

MAGDALENA SZANIAWSKA-SCHWABE
Berlin

POLITYKA IMIGRACYJNA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

NIEMCY KRAJEM IMIGRACYJNYM

Po II wojnie światowej Republika Federalna Niemiec z kraju emigracyjnego stopniowo stawała się krajem imigracyjnym. Kwestia formalnego uznania statusu Niemiec jako kraju imigracyjnego przez dziesięciolecia stanowiła tabu w debatach publicznych i politycznych. W obliczu danych ilościowych nie ulega jednak wątpliwości, że kraj ten od lat pozostaje jednym z największych odbiorców imigrantów na świecie. Liczbę cudzoziemców niemiecki Federalny Urząd Statystyczny w grudniu 2008 r. oszacował na 6,7 mln osób, co stanowi 8,8% ogółu populacji. W 2005 r., w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej, większy od Niemiec (8,9%) udział obcokrajowców na tle całościowej struktury społecznej kraju odnotowały tylko trzy kraje – Luksemburg (38,2%), Estonia (20,3%) oraz Austria (9,3%)¹.

Biorąc pod uwagę negatywne trendy demograficzne, niemieccy intelektualści snują apokaliptyczne wizje rozpadu społeczeństwa konsensualnego, wyrokując rozmywanie się iluzji społecznej stabilności. W tym kontekście kwestia dopływu imigrantów często omawiana jest jako potencjalne remedium na problemy wynikające ze starzenia się społeczeństw. Według szacunków ONZ, aby do 2050 r. utrzymać liczbę ludności Niemiec na dzisiejszym poziomie 82 mln osób, konieczny byłby dopływ 17,8 mln imigrantów. Natomiast, aby w tym samym przedziale czasowym nie zmienił się stosunek liczby dwudziestolatków do sześćdziesięciolatków, w RFN potrzebny byłby przyływ aż 188 mln osób (lub 3,4 mln w skali rocznej)². Scenariusz ten jest nierealny, niemniej jednak imigranci mogą w pewnym stopniu zniwelować negatywne tendencje demograficzne. Już dziś wpływają oni na stopniowe, ale nieodwrotne zmiany struktury społecznej współczesnych Niemiec.

Historyczny rozwój procesów imigracji oraz integracji cudzoziemców przebiegał w Niemczech powojennych w specyficznych warunkach socjoekonomicznych

¹ Dane Eurostatu na 2005 rok, cyt. za: Bundesministerium des Innern: *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2008, s. 43

² B. Santel, *In der Realität angekommen: Die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland*, w: W. Woyke (red.), *Integration und Einwanderung*, Wochenschau Verlag, Schwalbach Ts. 2007, s. 22.

i politycznych. W efekcie, w RFN wykrystalizował się model polityki imigracyjnej, znacznie odbiegający od standardów, wytyczonych przez klasyczne kraje imigracyjne, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia.

TRENDY MIGRACYJNE W NIEMCZECH POWOJENNYCH

1. Niemcy krajem imigracji zarobkowych

Powojenna historia RFN jest historią imigracji. Po 1945 r. Niemcy doświadczyli fali migracji powrotnych osób pochodzenia niemieckiego. Przyływ dodatkowych 9-12 mln³ obywateli był przez opinię publiczną odczuwany ambiwalentnie, od „postaw obronnych”, przez bierną akceptację powojennej „wymiany” ludnościowej do „otwartej wrogości”⁴. „Cud gospodarczy” niemieckiej socjalnej gospodarki rynkowej zniwelował jednak kulturowe i religijne różnice między ludnością rodzimą a napływową. Tymczasem od lat 50. XX w. coraz bardziej chłonna niemiecka gospodarka potrzebowała nowych robotników. W 1960 r. w Niemczech po raz pierwszy było więcej miejsc pracy niż siły roboczej. Luki na rynku zaczęli wypełniać pracownicy kontraktowi zwani *Gastarbeitern*, sprowadzani do Republiki Federalnej na podstawie umów bilateralnych, głównie z krajów Europy Południowej. Pierwsze porozumienie podpisano w 1955 r. z Włochami. Imigrantów zarobkowych Niemcy rekrutowali przede wszystkim z państw jednoczącej się Europy, a z przyczyn politycznych także z Turcji i Jugosławii oraz – w drodze wyjątku – z nielicznych krajów pozaeuropejskich, takich jak Maroko, Tunezja oraz Korea. W 1973 r. łączną populację zagranicznych robotników w Niemczech szacowano na 2,2 mln osób, z których 1,5 mln było zatrudnionych legalnie⁵.

Centralną rolę w zwiększeniu udziału imigrantów w strukturze społecznej RFN odegrał trend do przekształcania się czasowych imigracji zarobkowych w wyjazdy definitywne, co było stymulowane procesem łączenia rodzin. W 1981 r. średnia długość pobytu cudzoziemców w RFN wynosiła 10 lat. W latach 60. XX w. blisko 80% imigrantów żyło w Niemczech samotnie, dwadzieścia lat później już tylko 20%⁶.

Sterowana przez państwo polityka werbowania pracowników z zagranicy stanowiła przełom w kształtowaniu się zjawiska imigracji w Niemczech. Pierwsze fale ekonomicznych imigrantów odegrały pozytywną rolę dla niemieckiej gospodarki, stymulując jej rozwój i przyczyniając się do wzrostu ogólnego dobrobytu społecznego. Początkowo jedynie związki zawodowe wykazywały sceptycyzm z obawy o dumping płac ze strony importowanych robotników, ale ustąpiły, gdy zagwarantowano równość traktowania

³ Za: M. Wojtan, *Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej w zakresie przepływu osób a doświadczenia Niemiec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 254.

⁴ B. Santel, *op. cit.*, s. 10.

⁵ M. Wojtan, *op. cit.*, s. 255.

⁶ *Ibidem*, s. 256-257.

pracowników krajowych i zagranicznych. Praktyka zatrudniania cudzoziemców upowszechniła się już na początku lat 60. XX w. Przyływ ludności z zagranicy Niemcy postrzegali jednak wyłącznie w ekonomicznych kategoriach przejściowych i rotacyjnych wędrowek siły roboczej. Brakowało całościowej koncepcji politycznej skierowanej na integrację coraz liczniejszych imigrantów w społeczeństwie niemieckim. Pozwolenie na pracę obcokrajowcy otrzymywali wyłącznie na okres dwóch lat, a przedłużenie uzależnione było od spełnienia rygorystycznych warunków, zdefiniowanych w ustawie o cudzoziemcach (*Ausländergesetz*) z 1965 r. Ustawa ta obowiązywała aż do 1990 r., dając podstawy omnipotencji urzędników, weryfikujących wnioski imigrantów o rozszerzenie prawa pobytowego. Doszło w ten sposób do ustawowego przypieczętowania instytucjonalnej dyskryminacji cudzoziemców. Jak argumentuje Bernhard Santel: „Prawo wiążące obcokrajowców przyznało urzędowi wszelkie możliwe kompetencje, bez określenia ich zakresu”. Imigranci zarobkowi podlegali „nie władzy prawa, lecz administracji”⁷. Niejednokrotnie byli oni zmuszeni podejmować pracę poniżej swoich kwalifikacji, zwłaszcza od początku lat 70. XX w., kiedy to pojawiły się symptomy kryzysu gospodarczego i wzrastało zagrożenie strukturalnym bezrobociem. Według informacji Federalnej Agencji Pracy, w 1972 r. tylko 56% cudzoziemców i 45% cudzozimek znalazło w Niemczech zatrudnienie adekwatne do ich wykształcenia⁸.

Okres regulowanego przez państwo importu robotników z zagranicy zakończył się formalnie w 1973 r., kiedy to socjalliberalny rząd Willy’ego Brandta (1969-1982) wprowadził oficjalny zakaz dalszej rekrutacji. Ten tzw. *Anwerbestopp* był z jednej strony reakcją na obawy przed przegrzaniem narodowej gospodarki oraz narastające problemy natury społecznej, związane z obecnością cudzoziemców, z drugiej – rezultatem międzynarodowego kryzysu paliwowego⁹. Pewne wyjątki wprowadzono w 1990 r. w celu sprowadzenia ściśle określonego kontyngentu pracowników, głównie z krajów Europy Wschodniej i Południowej. Niemniej jednak, obrany w latach 70. XX w. kierunek polityki imigracyjnej obowiązuje w Republice Federalnej do dzisiaj, choć z pewnymi modyfikacjami. Niektórzy politycy, zwłaszcza konserwatywni, kwestię kontroli dostępu cudzoziemców do krajowego rynku pracy traktują w kategoriach racji stanu.

Polityka uszczelniania niemieckiego rynku pracy przed napływem siły roboczej z zagranicy była szczególnie konsekwentnie kontynuowana przez niemal dwa dziesięciolecia rządów koalicji *CDU/CSU* i *FDP* (1982-1998). Fundamentalne prawo do azylu było ograniczane, a robotnikom kontraktowym blokowano dostęp do systemu zabezpieczenia socjalnego. Od lat 90. XX w. nawet powroty etnicznych Niemców odbywały się w ściśle określonych ramach, na zasadzie kontyngentów. W 1997 r. jako podstawę weryfikacji wniosków imigrantów pochodzenia niemieckiego wprowadzono kryterium znajomości języka niemieckiego.

⁷ B. Santel, *op. cit.*, s. 12-13.

⁸ Federalna Agencja Pracy, cyt. za: H. Flam (red.), *Migranten in Deutschland. Statistiken, Fakten, Diskurse*, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz 2007, s. 134.

⁹ Za: M. Wojtan, *op. cit.*, s. 256-257.

Pomimo restrykcyjnej reglamentacji dostępu do niemieckiego rynku pracy, emigracja do Niemiec nie traci na popularności. Atrakcyjność Niemiec ekonomiści uzasadniają na podstawie korzystnego, z perspektywy potencjalnego imigranta, bilansu tzw. warunków przyciągających (*pull-factors*) oraz naciskających (*push-factors*). Motywacje emigrantów mają wymiar kapitału ekonomicznego, społecznego oraz ludzkiego. Skłonność do trwałej emigracji pojawia się, gdy suma wszystkich rodzajów kapitału w kraju docelowym jest większa niż w kraju pochodzenia potencjalnego imigranta. Również globalizacja stymuluje ruchy migracyjne. Teorie socjologiczne i antropologiczne podkreślają natomiast rolę istniejących na obczyźnie więzi koleżeńskich lub rodzinnych, redukujących koszty społeczne, związane z decyzją o emigracji. Modele te są szczególnie adekwatne do uzasadniania charakterystycznych dla Niemiec zjawisk „przemieszczeń łańcuchowych” oraz regionalnej koncentracji imigrantów, którzy najczęściej żyją w skupiskach etnicznych w wielkomiejskich aglomeracjach. Dane statystyczne potwierdzają, że – w porównaniu z innymi niemieckimi krajami federacji – najwięcej obcokrajowców osiedliło się w „państwach-miastach”: w Hamburgu (14,5% cudzoziemców w stosunku do ogółu populacji), Berlinie (14%) oraz w Bremie (12,9%). Przy podejmowaniu decyzji o emigracji nie bez znaczenia są również warunki subiektywne, takie jak indywidualna skłonność do ryzyka, bariery natury formalnoprawnej oraz zagrożenie otwartą lub ukrytą dyskryminacją.

2. „Nie-Niemcy” kontra „też-Niemcy”? Grupy imigrantów w RFN i ich prawa

Cudzoziemcy, przebywający na stałe w Republice Federalnej Niemiec, nie stanowią homogenicznej grupy. Klasyfikacji grup imigrantów można dokonywać na podstawie różnych kryteriów. Dla Niemiec najbardziej zasadna wydaje się typologizacja na podstawie kategorii: kraju pochodzenia, celu imigracji oraz stopnia integracji imigrantów w społeczeństwie kraju przyjmującego. Ze względu na specyfikę sytuacji imigrantów, żyjących na terenach Niemiec wschodnich, kraje federacji byłej NRD zostaną potraktowane w sposób odrębny.

Prawie 1,7 mln imigrantów to osoby pochodzenia tureckiego. Drugą pod względem liczebności grupą narodowościową są Włosi (ponad 500 tys. osób), a trzecią – Polacy (prawie 400 tys. osób). Turcy, Włosi oraz Polacy stanowią łącznie prawie 40% ogólnej liczby imigrantów, przebywających w Niemczech na stałe. Są to głównie imigranci zarobkowi oraz ich potomkowie¹⁰. Klasyfikację imigrantów według kryterium kraju pochodzenia ilustruje tabela.

¹⁰ W przypadku Polaków znaczny odsetek stanowią także osoby, które wyemigrowały do Niemiec, powołując się na pochodzenie niemieckie, m.in. tzw. *Volksdeutsche*. Po 1949 r. RFN przyznało status „przesiedleńca” z możliwością ubiegania się o obywatelstwo niemieckie 1 mln 700 tys. osobom z terenów Polski, które do 1944 r. figurowały na tzw. *Volkslistach*. Za: Ch. Pollaske, *Migrations aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren*, Waxmann, Münster 2002, s. 63.

TABELA
Imigranci w RFN według kryterium kraju pochodzenia

Kraj pochodzenia	Liczba imigrantów	Odsetek w stosunku do ogółu imigrantów
Turcja	1.688.370	25,1
Włochy	523.162	7,6
Polska	393.848	5,7
Była Serbia, Czarnogóra i Kosowo	352.045	5,2
Grecja	287.187	4,3
Chorwacja	223.056	3,3
Kraje UE (bez Włoch, Grecji i Polski)	1.157.262	17,2
Inne państwa	2.102.688	31,3

Źródło: Rejestr Liczb Cudzoziemców Federalnego Urzędu Statystycznego, stan na 31.12.2008 r.

Na podstawie kryterium celu imigracji można wyodrębnić podgrupy: imigrantów zarobkowych, etnicznych Niemców, cudzoziemców z krajów Unii Europejskiej oraz emigrujących z przyczyn humanitarnych.

„Późni-przesiedleńcy” (*Spät-Aussiedler*) są uprzywilejowani w stosunku do pozostałych grup imigrantów z uwagi na przysługujące im z tytułu niemieckiego pochodzenia prawa obywatelskie. Ludność o korzeniach niemieckich powracała do Niemiec po II wojnie światowej przede wszystkim z terenów Republik Radzieckich, ale i z innych krajów bloku wschodniego. Aż do lat 90. XX w. fale imigracji powrotnych etnicznych Niemców nie były kontrolowane. Sukcesywny spadek liczby ludności powracającej do macierzy następował stopniowo po 1993 r., w wyniku wprowadzanych ograniczeń prawnych. W 1990 r. Niemcy przyjęli jeszcze ponad 397 tys. osób pochodzenia niemieckiego. W 1993 r. maksymalny kontyngent ustalono na 220 tys. osób rocznie, a w roku 2000 obniżono ten limit do 100 tys. osób w skali rocznej. W 2006 r. w RFN odnotowano jedynie 7747 takich przypadków¹¹.

Z grupy klasycznych *Gastarbeiterów*, zatrudnianych na podstawie umów bilateralnych, zawieranych w latach 1955-1968, a po 1991 r. także z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, wyodrębnić należy specjalistów, rekrutowanych po 1 sierpnia 2000 r. w ramach systemu *Green Card*, oraz obywateli krajów UE, korzystających z prawa do swobodnego przepływu osób w ramach unijnego wspólnego rynku. Do końca 2008 r. na terenach RFN przebywało 1 638 110 obywateli 14 „starych” państw członkowskich UE (tj. 24,3% ogółu cudzoziemców). Dalsze 575 039 osób stanowili

¹¹ Za: M. Wojtan, *op. cit.*, s. 265-266; Por.: Bundesministerium des Innern: *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2008, s. 21.

obywatele 10 „nowych” państw UE (8,5% ogółu imigrantów), a 148 310 (2,2%) to imigranci z Rumunii i Bułgarii¹².

Cudzoziemcy, przebywający w Niemczech z przyczyn humanitarnych, stanowią podgrupę silnie zróżnicowaną pod względem zakresu przysługujących im praw. Azylantów należy odróżnić od: 1) ubiegających się o azyl; 2) uchodźców na podstawie Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 r., którym nie przysługuje prawo do azylu, ale którzy podlegają ochronie przed deportacją; 3) tzw. uchodźców kontyngentowych, przyjmowanych z terenów konfliktów zbrojnych w ramach akcji humanitarnych oraz 4) osób, nieposiadających formalnego statusu uchodźcy.

Liczba ubiegających się o azyl w Niemczech osiągnęła apogeum w roku 1992, kiedy to ponad 438 tys. osób, głównie uchodźców z Bośni i Hercegowiny, złożyło wnioski o azyl¹³. W okresie tym zaobserwowano zwiększoną popularność ruchów ksenofobicznych i rasistowskich. W 1991 r. w RFN zarejestrowano 2462 akty przemocy skierowane przeciwko cudzoziemcom, zwłaszcza azylantom. Rok później analogicznych przypadków było już 6336. Między 1991 a 2000 r. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odnotowało łącznie 35 148 aktów przemocy wobec cudzoziemców¹⁴. W latach 1992/1993, na gruncie niesprzyjającego klimatu społecznego, doszło w Niemczech do zawarcia międzypartyjnego „kompromisu azylowego”. Nowa regulacja doprowadziła do zaostrzenia kryteriów i procedur azylowych. Sfinalizowane zostały bilateralne umowy o readmisji, głównie z krajami sąsiadującymi z Niemcami. Wprowadzono kategorie „bezpiecznego kraju pochodzenia” oraz „bezpiecznego kraju trzeciego”, co otworzyło możliwość deportacji azylantów, pochodzących z krajów uznanych za bezpieczne, czyli przebywających na terytorium RFN na warunkach tranzytu. Nowe przepisy odniosły zamierzony skutek. Stosunek wniosków azylowych rozpatrywanych pozytywnie do wniosków odrzucanych spadł diametralnie do poziomu 3-7% w skali rocznej, podczas gdy dziesięć lat wcześniej odsetek ten wynosił jeszcze 80%¹⁵.

Liczbę cudzoziemców, przebywających na terytorium Niemiec nielegalnie, szacuje się na od 700 tys. do 1 mln osób¹⁶. Osobną kategorię stanowią cudzoziemcy (29 244 osób), którym prawo pobytu przyznano „na próbę”. Imigrantom tym grozi deportacja, jeśli do końca 2010 r. nie zdobędą oni stałego, legalnego źródła utrzymania¹⁷.

¹² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Ausländerzahlen 2008*, Norymberga 24.09.2009 r., s. 10.

¹³ Na podst. Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w: M. Tackle, *German Policy on Immigration – from Ethnos to Demos?*, Peter Lang, Frankfurt / M. 2007, s. 99, 240.

¹⁴ Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, www.bmi.bund.de (Stan na 13.06.2009 r.).

¹⁵ Za: M. Wojtan, *op. cit.*, s. 269.

¹⁶ W. Thierse, *Wstep*, w: J. Alt, M. Bommes (red.), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, s. 19.

¹⁷ Na podst. komunikatu prasowego Niemieckiego Bundestagu, www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009_174/06.html (Stan na 12.06.2009 r.).

Publiczna debata oraz oficjalne analizy, dotyczące zjawiska imigracji w RFN, traktują tereny byłej NRD w sposób drugorzędny. Tymczasem we wschodniemieckich krajach federacji ludność napływowa jest konfrontowana z dotkliwymi problemami społecznymi. Choć Niemiecka Republika Demokratyczna uchodziła za społeczeństwo homogeniczne, po zjednoczeniu Niemiec na tych terenach doliczono się 190 tys. obcokrajowców. Dziś cudzoziemcy stanowią około 3,5% ogółu ludności wschodnich Niemiec¹⁸. Na terenach tych nie wykształciły się natomiast charakterystyczne dla Niemiec zachodnich skupiska imigrantów. Liczba obcokrajowców jest po prostu zbyt marginalna, aby można było mówić o koncentracji w etnicznie homogenicznych centrach.

Na podstawie specjalnego klucza terytorialnego, do wschodnich Niemiec mogą zostać przydzieleni reemigranci pochodzenia niemieckiego, ludność pochodzenia żydowskiego, powracająca z terytorium byłego ZSRR, oraz azylanci i uchodźcy polityczni. Cudzoziemcy ci nie mogą opuścić przydzielonego im mocą decyzji administracyjnej regionu dopóty, dopóki korzystają z pomocy socjalnej. Regulacja ta obciąża i samych imigrantów, którzy – ze względu na wysokie w Niemczech wschodnich bezrobocie strukturalne – mają znikome szanse na znalezienie pracy, jak i same ośrodki przyjmujące, zobowiązane do dokonywania transferów socjalnych na rzecz imigrantów. Na terenach wschodnich Niemiec ryzyko wiktymizacji cudzoziemców jest znacznie większe niż w zachodnich Niemczech. Postawy niechęci, a nawet agresji wobec cudzoziemców dominują u osób młodych, postrzegających ludność napływową w kategoriach konkurencji – na rynku pracy i etnicznej. Cudzoziemcy, żyjący na stałe na terytorium byłej NRD, są z reguły lepiej wykształceni niż rodzima ludność niemiecka, co potęguje tendencje do postrzegania ich jako rywali w poszukiwaniu deficytowych miejsc pracy. Wysoko wykwalifikowani imigranci bywają niekiedy bezkonkurencyjni, wypełniając nisze na lokalnym rynku pracy. Doskonałym przykładem są polscy lekarze, zatrudniani w polsko-niemieckim przygraniczu.

POLITYKA IMIGRACYJNA WSPÓŁCZESNYCH NIEMIEC

W kręgach eksperckich powszechne są głosy krytyki, że w RFN nie ukształtowała się „całościowa i systematyczna polityka imigracyjna” oraz że „z uwagi na pragmatyczne *ad hoc* rozwiązania sukcesy integracyjne mają wyłącznie doraźny charakter”¹⁹. Część ekspertów argumentuje, że niemieckie elity polityczne wychodzą z republikańskiego założenia, że integracja należy do sfery prywatnej, w zwią-

¹⁸ Federalny Urząd Statystyczny, www.destatis.de; Niemcy komunistyczne relatywnie późno otworzyły się na imigrantów zarobkowych, a przy tym „władze NRD zapewniły niemal 100% skuteczności rotacji importowanej siły roboczej”. NRD przyjmowała także politycznych uciekinierów z Chile, Grecji, Hiszpanii czy Nikaragui. Za: M. Wojtan, *op. cit.*, s. 258.

¹⁹ I. Michałowski, *Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweitem Pragmatismus?*, w: W. Woyke (red.), *op. cit.*, s. 33.

ku z czym państwowa regulacja jest niepotrzebna. Inni podkreślają, że deficyty koncepcyjne wynikają z podtrzymywanej przez lata sztucznie tezy, że Niemcy nie są krajem imigracyjnym (*Deutschland ist kein Einwanderungsland*). Pewne jest jedno – niemiecka polityka zawsze zorientowana była na kwestie rynku pracy, w efekcie czego w RFN wykrystalizował się specyficzny model polityki imigracyjnej, zorientowanej na imigrację zarobkową (*Gastarbeitermodell*), a uzupełniony elementami klasycznych koncepcji imigracyjnych – pluralistycznej i asymilacyjnej²⁰. Wobec priorytetu polityki ekonomicznej, aspekty integracji kulturowej i społecznej długo odgrywały drugorzędą rolę.

Pierwsza Ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), tworząca całościowe formalnoprawne ramy regulacji kwestii imigracyjnych, a także – po raz pierwszy – kwestii integracji cudzoziemców, weszła w życie na początku 2005 r., aż pięćdziesiąt lat po zawarciu pierwszej umowy bilateralnej w zakresie rekrutacji zagranicznej siły roboczej²¹. W ustawie tej podstawę do prawa pobytu podzielono według kryterium celu na kategorie: pracy zarobkowej, kształcenia, łączenia rodzin oraz celów humanitarnych. Uproszczone zostały zasady przyznawania pozwolenia na pracę poprzez redukcję tytułów pobytowych do dwóch podstawowych – ograniczonego i nieograniczonego prawa do pracy. Ustawa wprowadziła także kompleksowy system programów integracyjnych, których koordynację powierzono Federalnemu Urzędowi ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*). Eksperti z Rady Migracyjnej w raporcie Migracyjnym na 2004 r. przyznali, że Ustawa imigracyjna przypieczętowała transformację Niemiec z nieformalnego w formalny kraj imigracyjny²².

Trudności z koncepcjonalizacją oraz implementacją całościowej niemieckiej polityki imigracyjnej wynikają z faktu, że elity polityczne tego kraju zawsze były podzielone na tle wyznaczenia priorytetów i zasad traktowania cudzoziemców. Kiedy

²⁰ W modelu wielokulturowym integracja jest pochodną uznania pluralizmu kulturowego i religijnego, a państwo powinno wspierać rozwój odrębnych kultur. To nie imigranci są zobligowani do przejścia nowego systemu wartości, lecz raczej kraj przyjmujący musi dostosować się do istnienia *de facto* społeczeństwa wielokulturowego. W modelu republikańskim (asymilacyjnym) sfera publiczna (obywatelska) jest ściśle oddzielona od prywatnej, będącej niejako wentylem kulturowej różnorodności. Nie ma potrzeby państwowej regulacji kwestii kulturowych, a imigranci „wtapiają się” w strukturę społeczeństwa goszczącego. Wadą tego systemu jest, według Habermasa, zredukowanie integracji do aspektów politycznych, z pominięciem integracji społecznej.

²¹ Pierwotny projekt ustawy imigracyjnej, autorstwa *SPD* i Zielonych, uzyskał większość w parlamencie niemieckim 1 marca 2002 r. Błędy formalne posłużyły krytykom projektu rządowego za pretekst do zaskarżenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rok później ustawa została ponownie poddana głosowaniu. Tym razem projekt zbojkotowała konserwatywno-liberalna większość w drugiej izbie niemieckiego parlamentu. Prace nad ustawą były kontynuowane w Komitecie Mediacyjnym Zgromadzenia Narodowego. W praktyce dyskusje zdominowali jednak politycy obu partii masowych. Ustawa została ostatecznie przegłosowana w lipcu 2004 r. i weszła w życie 1 stycznia 2005 r.

²² Rat für Migration: Migrationsreport 2004 (red. Klaus J. Bade, Michael Bommes, Rainer Münz), Berlin 8.07.2004 r., cyt. w: M. Tackle, *op. cit.*, s. 242.

w 1994 r. socjaldemokraci po raz pierwszy opowiedzieli się za nadaniem obywatelstwa dzieciom imigrantów poprzez legalizację zasady ziemi (*ius soli*), chrześcijańscy demokraci stanowczo tę koncepcję negowali. W manifestie Programowym z 2005 r. SPD potwierdziła, że „Niemcy od wielu dziesięcioleci są społeczeństwem imigracyjnym”²³, natomiast wielu polityków CDU/CSU nadal unika zabierania głosu w tej sprawie, ograniczając się do dwuznacznej konstatacji, że Niemcy nie są „klasycznym” państwem imigracyjnym. Niemniej jednak, od początku nowego tysiąclecia socjaldemokraci oraz chadecy zbliżyli się w swoich pozycjach, a CDU oddaliła się od neofaszystowskiej NPD²⁴. Zwłaszcza w kwestii prawa do azylu obie partie masowe reprezentują dziś zbliżone stanowiska, opowiadając się za ścisłą kontrolą napływu azylantów w celu uniknięcia nadużyć, jakie miały miejsce w „aferych wizowych”.

Fundamentem koncepcji imigracyjnej SPD jest integracja społeczna i kulturowa, przypominająca propagowaną przez Zielonych ideę patriotyzmu konstytucyjnego²⁵. Socjaldemokraci, podobnie jak Zieloni i Lewica, opowiadają się także za rozszerzeniem partycypacji imigrantów w życiu politycznym, na przykład poprzez nadanie im prawa do głosowania w wyborach lokalnych. W kwestiach dostępu obcokrajowców do rynku pracy SPD jest jednak, podobnie jak CDU/CSU, powściągliwa. W Programie z 2002 r. partia ta zalecała politykę stymulowania migracji „zagranicznych specjalistów”, ale przy utrzymaniu zasady prymatu rodzimej siły roboczej. W ambitnym programie „Priorytety koherentnej polityki migracyjnej dla Niemiec i Europy” z 2009 r., frakcja parlamentarna SPD opowiedziała się m.in. za wprowadzeniem punktowego systemu rekrutacji wysoko wyspecjalizowanych kadr (na podstawie kryterium wieku, wykształcenia, zdolności językowych oraz doświadczenia zawodowego) oraz za zapewnieniem powszechnego dostępu dla wszystkich imigrantów do niemieckiego systemu ochrony zdrowia.

Polityka imigracyjna CDU/CSU, pierwotnie raczej zachowawcza i pasywna, jest dziś przede wszystkim ambiwalentna. W kampanii wyborczej z 2002 r. chrześcijańscy demokraci głosili konieczność zagwarantowania równości szans dla dzieci cudzoziemców, a zarazem ostrzegali populistycznie, że jeśli przeforsowana zostanie koncepcja migracyjna socjaldemokratów i Zielonych, to do 2050 r. imigranci będą stanowili od 18 do 20% ogólnej populacji RFN, a Niemcy staną się „cudzoziemcami we własnym kraju”²⁶. Priorytetem chrześcijańskich demokratów jest uszczelnianie granic i kontrola dostępu cudzoziemców do niemieckiego rynku pracy, a środkiem

²³ Manifest Programowy SPD z 2005 r., s. 32, cyt. w: *Ibidem*, s. 267

²⁴ NPD (Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec) lansuje skrajnie nacjonalistyczną politykę, od lat balansującą na granicy legalizmu. Partia ta odmawia obcokrajowcom prawa do korzystania z pomocy socjalnej i opowiada się za zniesieniem art. 16a niemieckiej Ustawy Zasadniczej, co oznaczałoby *de facto* likwidację prawa do azylu. Za: B. B. Carius: *Die Volksparteien und die NPD. Vergleich programatischer Aussagen 1965-2005*, w: H. Flam (red.), *op. cit.*, s. 282.

²⁵ M. Tackle, *op. cit.*, s. 245.

²⁶ Bawarski minister spraw wewnętrznych, Günter Beckstein (CSU): *Grundkonzeption der Union für eine Novellierung des Zuwanderungsgesetzes*, 16.09.2002 r., cyt. w: M. Takle, *op. cit.*, s. 150.

do realizacji tego celu – nakłanianie imigrantów zarobkowych do powrotu oraz limitowanie przyjmowanych imigrantów, nie tylko azylantów, ale nawet przesiedleńców pochodzenia niemieckiego. *CDU* nie neguje natomiast potrzeby rekrutacji wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, ale zaleca kontrolę tego procesu.

Sami imigranci wyraźnie preferują socjaldemokrację. W 2000 r. aż 32,2% z ogólnej populacji imigrantów głosowałoby w wyborach na *SPD*, 8,5% na *CDU* i tyle samo na partię Zielonych, a 1,7% na *FDP*. Chadecję popierają najczęściej przesiedleńcy, a socjaldemokrację osoby pochodzenia tureckiego²⁷. Interesy imigrantów konsekwentnie i radykalnie reprezentują postkomuniści z Lewicy (do 1997 r. – *PDS*), którzy w swoich koncepcjach prointegracyjnych idą znacznie dalej niż pozostałe partie. Dla przykładu, w debatach parlamentarnych nad ustawą imigracyjną w 2002 r., posłowie *PDS* zalecali, aby integracyjne i językowe kursy dla obcokrajowców były w całości pokrywane ze środków państwowych, a ich treść powinna być rozszerzona tak, aby zajęcia te stały się podstawą społecznej orientacji i zwiększonej partycypacji cudzoziemców w życiu niemieckiego społeczeństwa. Tymczasem na przykład *FDP* zalecała wprowadzenie zasad partycypacji imigrantów w kosztach kursów integracyjnych.

Niemieckie partie są podzielone na tle metod integracji obcokrajowców. Lewica mówi otwarcie o konieczności integracji współczesnego społeczeństwa wielokulturowego. Również Zieloni podkreślają, że Niemcy są społeczeństwem wielokulturowym, a państwo powinno wspierać rozwój pluralizmu, w duchu tolerancji i wzajemnego uznania. Na przeciwległym biegunie politycznym znajdują się chadecy. To oni wprowadzili do debaty publicznej kontrowersyjną koncepcję niemieckiej „kultury przewodniej” (*Leitkultur*), głosząc tezę o konieczności asymilacji cudzoziemców oraz hasło „paralelnych społeczeństw” (*Parallelgesellschaften*) jako argument potwierdzający istnienie nie integracji, lecz dezintegracji społecznej. Natomiast *SPD*, *FDP* oraz Lewica w swoich dokumentach programowych nie nawiązują wprawdzie do koncepcji niemieckiej „kultury przewodniej”, ale i nie wspierają koncepcji multikulturalizmu²⁸.

1. Niemieckie koncepcje praw obywatelskich a naturalizacja cudzoziemców

Gdy powojenna emigracja do Niemiec nabrała charakteru długofalowego, okazało się, że zjawisku nasilonych imigracji nie towarzyszył trend do wzrostu nadania praw obywatelskich. Wręcz przeciwnie. W latach 90. XX w. w RFN miała jedną z najniższych stóp naturalizacji w Europie²⁹. Żyjącym w RFN na stałe cudzoziemcom

²⁷ Za: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: „Der Einfluss von Zuwanderung auf die Deutsche Gesellschaft”, Forschungsbericht 1, Norymberga 2005, s. 65.

²⁸ Por.: M. Tackle, *op. cit.*, s. 245-248.

²⁹ Za: *ibidem*, s. 171.

przyznano prawa socjalne, ale nie polityczne. Zgodnie z obowiązującą niezmiennie od 1913 r., anachroniczną koncepcją narodu, obywatelstwo niemieckie można było uzyskać wyłącznie na podstawie zasady pochodzenia (*ius sanguinis*). Niemieckiej elicie brakowało wiary w siłę asymilacji cudzoziemców. Klimat do reform pojawił się dopiero pod koniec lat 90., w efekcie ewolucji świadomościowej i politycznej.

Socjaldemokraci, Zieloni oraz *FDP* jako pierwsi zaczęli głosić potrzebę naturalizacji obcokrajowców poprzez legalizację zasady prawa ziemi (*ius soli*). Zieloni kryterium nadania obywatelstwa chcieli oprzeć na zapożyczonej od Jürgena Habermasa koncepcji „konstytucjonalnego patriotyzmu”, którego podstawą są więzi kulturowe, a także znajomość języka oraz konstytucji. Liberalowie naturalizację cudzoziemców chcieli natomiast uzależnić od gotowości do zrzeczenia się pierwotnego obywatelstwa. Postkomunistyczna *PDS* najsilniej akceptowała konieczność wprowadzenia cywilnej definicji narodu i rezygnacji z faworyzowania etnicznych Niemców. Możliwość nadania obcokrajowcom praw obywatelskich negowali stanowczo chrześcijańscy demokraci, argumentując, że wprowadzenie *ius soli* byłoby „wyrazem politycznej poprawności”, a nie „modernizacji prawa”³⁰. Politycy *CDU/CSU* podkreślali, że priorytetem powinna być nie naturalizacja cudzoziemców, lecz ich społeczna integracja.

W maju 1999 r. – na wspólny wniosek *SDP*, Zielonych oraz *FDP* – nowa Ustawa o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) uzyskała większość w obu izbach niemieckiego parlamentu. *CDU/CSU* oraz część posłów lewicy z *PDS* głosowali przeciwko Ustawie. Nowa ustawa oznaczała fundamentalną transformację państwa niemieckiego poprzez potwierdzenie statusu Niemiec jako kraju imigracyjnego. Po raz pierwszy w historii RFN doszło do formalnoprawnego uznania naturalizacji obcokrajowców.

Pomimo reform, praktyczne korzystanie z prawa *ius soli* jest w Niemczech ciągle utrudnione. Dziecku imigrantów prawo uzyskania niemieckiego obywatelstwa przysługuje pod warunkiem, że przynajmniej jedno z jego rodziców od co najmniej ośmiu lat przebywało w Niemczech na zasadach regularnego pobytu, posiadając prawo do nieograniczonego pobytu od co najmniej trzech lat. Oba wymogi formalne w roku 1997 spełniało tylko 47% z ogólnej liczby imigrantów, żyjących na stałe w Niemczech³¹. Co więcej, aby nie utracić niemieckiego obywatelstwa, imigranci zobligowani są do zrzeczenia się drugiego obywatelstwa przed ukończeniem 23 roku życia. Od 2000 r. podwójne obywatelstwo jest dopuszczalne w ramach tzw. „modelu opcjonalnego”, opartego na koncepcji *FDP*, w przypadku obywateli krajów UE (m.in. Polski), z którymi RFN zawarła specjalne umowy bilateralne. Sztywność wymogów formalnych sprawia, że stopa naturalizacji cudzoziemców jest w Niemczech niewielka i – po apogeum, osiągniętym w 2000 r., kiedy to prawie 187 tys.

³⁰ *Ibidem*, s. 195, 201.

³¹ R. Ulrich, *Deutschland: Demografische Wirkungen des ius soli*, „Migration und Bevölkerung”, „Newsletter” Nr. 5, Juli 1999.

osób uzyskało prawa obywatelskie – wykazuje tendencję spadkową. W 2005 r. tylko 3,1%, a w 2007 r. 2,9% imigrantów, mieszkających w RFN od przeszło 10 lat, uzyskało obywatelstwo RFN³².

Wprowadzenie skomplikowanego systemu naturalizacji imigrantów doprowadziło do rozmycia się kategorii „cudzoziemca” oraz „Niemca”. W latach 1997-1998 około 2 mln imigrantów (w tym 1,1 mln przesiedleńców), mieszkających w RFN na stałe, miało podwójne obywatelstwo. Z kolei ponad 1,7 mln Niemców to byli cudzoziemcy, naturalizowani po 2000 r. Dzieci z rodzin imigranckich, posiadające niemieckie obywatelstwo, są w statystykach ujmowane jako Niemcy. Z uwagi na zakaz posiadania podwójnego obywatelstwa, prawie 50 tys. młodych „też-Niemców” stanie po 2018 r. przed dylematem wyboru ostatecznej narodowości. *SPD* oraz organizacje tureckie apelują o modernizację przepisów prawa, powołując się na przykład tradycyjnych krajów imigracyjnych, w których podwójne, a nawet potrójne obywatelstwo jest standardem. *Chadecy* oraz *FDP* trwają tymczasem niezmiennie na stanowisku zakazu podwójnego obywatelstwa³³. Dla określenia imigranta w kontekście niemieckim najbardziej zasadne wydaje się zatem pojęcie „osoby o pochodzeniu migracyjnym” (*Person mit Migrationshintergrund*). Szacuje się, że do końca 2007 r. w RFN na stałe mieszkało 15,1 mln „osób o pochodzeniu migracyjnym” (18% ogółu społeczeństwa), choć samych obcokrajowców (bez praw obywatelskich) było w tym samym roku dwukrotnie mniej – 6,75 mln (8,8% ogółu populacji)³⁴.

2. Gastarbeiter kontra specjalista?

Współczesne wyzwania w niemieckiej polityce imigracyjnej

Republika Federalna Niemiec słabo wypada w globalnej walce o „najlepsze mózgi”. Pozytywne dla tego kraju saldo migracji wykwalifikowanych kadr (4,1%) wskazuje wprawdzie, że RFN jest raczej eksporterem niż importerem specjalistów. Kraje prowadzące politykę imigracyjną zorientowaną na kwalifikacje potencjalnych imigrantów odnoszą jednak znacznie lepsze wyniki. W grupie liderów przodują państwa, które mogą pochwalić się dwucyfrowym saldem migracji dobrze wykształconych kadr: Luksemburg (stopa migracji na poziomie 33,5%), Australia (26,5%), a także Kanada i Szwajcaria (oba kraje po 20,4%). Tymczasem w RFN brakuje rocznie 12 tys. absolwentów kierunków inżynierskich³⁵. Instytut Niemieckiej Gospo-

³² S. Zekri, *Ausländer gegen Inländer. Gemeinsam in der Sackgasse: Die Konkurrenz der Verlierer*, „Süddeutsche Zeitung Aktuell”, München 2005, s. 93.

³³ Za: L. Greven, *Für den doppelten Pass*, „Zeit” 26.12.2008.

³⁴ Dane statystyczne na podstawie Centralnej Ewidencji Obcokrajowców (niem. *Ausländerzentralregister*) Federalnego Urzędu Statystycznego.

³⁵ *OECD: International Migration Outlook*, Paris 2007, cyt. za: O. Koppel, A. Plünnecke, *Braingain/ Braindrain. Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung*, Deutscher Instituts-Verlag, Köln 2007, s. 8-10.

darki oszacował, że w 2006 r. 165 tys. wyższych stanowisk pracy nie zostało obsadzonych z powodu braku aplikantów, w efekcie czego niemieckie firmy poniosły straty rzędu 18,5 mld euro³⁶. Deficytów tych nie są w stanie skompensować *Gastarbeiterzy*, ponieważ większość z nich to niewykwalifikowani robotnicy. W 2000 r. 37,4% cudzoziemców, przebywających w RFN na stałe, stanowili pracownicy o niskich kwalifikacjach, a tylko 18,9% osoby o kwalifikacjach wysokich. W tym samym czasie w Irlandii mieszkało 23,9% imigrantów nisko wykwalifikowanych i aż 45,4% wysoko wykwalifikowanych³⁷.

Polityczną reakcją na brak wykwalifikowanej siły roboczej było wprowadzenie w 2000 r. przez rząd kanclerza Gerharda Schrödera systemu *Green Card*, który z założenia miał być przełomem w otwarciu się Niemiec na politykę „drenażu mózgow” (*braindrain*) oraz rekrutacji elit. Ekonomiczne teorie imigracji wskazują na korelację pomiędzy poziomem wykształcenia a skłonnością do wyjazdów zarobkowych: mobilność pracowników jest tym większa, im większa jest ich produktywność. Tymczasem z niemieckiego programu rekrutacji ekspertów w ciągu dwóch lat skorzystało zaledwie 1123 osoby³⁸. W praktyce niemiecki program okazał się zbyt mało elastyczny, aby stać się atrakcyjną alternatywą klasycznego amerykańskiego modelu. Specjalistom, podobnie jak wcześniej *Gastarbeitern*, Niemcy nie oferowali bowiem perspektywy pobytu na stałe. System *Green-Card*, który miał być poważną reformą legislacyjną, nabrał ostatecznie charakteru symbolicznego aktu politycznego.

Ustawa imigracyjna, obowiązująca od 2005 r., także nie odzwierciedla w adekwatny sposób rosnącego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych pracowników. Już sama nazwa – Ustawa do sterowania i ograniczenia imigracji oraz do regulacji pobytu i integracji obywateli unijnych oraz cudzoziemców (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*) wskazuje na „chybione priorytety”³⁹.

Niemniej jednak, system *Green Card* wniósł do debaty publicznej nową jakość. Niemiecki Urząd ds. Migracji i Uchodźców podkreśla rolę zmiany paradygmatów w polityce imigracyjnej z przewartościowania anachronicznej tezy, że „Niemcy nie są krajem imigracyjnym” na opinię, że „Niemcy potrzebują imigracji”⁴⁰. W tym kontekście, 12 września 2000 r. federalny minister spraw wewnętrznych – Otto Schilly powołał Niezależną Komisję ds. Imigracji i Integracji pod przewodnictwem polityka CDU, profesor Rity Süßmuth. Raport Komisji – *Kształtować imigrację, wspierać integrację* z 3 lipca 2001 r. – wytyczył nowe kierunki niemieckiej polityki imigracyjnej, stanowił podstawę do wypracowania projektu ustawy imigracyjnej, integra-

³⁶ Instytut Niemieckiej Gospodarki (*DIW*), cyt. w: Frakcja Parlamentarna SPD: *Eckpunkte für eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und Europa*, Berlin 2009, s. 18.

³⁷ *Ibidem*, s. 18-19.

³⁸ Od początku 2005 r. do końca 2006 r., Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Raport Migracyjny 2006, Berlin 2007, s. 82.

³⁹ Za: O. Koppel, A. Plünnecke, *op. cit.*, s. 36.

⁴⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), *op. cit.*, s. 22.

cji obcokrajowców oraz do wprowadzenia punktowego systemu kontroli przyszłych fali imigrantów.

Dziś za liberalizacją niemieckiego rynku pracy dla fachowców na bazie punktowego systemu rekrutacji, postrzeganego jako remedium na problemy demograficzne, opowiadają się głównie socjaldemokraci, Zieloni oraz liberałowie, inspirujący się modelami, stosowanymi przez klasyczne państwa migracyjne oraz europejską koncepcją *Blue Card*⁴¹. Różnice koncepcyjne wynikają z niejasności w wyznaczeniu kryteriów rekrutacyjnych, modulacji prawa pobytu oraz kontyngentów ilościowych. Fundamentalna różnica pomiędzy europejskim *Blue Card* a amerykańskim *Green Card* polega na tym, iż system europejski oferuje imigrantom ograniczone na dwa lata, a amerykański nieograniczone prawo pobytu.

Niemieckie obawy przed otwarciem narodowego rynku pracy na imigrantów zarobkowych nabrały nowego wymiaru w kontekście rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej (74,5 mln osób). Po 2004 r. Niemcy skorzystali z przysługującego im prawa do wprowadzenia okresów przejściowych dla swobodnego przepływu osób w ramach elastycznego systemu „2+3+2” (lata). Liczne ekspertyzy naukowe potwierdzają, że wewnątrzunijne migracje zarobkowe obywateli „nowych” państw członkowskich UE nie przybrały po roku 2004 charakteru masowego i nie wywołały poważnych zakłóceń na rynkach pracy w „starej” Europie. Niemniej jednak, rządząca od roku 2005 wielka koalicja *CDU/CSU* i *SPD* w deklaracji z kwietnia 2008 r. zasygnalizowała wolę przedłużenia okresu przejściowego dla siły roboczej z ośmiu „nowych” państw UE także w trzeciej fazie okresu przejściowego, tzn. na kolejne dwa lata do 2011 r. Tylko dwie partie polityczne – liberalna *FDP* oraz postkomunistyczna Lewica (spadkobierczyni *PDS*), opowiadają się konsekwentnie za zniesieniem okresów przejściowych. W RFN kontrowersyjne dyskusje wzbudziła także unijna „dyrektywa usługowa” z grudnia 2006 r., liberalizująca przepływ usług na rynku wewnętrznym UE. W tej tzw. doktrynie Bolkensteina Niemcy najbardziej obawiali się legalizacji „zasady kraju pochodzenia”, postrzeganej jako próba legalizacji dumpingu socjalnego.

INTEGRACJA CZY DEZINTEGRACJA? MEANDRY NIEMIECKIEJ POLITYKI INTEGRACYJNEJ

Osoby o pochodzeniu migracyjnym stanowią w Niemczech grupę najbardziej zagrożoną wykluczeniem społecznym. Dochód, uzyskiwany przez cudzoziemców, jest niski i nieregularny, często zdobywany nielegalnie. Co czwarty imigrant żyje

⁴¹ W styczniu 2005 r. Komisja Europejska wydała „zieloną księgę”, która zainicjowała ogólnoeuropejską debatę nad koncepcją zarządzania migracją motywowaną gospodarczo. We wrześniu 2007 r. odbyła się Konferencja Wysokich Przedstawicieli państw członkowskich UE w celu omówienia kwestii legalnej migracji. W lipcu 2008 r. europejscy ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych po raz pierwszy omawiali koncepcję *Blue Card*, która w listopadzie 2008 r. była przedmiotem głosowania w Parlamencie Europejskim.

poniżej granicy ubóstwa, jest dotknięty bezrobociem i nie posiada ubezpieczenia zdrowotnego, a 2/3 obcokrajowców nie ma żadnego wykształcenia. Większość cudzoziemców żyje w skupiskach wielkomiejskich. Społeczno-przestrzenna koncentracja nie jest wprawdzie *per se* zjawiskiem negatywnym, dając poczucie orientacji i kolektywnej samopomocy, problem stanowi jednak strukturalna segregacja, objawiająca się w odcięciu imigrantów od dostępu do systemów szkolnictwa oraz praw politycznych i socjalnych.

Zwłaszcza nielegalni imigranci rezygnują z podstawowych praw socjalnych i humanitarnych, gwarantowanych zarówno przez międzynarodowe konwencje, jak i wewnątrzpaństwowe regulacje. Dla przykładu, potrzebujący pomocy imigranci rzadko korzystają z pomocy medycznej z obawy przed deportacją. Ustawa o pobycie (*Aufenthaltsgesetz*) nakłada bowiem na świadczeniodawców obowiązek informowania urzędów o zaistniałym zdarzeniu z udziałem nielegalnego imigranta. W efekcie, lekarze i pracownicy socjalni często łamią prawo, udzielając pomocy humanitarnej. W Niemczech nie istnieje również państwowy system świadczenie opieki medycznej dla osób bez ubezpieczenia zdrowotnego. Pomimo społecznych protestów, a nawet oficjalnych rekomendacji, zawartych na przykład w raporcie Komisji Süßmuth z 2001 r., istniejące przepisy nie zostały jak dotąd zreformowane.

Krytyczni publicyści od dawna alarmują, że integracja cudzoziemców w społeczeństwie współczesnych Niemiec to iluzja. Pierwszy Raport wskaźników integracji z czerwca 2009 r., sporządzony na zlecenie Rzeczniczki Rządu ds. Migracji, Uchodźców oraz Integracji, potwierdza negatywne trendy integracyjne. I choć sama Rzeczniczka Rządu, profesor Maria Böhmer, opublikowane wyniki skomentowała eufemistycznie słowami: „Jesteśmy na dobrej drodze, ale naszego celu jeszcze długo nie osiągniemy”, środowiska eksperckie i dziennikarskie, a także politycy opozycyjni, raport oceniają krytycznie jako „druzgocący bilans”⁴² niemieckiej polityki imigracyjnej i integracyjnej.

W Niemczech wykrystalizował się swoisty model konfliktów kulturowych, których istnienie jest niewyobrażalne w klasycznych krajach imigracyjnych. Pomimo iż imigranci stanowią dziś integralną część niemieckiej struktury społecznej, ujawniły się „niezauważalne dotąd nisze paralelnych społeczeństw jako nowe ogniska zapalne”⁴³. Im silniejsze tendencje do odgraniczania partycypacji imigrantów w życiu społecznym i politycznym, tym większa skłonność do integracji w ramach grup etnicznych, a dezintegracji ogółu społeczeństwa.

Podziały socjoekonomiczne i antagonizm nie istnieją wyłącznie na linii cudzoziemcy-obywatele, a radykalne przewartościowania polityki klasycznych państw

⁴² T. Waleczek, F. Gerhardt, *Arm, arbeitslos und ohne Bildung*, „Spiegel” 10.06.2009; Por.: J. P. Winkler, *Strümperei der Integrationsbeauftragten*, Frakcja Parlamentarna Zielonych, 12.06.2009 r., <http://www.josef-winkler.de/artikel/1118/8b80ad1137/index.html> (Stan na 30.06.2009 r.).

⁴³ S. Zekri, *op. cit.*, s. 89, 93. Kolokwialne pojęcie „społeczeństw paralelnych” jest stosowane w Niemczech dla wyrażenia istniejących deficytów w „integracji socjalnej” w odróżnieniu od „integracji systemowej”.

dobrobytu są niezbędne – nie ze względu na imigrantów, lecz z uwagi na problemy natury wewnętrznej i zewnętrznej, a głównie na pogłębiający się we wszystkich państwach zachodniej hemisfery niż demograficzny. W obliczu piętrzących się wyzwania imigranci stają się łatwym celem ataku w „konkurencji przegranych”⁴⁴. Współodpowiedzialnością za wzrost nastrojów wrogich cudzoziemcom oraz sukcesy wyborcze partii nacjonalistycznych eksperci po części obwiniają partie masowe, które dopuściły, aby wroga cudzoziemcom retoryka trafiła na salony polityczne. Debaty publiczne i media mogą pogłębiać antagonizmy między ludnością napływową a rodzimą poprzez prezentowanie pejoratywnego obrazu imigrantów. Cudzoziemcy są niekiedy postrzegani jako zagrożenie dla dobrobytu i bezpieczeństwa publicznego. Nawet liberalnym publicystom zdarza się obarczać obcokrajowców odpowiedzialnością za niewydolność krajowego systemu zabezpieczenia socjalnego. Ksenofobia nie jest jednak socjalnym „defektem dolnych warstw społecznych”, lecz „głosem klasy średniej”, argumentuje Sonja Zekri, powołując się na studia Fundacji Hansa Böcklera i Otto-Brennera⁴⁵.

Republika Federalna Niemiec, podobnie jak i inne klasyczne państwa dobrobytu, osiągnęła dziś granice swoich możliwości wytwórczych. W ciągu czterdziestu lat liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej wzrosła w tym kraju z 58 tys. w 1963 r. do 2,81 mln w 2003 r.⁴⁶ Opory społeczne przeciwko dostępowi cudzoziemców do narodowego systemu zabezpieczeń socjalnych wynikają z konstatacji, że poszerzanie kręgu biorców może doprowadzić do przeciążenia całego systemu. Zwłaszcza politycy konserwatywni protestują przeciwko włączeniu osób o pochodzeniu migracyjnym w niemiecki system zabezpieczenia socjalnego, argumentując, że choć populacja cudzoziemców, żyjących na stałe w Niemczech, wzrosła z 2,9 mln w 1970 r. do 7,3 mln w 2002 r., liczba osób zatrudnionych i płacących składki socjalne nie zmienia się. Nie wszyscy cudzoziemcy są bowiem do dyspozycji rynków pracy. W efekcie intensyfikacji procesu łączenia rodzin oraz wysokiego przyrostu naturalnego, w społeczności imigrantów silny jest udział kobiet i dzieci⁴⁷.

Pojawiają się głosy protestu, że z ekonomicznego błogosławieństwa migracji nic nie wyjdzie, jeśli cudzoziemcy nie wypełnią luki demograficznej, lecz powiększą i tak już dziurawe kieszenie niemieckich odbiorców pomocy socjalnej. Tymczasem badania empiryczne, przeprowadzone głównie w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii, potwierdzają, że imigranci w sumie odgrywają pozytywną rolę w zasilaniu narodowych budżetów socjalnych. Badacze w RFN – w zależności od postawionych hipotez, badanych przedziałów czasowych oraz grup imigrantów – dochodzą jednak do ambiwalentnych wniosków. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy ostateczny bilans finansowy z wkładów, którymi imigranci zasilają niemiec-

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 91.

⁴⁶ J. Nowak, *Leitkultur und Parallelgesellschaft. Argumente wider einen deutschen Mythos*, Brandes Apsel, Frankfurt / M. 2005, s. 58.

⁴⁷ Por.: M. Tackle, *op. cit.*, s. 228.

kie kasy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz państwowych transferów na rzecz imigrantów, wypada na korzyść niemieckiej gospodarki narodowej czy też świadczeniobiorców⁴⁸.

1. Imigranci a niemiecki rynek pracy

Problem nierównych szans między cudzoziemcami a rodzimą ludnością Niemiec szczególnie jaskrawo ujawnia się na przykładzie dostępu imigrantów do rynku pracy. Stopa bezrobocia jest wśród cudzoziemców dwukrotnie wyższa niż ogółu społeczeństwa⁴⁹, imigranci są często dotknięci problemem bezrobocia długookresowego i postrzegani głównie jako niewykwalifikowana i rotacyjna siła robocza. Największą akceptacją społeczną cieszą się obywatele z krajów UE, najmniejszą – imigranci zarobkowi spoza krajów europejskich⁵⁰. Nierówności w dostępie do rynku pracy są tymczasem immanentną cechą każdego zróżnicowanego funkcjonalnie społeczeństwa. Ponadto, zgodnie z socjologiczną teorią dualnego rynku pracy, popyt na zagraniczną siłę roboczą powstaje w sektorach mało atrakcyjnych dla rodzimych pracowników ze względu na niskie zarobki i niski status społeczny. Pracodawcy chętnie zatrudniają imigrantów także z uwagi na ich brak roszczeń⁵¹.

Większość imigrantów pracuje w Niemczech w przemyśle lub gastronomii, a tylko nieliczni znaleźli zatrudnienie w sektorze publicznym lub w usługach finansowych. Niemieckie urzędy pracy zatrudniają cudzoziemców poniżej ich kwalifikacji, a dostęp do wyższych stanowisk jest szczególnie utrudniony dla osób pochodzenia tureckiego oraz włoskiego, co – według Heleny Flam – jest reakcją łańcuchową na deficyty niemieckiego systemu szkolnictwa⁵².

Dyskryminacja na rynku pracy ma instytucjonalny wymiar. Szkolenia oraz doświadczenie zawodowe imigrantów nie są dostatecznie honorowane. Jedynie przedsiębiorcom przysługują specjalne prawa, takie jak automatyczne uznawanie kwalifikacji zawodowych. Ponadto nie istnieją ustandaryzowane na poziomie wszystkich krajów związkowych procedury nostryfikacji dyplomów. Zgodnie z tzw. zasadą prymatu rodowitego pracownika (*Inländerprinzip*) niemiecki pracodawca może zatrudnić cudzoziemca pod warunkiem, że jego praca nie może być substytuowana przez szukającego pracy Niemca, na przykład z uwagi na wymagane specyficzne kwalifikacje zawodowe lub zdolności językowe.

⁴⁸ Przegląd literatury w: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), *op. cit.*, s. 22-25.

⁴⁹ W 2007 r. stopa bezrobocia obcokrajowców wyniosła 20,2%, a ogółu ludności RFN – 10,1%.

⁵⁰ Badania ALLBUS (niem. *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften*), w: H. Flam, *op. cit.*, s. 247.

⁵¹ Za: M. Kunze, *EU-Osterweiterung. Migration und Effekte auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Mensch & Buch Verlag, Berlin 2005, s. 17.

⁵² Więcej w: H. Flam, *op. cit.*, s. 110-111, 117-118, 137-138.

Imigranci są oskarżani o wyrządzanie szkód narodowej gospodarce z uwagi na ich rzekomą skłonność do podejmowania nielegalnej pracy. Szacuje się, że w 2005 r. ok. 1 mln cudzoziemców oraz 8,5 mln Niemców znalazło zatrudnienie w sektorze nieformalnym, powodując straty materialne dla gospodarki niemieckiej rzędu 15,6% PKB. Nielegalne zatrudnienie pojawia się tam, gdzie zawiódł rynek lub państwo. Trudno obarczać imigrantów i tak stanowiących najsłabsze ogniwo społeczne winą za dysfunkcje systemowe. Statystyki porównawcze dla krajów *OECD* pozwalają wysnuć wnioski, że skłonność do podejmowania pracy w szarym sektorze rośnie wraz ze wzrostem regulacji na rynkach pracy, a nie *per se* ze wzrostem liczby imigrantów⁵³. Ekspertki zalecają uelastycznienie rynku oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia na niepełny etat.

2. Imigranci a niemiecki system szkolnictwa

W szkołach publicznych w szczególny sposób manifestuje się kulturowy pluralizm współczesnych Niemiec. W latach 1965-1994 liczba uczniów o pochodzeniu imigracyjnym wzrosła niemal dwudziestokrotnie. Co dziesiąty uczeń jest dziś imigrantem. Cytowany już Raport wskaźników integracji z 2009 r. wskazuje, że różnice w poziomach wykształcenia dzieci niemieckich oraz dzieci z rodzin imigranckich udało się w znacznym stopniu zniwelować i dziś tylko 2,3% imigrantów w wieku 18 do 24 lat i 2,2% ich rówieśników pochodzenia niemieckiego nie ma świadectwa ukończenia żadnej szkoły. Cudzoziemcy swoją ścieżkę edukacyjną nader często kończą jednak na szkole podstawowej lub zawodowej. Słabe wyniki w nauce osiągają dzieci o pochodzeniu tureckim, jugosłowiańskim, włoskim oraz greckim⁵⁴.

Międzynarodowe badania *PISA* (*Program for International Student Assessment*), przeprowadzone w 2000 r., wykazały, że w żadnym z krajów *OECD* rozbieżności w poziomie kwalifikacji dzieci imigrantów w stosunku do ich rówieśników z rodzin rodzimych mieszkańców nie były tak ogromne, jak w Republice Federalnej. W klasycznych krajach imigracyjnych różnice wykształcenia są z reguły znikome. Czasem dzieci imigrantów osiągają wręcz lepsze wyniki w nauce, postrzegając edukację jako warunek społecznego i finansowego awansu. Oliver Koppel i Axel Plünnecke argumentują, że systemy szkolnictwa w krajach, realizujących politykę imigracyjną zorientowaną na kwalifikacje, są bardziej efektywne w korygowaniu ewentualnych dysproporcji w wyjściowym poziomie edukacji różnych grup społecznych⁵⁵. Przy

⁵³ Średnią wartość szkód wyrządzonych przez zatrudnianie w „szarej strefie” w roku 2005 oszacowano dla krajów *OECD* na 16,6% PKB. Sektor nieformalny jest najsilniejszy w Europie Południowej (27,6% PKB w Grecji), w Skandynawii (17,6% PKB w Norwegii), a najmniejszy w krajach o liberalnym systemie gospodarczym (8,2% PKB w USA). Dane w: J. Alt, M. Bommers (red.), *op. cit.*, s. 43-53.

⁵⁴ H. Fläm, *op. cit.*, s. 36, 38, 41.

⁵⁵ O. Koppel, A. Plünnecke, *op. cit.*, s. 41-43.

uwzględnieniu deficytów niemieckiej polityki integracyjnej oraz założeniu silnej korelacji pomiędzy poziomem edukacyjnym dzieci a wykształceniem ich rodziców, imigranci drugiego i trzeciego pokolenia mają w RFN wyjątkowo niekorzystne perspektywy rozwojowe.

Na tle całych Niemiec zaskakująco pozytywnie wypadają dzieci imigrantów z terytorium byłej NRD. Brandenburgia jest szczególnie pozytywnym przykładem. W roku szkolnym 2003/2004 w tym kraju federacji świadectwo maturalne uzyskało 43,8% dzieci imigrantów, a tylko 29,4% dzieci niemieckich. Lepsze wyniki uzyskiwane przez młodzież o pochodzeniu nieniemieckim można uzasadnić faktem, że albo ich rodzice mają wykształcenie wyższe albo też przykładają szczególną wagę do edukacji swoich dzieci, jak na przykład Wietnamczycy⁵⁶.

Polityka oświatowa próbuje reagować na problem heterogenicznych szkół i nierównych szans poprzez wdrażanie różnych modeli nauczania. W niemieckim ustroju federalnym kraje związkowe dysponują szerokim zakresem autonomii w polityce edukacyjnej i kulturalnej. Szczegółowe przepisy, wychodzące naprzeciw specyficznym potrzebom dzieci imigrantów, wprowadzono dotychczas tylko w Bremie. Dalsze trzy kraje federacji – Berlin, Hamburg i Hesja – uregulowały natomiast kwestie podstawowe, takie jak powszechny obowiązek szkolny. W Niemczech nie istnieją także jednakowe standardy kształcenia personelu pedagogicznego. Zalecane przez ekspertów wprowadzenie do programu studiów nauczycielskich obowiązkowych zajęć z nauczania języka niemieckiego dla obcokrajowców (*DaF – Deutsch als Fremdsprache*) obowiązują wyłącznie w Berlinie, Nadrenii-Westfalii oraz w Dolnej Saksonii. Same szkoły, zobligowane do realizacji kulturalno-oświatowej polityki krajów, nie dysponują wystarczającą swobodą wprowadzania elastycznych rozwiązań, dostosowanych do tak odmiennej w różnych szkołach klienteli uczniowskiej. Niektóre kraje związkowe wprowadzają modele „szkoły niezależnej” (*eigenverantwortliche Schule*), ale pomysły te nie wyszły jeszcze poza ramy eksperymentu. Co więcej, nauczyciele, podobnie jak pracownicy medyczni i socjalni, mają obowiązek denuncjacji uczniów z rodzin nielegalnych imigrantów. W ten sposób szkoła może stać się narzędziem kontroli nielegalnej migracji.

W praktyce wykrystalizowały się dwa podstawowe modele szkolnictwa – berliński oraz bawarski. Priorytetem modelu berlińskiego jest jak najszybsza integracja dzieci imigrantów w środowisku szkolnym. Nauczanie odbywa się we wspólnych klasach, a deficyty językowe korygowane są w trakcie dodatkowych zajęć. W Berlinie funkcjonują także liczne szkoły dwujęzyczne, zatrudniające nauczycieli o pochodzeniu imigracyjnym. W modelu bawarskim uczniowie o niewystarczającej kompetencji językowej kierowani są natomiast początkowo do dwujęzycznych szkół. Przejście do regularnej klasy następuje dopiero wówczas, gdy uczeń wykaże się dostateczną znajomością języka niemieckiego. Helena Flam podkreśla, że bawarski model dyskryminuje cudzoziemców i jest nieadekwatny do wytycznych

⁵⁶ K. Weiss, *Zuwanderung in den neuen Bundesländern*, w: W. Woyke (red.), *op. cit.*, s. 132.

Stałej Konferencji Ministrów Kultury Krajów Związkowych w RFN (KMK) oraz Komisji ds. Przepisów Szkolnych Niemieckiego Dnia Prawników z 1981 r. Zgodnie z rekomendacjami tych instytucji, edukacja cudzoziemców powinna przebiegać w myśl realizacji zasad równości szans oraz integracji mniejszości. System bawarski „zamyka dzieciom z rodzin imigrantów drogę do szkolnictwa wyższego”, godzi w „konstytucję, godność człowieka oraz prawa dziecka”, a jego zasadniczym celem jest „przygotowanie do powrotu do kraju rodzinnego, a jeśli już integracja, to poprzez germanizację”. Szkoła z prymatem jednego języka i jednej kultury łątwo może stać się trybem „mechanizmu reprodukcji nierówności społecznych”⁵⁷. Z uwagi na kontrowersje związane z realizacją tego modelu szkolnictwa w czystej formie, w Bawarii dochodzi do stopniowego przesunięcia akcentów z asymilacji na integrację.

Podczas gdy system bawarski jest postrzegany jako przykład instytucjonalnej dyskryminacji, model berliński, jak i cała polityka oświatowa, są permanentnie niedofinansowane. Integracja imigrantów drugiego i trzeciego pokolenia powinna zaczynać się już w wieku przedszkolnym, jednak dzieci imigrantów swoją edukację zaczynają najczęściej dopiero w szkole podstawowej. Przykład francuski pokazuje, że nieznanomość języka najefektywniej można skorygować w wieku 3-4 lat. Badania empiryczne potwierdzają, że szanse dzieci imigrantów na kontynuowanie nauki w gimnazjach rosną, gdy edukacja zaczyna się w wieku przedszkolnym⁵⁸. Przed niemieckim systemem szkolnictwa jeszcze długa droga do celu.

3. Islam: zagrożenie bezpieczeństwa czy tygiel kulturowego pluralizmu?

Według szacunkowych danych Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w Republice Federalnej Niemiec żyje dziś od 3,8 do 4,3 mln muzułmanów, tj. 4,6-5,2% ogółu populacji Niemców⁵⁹. Nową jakość do publicznej i politycznej debaty w RFN nad polityką migracyjną wprowadziła po zamachach z 11 września 2001 r. kwestia zagrożenia międzynarodowym terroryzmem. W 2002 r. parlament niemiecki uchwalił Ustawę do Zwalczenia Terroryzmu (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*). Zaostreniu uległy także istniejące już przepisy, a zwłaszcza procedury azylowe. Wprowadzono zasady ułatwionej deportacji cudzoziemców, podejrzanych o prowadzenie działalności terrorystycznej (głównie tzw. *Hassprediger*). FDP i PDS nie poparły ustawowych zmian, godzących rzekomo w konstytucyjną zasadę wolności, a przede wszystkim w imigrantów. Zwłaszcza politycy chadeccy skłonni są do poruszania kwestii imigrantów w kategoriach „społecznej beczki prochu” lub „ryzyka

⁵⁷ H. Flam, *op. cit.*, s. 66, 75-79, 93.

⁵⁸ Por.: *Ibidem*; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), *op. cit.*, s. 75-77.

⁵⁹ Bundesministerium des Innern: *Muslimisches Leben in Deutschland*, Berlin 25.06.2009 r.

bezpieczeństwa”, pogłębiając kontrowersje, związane z dialektyką wyboru między ochroną praw człowieka a polityką bezpieczeństwa wewnętrznego.

Młodociani imigranci są wprawdzie dwukrotnie częściej sprawcami czynów karalnych niż statystyczny Niemiec, jednak – porównując analogiczne socjoekonomiczne i wiekowe grupy imigrantów oraz ludności rodzimej – różnice te są nieznaczne. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz kościołów niemieckich wskazują na fakt, że podczas gdy skłonności cudzoziemców do popełniania czynów karalnych są wyolbrzymiane, wysokie ryzyko wiktymizacji imigrantów nie wzbudza zainteresowania opinii publicznej. Jako potencjalnego sprawcę czynów karalnych przeciętny Niemiec w pierwszej linii typuje nielegalnego imigranta. Tymczasem, jak wskazuje biskup Josef Voß, w debacie publicznej marginalną rolę odegrał fakt, że większość zamachowców z 11 września stanowili studenci, przebywający na terenie Niemiec legalnie⁶⁰.

Wyzwaniem dla niemieckiej polityki imigracyjnej niezmiennie pozostaje integracja cudzoziemców w społeczeństwie. Jak podkreślają polemicznie krytyczni publicyści, trudno jest mówić o dezintegracji społecznej w warunkach, gdy niektóre grupy imigrantów nigdy nie zostały w pełni zintegrowane. Badania opinii publicznej potwierdzają, że zwłaszcza ludność pochodzenia tureckiego i kurdyjskiego nie identyfikuje się z Niemcami. 47% respondentów Centrum Studiów Tureckich przyznało, że dokłada starań, „aby nie stać się takimi, jacy są Niemcy”. Dla porównania, w Wielkiej Brytanii aż 80% imigrantów odczuwa dumę ze swojej brytyjskości⁶¹. Tymczasem ludność etnicznie turecka stanowi aż 63,2% z ogólnej liczby imigrantów, pochodzących z krajów islamskich⁶². W niemieckich szkołach uczy się ponad milion uczniów z obcym paszportem, głównie tureckim. Deficyty strukturalnej integracji są najbardziej rażące w przypadku dzieci i młodzieży szkolnej pochodzenia tureckiego. Pod względem poziomu wykształcenia Turcy wypadają najgorzej, także w porównaniu z ich rówieśnikami z innych krajów islamskich. Niemniej jednak, można wskazać pozytywny trend. Imigranci tureccy drugiej generacji, zwłaszcza dziewczęta, częściej niż ich rodzice kończą szkoły z dyplomem⁶³.

36% z przebywających na stałe w Niemczech imigrantów wiary islamskiej deklaruje, że są silnie wierzący, a 50%, że wierzący. Dziś ponad połowa dzieci z rodzin muzułmańskich nie uczestniczy ani w lekcjach religii, ani etyki, bo brakuje dla nich adekwatnej oferty edukacyjnej. Większość niemieckich muzułmanów (76%) opowiada się za wprowadzeniem przedmiotu religii islamskiej do szkół publicznych. Zwolennicy takiego rozwiązania powołują się na konstytucyjny zapis (art. 7 ust. 3 niemieckiej Ustawy Zasadniczej) oraz na zasady demokratyzmu, wolności wyznania, czy też pluralizmu kulturowego.

⁶⁰ J. Voß: *Einleitung: Illegale unter uns: Was ist die Aufgabe der Kirche?*, w: J. Alt, M. Bommes (red.), *op. cit.*, s. 27-31.

⁶¹ S. Zekri, *op. cit.*, s. 90-91.

⁶² Bundesministerium des Innern (2009), *op. cit.*, s. 10.

⁶³ Za: *Ibidem*, s. 9.

Lekcje religii islamskiej, pod kontrolą państwową i w języku niemieckim, odbywają się dziś na zasadzie projektu pilotażowego w kilku niemieckich krajach federacji. Najdłuższą tradycję ma Nadrenia-Westfalia, w którym to kraju od 1999 roku w 100 szkołach publicznych odbywają się lekcje religii islamskiej. W 2001 r. do eksperymentu dołączyły także szkoły bawarskie, a w 2003 r. placówki z Dolnej Saksonii. Gabriele Erpenbeck, Rzeczniczka ds. Cudzoziemców Dolnej Saksonii, podkreśla pozytywną, integrującą rolę nowych lekcji: „Dzieci islamskie czują się równouprawnione i nie przyjmują postawy ‘obcych’”⁶⁴.

Kwestią silnie polaryzującą niemiecką opinię publiczną jest, podobnie jak w innych krajach imigracyjnych, dopuszczalność chust islamskich w instytucjach publicznych. W 1999 r. noszącej na lekcjach chustę nauczycielce pochodzenia muzułmańskiego w Badenii-Wirtembergii nie przyznano prawa do wykonywania zawodu. W swoim orzeczeniu Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakaz nie jest prawomocny, bowiem został on wprowadzony nie na podstawie obowiązującego prawa, lecz mocą decyzji administracyjnej. W odpowiedzi, w 2004 r. do Ustawy szkolnej Badenii-Wirtembergii wprowadzono paragraf 38, nakładający na uczących w szkołach publicznych obowiązek zachowania neutralizmu religijnego i światopoglądowego. Stosowne zapisy wprowadzono także w Bawarii, Bremie, Dolnej Saksonii, Hesji, Nadrenii-Westfalii oraz w Turynii. Kwestia interpretacji zapisów ustawowych pozostaje przedmiotem niekończących się kontrowersji.

Niemiecka opinia publiczna jest podzielona na tle kwestii takich jak islamskie chusty, nauczanie religii czy też obowiązek uczestnictwa w lekcjach pływania dla uczennic z rodzin muzułmańskich. Tylko zintegrowany program wspierania imigrantów, wdrażany konsekwentnie nie tylko w ramach systemu szkolnego, ale i przedszkolnego i pozaszkolnego, może w długiej perspektywie zredukować istniejące różnice w poziomie wykształcenia dzieci o pochodzeniu imigracyjnym w stosunku do ich niemieckich rówieśników, przyczyniając się do silniejszej integracji imigrantów w społeczeństwie Niemiec, a tym samym do wzrostu bezpieczeństwa wewnętrznego.

WNIOSKI KOŃCOWE

We współczesnej Republice Federalnej dochodzi stopniowo do zmiany paradygmatów w polityce imigracyjnej i poszukiwania elastycznych rozwiązań na miarę nowego tysiąclecia. Nikt już w Niemczech nie kwestionuje prawdy, że RFN jest krajem imigracyjnym. Wręcz przeciwnie – w obliczu negatywnych trendów demograficznych i globalnej konkurencji – Niemcy potrzebują dziś imigrantów, zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych. Niemieccy politycy dokładają starań w celu wypra-

⁶⁴ GEW: *Islamischer Religionsunterricht*, www.gew-bw.de/Islamischer?Religionsunterricht.html (Stan na 05.06.2009 r.); Statystyka: *Ibidem*, s. 10.

cowania narodowego systemu rekrutacji elit. Efektywność tych rozwiązań będzie w przyszłości w dużej mierze zależała od gotowości elit politycznych do przełamania schematów myślenia i odejścia od realizacji anachronicznego już, powojennego modelu *Gastarbeiters*. Specyfika i deficyty niemieckiego modelu polityki imigracyjnej, zorientowanej na niewykwalifikowanych imigrantów zarobkowych, znajdują odbicie w niekorzystnej społeczno-zawodowej strukturze imigrantów, żyjących na stałe w RFN.

Stopniowe zmiany polityki imigracyjnej są, zgodnie z opinią socjologa Michaela Bommesa, wynikiem złożonego instytucjonalnego procesu uczenia się i akceptacji, że raz nadane imigrantom prawa oraz socjalne zobowiązania nie mogą być odbierane na podstawie kryterium „politycznego oportunistu”⁶⁵. Integracja socjalna imigrantów ma bowiem dwa wymiary: integracji kulturowej (kursy językowe, więzi społeczne), której powodzenie zależy w dużej mierze od samych imigrantów oraz integracji w systemy zabezpieczenia społecznego (rynek pracy oraz schematy socjalne), która wymaga wyrzeczeń ze strony kraju przyjmującego imigrantów.

Z punktu widzenia ekonomicznego imigracja pozytywnie wpływa na bilans gospodarek narodowych, jednak – wywołując presję cenową – może doprowadzić do wzrostu bezrobocia krótkookresowego w sztywnych rynkach pracy, takich jak niemiecki i stymuluje dochody kapitałowe kosztem dochodów uzyskiwanych z tytułu pracy. Bezrobocie w Niemczech ma silnie strukturalny wymiar, wynikający ze specyficznej społeczno-zawodowej stratyfikacji. Przy wyborze narodowej polityki migracyjnej decydujące jest, „kto na migracji zyska, a kto straci”⁶⁶. Do grupy przegranych łatwo mogą dołączyć przedstawiciele klasy politycznej forsujący niepopularną politykę wobec imigrantów. Stąd wstrzeźliwość polityków niemieckich w formułowaniu programów proimigracyjnych oraz przekonanie, że jeśli imigracja, to tylko kontrolowana. Saldo migracyjne jest dla RFN niezmiennie pozytywne, choć od lat 90. XX w. wykazuje tendencję malejącą.

Kwestia integracji imigrantów w społeczeństwie współczesnych Niemiec jest niezwykle złożona i wielopłaszczyznowa, a faktyczna socjoekonomiczna pozycja imigrantów rzuca cień na podkreślany w oficjalnych deklaracjach postęp integracyjny. Liczne studia potwierdzają, że długoletnie negowanie prawdy, że Niemcy są społeczeństwem imigracyjnym ma daleko idące konsekwencje w deficytach strukturalnej integracji obcokrajowców. Imigranci stanowią najsłabsze ogniwo społeczne, są silnie zagrożeni ubóstwem, bezrobociem i wykluczeniem społecznym niż ludność niemiecka. Cudzoziemcy mają nierówne szanse dostępu do systemów edukacyjnego, socjalnego, a nawet do ochrony zdrowia. Pomimo iż różnice są stopniowo niwelowane, dzieci z rodzin imigranckich mają ciągle gorsze niż ich niemieccy rówieśnicy szanse na uzyskanie solidnego wykształcenia i dobrej pracy. Braki integracyjne

⁶⁵ Michael Bommes, cyt. w: B. Santel, *op. cit.*, s. 13.

⁶⁶ M. Hebler, *Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung. Zur Wirkung von Integration, Migration und institutionellem Wandel auf dem Arbeitsmarkt*, Dunkler & Humblot, Berlin 2002, s. 147.

w szczególnie jaskrawy sposób ujawniają się w niszach dezintegracji, które politycy konserwatywni opisują w kategoriach „paralelnych społeczeństw”, jednostronnie obwiniając cudzoziemców za ich rzekomy brak woli asymilacji.

W społeczeństwie nie istnieje jako taki problem mniejszości, lecz zawsze jest to również problem większości w stosunku do mniejszości. Niemcy nie zareagowali w adekwatny sposób na problemy imigrantów i zbyt późno uznali, że są społeczeństwem wielokulturowym. „Nikt nie chce imigrantów we własnym domu, a krytykuje, że zamykają się oni w gettach. Nie przyznaje im się praw wyborczych, ale dziwi, że demokracja tak niewiele dla nich znaczy. Nie toleruje się chust w szkołach i okazuje się, że dziewczęta i kobiety izolują się, komentuje Jürgen Nowak”⁶⁷. „Integracja jest droga, jednak nieintegracja jest jeszcze droższa”⁶⁸.

ABSTRACT

Contemporary Federal Republic of Germany is unarguably an immigrant state, German society being a vibrant multicultural conglomerate whose integral part are persons of immigrant descent. In spite of this, German immigration policy markedly departs from models implemented by classic immigrant states such as Canada or Australia. Many years German administration refused to acknowledge that Germany was in fact an immigration state, thereby hampering the crystallization of a comprehensive immigration policy, which was substituted by summary regulations. Political efforts focused on limiting the wave of immigrants and exercising strict control of the access of foreigners to the German labor market. Germans did not respond in an adequate way to the problems of foreigners and were reluctant to recognize they were a multicultural society. Political practice shaped a model of immigration in principle oriented towards short-term and rotational gainful immigration, which in consequence led to exclusion of foreigners from social and political life. The first immigration act that regulated the issue in a comprehensive way came into effect only fifty years after the signing of the first bilateral agreement on the recruitment of workforce in 1955. Deficits of immigration policy are evident in the phenomenon of „parallel societies”, meager acquisition of the German language by immigrants, conflicts on the labor market and in state schools as well as in invariably low rates of naturalization. In the face of negative demographic trends and an obvious shortage of specialists, the FRG is compelled to modify its by now obsolete immigration policy.

⁶⁷ J. Nowak, *op. cit.*, s. 11.

⁶⁸ B. Santel, *op. cit.*, s. 24-25.

ANEKS

Główne fazy współczesnej polityki imigracyjnej RFN

Podłoże polityczne i ekonomiczne	Reakcje polityczne i regulacje prawne	Sytuacja imigrantów	Polityka wobec azylantów
I. Faza 1945-61 Powroty ludności etnicznie niemieckiej z innych krajów		Do 1960 r. 12 mln uciekinierów i wypędzonych z Europy Wschodniej, w tym 3,8 mln z NRD	1949 Art. 16a Ustawy Zasadniczej: Prawo do azylu ugruntowane jest historycznymi i humanitarnymi zobowiązaniami RFN
II. Faza 1955-1961 Początek zorganizowanego napływu pracowników kontraktowych (gastarbeiterów)			
1955 1 mln bezrobotnych	1955 Traktat z Włochami (pierwsza umowa bilateralna)	1955 80 tys. włoskich gastarbeiterów w RFN	
III. Faza 1961-1973 Apogeum stymulowanego polityką państwową napływu pracowników kontraktowych			
Od 1961 r. Pełne zatrudnienie i rosnące zapotrzebowanie chłonnego rynku niemieckiego na pracowników z zagranicy w efekcie „cudu gospodarczego” i budowy muru berlińskiego, co odcieło dalszy napływ siły roboczej z Niemiec Wschodnich.	Nas podstawie umów bilateralnych przybywały do RFN pierwsze generacje Greków i Hiszpanów (1960), Turków (1961/1964), Marokańczyków (1963), Portugalczyków (1964), Tunezyjczyków (1965) Jugosłowian (1968) oraz robotników z Korei Płd. (1970). 1965 Ustawa o cudzoziemcach (<i>Ausländergesetz</i>)	1964 Powitanie milionowego gastarbeitera 1966/67 Symptomy kryzysu spowodowały załamanie się stopy zatrudnienia obcokrajowców o 30% (z 1,3 mln na 0,9 mln w 1968 r.)	1953-1978 łącznie do RFN napłynęło 178 tys. osób ubiegających się o azyl (ok. 7100 rocznie), okresowo silniejsze fale napływowe azylantów w związku z wydarzeniami politycznymi głównie w Europie Wschodniej i Środkowej, tj. powstanie na Węgrzech czy „Praska Wiosna”.

<p>IV. Faza 1973-1989 Restrykcyjna polityka migracyjna oparta na zasadach ścisłej kontroli napływu imigrantów oraz nakłaniania do powrotu</p>	<p>1973 Zakaz prowadzenia dalszej rekrutacji imigrantów zarobkowych (tzw. <i>Anwerbestopp</i>)</p> <p>1983 Ustawa do sparcia gotowości powrotu cudzoziemców (<i>Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern</i>): (Stigmatyzacja imigrantów w retoryce politycznej, debata nad reformą prawa azylowego)</p>	<p>1973 Pomimo redukcji zatrudniania cudzoziemców, ich ogólna liczba zaczęła wzrastać z uwagi na wysoki przyrost naturalny oraz na przyływ nowych imigrantów w ramach akcji łączenia rodzin.</p> <p>W 1989 z ogólnej liczby 4,9 mln cudzoziemców w Niemczech tylko 1,7 mln stanowiili zatrudnieni robotnicy.</p>	<p>Do 1989 r. 80% z ogólnej liczby wniosków o azyl były rozpatrywane pozytywnie. Dotyczyło to głównie uciekinierów z bloku wschodniego. Polityczne zamieszki w Turcji i w Polsce w 1980 r. spowodowały radykalne zwiększenie wniosków o azyl do ponad 100 tys. rocznie pod koniec 1980 r. W 1985 r. stopa uznania wniosków o azyl spadła do 29%.</p>
<p>1973 pierwszy kryzys paliwowy 1980 3,6% bezrobocie, 1983-1988 ok. 8,8%. Początek silnych antagonizmów społecznych na tle polityki migracyjnej. Z jednej strony wysiłki społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych koncentrowały się na integracji imigrantów i przyznaniu im większych praw, z drugiej zaczęły nasilać się tendencje nacjonalistyczne i ksenofobiczne (np. w 1983 r. powstanie Partii Republikanów).</p>	<p>1973 Zakaz prowadzenia dalszej rekrutacji imigrantów zarobkowych (tzw. <i>Anwerbestopp</i>)</p> <p>1983 Ustawa do sparcia gotowości powrotu cudzoziemców (<i>Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern</i>): (Stigmatyzacja imigrantów w retoryce politycznej, debata nad reformą prawa azylowego)</p>	<p>1973 Pomimo redukcji zatrudniania cudzoziemców, ich ogólna liczba zaczęła wzrastać z uwagi na wysoki przyrost naturalny oraz na przyływ nowych imigrantów w ramach akcji łączenia rodzin.</p> <p>W 1989 z ogólnej liczby 4,9 mln cudzoziemców w Niemczech tylko 1,7 mln stanowiili zatrudnieni robotnicy.</p>	<p>Do 1989 r. 80% z ogólnej liczby wniosków o azyl były rozpatrywane pozytywnie. Dotyczyło to głównie uciekinierów z bloku wschodniego. Polityczne zamieszki w Turcji i w Polsce w 1980 r. spowodowały radykalne zwiększenie wniosków o azyl do ponad 100 tys. rocznie pod koniec 1980 r. W 1985 r. stopa uznania wniosków o azyl spadła do 29%.</p>
<p>V. Faza 1989-1992 Ambivalentna polityka migracyjna (inicjowany politycznie napływ ludności etnicznie niemieckiej, a zarazem restrykcyjne prawo azylowe)</p>	<p>1990 Rozporządzenie wyjątkowe do (<i>Anwerbestopp/Ausnahmeverordnung</i>) – wyjątek dla pokrycia popytu na tanią siłę roboczą. Kontrowersyjna debata publiczna i polityczna (negowanie uznania tezy, że Niemcy są krajem imigracyjnym, CDU agituje za wprowadzeniem ograniczeń liczby migrantów zarobkowych za pomocą kontyngentów oraz redukcję liczby azylantów poprzez zaostrzenie prawa azylowego).</p>	<p>1989/90 ok. 582 tys. obywateli NRD ucieka do RFN, 721 tys. przesiedleńców przybywa z terenów Polski, Rumunii i ZSRR</p> <p>1992 Apogeum ruchów migracyjnych z falą 1,5 mln imigrantów w Niemczech</p>	<p>1989 ponad 121 tys. wniosków o azyl w Niemczech, 1990 już ponad 193 tys. wniosków.</p>
<p>Demokratyzacja Europy Środkowej i Wschodniej, spadek bezrobocia z 8% w 1989 r. na 6% w 1992 r. Kontynuacja politycznej kwestii imigracyjnych, radykalizacja niektórych grup społecznych przeciw cudzoziemcom (akty przemocy wobec obcokrajowców, sukcesy wyborcze Republikanów).</p>	<p>1990 Rozporządzenie wyjątkowe do (<i>Anwerbestopp/Ausnahmeverordnung</i>) – wyjątek dla pokrycia popytu na tanią siłę roboczą. Kontrowersyjna debata publiczna i polityczna (negowanie uznania tezy, że Niemcy są krajem imigracyjnym, CDU agituje za wprowadzeniem ograniczeń liczby migrantów zarobkowych za pomocą kontyngentów oraz redukcję liczby azylantów poprzez zaostrzenie prawa azylowego).</p>	<p>1989/90 ok. 582 tys. obywateli NRD ucieka do RFN, 721 tys. przesiedleńców przybywa z terenów Polski, Rumunii i ZSRR</p> <p>1992 Apogeum ruchów migracyjnych z falą 1,5 mln imigrantów w Niemczech</p>	<p>1989 ponad 121 tys. wniosków o azyl w Niemczech, 1990 już ponad 193 tys. wniosków.</p>

VI. Faza 1992-2000 Zaostrożenie polityki azylowej		
Podwojenie bezrobocia od 1992 r. Do 1996 r. na 12%. Dalsze debaty nad polityką imigracyjną głównie w kontekście kwestii integracji i powrotu.	1993 Zmiana paragrafu azylowego w Ustawie Zasadniczej, Art. 16a(2)UZ oznacza faktyczną likwidację prawa ubiegania się o azyl na podstawie regulacji krajów trzecich, Ograniczenia prawa powrotu etnicznych Niemców do 200 tys. osób 1998 Ustawowe usankcjonowanie zasady prymatu dla Niemców oraz obywateli UE (tzw. <i>Vorrangsgesetz</i>)	1998 Na ogólną liczbę 7,4 mln cudzoziemców żyjących w RFN przypada liczba 1,4 mln dzieci, które albo nie posiadają niemieckiego obywatelstwa albo stałego prawa pobytu
Faza VII. Współczesność. Próba ożywienia migracji zarobkowej przy kontynuacji restrykcyjnej polityki azylowej		
Od 2000 r. średnia stopa bezrobocia ludności rodzimej na poziomie +/- 10%, imigrantów dwa razy większe bezrobocie. W dalszym ciągu brak jednoznacznej polityki integracyjnej, której ciągle, choć ze zmiennym natężeniem towarzyszy zaimprowizowana przez <i>CDU</i> debata nad „Leitkultur” i „Parallelsellschaften”. Konstatacja deficytu specjalistów z branży IT 2005 Uznanie, że Niemcy są krajem imigracyjnym.	1999/2000 Reforma prawa obywatelstwa (Rozszerzenie podstawy nabycia praw obywatelskich z obowiązującej od 1913 r. zasady etnicznej (<i>ius sanguinis</i>) o zasadę terytorialną (<i>ius soli</i>), ale na ograniczonych warunkach – dopuszczalność podwójnego obywatelstwa tylko do 23 roku życia lub na zasadzie umów bilateralnych). 2000 Inicjatywa <i>Green-Card</i> dla specjalistów z branży komputerowej 2005 Ustawa imigracyjna (Ustawa do Kontrolowania i Ograniczenia Imigracji oraz Uregulowania Pobytu i Integracji Obywateli Unijnych i Cudzoziemców (<i>Zuwanderungsgesetz – Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern</i>))	Spadek wniosków o azyl z 78.564 w 2000 roku na 28.914 w roku 2005. 2006 21 tys. wniosków o azyl, stopa uznawalności – 0,8%.

Na podst. H. Flam, S. Weber, w: H. Flam (red.): *Migranten in Deutschland. Statistiken, Fakten, Diskurse*, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz 2007, s. 293-296.