

Barbara Gibki

ZMIANY W POLITYCE IMIGRACYJNEJ NIEMIEC NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU I ICH ZNACZENIE DLA SYTUACJI IMIGRANTÓW

Zarys treści: Znaczne zmiany w polityce imigracyjnej w Niemczech następują od końca lat 90. Koalicja Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SDP) i Sojuszu 90/Zielonych, która przejęła władzę w 1998 roku, podjęła starania, aby usprawnić i przyspieszyć integrację imigrantów oraz umożliwić im uzyskanie obywatelstwa. Jednym z ważniejszych projektów, postulowanych przez nowy rząd, było wprowadzenie do niemieckiego prawa elementów zasady *ius soli*. W 2002 roku zaproponowano Ustawę Imigracyjną, która po raz pierwszy uznawała, iż Niemcy są krajem imigracyjnym. Po raz pierwszy stworzono procedury selekcji i rekrutacji imigrantów. Duży nacisk położono również na stworzenie programów integracyjnych, zarówno dla osób mieszkających w Niemczech jak i nowo przybyłych. Po burzliwych dyskusjach została ona zatwierdzona w 2005 roku. Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i czy w ogóle nowe te postanowienia wpłynęły na sytuację imigrantów w Niemczech. Punktem wyjścia była prezentacja polityki imigracyjnej prowadzonej w latach 1945-1998, uzupełniona o dane statystyczne dotyczące ruchu migracyjnego, po której szerszej omówiono zmiany, jakie nastąpiły po 1998 roku i system rekrutacji zawarty w ustawie z 2005 roku.

Słowa kluczowe: imigranci, polityka imigracyjna, Niemcy

Key words: immigrants, immigration policy, Germany

Po drugiej wojnie światowej uwarunkowania zarówno polityczne, jak i gospodarcze przyczyniły się do wzrostu liczby osób pragnących osiedlić się w Europie Zachodniej, a imigracja stała się jednym z ważniejszych zagadnień politycznych. Zjawisko imigracji jest niezwykle istotne, gdy ma ono wpływ na demografię, kulturę, gospodarkę i politykę państwa. Obecnie państwa europejskie stanęły przed wieloma problemami. W jaki sposób należy rozpatrywać zagadnienie imigracji? Kogo i kiedy można uznać za obywatela, a kogo tylko za rezydenta? Czy wszystkie osoby ubiegające

się o azyl powinny otrzymać prawo pobytu? Jaki system powinny opracować państwa, aby umożliwić integrację osób nowo przybyłych? Jakie warunki należy stworzyć dla osób pochodzących z bardzo różnych zakątków świata?

Imigranci w UE i Niemczech

Według danych Eurostatu, zebranych na podstawie narodowych statystyk, w 2005 r. na terenie Unii Europejskiej, żyło 26,5 miliona tzw. „nieobywateli”, co stanowiło około 5,4% wszystkich mieszkańców 27 krajów UE. Największa liczba nieobywateli zamieszkiwała Niemcy, Francję, Hiszpanię, Wielką Brytanię i Włochy. W większości krajów UE (z wyjątkiem Luksemburga, Belgii, Irlandii i Cypru), cudzoziemcy ci w znacznej mierze pochodzili spoza 27 krajów dzisiejszej UE. W latach 1990-2005 ich udział wzrósł głównie w krajach Europy Południowej, jak np. Grecja, Hiszpania, i był związany przede wszystkim z napływem uchodźców (Eurostat 2006). Należy zaznaczyć, że w krajach europejskich rozmieszczenie, pochodzenie i status prawny nieobywateli jest bardzo różny. Większość rozbieżności wynika z tradycji i historii danego kraju oraz przebiegu wzmoczonej imigracji zarobkowej, trwającej od lat 60. i 70. XX w.

W Niemczech mieszka najwięcej nieobywateli spośród wszystkich 27 krajów UE. Według oficjalnych statystyk, w 2005 roku było ich tam około 7,3 mln cudzoziemców, co stanowiło 8,9% wszystkich mieszkańców, a 32% z nich stanowili obywatele innych krajów UE. Najwięcej nieobywateli w Niemczech w 2005 roku pochodziło z Turcji (1,18 mln), Włoch (0,60 mln), Serbii i Czarnogóry (0,57 mln), Grecji (0,35 mln) i Polski (0,33 mln) (Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2006). Warto zaznaczyć, że co piąty cudzoziemiec urodził się na terenie Niemiec i należy do drugiego, bądź nawet trzeciego pokolenia imigrantów. Najwięcej obcokrajowców urodzonych w Niemczech stanowiły osoby pochodzenia tureckiego (35%), włoskiego (29%), greckiego (27%) i polskiego (5%). Liczba cudzoziemców w poszczególnych landach jest bardzo zróżnicowana, jednak największa ich koncentracja jest w części zachodniej Niemiec oraz w największych miastach. W Stuttgarcie imigranci stanowią 24,5 %, w Frankfurcie nad Menem – 24%, a w Monachium – 22%. Według danych z 2003 roku, około 61% wszystkich cudzoziemców mieszkało na terenie Niemiec około 10 lat, 34 % ponad 20 lat, 25% – poniżej 6 lat, a 14% od 6 do 10 lat (Bundesministerium des Innern 2006).

Kilka uwag o podejściach do polityki imigracyjnej

Zanim przejdziemy do kwestii podejścia państwa niemieckiego do zagadnień imigracji, powinniśmy wytłumaczyć najważniejsze pojęcia. Zgodnie z podejściem proponowanym przez Tomasa Hammera (1985), polityka imigracyjna może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy kontroli imigracji, czyli procedur i aktów prawnych, które pozwalają na selekcję i przyjmowanie cudzoziemców. Drugie podejście dotyczy zaś działań podejmowanych przez władze danego państwa w stosunku do imigrantów już mieszkających na terenie kraju (czyli m.in. warunków mieszkaniowych i możliwości podjęcia pracy). W niniejszej pracy omówiono głównie politykę imigracyjną, jako politykę kontroli.

Powstało wiele opracowań i podejść do kwestii imigracyjnych, gdyż jest to zagadnienie niezwykle skomplikowane i analizowane przez reprezentantów różnych dyscyplin naukowych. W bardzo dużym uproszczeniu można przyjąć, że przedstawicielom nauk politycznych bliskie były teorie związane z marksizmem lub neo-instytucjonalizmem, dla osób reprezentujących stosunki międzynarodowe było to realizm, neoliberalizm oraz teoria systemu światowego, a socjologom i psychologom – zagadnienia tożsamości narodowej (Meyers 2000).

Każde z tych podejść zwraca uwagę na inne elementy przy wyjaśnianiu stosunku do imigrantów i typu prowadzonej polityki. U marksistów nacisk położony jest na korelację między cyklami gospodarczymi, różnicami między klasami społecznymi i polityką imigracyjną. Migranci stanowią grupę, która wpływa na zdyscyplinowanie klasy pracującej i przeciwdziałanie kryzysów w kapitalistycznej gospodarce. Imigranci stanowią siłę roboczą, którą łatwo zmobilizować do pracy, kiedy jest to potrzebne. W tym podejściu liczba migrantów zależy od potrzeb rynku i pracodawców. „Neoinstytucjonałści” zwracają uwagę na procedury działania organów odpowiedzialnych za imigrację oraz na złożoność polityki imigracyjnej. Zagadnienie to skupia się na roli państwa (administracji, biurokracji) w tworzeniu i zmienianiu polityki imigracyjnej. Podejście to zakłada, iż podjęte decyzje, stworzone wcześniej instytucje, wpływają na zmiany polityki w przyszłości. Stanowisko zgodne z realizmem (przedstawiane w stosunkach międzynarodowych jako walka o siłę własnego państwa) zakłada, że państwo ma największą możliwość decydowania o polityce i jest w tej sferze najważniejszym aktorem, działającym zawsze racjonalnie. Neoliberalizm zakłada, iż międzynarodowe instytucje pomagają w rozwiązywaniu problemów związanych z imigracją i przyczyniają się do większej współpracy między państwami. Podejście to jest istotne przy analizowaniu przepływu osób w ramach UE. W badaniach tożsamości narodowej szczególny nacisk położony jest na czynniki kulturowe, konflikty społeczne i doświadczenia historyczne, będące głównymi elementami mającymi wpływ na dzisiejszą politykę imigracyjną (Meyers 2000).

Wartą przytoczenia interpretację podejścia do tożsamości narodowej przedstawia Jeannette Money (1999). Pozwala ona na uwydatnienie spośród innych krajów wysokorozwiniętych stanowiska panującego w Niemczech. Według tej autorki można wyróżnić trzy grupy czynników wpływających na dzisiejsze podejście do zagadnienia imigracji. Pierwsza grupa mówi o stopniu homogeniczności państwa. W tym przypadku hipoteza brzmi, iż im bardziej homogeniczne państwo, tym więcej obywateli będzie czuło się zagrożonych przez napływ imigrantów i tym bardziej władze państwa będą skłonne wprowadzać politykę restrykcyjną (co ma miejsce właśnie w Niemczech). W drugiej grupie czynników istotne są różnice między krajami, związane z tradycją przyjmowania imigrantów. Największe właśnie w tym względzie występują między takimi państwami jak Stany Zjednoczone lub Kanada, które powstały dzięki imigracji, oraz europejskimi państwami etnicznymi, których tożsamość wynika z tej samej historii, języka, religii i podobieństwa fenotypu. Kraje, które uznają imigrację za pozytywne zjawisko, gdyż niej zawdzięczają swe powstanie, będą posiadały bardziej otwartą politykę imigracyjną, zaś kraje jednolite etnicznie będą częściej wprowadzały restrykcje. Niemcy są krajem o dużym przywiązaniu do jednolitości etnicznej stąd też

prowadzą rygorystyczną politykę imigracyjną. Trzecia grupa czynników dotyczy prawa do obywatelstwa. Tutaj największa różnica dotyczy krajów, których prawo oparte jest na zasadzie *ius sanguinis* (obywatelstwa dzięki pochodzeniu) i opartych na zasadzie *ius soli* (obywatelstwo dzięki miejscu urodzenia). Te pierwsze prowadzą politykę imigracyjną bardziej liberalną, niż te drugie.

Polityka imigracyjna w Niemczech

Chociaż jak już wspomniano, spośród wszystkich krajów UE w Niemczech mieszka największa liczba osób uznawanych za cudzoziemców, polityka tego państwa wobec przybyszów do końca lat 90. była w znacznym stopniu zdeterminowana przez przyjęcie przez większość polityków tezy, iż Niemcy nie są krajem imigracyjnym. Twierdzenie to, oparte na ideologicznej wizji RFN, jako kraju jednorodnego etnicznie, zapisano po raz pierwszy w przepisach dotyczących naturalizacji z 1977 r., pomimo, że już wtedy na terenie tego państwa przebywało 4 mln obcokrajowców (Mazur-Rafał 2006). W związku z takim założeniem, nie dostrzegano potrzeby prowadzenia całościowej polityki imigracyjnej. Problem ten został rozwiązany poprzez stworzenie kilku różnych polityk wobec poszczególnych grup przybywających do RFN od 1945 roku. Byli to wypędzeni i uchodźcy, etniczni Niemcy (*Aussiedler*), migranci zarobkowi (*Gastarbeiter*) i osoby ubiegające się o azyl ze względów humanitarnych (*Asylzuwanderer*, *Asylantragsteller*).

W powojennych dziejach imigracji do Niemiec można wyróżnić siedem okresów, w których napływ poszczególnych grup był przeważający. W latach 1945-1949 imigracja była zdominowana przez ludność niemiecką (tzw. wypędzonych, uchodźców), przybywających z terytorium dzisiejszej Polski, Czech, Słowacji, Węgier i krajów byłej Jugosławii (Ette 2003). W okresie tym przyjechało ich około 12 mln¹ (Mazur-Rafał 2006).

Druga faza z lat 1949-1961, zdominowana była przepływem ludności migrację z NRD do RFN, w ciągu 12 lat na zachód przeniosło się ponad 3,8 mln osób, podczas, gdy na wschód tylko 383 tys. (Ette 2003). Od lat 50. trwał też napływ tzw. etnicznych Niemców² z dawnych terenów III Rzeszy Niemieckiej, którzy ze względów politycznych nie mogli wrócić do RFN. W latach 1950-1988 przybyło około 1,6 mln Niemców, średnio 40 tys. osób rocznie. Po rozluźnieniu przepisów wyjazdowych przez ZSRR,

¹ W art. 116 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 roku zawarto gwarancję równości uchodźców wobec prawa oraz nadano im identyczne prawa polityczne. W 1949 roku stworzono Ustawę o Pomocy Natychmiastowej (*Soforthilfegesetz*), umożliwiającą dostęp do pomocy finansowej. Została ona uzupełniona przez postanowienia Ustawy o Osiedleniu Uchodźców (*Flüchtlingssiedlungsgesetz*), która regulowała kwestie osiedlania się tej grupy. Ustawa o Pomocy Natychmiastowej w 1952 roku zmieniona została na Ustawę o Wyrównywaniu Ciężarów, której celem było wyrównywanie uchodźcom strat wojennych. Z tego tytułu RFN wypłaciła w sumie tej grupie około 114 mld DM (Marshall 2000).

² Zgodnie z art. 116 ustawy zasadniczej RFN osoby, które albo posiadały niemiecką narodowość, albo jako uchodźcy lub wypędzeni o niemieckiej narodowości, czy też ich małżonkowie lub potomstwo osiedlili się na terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 roku, były uznane za Niemców i mieli prawo do obywatelstwa niemieckiego.

w połowie lat 80., napływ ich wzrósł do poziomu 400 tys. osób w 1989 roku (Marshall 2000). W pierwszych dwóch fazach zezwalano na osiedlenie się tylko osobom pochodzenia niemieckiego. Mieli oni prawo do uzyskania obywatelstwa, dążono do jak najszybszej integracji nowych grup ze społeczeństwem niemieckim. Bardzo często władze odgórnie wyznaczały obszary, na których miały osiedlać się osoby przybyłe, np. poza miastami. Nowo przybyli nie zawsze byli przyjmowani życzliwie, często traktowano ich jako obywateli drugiej kategorii, starano się również ograniczyć możliwość tworzenia przez nich organizacji politycznych, reprezentujących ich interesy.

Trzeci okres, od 1961 do 1973 roku charakteryzowała imigracja zarobkowa³. Było to spowodowane ograniczeniem możliwości przepływu z NRD do RFN i wzrostem zapotrzebowania na siłę roboczą, w związku z boorem gospodarczym. Napływ zagranicznych pracowników odbywał się na podstawie dwustronnych umów. Początkowo przybywali oni z Włoch (umowa podpisana w 1955 roku), Hiszpanii (umowa z 1960 r.), Grecji (od 1960 roku), Turcji (od 1961 roku), później z Portugalii (od 1964 r.), Tunezji (od 1965 roku) i Maroka (1963 i 1966 roku)⁴ (Mazur-Rafał 2006). W założeniu, robotnicy ci mieli tylko czasowo pracować w RFN, po czym powinni być zastępowani przez innych. W praktyce jednak zasada takiej rotacji nie była przestrzegana. Największy napływ imigrantów zarobkowych miał miejsce w latach 1960-1973. W 1973 r. u liczba pracowników cudzoziemców na terenie Niemiec była szacowana na aż 2,6 mln osób (Ette 2003). Przez wiele lat imigracja ta była postrzegana pozytywnie i politycy rzadko dostrzegali potrzebę ingerencji ustawowej państwa w stosunki pomiędzy pracodawcami i pracobiorcami. Dopiero w 1964 roku weszła w życie Ustawa o Cudzoziemcach zastępująca dotychczasowe regulacje pochodzące jeszcze z 1938 r. Cudzoziemcy byli w niej ujmowani jako potencjalne zagrożenie, a rekrutacja *Gastarbeiterów* była ściśle podporządkowana interesom gospodarczym RFN. Zgodnie z tą ustawą, pozostawiono administracji państwowej dużo swobody przy podejmowaniu decyzji dotyczących obcokrajowców. Była ona stopniowo ograniczana w latach 70. i 80. dzięki orzeczeniom sądów.

Czwarta faza rozpoczęła się w 1973 roku, kiedy w związku z trudnościami gospodarczymi RFN wprowadzono zakaz werbunku cudzoziemskiej siły roboczej (*Anwerbestopp*). Ku zaskoczeniu władz, populacja obcokrajowców jednak nadal rosła. Związane było to przede wszystkim ze zjawiskiem łączenia się rodzin i świadczyło, iż wcześniej przybyli *Gastarbeiterzy* pragnęli osiedlić się na terenie Niemiec. Już wtedy można było uznać Niemcy za kraj imigracyjny, jednak fakt ten nie został przyjęty przez większość polityków. Mimo prób stworzenia systemu bardziej przyjaznego imigracji, w 1979 roku wprowadzono politykę opartą o trzy zasady: „ściślejszych ograniczeń przyjazdów nowo przybyłych imigrantów spoza Wspólnot Europejskich, wspierania dobrowolnych powrotów za pomocą zachęt finansowych oraz integracji imigrantów, którzy zostali na stałe” (Mazur-Rafał 2006). Ciągłe nie było polityki imigracyjnej, lecz jedynie polityka wobec obcokrajowców. Liczba tzw. migrantów zarobkowych ustabilizowała się

³ Już w 1953 roku Liga Rolników z Badenii Wirtembergii sprowadziła rolników z Włoch.

⁴ Mimo, iż z Polską nie była podpisana umowa, Polacy stanowili również znaczną grupę *Gastarbeiterów*.

około 1988 roku na poziomie 4,5 mln osób. W tym czasie rosła liczba osób ubiegających się o azyl⁵, w roku 1963 było ich 4,5 tys., a w 1973 roku 5,5 tys.

Piąta faza rozpoczęła się wraz z transformacją polityczną w Europie Wschodniej. W latach 1988-1992 napłynęło do Niemiec około 1,4 mln etnicznych Niemców i 1,1 miliona azylantów (Ette 2003). Pod koniec lat 80. stworzono system migracji sezonowej, zgodnie z którym werbowano osoby do pracy głównie z Europy Środkowo-Wschodniej. Liczba ich była ustalana na podstawie rocznych kontyngentów dla poszczególnych krajów. Z możliwości pracy sezonowej korzystało wielu Polaków.

Kolejna faza migracji trwała od 1992 roku do końca lat 90., kiedy to wprowadzono restrykcje dotyczące etnicznych Niemców i azylantów, które przyczyniły się do zmniejszenia liczebności obu grup. W latach 1994-2000 liczba osób ubiegających się o azyl ustabilizowała się na poziomie 100 tys. rocznie. Napływ etnicznych Niemców w tym samym czasie wynosił około 150 tys. osób rocznie. Migracja zarobkowa zaś miała głównie charakter sezonowy. W latach 1994-2000 migrowało rocznie około 243 tys. pracowników (Ette 2003).

Pod koniec lat 90. nastąpiła zmiana w podejściu władz do zagadnień imigracji, związana zarówno z czynnikami demograficznymi, gospodarczymi jak i politycznymi. Uznano, że jeśli Niemcy chcą tworzyć rynek konkurencyjny, muszą rozbudować sektor gospodarki opartej na wiedzy i badaniach naukowych. W związku z bardzo szybkim rozwojem tych dziedzin i niedostosowaniem podaży niemieckiej siły roboczej niezbędne okazało się stworzenie systemu umożliwiającego napływ specjalistów i ekspertów z innych krajów. Wśród czynników demograficznych zwracano uwagę na problem niskiego poziomu urodzeń i szybkiego starzenia się społeczeństwa niemieckiego. Podjęto dyskusję na temat systemu zabezpieczeń społecznych. Uznano, że niezbędna jest w tym zakresie radykalna reforma, imigracja zaś mogłaby zmniejszyć uciążliwość planowanych zmian systemowych i przyczynić się do stabilizacji. Jeśli chodzi o czynniki polityczne, wśród ekspertów zajmujących się polityką panowało przekonanie, iż największą wadą istniejącego systemu jest brak całościowego podejścia do zagadnień migracyjnych. Uważali oni też, że polityka migracyjna nie może jedynie służyć obronie przed napływem, lecz powinna mieć wpływ na kształt tego zjawiska. Uznano, że przyjęta na początku XX wieku zasada *ius sanguinis* nie odpowiada już sytuacji panującej w Niemczech. Dzięki dojściu do władzy partii SDP, Sojusz 90/Zieloni po raz pierwszy zaistniała możliwość odejścia od dotychczasowej negacji zjawiska, na rzecz nowego bardziej otwartego. Przełomowym krokiem było ogłoszenie przez kanclerza Gerharda Schrödera planów wprowadzenia tzw. „green card”, umożliwiającej napływ około 20 tys. specjalistów z branży IT. To nowe rozporządzenie weszło w życie w sierpniu 2000 roku. Warto zaznaczyć, że choć nazwa została zaczerpnięta z systemu obowiązującego w Stanach Zjednoczonych, ta miała inny charakter. Naukowiec otrzymujący „zieloną kartę” uzyskiwał prawo do pobytu i pracy na maksymalnie 5 lat.

⁵ Na mocy art. 16 ustawy zasadniczej osobom prześladowanym ze względów politycznych przyznano prawo do azylu na terytorium RFN, które było zaliczane do podstawowych praw człowieka. Cieszyło się ono specjalną ochroną poprzez prawo, czyli miały osoby te dostęp do sądów wszystkich instancji.

W 2001 roku z „green card” mógł skorzystać również personel medyczny. Ze względu na ograniczenie czasowe i brak zgody na pracę rodziny przybywającego do Niemiec specjalisty, „zielona karta” nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem, stąd rząd w 2003 roku zdecydował o zaprzestaniu jej emitowania (Kicinger, Szczuk 2004). W 2001 roku stworzono natomiast nowe możliwości dla imigracji osób wysoko wykształconych. Gwarantowano im prawo stałego pobytu i zgodę na podjęcie pracy przez członków rodziny (co zostało uznane w ustawie z 2005 roku omawianej poniżej).

Zmiany następowały również w sprawie przynależności państwowej. Skorygowana w 1999 roku ustawa dotycząca obywatelstwa w większym stopniu zakładała istnienie narodu, nie na podstawie przynależności etnicznej, lecz zamieszkiwania na tym samym terytorium⁶. Ta nowa ustawa ułatwiała naturalizację⁷ i tolerowała do pewnego stopnia podwójne obywatelstwo (Kicinger, Szczuk 2004).

Reforma polityki imigracyjnej

Debatę prowadzoną w Niemczech nad reformą polityki imigracyjnej można podzielić na trzy okresy:

- W fazie wstępnej koalicja rządząca pod wpływem przytoczonych powyżej czynników, podejmowała temat reformy polityki imigracyjnej, czego wyrazem jest powołanie Niezależnej Komisji ds. Imigracji w 2000 roku.
- Druga faza obejmuje okres od powołania tej Komisji do przedstawienia projektu ustawy o imigracji przez Ministra Spraw Wewnętrznych w sierpniu 2001 roku. Na tym etapie miała miejsce bardzo intensywna debata nad wynikami prac Komisji oraz komisji powołanych przez poszczególne partie polityczne.
- Podczas trzeciej fazy dyskutowano kolejne projekty Ustawy o Imigracji i poszukiwano kompromisu między podejściem poszczególnych partii politycznych. 30 czerwca 2004 r. opracowana ustawa została przyjęta, a 1 stycznia 2005 roku weszła w życie.

W ustawie (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*) z 2005 roku nadal utrzymano generalny zakaz imigracji, przy bardzo niewielkich zmianach dotyczących kwestii obywatelstwa. Nowa ustawa umożliwiła napływ osób w związku z: procesem łączenia rodzin, ubieganiem się o status uchodźcy, uzyskaniem pozwolenia na pracę czasową i sezonową, prawem do pobytu dla obywateli UE, zgodą na studiowanie, i powrotem ludności żydowskiej. Możliwość pobytu ograniczono do: zezwolenia na pobyt i zezwolenia na osiedlenie się. W nazwie pozwolenia zawarto nie tylko czas,

⁶ Dzieci imigrantów urodzonych w Niemczech po 1 stycznia 2000 roku, których jeden z rodziców od co najmniej 8 lat przebywał legalnie na terytorium Niemiec i posiadał prawo pobytu lub od co najmniej 3 lat bezterminowe pozwolenie na pobyt otrzymały prawo do uzyskania obywatelstwa.

⁷ Skrócono okres stałego zamieszkania w RFN, będący warunkiem ubiegania się o obywatelstwo z 15 do 8 lat oraz rozszerzono listę warunków uprawniających do złożenia wniosku o obywatelstwo (znajomość języka niemieckiego i złożenie oświadczenia o akceptowaniu porządku demokratycznego).

ale i cel wizyty. Dodatkowo uproszczono procedury wydawania zezwolenia na pobyt i pracę, gdyż wprowadzono jeden akt administracyjny. Ważnym nowym elementem było utworzenie Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, który zajmuje się regulacjami dotyczącymi imigrantów.

Najważniejsze ustalenia dotyczyły migracji ekonomicznej, systemu łączenia rodzin i możliwości ubiegania się o status uchodźcy, bądź azylanta. Poniżej przedstawione zostały najistotniejsze elementy nowego rozporządzenia.

1. Ustalenia ustawy w kwestii imigracji ekonomicznej:

- Pozostała procedura zatrudnienia obcokrajowców na podstawie otrzymania wcześniejszego zezwolenia.
- Utrzymano pierwszeństwo zatrudnienia dla Niemców i obywateli niemieckich.
- Osoby wysoko wykwalifikowane otrzymują możliwość długotrwałego pobytu lub zezwolenie na osiedlenie się oraz prawo do podjęcia pracy przez członków rodziny.
- Osoby samozatrudniające się, czyli przybywające do Niemiec jako inwestorzy, otrzymają prawo długotrwałego pobytu, gdy zostaną stwierdzone pozytywne skutki ich obecności dla gospodarki całych Niemiec, lub określonego regionu. Osoby te muszą zainwestować na terenie Niemiec co najmniej 1 mln euro oraz stworzyć 10 miejsc pracy.
- Studenci po ukończeniu studiów w Niemczech otrzymują zezwolenie na pobyt do 1 roku celem szukania pracy.

2. Przyjęcie osób ze względów humanitarnych:

Zrównano status uchodźców (na bazie Konwencji Genewskiej) i azylantów w zakresie prawa do pobytu, prawa do połączenia z rodziną i korzystania z pomocy socjalnej. Osoby takie otrzymują prawo pobytu na trzy lata, które może być ono przedłużona.

- Utrzymano prawo do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej.
- Poprawiono ochronę niektórych grup, uznano prześladowanie przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć, za przesłanki wystarczające na ubieganie się o status uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej.
- Utrzymano możliwość decyzji o wstrzymaniu wydalenia, w przypadku stwierdzenia przeszkody, lecz przy zlikwidowaniu możliwości powtarzania takiej decyzji.
- Kraje związkowe zostały upoważnione do powołania komisji rozpatrujących specyficzne, trudne przypadki.

3. Ustalenia w kwestii łączenia rodzin:

- Obcokrajowcy, którzy przybyli w ramach łączenia rodzin otrzymali prawo do podjęcia pracy.
- Zmiany nastąpiły w kwestii wieku dzieci uprawnionych do łączenia rodzin, gdy migrują one bez rodziców. Utrzymano granicę wieku na poziomie 18 lat dla dzieci uchodźców, azylantów i osób wykwalifikowanych i na poziomie 16 lat w przypadku innych dzieci.
- Stworzono możliwości przyznania takiego prawa dzieciom, które ukończyły 16 lat,

- znają język, lub na podstawie swojego wykształcenia mogą łatwo się zintegrować.
- Możliwe jest danie zgody dla dobra dziecka.
- Wiek dzieci podróżujących z rodziną, a chcących skorzystać z systemu łączenia rodzin ustalono na 18 lat (Bundesministerium des Innern 2006).

Nowym bardzo rozbudowanym elementem w ustawie są postanowienia dotyczące integracji. Stworzono ofertę uczestnictwa w kursach języka i wiedzy o Niemczech imigrantom „ekonomicznym” będących od ponad roku w Niemczech, przybyłym w ramach systemu łączenia rodzin, uchodźcom i azylantom oraz osobom nowoprzybyłym, bez względu na cel pobytu. Dodatkowo, obowiązek uczestnictwa w kursach mają obcokrajowcy nie znający języka, pobierający zasiłek lub wezwani przez odpowiedni urząd.

Kursy integracyjne podzielono na szkolenia podstawowe i uzupełniające dla osób chcących nauczyć się języka niemieckiego oraz kurs na temat systemu politycznego, historii i kultury Niemiec. Aby otrzymać prawo osiedlenia się, należy udowodnić znajomość języka niemieckiego i wiedzy o systemie politycznym, a zaświadczeniem tym może być właśnie uczestnictwo w kursach. Udział w tych szkoleniach skraca o rok czas oczekiwania na obywatelstwo z 7 na 6 lat. W przypadku odmowy partycypacji przewidziano liczne sankcje, od pouczenia o konsekwencji swojej decyzji, do obniżenia świadczeń socjalnych (Bundesministerium des Innern 2006). Nowym elementem są badania nad wpływem imigracji na sytuację w Niemczech oraz nad skutecznością kursów integracyjnych (również w ramach polityki UE), organizowane staraniem Urzędu ds. Migracji i Uchodźstwa.

Podsumowanie

Proces tworzenia polityki imigracyjnej w Niemczech jest zagadnieniem bardzo istotnym. Ważne i pozytywne zmiany nastąpiły w podejściu do imigrantów, stworzono im bowiem większe możliwości naturalizacji i integracji. Ustawa Imigracyjna z 2005 r. jednak nadal jest wpisana w dotychczasowy zamknięty schemat myślenia o napływie cudzoziemców do Niemiec. Rozporządzenie to koncentruje się na kontroli, a nie na formowaniu polityki. Warto jednak zaznaczyć, że wprowadzone zmiany odpowiadają w większym stopniu na potrzeby cudzoziemców, niż dotychczasowe. Otwarcie rynku pracy na niektóre grupy imigrantów oraz stworzenie systemu integracji, zwiększające możliwość naturalizacji można uznać za elementy wpisujące prawo niemieckie do nowej polityki XXI w. Na ocenę czy i jak ustawy wprowadzone w 2000 r. poprawią sytuację imigrantów w Niemczech musimy jednak poczekać.

Literatura

- Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2006, *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2006, *Zuwanderungsgesetz und Zuwanderungspolitik*, Berlin.
- Ette A., 2003, *Germany's Immigration Policy, 2000-2002. Understanding Policy Change with a Political Process Approach*, COMCAD Working Paper no. 3.
- Eurostat 2006, *Non-national populations in the EU Member States*, Population and social Condi-

tions 8.

- Hammera T. (ed.), 1985, *European Immigration Policy: A comparative Study*, Cambridge University Press.
- Kicinger A., Szczuk K., 2004, *Migration Policy in the European Perspective – Development and Future Trends*, CEFMR Working Papers 1/2004.
- Marshall B., 2000, *The New Germany and Migration in Europe*, Manchester University Press.
- Mazur-Rafał M., 2006, *Zmiana Paradygmatu w niemieckiej polityce migracyjnej w latach 1998-2004? Wnioski dla Polski*, CEFMR Working Paper 2/2006.
- Meyers E., 2000, *Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis*, International Migration Review, vol. 34, no. 4.
- Money J., 1999, *Fences and Neighbours. The Political Geography of Immigration Control*, Cornell University Press.

Evolution of German immigration policy at the turn of the 21st century and its influence on immigrants' situation

Summary

Since the 1990s changes of immigration policy have been implemented in Germany. Coalition, that came to power in 1998 made an effort to improve and speed up integration of immigrants and to give them a chance to become citizens. One of the most important projects, postulated by a new government, was to implement elements of *ius soli* approach. In 2002, a new act was proposed, which for the first time agreed that Germany is an immigration country. For the first time framework for selection and recruitment of immigrants was suggested. Great effort was made to construct integration programs for people who already lived in Germany and for new immigrants, too after a stormy discussion the act was implemented in 2005.

In my article I tried to answer the question if and in which sense those new decisions influence on immigrants situation in Germany. As a start point I focused on immigration policy that was in force during 1945-1998 and then I examined the changes in policy between 1998 and 2005, when the implementation of Immigration Act was realized.

Barbara Gibki
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście
00-927 Warszawa
e-mail: bgibki@uw.edu.pl