Die Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Untergrenze der mittleren Variante. Wiesbaden.; Statistics Canada, Cansim Table No. 051-0001 & Cansim Table No. 052-0005, Ottawa.
- <sup>21</sup> Seebaß, K. & Siegert, M. (2011). Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Working Paper 36. Integrationsreport. Nürnberg. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp36-migranten-am-arbeitsmarkt-in-deutschland.pdf;jsessionid=577FD1EF30E814D31A4298F05CF7D241.1\\_cid251?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp36-migranten-am-arbeitsmarkt-in-deutschland.pdf;jsessionid=577FD1EF30E814D31A4298F05CF7D241.1_cid251?__blob=publicationFile), abgefragt am 14.09.2012.
- <sup>22</sup> Longhi, S., Nijkamp, P. & Poot, J. (2008). Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration. *Région et Développement*, 27, 161 – 191.; Vgl. Fußnote 17.
- <sup>23</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012). Die zwei Seiten staatlicher Fachkräfterpolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung. Berlin.
- <sup>24</sup> Brücker, H. & Jahn, E.J. (2010). Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. IAB-Kurzbericht 9/2009. Nürnberg. <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2610.pdf>, abgefragt am 17.04.2012.
- <sup>25</sup> Bonin, H. (2006). Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. Eine Bilanz für 2004. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn.
- <sup>26</sup> Vgl. Endnote 17.
- <sup>27</sup> Vgl. Endnote 23.
- <sup>28</sup> Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book IV. In E. Cameron (Hrsg.) (2004). *Multiculturalism & Immigration in Canada*, S. 3 – 15. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- <sup>29</sup> Statistics Canada (o.J.). Estimated population of Canada, 1605 to present. Ottawa.; Vereinte Nationen (2010). *World Population Prospects: The 2010 Revision*. New York.
- <sup>30</sup> Simmons, A.B. (2010). *Immigration and Canada: Global and Transnational Perspectives*. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- <sup>31</sup> Vgl. Endnote 30.
- <sup>32</sup> Vgl. Endnote 30.
- <sup>33</sup> Vgl. Endnote 30.
- <sup>34</sup> Vgl. Endnote 30.
- <sup>35</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Skilled workers and professionals: Who can apply – Proof of funds. <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/funds.asp>, abgefragt am 11.04.2012.
- <sup>36</sup> Statistics Canada (2008). Census snapshot – Immigration in Canada: A portrait of the foreign-born population, 2006 Census, *Canadian Social Trends*, 85, 45 – 53.
- <sup>37</sup> Statistics Canada (2011). *Canada Year Book 2011*. Louisville: Transcontinental Gagné.
- <sup>38</sup> Statistics Canada (o.J.). Cansim table 051-0006. Ottawa.

- <sup>39</sup> Palmer, H. (1975). Social Adjustment of Immigrants to Canada 1940 – 1975. In E. Cameron (Hrsg.) (2004). *Multiculturalism & Immigration in Canada*, S. 65 – 74. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- <sup>40</sup> Kallen, E. (1982). *Multiculturalism: Ideology, Policy and Reality*. In E. Cameron (Hrsg.) (2004). *Multiculturalism & Immigration in Canada*, S. 75 – 96. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- <sup>41</sup> Cameron, E. (Hrsg.) (2004). *Multiculturalism & Immigration in Canada*. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- <sup>42</sup> Vgl. Endnote 30.
- <sup>43</sup> Citizenship and Immigration Canada (2011). *Facts and Figures 2010. Immigration Overview*. Ottawa.
- <sup>44</sup> Vgl. Endnote 43.
- <sup>45</sup> Vgl. Endnote 43; Statistics Canada (2012). *Summary tables – Permanent and Temporary Residents 2011*. Ottawa.
- <sup>46</sup> Vgl. Endnote 43.; Citizenship and Immigration Canada (2011). *Preliminary tables: Permanent and temporary residents, 2011*. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2011-preliminary/index.asp>, abgefragt am 28.03.2012.
- <sup>47</sup> Government of Canada (2012). *Open Data*. <http://www.data.gc.ca>, abgefragt am 11.04.2012.
- <sup>48</sup> Vgl. Endnote 46.
- <sup>49</sup> Vgl. Endnote 43.
- <sup>50</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). *Facts and Figures 2011. Immigration Overview*. Ottawa.; Citizenship and Immigration Canada (1996). *Citizenship and Immigration Statistics*. [http://epe.lac-bac.gc.ca/100/202/301/immigration\\_statistics-ef/mp22-1\\_1996.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/202/301/immigration_statistics-ef/mp22-1_1996.pdf), abgefragt am 12.04.2012.
- <sup>51</sup> Vindberg, R. (12. März 2008). *Should I Stay or Should I Go? Vortrag auf der Metropolis Konferenz in Ottawa, Kanada*.
- <sup>52</sup> Vgl. Endnote 43.
- <sup>53</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). *Information for foreign workers in Canada on the Temporary Foreign Worker Program regulatory changes*. <http://www.cic.gc.ca/english/work/tfw.asp>, abgefragt am 10.04.2012.
- <sup>54</sup> Vgl. Endnote 43.
- <sup>55</sup> *Citizenship and Immigration Canada (1996). Citizenship and Immigration Statistics*. [http://epe.lac-bac.gc.ca/100/202/301/immigration\\_statistics-ef/mp22-1\\_1996.pdf](http://epe.lac-bac.gc.ca/100/202/301/immigration_statistics-ef/mp22-1_1996.pdf), abgefragt am 12.04.2012.; Vgl. Endnote 43.
- <sup>56</sup> Vgl. Endnote 43.
- <sup>57</sup> *Citizenship and Immigration Canada (2012). Quarterly Administrative Data Release*. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/data-release/2011-Q4/index.asp>, abgefragt am 13.04.2012.
- <sup>58</sup> OECD (2012). *Online-Datenbank*. Paris.
- <sup>59</sup> *Citizenship and Immigration Canada (2012). Applying for citizenship*. <http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/index.asp>, abgefragt am 14.04.2012.
- <sup>60</sup> *Focus Migration (2007). Deutschland. Länderprofil Nr. 1*. [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/LP01\\_Deutschland\\_v2.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/LP01_Deutschland_v2.pdf), abgefragt am 14.02.2012.
- <sup>61</sup> Knortz, H. (2008). *Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973*. Köln: Böhlau Verlag GmbH.
- <sup>62</sup> Davy, U. (Hrsg.) (2001). *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*. Wien: Europäisches Zentrum.
- <sup>63</sup> Vgl. Endnote 60.
- <sup>64</sup> *Statistisches Bundesamt (2012). Online-Datenbank*. Wiesbaden.
- <sup>65</sup> Köppe, O. (2002). *MigrantInnen zwischen sozialem Rechtsstaat und nationalem Wettbewerbsstaat. Zur Bedeutung von Justiz und Politik bei der Vergabe von „bürgerlichen“ und sozialen Rechten an MigrantInnen unter sich verändernden sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen*. <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-5422/koeppepediss.pdf>, abgefragt am 15.02.2012.
- <sup>66</sup> Bade K.J. (14./15. Mai 1992). *Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien. Beitrag zur Konferenz „Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik – Vergleich mit Konzepten anderer europäischer Länder“ in Potsdam*.
- <sup>67</sup> Vgl. Endnote 9.
- <sup>68</sup> Vgl. Endnote 66.
- <sup>69</sup> Sippel, L. & Klingholz, R. (2009). *Asylbewerber in der BRD*. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. *Online-Handbuch*. <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/asylbewerber-in-der-brd.html>, abgefragt am 13.04.2012.
- <sup>70</sup> Vgl. Endnote 60.
- <sup>71</sup> *Bundesministerium des Innern & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011). Migrationsbericht 2010*. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/migrationsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/migrationsbericht.pdf?__blob=publicationFile), abgefragt am 16.02.2012.
- <sup>72</sup> Kolb, H. (2004). *Einwanderung zwischen wohlverstandem Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen „Green Card“*. *Studien zu Migration und Minderheiten*, 12. Münster: LIT Verlag.
- <sup>73</sup> Markus, F. (2011). *Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland und in die USA*. *Europäische Hochschulschriften*, 598.
- <sup>74</sup> Vgl. Endnote 72.
- <sup>75</sup> Vgl. Endnote 73.
- <sup>76</sup> *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950)*.
- <sup>77</sup> Vgl. Endnote 76.
- <sup>78</sup> *Statistisches Bundesamt (2012). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2011*. Wiesbaden.
- <sup>79</sup> Vgl. Endnote 76.
- <sup>80</sup> *Migration-Info.de (2001). Deutschland: Kabinett verabschiedete Gesetzentwurf zu Zuwanderung und Integration*. *Newsletter 8*. [http://www.migration-info.de/mub\\_artikel.php?Id=010801](http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=010801), abgefragt am 12.04.2012.
- <sup>81</sup> Vgl. Endnote 76.
- <sup>82</sup> Vgl. Endnote 71.
- <sup>83</sup> Vgl. Endnote 71.
- <sup>84</sup> Vgl. Endnote 76.
- <sup>85</sup> Vgl. Endnote 71.
- <sup>86</sup> Ette, A. & Sauer, L. (2010). *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- <sup>87</sup> Vgl. Endnote 78.

- <sup>88</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (o.J.). Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration. Nürnberg.
- <sup>89</sup> Vgl. Endnote 78.
- <sup>90</sup> Statistisches Bundesamt (2012). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2011. Fachserie 1. Reihe 2.1. Wiesbaden.
- <sup>91</sup> Statistisches Bundesamt (2011). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2010. Fachserie 1. Reihe 2.1. Wiesbaden.
- <sup>92</sup> Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22.07.1913 (RGBl. S. 583); zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258).
- <sup>93</sup> Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22.07.1913 (RGBl. S. 583); zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258).
- <sup>94</sup> Vgl. Endnote 71.
- <sup>95</sup> Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung vom 29. September 2010 (BGBl. I S. 1372).
- <sup>96</sup> Statistisches Bundesamt (2011). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010. Fachserie 1 Reihe 2.2. Wiesbaden.
- <sup>97</sup> Vgl. Endnote 37.
- <sup>98</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt (2009). Mikrozensus 2009. Scientific-Use-File. Wiesbaden.
- <sup>99</sup> Statistics Canada (2011). Cansim Table 051-0011. Ottawa.
- <sup>100</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>101</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>102</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>103</sup> Statistics Canada (2011). Cansim Table 282-0105. Ottawa.
- <sup>104</sup> Vgl. Endnote 98.; Vgl. Endnote 103.
- <sup>105</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>106</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>107</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>108</sup> Vgl. Endnote 103.
- <sup>109</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>110</sup> Statistics Canada (2011). Cansim Table 282-0106. Ottawa.
- <sup>111</sup> Vgl. Endnote 110.
- <sup>112</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>113</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>114</sup> Vgl. Endnote 110.
- <sup>115</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>116</sup> Vgl. Endnote 110.
- <sup>117</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>118</sup> Vgl. Endnote 110.
- <sup>119</sup> Statistics Canada (2011). Cansim Table 282-0102. Ottawa.
- <sup>120</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>121</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>122</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>123</sup> Gilmore, J. (2009). The 2008 Canadian Immigrant Labour Market: Analysis of Quality of Employment. Statistics Canada. Catalogue No. 71-606-X. Ottawa.
- <sup>124</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>125</sup> Vgl. Endnote 123.
- <sup>126</sup> Vgl. Endnote 123.
- <sup>127</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>128</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>129</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>130</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>131</sup> Yuksel, M. (2009). Intergenerational Mobility of Immigrants in Germany: Moving with Natives or Stuck in their Neighbourhoods? IZA DP NO. 4677. Bonn.; Vogel, T. (2006). Reassessing intergenerational mobility in Germany: some new estimation methods and a comparison of natives and immigrants. ZEW. Mannheim. [http://www.zew.de/en/publikationen/dfgflex/workshop\\_06/Vogel.pdf](http://www.zew.de/en/publikationen/dfgflex/workshop_06/Vogel.pdf), abgefragt am 12.05.2012.; Riphahn, R.T. (2004). Are there Diverging Time Trends in the Educational Attainment of Nationals and Second Generation Immigrants? <http://www.lsw.wiso.uni-erlangen.de/userfiles/team/riphahn/are%20there%20diverging.pdf>, abgefragt am 12.05.2012.
- <sup>132</sup> Picot, G. & Hou, F. (2011). Seeking Success in Canada and the United States: The Determinants of Labour Market Outcomes Among the Children of Immigrants. Statistics Canada. Catalogue No. 11FO019M – No. 331. Ottawa.
- <sup>133</sup> Picot, G. & Hou, F. (2011). Preparing for Success in Canada and the United States: The Determinants of Educational Attainment Among the Children of Immigrants. Statistics Canada. Catalogue No. 11FO019M – No. 332. Ottawa.
- <sup>134</sup> Turcotte, M. (2011). Intergenerational education mobility: University completion in relation to parents' education level. Statistics Canada. Catalogue No. 11-008-X. Ottawa.
- <sup>135</sup> Vgl. Endnote 132.
- <sup>136</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>137</sup> Vgl. Endnote 98.
- <sup>138</sup> Vgl. Endnote 134.
- <sup>139</sup> Papademetriou, D.G. & Sumption, M. (2011). Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration. Migration Policy Institute. Washington DC.
- <sup>140</sup> Picot, G. (2004). The Deteriorating Economic Welfare of Canadian Immigrants. Canadian Journal of Urban Research, 13, 25 – 45.
- <sup>141</sup> Picot, G. (2008). Immigrant Economic and Social Outcomes in Canada: Research and Data Development at Statistics Canada. Catalogue no. 11FO019M – No. 319. Ottawa.
- <sup>142</sup> Vgl. Endnote 140.
- <sup>143</sup> Vgl. Endnote 141.
- <sup>144</sup> Abbott, M.G. & Beach, C.M. (2011). Immigrant Earnings Differences Across Admission Categories and Landing Cohorts in Canada. Canadian Labour Market and Skills Researcher Network Working Paper No. 81.
- <sup>145</sup> Beach, C.M., Green, A.G. & Worswick, C. (2006). Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants. Queen's Economics Department Working Papers No. 1115. Kingston.; Picot, G. & Sweetman, A. (2012). Making It in Canada. Immigration Outcomes and Policies. IRPP Study No. 29.
- <sup>146</sup> Picot, G. & Sweetman, A. (2012). Making It in Canada. Immigration Outcomes and Policies. IRPP Study No. 29.
- <sup>147</sup> Sweetman, A. & Warman, C. (2012). The Structure of Canada's Immigration System and Canadian Labour Market Outcomes. Queen's Economics Department Working Paper No. 1292. Kingston.

- <sup>148</sup> Frenette, M. & Morissette, R. (2003). Will they ever converge? Earnings of immigrant and Canadian-born workers over the last two decades, Statistics Canada, Catalogue no. 11FO019MIE – No. 215. Ottawa.
- <sup>149</sup> Bonikowska, A., Hou, F. & Picot, G. (2011). Do Highly Educated Immigrants Perform Differently in the Canadian and U.S. Labour Markets? Statistics Canada. Catalogue no. 11FO019M – No. 329. Ottawa.
- <sup>150</sup> Vgl. Endnote 146.
- <sup>151</sup> Green, A. & Green, D. (2004). The Goals of Canada's Immigration Policy: A Historical Perspective. *Canadian Journal of Urban Research*, 13, 102 – 139.
- <sup>152</sup> Vgl. Endnote 146.
- <sup>153</sup> Bonikowska, A., Green, D.A. & Riddell, W.C. (2010). Immigrant Skills and Immigrant Outcomes under a Selection System: The Canadian Experience. [http://www.socialsciences.uottawa.ca/grei-rgei/fra/documents/Bonikowska\\_Green\\_Riddell\\_IALSSimmigrantpaperOct262010.pdf](http://www.socialsciences.uottawa.ca/grei-rgei/fra/documents/Bonikowska_Green_Riddell_IALSSimmigrantpaperOct262010.pdf), abgefragt am 18.06.2012.
- <sup>154</sup> Vgl. Endnote 146.; Goldmann, G., Sweetman, A. & Warman, C. (2011). The Portability of New Immigrants' Human Capital: Language, Education and Occupational Matching. IZA DP No. 5851. Bonn.
- <sup>155</sup> Vgl. Endnote 146.
- <sup>156</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010). Evaluation of the Federal Skilled Worker Program. Catalogue no. Ci4-54/2010E-PDF. Ottawa.
- <sup>157</sup> Vgl. Endnote 156.
- <sup>158</sup> Vgl. Endnote 141.
- <sup>159</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Special Report: Government Overhauls Economic Immigration. <http://www.cicnews.com/2012/08/special-report-government-overhauls-economic-immigration-081707.html#second>, abgefragt am 19.09.2012.
- <sup>160</sup> Maytree (2011). Six Ways to Improve the Federal Skilled Worker Program. Discussion Paper No. 1. [http://docs.maytree.com/discussionpapers/adjustingthebalance/1-point\\_system.pdf](http://docs.maytree.com/discussionpapers/adjustingthebalance/1-point_system.pdf), abgefragt am 20.07.2012.
- <sup>161</sup> Vgl. Endnote 156.
- <sup>162</sup> Banerjee, R. & Robson, W. (2009). Immigration's impact on the growth and structure of the Canadian workforce. In: H. Grubel (Hrsg.). *The Effects of Mass Immigration on Canadian Living Standards and Society*. Fraser Institute. 121 – 144.
- <sup>163</sup> Vgl. Endnote 156.
- <sup>164</sup> Vgl. Endnote 156.; Citizenship and Immigration Canada (2012). Evaluation Shows Ministerial Instructions are Relevant and Necessary. [http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/min-instruct/section1.asp#s1\\_2](http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/min-instruct/section1.asp#s1_2), abgefragt am 10.04.2012.
- <sup>165</sup> Vgl. Endnote 156.
- <sup>166</sup> Alboim, N. (2009). Adjusting the Balance: Fixing Canada's Economic Immigration Policies. Maytree. <http://www.maytree.com/wp-content/uploads/2009/07/adjustingthebalance-final.pdf>, abgefragt am 21.06.2012.
- <sup>167</sup> Vgl. Endnote 57.
- <sup>168</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Lawyers Successfully Delay Backlog Reduction. <http://www.cicnews.com/2012/06/lawyers-successfully-delay-backlog-reduction-061602.html>, abgefragt am 19.09.2012.
- <sup>169</sup> Kurland, T. (2012). Why Arranged Employment Opinion may be eliminated – Evaluation of the Federal Skilled Worker Program. *Lexbase*, 23, 2. <http://www.pacificimmigration.ca/en/news/why-arranged-employment-opinion-may-be-eliminated-evaluation-of-the-federal-skilled-worker-program>, abgefragt am 21.06.2012.
- <sup>170</sup> Vgl. Endnote 169.
- <sup>171</sup> Vgl. Endnote 57.
- <sup>172</sup> Vgl. Endnote 45.
- <sup>173</sup> Citizenship and Immigration Canada (2011). Evaluation of the Provincial Nominee Program. Catalogue no. Ci4-75/2011E-PDF. Ottawa.
- <sup>174</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>175</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>176</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>177</sup> Vgl. Endnote 173.; Vgl. Endnote 156.
- <sup>178</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>179</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>180</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>181</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>182</sup> Vgl. Endnote 173.
- <sup>183</sup> Focus Migration (2007). Länderprofil Nr. 18. Schweden. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57839/schweden>, abgefragt am 14.07.2012.
- <sup>184</sup> Magvas, E. & Spitznagel, E. (2002). Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999, 2000. Umfang Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen. IAB-Werkstattbericht 12/2001. Nürnberg.; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011). *Arbeitskräftereport*. Berlin.
- <sup>185</sup> Constant, A.F. & Tien, B.N. (2011). Germany's Immigration Policy and Labor Shortages. IZA Research Report No. 41. [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_41.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_41.pdf), abgefragt am 17.07.2012.; Vgl. Endnote 23.
- <sup>186</sup> Schellenberg, G. & Maheux, H. (2007). Immigrants' perspectives on their first four years in Canada: Highlights from three waves of the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada. Statistics Canada. *Canadian Social Trends. Special Edition*. Ottawa.
- <sup>187</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Backgrounder – Government of Canada 2012-13 Settlement Funding Allocations. <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2011/2011-11-25.asp>, abgefragt am 08.08.2012.
- <sup>188</sup> National VSI Working Group I (2003). *Maximizing Settlement. Discussion Papers* erstellt für die National Settlement Conference II in Calgary – 2. - 5. Oktober 2003.
- <sup>189</sup> Biles, J. (2008). Integration Policies in English-Speaking Canada. In: J. Biles, M. Burstein, & J. Frideres (Hrsg.). *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-First Century*, 139 – 186. Kingston: Queen's University.
- <sup>190</sup> Centre for Community Based Research (2010). *The Canadian Immigration Integration Project (CIIP) Pilot. Final Evaluation Report*. <https://www.newcomersuccess.ca/images/stories/reports/2010-november-final-evaluation-report.pdf>, abgefragt am 08.08.2012.
- <sup>191</sup> Vgl. Endnote 190.
- <sup>192</sup> Vgl. Endnote 190.

- <sup>193</sup> Foreign Credential Referral Office (2010). Government of Canada to fund expanded overseas foreign credential recognition services in China, India, the Philippines and the United Kingdom. <http://www.credentials.gc.ca/media/releases/2010-02-18.asp>, abgefragt am 13.08.2012.
- <sup>194</sup> Zikic, J., Lemoine, M., Phan, M., Kelly, P., Fang, T., Preston, V., & Tufts, S. (2011). What Are Immigrants' Experiences of the Accreditation Process in Different Occupations? TIEDI Analytical Report 15.
- <sup>195</sup> Foreign Credentials Referral Office (2012). Strengthening Canada's Economy. Government of Canada Progress Report 2011 on Foreign Credential Recognition. <http://www.credentials.gc.ca/fcro/pdf/progress-report2011.pdf>, abgefragt am 15.08.2012.
- <sup>196</sup> Vgl. Endnote 194.
- <sup>197</sup> Vineberg, R. (2012). Responding to Immigrants' Settlement Needs: The Canadian Experience. Springer Briefs in Population Studies.
- <sup>198</sup> Forum of Labour Market Ministers (2009). A Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Foreign Qualifications. [http://www.welcomebc.ca/local/wbc/docs/framework\\_for\\_assessment.pdf](http://www.welcomebc.ca/local/wbc/docs/framework_for_assessment.pdf), abgefragt am 15.08.2012.
- <sup>199</sup> Vgl. Endnote 195.
- <sup>200</sup> Alexander, C., Burleton, D., & Fong, F. (2012). Knocking Down Barriers Faced By New Immigrants To Canada. Fitting the Pieces Together. TD Economics. [http://www.td.com/document/PDF/economics/special/ff0212\\_immigration.pdf](http://www.td.com/document/PDF/economics/special/ff0212_immigration.pdf), abgefragt am 27.08.2012.
- <sup>201</sup> Augustine, J. (2012). Working Toward Fair Access In The Regulated Professions. *Diversité*, 9, 12 – 16.
- <sup>202</sup> TRIEC (2011). Career Bridge – 2011 CBC Toronto Vision Award for Immigrant Inclusion. <http://triec.ca/how-we-make-change/is-awards/winners/career-bridge-2011-cbc-toronto-vision-award-for-immigrant-inclusion/>, abgefragt am 28.08.2012.
- <sup>203</sup> Citizenship and Immigration Canada (2008). Enhanced Language Training Initiative: Formative Evaluation. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/elt/index.asp>, abgefragt am 28.08.2012.
- <sup>204</sup> Toronto Workforce Innovation Group (2012). Promising Practices: Connecting Educated Professionals with Sector-Appropriate Employment. <http://www.workforceinnovation.ca/sites/workforceinnovation.ca/files/PromisingPractices.pdf>, abgefragt am 29.08.2012.
- <sup>205</sup> Maytree (2011). Good Ideas From Toronto. An Exchange of Immigrant Integration Practices. Vortrag am 30.11.2011 in Berlin.
- <sup>206</sup> Xue, L. (2007). Portrait of an Integration Process. Difficulties encountered and resources relied on for newcomers in their first 4 years in Canada. Citizenship and Immigration Canada.
- <sup>207</sup> Welcoming Communities Initiative (2012). The Analysis of LIP Strategic Plans: Priorities and Directions. [http://welcomingcommunities.ca/wp-content/uploads/2012/05/Analysis-of-LIP-Strategic-Plans\\_full-report.pdf](http://welcomingcommunities.ca/wp-content/uploads/2012/05/Analysis-of-LIP-Strategic-Plans_full-report.pdf), abgefragt am 30.08.2012.
- <sup>208</sup> Vgl. Endnote 207.
- <sup>209</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010). Evaluation of the Welcoming Communities Initiative. [http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/ER201103\\_05E\\_WCI.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/ER201103_05E_WCI.pdf), abgefragt am 03.09.2012.
- <sup>210</sup> Vgl. Endnote 209.
- <sup>211</sup> Citizenship and Immigration Canada (2012). Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act. 2010 – 2011. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2011.pdf>, abgefragt am 03.09.2012.
- <sup>212</sup> Focus Migration (2007). Kanada. Länderprofil Nr. 8. [http://focus-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Laenderprofile/LP\\_08\\_Kanada.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_08_Kanada.pdf), abgefragt am 04.09.2012.
- <sup>213</sup> Banting, K. & Kymlicka, W. (2010). Canadian Multiculturalism: Global Anxieties and Local Debates. *British Journal of Canadian Studies*, 23, 43 – 72.
- <sup>214</sup> Vgl. Endnote 211.
- <sup>215</sup> Vgl. Endnote 213.
- <sup>216</sup> Vgl. Endnote 58.; Vgl. Endnote 213.
- <sup>217</sup> Leo, C. & August, M. (2009). The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work. *Canadian Journal of Political Science*, 42, 491 – 501.
- <sup>218</sup> Regionales IQ-Netzwerk Bayern/Augsburg (2011). Anerkennung von ausländischen Qualifikationen – Überlegungen zur Umsetzung des „Anerkennungsgesetzes“ (BQFG). 12. Runder Tisch MigraNet, 11. Oktober 2011. Dokumentation. [http://netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/O1\\_Anerkennung/2011\\_Doku\\_RTisch\\_12.pdf](http://netzwerk-iq.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/O1_Anerkennung/2011_Doku_RTisch_12.pdf), abgefragt am 12.09.2012.
- <sup>219</sup> Schuller, K., Lochner, S. & Rother, N. (2011). Das Integrationspanel – Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen. Forschungsbericht 11. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- <sup>220</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012). Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- <sup>221</sup> Corak, M. (2008). Immigration in the Long Run. The Education and Earnings Mobility of Second-Generation Canadians. IRPP Choices. Montreal.
- <sup>222</sup> Liebig, T. & Widmaier, S. (2009). Children of the Immigrants in the Labour Market of EU and OECD Countries: An Overview. OECD. Paris.
- <sup>223</sup> Toronto District School Board (2012). The TDSB Grade 9 Cohort of 2006-2011: Graduation Rate Patterns. Fact Sheet No. 2. Toronto.
- <sup>224</sup> Vgl. Endnote 133.
- <sup>225</sup> OECD (2012). Education at a Glance 2012. OECD Indicators. Paris.
- <sup>226</sup> Vgl. Endnote 221.
- <sup>227</sup> Taylor, A. & Krahn, H. (2005). Aiming high: Education Aspirations of visible Minority Immigrant Youth. Statistics Canada. Ottawa.
- <sup>228</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003). Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- <sup>229</sup> Toronto District School Board (o.J.). About the TDSB. <http://www.tdsb.on.ca/aboutUs/>, abgefragt am 01.10.2012.
- <sup>230</sup> Toronto District School Board (2000). Equity Foundation Statement and Commitments to Equity Policy Implementation. Toronto. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/viewitem.asp?siteid=15&menuid=682&pageid=546](http://www.tdsb.on.ca/_site/viewitem.asp?siteid=15&menuid=682&pageid=546), abgefragt am 02.10.2012.

- <sup>231</sup> Yau, M. & O`Reilly, J. (2011). Some Background Information TDSB`s Student/Parent Census. Toronto District School Board. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/programs/student\\_census/docs/Focus\\_Group\\_Consultation\\_Apr2011\\_b.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/programs/student_census/docs/Focus_Group_Consultation_Apr2011_b.pdf), abgefragt am 12.09.2012.
- <sup>232</sup> Ministry of Education (2000). Individual Education Plans. Standards for Development, Program Planning, and Implementation. Ontario.
- <sup>233</sup> Vgl. Endnote 230.; Rutkowsky, P. (2008). Vielfalt ist unsere Stärke: Das Equitable Schools Program des Toronto District School Board. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Integration braucht faire Bildungschancen. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- <sup>234</sup> Anisef, P., Brown, R., Phythian, K., Sweet, R. & Walters, D. (2008). Early School Leaving Among Immigrants in Toronto Secondary Schools. CERIS. Toronto.
- <sup>235</sup> Toronto District School Board (o. J.). The 2011 Learning Opportunities Index: Questions and Answers. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/about\\_us/external\\_research\\_application/docs/LOI2011.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/about_us/external_research_application/docs/LOI2011.pdf), abgefragt am 02.10.2012.
- <sup>236</sup> Toronto District School Board (o. J.). Fact Sheet. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/ViewItem.asp?siteid=308&menuid=4721&pageid=4131](http://www.tdsb.on.ca/_site/ViewItem.asp?siteid=308&menuid=4721&pageid=4131), abgefragt am 27.09.2012.
- <sup>237</sup> Barth, H., Heimer, A. & Pfeiffer, I. (2008). Integration durch Bildung – Best Practice aus zehn Ländern. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Integration braucht faire Bildungschancen. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh; Rutkowsky, P. (2008). Vielfalt ist unsere Stärke: Das Equitable Schools Program des Toronto District School Board. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Integration braucht faire Bildungschancen. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- <sup>238</sup> Settlement.org (o. J.). The Newcomers` Guide to Elementary School in Ontario [http://www.settlement.org/downloads/edguide/en\\_pub\\_full.pdf](http://www.settlement.org/downloads/edguide/en_pub_full.pdf), abgefragt am 02.10.2012.
- <sup>239</sup> Toronto District School Board (o. J.). English as a Second Language & Literacy Development. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/programs/English\\_as\\_a\\_Second\\_Language/docs/ESL%20and%20LD.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/programs/English_as_a_Second_Language/docs/ESL%20and%20LD.pdf), abgefragt am 05.10.2012.
- <sup>240</sup> Toronto District School Board (o. J.) LEAP Program. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/viewitem.asp?siteid=13&menuid=4785&pageid=4175](http://www.tdsb.on.ca/_site/viewitem.asp?siteid=13&menuid=4785&pageid=4175), abgefragt am 10.10.2012.
- <sup>241</sup> Toronto District School Board (o. J.). Your Home Language. Foundation for Success. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/ViewItem.asp?siteid=13&menuid=20006&pageid=17500](http://www.tdsb.on.ca/_site/ViewItem.asp?siteid=13&menuid=20006&pageid=17500), abgefragt am 16.10.2012.
- <sup>242</sup> Toronto District School Board (o. J.). International Languages Elementary & African Heritage Programs. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/ViewItem.asp?siteid=200&menuid=989&pageid=726](http://www.tdsb.on.ca/_site/ViewItem.asp?siteid=200&menuid=989&pageid=726), abgefragt am 16.10.2012.
- <sup>243</sup> Toronto District School Board (o. J.). Parent and Community Involvement. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parent\\_groups/docs/PO23-ParentAndCommunityInvolvement.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parent_groups/docs/PO23-ParentAndCommunityInvolvement.pdf), abgefragt am 09.10.2012.
- <sup>244</sup> Rutkowsky, P. (2008). Vielfalt ist unsere Stärke: Das Equitable Schools Program des Toronto District School Board. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Integration braucht faire Bildungschancen. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- <sup>245</sup> Sinay, E. & Zheng, S. (2010). The 2009-2010 TDSB Parent Satisfaction Survey Results: Executive Summary. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parent\\_groups/docs/The2009-2010TDSBParentSatisfactionSurveyResults-ExecutiveSummary-Revised%20-%20With%20Cover.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parent_groups/docs/The2009-2010TDSBParentSatisfactionSurveyResults-ExecutiveSummary-Revised%20-%20With%20Cover.pdf), abgefragt am 10.10.2012.
- <sup>246</sup> Zhong, L. & Zhou, G. (2011). Chinese Immigrant Parents` Involvement in Their Children`s School Education: High Interest but Low Action. St. Catharines: Brock University.
- <sup>247</sup> Swisontario (2010). Settlement Workers in School. <http://swisontario.ca/2/About-Us>, abgefragt am 12.10.2012.
- <sup>248</sup> Toronto District School Board (o. J.). Adult English as a Second Language. [http://www.tdsb.on.ca/\\_site/ViewItem.asp?siteid=200&menuid=987&pageid=724](http://www.tdsb.on.ca/_site/ViewItem.asp?siteid=200&menuid=987&pageid=724), abgefragt am 12.10.2012.
- <sup>249</sup> Vgl. Endnote 197.
- <sup>250</sup> Toronto District School Board (o. J.). Parenting and Family Literacy Centre. Fact Sheet. [http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parenting\\_and\\_family\\_literacy/docs/Parenting\\_Family%20Literacy%20Centre%20web.pdf](http://www.tdsb.on.ca/wwwdocuments/parents/parenting_and_family_literacy/docs/Parenting_Family%20Literacy%20Centre%20web.pdf), abgefragt am 08.10.2012.
- <sup>251</sup> Yau, M. (2010). Parenting and Family Literacy Centres: Making a Difference Beyond Early School Readiness. Research Today. Vol. 5. Toronto.
- <sup>252</sup> Vgl. Endnote 251.
- <sup>253</sup> Vgl. Endnote 251.
- <sup>254</sup> Klieme, E., Artelt, C., Hartig, J., Jude, N., Köller, O., Prenzel, M., Schneider, W. & Stanat, P. (2010). Pisa 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Münster/ New York/München/Berlin: Waxmann. [http://pisa.dipf.de/de/pisa-2009/ergebnisberichte/PISA\\_2009\\_Bilanz\\_nach\\_einem\\_Jahrzehnt.pdf](http://pisa.dipf.de/de/pisa-2009/ergebnisberichte/PISA_2009_Bilanz_nach_einem_Jahrzehnt.pdf), abgefragt am 02.10.2012.
- <sup>255</sup> Vgl. Endnote 254.
- <sup>256</sup> Dustmann, C., Frattini, T. & Lanzara, G. (2012). Education achievement of second-generation immigrants: an international comparison. Economic Policy. 143-185.
- <sup>257</sup> Vgl. Endnote 220.
- <sup>258</sup> Kiziak, T., Kreuter, V. & Klingholz, R. (2012). Dem Nachwuchs eine Sprache geben. Was frühkindliche Sprachförderung leisten kann. Discussion Paper Nr. 6. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- <sup>259</sup> Vgl. Endnote 220.
- <sup>260</sup> Naumann, U. (2005). Kindertagesangebote für unter sechsjährige Kinder mit Migrationshintergrund. In: Ahnert, I. & Lieselotte et als. (Hrsg.). Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. 175-226. München.
- <sup>261</sup> Vgl. Endnote 258.
- <sup>262</sup> Statistisches Bundesamt (2010). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2010. Wiesbaden.
- <sup>263</sup> Vgl. Endnote 220.
- <sup>264</sup> Vgl. Endnote 220.
- <sup>265</sup> Bosen, M., Bos, W., Gröblich, C., Harney, B., Imhäuser, K., Makles, A., Schräper, J., Terpoorten, T., Weishaupt, H. & Wendt, H., (2010). Zur Konstruktion von Sozialindizes. Ein Beitrag zur Analyse sozialräumlicher Benachteiligung von Schulen als Voraussetzung für qualitative Schulentwicklung. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Berlin.; Frein, T., Möller, G., Petermann, P. & Wilpricht, M. (2006). Bedarfsgerechte Stellenzuweisungen – das neue Instrument Sozialindex. Schulverwaltung NRW.; Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.). Sozialindex. <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Statistik/Sozialindex/sozialindex/index.html>, abgefragt am 19.10.2010.

## Aktuelle Publikationen des Berlin-Instituts:

### Alt aber glücklich

Führt eine schrumpfende und alternde Bevölkerung zu weniger Wohlstand? (2012)

### Dem Nachwuchs eine Sprache geben

Was frühkindliche Sprachförderung leisten kann (2012)

### Das Trilemma des Wachstums

Bevölkerungswachstum, Energieverbrauch und Klimawandel – drei Probleme, keine Lösung? (2012)

### Die Zukunft der Dörfer

Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang (2011)

### Afrikas demografische Herausforderung

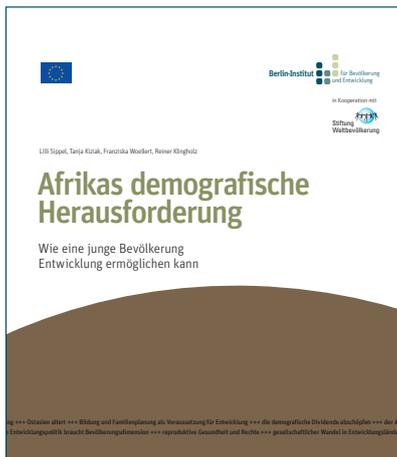
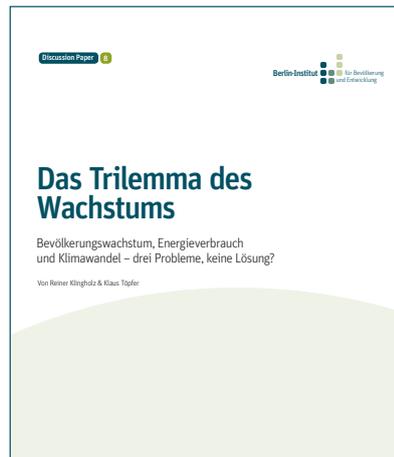
Wie eine junge Bevölkerung Entwicklung ermöglichen kann (2011)

### Die demografische Lage der Nation

Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet (2011)

### Mehr Chancen für Schüler

Wie sich mit Stipendienprogrammen Begabte finden und fördern lassen (2011)



Diese und weitere Publikationen stehen Ihnen kostenlos als Download unter [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org) zur Verfügung.

**Berlin-Institut**

für Bevölkerung und Entwicklung  
Schillerstraße 59  
10627 Berlin

[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

Das Berlin-Institut dankt der Robert Bosch Stiftung für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie.

Robert Bosch **Stiftung**

ISBN 978-3-9814679-5-6

++ mehr Arbeitsmigranten in Kanada +++ wachsende Lücken auf dem deutschen Arbeitsmarkt +++ in Zukunft höherer Bedarf an Hochqualifizierten +++  
individuelle Förderung von Schülern in Kanada +++ Zuwanderung kann Sozialsysteme stärken +++ Punktesystem bringt Hochqualifizierte ins Land +++ d