

MARTA BALCAREK*

WYBRANE ZAGADNIENIA POLITYKI MIGRACYJNEJ NIEMIEC

Abstrakt

Niniejsza publikacja stanowi fragment pracy magisterskiej pod tytułem „Stanowisko Niemiec w sprawie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016”. Przedstawia ona wybrane zagadnienia polityki migracyjnej Republiki Federalnej Niemiec ze szczególnym uwzględnieniem polityki integracyjnej tego kraju. W publikacji uwzględnia się zmianę paradygmatu niemieckiej polityki migracyjnej, wskazuje się wybrane podmioty i instytucje realizujące politykę migracyjną w RFN, jak również najważniejsze inicjatywy podejmowane w Niemczech po 1990 r. na rzecz integracji. Podkreśla się również podstawowe elementy niemieckiej polityki integracyjnej.

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, polityka integracyjna, integracja, RFN, Republika Federalna Niemiec.

Wstęp

Określenie Republiki Federalnej Niemiec mianem obszaru destynacji dla ogromnej liczby ludności, a w następstwie krajem imigracyjnym było przez wiele lat postrzegane przez niemieckich polityków jako zagadnienie skomplikowane. Do końca lat 90. XX w. wycho dzono z założenia, że Niemcy nie są krajem migracyjnym¹, a cudzoziemcy mają prawo pozostawać na jego terytorium jedynie w ściśle określonych warunkach oraz precyzyjnie wyznaczonym zakresie czasowym. Wykluczono więc w ten sposób założenie stałego osiedlania się obcokrajowców na obszarze RFN. Takie działania doprowadziły do postrzegania, m.in. imigrantów zarobkowych oraz ich potomków, którzy zamieszkivali Republikę Federalną Niemiec od wielu dekad, jako jednostek zupełnie obcych oraz odbiegających

* Marta Balcarek – absolwentka studiów magisterskich oraz licencjackich na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W szczególności interesuje się zagadnieniami kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej (w głównej mierze w RFN), polityką antyterrorystyczną UE oraz kwestią szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Kontakt e-mail: balcarekm@vp.pl.

¹ Zob. D. Thränhardt, *Immigration – Einwanderung*, [w:] R. Picht, V. Hoffmann-Martinot, R. Lasserre (red.), *Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert*, Monachium 2002, s. 200–201.

pod każdym względem od niemieckiego społeczeństwa. Koalicja CDU/CSU i FDP (1982–1998) w pierwszej dekadzie swoich rządów koncentrowała się w głównej mierze na minimalizowaniu kolejnych fal napływowych cudzoziemców oraz ograniczaniu ich prawa do pobytu, a także pracy, odkładając na margines zagadnienie migracji oraz jej potencjalnych skutków². Takie podejście przyczyniało się w konsekwencji do trywializacji, a wielokrotnie nawet do pomijania kwestii imigrantów w debatach o charakterze politycznym czy publicznym. Mimo iż od czasu zakończenia drugiej wojny światowej RFN stanowiła miejsce docelowe dla wielu zróżnicowanych grup jednostek, przez wiele lat znaczna część niemieckich polityków nie dostrzegała konieczności zintensyfikowania działań, których rezultatem stałoby się utworzenie precyzyjnych i jasnych zasad odnoszących się bezpośrednio do osób napływających na terytorium Niemiec³.

Podkreślano wielokrotnie zdanie „Niemcy nie są krajem migracyjnym” (org. „*Deutschland ist kein Einwanderungsland*”)⁴, wywarło ogromny wpływ na kształt ówczesnej polityki migracyjnej RFN. Przyjęcie takiego stanowiska względem migrantów wynikało z faktu, że Niemcy wskazywały niejednokrotnie na swoją heterogeniczność oraz jednolitość etniczną, wykluczając poniekąd czynnik wielokulturowości oraz odmienności, jaki łączył się w sposób oczywisty z cudzoziemcami. Całokształt takiego podejścia spowodował, że pomimo napływu do Republiki Federalnej Niemiec na przestrzeni dekad wielu odmiennych kategorii jednostek, nie uznawano za konieczność posiadania względem nich całościowej oraz odpowiednio opracowanej polityki. Podkreślano, że w regulowaniu kwestii imigranckich wystarczą doraźnie przyjęte rozwiązania, które będą odnosiły się do każdej z napływających grup migrantów. Uznano więc, że posiadanie odmiennych zasad dedykowanych poszczególnym kategoriom jednostek oraz funkcjonowanie różnych instytucji właściwych w sprawach każdej z nich będzie najwłaściwszym rozwiązaniem⁵.

Zmiana paradygmatu niemieckiej polityki migracyjnej

Na początku XXI w. rozpoczął się nowy etap kształtowania polityki migracyjnej Niemiec, zwrócony w kierunku zmiany nastawienia do osób napływających na terytorium RFN oraz tych, które przebywały w jej granicach od wielu dekad. Takie podejście wynikało z kilku podstawowych powodów, za które w literaturze uznaje się, m.in.: negatywny trend przyrostu naturalnego w Republice Federalnej Niemiec, uznawanie kolejnych pokoleń pracowników ekonomicznych jako obcokrajowców, obecność oraz napływ uchodźców, a także nieumiejętność określenia pozycji imigrantów wśród niemieckiego społeczeństwa. Głów-

² A. Szczepaniak-Kroll, *Skutki niemieckiej polityki dla imigrantów (1945–2013)*, „Etnografia Polska” 2014, t. LVIII, z. 1–2, s. 91.

³ D. Gierszewski, A. Matykiewicz, *Integrationskurse jako narzędzie polityki integracyjnej Republiki Federalnej Niemiec*, „Politeja” 2020, nr 3(66), s. 246.

⁴ Zob. szerzej: H. Berschin, *Ist Deutschland ein Einwanderungsland?*, źródło: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_1098_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812 [23.03.2021 r.].

⁵ M. Mazur-Rafał, *Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski*, „CEFMR Working Paper” 2006, nr 2, s. 5.

nym uwarunkowaniem, które już pod koniec lat 90. XX w. doprowadziło do przewartościowania paradygmatu polityki imigracyjnej RFN, było uzyskanie władzy w 1998 r. przez koalicję SPD – Sojusz 90/Zieloni, co stanowiło punkt przełomowy dla debaty na temat reformy niemieckiego systemu migracyjnego. Bardzo istotne znaczenie w tym kontekście, które nadało dodatkowo podniosłego tonu sprawie migrantów, posiadało przemówienie wygłoszone w 2000 r. przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Otto Schilly’ego, który podkreślił, że Republika Federalna Niemiec nie tylko jest państwem migracyjnym, ale wręcz potrzebuje imigrantów na swoim terytorium. W ten sposób zwrócił on uwagę na niecierpiącą zwłoki konieczność dokonania zmian w niemieckiej polityce migracyjnej oraz prawie dedykowanym tym kategoriom jednostek⁶.

Wystąpienie to wskazywało na potrzebę uznania imigracji jako zjawiska o pozytywnych konotacjach, które stwarza wiele szans oraz zapewnia możliwości rozwojowe niemieckiemu państwu oraz jego społeczeństwu⁷. W konsekwencji doprowadziło to do znaczących przemian nie tylko o charakterze politycznym, ale także społecznym. Najbardziej dostrzegalnymi ich elementami były niewątpliwie działania zmierzające do opracowania całościowej polityki migracyjnej poprzedzone transformacją systemu instytucjonalnego, a także utworzeniem odpowiednich regulacji, wytycznych oraz norm prawnych odnoszących się do cudzoziemców przebywających na terytorium Niemiec⁸. Za najistotniejsze elementy zmian w paradygmacie niemieckiej polityki migracyjnej uznano:

- wejście w życie ustawy o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*) w 2000 r., ułatwiającej naturalizację osób urodzonych w RFN;
 - powołanie w 2000 r. Komisji ds. Imigracji (*Zuwanderungskommission*);
 - opublikowanie w 2000 r. raportu „Organizowanie imigracji: wzmacnianie integracji” (*Zuwanderung gestalten: Integration fördern*);
 - wprowadzenie w 2000 r. systemu Green Card;
 - wejście w życie w 2005 r. pierwszej ustawy imigracyjnej (*Zuwanderungsgesetz*)⁹;
- Dodatkowo ważne znaczenie posiadały:
- działania Niezależnej Komisji ds. Imigracji (*Unabhängige Kommission Zuwanderung*) kierowanej przez Ritę Süßmuth, która w 2001 r. opublikowała raport końcowy swojej aktywności;
 - aktywność Rady Doradczej ds. Imigracji (*Sachverständigenrat Zuwanderung*), która w 2004 r. opublikowała raport ze swojej działalności¹⁰.

⁶ D. Gierszewski, A. Matykiewicz, dz. cyt., s. 250.

⁷ M. Mazur-Rafał, dz. cyt., s. 21.

⁸ M. Lesińska, *Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji*, [w:] M. Trojanowska-Strzemboszewska, *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014, s. 96.

⁹ D. Gierszewski, A. Matykiewicz, dz. cyt., s. 250–252; por. K.H. Meier-Braun, *Zuwanderung und Ausländerpolitik in Deutschland. Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland*, źródło: https://www.buergerundstaat.de/4_06/weg.htm [1.04.2021 r.].

¹⁰ Deutscher Gewerkschaftsbund, *Das Zuwanderungsgesetz und seine Geschichte*, źródło: <https://www.dgb.de/themen/++co++94d9d17e-3c1f-11df-7b76-00188b4dc422> [25.03.2021 r.].

Tabela 1. Wybrane podmioty i instytucje realizujące politykę migracyjną w RFN

L.p.	Nazwa instytucji	Przykłady działań w obrębie migracji
1.	Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (<i>Bundesministerium des Innern</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ponoszenie odpowiedzialności za kwestie dot. spraw cudzoziemców, imigracji oraz azylu; wspomaganie realizacji działań na rzecz integracji;
2.	Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF</i>)	<ul style="list-style-type: none"> wdrażanie procedur azylowych; opracowywanie treści kursów integracyjnych oraz programów promujących naukę języka niemieckiego oraz społeczną i zawodową integrację imigrantów; zaangażowanie w działania polityki integracyjnej;
3.	Centrum Informacji o Azylu i Migracji (<i>Informationszentrum Asyl und Migration, IZAM</i>)	<ul style="list-style-type: none"> gromadzenie rzetelnych, aktualnych informacji o krajach pochodzenia i tranzytu migrantów, wydarzeniach dot. uchodźców i migracji;
4.	Federalny Urząd Administracji (<i>Bundesverwaltungsamt, BVA</i>)	<ul style="list-style-type: none"> centralny punkt informacyjny w zakresie prawa o cudzoziemcach i azylu dla organów, którym powierzono wdrażanie odpowiednich przepisów w obszarze migracji; zarządzanie Centralnym Rejestrem Cudzoziemców (<i>Ausländerzentralregister, AZR</i>);
5.	Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ponoszenie odpowiedzialności za integrację cudzoziemców na rynku pracy oraz za realizację projektów dot. udzielania poradnictwa socjalnego dla cudzoziemców oraz ich integracji zawodowej;
6.	Federalna Agencja Pracy (<i>Bundesagentur für Arbeit, BA</i>)	<ul style="list-style-type: none"> wspieranie integracji zawodowej i językowej poszczególnych kategorii migrantów;
7.	Urząd Komisarza Rządu Federalnego ds. Migracji, Uchodźców i Integracji (<i>Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration</i>)	<ul style="list-style-type: none"> wspieranie polityki integracyjnej rządu federalnego; pomoc w odpowiednim uwzględnieniu interesów cudzoziemców; przeciwdziałanie ksenofobii i nieuzasadnionym nierównościami w traktowaniu imigrantów; udzielanie informacji o możliwościach naturalizacji;
8.	Federalna Rada Doradcza ds. Integracji (<i>Bundesbeirat für Integration</i>)	<ul style="list-style-type: none"> wspieranie Komisarza Rządu Federalnego ds. Migracji, Uchodźców i Integracji w wypełnianiu swoich zadań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Mazur-Rafał, *Zmiana paradygmatu...*, dz. cyt., s. 14–16 oraz stron internetowych wyszczególnionych instytucji.

Zmiany, jakie zostały wprowadzone w niemieckiej polityce migracyjnej w pierwszej dekadzie XXI w., wpłynęły na sposób postrzegania Republiki Federalnej Niemiec oraz traktowania imigrantów na jej terytorium. Przestali być oni odbierani wyłącznie w kategoriach odmienności oraz tymczasowości jako „goście”, a zaczęli być uznawani za jednostki, które świadomie wybrały RFN jako swój kraj zamieszkania. Takie podejście zyskało

zwłaszcza w przepisach prawa naturalizacyjnego. Ważną zmianą w tym zakresie było stopniowe zanikanie w dyskursie publicznym podziału niemieckiego społeczeństwa na „Niemców” i „obcokrajowców”¹¹.

Niemiecka polityka integracyjna

Przyjęte oraz utrwalane na przestrzeni dekad twierdzenie wykluczające możliwość uznania Republiki Federalnej Niemiec jako kraju destynacji dla poszczególnych kategorii cudzoziemców, wpłynęło w negatywny sposób na rozwój koncepcji niemieckiej polityki migracyjnej. Przez wiele lat poszczególne rządy oraz instytucje państwowe¹² nie poczuwały się do konieczności posiadania jednolitego oraz uporządkowanego zbioru zasad, który objąłby swym zasięgiem wszystkie grupy jednostek, które po zakończeniu drugiej wojny światowej oraz zjednoczeniu Niemiec znalazły się na terytorium tego państwa. Zadania związane z procesem adaptacyjnym cudzoziemców były wielokrotnie delegowane przez instytucje publiczne podmiotom oraz organizacjom charytatywnym. Mnogość negatywnych konsekwencji, które mogły stać się następstwem takiego rozwiązania oraz braku posiadania polityki integracyjnej dostosowanej do niemieckich realiów, dostrzeżono już pod koniec lat 70. XX w. Mimo to, uznanie integracji jako jednego z zadań należących do sfery aktywności państwowej nastąpiło dopiero kilkanaście lat po zjednoczeniu Niemiec – w 2005 r.¹³

Za kolejny czynnik utrudniający zintensyfikowanie prac nad uporządkowaniem zasad polityki integracyjnej Niemiec uznaje się stosunek tego państwa do imigrantów jako jednostek, których pobyt utożsamiano z tymczasowością. Odrzucenie tezy mówiącej o tym, że osoby napływające na terytorium RFN mogłyby stanowić integralną część niemieckiego społeczeństwa, determinowało ówczesny charakter zasad stosowanych względem nich. Bierność ze strony Republiki Federalnej Niemiec mogła wynikać także z powszechnie panującego przekonania, które dominowało w dyskursie publicznym do końca lat 90. XX w. Zgodnie z jego rozumieniem pozytywny wynik integracji miał zostać osiągnięty w miarę upływu czasu. Powodzenie tego procesu uzależniano więc od długości trwania pobytu imigrantów na terytorium RFN, twierdząc, że jeśli u pierwszego pokolenia wystąpią problemy adaptacyjne (m.in. na rynku pracy czy we wzajemnych relacjach ze społeczeństwem), to następne pokolenia nie będą borykać się z tego typu trudnościami. Takie twierdzenie nie znalazło jednak odzwierciedlenia w rzeczywistości¹⁴.

Na przestrzeni dekad do Republiki Federalnej Niemiec przybywały jednostki z różnych części świata, które posiadały odmienne systemy wartości oraz różne w stosunku do rodzimych Niemców – tradycje, obyczaje, religie oraz języki komunikowania się. Czynnik

¹¹ J. Panagiotidis, *Migrationsgesellschaft Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/izpb/298556/migrationsgesellschaft-deutschland> [25.03.2021 r.].

¹² J. Dobrowolska-Polak, *Proces kształtowania niemieckiej kultury otwartości wobec imigrantów*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, s. 413–414.

¹³ V. Hanewinkel, J. Oltmer, *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256307/integration> [25.03.2021 r.].

¹⁴ M. Lesińska, dz. cyt., s. 102.

kulturowy był uznawany za jeden z istotniejszych elementów, który wywierał znaczący wpływ na powodzenie procesu integracji imigrantów z obywatelami państwa przyjmującego¹⁵. Mimo to, RFN nie podejmowała przez wiele lat stosownych działań, które umożliwiłyby określenie klarownego dla wszystkich stosunku tego kraju oraz jego społeczeństwa względem kultur ludności napływającej. Do końca lat 90. ubiegłego wieku w RFN główną rolę odgrywała polityka wielokulturowości, określana w literaturze mianem „*multikulti*”, łącząca się ze współistnieniem wielu różnych kultur i zagwarantowaniem prawa do funkcjonowania jednostek stosowanie do ich własnych przekonań kulturowych. Od 1996 r. podkreślano także znaczenie „*leitkultur*” (kultura dominująca), którą uznawano za proces dostosowywania się imigrantów do rodzimych wartości, tradycji oraz kultury niemieckiego społeczeństwa¹⁶.

Elementem, który nie ułatwiał prac nad wspólną niemiecką polityką integracyjną był także spór, jaki powstał w tej materii w 1998 r. pomiędzy głównymi partiami politycznymi Republiki Federalnej Niemiec. Zieloni oraz SPD wyrażali swoją otwartość w stosunku do jednostek napływających na terytorium RFN. Natomiast CDU oraz CSU nie przedstawiały zbyt dużego entuzjazmu wobec imigrantów twierdząc, że otwartość może prowadzić do znaczącego naruszenia proporcji pomiędzy „rdzennymi Niemcami” a migrantami. Wielokulturowość w mniemaniu tych ugrupowań mogła stać się przyczyną traktowania obywateli RFN jako jednostek obcych we własnym państwie¹⁷. Rozwiązanie tego sporu ułatwiło znacząco sprawozdanie z działalności Niezależnej Komisji ds. Imigracji (*Die Unabhängige Kommission Zuwanderung*) pod przewodnictwem Rity Süßmuth, która nie tylko zmieniła postrzeganie nieimigracyjnego charakteru Niemiec, ale dodatkowo wskazała, że RFN jako państwo imigracyjne potrzebuje zainicjowania stosownych zmian w polityce integracyjnej, które ułatwiłyby adaptację cudzoziemców, doprowadziły do ich bezproblemowego funkcjonowania w niemieckim społeczeństwie oraz umożliwiłyby dostosowanie ich wartości do kultury Niemiec¹⁸.

Raport Komisji Süßmuth¹⁹ podkreślał konieczność imigracji jako następstwa negatywnej sytuacji o charakterze ekonomicznym oraz demograficznym, którą uznano za pochodną kondycji niemieckiego społeczeństwa. Taki wniosek przyczynił się do zintensyfikowania prac nad aktem prawnym, który regulowałby w odpowiedni sposób kwestie związane ze zjawiskiem imigracji oraz wszelkimi jego konsekwencjami. Za następstwo działań w tym kierunku uznano uchwalenie Ustawy o imigracji (*Zuwanderungsgesetz*), która weszła w życie 1 stycznia 2005 roku. Wpłynęła ona w istotny sposób na przekształcenie podejścia państwa niemieckiego do integracji. Na jej podstawie rząd RFN zobowiązał się wspomagać oraz promować adaptację poszczególnych kategorii imigrantów w Niemczech oraz ich konsolidację z obywatelami oraz społeczeństwem tego kraju²⁰. Jako najważniejsze

¹⁵ U. Koch, *Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/269373/integrationstheorien> [26.03.2021 r.].

¹⁶ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt., s. 413–414.

¹⁷ Tamże, s. 414–415.

¹⁸ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt., s. 414.

¹⁹ Zob. szerzej: T. Zinterer, *Interessenrepräsentation von Migranten: Von der Süßmuth-Kommission zum Integrationsgipfel*, [w:] T. Thaa (red.), *Inklusion durch Repräsentation*, 2007, s. 148–165.

²⁰ E. Bojenko-Izdebska, *Polityka migracyjna i azylowa w Niemczech i Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 2, s. 44.

elementy, które zostały podkreślone w tym akcie prawnym, uznano: możliwość niezakłóconego komunikowania się imigrantów, zapewnienie im uzyskania kompetencji wymaganych na niemieckim rynku pracy, przeznaczanie odpowiednich środków materialnych na pokrywanie kosztów stosowanych kursów (m.in. integracyjnych, językowych) oraz szkoleń przygotowujących do wykonywania określonych zawodów. Transformacja na gruncie prawnym, a także społecznym stanowiła wyraz akceptacji zmieniającej się dynamicznie sytuacji oraz propagowania określonych przedsięwzięć względem imigrantów²¹.

Polityka integracyjna Niemiec a zmiany polityczne

Jednym z bardziej znaczących wydarzeń, które wpłynęło na ukształtowanie się właściwej niemieckiej polityki integracyjnej, były zmiany o charakterze politycznym. Po wyborach parlamentarnych, które miały miejsce w 2005 r. rząd CDU/CSU i SPD pod przewodnictwem Angeli Merkel uznał politykę migracyjną za jedno z najważniejszych zadań w swojej politycznej agendzie²². Łączyło się to w sposób naturalny z koniecznością posiadania właściwych zasad, które byłyby możliwe do zastosowania także względem imigrantów. Doprowadziło to, więc do zintensyfikowania przedsięwzięć umożliwiających integrację jednostek przebywających na terytorium Niemiec z jego obywatelami²³. Wszelkonne ustosunkowanie się do kwestii imigrantów oraz ich funkcjonowania w niemieckim społeczeństwie zostało zobrazowane w umowie koalicyjnej wskazanych powyżej partii politycznych w 2013 r. Za główne założenie uznano wzbogacanie kultury powitania oraz uznania (*Willkommenskultur und Anerkennungskultur*)²⁴, stosowanie inicjatyw integracyjnych także względem nowo przybyłych imigrantów, wyrażanie zgody na migrację ekonomiczną w obrębie UE, jak również zapewnianie właściwej ochrony oraz wsparcia osobom przybywającym do Niemiec ze względów humanitarnych. Istotne znaczenie w procesie integracji odegrało podejście zakładające dwustronne dostosowywanie się: zarówno państwa przyjmującego, jak i imigrantów²⁵.

Wyrazem zmiany podejścia do polityki integracyjnej Niemiec oraz jej dalszego rozwoju był także Narodowy Plan Integracji przyjęty (*Der Nationale Integrationsplan*) w 2007 r. Dokument ten dedykowano zarówno imigrantom, którzy od dekad przebywali w RFN, jak i tym, którzy regularnie napływali na jej terytorium. Został on opracowany przez wiele podmiotów, m.in. rząd federalny, poszczególne landy, instytucje pozarządowe oraz organizacje społeczne, a także przedstawiciele świata nauki. Dzięki temu możliwym stało się zbadanie zjawiska imigracji oraz procesów integracyjnych z uwzględnieniem szerszej perspektywy.

²¹ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt., s. 414.

²² Zob. szerzej: *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, źródło: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-02-07-Koalitionsvertrag-Union-SPD.pdf> [28.03.2021 r.].

²³ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt., s. 414.

²⁴ Zob. szerzej: *Willkommenskultur (und Anerkennungskultur) Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen*, źródło: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publikationen/Thema_Vielfalt_gestalten/2013_Arbeitspapier_Willkommenskultur.pdf [4.04.2021 r.].

²⁵ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt., s. 415–416.

Najważniejsze elementy, które zostały zaprezentowane w tym dokumencie, to m.in. potrzeba poprawy oraz wzmocnienia jakości kursów integracyjnych, promowanie nauki języka niemieckiego, pomoc w dostępie do edukacji, zwiększenie możliwości dostępu do rynku pracy, wsparcie procesu integracji w RFN oraz jego wzmocnienie za pomocą większego zaangażowania²⁶.

Tabela 2. Najważniejsze inicjatywy podjęte w RFN po 1990 r. na rzecz integracji

L.p.	Inicjatywa/akt prawny/działanie	Rok
1.	utworzenie stanowiska Pełnomocnika Rządu Federalnego ds. Migracji, Uchodźców i Integracji (<i>Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration</i>)	2005
2.	zainicjowanie odbywania się, tzw. szczytów integracyjnych (<i>Integrationsgipfels</i>), począwszy od 2006 r.	2006
3.	zainicjowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych – Niemieckiej Konferencji Islamskiej (<i>Deutsche Islam Konferenz</i>) ^a	2006
4.	przygotowanie Narodowego Planu Integracji (<i>Der Nationale Integrationsplan</i>) – pierwszej całościowej koncepcji w dziedzinie polityki integracji RFN	2007
5.	utworzenie Rady Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (<i>Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration</i>)	2008
6.	wejście w życie Ustawy o poprawie ustalania i uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych za granicą (<i>Anerkennungsgesetz</i>) ^b	2012
7.	przyjęcie Narodowego Planu Działania na rzecz Integracji (<i>Nationaler Aktionsplan Integration</i>)	2012

^a Zob. Deutsche Islam Konferenz, źródło: https://www.deutsche-islam-konferenz.de/DE/Startseite/startseite_node.html [26.03.2021 r.].

^b Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, (Anerkennungsgesetz) vom 01.04.2012, źródło: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php> [26.03.2021 r.].

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Hanewinkel, J. Oltmer, *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256307/integration#footnode7-7> [26.03.2021 r.].

Polityka integracyjna Niemiec wraz z zainicjowaniem i wprowadzeniem w życie stosownych zmian zaczęła opierać się na dwóch podstawowych zasadach – wymagania oraz wspierania (*Fördern und Fordern*)²⁷. Reguły te wskazywały, że imigranci dla uzyskania pożądanego wyniku procesu integracji są zobowiązani do spełnienia kilku podstawowych warunków (m.in. znajomości języka niemieckiego, udziału w kursach integracyjnych,

²⁶ *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, źródło: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1> [27.03.2021 r.].

²⁷ Zob. B. Aretz, J. Fries, Ch.M. Schmidt, *Fördern und Fordern als erfolgreiches Leitprinzip*, źródło: <https://www.bpb.de/apuz/299222/foerdern-und-fordern-als-erfolgreiches-leitprinzip> [4.04.2021 r.].

wyrazie szacunku względem wartości ważnych dla niemieckiego społeczeństwa – zasady demokratycznego państwa prawa). Rząd oraz instytucje państwowe były natomiast odpowiedzialne za zagwarantowanie imigrantom dostępu do określonych obszarów życia (m.in. społecznego, gospodarczego, religijnego czy politycznego). Elementem tym miała towarzyszyć równość szans oraz traktowania, zasada niedyskryminowania na rynku pracy oraz reguła właściwego stosunku niemieckiego społeczeństwa do obcokrajowców²⁸.

Podstawowe elementy niemieckiej polityki integracyjnej

Głównym narzędziem, które służyło realizacji założeń niemieckiej polityki integracyjnej były wprowadzone w 2005 r. – kursy integracyjne (*Integrationskurse*)²⁹: językowe oraz adaptacyjne. Władze RFN stały na stanowisku, że nabycie umiejętności swobodnego posługiwania się językiem niemieckim jest elementem koniecznym do tego, by można było mówić o pozytywnym rezultacie procesu integracji. Bez znajomości języka ojczystego Niemców niemożliwym byłoby samodzielne komunikowanie się imigrantów z członkami społeczeństwa niemieckiego, zdobywanie przez nich wiedzy, kontynuowanie edukacji, podnoszenie kompetencji, podejmowanie dobrze płatnej pracy czy nabywanie umiejętności w nowych dziedzinach³⁰. Oprócz kompetencji językowych za niezwykle istotne uznano także: wiedzę dotyczącą historii oraz kultury RFN, jej systemu prawnego oraz instytucjonalnego, struktury federalnej, kwestii związanych z działalnością administracji publicznej oraz obowiązującym systemem społecznym, politycznym oraz gospodarczym. Uznawano, że imigranci powinni zaznajomić się także z katalogiem praw im przysługujących oraz obowiązków do realizacji, których zostali zobligowani³¹. Kwestie organizacyjne (m.in. ustalanie stosownych programów, ich standardów, wytycznych, a także finansowania) miały być zadaniem należącym do kompetencji Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*). Prowadzenie wspomnianych powyżej kursów powierzono natomiast uniwersytetom, szkołom wyższym, podmiotom świadczącym usługi edukacyjne, a także kościołom, związkom zawodowym oraz prywatnym przedsiębiorstwom³².

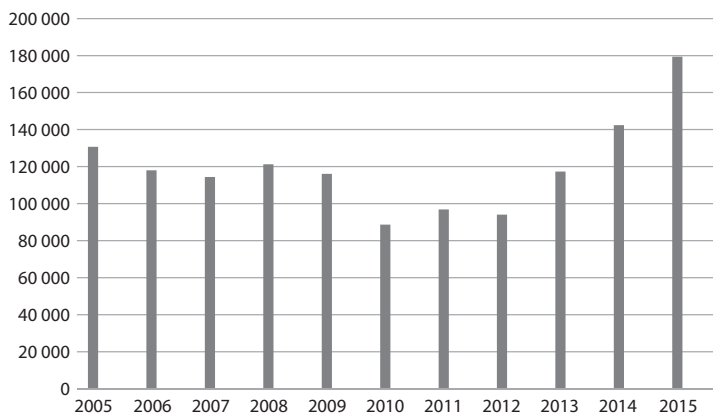
²⁸ V. Hanewinkel, J. Oltmer, *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256307/integration> [26.03.2021 r.].

²⁹ S. Lochner, *Fördern Integrationskurse den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/265045/integrationskurse> [27.03.2021 r.].

³⁰ D. Gierszewski, A. Matykiewicz, *Integrationskurse...*, dz. cyt., s. 252; zob. M. Schmidt, *Die Integrationskurse sind eine Erfolgsgeschichte*, źródło: <https://mediendienst-integration.de/artikel/bamf-praesident-schmidt-kommentar-10-jahre-integrationskurse-erfolg.html> [27.03.2021 r.].

³¹ M. Lesińska, dz. cyt., s. 103; por. W. Seifert, *Probleme der Integration*, źródło: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138020/probleme-der-integration> [26.03.2021 r.].

³² D. Gierszewski, A. Matykiewicz, dz. cyt., s. 252; zob. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Geschäftsstatistik zum Integrationskurs 2020 – 1. Halbjahr*, źródło: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Integrationskurszahlen/integrationskurszahlen-node.html> [26.03.2021 r.].

Wykres 1. Liczba uczestników kursów integracyjnych w latach 2005–2015

Źródło: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/165445/umfrage/integrationskurse---anzahl-der-neuen-teilnehmer/#professional> [26.03.2021 r.].

Istotną rolę w procesie integracyjnym odegrały także punkty doradcze, których główne zadanie wiązało się z niesieniem pomocy oraz zapewnianiem wsparcia cudzoziemcom. Dążono do tego, by umożliwić imigrantom aktywne uczestnictwo w niemieckim społeczeństwie obywatelskim oraz na rynku pracy. Służyć temu miały podmioty oraz instytucje świadczące doradztwo zawodowe oraz prawne w wielu kwestiach dotyczących współżycia społecznego. Polityka informacyjna prowadzona przez państwo niemieckie miała docierać do jak najszerszego grona odbiorców ze strony ugrupowań imigranckich. Zamierzeniem takich działań było przekazywanie stosownych informacji, np. na temat organizowanych inicjatyw integracyjnych. Do tego celu wykorzystywano takie środki jak: Internet, media oraz prasę³³.

Tytuł w języku angielskim:

SELECTED ISSUES OF THE MIGRATION POLICY OF GERMANY

Bibliografia

Publikacje zwarte

Lesińska M., *Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska, *System Schengen a migracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014.

³³ M. Lesińska, dz. cyt., s. 103–104, zob. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, *Integrationskurse*, źródło: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/integrationskurse/integrationskurse-node.html> [26.03.2021 r.].

- Thränhardt D., *Immigration – Einwanderung*, [w:] R. Picht, V. Hoffmann-Martinot, R. Lasserre (red.), *Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert*, Monachium 2002.
- Zinterer T., *Interessenrepräsentation von Migranten: Von der Süßmuth-Kommission zum Integrationsgipfel*, [w:] T. Thaa (red.), *Inklusion durch Repräsentation*, 2007.

Artykuły naukowe

- Bojenko-Izdebska E., *Polityka migracyjna i azylowa w Niemczech i Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 2, s. 43–55.
- Dobrowolska-Polak J., *Proces kształtowania niemieckiej kultury otwartości wobec imigrantów*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, s. 407–422.
- Gierszewski D., Matykiewicz A., *Integrationskurse jako narzędzie polityki integracyjnej Republiki Federalnej Niemiec*, „Politeja” 2020, nr 3(66), s. 245–259.
- Mazur-Rafał M., *Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski*, „CEFMR Working Paper” 2006, nr 2 s. 1–67.
- Szczepaniak-Kroll A., *Skutki niemieckiej polityki dla imigrantów (1945–2013)*, „Etnografia Polska” 2014, t. LVIII, z. 1–2, s. 71–93.

Źródła internetowe

- Aretz B., Fries J., Schmidt Ch.M., *Fördern und Fordern als erfolgreiches Leitprinzip*, źródło: <https://www.bpb.de/apuz/299222/foerdern-und-fordern-als-erfolgreiches-leitprinzip> [4.04.2021 r.].
- Bersch H., *Ist Deutschland ein Einwanderungsland?*, źródło: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_1098_1.pdf/391a8f4f-ec24-323e-8bb2-7e16c089f511?t=1539668097812 [23.03.2021 r.].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Geschäftsstatistik zum Integrationskurs 2020 – 1. Halbjahr*, źródło: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Integrationskurszahlen/integrationskurszahlen-node.html> [26.03.2021 r.].
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, *Integrationskurse*, źródło: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/integrationskurse/integrationskurse-node.html> [26.03.2021 r.].
- Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, źródło: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1> [27.03.2021 r.].
- Deutsche Islam Konferenz, źródło: https://www.deutsche-islam-konferenz.de/DE/Startseite/startseite_node.html [26.03.2021 r.].
- Deutscher Gewerkschaftsbund, *Das Zuwanderungsgesetz und seine Geschichte*, źródło: <https://www.dgb.de/themen/++co++94d9d17e-3c1f-11df-7b76-00188b4dc422> [25.03.2021 r.].
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, źródło: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-02-07-Koalitionsvertrag-Union-SPD.pdf> [28.03.2021 r.].
- Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, (Anerkennungsgesetz) vom 01.04.2012, źródło: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php> [26.03.2021 r.].
- Hanewinkel V., Oltmer J., *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256307/integration> [25.03.2021 r.].
- Koch U., *Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/269373/integrationstheorien> [26.03.2021 r.].
- Lochner S., *Fördern Integrationskurse den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, źródło: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/265045/integrationskurse> [27.03.2021 r.].

- Meier-Braun K. H., *Zuwanderung und Ausländerpolitik in Deutschland. Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland*, źródło: https://www.buergerundstaat.de/4_06/weg.htm [1.04.2021 r.].
- Panagiotidis J., *Migrationsgesellschaft Deutschland*, źródło: <https://www.bpb.de/izpb/298556/migrationsgesellschaft-deutschland> [25.03.2021 r.].
- Schmidt M., *Die Integrationskurse sind eine Erfolgsgeschichte*, źródło: <https://mediendienst-integration.de/artikel/bamf-praesident-schmidt-kommentar-10-jahre-integrationskurse-erfolg.html> [27.03.2021 r.].
- Seifert, *Probleme der Integration*, źródło: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138020/probleme-der-integration> [26.03.2021 r.].
- Willkommenskultur (und Anerkennungskultur) Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen*, źródło: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publikationen/Thema_Vielfalt_gestalten/2013_Arbeitspapier_Willkommenskultur.pdf [4.04.2021 r.].