

Hintergrund: USA (Policy Paper)

Nr. 63 / 08. Oktober 2015



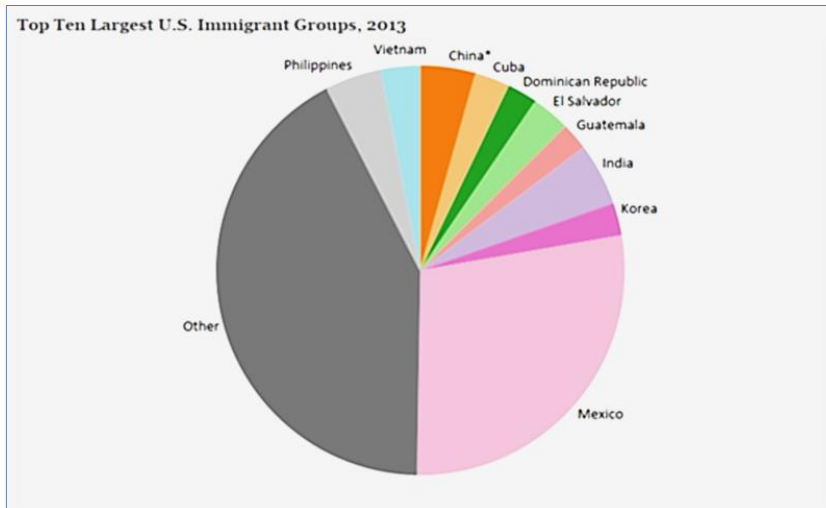
Integrationspolitik: Welche Ansätze verfolgt der Einwanderungsmagnet USA?

Iris Froeba

Zusammenfassung

Die Welt ist ständig in Bewegung. Hunderttausende Menschen sind tagtäglich auf nahezu allen Kontinenten auf der Flucht oder versuchen sich fern ihrer Heimat eine neue Existenz aufzubauen. Migration bedeutet Chancen und Bereicherung. Migration bedeutet aber auch Herausforderungen und Risiken. Die Herausforderungen bekommt Europa im Moment ganz deutlich zu spüren. Die Flüchtlingsströme aus Afrika und dem Nahen Osten stellen Bund, Länder und Kommunen vor neue Probleme und sorgen für Spannungen innerhalb der Gesellschaft. In Deutschland haben die Entwicklungen eine Debatte um ein neues Einwanderungsgesetz entfacht. Auch in den USA steht das Thema Einwanderungsreform seit Jahren auf der politischen Agenda. Doch während über die Sicherung der Grenzen debattiert wird, haben die politischen Entscheidungsträger einen entscheidenden Faktor der Einwanderungspolitik aus den Augen verloren: Die erfolgreiche Integration der Neuankömmlinge.

Die Vereinigten Staaten waren immer schon ein beliebtes Ziel für Zuwanderer. Im Jahr 2013 lebten ca. 41,3 Millionen Einwanderer (13% der Gesamtbevölkerung) in den USA – ein All-Zeit-Hoch für das Land der unbegrenzten Möglichkeiten. Zu diesen 13% gehören alle Personen, die bei ihrer Geburt keine amerikanische Staatsbürgerschaft hatten, d.h. eingebürgerte Einwanderer, *Lawful Permanent Residents*, die eine zeitlich unbeschränkte Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für die USA besitzen, temporäre Migranten wie z.B. Schüler und Studenten sowie Flüchtlinge und Asylbewerber. Darunter sind außerdem geschätzte 11,4 Millionen Personen, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben, sich also illegal im Land aufhalten.¹



Quelle: Migration Policy Institute (free to download)

Von den 41,3 Millionen Einwanderern kommen die meisten aus Mexiko (28%), Indien (9%), China (4%) und den Philippinen (4%). Auch Korea, Vietnam, Guatemala, El Salvador, Kuba und die Dominikanische Republik gehören zu den 'Top 10' der wichtigsten Herkunftsländer.² Derzeit machen *Hispanics* den Großteil der Einwanderungsbevölkerung aus, was sich jedoch über die kommenden Jahre ändern könnte. Nach Angaben des *U.S. Census* kommen die meisten Zu-

wanderer mittlerweile aus China (147.000 im Jahr 2013) und Indien (129.000 im Jahr 2013). Mexiko liegt als Ursprungsland nur noch auf Platz drei.³

Die Immigrationsdebatte in den USA dreht sich primär darum, wer einreisen darf, wer bleiben darf und was mit denjenigen passiert, die im Land sind, aber keine Aufenthaltsgenehmigung haben. Das Thema Einwanderungsreform stand lange Zeit ganz oben auf der politischen Agenda von Präsident Obama und war eines seiner Hauptwahlversprechen.

Im Sommer 2013 billigte der U.S. Senat die Einwanderungsreform, die u.a. vorsieht etwa elf Millionen illegalen Einwanderern einen Weg zur US-Staatsbürgerschaft zu ermöglichen. Im republikanisch geführten Repräsentantenhaus werden die Pläne jedoch nach wie vor blockiert. Ende 2014 entschied sich Obama dann für den Alleingang. Per *Executive Action*⁴ wollte er bis zu fünf Millionen Menschen, die sich ohne Aufenthaltsgenehmigung in den USA aufhalten, vor der Abschiebung schützen. Doch seine Pläne liegen vorerst auf Eis. Insgesamt 17 republikanisch dominierte Staaten haben gegen Obamas Dekret geklagt.

¹ <http://cis.org/immigrant-population-record-2013>

² <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/largest-immigrant-groups-over-time>

³ <http://www.npr.org/sections/codeswitch/2015/05/07/404949167/china-india-surpass-mexico-as-leading-sources-of-new-immigrants-to-u-s>

⁴ Barack Obamas *Executive Action* beinhaltet neben dem Schutz illegaler Einwanderer vor der Abschiebung außerdem Pläne zur Reform der Immigrationsbehörden und der legalen Einwanderung sowie die Schaffung einer Integrations-Taskforce im Weißen Haus.

Nicht nur im Kongress auch in der Öffentlichkeit gehen die Meinungen zum Thema Einwanderung stark auseinander. Während gerade einmal 29% der demokratischen Wählerschaft die zunehmenden Einwanderungs- und Flüchtlingsströme als Gefahr für die Interessen der USA sehen, sind immerhin 63% der Republikaner dieser Auffassung. 66% der befragten Republikaner stufen die Eindämmung der illegalen Einwanderung als sehr wichtiges außenpolitisches Ziel der USA ein.⁵

Die Präsidentschaftskandidaten nutzen das polarisierende Thema, um sich zu positionieren und von ihren Konkurrenten abzuheben. Strategien zur Integration der Einwanderer scheinen dabei nur eine Nebenrolle zu spielen.

Doch um eine funktionierende Gesellschaft zu gewährleisten, muss nicht nur klar geregelt sein, wer ins Land einreisen und wer bleiben darf. Eine funktionierende Gesellschaft setzt auch voraus, dass Einwanderer voll und ganz am Gemeinschaftsleben teilnehmen können, um ein stabiles Leben für sich und ihre Familien aufzubauen. Um sich in einer Gesellschaft einzuleben und sich mit dieser zu identifizieren, brauchen Migranten Zugang zum Spracherwerb, zu Bildungseinrichtungen, zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen und zu politischen Institutionen sowie die Möglichkeit der politischen Partizipation. Der *Migration Integration Policy Index*⁶ bewertet und vergleicht Ansätze zur Integration von Zuwanderern in 38 Ländern. Anhand von 167 Indikatoren in den Bereichen Arbeitskräftemobilität, Bildung, Gesundheit, politische Mitsprache, Erlangung einer permanenten Aufenthaltserlaubnis, Zugang zur Staatsbürgerschaft, Familienzusammenführung und Antidiskriminierung misst der Index, wie es um die Chancen der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben für Einwanderer in den jeweiligen Ländern steht.



Quelle: pixabay, public domain

In der aktuellen Studie schaffen es die Vereinigten Staaten auf Platz neun, gefolgt von Deutschland auf Platz zehn. Kanada ist von Platz drei auf Platz sechs abgerutscht.⁷ Spitzenreiter ist, wie schon im Jahr zuvor, Schweden.

In der aktuellen Studie schaffen es die Vereinigten Staaten auf Platz neun, gefolgt von Deutschland auf Platz zehn. Kanada ist von Platz drei auf Platz sechs abgerutscht.⁷ Spitzenreiter ist, wie schon im Jahr zuvor, Schweden.

Während die USA gerade im Bereich Antidiskriminierung punkten konnten, gestaltet sich der Weg zur Staatsbürgerschaft oft kompliziert und langwierig. Unverhältnismäßig hohe Gebühren, eine beschränkte Anzahl von Familienvisa sowie lange Wartezeiten schmälern die Aussicht für viele Einwanderer, die Staatsbürgerschaft zu erlangen und sich voll und ganz als Amerikaner zu identifizieren. Im Gegensatz zu den USA hat Kanada eine hohe Einbürgerungsrate, da der Weg zur Staatsbürgerschaft relativ kurz und unkompliziert ist.

⁵ http://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/CCGA_PublicSurvey2015.pdf

⁶ <http://www.mipex.eu/what-is-mipex>

⁷ Auch in Kanada haben Einwanderer zunehmend mit längeren Wartezeiten und bürokratischen Bürden zu kämpfen, sodass das nordamerikanische Land einige Punkte in der aktuellen MIPEX-Studie einbüßen musste.

In Kanada sind mehr als 70% der Einwanderer eingebürgert, wohingegen dieser Wert in den USA bei nur knapp über 40% liegt.⁸ Wenn man die beiden nordamerikanischen Länder miteinander vergleicht, muss man allerdings auch immer die Zusammensetzung der Einwanderungsbevölkerung berücksichtigen. Die niedrige Einbürgerungsrate in den USA kann somit auch auf die Herkunftsländer, die Beweggründe der Auswanderung und die finanzielle Situation der Einwanderer zurückzuführen sein.

Integrationsansätze in den USA



Quelle: flickr/ Dennis Yang

Obwohl die Einwanderungspolitik Sache des Bundes ist, verfolgen die USA keine nationale Integrationspolitik. Die Integration von Zuwanderern in die Gesellschaft findet auf lokaler und regionaler Ebene durch Bürgerinitiativen, lokale Non-Profit-Organisationen, Kirchen, Kommunalverwaltungen und teilweise durch die Landesregierungen statt. Finanziert werden die Projekte aus Bundes- und Landesmitteln sowie privaten Spenden. Die verschiedenen Bundesstaaten, Landkreise und Kommunen verfolgen unterschiedliche Ansätze. Einige Bundesstaaten wie

z.B. Illinois, Massachusetts und Michigan haben *Offices for New Americans and Immigrant Affairs* eingerichtet, die die Integrationsbemühungen der Bundesstaaten koordinieren.

Kalifornien hat außerdem einen *Director of Immigrant Integration* ernannt, dessen Aufgabe es ist, für den Bundesstaat Kalifornien eine langfristige und ganzheitliche Strategie zur Integration von Einwanderern auszuarbeiten. Zusätzlich zu den Initiativen auf Bundesstaatenebene gibt es ähnliche Büros in Städten wie z.B. Boston, MA (*Mayor's Office of New Bostonians*⁹) Chicago, IL (*Office of New Americans*¹⁰) und New York City, NY (*Mayor's Office of Immigrant Affairs*)¹¹. Diese Büros koordinieren die Zusammenarbeit zwischen gemeinnützigen Organisationen, Bildungseinrichtungen und dem Privatsektor, mit dem Ziel Integrationsprojekte zu fördern und auszubauen. Die Büros dienen außerdem als Anlaufstelle für Zuwanderer, die Rat bezüglich Arbeitssuche, Bildungsmöglichkeiten, Staatsbürgerschaft und Krankenversicherung suchen.

⁸ http://www.manhattan-institute.org/html/cr_64.htm

⁹ <http://www.cityofboston.gov/newbostonians/>

¹⁰ http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/mayor/provdrs/office_of_new_americans.html

¹¹ <http://www.nyc.gov/html/jimm/html/home/home.shtml>

Die überregionale gemeinnützige Organisation *Welcoming America*¹² versucht, die verschiedenen Akteure, die bemüht sind, eine Willkommenskultur zu etablieren, in einem Netzwerk zu verbinden. Ziel ist der gegenseitige Austausch von Best-Practice Ansätzen. Das Netzwerk bietet umfangreiche Informationsmaterialien und Kontakte zu lokalen Organisationen und Verwaltungen, die bereits erfolgreich Einwanderer integrieren. Trainings, Konferenzen und Webseminare sollen dabei helfen, Strategien in die Tat umzusetzen. Städte und Landkreise, in denen Verwaltung, Unternehmen und gemeinnützige Organisationen gemeinsam daran arbeiten, die Integration von Einwanderern langfristig zu fördern und eine stabile Wirtschaftslage zu garantieren, die Zuwanderern sowie Amerikanern die gleichen Chancen bietet, erhalten von der Organisation den Status *Welcoming City or County* – ein Anreiz vor allem für politische Mandatsträger und Vertreter aus der Verwaltung, die ihre Gemeinden attraktiver machen wollen.



Quelle: Wikimedia, public domain

Einige Gemeinden gehen noch ein Stück weiter, indem sie nicht nur verschiedene Projekte fördern und koordinieren, sondern konkrete Integrationspläne verfolgen. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Dayton in Ohio, die in ihrem *Welcome Dayton Plan*¹³ klare Schritte und Ziele zur Integration ihrer neuen Bewohner festlegt. Auch die Stadt Baltimore im Bundesstaat Maryland verfolgt einen Integrationsplan mit dem Titel *The Role of Immigrants in Growing Baltimore: Recommendations to Retain and Attract New Americans*¹⁴. Darin werden geleistete Gesellschaftsbeiträge der Einwanderer in Baltimore vorgestellt und kurz- und langfristige Maßnahmen zur Förderung der Integration identifiziert.



Quelle: Wikimedia, public domain

Auch Nashville in Tennessee gilt als Vorbild für viele andere US-Städte. Noch vor einigen Jahren gingen die Bürger Nashvilles auf die Straße, um gegen den Bau von Moscheen zu protestieren. Doch der demokratische Bürgermeister Karl Dean hielt an seiner progressiven Integrationspolitik fest. Dean schuf mehrere Anlaufstellen, die Zuwanderer dabei unterstützen sollen, sich in ihrer neuen Gemeinde zurechtzufinden. Im Gemeinschaftszentrum *Casa Azafran*¹⁵ findet man gleich zehn gemeinnützige Organisationen unter einem Dach.

¹² <http://www.welcomingamerica.org/get-involved/become-a-member/>

¹³ <http://www.welcomedayton.org/wp-content/uploads/2012/01/Welcome-Dayton-immigrant-friendly-report-final.pdf>

¹⁴ <http://mayor.baltimorecity.gov/sites/default/files/RoleOfImmigrantsInGrowingBaltimore20140917.pdf>

¹⁵ <http://www.casaazafran.org/>

Die Einrichtung, die sich aus privaten Spenden und öffentlichen Mitteln finanziert, bietet eine Flüchtlingshilfsorganisation, eine Arztpraxis, die auch Einwanderer ohne Aufenthaltsgenehmigung behandelt, eine Rechtsberatung und eine Kinderbetreuung, die Kinder von Migranten kostenlos betreut.

Nashville setzt außerdem auf politische Bildung als Integrationsansatz. Das kostenlose Bildungsprogramm *My City Academy*¹⁶ bietet Zuwanderern die Möglichkeit den Arbeitsalltag der Stadtverwaltung kennenzulernen, um ein besseres Verständnis für die politischen Prozesse und ihre neue Heimat zu bekommen. Die Teilnehmer erfahren so, wie sie sich am politischen Leben beteiligen können. Das Projekt ist landesweit das erste seiner Art.

Trotz der geballten Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene gibt es gerade in den Bereichen Bildung, Sprache, Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt weiterhin große Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.

Zugang zum Bildungswesen und Sprache

Der demografische Wandel in den USA stellt das Bildungssystem vor neue Herausforderungen. Die Anzahl der Schüler, die nur über begrenzte Englischkenntnisse verfügen, ist in den letzten Jahren in allen Altersgruppen kontinuierlich gestiegen.¹⁷



Quelle: flickr/woodyewonderworks

Der *No Child Left Behind Act* (NCLBA), der 2002 von dem damaligen Präsidenten George W. Bush erlassen wurde, hat zum Ziel die Qualität der öffentlichen Schulen in den USA zu verbessern. Durch Schulleistungstests soll der Wissensstand der Schüler bundesweit gemessen und verglichen werden. Das Bildungsgesetz sieht außerdem vor, dass die öffentlichen Schulen die Sprachkenntnisse der Schüler mit Migrationshintergrund gezielt fördern und deren Fortschritte evaluieren. Kritiker des Gesetzes bemängeln, dass der NCLBA die Schuldistrikte zwar zum Handeln auffordert, jedoch keine Vorschläge zur Erreichung der Ziele macht.

Daher ergreifen die Bundesstaaten und Landkreise selber die Initiative und finden Lösungen, die zu ihren Kommunen passen. Die Stadt Dayton in Ohio hat beispielsweise an ihren öffentlichen Schulen *Welcoming Centers* eingerichtet, die sich speziell um die Bedürfnisse der Schüler mit Migrationshintergrund kümmern. Die Bundesstaaten Arizona, Idaho, Louisiana, North Dakota, South Carolina, Tennessee und Utah wollen Schüler mit Migrationshintergrund besser integrieren, indem sie Teile des Einbürgerungstests fest im Lehrplan verankern. So erweitern die Schüler nicht nur ihre Sprachkenntnisse und ihr Wissen im Bereich Staatsbürgerkunde, sie werden auch dazu ermutigt, die Staatsbürgerschaft zu beantragen.

¹⁶ <http://www.nashville.gov/Mayors-Office/Priorities/New-Americans/MyCity-Academy.aspx>

¹⁷ <http://www.migrationpolicy.org/article/limited-english-proficient-population-united-states/>

Zugang zum Gesundheitswesen

Der Zugang von Einwanderern zum Gesundheitswesen ist Teil der Debatte über die Gesundheitsreform *Patient Protection and Affordable Care Act*, auch *Obamacare* genannt. Integrationsexperten kritisieren, dass vielen Einwanderern der Zugang zur medizinischen Grundversorgung trotz Reform verwehrt bleibt. Viele Einwanderer arbeiten im Niedriglohnssektor und werden nicht über ihren Arbeitgeber versichert. Privat können sie die Versicherungskosten nicht aufbringen.¹⁸ Zwar gibt es die Möglichkeit *Medicaid*¹⁹ zu beantragen, jedoch muss man als Voraussetzung vorweisen, dass man seit fünf Jahren eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis besitzt. Einwanderer ohne Aufenthaltserlaubnis haben gar nicht erst die Möglichkeit eine Krankenversicherung über die Versicherungsbörsen zu erwerben.



Quelle: Wikimedia/United States Navy

Da das Bundesgesetz diese Lücken nicht schließt, gibt es Ansätze auf lokaler Ebene, die Einwanderern eine medizinische Grundversorgung ermöglichen. So gibt es z.B. landesweit 8.500 *Community Health Centers* die knapp 22 Millionen Patienten betreuen.²⁰ Die *Community Health Centers* dienen sowohl als Anlaufstelle für Einwanderer, die sich eine Versicherung aus Kostengründen nicht leisten können, als auch für diejenigen, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben und daher keine Versicherung abschließen können.

Mexikanische Einwanderer können sich zudem in den mexikanischen Konsulaten rund um das Thema Gesundheit informieren. Die *Ventanillas de Salud*²¹ unterstützen Mexikaner kostenlos bei der Suche nach einer passenden Krankenversicherung und leisten Aufklärungsarbeit in Sachen Gesundheit.

Außerdem bringen Gesetzgeber auf Landesebene Beschlüsse ein, die Migranten einen besseren Zugang zum Gesundheitssystem ermöglichen sollen. So werden Einwanderer ohne Aufenthaltsgenehmigung in den Bundesstaaten Kalifornien, Florida, Illinois, Massachusetts, New Jersey, New York, Washington und im Hauptstadtbezirk Washington, DC über staatlich finanzierte Gesundheitsprogramme abgesichert. Allerdings beschränken sich diese Programme auf bestimmte Gruppen wie Schwangere oder Kinder.²² Kalifornien hat zudem sein *Medicaid*-Programm ausgeweitet, sodass Jugendliche unter 19 Jahren, die noch keine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung seit fünf Jahren haben, finanzielle Unterstützung erhalten können.

¹⁸ *Obamacare* legt zwar gesetzlich fest, dass alle Personen die nicht über ihren Arbeitgeber versichert sind selbst eine Krankenversicherung abschließen müssen. Ausnahmen gibt es aber für Angehörige einiger weniger religiöser Gruppen und Personen mit einem sehr niedrigen Einkommen.

¹⁹ *Medicaid* ist ein staatlich gefördertes Programm, das Personen mit eingeschränktem Einkommen und Vermögen bei der Zahlung von Gesundheitskosten unterstützt.

²⁰ [http://www.wchealth.org/NewFiles%202013/FeelingFine_July2013_Reprint\(SEC\)_WEB.pdf](http://www.wchealth.org/NewFiles%202013/FeelingFine_July2013_Reprint(SEC)_WEB.pdf)

²¹ <http://ventanillas.org/index.php/en/>

²² vgl. National Immigration Law Center, 'Medical Assistance Programs for Immigrants in Various States'

Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Chancen für Einwanderer auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt sind stark abhängig vom jeweiligen Visum. Während sich *Lawful Permanent Residents*, die in den USA eine unbegrenzte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis haben, relativ flexibel auf offene Stellen bewerben, ihr eigenes Unternehmen gründen und Hilfe bei der Arbeitssuche beanspruchen können, stehen Arbeitnehmer die z.B. ein H-1B Visum haben in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Arbeitgeber. Je nach Visum unterscheidet sich auch die Höhe der zu zahlenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Viele Einwanderer arbeiten in niedrig bezahlten Tätigkeiten, da ihre in den Heimatländern erworbenen Qualifikationen in den USA oft nicht anerkannt werden. Aufgrund des dezentralisierten Bildungssystems der USA gibt es keine Institution auf Bundesebene, die für die Anerkennung von Abschlüssen und Diplomen zuständig ist. Qualifikationen müssen von einer staatlichen oder regionalen Anerkennungsstelle im jeweiligen Fachbereich bestätigt werden. Der Prozess ist oft langwierig und gestaltet sich kompliziert. Eine Vorbildrolle hat der Bundesstaat Georgia, in dem gesetzlich geregelt wurde, dass Krankenpflegeausbildungen, die außerhalb der USA abgeschlossen wurden, in Georgia anerkannt werden.²³ Auch die *Welcome Back Initiative*²⁴, die im Jahr 2001 in San Francisco gegründet wurde, zielt darauf ab, den Anerkennungsprozess zu erleichtern. Die gemeinnützige Organisation unterstützt Fachkräfte aus dem Gesundheitsbereich, die ihre Ausbildung außerhalb der USA erworben haben, bei der Anerkennung ihrer Bildungsabschlüsse sowie bei der Arbeitsplatzsuche und bietet Workshops zur beruflichen Fortbildung und zum Spracherwerb an.

Auf Bundesebene sieht der im Jahr 2014 vom U.S. Kongress erlassene *Workforce Innovation and Opportunity Act 2014* (WIOA)²⁵ vor, die Finanzierung von verschiedenen Berufstrainings zu bündeln. Darunter sind auch Programme, die arbeitssuchende Migranten besser auf den Arbeitsmarkt vorbereitet sollen. Sprachtrainings, berufliche Fortbildungen sowie Unterricht im Bereich Staatsbürgerkunde sollen ihnen den Einstieg ins Arbeitsleben erleichtern. Derzeit steht das Gesetz allerdings unter Kritik, da Mittel, die zuvor ausschließlich für Sprach- und Staatskundeunterricht vorgesehen waren, jetzt unter dem Dach des WIOA Gesetzes verwaltet werden und somit auch den Vorgaben zur Verwendung der Mittel obliegen. So sieht das Gesetz vor, dass Sprach- und Staatskundeunterricht nur in Kombination mit beruflichen Trainings angeboten wird. D.h. für Zuwanderer, die kein Interesse an beruflichen Weiterbildungen haben, wie z.B. Migranten, die sich auf den Test zur Erlangung der Staatsbürgerschaft vorbereiten wollen, nicht berufstätige Mütter oder Väter, die ihre Sprachfähigkeiten ausbauen wollen, um ihre Kinder bei den Hausaufgaben zu unterstützen, oder Flüchtlinge, die kurz nach ihrer Einreise eine erste Orientierung suchen, ist es unter dem Gesetz schwieriger, passende Angebote zu finden.

²³ <http://www.ncsl.org/research/immigration/2015-immigration-report.aspx>

²⁴ <http://www.welcomebackinitiative.org/>

²⁵ <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/803>

Exkurs: Integrationspolitik Kanada – gezieltes Training für qualifizierte Zuwanderer

Auch Kanada ist seit Jahrzehnten ein beliebtes Einwanderungsland. Das nordamerikanische Land versteht Migration als Wachstumsmotor und wirbt deshalb gut ausgebildete und qualifizierte Zuwanderer gezielt an. Der Einwanderungsprozess basiert auf einem Punktesystem, das Bewerber nach Sprachqualifikation, Berufserfahrung, Ausbildung und Alter einteilt. Kanada ist außerdem bekannt für kurze Wartezeiten bei der Einbürgerung und eine liberale Einstellung gegenüber der doppelten Staatsbürgerschaft. Bundes- und Landesregierungen arbeiten Hand in Hand, um Integrationsansätze zu gestalten und neue Einwanderer für das Land zu gewinnen. Das Einwanderungsverfahren wird begleitet von einer Integrationspolitik, die darauf abzielt, Zuwanderer möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gerade im Bereich Arbeitsmarktintegration gilt Kanada daher als Vorreiter.

Das *Canadian Immigrant Integration Program*²⁶ (CIIP), das 2007 als Pilotprojekt startete und 2010 in einen umfassenden Integrationsplan ausgebaut wurde, soll den Teilnehmern den Einstieg in den kanadischen Arbeitsmarkt in drei Schritten erleichtern. Als erstes ist ein eintägiger Orientierungsworkshop vorgesehen, der die Teilnehmer über Möglichkeiten und Hindernisse der Arbeitssuche in Kanada und die kanadische Kultur im Allgemeinen informiert. In einem zweiten Schritt werden die Teilnehmer individuell über ihre Berufschancen beraten. Der letzte Schritt sieht den Aufbau von Kontakten mit Partnern und möglichen Arbeitgebern vor. Die Teilnehmer bekommen außerdem Unterstützung dabei, ihre Zeugnisse und Qualifikationen anerkennen zu lassen, Empfehlungsschreiben aufzusetzen, Kontakte zu knüpfen und ein Verständnis über die kanadische Kultur und den Arbeitsmarkt zu erwerben, um auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger zu sein. Mehr als 9.000 Einwanderer haben das Programm, das bis dato knapp \$7 Millionen gekostet hat, bisher erfolgreich genutzt. Allerdings können nicht alle Einwanderer an CIIP teilnehmen. So werden nur Teilnehmer aus Kooperationsländern, die sich auf den asiatischen, nah-östlichen und nordeuropäischen Bereich beschränken, ausgewählt. Die Teilnehmer müssen außerdem eine berufliche Mindestqualifikation vorweisen. Integrationsexperten bemängeln diese Diskriminierung im Rahmen des Auswahlverfahrens. Außerdem haben viele Migranten trotz der soliden Vorbereitung Schwierigkeiten eine Beschäftigung zu finden, die ihren Qualifikationen entspricht. Die Anerkennung von Bildungstiteln und Zeugnissen ist hier einer der Hauptgründe. Der Prozess der Anerkennung ist oft langwierig und kompliziert.

Integrationsansätze auf Bundesebene

Auf Bundesebene besitzt die Integrationspolitik bisher keine Priorität. Tomás Jiménez von der *Stanford University* beschreibt die US-amerikanische Integrationspolitik daher als *laissez-faire*. Jiménez kritisiert, dass sich die Bundesregierung darauf verlasse, dass die Einwanderer genug Eigenmotivation mitbringen und von einem stabilen Arbeitsmarkt, einem soliden öffentlichen Bildungssystem und wohlwollenden Gemeinden aufgefangen werden, ohne dass die Bundesregierung wesentlich einschreiten muss.²⁷

Anders sieht es bei der Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus. Zwar spielen auch hier lokale Projekte eine entscheidende Rolle. Aber im Gegensatz zur Integration von anderen Einwanderergruppen greift die Regierung hier stärker ein und stellt staatliche Mittel für gemeinnützige Organisationen bereit, die Projekte auf lokaler Ebene durchführen. Asylbewerber und Flüchtlinge haben Zugriff auf ein umfassendes Netzwerk an Regierungsbehörden und Non-Profit Organisationen, die den

²⁶ <http://www.cic.gc.ca/english/department/partner/bpss/ciip.asp>

²⁷ <http://www.migrationpolicy.org/research/immigrants-united-states-how-well-are-they-integrating-society>

Integrationsprozess fördern. Das *Office of Refugee Resettlement*²⁸ (ORR) im *U.S. Department of Health and Human Services* unterstützt die Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen, indem es finanzielle Mittel für die medizinische Versorgung, Unterstützung bei der Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt und der Arbeitsplatzsuche, Schulungen, Sprachtrainings und psychologische Hilfe für Opfer von Folter und Missbrauch bereitstellt.

Zudem kooperiert das *Reception and Placement Program*²⁹ des *U.S. Department of State* mit lokalen *Resettlement Agencies*, die Wiedereingliederungsprogramme leiten. Die *Resettlement Agencies* helfen den Flüchtlingen nach ihrer Ankunft bei der Suche nach einer Unterkunft, einem Arbeitsplatz und dem Erwerb von Englischkenntnissen. Sie stellen außerdem aus dem Etat des Außenministeriums kommende finanzielle Mittel für Kleidung und Lebensmittel bereit.

Kritiker bemängeln jedoch, dass die Programme in erster Linie darauf abzielen, den Neuankömmlingen so schnell wie möglich einen Arbeitsplatz zu beschaffen, ohne ihre Qualifikationen einzustufen oder weiter auszubauen. Das Budget des ORR wurde Ende 2014 durch den Flüchtlingsstrom unbegleiteter Kinder aus Zentralamerika enorm belastet.³⁰ Zudem stellt der wachsende Flüchtlingsstrom aus Nordafrika und dem Nahen Osten sowie die damit einhergehende Vielfalt kultureller Hintergründe, das System vor neue Herausforderungen.



Quelle: flickr, SEIU

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, die Kommunen bei der Integration aller Einwanderergruppen zu unterstützen und die schwache Rolle des Bundes zu stärken, hat Präsident Barack Obama Ende 2014 die Arbeitsgruppe *New Americans*³¹ ins Leben gerufen. Im Frühjahr 2015 veröffentlichte die Arbeitsgruppe einen strategischen Aktionsplan mit dem Titel *Strengthening communities by welcoming all residents*.³² Sechzehn Bundesbehörden und -agenturen sowie mehrere Abteilungen des Weißen Hauses wirken an dem Projekt mit. Der Bericht stellt Ansätze zur Verbesserung der Integrationspolitik vor und gibt Empfehlungen zur Zielerreichung.

Der Plan verfolgt kein komplett neues Konzept wie etwa die Zentralisierung der Integrationspolitik durch die Bundesebene, sondern würdigt die Erfolge der Integrationsansätze auf lokaler und regionaler Ebene mit dem Ziel, diese zu fördern und weiter auszubauen. Der Flickenteppich an verschiedenen Integrationsmaßnahmen im ganzen Land soll „zusammengenäht“ werden. Dafür hat die Regierung vier wesentliche Ziele formuliert, die die Integration in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft, Bildung und Sprache im ganzen Land stärken sollen:

²⁸ <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr>

²⁹ <http://www.state.gov/j/prm/ra/receptionplacement/>

³⁰ Lesen Sie hierzu auch den FNF Hintergrund zum Thema „Kinder fliehen vor Gewalt aus Zentralamerika“ <http://fnf-northamerica.org/2014/10/14/kinder-fliehen-vor-gewalt-aus-zentralamerika/>

³¹ Der Begriff ‚New American‘ umfasst im Ausland geborene Individuen und deren Kinder und Familie, die danach streben, sich in ihrer neuen Gemeinde in den USA zu integrieren.

³² https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/final_tf_newamericans_report_4-14-15_clean.pdf

1. *Aufbau von ‚Welcoming Communities‘:*

Die Regierung setzt auf starke Kommunen. Eine zunehmende Anzahl von Einwanderern entscheidet sich dazu, ein neues Leben in den sogenannten *New Destination States* zu beginnen. Diese *New Destination States* wie z.B. South Carolina oder Georgia haben weniger Erfahrungen mit Zuwanderern als traditionelle Einwanderungsstaaten wie New York, Kalifornien oder Massachusetts. Die *New Destination States* gilt es deshalb zu unterstützen. Außerdem sollen neue Kommunen und Landkreise dazu ermutigt werden sich zu *Welcoming Communities* zu entwickeln.

2. *Stärkung bestehender Strukturen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft und Förderung des bürgerchaftlichen Engagements:*

Multilinguale Aufklärungskampagnen sollen Einwanderer dazu ermutigen die Staatsbürgerschaft zu beantragen und sie über ihre Rechte und Pflichten als Staatsbürger aufklären. Zuwanderer sollen aktiv darauf hingewiesen werden, zu welchem Zeitpunkt sie die Staatsbürgerschaft beantragen können. Kurse zum Thema Staatsbürgerkunde sollen vermehrt für Schüler und Berufstätige angeboten werden.

3. *Unterstützung bei der beruflichen Entwicklung und Qualifizierung, Förderung des Unternehmers und der Gründung von kleinen Unternehmen, Schutz der Arbeitnehmerrechte:*

In Städten mit einer hohen Migrationsrate sollen *Small Business Administration* Kurse angeboten werden, die Einwanderer darauf vorbereiten ihr eigenes Unternehmen zu gründen. Eine ‚*Made it in America*‘-Kampagne soll Erfolge von Unternehmensgründern mit Migrationshintergrund dokumentieren und andere Einwanderer dazu ermutigen, einen ähnlichen Weg einzuschlagen. Außerdem sollen Zuwanderer verstärkt über ihre Arbeitsrechte aufgeklärt werden.

4. *Förderung der sprachlichen Integration und Bildung:*

Eltern sollen stärker einbezogen und darüber aufgeklärt werden, wie wichtig der Erwerb von Englischkenntnissen für ihre Kinder ist. Außerdem soll die Regierung gezielt auf Arbeitgeber und Bildungseinrichtungen zugehen, um das Angebot an Englischkursen und anderen Trainingsprogrammen auszuweiten.

Die Einrichtung einer Taskforce ist ein bedeutender Schritt vorwärts, der von Integrationsexperten schon seit längerem gefordert wurde. Erste Ergebnisse des Aktionsplans sollen Ende 2015 evaluiert werden.

Kann Deutschland von den Integrationserfahrungen in Nordamerika lernen?

Auch in Deutschland wird der Ruf nach dem Bund immer lauter. Die aktuelle Flüchtlingskrise stellt Länder, Städte und Kommunen vor immense Herausforderungen. Hunderttausende Menschen aus Afrika und dem Nahen Osten flüchten vor Konflikten, Kriegen, wirtschaftlichen Notständen und Perspektivlosigkeit aus ihren Heimatländern. In Deutschland ist man sich einig, dass den Flüchtlingen schnell und unbürokratisch geholfen werden muss. Dabei darf eine langfristige Integrationsstrategie aber nicht aus dem Blickwinkel geraten. Nach der Erstversorgung muss die erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gewährleistet werden.

Die deutschen Bürger haben im Zuge der Flüchtlingskrise großes Engagement bewiesen. Kommunen kommen zusammen, um die Neuankömmlinge zu versorgen und willkommen zu heißen. Doch es stellt sich die Frage, wie lange die *#WelcomeRefugee*-Welle noch anhält. Die Politik darf sich nicht auf der Hilfsbereitschaft und dem ehrenamtlichen Engagement der Bürger ausruhen. Die Liberalen fordern, dass die Bundesregierung ihre Verantwortung nicht länger bei Ländern und Kommunen abladen darf. Ihr Positionspapier *10 Punkte für eine bessere Flüchtlings- und Einwanderungspolitik* betont die Bedeutung einer erfolgreichen Integration der Neuankömmlinge in den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeitsmarkt und Gesundheit.³³ Im Mittelpunkt eines bundesweiten Integrationsplanes müssten dabei Sprachkurse, politische Integrationskurse, die die Werte der liberalen Verfassung vermitteln, und die Integration in den Arbeitsmarkt stehen.³⁴

Zieht man Vergleiche zwischen den USA und Deutschland, darf man die Unterschiede der beiden Nationen nicht vergessen. Die USA sind und verstehen sich seit jeher als Einwanderungsland. Die meisten Amerikaner sehen die Diversität ihrer Gesellschaft als Stärke und nicht als Schwäche an. Zudem existiert in den USA eine lange Tradition politischer Toleranzgebote und Antidiskriminierungsgesetze. Auch Deutschland erlebt seit Jahrzehnten Zuwanderung. Doch erst zur letzten Jahrhundertwende hat man sich zunehmend mit dem Begriff Einwanderungsland identifiziert. Um Einwanderer und Flüchtlinge erfolgreich zu integrieren, muss sich die Willkommenskultur fest in der Gesellschaft verankern. Deutschland muss sich sowohl nach innen als auch nach außen als Einwanderungsland repräsentieren.

Trotz der gesellschaftspolitischen Unterschiede lohnt sich ein Blick über den großen Teich, um aus den Erfahrungen der USA zu lernen. Einige der in den USA eingeführten Maßnahmen könnten durchaus das deutsche Modell ergänzen, wie etwa die Initiative *Welcoming America*, die als überregionaler Ansprechpartner für mit Integrationsprojekten unerfahrene oder überforderte Kommunen dient, ohne dabei den Subsidiaritätsgedanken aus den Augen zu verlieren. Auch haben sich Maßnahmen in den USA als zielführend erwiesen, die in Deutschland noch in den Kinderschuhen stecken, wie etwa die gezielte Förderung der Sprachkenntnisse von Schülern mit Migrationshintergrund durch öffentliche Schulen und die Einrichtung von *Welcoming Centers* an Schulen.

Das Projekt *My City Academy*, das erstmalig in dieser Form in Tennessee ins Leben gerufen wurde, könnte auch Einwanderern in Deutschland dabei helfen, sich in ihren Kommunen zurechtzufinden, den deutschen Verwaltungsapparat kennenzulernen und sich aktiv am politischen Leben zu beteiligen und die Werte der liberalen Verfassung auszuleben.

³³ <http://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2015/08/27/12015-08-26-prae-10-punkte-fluechtlingspolitik.pdf>

³⁴ <http://www.liberales.de/content/lindner-gastbeitrag-alte-fehler-vermeiden>

Aus liberaler Sicht ebenfalls interessant ist die Idee eines nationalen Aktionsplanes, der Ländern und Kommunen freien Handlungsspielraum bei der Gestaltung einzelner Integrationsprojekte lässt und auf die Expertise der einzelnen Akteure vertraut, gleichzeitig aber die Integrationsbemühungen auf Bundesebene koordiniert.

Beim Thema gezielte Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration kommt Kanada ins Spiel. Das *Canadian Immigrant Integration Program* ist beispielhaft für Deutschland, wenn es darum geht benötigte Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen. Die Rundumbetreuung, die das Programm neuen Einwanderern bietet, könnte auch Deutschland als Einwanderungsland für Fachkräfte attraktiver machen. Entscheidend für den erfolgreichen Integrationsprozess sind vor allem intensive Sprachtrainings schon vor der Einreise.³⁵

Die zahlreichen Integrationsansätze auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplanes können für Deutschland wegweisend sein. Dabei ist entscheidend, dass Länder und Kommunen Unterstützung erhalten. Gleichzeitig müssen sie aber Integrationsprojekte flexibel gestalten können, um das beste Rezept für ihre Region zu finden.

Iris Froeba, Policy Analyst, Transatlantic Dialogue, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
Fachbereich Internationales
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

³⁵ Um die Diskussion rund um die Themen Immigration und Integration zu vertiefen und auf eine transatlantische Ebene zu bringen, haben sich die amerikanischen und europäischen Teilnehmer der diesjährigen Transatlantik Konferenz des transatlantischen Dialogprogramms der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit über die verschiedenen Ansätze in Deutschland, Kanada und den USA ausgetauscht. Die Ergebnisse der Diskussion finden Sie hier: <http://fnf-northamerica.org/2015/09/11/transatlantic-conference-2015-immigration-and-integration-cross-country-comparison-of-systems/>