

Zuwanderung als Segen oder Fluch?

Moderne Zuwanderungs- und Integrations-
politiken als Bedingungen für positive Wirkungen
der Migration



Zuwanderung als Segen oder Fluch?

Moderne Zuwanderungs- und Integrations-
politiken als Bedingungen für positive Wirkungen
der Migration

von Ulrich Kober, Christal Morehouse und Claudia Walther

Kontakt:

Claudia Walther
Christal Morehouse
Ulrich Kober
Programm Integration
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81360
Fax 05241 81-681360
E-Mail claudia.walther@bertelsmann.de
E-Mail christal.morehouse@bertelsmann.de
E-Mail ulrich.kober@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008

Inhalt

1	Migration als Signatur der globalisierten Welt.....	3
2	Wirkt sich Zuwanderung für Einwanderungsgesellschaften positiv aus?	5
	2.1 Zuwanderung korreliert mit wirtschaftlicher Entwicklung.....	7
	2.2 Einschränkungen	12
3	Ohne systematische Integrationspolitik geht es nicht	16
4	Dimensionen erfolgreicher Integrationspolitik	19
	4.1 Gute Integrationspolitik ist chancengerechte Bildungspolitik.....	19
	4.2 Weitere Dimension erfolgreicher Integrationspolitik.....	33
5	Fazit	39
6	Literatur.....	42

Globalisierung ist die Signatur unserer Zeit. Die einen vergöttern sie, die anderen verteufeln sie, aber niemand bezweifelt, dass die letzten Jahrzehnte eine beinahe exponentielle Zunahme der weltweiten Handels-Austauschbeziehungen mit sich gebracht haben. Die andere Seite dieser Globalisierung ist die Migration. Mobilität ist schneller und billiger geworden. Menschen nutzen die neuen Verkehrsmöglichkeiten und wirtschaftlichen Chancen, die sich weltweit bieten, und wandern in Länder, in denen sie für sich und ihre Angehörigen eine bessere Zukunft sehen. Die weltweite Migration verändert unsere Welt nachhaltig.

In den Aufnahmeländern herrscht Streit darüber, ob diese Migration Segen oder Fluch ist. Das gilt natürlich nicht im Blick auf hochqualifizierte Migranten, um die ein globaler Wettbewerb tobt – vor allem zwischen den Ländern des Nordens, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind. Die meisten Migranten gehören aber nicht zu den weltweit begehrten Einwanderern. Wir werden in unserem Beitrag untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen sich Zuwanderung für Einwanderungsgesellschaften positiv auswirkt. Dabei sind grundsätzlich Aufnahmeländer in der südlichen Hemisphäre von denen der nördlichen Hemisphäre zu unterscheiden. Wir beschränken uns bei unserer Analyse auf die OECD-Länder und stützen uns auf ausgewählte quantitative und qualitative Daten des Bertelsmann Reform Indexes.

1 Migration als Signatur der globalisierten Welt

Die internationalen Wanderungsbewegungen haben Auswirkungen auf beinahe jedes Land der Erde. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen gab es 2005 ca. 200 Millionen Migranten weltweit: Das sind ca. drei Prozent der Weltbevölkerung. Wenn man die Zahl der Verwandten und Bekannten der Migranten mit betrachtet, erstreckt sich ein Netzwerk von Menschen rund um den Globus, deren Leben von Migration geprägt wird. Die Migrationsströme fließen dabei nicht nur in „South-to-North“-Richtung von den ärmeren zu den reicheren Ländern. Circa ein Drittel der weltweiten Migration ist eine „South-to-South“-Bewegung und findet zwischen Entwicklungsländern statt.

In den letzten 35 Jahren hat sich die Zahl der Migranten mehr als verdoppelt. Im Jahr 1970 wurden 82 Millionen Migranten gezählt (vgl. Global Commission 2005). Das zeigt, wie stark die Migration im Zuge der fortschreitenden Globalisierung der letzten Jahrzehnte gestiegen ist. Europa verzeichnet trotz kurzfristiger Schwankungen seit 1960 einen allgemeinen Aufwärtstrend der Nettomigrantenzahlen. Zuwanderung hat heute den bei Weitem größten Anteil am Bevölkerungswachstum in Europa: Seit 2000 sind es mehr als 80 Prozent (vgl. Collet und Tanaka 2008).

Die OECD stellt die Gründe der Migration vereinfacht in drei Hauptkategorien dar: humanitäre Gründe, Arbeit und Familienzusammenführung (vgl. OECD 2007). Letztere machte 2005 z.B. in Australien, Belgien, Kanada, Frankreich, Italien, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden und den USA mehr als die Hälfte aller Neuzuwanderer aus.

In Europa und Nordamerika lassen sich aktuell folgende Migrationstrends beobachten (vgl. Collet und Tanaka 2008): die Nettomigration nimmt insgesamt zu, die Wirtschaftsmigration verstärkt sich, bei der Familienmigration gibt es einen Aufwärtstrend, während die humanitäre Migration, z.B. die Zahl der Asylanträge und der Flüchtlinge, zurückgeht. Ein Ergebnis ist die Zunahme der Zahl der „Cities of Migration“, d.h. Großstädte mit sehr hoher Vielfalt. 15 der 29 Großstädte auf der Welt mit einem Zuwandereranteil von mehr als 25 Prozent an der Gesamteinwohnerzahl liegen in Europa und Nordamerika. In neun nordamerikanischen und zwei europäischen Großstädten leben mehr als eine Million Zuwanderer.

In den europäischen OECD-Ländern hat die Einwanderung in den letzten Jahren noch einmal kräftig zugenommen, wobei sich die Hauptherkunftsländer verschoben haben (vgl. OECD 2007). Im Jahr 2000 kamen die meisten Einwanderer in Europa aus Marokko (96.000), Ecuador (95.000) und Polen (94.000). Fünf Jahre später hatten sich die Polen mit 324.000 Personen an die Spitze der Einwanderergruppen gesetzt, gefolgt von 202.000 Rumänen und 128.000 Marokkanern. Der Migrationsdruck aus Osteuropa und Nordafrika hält also an bzw. ist sogar noch einmal drastisch gestiegen.

Eine besondere Herausforderung stellt die irreguläre Migration dar. Die Zahlen in diesem Bereich basieren auf Schätzungen, die immer kontrovers sind. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass die Form der Migration mittlerweile weltweit ein signifikantes Ausmaß angenommen hat. Allein in den USA wird sie nach Angaben des Pew Hispanic Center von Mai 2006 auf 12 Millionen Menschen geschätzt.

Aus Sicht der Vereinten Nationen ist Migration mittlerweile eines der zentralen Zukunftsthemen für die internationale Staatengemeinschaft. 2005 hat Kofi Anan eine „Global Commission on International Migration“ eingesetzt, um Konzepte und Ideen zu entwickeln, wie mit dieser Herausforderung umzugehen ist (vgl. Global Commission 2005). Auch die Europäische Union bemüht sich verstärkt um eine gemeinsame Politik im Umgang mit den Migrationsströmen, die Europa zu bewältigen hat (vgl. Süssmuth und Kober 2008).

2 Wirkt sich Zuwanderung für Einwanderungsgesellschaften positiv aus?

Das globale und steigende Ausmaß der Migration ist für die Einwanderungsgesellschaften eine drängende Herausforderung. Die meisten Bevölkerungen in den OECD-Ländern begegnen den Einwanderern mit Skepsis und Ablehnung. Darauf reagieren Politiker sensibel. Wissenschaftler und Politiktheoretiker streiten darüber, ob sich Zuwanderung auf die Gesellschaften positiv auswirkt oder ob die steigende kulturelle Vielfalt die Gesellschaften spaltet.

Das Angebot an theoretischen Konzepten zur Auswirkung von Migration ist breit. Sie polarisieren die Zuwanderungsdebatte weltweit. Auf der einen Seite stehen Wissenschaftler wie Samuel Huntington. Für ihn stammen die Konflikte im 21. Jahrhundert aus kulturellen Differenzen und sind nicht mehr ideologischer oder ökonomischer Art: „The great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural.“ (Huntington 1993) Huntington ist der Überzeugung, dass Vielfalt den Schwachpunkt der sozialen Kohäsion und Zündstoff für die Auseinandersetzung bildet.

Huntington problematisiert aufgrund seiner Überlegungen zu kulturellen Differenzen die anhaltende Einwanderung der Mexikaner in die USA, die für ihn einen kulturellen Clash zwischen anglo-protestantischer Mehrheit und Latino-Minderheit impliziert: „The persistend inflow of Hispanic immigrants threatens to divide the United States into two peoples, two cultures, and two languages ... Unlike past immigrant groups, Mexicans and other Latinos have not assimilated into mainstream US culture, forming instead their own political and linguistic enclaves – from Los Angeles to Miami – and rejecting the Anglo-Protestant values that built the American dream. The United States ignores this challenge at its peril.“ (vgl. Huntington 2004)

Wie stark diese „kulturalistisch“ gefärbte Kritik an Einwanderung selbst in einem klassischen Einwanderungsland wie den USA mittlerweile geworden ist, belegen die Schriften des konservativen Politikers Pat Buchanan. In seinem Buch „State of Emergency“ schreibt er: „One of the truly major issues with which America must deal [is] the vast tidal wave of human beings coming from the Third World. There is a fragmentation going on in this country. At what point does cultural, racial diversity become a kind of social anarchy? How do you get national cohesion this way?“ (vgl. Buchanan 2006)

Dieser Ansatz in seinen unterschiedlichen mehr oder weniger radikalen Ausprägungen problematisiert eine neue Spannung in Gesellschaften der globalen Ära. Die nationale Identität und staatliche Ideologien wie Kommunismus verlieren an Wichtigkeit. Der Stellenwert von individueller Identität

nimmt zu. So stellen sich Gesellschaft und Politik immer häufiger die Frage: Wie lassen sich Kohäsion und Solidarität in Gesellschaften herstellen, die zunehmend individualisiert und vielfältig sind? Einer der aktivsten und größten Migrations skeptiker in der politischen Praxis ist Andrew Green von der Organisation „Migration Watch UK“. Er stellt nicht die Zuwanderung der Vergangenheit infrage, will aber die zukünftige Migration drastisch reduzieren. Denn die britische Gesellschaft könne die großen Zahlen von Neumitgliedern nicht erfolgreich integrieren: „The question now is whether we wish to see immigration add nearly six million to our population over the next 30 years, given that England is already the second most crowded country in Europe ... There must be a serious question as to whether we can successfully integrate migrants at such a rate“ (vgl. www.migrationwatchuk.com). In der Konsequenz impliziert diese Perspektive für die Zuwanderungs- und Integrationspolitik einen Abschied von der „offenen“ Gesellschaft.

Die diametral entgegengesetzte Position in der Kontroverse über Migration betont, dass Zuwanderung in vielen Ländern langfristig zu mehr Wohlstand führt. Loeffelholz et al. betonen, dass die weit überwiegende Anzahl der nationalen und internationalen Analysen zu dem Ergebnis kämen, dass sich Migration für moderne Volkswirtschaften in der Vergangenheit „gerechnet“ hat und weiter „rechnet“. Für die deutsche Volkswirtschaft errechnen sie einen „erheblichen fiskalischen Gewinn“ durch die in Deutschland lebenden Zuwandererinnen und Zuwanderer (vgl. Loeffelholz et al. 2004). Global betrachtet kommt Walter Nonneman zu der ähnlichen Feststellung, „dass diejenigen Länder, die die meisten Zuwanderer aufgenommen haben, zu den reichsten und am schnellsten wachsenden Ländern auf der Welt zählen. Traditionelle Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Südafrika liefern Beispiele für die Entwicklung und wirtschaftlichen Fortschritt durch Zuwanderung.“ (vgl. Nonneman 2008)

In dieser Perspektive wird davon ausgegangen, dass Zuwanderungsländer langfristig zu gut integrierten Gesellschaften zusammenwachsen. Dort wo viele Menschen hin wandern, gibt es in der Regel wirtschaftliches Wachstum, politische Stabilität, eine tolerante Gesellschaft und einen hohen Lebensstandard. Die Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung sind oft gleichzeitig Gebiete mit hohem Zuwanderungsanteil (vgl. Legrain 2007).

Auf diesem Hintergrund kommt Richard Florida zu seinen viel beachteten Beobachtungen über den Zusammenhang von ökonomischer Kreativität und kultureller Vielfalt: „The key to understanding the new economic geography of creativity and its effects on economic outcomes lies in what I call the 3 T's of economic development: Technology, Talent and Tolerance.“ (vgl. Florida 2002) Richard Florida hat 50 urbane Zentren in den USA untersucht und einen starken Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Erfolg und kultureller Vielfalt gefunden. Größere kulturelle Vielfalt führt zu größerer Innovationskraft. „Regional economic growth is powered by creative people, who prefer places that are diverse, tolerant and open to new ideas. Diversity increases the odds that a

place will attract different types of creative people with different skill sets and ideas. Places with diverse mixes of creative people are more likely to generate new combinations. Furthermore, diversity and concentration work together to speed the flow of knowledge. Greater and more diverse concentrations of creative capital in turn lead to higher rates of innovation, high-technology business formation, job generation and economic growth.” (vgl. Florida 2002)

Nicht zuletzt verweisen die Apologeten der Zuwanderung auf historische Beispiele. Immer wieder gibt es in der Geschichte Beispiele dafür, dass Einwanderergruppen langfristig zur wirtschaftlichen und sozialen Prosperität einer Region oder eines Landes beigetragen haben. In Deutschland steht dafür beispielsweise die Einwanderung der Hugenotten, die vor ca. 330 Jahren aus Frankreich flüchteten und nach Berlin kamen, wo sie bald ein Drittel der Stadtbevölkerung stellten. Sie trugen durch zahlreiche Erfindungen und Gründungen zum Aufstieg Berlins bei. Ein anderes Beispiel aus Deutschland ist die Gruppe der polnischen Migranten im Ruhrgebiet, die einen großen Anteil an der Kohle- und Stahlproduktion hatten. Ein aktuelleres Beispiel stammt aus den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts aus Israel: In der Zeit von 1990 bis 1997 sind mehr als 700.000 sowjetische Juden nach Israel eingewandert. Der Zustrom führte zu einem dramatischen Anstieg der Erwerbsbevölkerung in Israel. Kurzfristig sanken die Reallöhne und stiegen die Realgewinne, mittelfristig kam es zu einem Investitionsboom und langfristig kehrten Löhne und Gewinne auf ihre Ausgangsniveaus zurück (vgl. Legrain 2007 und Nonneman 2008).

Im Folgenden sollen die gegensätzlichen Positionen anhand der Daten des Bertelsmann Reform Indexes überprüft werden. Aufgrund der Tatsache, dass die zweite Position mehrheitlich vertreten zu werden scheint, gehen wir von der Hypothese aus, dass sich Zuwanderung positiv auswirkt.

2.1 Zuwanderung korreliert mit wirtschaftlicher Entwicklung

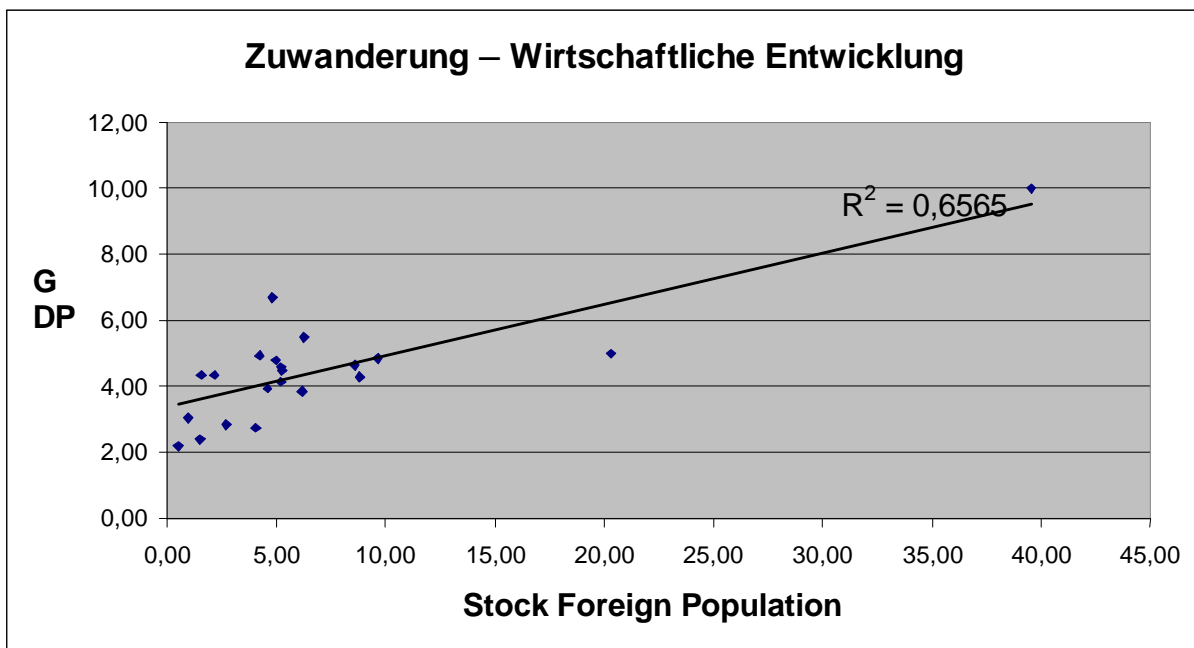
Zur Überprüfung der Hypothese, dass Zuwanderung zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung führt, wurde im Bertelsmann Reform Index der Zusammenhang zwischen der Zahl der Zuwanderer in einem Land und dem wirtschaftlichen Wohlstand des jeweiligen Landes überprüft. Für den Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung enthält der Index Daten zu den im Ausland geborenen Menschen („foreign born“) und zu den Ausländern („foreign stock“), die in einem Land leben. Der wirtschaftliche Wohlstand kann im Index mit den Daten zum Bruttoinlandsprodukt (GDP) operationalisiert werden.

Die folgende Tabelle enthält die Ergebnisse der signifikanten Korrelationen.

	S5.1 GDP
Prozent Foreign Born (n=27)	0,73***
Prozent Stock Foreign Population (n=23)	0,81***
	Korrelationskoeffizient nach Pearson; ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$; $n = 30$.

Vergleicht man also die Daten zur Zuwanderung mit den Daten zum GDP, kann man einen deutlichen Zusammenhang erkennen. Die ausgeprägten Korrelationen geben einen starken Hinweis auf einen positiven Zusammenhang zwischen Zuwanderung und wirtschaftlichem Wachstum und stützen damit die Hypothese. Je höher die Zuwanderung, umso größer ist der gesellschaftliche Wohlstand.

Dieser Zusammenhang wird im Folgenden mit Grafiken und Tabellen illustriert, um einzelne Länder in den Blick zu nehmen.

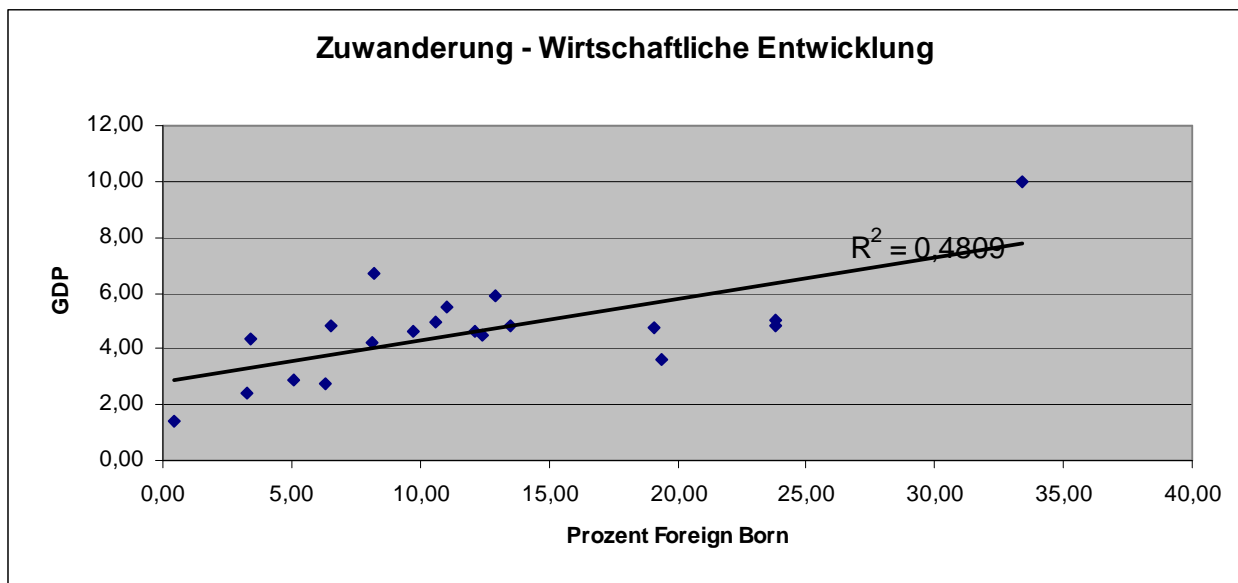


Die Grafik zeigt, dass sich eine „Datenwolke“ um eine Trendlinie gruppiert, die einen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Ausländer in der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Entwicklung erkennen lässt. Die einzelnen Länderwerte sind folgender Tabelle zu entnehmen.

	S5.1 GDP	Prozent Stock Foreign Population
Austria	4,84	9,70
Belgium	4,64	8,60
Czech Republic	2,86	2,70
Denmark	4,80	5,00
Finland	4,35	2,20
Germany	4,32	8,80
Greece	4,15	5,20
Hungary	2,41	1,50
Ireland	5,48	6,30
Italy	3,93	4,60
Japan	4,33	1,60
Luxembourg	10,00	39,60
Netherlands	4,94	4,20
Norway	6,68	4,80
Portugal	2,75	4,10
Slovakia	2,19	0,50
South Korea	3,07	1,00
Spain	3,83	6,20
Sweden	4,51	5,30
Switzerland	5,02	20,30
United Kingdom	4,62	5,20

Hierbei zeichnen sich Ländergruppen ab. Die Länder mit relativem wirtschaftlichem Erfolg bewegen sich zwischen 4 und 6 Punkten des GDPs, ihre Zuwanderung liegt zwischen 1,6% (Japan) und 20,3% (Schweiz). Hiervon unterscheiden sich die ost-europäischen Länder, die sowohl bei den Zuwanderern als auch beim wirtschaftlichen Erfolg niedrigere Werte zeigen (Slowakei, Tschechien, Ungarn) und auch Süd-Korea. Eine weitere Ländergruppe mit ähnlichen Werten bilden die südeuropäischen Länder. Sie liegen entweder genau auf der Trendlinie (Italien, Griechenland) oder haben eine ähnliche mittlere Zuwanderungsquote, aber einen leicht unterhalb der Trendlinie liegenden GDP-Wert (Portugal, Spanien). Positiv abweichend hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung bei einer nur mittleren Zuwanderungsquote ist Norwegen. Eine Besonderheit stellt Luxemburg dar, das als kleines Land in enger Nachbarschaft mit mehreren Ländern eine naturgemäß hohe Zuwanderungsquote als auch einen sehr hohen GDP-Wert aufweist.

Da in der ersten Grafik einige wichtige Länder keine Angaben zum Anteil des „Foreign stock“ an der Bevölkerung machen, folgt anbei noch eine zweite Abbildung, die stattdessen mit dem „Foreign Born“-Indikator operiert. Hier sind nun auch die klassischen Einwanderungsländer Kanada, USA, Australien und Neuseeland abgebildet.



Die Graphik bestätigt das Bild: wiederum gruppiert sich eine „Datenwolke“ um eine Trendlinie, die einen starken Zusammenhang zwischen Zuwanderung und wirtschaftlicher Entwicklung ausdrückt.

Die Daten für die einzelnen Länder sind folgender Tabelle zu entnehmen.

	Prozent Foreign Born	GDP
Australia	23,80	4,82
Austria	13,50	4,84
Belgium	12,10	4,64
Canada	19,10	4,79
Czech Republic	5,10	2,86
Denmark	6,50	4,80
Finland	3,40	4,35
France	8,10	4,25
Hungary	3,30	2,41
Ireland	11,00	5,48
Luxembourg	33,40	10,00
Mexico	0,40	1,42
Netherlands	10,60	4,94
New Zealand	19,40	3,62
Norway	8,20	6,68
Portugal	6,30	2,75
Sweden	12,40	4,51
Switzerland	23,80	5,02
United Kingdom	9,70	4,62
United States	12,90	5,90

Während Mexiko mit geringer Zuwanderung (0,4% Foreign born) auch eine geringe Wirtschaftskraft hat (1,42%), bilden die drei klassischen Einwanderungsländer Kanada, Neuseeland und Australien eine Ländergruppe zusammen mit der Schweiz: mit hohem Zuwanderungsanteil (zwischen 19% und 24% Foreign Born) und relativ ausgeprägter Wirtschaftskraft. Der „Ausreißer“ mit hohen Werten ist Luxemburg, bestätigt aber dabei den Zusammenhang zwischen dem Anteil von Zuwanderern an der Gesamtbevölkerung und dem Wohlstand.

2.2 Einschränkungen

a) *Korrelation bedeutet nicht Kausalität*

Die aufgewiesenen Korrelationen scheinen, wie gesagt, die Hypothese vom positiven Zusammenhang zwischen Zuwanderung und wirtschaftlicher Entwicklung zu stützen. Allerdings geben die Daten damit noch keine kausale Bestätigung für die Hypothese. Denn die Bestimmung von Ursache und Wirkung kann in beide Richtungen gehen. Und so bleibt offen, ob Zuwanderung eine positive Auswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung hat oder ob positive wirtschaftliche Daten einen Standort attraktiv für Zuwanderer machen. Denkbar ist ein Prozess der Wechselwirkung. So ist zu vermuten, dass Zuwanderung unter bestimmten Rahmenbedingungen zu positiver wirtschaftlicher Entwicklung führt, gleichzeitig aber auch gerade qualifizierte Zuwanderer von günstigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen angezogen werden.

Am Beispiel Kanadas kann man den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und wirtschaftlicher Entwicklung exemplarisch beleuchten. Kanada versteht kulturelle Vielfalt als Wachstumsmotor und wichtige gesellschaftliche Ressource und hat das Ziel, die kanadische Wirtschaft durch Zuwanderung zu stärken. Im Rahmen einer systematischen Einwanderungspolitik werden qualifizierte Zuwanderer aus aller Welt angeworben. Gesteuert wird durch ein Punktesystem nach Qualifikations- und Arbeitsmarktkriterien. Aber auch der Familiennachzug hat einen hohen Stellenwert. Kanada hat nicht nur ein sehr liberales Zuwanderungsrecht bei gleichzeitig guten Wirtschaftsdaten. Es hat auch eine Gesetzgebung, die die Chancengleichheit von Migranten und die kulturelle und ethnische Vielfalt stärken soll, sowie eine relativ großzügige Einbürgerungsregelung. Bereits nach drei Jahren legalen Aufenthalts können Einwanderer einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Im Land geborene Kinder erhalten automatisch die kanadische Staatsbürgerschaft. Das Beispiel Kanada spricht dafür, dass Zuwanderung zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann, gleichzeitig aber auch (qualifizierte) Zuwanderer angezogen werden können durch gute wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen. Qualifizierte Zuwanderer, die wissen, dass auch ihre Familien eine Perspektive im Land haben, dass ein relativ hohes Maß an Chancengleichheit im Bildungssystem herrscht und kulturelle Vielfalt respektiert und anerkannt wird, sind eher bereit, sich in einem solchen Land niederzulassen (vgl. Papademetriou et al. 2008). Kanada löst diese Versprechen weitgehend ein. Im internationalen Vergleich ist Kanada neben Norwegen das Land, in dem gute Schulleistungen am wenigsten mit der sozialen Herkunft der Schüler zusammenhängen (vgl. Christensen und Segeritz 2008). So gibt es nur noch geringe Leistungsunterschiede zwischen einheimischen und eingewanderten Jugendlichen bei einem insgesamt hohen Kompetenzniveau der kanadischen Schüler. Kanada betreibt also eine moderne Zuwanderungs- und Integrationspolitik, um den Wirtschaftsstandort zu stärken.

Damit wird auch deutlich, wie sehr politische Rahmenbedingungen – im Fall Kanadas die selektive Einwanderungspolitik, eine chancengerechte Bildungspolitik und das Bekenntnis zum Multikulturalismus – eine Rolle spielen.

b) Wohlstand ist mehr als ein hohes Bruttoinlandsprodukt

Eine positive wirtschaftliche Entwicklung, die mit Zuwanderung einhergeht, ist nicht per se gleichbedeutend mit einer befriedigenden und stabilen sozialen Situation für alle Mitglieder der Gesellschaft und für die Migranten selbst. Wie sieht es also mit der sozialen Teilhabe in Gesellschaften mit hoher Zuwanderung aus?

Zuwanderer haben tendenziell schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. So resümiert die OECD in ihrem neuesten Bericht zum Profil der Einwanderer: „Unemployment among immigrants, however, remains relatively high, notably in some European countries, and the labour market outcomes of recent immigrants are usually not so positive. Finally, there are major differences in terms of labour market performance by country of origin and education level.” (OECD 2008: S. 14)

In fast allen OECD-Ländern gehen Migranten einer Arbeit nach, für die sie überqualifiziert sind. In Dänemark, Griechenland, Italien, Spanien und Schweden beispielsweise arbeiten unter den Einwanderern doppelt so viele Menschen unter ihrem Qualifikationsniveau als im jeweiligen Land geborene Menschen (vgl. OECD 2008). In Frankreich waren die schlechten Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf einen Ausbildungsplatz mitverantwortlich für die Unruhen in den Banlieues. In Deutschland sind Migranten überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen.

Auch in unserem oben skizzierten Beispiel Kanada sind soziale Probleme der Zuwanderer zu konstatieren. Schultze führt in seinem Kanada-Gutachten für den BRI aus: „The second issue targets the multicultural dimension of social cohesion. An urgent problem identified in a study of poverty and working poverty among recent immigrants suggests that recent immigrants are more vulnerable to poverty, regardless of their labour market attachment, than are earlier immigrants or native-born Canadians. In 2004, more than 20 percent immigrants of working age were living in poverty, compared to 11,2 percent among earlier immigrants and 9,3 percent among native-born Canadians.” (vgl. Schultze 2008)

Selbst in einem Land wie Schweden, das in seiner Politik traditionell auf Demokratie und wohlfahrtsstaatliche Politik setzt, gibt es zunächst Probleme in Hinblick auf die soziale Teilhabe von Zuwanderern (vgl. Jahn 2008). Schweden, das kein klassisches Einwanderungsland ist und vor allem Flüchtlinge aufnimmt, unternimmt allerdings überdurchschnittliche Anstrengungen, um seine Zuwanderer zu integrieren. Demokratietradition und transparente Kommunikation scheinen zudem

ein weitgehend durch sozialen Frieden geprägtes Klima zu begünstigen. „There is a very well-structured coherent communication. However, Sweden is an open society and debates are normal and not an indicator for deep conflict“, schreibt Jahn in seinem BRI-Report über Schweden (vgl. Jahn 2008).

In diesem Zusammenhang ist auf die Untersuchungen von Robert D. Putnam hinzuweisen, der negative kurzfristige Effekte der Zuwanderung auf den sozialen Zusammenhalt nachgewiesen hat. „In the short to medium run (...) immigration and ethnic diversity challenge social solidarity and inhibit social capital.“ (Putnam 2007: S. 138) In seinen Untersuchungen vergleicht er US-Städte mit hoher Zuwanderung und Diversität (z.B. San Francisco, Los Angeles) mit solchen, die einen sehr geringen Zuwanderungsanteil und wenig Diversität (z.B. Städte in North- und South Dakota) vorweisen. Bei diesem Vergleich stellt er fest, dass die Menschen in Städten mit einem hohen Anteil von Menschen verschiedener Kulturen nicht nur den Zugewanderten mehr Misstrauen entgegenbringen, sondern auch den Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte. „In more diverse communities, people trust their neighbours less ...Diversity seems to trigger not in-group/out-group division, but anomie or social isolation.“ (Putnam 2007: 148-149). Dies hat nach Putnam auch Auswirkungen auf die Demokratie vor Ort. Denn in Regionen mit hoher Diversität seien geringeres Vertrauen in die Regierung sowie geringere Wahlbeteiligung festzustellen. Andererseits gebe es hier ein größeres Interesse an Politik sowie eine stärkere Beteiligung in Bürgerbewegungen. Allerdings seien die Menschen, die in ethnisch vielfältigen Vierteln wohnen, in der Regel ärmer und weniger gebildet als Menschen, die in homogenen Vierteln leben.

Diese Überlegungen finden auch einen gewissen Widerhall im Bertelsmann Reform Index. Denn es gibt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Anteil der Zuwanderungsbevölkerung und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Letzterer wurde im BRI gemessen mit Experteneinschätzungen zur Frage: „To what extent does social policy in your country prevent poverty and limit socioeconomic disparities?“ (S. 11.1, vgl. BRI 2008, S. 36). Die einzelnen Bewertungen sind in folgender Tabelle enthalten.

	Prozent Foreign Born	Social cohesion
Australia	23,80	6,10
Austria	13,50	7,40
Belgium	12,10	7,40
Canada	19,10	6,10
Czech Republic	5,10	7,40
Denmark	6,50	8,70
Finland	3,40	8,70
France	8,10	4,90
Hungary	3,30	3,60
Ireland	11,00	6,10
Luxembourg	33,40	8,70
Mexico	0,40	2,30
Netherlands	10,60	8,70
New Zealand	19,40	7,40
Norway	8,20	10,00
Portugal	6,30	2,30
Sweden	12,40	8,70
Switzerland	23,80	7,40
United Kingdom	9,70	4,90
United States	12,90	3,60

In den Werten spiegelt sich kein linearer Zusammenhang zwischen Zuwanderung und sozialer Kohäsion. Vielmehr gruppieren sich die Länder in vier „Typen“: solche mit hoher Zuwanderung und niedriger Kohäsion (wie z.B. den USA), solche mit hoher Zuwanderung und hoher Kohäsion (wie z.B. Schweden), solche mit niedriger Zuwanderung und niedriger Kohäsion (wie z.B. Mexiko) und schließlich solche mit niedriger Zuwanderung und hoher Kohäsion (wie z.B. Finnland).

Die Hypothese, dass sich Zuwanderung positiv auswirkt, muss also differenziert werden, will man den Fokus nicht allein auf das Bruttoinlandsprodukt verengen, sondern auch umfassendere Aspekte gesellschaftlichen Wohlstands berücksichtigen.

3 Ohne systematische Integrationspolitik geht es nicht

Wie können nun die augenscheinlich widersprüchlichen Tendenzen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung durch Zuwanderung einerseits und der problematischen sozialen Auswirkungen von Zuwanderung andererseits aufgelöst werden?

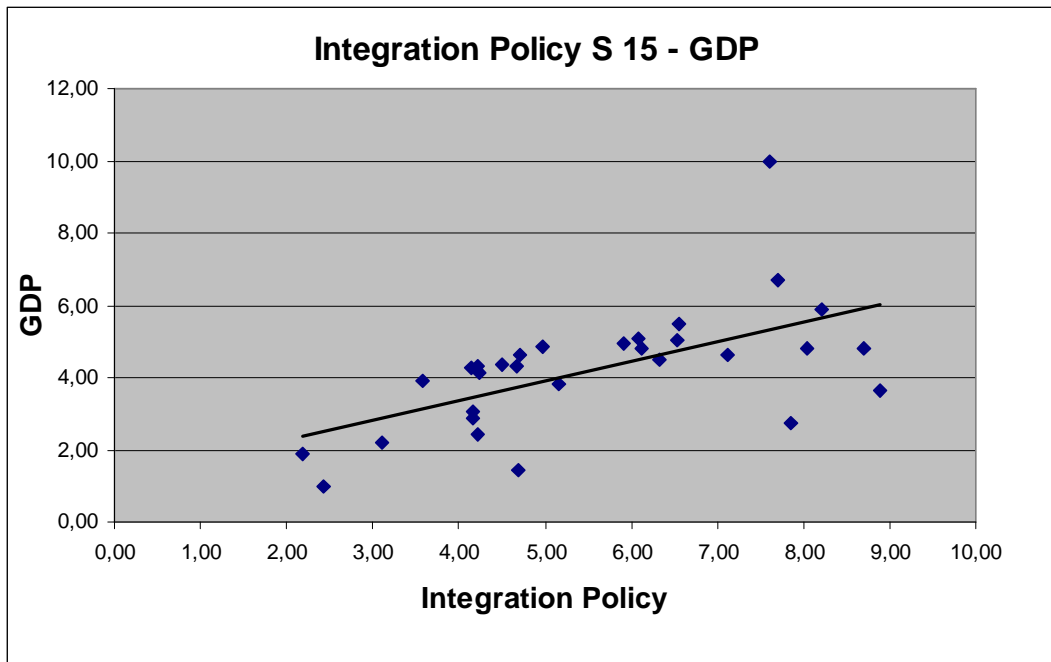
Weiterführend sind hier wiederum die Ausführungen von Robert D. Putnam, der zwischen kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen von Zuwanderung unterscheidet. Zwar stellt er kurzfristig, wie oben zitiert, Entsolidarisierungstendenzen in Regionen mit hoher Zuwanderung fest, langfristig jedoch geht er von wirtschaftlichen und kulturellen Vorteilen aus: „In the long run immigration and diversity are likely to have important cultural, economic, fiscal, and developmental benefits. In the short run, however, immigration and ethnic diversity tend to reduce social solidarity and social capital.“ Erfolgreiche Einwanderungsgesellschaften schaffen es längerfristig, so seine These, diese Entsolidarisierung durch neue, quer laufende Formen von sozialer Solidarität und neu konstruierten Identitäten zu überwinden. „In the long run, however, successful immigrant societies have overcome such fragmentation by creating new, cross-cutting forms of social solidarity and more encompassing identities“ (Putnam 2007: 137). Unter Rückgriff auf ein Einwanderungsbeispiel aus den USA im letzten Jahrhundert, als Millionen katholischer polnisch-stämmiger, jüdischer russisch-stämmiger und andere Einwanderungsgruppen in die White Anglo Saxon Protestant (WASP) dominierte US-Gesellschaft einwanderten, konstatiert Putnam: „In some ways ‚they‘ became like ‚us,‘ and in some ways our new ‚us‘ incorporated ‚them‘“ (Putnam 2007: S. 162) Dennoch redet Putnam nicht reiner Assimilierung das Wort: „Nevertheless, my hunch is that at the end we shall see that the challenge is best met not by making ‚them‘ like us,‘ but rather by creating a new, more capacious sense of ‚we‘, a reconstruction of diversity that does not bleach out ethnic specificities, but creates overarching identities that ensure that those specificities do not trigger the allergic, ‚hunker down‘ reaction (...) Immigration policy is not just about numbers and borders. It is also about fostering a sense of shared citizenship“ (Putnam 2007: S. 163 f.).

Putnams Überlegungen machen deutlich, dass es am Ende auf die Art und Weise ankommt, wie erfolgreich Zuwanderer integriert werden. Gelingt es, ihnen faire Chancen einzuräumen und Zugehörigkeit zu ermöglichen, dann wirkt sich Zuwanderung langfristig positiv aus.

Der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und wirtschaftlicher Entwicklung ist also nicht automatisch gegeben. Er ist abhängig von Rahmenbedingungen, die mit einer guten Integrationspolitik zusammenhängen.

Im Folgenden wird die Hypothese vertreten, dass eine systematische und langfristig angelegte Integrationspolitik der zentrale Grund für die mittel- und langfristig positiven Auswirkungen von Zuwanderung ist.

Dazu muss zunächst einmal überprüft werden, ob es überhaupt eine Korrelation zwischen Integrationspolitik und wirtschaftlicher Entwicklung gibt.



Die Werte für die einzelnen Länder finden sich in folgender Tabelle.

	S15 Integration policy	S5.1 GDP
Australia	8,04	4,82
Austria	4,96	4,84
Belgium	4,71	4,64
Canada	8,70	4,79
Czech Republic	4,15	2,86
Denmark	6,12	4,80
Finland	4,50	4,35
France	4,14	4,25
Germany	4,68	4,32
Greece	4,23	4,15
Hungary	4,23	2,41
Iceland	6,08	5,1
Ireland	6,55	5,48
Italy	3,58	3,93
Japan	4,22	4,33
Luxembourg	7,61	10,00
Mexico	4,70	1,42
Netherlands	5,91	4,94
New Zealand	8,88	3,62
Norway	7,70	6,68
Poland	2,19	1,89
Portugal	7,86	2,75
Slovakia	3,10	2,19
South Korea	4,17	3,07
Spain	5,17	3,83
Sweden	6,34	4,51
Switzerland	6,54	5,02
Turkey	2,42	1,00
United Kingdom	7,12	4,62
United States	8,20	5,90

Tatsächlich gibt es einen signifikanten Zusammenhang (bei den Signifikanzniveaus $r=0,590$, $t=3,867$). Je besser die Integrationspolitik, umso höher das Bruttoinlandsprodukt. Die Länder mit den höchsten Werten für die Integrationspolitik wie Kanada oder Australien verfügen zugleich über relativ hohe Werte für das Bruttoinlandsprodukt, während Länder mit vergleichsweise niedrigen Werten für ihre Integrationspolitik wie Polen oder die Türkei auch relativ niedrige Werte für das Bruttoinlandsprodukt aufweisen.

Auch dieser Zusammenhang kann in beide Richtungen interpretiert werden. Einerseits könnte argumentiert werden, dass ein wirtschaftlich starkes Land sich eine bessere Integrationspolitik leisten kann, andererseits könnte aber auch eine gute Integrationspolitik zu wirtschaftlicher Stärke führen.

Und schließlich besagt diese Korrelation noch nicht, über welche Mechanismen der positive Zusammenhang erklärbar ist. Das führt zu der Frage, was eine gute Integrationspolitik eigentlich ausmacht. Was sind die zentralen Hebel, um Zuwanderer zu integrieren und ihr Potenzial zur Entfaltung zu bringen?

4 Dimensionen erfolgreicher Integrationspolitik

Wir vertreten im Folgenden die Hypothese, dass gute Integrationspolitik vor allem durch drei Aspekte charakterisiert ist: durch eine faire Bildungspolitik, durch eine Politik, die auf die gesellschaftliche Partizipation der Zuwanderer zielt, und durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik.

Dementsprechend müsste die Integrationspolitik mit Indikatoren für Bildungspolitik, für Partizipation und für Arbeitsmarktpolitik korrelieren. Im Folgenden werden die Korrelationen im Bereich der Bildungspolitik detaillierter analysiert. Der Fokus auf Bildung im vorliegenden Beitrag verdankt sich der überragenden Bedeutung von Bildung für die Integration des Individuums. Denn Bildung ist die Voraussetzung für Teilhabe am Arbeitsmarkt und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Zusammenhänge in den Bereichen der Partizipation sowie der Arbeitsmarktpolitik werden ebenfalls überprüft, um die Plausibilität des Arguments zu verstärken. Sie können hier aber nicht detailliert beleuchtet werden – das wäre Aufgabe weiterer Analysen, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würden.

4.1 Gute Integrationspolitik ist chancengerechte Bildungspolitik

Im 21. Jahrhundert, im Zeitalter der Migration, ist die integrative Funktion von Schulen und Bildungseinrichtungen für Kinder neben der klassischen Aufgabe der Wissensvermittlung von überragender Bedeutung. Schulen vermitteln die Landessprache und gemeinsame Werte. Sie

müssen mit Vielfalt umgehen können und jedem Schüler und jeder Schülerin unabhängig von seiner oder ihrer Herkunft gleiche Chancen und Perspektiven ermöglichen. Ohne faire Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen kann die gesellschaftliche Integration nicht gelingen.

Allerdings haben die PISA-Studien gezeigt, dass in diesem Feld viele OECD-Länder dringenden Reformbedarf haben. Denn der Bildungserfolg ist dort sehr stark von der sozialen und ethnischen Herkunft abhängig. Die folgende Tabelle illustriert diesen Zusammenhang am Beispiel der Beziehung zwischen den naturwissenschaftlichen Kompetenzen der Schüler und ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund nach PISA 2006. Kanada, Australien und dem Vereinigten Königreich gelingt es, diesen Zusammenhang bei einem relativ hohen Kompetenzniveau abzuschwächen, während beispielsweise in Deutschland und Belgien die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozio-ökonomischen Herkunft geprägt ist.



Note: Country average performance on the science scale and explained variance in science performance by ESCS.

Quelle: Christensen und Segeritz 2008

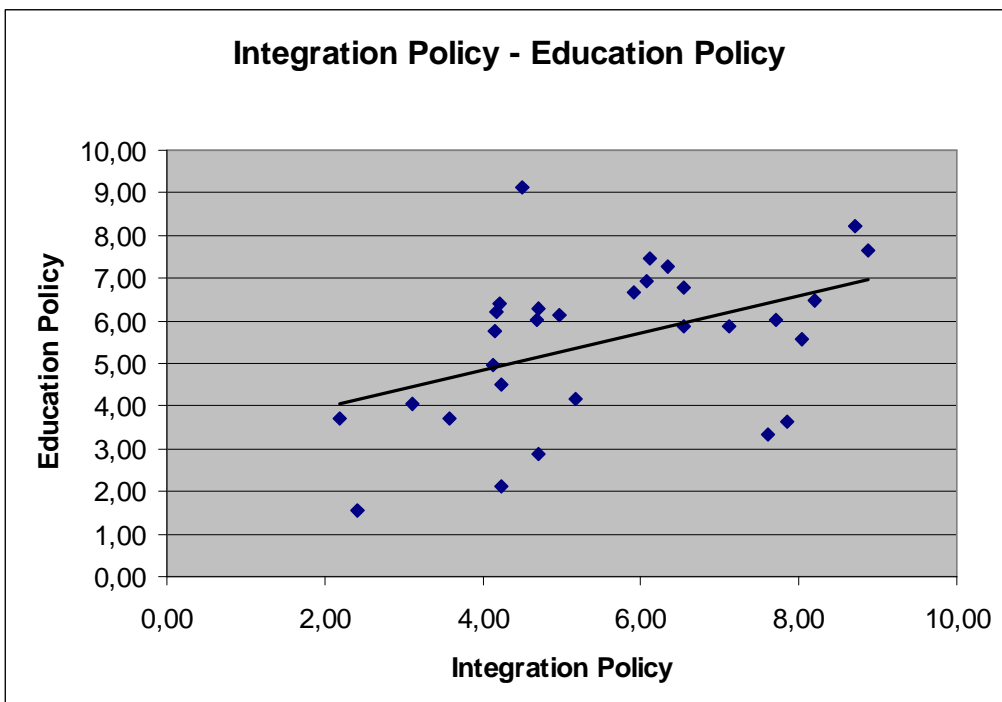
Auch der ethnische Hintergrund führt zur Benachteiligung. Kinder von Zuwanderern bleiben in den meisten Ländern weit hinter denen der Kinder ohne Migrationshintergrund zurück. Das liegt auch darin begründet, dass sie oft aus sozial schwachen Familien kommen. Die Benachteiligung gilt nicht nur für die Kinder der ersten Generation, die selbst zugewandert sind. Vielmehr bleiben auch die im Einwanderungsland geborenen Jugendlichen in der Regel weit hinter den Leistungen der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund zurück – mit Ausnahme von Ländern wie beispielsweise Australien, Kanada, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich (vgl. Christensen und Segeritz 2008).

Auf diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine gute Integrationspolitik mit einer chancengerechten Bildungspolitik einhergeht. Der Bertelsmann Reform Index müsste also eine Korrelation zwischen Integrations- und Bildungspolitiken aufzeigen. Gleichzeitig wird als zusätzlicher Beleg der Zusammenhang zwischen der Integrationspolitik und der Bildungserfolg von Zuwanderern im tertiären bzw. universitären Bereich („foreign-born tertiary attainment“) überprüft. Beide Korrelationsprüfungen erbringen signifikant positive Ergebnisse.

	S18.1 Education Policy	S15.5 Foreign-born Tertiary Attainment
S15.1 Integration Policy	0,39**	0,38**
		Korrelationskoeffizient nach Pearson; ** p < 0,05, ***p < 0,01; n = 30

a) *Korrelation zwischen Integrationspolitik und Bildungspolitik*

Die folgenden Abbildungen zeigen den Zusammenhang zwischen Integrationspolitik und Bildungspolitik grafisch und tabellarisch mit den einzelnen Werten für die Länder. Die beiden Indikatoren (S 15.1 und S 18.1 im BRI) sind qualitativ und beruhen auf Experteneinschätzungen: hohe Werte bedeuten, dass die Experten einerseits die Integrationspolitik gut bewerten und andererseits einschätzen, dass die jeweilige Bildungspolitik gute und gerechte Ergebnisse erbringt.



Einzelne Länderwerte sind in folgender Tabelle enthalten.

	S15.1 Integration policy	S18.1 Education policy
Australia	10,00	5,50
Austria	4,60	6,60
Belgium	6,40	6,60
Canada	10,00	8,90
Czech Republic	2,80	6,60
Denmark	6,40	6,60
Finland	6,40	10,00
France	4,60	4,40
Germany	4,60	6,60
Greece	2,80	1,00
Hungary	2,80	4,40
Iceland	4,60	7,80
Ireland	6,40	6,60
Italy	2,80	4,40
Japan	1,00	6,60
Luxembourg	8,20	2,10
Mexico	2,80	3,30
Netherlands	6,40	7,80
New Zealand	10,00	8,90
Norway	8,20	5,50
Poland	1,00	3,30
Portugal	10,00	4,40
Slovakia	1,00	3,30
South Korea	1,00	6,60
Spain	6,40	4,40
Sweden	6,40	6,60
Switzerland	6,40	6,60
Turkey	1,00	1,00
United Kingdom	8,20	5,50
United States	10,00	5,50

Exemplarisch werden im Folgenden die jeweiligen Politiken von Kanada, Australien, Neuseeland sowie dem Vereinigten Königreich bzw. England beleuchtet. Angemerkt sei, dass uns die qualitativen Einschätzungen bzgl. der Bildungspolitik in Australien und dem Vereinigten Königreich angesichts des relativen Bildungserfolgs der Einwandererkinder als diskutabel, da vergleichsweise zu niedrig erscheinen.

Kanada, wie oben bereits erwähnt wurde, hat neben einer humankapitalorientierten Einwanderungspolitik eine Bildungspolitik, die sich konsequent am Leitbild von „equity“ bzw. Teilhabegerechtigkeit und Chancengleichheit orientiert (vgl. Barth, Heimer und Pfeiffer 2008). Von etwa 32 Millionen Einwohnern Kanadas sind 19,1 Prozent nicht in Kanada geboren. Die jährliche Zuwanderung liegt gegenwärtig bei über 260.000 Personen. Der Schwerpunkt des Migrationsgeschehens hat sich in den letzten Jahrzehnten von der Familienzusammenführung zur Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sowie von Einwanderern aus europäischen Herkunftsländern zu solchen aus asiatischen Staaten verschoben: Im Jahr 2005 kamen ca. 16 Prozent der permanenten Zuwanderer aus China und ca. 13 Prozent aus Indien, sowie weitere sechs Prozent von den Philippinen und fünf Prozent aus Pakistan. Unter den Industrieländern gehören vor allem die USA, Großbritannien und Frankreich zu den häufigsten Herkunftsländern der kanadischen Einwanderer. Kanadische Schulen sind großteils Gesamt- und Ganztagschulen, die keine Differenzierung in unterschiedliche Schulformen kennen. Die Einschulung erfolgt mit sechs Jahren, der Besuch der Grundschule dauert in der Regel acht Jahre, in British Columbia und in Quebec sieben Jahre. Erst im Anschluss findet eine interne Differenzierung der Schülerschaft in hochschulvorbereitende und berufsbildende Bildungsgänge statt. Dem Selbstverständnis einer multikulturellen Gesellschaft aus dem „Canadian Multiculturalism Act“ sind auch die schulischen Institutionen in Kanada gefolgt. Von der vorschulischen Erziehung an wird kulturelle Vielfalt als Ressource kommuniziert, die das soziale Miteinander bereichert und Lernprozesse anregt. Die Curricula sind beispielsweise so festzulegen, dass die Auseinandersetzung mit kultureller Vielfalt eine eigenständige Rolle im Lehren und Lernen an der Schule spielt. Angehende Lehrer müssen in Lehrproben nachweisen, dass sie die Formen des Classroom Managements so einsetzen, dass Kinder unterschiedlichen Geschlechts, unterschiedlicher Ethnien und Religionen sowie unterschiedlicher Leistungsstärke regelmäßig in kooperativen Lernarrangements zusammenarbeiten. Um das multikulturelle Miteinander effektiv zu fördern, haben kanadische Schulen die Aufgabe, im Lehrerkollegium (sowie in der Schulleitung) möglichst die ethnische Vielfalt der Schülerschaft widerzuspiegeln.

Im Rahmen der politischen Richtlinien, die von den Bildungsministerien der kanadischen Provinzen und Territorien gesetzt werden, haben die lokal bzw. regional tätigen Schulverwaltungen eine sehr hohe Autonomie. Die Integration von Kindern und Jugendlichen in den kanadischen Schulen wird

daher unmittelbar vor Ort, von den sogenannten „School Boards“ gesteuert und gestaltet. Vorbildliche Beispiele für Integrations- und Bildungserfolge in Kanada sind auf dieser Ebene angesiedelt.

Der Großraum Toronto gilt sowohl kanadaweit als auch weltweit als besonders vorbildlich. Die Metropole ist im Hinblick auf die Integration von Einwanderern vor extreme Herausforderungen gestellt, welche sie überdurchschnittlich gut meistert. 50 Prozent der Einwohner Torontos sind im Ausland geboren, 47 Prozent der Einwohner zählen zu den sogenannten „visible minorities“, von allen Einwanderern sprechen 45 Prozent weder Englisch noch Französisch als Muttersprache. Die Situation in den Schulen ist demzufolge ähnlich geartet, hier liegt der Anteil der sogenannten Neukanadier je nach Einzugsgebiet bei 80 bis 95 Prozent, und es werden täglich Neuankömmlinge aufgenommen. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen aus wirtschaftlich schwachen Familien, d.h. mit einem Einkommen von weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens, liegt an Torontos Schulen bei über 36 Prozent. Vor diesem Hintergrund hat sich das Toronto District School Board (TDSB) als das größte School Board Nordamerikas mit über 550 Schulen im Primär- und Sekundärbereich, ca. 260.000 Schülern und knapp 16.000 Lehrern mit einem umfassenden „Equity Foundation Statement“ dazu verpflichtet, ungleiche Chancen und Diskriminierung aufgrund von ethnischer oder sozialer Herkunft, Geschlecht, sexueller Orientierung oder Behinderung abzubauen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, zielt das TDSB im Sinne einer individuellen Förderung vielmehr auf die Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Schülern, um für jeden Einzelnen optimale Lernvoraussetzungen zu schaffen. Das „Equity Foundation Statement“ stellt die programmatische Grundlage dar, auf die sich alle Akteure im Bildungswesen – vom Bildungsministerium über das School Board, die Schulleiter und Lehrer, die Migrantengruppen und Eltern bis hin zu den Schülern – beziehen, um Fairness und Bildungsgerechtigkeit im Sinne eines Mainstreaming-Ansatzes im schulischen Handeln sicherzustellen. Das sogenannte „Equitable Schools“-Programm ist ein Ergebnis dieser Gesamtstrategie. Das „Equitable Schools“-Programm wird seit 1993 von einem Team im TDSB gesteuert. Es ist kein Programm im eigentlichen Sinn, sondern stellt vielmehr eine Wertgrundlage für eine schulische Praxis dar, die auf Inklusion und Anti-Diskriminierung setzt. Alle Schulen im Verwaltungsbezirk des TDSB sind in diesem gemeinsamen Wertekanon zusammengeschlossen, sie haben aber auf der Umsetzungsebene ein hohes Maß an Freiraum, wie der schulische Alltag im Sinne dieses Wertekanons gestaltet wird.

Die Schulen in Toronto erhalten entsprechend der sozio-ökonomischen Zusammensetzung und Leistungsfähigkeit ihrer Schülerschaft zusätzliche Mittel, um spezifische Lernangebote zu finanzieren. Die Steuerung und Weiterentwicklung erfolgt auf detaillierten Datengrundlagen von der Mikroebene des individuellen Schülererfolgs über die Mesoebene im Bereich Schulentwicklung („school improvement planning“) bis zur Makroebene („learning opportunity index“).

Neuseeland ist ein weiteres Beispiel für ein Land, das den Kindern aus Zuwandererfamilien faire Bildungschancen bietet, trotz ungleicher Voraussetzungen der Kinder am Beginn der Bildungslaufbahn (vgl. Barth, Heimer, Pfeiffer 2008). Fast ein Fünftel (19,4 Prozent) der rund vier Millionen neuseeländischen Einwohner ist im Ausland geboren. Durchschnittlich sind in den letzten zehn Jahren jährlich etwa 40.000 Menschen zugezogen, im Jahr 2005 lag die Zahl sogar bei 54.100 Personen. Britische Einwanderer stellen mit fast 32 Prozent den größten Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund. Zu den häufigsten Herkunftsländern zählen weiterhin China mit zehn Prozent, Südafrika mit acht Prozent und Indien mit sechs Prozent. Mit jeweils 2.600 Zuwanderern (ca. fünf Prozent) sind auch die naheliegenden südpazifischen Inseln Fidschi und Samoa in nennenswertem Umfang unter den Herkunftsländern der neuseeländischen Einwanderer vertreten. In den neuseeländischen Schulen geben 58 Prozent der Schüler als Ethnizität einen europäischen Hintergrund an. Unterschieden wird hier allerdings nicht, ob man Einwanderer der ersten bzw. zweiten Generation ist oder ob die Zuwanderung möglicherweise schon mehrere Generationen zurückliegt. Die Maori-Schüler bilden mit 22 Prozent die zweitgrößte ethnische Gruppe in den neuseeländischen Schulen. Darauf folgen die Pasifika, d.h. die Migranten von den südpazifischen Inseln, mit neun Prozent und schließlich Asiaten mit acht Prozent.

Der Erfolg des neuseeländischen Bildungssystems zeigt sich daran, dass bei Migranten der zweiten Generation keine signifikanten Unterschiede mehr bestehen. Neuseeland hat ein zentrales Bildungssystem, wobei die Schulen innerhalb der zentralen Richtlinien ein verhältnismäßig hohes Maß an Souveränität haben. Schulpflicht besteht von sechs bis 16 Jahren, die meisten Kinder werden allerdings schon mit fünf Jahren eingeschult. Etwa 96 Prozent der neuseeländischen Schüler besuchen öffentlich finanzierte Schulen. Der Grundschulbesuch (primary school) erfolgt in der Regel von allen Kindern und Jugendlichen gemeinsam in den ersten acht Jahren, bevor der Unterricht ab der neunten Jahrgangsstufe in einer weiterführenden Schule (secondary school) fortgesetzt wird. Die Schulabschlüsse sind erst ab Vollendung der elften Klasse in drei Levels gestaffelt. Aufgrund des langen gemeinsamen Lernens findet in neuseeländischen Schulen eine geringe Selektion statt, sodass mit einer hohen Durchlässigkeit eine grundlegende Integrationsvoraussetzung gegeben ist. Im Fokus der Diskussion um die Integration im neuseeländischen Bildungssystem stehen vor allem drei Gruppen: die einheimischen Maori, die Einwanderer von den südpazifischen Inseln sowie – teilweise deckungsgleich – die aufgenommenen Flüchtlinge. Sowohl die öffentliche Debatte als auch die Modellprogramme, die auf Integration im Bildungswesen zielen, richten sich in der Regel an diese Zielgruppen, denen sowohl durch spezielle Sprach- als auch gemeinschaftsbildende, unterstützende Programme gleiche Bildungschancen ermöglicht werden sollen.

Besondere Erwähnung verdient der „Pasifika Education Plan“, der speziell auf die Verbesserung der Bildungschancen und Bildungserfolge der Einwanderer von den pazifischen Inseln bzw. deren Nachkommen abzielt. Er setzt sich aus einer Vielzahl an Programmen und Maßnahmen zusammen, die neben Sprachprogrammen auch Lehrerausbildung, Anpassung des Curriculums, Einbeziehung von Eltern und lokaler Gemeinschaft, Repräsentation von Pasifika in der Verwaltung, Forschung zu speziellen Bedarfslagen sowie die Evaluation und das Monitoring der gesetzten Ziele und Unterziele zum Inhalt haben. Er umfasst alle Bildungsbereiche von der frühkindlichen Bildung und Erziehung bis zum tertiären Bereich. Zu den erfolgreichen Strategien zählt die enge Zusammenarbeit mit Pasifika-Familien und lokalen Pasifika-Gemeinden. In diesem Zusammenhang wurde ein Netzwerk von beratenden Gremien aufgebaut, welches sich über alle Ebenen erstreckt. Alle Institutionen, die am Bildungserfolg beteiligt sind, d.h. Familien, Gemeinden, Schulen und Bildungsministerium verpflichten sich an einem Strang zu ziehen und auf die im Plan definierten Ziele hinzuarbeiten. Der Pasifika Education Plan für die Jahre 2006 bis 2010 ist die Fortsetzung des bereits 2001 verabschiedeten ersten Plans. Er ist auf höchster Regierungsebene angesiedelt und genießt entsprechende Priorität in der Bildungspolitik. Er basiert auf einer sehr ganzheitlichen und nachhaltigen Strategie. Die bisherigen Ergebnisse werden von neuseeländischen Experten als ermutigend und vielversprechend bezeichnet. Ein entscheidender Ansatz für den Erfolg von Zuwandererkindern ist die „ESOL“ („English for Speakers of other Languages“-)Strategie. Verantwortlich für ESOL ist das neuseeländische Bildungsministerium, das in verschiedenen Städten auch regionale Büros unterhält. Die Schulen beantragen die ESOL- Fördermittel für ihre Schüler, die einen entsprechenden Bedarf aufweisen. Schüler der ersten Einwanderer- und Flüchtlingsgeneration erhalten eine maximale ESOL- Förderung von fünf Jahren. Der zweiten Generation wird eine Förderung von drei Jahren gewährt, wenn in den ersten beiden Schuljahren Schwierigkeiten auftreten. Neben reinem Sprachförderunterricht für Einwandererkinder zählen die Förderung der Sprachlehrer-Ausbildung im Rahmen von Stipendien, die Einrichtung von Qualitätszirkeln sowie die Entwicklung von Lehr- und Lernressourcen für die Weiterbildung und den Unterricht von Lehrern im regulären Schulunterricht ebenfalls zur ESOL-Strategie. Ein besonderer Schwerpunkt ist darüber hinaus die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Familie, Schule und Gemeinschaft mithilfe von lokal zuständigen Koordinatoren. Die ESOL-Ressourcen kommen derzeit, Anfang des Jahres 2008, etwa 27.500 Schülern zugute. Davon sind fast 40 Prozent Pasifika (von denen über 60 Prozent in Neuseeland geboren sind), etwa sieben Prozent haben einen Flüchtlingshintergrund, die Übrigen sind andere Einwanderer, vor allem aus China, Korea und Indien. Da es sich um eine sehr umfassende Strategie handelt, die sämtliche Elemente des Sprachentwicklungs- und Integrationsprozesses berücksichtigt, wird die Effektivität von Experten hoch eingeschätzt.

Ein drittes Beispiel für eine chancengerechte Bildungspolitik ist Australien (vgl. Barth, Heimer, Pfeiffer 2008): zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund können keine signifi-

kanten Leistungsunterschiede festgestellt werden. Australien ist seit der Gründung der ersten Strafkolonie im Jahr 1788 ein Einwanderungsland. „Living in Harmony“ ist das offizielle Bekenntnis zum Multikulturalismus, der heute die australische Integrationspolitik bestimmt. Nationale Harmonie und Zusammenhalt stehen im Zentrum der Ende der 1990er Jahre beschlossenen und immer wieder aktualisierten „New Agenda for Multicultural Australia“. Dieser Ansatz ist auch in der Bildungspolitik erkennbar. Alle Jugendlichen bis zum Alter von 15 Jahren besuchen gemeinsam die primary und secondary schools und eine Selektion der Schüler und Schülerinnen findet erst danach statt. Der Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung betrug in diesem Jahr 23,8 Prozent. Neben Großbritannien (11,8 Prozent) sind Neuseeland, China (je 9,6 Prozent) und Indien (7,7 Prozent) diejenigen Herkunftsländer australischer Immigranten, deren Anteile in den vergangenen Jahren am stärksten gewachsen und auch am größten sind. Vor allem infolge der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit den asiatischen Nachbarstaaten hat die Zuwanderung aus dieser Region deutlich zugenommen. Für den australischen Multikulturalismus bedeuten diese Veränderungen in den Migrationsströmen auch, dass andere und neue Sprachen und Kulturen ins Land kommen. Mit dem Regierungswechsel Ende 2007 hat sich die öffentliche und politische Diskussion zur Integration von Einwanderern intensiviert. Heute sind Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in einem Ministerium gebündelt, um die zentralen Politikbereiche für die Gestaltung einer zukunftsfähigen australischen Gesellschaft strategisch besser aufeinander abstimmen zu können. Die umfassende Bildung aller australischen Jugendlichen wird als entscheidend für den wirtschaftlichen Erfolg, die nationale Sicherheit und Einheit sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt angesehen. Im australischen Bildungssystem spielt die Berücksichtigung kultureller Vielfalt eine bedeutende Rolle. Die bildungspolitischen Aktivitäten der staatlichen Einheiten zielen darauf, allen australischen Jugendlichen eine umfassende Bildung zu vermitteln, die es ihnen ermöglicht, als eigenständiger Mensch und australischer Bürger unter Anerkennung grundsätzlicher Werte und Vorstellungen ein selbstbestimmtes Leben in Australien zu leben. Besondere Schwerpunkte der Anstrengungen liegen dabei zum einen auf der gezielten Förderung von Kindern der australischen Ureinwohner. Zum anderen zielen Maßnahmen zur Sprachförderung von Kindern, deren Muttersprache nicht Englisch ist, sowie die Vermittlung von Kenntnissen über die australische Geschichte, Gesellschaft und Politik auf die Förderung des multikulturellen Gesellschaftsverständnisses. Für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche steht die zügige Integration in die Regelschule im Mittelpunkt. Der entscheidende Schlüssel für die erfolgreiche Integration in das Bildungssystem und damit für die gesellschaftliche Teilhabe ist nach Einschätzung der politischen Verantwortlichen und wissenschaftlichen Begleitung die Kenntnis der englischen Sprache. Zentrales bildungspolitisches Programm ist dazu das „English as a Second Language – New Arrivals Programme (ESL-NAP)“. Im Rahmen des ESL-NAP fördert die australische Regierung Intensiv-Sprach- und Kulturkurse von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in der Primar- und Sekundarstufe. Dabei stellt sie den Staaten und Territorien sowie weiteren Bildungsanbietern ausschließlich finanzielle Mittel zur Verfügung und bietet selbst keine

Kurse an. Die hohe Bedeutung von Sprachen für den Bildungsverlauf und -erfolg wird über die Englisch-Kurse und den Fremdsprachunterricht in den Schulen hinaus aufgegriffen. Auf bundesstaatlicher Ebene ergänzen staatlich getragene Sprachschulen das begrenzte Angebot der Regelschulen und ermöglichen den Jugendlichen den Spracherwerb in der Muttersprache bzw. in weiteren Fremdsprachen. Im Bundesstaat Victoria ist der außerschulische Spracherwerb dabei in besonderer Weise mit den Schulen verknüpft. Für den erfolgreichen Abschluss eines Sprachkurses an der „Victorian School of Languages“ erhalten die Jugendlichen Punkte, die sie im Rahmen der Regelschule auf den Schulabschluss der „year twelve examination“ bzw. beim Zugang zu einer weiterführenden Ausbildung angerechnet bekommen. Indem die Jugendlichen ihre Zugangschancen für die weiterführende Schule durch den Fremdspracherwerb erhöhen können, wird die hohe Bedeutung unterschiedlichster Sprachen als individuelles Potenzial hervorgehoben. Mit dem Konzept der Victorian Language School wird der Muttersprachenunterricht als Teilleistung in die schulische Laufbahn integriert. Die Berücksichtigung und Anerkennung kultureller Vielfalt als besonderes gesellschaftliches Potenzial wird auch in der Lehrerausbildung deutlich. An der Universität Western Sydney (und an weiteren Hochschulen) sind die Sensibilisierung der Lehramtsstudenten für den Umgang mit heterogenen Schülerschaften und die Vermittlung von interkulturellen Kompetenzen ein integrierter Bestandteil der Ausbildung. Die Lehrerausbildung greift die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft als Thema in theoretischer und praktischer Weise auf. Sowohl im Kursangebot als auch im Rahmen der Schulpraktika ist der Umgang mit kultureller Vielfalt ein verpflichtender Teil der Ausbildungsinhalte:

- Studienfach „social justice“: Alle Studierenden müssen das Fach belegen und Lerneinheiten bspw. zum Thema Rassismus, fremde Kulturen, Fremdenfeindlichkeit, Migration, Integration etc. wahrnehmen. Neben dieser theoretischen Ausbildung gibt es einen praktischen Ansatz, bei dem die Studenten im Rahmen ihrer Schulpraktika einen besonderen Fall / eine Geschichte zum Thema „kulturelle Verschiedenheit“ in der Schule beobachten (z.B. wie ist der Umgang mit Mädchen, die ein Kopftuch tragen) und in einem Essay beschreiben. Dies ist Teil der Prüfungsleistungen für den Kurs.
- Spezielle Projekte vertiefen den Kontakt zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund und den Lehramtsstudenten: Studierende in Western Sydney können sich durch ein Mentoring-Projekt weiter engagieren. Die Studierenden unterstützen hier insbesondere Kinder aus Flüchtlingsfamilien beim Übergang in die Regelschule und begleiten die Kinder nach dem Abschluss der ESL-NAP-Kurse.

Die Stärke und der Erfolg der australischen Konzepte zur Sprachförderung und Lehrerausbildung werden nicht nur an den guten schulischen Leistungen aller australischen Schüler in den PISA-Untersuchungen sichtbar. Vor allem europäische Länder zeigen zunehmendes Interesse an den Erfahrungen und Erkenntnissen der australischen Integrations- und Bildungspolitik.

Als letztes Beispiel für eine Bildungspolitik mit guten Ergebnissen für Kinder aus Zuwandererfamilien dient das Vereinigte Königreich bzw. England (vgl. Barth, Heimer, Pfeiffer 2008). Hinsichtlich der zweiten Generation besteht hier kein signifikanter Leistungsunterschied zwischen Migrantenkindern und Einheimischen, sofern man die Relevanz des sozio-ökonomischen Status von Kindern unberücksichtigt lässt. Großbritannien hat durch seine koloniale Geschichte Erfahrung im Umgang mit der Vielfalt. Im Jahr 2005 war etwa ein Zehntel (9,7 Prozent) der britischen Bevölkerung zugewandert und im Ausland geboren, etwa 25 Prozent mehr als im Jahr 2000. Rund die Hälfte der Migranten ist aus Arbeitsgründen zugewandert. Bei den Hauptherkunftsländern dominiert die ehemals britische Kolonie Australien mit 12,6 Prozent aller Zuwanderer. Es folgen China (6,9 Prozent), Frankreich (6,1 Prozent), Deutschland (6 Prozent) und Indien (6 Prozent). Knapp ein Fünftel der Schüler hat einen Migrationshintergrund. Im Januar 2007 besuchten in England 723.130 Kinder einer ethnischen Minderheit die Grundschule (maintained primary school), das entspricht einem Anteil von 21,9% an allen Schülern dieser Schulform. Die Sekundarstufe (maintained secondary school) besuchten 578.170 Kinder einer ethnischen Minderheit, dies entspricht einem Anteil von 17,7% an allen Schülern dieser Schulstufe.

Auf nationaler Ebene ist das Ministerium für Kinder, Schulen und Familien (Department for Children, Schools and Families, DCSF) für die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der nationalen Bildungspolitik zuständig. Während so Entscheidungsbefugnisse zu großen Teilen zentralisiert und die Rolle regionaler Bildungsbehörden beschränkt wurden, tragen die einzelnen Schulen die Hauptverantwortung für Schulverwaltung und Mittelbewirtschaftung.

In England sind Kinder und Jugendliche im Alter zwischen fünf und 16 Jahren schulpflichtig. Mit fünf Jahren werden die Kinder in der Regel in die infant school (Klassen eins bis drei, key stage 1) eingeschult, mit sieben Jahren wechseln sie dann auf die junior school (Klassen vier bis sieben, key stage 2), mit elf Jahren findet der Übergang auf die secondary school statt, die von wenigen Ausnahmen abgesehen eine Gesamtschule ist.

2003 wurde mit dem Ethnic Minority Achievement Grant (EMAG) in England ein neues Unterstützungsmodell für Schulen eingeführt. Die local education authorities (LEAs) erhalten daraus zusätzliche Mittel für pädagogische Bedarfe. Dabei werden die besonderen Belange von Schülern einer ethnischen Minderheit und/oder Schülern mit einer anderen als der englischen Sprache als Erstsprache berücksichtigt. Der EMAG stellt im aktuellen Schuljahr (2007/08) 179 Millionen Pfund bereit; bis zum Schuljahr 2010/11 werden die Ausgaben auf 207 Millionen Pfund pro Jahr steigen. Das Ministerium weist diese Mittel nicht direkt den Schulen, sondern zunächst den lokalen Schulbehörden zu. Die Verteilung erfolgt dabei nach zwei Kriterien: 1) Zahl der Schüler, die eine andere Muttersprache als Englisch sprechen, und 2) Zahl der Schüler, die einer im Leistungsvergleich unterdurchschnittlich abscheidenden Minderheit angehören. Darüber hinaus findet eine Gewichtung über die Zahl der Schüler statt, die Anspruch auf ein kostenfreies Mittagessen haben. Die

Schulen entscheiden selbst, welche Maßnahmen sie aus dem EMAG finanzieren. Der Erfolg der einzelnen Maßnahmen wird dabei über flächendeckende Schulinspektionen durch das Office for Standards in Education (Ofsted) sichergestellt. Die Inspektionen finden an jeder Schule mindestens alle drei Jahre statt. Detailliert können so die Schulleistungen jeder einzelnen ethnischen Minderheit nachvollzogen werden. Unterstützung bei der Umsetzung des EMAG erhalten lokale Schulbehörden – und darüber vermittelt auch Schulen – durch National Strategies (NS). NS ist verantwortlich für die Schulentwicklung in England. Sie unterstützt lokale Schulbehörden bei der Entwicklung und Implementierung von Strategien und Programmen, mit denen die Schulleistungen von ethnischen Minderheiten verbessert werden sollen. Ergänzend zu den persönlichen Gesprächen veröffentlicht die NS umfangreiche Managementleitfäden, Lehr- und Lernmaterial sowie Materialien zur Personalentwicklung im Schulbereich.

Ein besonders gutes Beispiel für Integration durch Bildung ist die Stadt Leeds. Leeds ist mit einer Einwohnerzahl von 750.000 die zweitgrößte Kommunalverwaltung in England. Education Leeds verwaltet 265 Schulen und beschäftigt über 1000 Mitarbeiter im Bildungsbereich. Insgesamt besuchen rund 110.000 Schüler öffentliche Schulen in Leeds, 18 Prozent von ihnen gehören einer ethnischen Minderheit an. An den Schulen in Leeds werden 130 unterschiedliche Sprachen gesprochen. Im Auftrag der Stadt Leeds wird die Schulverwaltung seit 2001 von Education Leeds wahrgenommen. Education Leeds ist ein nicht gewinnorientierter, privatisierter Bildungsserviceanbieter in vollständigem Besitz der Stadt Leeds. Anlass für die Ausgründung von Education Leeds war ein sehr negativer Ofsted Report im Jahr 1999. Die Hauptursache für den mangelnden Erfolg wurde dabei in der starken Einflussnahme der Politik auf die Arbeit der Schulbehörde gesehen. Mit der Ausgründung der Bildungsverwaltung legte die Stadt Leeds den Grundstein für eine einzigartige Erfolgsgeschichte in England. Nicht nur hinsichtlich der Integration von ethnischen Minderheiten in das Schulsystem, sondern auch für die Managementleistung insgesamt kommt Education Leeds inzwischen eine Vorbildfunktion zu. Eine besondere Herausforderung für die Integration von ethnischen Minderheiten in das Schulsystem in Leeds stellt derzeit die hohe Zahl von „Neuankömmlingen“ dar: Leeds erlebt derzeit eine Welle an Zuwanderung insbesondere aus den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU, aus Afrika sowie von Flüchtlingen und Asylbewerbern. In den Jahren 2008 und 2009 stehen Education Leeds aus dem EMAG jährlich rd. eine Million Pfund zur Verfügung. 85 Prozent der EMAG-Mittel stellt Education Leeds den Schulen selbst zur Verfügung. Insgesamt erhalten 77 Schulen und fünf Spezialeinrichtungen/Lernzentren Mittel aus diesem Topf. 15 Prozent der EMAG-Mittel verbleiben bei Education Leeds, um unterstützende Dienstleistungen für die Schulen zu finanzieren. Über die Mittel aus dem EMAG hinaus stehen Education Leeds jährlich weitere 600 Millionen Pfund zur Verfügung. Education Leeds verfolgt einen ganzheitlichen, systematischen Ansatz: die Wertschätzung von Vielfalt, Integration und Zusammenhalt stehen im Mittelpunkt aller Aktivitäten. Maßstab für eine erfolgreiche Integration ist für Education Leeds dabei nicht nur der Bildungserfolg von Einwanderern und ethnischen Minder-

heiten, angestrebt wird darüber hinaus eine Kultur der Zugehörigkeit an den Schulen, innerhalb der Schülerschaft, des Lehrerkollegiums, bei Education Leeds und der Stadt insgesamt. Besonderen Ausdruck findet dieses Engagement für Chancengleichheit im Stephen Lawrence Education Standard (SLES). Leeds Education hat 2003 in Zusammenarbeit mit Vertretern der ethnischen Gemeinschaften vor Ort einen eigenen Qualitätsstandard für Schulen entwickelt, um Integration und Chancengleichheit an Schulen zu fördern. Der SLES ist eine vorbildliche Umsetzung der schulspezifischen Auflagen des Race Relation Amendment Act; er hat den neuen, seit 2006 landesweit geltenden Community Cohesion Education Standard vorweggenommen. Über den Standard hinaus hat Education Leeds eine Vielzahl an unterschiedlichen Projekten implementiert, die die Integration von Schülern mit Migrationshintergrund fördern sollen. Besonders wichtig sind hier:

- Englisch als Zweitsprache wird systematisch bei Kindern gefördert, die eine andere Muttersprache als Englisch haben. Dazu gibt es Fortbildungsmaßnahmen für alle Lehrkräfte, nicht nur für Sprachlehrer.
- Personalisiertes Lernen mithilfe von Assistenzlehrern: Vor allem in Grundschulen werden die Lehrkräfte durch Assistenzlehrer mit Migrationshintergrund unterstützt.
- Integrationsprogramm für Neuankömmlinge in Zusammenarbeit mit der Zuwanderungsbehörde: Schulen wird ermöglicht, „Neuankömmlinge“ innerhalb von 20 Tagen durch Unterstützungsangebote wie Übersetzungsservice, Psychologen und spezielle Sprachkurse zu integrieren.
- Buddy-Programm: Jedem neuen Schüler wird ein „buddy“ aus der gleichen ethnischen Gemeinschaft zugeordnet, der das Zurechtfinden in der neuen Schule erleichtern soll. Auch Eltern erhalten einen Ansprechpartner der gleichen ethnischen Gemeinschaft.
- Elternkurse: Eltern (v.a. Müttern) mit Migrationshintergrund werden vielfältige Kurse (Sprachkurse, Alphabetisierungskurse, etc.) angeboten, um sie in die Lage zu versetzen, Verantwortung innerhalb der Familie und der Gemeinschaft zu übernehmen.
- Community-Programm: Feiertage und Feste der unterschiedlichen ethnischen Gemeinschaften werden an den Schulen gemeinsam gefeiert, Eltern und ethnische Gemeinschaften beteiligen sich dabei an den Veranstaltungen.
- Learning-Centres: In sechs Lernzentren können Schüler nach der Schule freiwillig spielerisch Lernlücken schließen. Durch die Einbettung der Lernzentren in attraktive Umgebungen (Fußballstadion, Einkaufszentrum) wird die Motivation erhöht, durch die Einbindung berühmter „Paten“ (bspw. von Leeds United), die die Kurse in den Lernzentren begleiten, das Selbstbewusstsein der Schüler gestärkt.

Die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund hat in der strategischen Aufstellung von Education Leeds einen prioritären Stellenwert. Die Investitionen von Education Leeds in die Verbesserung der Integration reichen deutlich über die Mittel des Ethnic Minority Achievement Grant hinaus, womit dessen Wirkung und Reichweite deutlich erhöht werden. Der Erfolg der Bildungspolitik in Leeds spiegelt sich in einem Wandel von „ungenügenden“ hin zu „überragenden“ Bildungsleistungen. Dieser Erfolg wird über den lokalen Kontext hinaus wahrgenommen und findet landesweit Anerkennung.

b) Korrelation zwischen Integrationspolitik und tertiärem Bildungserfolg

Eine weitere Korrelation ist, wie der Tabelle oben zu entnehmen war, zwischen Integrationspolitik und akademischer Bildung der Migranten (Foreign born Tertiary Attainment) festzustellen: je „besser“ die Integrationspolitik, umso höher ist der Anteil der Bevölkerung mit einem Universitätsabschluss. Dieser signifikante Zusammenhang weist darauf hin, dass eine gute Integrationspolitik im stärkeren Zusammenhang mit einer hohen Hochschulbeteiligung steht. Laut den BRI-Daten sind die Länder Kanada, Japan und die Vereinigten Staaten von Amerika die Länder, die den höchsten Anteil haben.

Die Korrelation der Integrationspolitik mit dem Indikator akademischer Bildung der Migranten kann zwar ein Hinweis darauf sein, dass eine positiv bewertete Integrationspolitik zu einer stärkeren Hochschulbeteiligung führt. Wahrscheinlicher ist allerdings, dass hier erst einmal nur deutlich wird, dass es einen hohen Anteil an hoch qualifizierten Zuwanderern gibt. Eine positive Integrationspolitik zieht also hochqualifizierte Zuwanderer an oder setzt selbst einen Schwerpunkt auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Migranten. Sowohl eine erfolgreiche Bildungspolitik als auch eine auf hochqualifizierte Zuwanderer setzende Zuwanderungspolitik scheinen also Merkmale einer positiv bewerteten Integrationspolitik zu sein.

Kanada sucht beispielsweise die besten Studenten aus aller Welt, um sie in Kanada tertiär auszubilden und sie hinterher für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Eine Studie der University of Montreal und des Institute for Research on Public Policy kommt zur Schlussfolgerung, dass ausländische Universitätsabsolventen sehr attraktive Arbeitnehmer sind, weil sie mit der kanadischen Kultur vertraut sind und zusätzlich ausländische Erfahrungen und kulturelles Wissen mitbringen. Auch die Einwanderungsbehörde sieht ausländische Studenten als eine Bereicherung für Kanada und gibt ihnen die Möglichkeit, sich in Kanada niederzulassen: „Immigration spokeswoman Karen Shadd-Evelyn said the government is trying to increase the number of foreign students who want to immigrate by allowing them to apply within Canada, starting next year, instead of being forced to leave after their studies end and applying outside the country.“ (vgl. Tibbets 2007) Das Beispiel Kanada macht deutlich, dass die Zuwanderungs- und Integrationspolitik eine Wirkung auf die Bildungspoli-

tik hat und umgekehrt. Diese Politikfelder haben deutliche Schnittstellen miteinander und prägen die Ansichten und Bildungserfolge eines Landes.

In Deutschland zeigt sich umgekehrt, wie schwierig es ist, hochqualifizierte Zuwanderer anzuziehen, solange die Rahmenbedingungen für Zuwanderung und Integration als restriktiv wahrgenommen werden. Der „Ertrag“ der Green Card-Initiative war eher enttäuschend, was nicht überraschen kann, wenn man sich die strengen Befristungen und Regelungen für den Familiennachzug, die starke Bildungsbenachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund sowie die hohen Einbürgerungshürden in Deutschland vergegenwärtigt.

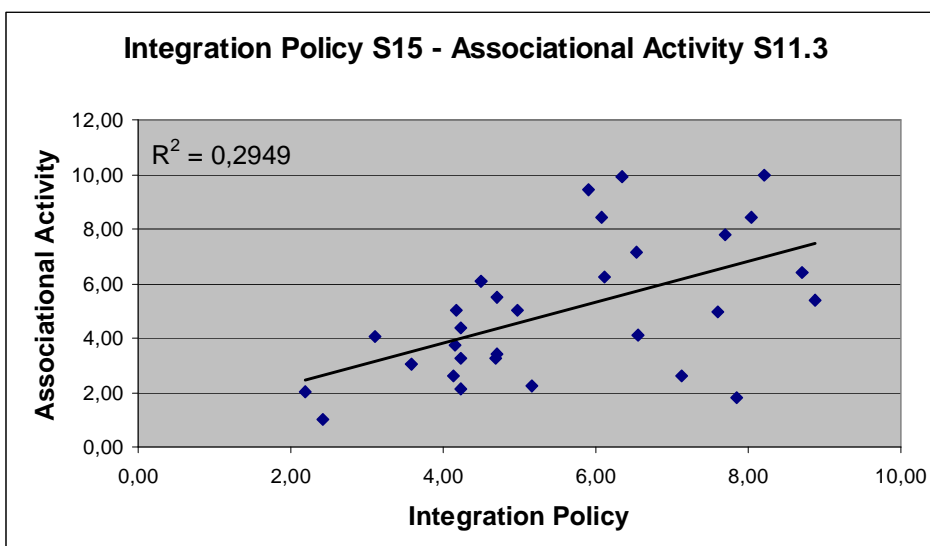
4.2 Weitere Dimension erfolgreicher Integrationspolitik

Integration als gesellschaftliche Teilhabe konkretisiert sich vor allem auch in der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Zuwanderern und in deren Beteiligung am Arbeitsmarkt.

a) Partizipation

Gesellschaftliche und politische Partizipation sind Grundvoraussetzungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen und Milieus. Hier geht es auch darum, Integration gemeinsam mit den Zuwanderern auf gleicher Augenhöhe zu gestalten. Das Feld der Partizipation umfasst sowohl das politische Wahlrecht als auch demokratische Beteiligungsprozesse auf allen gesellschaftlichen Ebenen, sei es im Stadtteil, in der Schule, in der Kommune oder am Arbeitsplatz.

Der Bertelsmann Reform Index zeigt, dass Integrationspolitik im Zusammenhang steht mit bürgerschaftlichem Engagement.



Die Werte für die einzelnen Länder sind in folgender Tabelle enthalten.

	S15 Integration policy	S11.3 Associational activity
Australia	8,04	8,41
Austria	4,96	5,04
Belgium	4,71	5,51
Canada	8,70	6,38
Czech Republic	4,15	3,76
Denmark	6,12	6,24
Finland	4,50	6,10
France	4,14	2,62
Germany	4,68	3,26
Greece	4,23	4,40
Hungary	4,23	2,11
Iceland	6,08	8,44
Ireland	6,55	4,12
Italy	3,58	3,06
Japan	4,22	3,26
Luxembourg	7,61	4,96
Mexico	4,70	3,40
Netherlands	5,91	9,44
New Zealand	8,88	5,37
Norway	7,70	7,80
Poland	2,19	2,03
Portugal	7,86	1,84
Slovakia	3,10	4,04
South Korea	4,17	5,01
Spain	5,17	2,25
Sweden	6,34	9,94
Switzerland	6,54	7,16
Turkey	2,42	1,00
United Kingdom	7,12	2,62
United States	8,20	10,00

Die BRI-Daten über associational activity beschreiben die Anzahl der Mitgliedschaften eines Menschen in Vereinigungen wie Kirchen, politischen Organisationen, Sportvereinen, Gewerkschaften, Berufsverbänden oder Kulturvereinen.

Der positive Zusammenhang zwischen Integrationspolitik und Partizipation wird vor allem in Ländern wie den USA, Australien, Kanada und Schweden deutlich. Eine der wichtigsten Möglichkeiten, wodurch man am öffentlichen Leben und Entscheidungsprozessen teilhaben kann, ist das passive und aktive Wahlrecht. Der BRI weist dann auch einen positiven Zusammenhang zwischen Einbürgerung und Partizipation auf. Die Einbürgerungspraxen der Länder sind von besonderer Bedeutung für die Integrationspolitik und damit für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung. Die USA, Australien, Kanada, Schweden und die Niederlande haben z.B. überdurchschnittlich hohe jährliche Einbürgerungszahlen im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern.

In den USA haben sich nach Angaben des Department of Homeland Security Ende 2005 „approximately 10-30 percent for Mexicans, 50-65 percent for Europeans, and 65-70 percent for Asians,“ einbürgern lassen, innerhalb von zehn Jahren nachdem sie legal permanent residents wurden (www.dhs.gov). Auch Kanada und Australien sind Weltspitze, wenn es um die Einbürgerung geht. Nach Angaben des Australischen Department of Immigration and Citizenship gab es, „2006-07 a record 169,123 people from over 176 countries,“ die die australische Staatsbürgerschaft angenommen haben (vgl. www.citizenship.gov.au). „In 2006, Canadian citizenship was granted to 259,802 individuals... A total of 2,999 citizenship ceremonies took place in 2006–2007“ (www.cic.gc.ca).

Im europäischen Vergleich für die Jahre 2000 bis 2004 für die EU 15 hatte Schweden die höchste Einbürgerungsquote mit 7,6 Prozent, gefolgt von den Niederlanden mit 6,3 Prozent (vgl. Bauböck, Ersboll, Groenendijk, Waldrauch 2006)

Diese Länder sind „partizipationsfreundlicher“ als Länder wie Deutschland oder Italien. In den beiden Ländern zeigen die BRI-Daten eine negative Korrelation zwischen Integrationspolitik und Partizipation. Mit einer Einbürgerungsrate von 0,8 Prozent hat Italien eine der niedrigsten Raten Europas, und die deutsche Einbürgerungsrate von 2,1 Prozent ist auch relativ niedrig (vgl. Bauböck, Ersboll, Groenendijk, Waldrauch 2006).

Die Niederlande mit ihren relativ hohen Werten bei Einbürgerung und Partizipation bei vergleichsweise niedriger Bewertung der Integrationspolitik sind ein Sonderfall. Die geringen Werte für die Integrationspolitik sind auf den jüngsten Politikwechsel zurückzuführen: Die Niederlande haben sich unter dem Eindruck der Ermordung Theo van Goghs in kürzester Zeit von einem der liberalsten zu einem eher restriktiven Zuwanderungs- bzw. Integrationsland in Europa verändert. Dieser

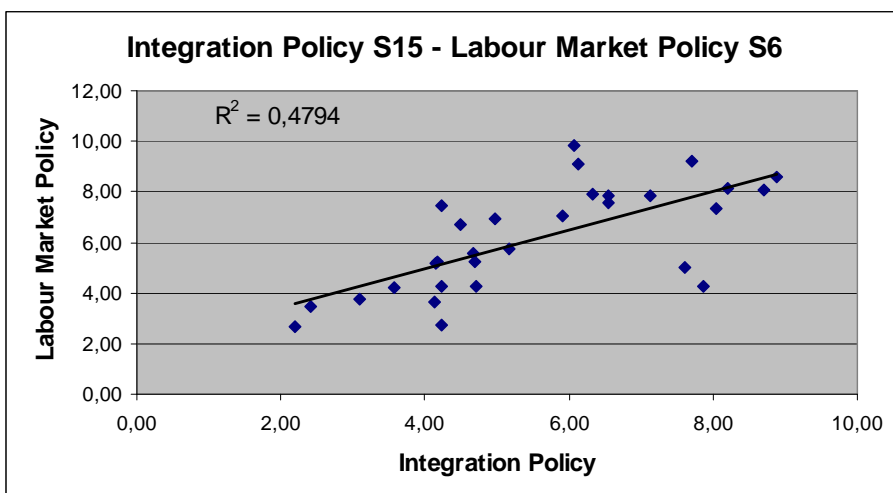
Wechsel spiegelt sich bei den Werten für Einbürgerung und Partizipation noch nicht wider. Es ist aber davon auszugehen, dass das veränderte Klima mittelfristig negative Konsequenzen für die Integrationsbereitschaft ethnischer Minderheiten hat, was sich dann auch in den Daten eines zukünftigen BRI niederschlagen würde.

Weiter zeigt sich im BRI, dass Integrationspolitik mit partizipativen Verfahren einhergeht, bei denen die Regierungen durch öffentliche Konsultationen Beteiligung stärken. Diese Zusammenhänge, auf die hier nur kurz hingewiesen werden kann, müssten näher analysiert werden, um die entsprechenden Faktoren aufzuhellen. Dies umso mehr, als der BRI erwartbare Zusammenhänge zwischen Integrationspolitik und sozialer Kohäsion – wie oben bereits erwähnt – oder zwischen Integrationspolitik und Vertrauen in Institutionen nicht bestätigt bzw. als nicht signifikant ausweist.

b) Arbeitsmarktbeteiligung

Arbeit ist der Königsweg zur Integration. Deshalb ist erwartbar, dass Länder mit einer überzeugenden Integrationspolitik sich auf verschiedenen Ebenen um die Stärkung des Arbeitsmarkts bemühen. Das soll im Folgenden kurz anhand einiger Korrelationen aufgezeigt werden.

So zeigt der Bertelsmann Reform Index einen Zusammenhang zwischen einer überzeugenden Integrationspolitik und einer engagierten Arbeitsmarktpolitik.



Die einzelnen Werte für die Länder sind folgender Tabelle zu entnehmen.

	S15 Integration policy	S6 Labor market policy
Australia	8,04	7,33
Austria	4,96	6,91
Belgium	4,71	4,24
Canada	8,70	8,10
Czech Republic	4,15	5,16
Denmark	6,12	9,12
Finland	4,50	6,73
France	4,14	3,62
Germany	4,68	5,56
Greece	4,23	2,73
Hungary	4,23	4,25
Iceland	6,08	9,82
Ireland	6,55	7,84
Italy	3,58	4,22
Japan	4,22	7,44
Luxembourg	7,61	5,02
Mexico	4,70	5,21
Netherlands	5,91	7,03
New Zealand	8,88	8,59
Norway	7,70	9,21
Poland	2,19	2,67
Portugal	7,86	4,27
Slovakia	3,10	3,77
South Korea	4,17	5,26
Spain	5,17	5,74
Sweden	6,34	7,93
Switzerland	6,54	7,56
Turkey	2,42	3,45
United Kingdom	7,12	7,86
United States	8,20	8,16

Länder mit überzeugender Integrationspolitik wie Australien, Kanada und Neuseeland verfolgen eine aktive Arbeitsmarktpolitik. In skandinavischen Ländern hat eine solche Politik „Tradition“: Norwegen, Schweden und Dänemark mit entsprechend hohen Werten gehören auch integrationspolitisch zu den überdurchschnittlich abschneidenden Ländern.

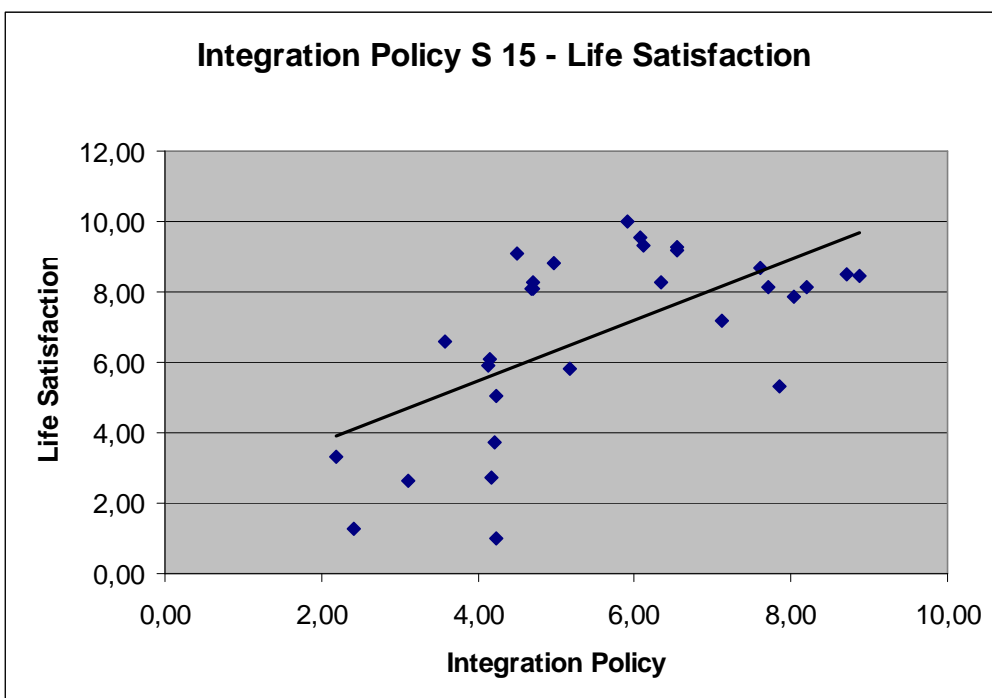
Weitere signifikante Zusammenhänge zeigt der BRI zwischen Integrationspolitik auf der einen Seite und Wirtschaftsförderung, allgemeiner Beschäftigungsquote und Beschäftigungsquote der im Ausland Geborenen auf der anderen Seite. Auch diese Korrelationen weisen darauf hin, dass eine moderne Integrationspolitik auf mehr Teilhabe von Zuwanderern am Arbeitsmarkt setzt. In vertiefenden Analysen müsste untersucht werden, welche Faktoren im Einzelnen dafür verantwortlich sind. Dafür fehlt hier der Raum.

5 Fazit

In vorliegendem Beitrag wurde der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und positiver wirtschaftlicher Entwicklung für die OECD-Staaten nachgewiesen. Zugleich wurde argumentiert, dass eine systematische Integrationspolitik der zentrale Grund für die positiven Auswirkungen von Zuwanderung ist. Dabei muss natürlich auch dem Einfluss einer selektiven, humankapitalorientierten Zuwanderungspolitik Rechnung getragen werden.

Insofern kann begründet gefolgert werden, dass es sowohl auf eine gesteuerte Zuwanderungspolitik als auch eine systematische Integrationspolitik ankommt, damit Zuwanderung ein Segen für die Einwanderungsgesellschaften sein kann. Politische Verantwortungsträger in Ländern, die bisher entweder auf die Steuerung der Zuwanderung oder auf eine umfassende Integrationspolitik oder sogar auf beides verzichten, sollten sich vom Erfolg wirtschaftlich prosperierender und sozial stabiler Einwanderungsgesellschaften inspirieren lassen.

Wie wichtig das Bemühen um Integration für die Zufriedenheit der Bevölkerung ist, zeigt beispielsweise der positive Zusammenhang zwischen Integrationspolitik und „Life Satisfaction“ im Bertelsmann Reform Index.



Die folgende Tabelle zeigt die Werte für die einzelnen Länder.

	S15 Integration policy	S11.4 Life satisfaction
Australia	8,04	7,87
Austria	4,96	8,82
Belgium	4,71	8,10
Canada	8,70	8,49
Czech Republic	4,15	6,07
Denmark	6,12	9,30
Finland	4,50	9,09
France	4,14	5,92
Germany	4,68	8,11
Greece	4,23	5,06
Hungary	4,23	1,00
Iceland	6,08	9,55
Ireland	6,55	9,28
Italy	3,58	6,57
Japan	4,22	3,74
Luxembourg	7,61	8,70
Mexico	4,70	8,27
Netherlands	5,91	10,00
New Zealand	8,88	8,46
Norway	7,70	8,15
Poland	2,19	3,30
Portugal	7,86	5,34
Slovakia	3,10	2,65
South Korea	4,17	2,75
Spain	5,17	5,83
Sweden	6,34	8,29
Switzerland	6,54	9,19
Turkey	2,42	1,26
United Kingdom	7,12	7,19
United States	8,20	8,13

In Ländern mit überzeugender Integrationspolitik wie Australien, Kanada und Neuseeland sind die Menschen in der Regel zufriedener als in Ländern, deren Integrationspolitik defizitär ist.

Gute Integrationspolitik ist vor allem auf chancengerechte Bildung, Arbeitsmarktbeteiligung und gesellschaftliche Partizipation ausgerichtet. Menschen sind zufriedener, wenn sie spüren, dass sie an den gesellschaftlichen Chancen teilhaben und am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen können. Bildung ist dabei der Schlüssel für faire Chancen auf Teilhabe und Teilnahme. Deshalb ist der Reformbedarf in den OECD-Staaten besonders dringend, denen es noch nicht gelingt, den Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer sowie ethnischer Herkunft zu durchbrechen. Investitionen im Bildungsbereich zahlen sich aus. Denn eine unzureichende Integration kommt den Staat teuer zu stehen. Für ein Land wie Deutschland beziffert eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung die Kosten unzureichender Integration auf jährlich 16 Milliarden Euro (vgl. BASS 2008).

Die meisten wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder sind heute Einwanderungsgesellschaften. Noch nicht alle haben daraus die richtigen Konsequenzen gezogen: ohne integrative Bildungssysteme und nachhaltige Politiken für mehr Teilhabe und Teilnahme aller Menschen, die im Land leben, werden diese Länder ihren sozialen Zusammenhalt nicht sichern und langfristig nicht erfolgreich sein.

6 Literatur

Barth, Hans J., Heimer, Andreas, Pfeiffer, Iris: Integration through education. Promising Practices and Initiatives from ten countries, in: Bertelsmann Stiftung (ed.): Immigrant Students can succeed, Gütersloh 2008.

BASS: Kosten unzureichender Integration, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2008.

Rainer Bauböck, Eva Ersboll, Kees Groenendijk und Herald Waldrauch (Eds). Acquisition and Loss of Nationality: Volume 1 Comparative Analysis. IMSCOE. Amsterdam University Press, 2006.

BRI (Bertelsmann Reform Index) 2008: Manual for Country Assessments, Gütersloh und München 2007.

Buchanan, Pat: "State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America", New York 2006.

Christensen, Gayle und Segeritz, Michael: Immigrant Student Achievement in 2006: An International Perspective, in: Bertelsmann Stiftung (ed.): Immigrant students can succeed, Gütersloh 2008.

Collet, Elizabeth and Tanaka, Hiroyuki: Transatlantische Perspektiven der Migration: Wie Europa und Nordamerika auf die Herausforderungen der Zuwanderung am Beginn des 21. Jahrhunderts reagieren, in: Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.): Migration und Integration gestalten. Transatlantische Impulse für globale Herausforderungen, Gütersloh 2008, S. 52-76.

Florida, Richard: The Rise of the Creative Class, New York 2002.

Huntington, Samuel: The Clash of Civilizations? Foreign Affairs, 72: 3 (Summer 1993), S. 22-49.

Huntington, Samuel: The Hispanic Challenge, Foreign Policy (March/April 2004).

Detlef Jahn: BRI Expert Report on Sweden, in: Bertelsmann Stiftung (ed.) Focus on Reform, Gütersloh 2008.

Legrain, Philippe: Immigrants – Your country needs them, London 2007.

Loeffelholz et al.: Fiskalische Kosten der Zuwanderung, Essen 2004.

Nonneman, Walter: Zuwanderer und Arbeitsmarkt in Europa, in: Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.): Migration und Integration gestalten. Transatlantische Impulse für globale Herausforderungen, Gütersloh 2008, S. 214-230.

OECD: International Migration Outlook – SOPEMI 2007, Paris 2007.

OECD: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century, Paris 2008.

Papademetriou, Demetrios G. et al.: Der globale Wettbewerb um Talente: Auswahlssysteme für Zuwanderer im Vergleich, in: Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.): Migration und Integration gestalten. Transatlantische Impulse für globale Herausforderungen, Gütersloh 2008, S. 77-100.

Putnam, Robert D.: E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. Journal compilation 2007.

Schultze: BRI Expert Report on Canada, in: Bertelsmann Stiftung (ed.), Focus on Reform, Gütersloh 2008.

Süssmuth, Rita und Kober, Ulrich: Fortschritt im Stil der „Echternacher Springprozession“: Die gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik in Europa kommt voran, in: Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.): Migration und Integration gestalten. Transatlantische Impulse für globale Herausforderungen, Gütersloh 2008, S. 9-18.

The Global Commission on International Migration: Migration in an interconnected world: New directions for action. October 2005. www.gcim.org

Tibbetts, Janice: Foreign students make best immigrants, in: The Vancouver Province (Canada), November 8, 2007.