

Arkadiusz Stempin

Niemiecki model polityki integracyjnej

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 13, 56-70

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

NIEMIECKI MODEL POLITYKI INTEGRACYJNEJ

Streszczenie

RFN de facto po wojnie stała się krajem migracyjnym, ale świadomą politykę migracyjną, nakierowaną na integrację przybyszy, zaczęła prowadzić dopiero po zjednoczeniu kraju. Szczególnie rząd kanclerz Angeli Merkel politykę migracyjną wyniósł do rangi priorytetowej na swojej agendzie. Artykuł analizuje zarówno ten ostatni strumień poczynań rządowych, jak i dość dyletanckie próby zapewnienia nad problemem migracyjnym przez wcześniejsze gabinety (zachodnio)niemieckie.

Słowa kluczowe

polityka migracyjna, Niemcy, Angela Merkel, mniejszości narodowe, gastarbeiterzy

Niemcy – kraj migracyjny?

„Sprowadziliśmy siłę roboczą, a przyjechali ludzie” (Hollifield 2000:148), tak podobno miał spointować import robotników z krajów islamskich do Szwajcarii pisarz Max Frisch. Jeszcze w większym stopniu konkluzję szwajcarskiego literata można odnieść do Niemiec. W latach 50. i 60. RFN zawarła szereg umów z rządami Włoch, Grecji, Hiszpanii, Turcji, Grecji, Maroka, Tunezji, Portugalii i Jugosławii, w ramach których sprowadzała robotników z tych krajów (*Gastarbeiter*). W rezultacie, do 1973 roku przybyło do RFN 2,6 mln robotników, w tym np. 600 000 z Hiszpanii i 400 000 z Grecji. Liczba obcokrajowców wzrosła z 1 % w 1950 do 7 % w 1980 roku (Tränhardt 2003:122).

* **Arkadiusz Stempin**, dr hab., profesor WSE, kierownik katedry Integracji Europejskiej na WSE Kraków. Studia historyczne na Uniwersytecie Jagiellońskim, oraz germanistyczne i historyczne doktoranckie na Uniwersytecie Alberta-Ludwika we Freiburgu, dr filozofii (2003, dysertacja: *Początki procesu polsko-niemieckiego pojednania. Maximilian-Kobler-Werk*, niem.), habilitacja (Freiburg 2008, *Niemiecka polityka wobec Polski w latach I wojny światowej* niem.), od 2008 docent na Uniwersytecie we Freiburgu i w Wyższej Szkole Europejskiej im. Ks. Tischnera w Krakowie. Większość pozostałych publikacji dotyczy historycznego sprzężenia Niemiec i Polski w XX wieku.

Milionowy *Gastarbeiter* Armando Sa Rodriguez z Portugalii, rządzonej przez dyktatora Salazara, został 1964 roku powitany na dworcu głównym w Kolonii a jego przybycie awansowało do celebrowanego w mediach wydarzenia, choć on sam, gdy jego nazwisko ogłoszono przez megafony dworcowe, mocno przerażony długo nie wychodził z pociągu. Ku swojemu totalnemu zaskoczeniu oprócz bukietu kwiatów otrzymał także liczne życzenia oraz prezent – motorower (Corceiro 2004). Mimo to RFN ani nie uważała się za kraj migracyjny, ani też jej rządy nie prowadziły spójnej, koherentnej polityki migracyjnej. Tzw. pracownicy-goście nie zamierzali się bowiem osiedlić na stałe, deklarując po „dorobieniu się” powrót do swoich krajów ojczystych. Tymczasem nieprzerwana prosperita gospodarcza RFN do kryzysu naftowego w 1973 roku spowodowała, że przybyli już raz migranci zostali dłużej niż zamierzali. Ponadto zaczęli oni sprowadzać do RFN swoje rodziny, żony i dzieci. Po raz pierwszy rząd niemiecki czuł się zmuszony, by przedyskutować konsekwencje akcji werbunkowej obcej siły roboczej, kiedy pierwsze pokolenie dzieci migrantów i ich żon okazało się zupełnie niekompatybilne z niemieckim rynkiem pracy a różnice kulturowe między rdzennymi Niemcami i migrantami zaczęły kłuć w oczy. Bowiem także przedszkola, czy szkolne i pozaszkolne placówki oświatowe stały się areną konfrontacji i dysonansu z odmiennymi kulturowo i językowo obcokrajowcami. Skalę przepaści pogłębiało socjalne pochodzenie migrantów, wywodzących się z ekonomicznie słabych i niewykształconych środowisk. Kwestia ich integracji na skutek trudności z socjalnym ich awansem w RFN pojawiła się więc w nowym świetle. Rząd federalny w Bonn nie mógł już dłużej chować głowy w piasek przed rozwiązaniem problemu ich integracji.

Najpierw jednak kryzys naftowy 1973 roku zmusił rząd niemiecki, i to socjaldemokratycznego kanclerza Helmuta Schmidta, do bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej, nakierowanej głównie na zmniejszenie w RFN liczby obcokrajowców spoza EWG, przede wszystkim Turków. (*Anwerbestopp für Gastarbeiter*). Podczas gdy liczba *Gastarbeiterów* z krajów europejskich, np. z Hiszpanii w wyniku remigracji na Półwysep Iberyjski po śmierci generała Franco zmniejszała się sukcesywnie, tak że w 1980 roku na terenie RFN mieszkało 130.000 obcokrajowców z hiszpańskim i 270.000 z greckim obywatelstwem (Newsletter März 2010). To w stosunku do mniejszości muzułmańskiej sukcesor kanclerza Schmidta, stojący na czele konserwatywno-liberalnego rządu Helmut Kohl, stawał już na głowie, by zredukować wielkość tejże. W 1982 roku kanclerz dopiął swego. W Bundestagu światło dzienne ujrzała tzw. *ustawa powrotowa* (*Rückkehrförderungsgesetz*). Dobrowolny eksodus z RFN gratyfikowano w niej sumą 10.000 DM

na osobę. Ale oferta ta skusiła niewielu *Gastarbeiterów*. Odrzuciło ją dużo Turków niemieckich drugiej i trzeciej generacji, urodzonych już w RFN i poczuwających się w dużo większym stopniu niż generacja ich ojców czy dziadków do tożsamości niemieckiej. Wprawdzie pierwotnie wyjechali oni do Turcji, ale wyobcowani z tradycyjnej kultury tureckiej nie zagrzali tam długo miejsca. Spośród owych 14 milionów *Gastarbeiter*, którzy w latach 1955–1973 przybyli do Niemiec, ostatecznie z RFN wyjechało 11 milionów. W efekcie więc 3 miliony zostało lub powróciło z Turcji (Hönekopp 1987:287).

Wstrzymanie od 1973 roku napływu siły roboczej nie zahamowało jednak istotnie procentowego wzrostu obcokrajowców w RFN, o czym decydował duży ich przyrost naturalny w rodzinach, które zdecydowały się na pozostanie.

W 1990 r. po upadku ZSRR zjednoczone Niemcy przeżyły kolejną wielką falę migracji, kiedy po kolapsie ZSRR nad Ren masowo przybywali Rosjanie z niemieckimi korzeniami tzw. *Russlanddeutsche* (Eisfeld 1999). W ostatniej dekadzie XX wieku osiedlało się rocznie 100 000 a w l. 1993–1995 nawet 200 000 rocznie przesiedleńców z byłych krajów ZSRR. Do końca 2004 roku ogólna ich liczba sięgnęła 2,5 miliona (Dossier BPB 2005). Mimo to rząd zjednoczonych Niemiec Helmuta Kohla nie przejawiał zbytnej aktywności w zakresie polityki integracyjnej, która ułatwiłaby im aklimatyzację w nowej ojczyźnie (Bericht 2001).

Od 2000 roku strumień migracji wyraźnie się zmniejszył, by po 2008 roku osiągnąć przesilenie. Od tej pory notuje się po raz pierwszy w historii powojennej większą liczbę emigrantów z Niemiec niż migrantów do Niemiec. Rola katalizatora tego procesu przypada restrykcyjnej ustawie migracyjnej z 2005 roku, która zahamowała strumień migracyjny a przede wszystkim ułatwiała ściągnięcie wysoko wykwalifikowanych pracowników (*Zuwanderungsgesetz* 2005). Napływ członków rodzin mieszkających w RFN migrantów spadł niemal do zera, gdyż musieli się oni od teraz wykazać znajomością języka niemieckiego. Jednocześnie spadła liczba drugiej dużej grupy obcokrajowców, azylantów. Uspokajało to pozejednoczeniowy rząd Helmuta Kohla w przeświadczeniu, że problem można dużym łukiem ominąć. Dopiero rząd Angeli Merkel od 2005 roku postanowił wziąć byka za rogi i strukturalnie rozwiązać wyzwanie.

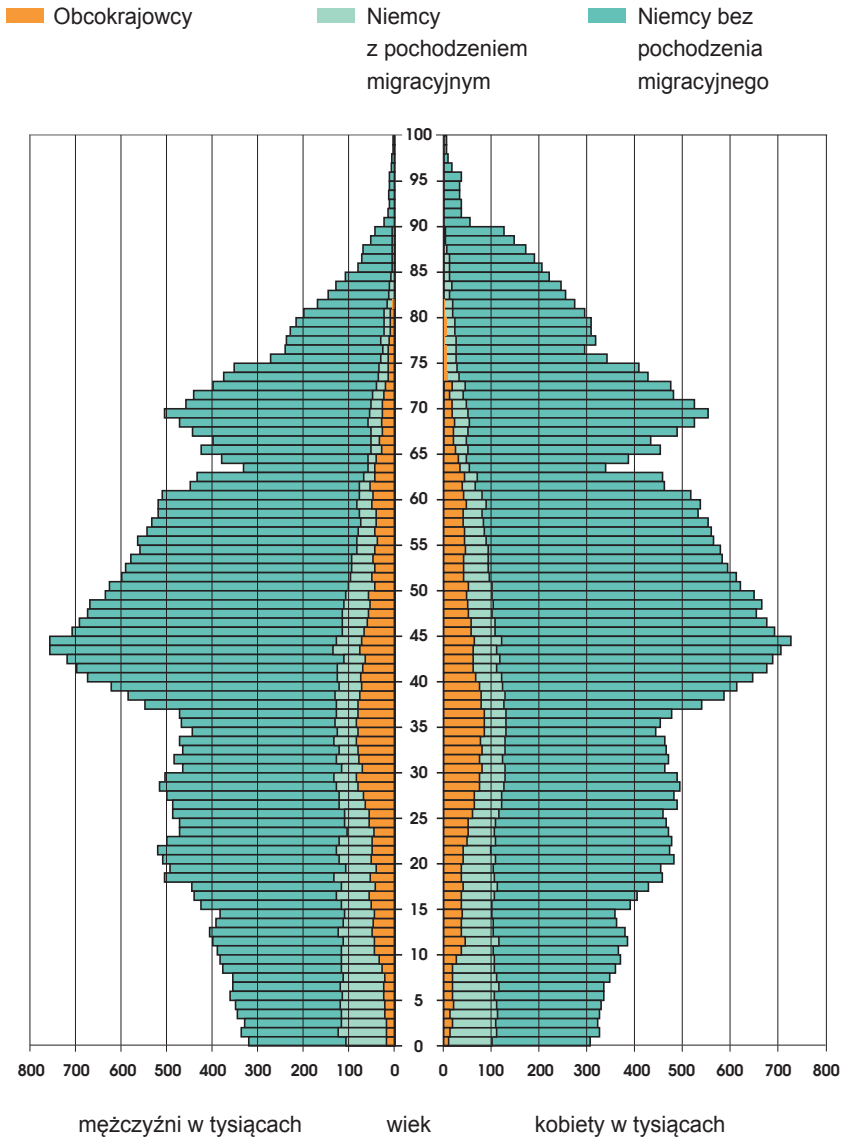
Obecnie niemal jedna piąta mieszkańców zjednoczonych Niemiec, 16 milionów na 82 miliony ma pochodzenie migracyjne *Migrationshintergrund* (Mikrozensus 2010) czyli zgodnie z obowiązującą w Niemczech definicją albo nie posiada niemieckiego obywatelstwa, albo urodziła się po 1949 (roku utworzenia RFN) w innym kraju, albo też po 1949 roku jeden z rodziców emigrował do Niemiec (*Verordnung* 2010). 2/3 mieszkańców RFN z pochodzeniem migracyjnym jest migrantami pierwszej, 1/3

drugiej i trzeciej generacji, czyli tych, którzy w RFN urodzili się. Przyszysz z Turcji stanowią największą, bo 3-milionową grupę migrantów, prawie 16 % . O połowę mniejsza jest liczba migrantów z Polski (8, 3 %) i krajów byłego ZSRR (w większości Federacji Rosyjskiej 6,7 %). Na kolejnych miejscach plasują się migranci z Kazachstanu (4,6 %) oraz Włoch, Hiszpanii i Grecji (Pressemitteilung 11.03.2008).

Jaka jest możliwość uzyskania przez migranta obywatelstwa niemieckiego – podstawowego instrumentarium integracyjnego, jaki znajduje się w rękach rządu? Otóż liczba obcokrajowców, którym nadaje się niemieckie obywatelstwo w ostatnich latach stale rośnie. Dla roku 2010 wynosiła ona 101.600, co stanowiło wzrost o 5,7 % (5 500) w stosunku do poprzedniego roku 2009, oraz 7,5 % (7 100) wobec danych sprzed dwóch lat (2008). Odbiegało to jednak znacznie od poziomu z początku poprzedniej dekady, kiedy przykładowo w roku 2000 aż 186.700 obcokrajowców uzyskało niemiecki paszport. Statystyczny nowy obywatel niemiecki z pochodzeniem migracyjnym w 2010 roku miał 30 lat, mieszkał w RFN już od około 15 lat i w 51 % był kobietą. Geograficznie największą dynamikę wzrostu nadania obywatelstwa obcokrajowcom w stosunku do roku poprzedniego (2009) zanotowano w silnie uprzemysłowionej Nadrenii-Westfalii (+ 1 831), portowym Hamburgu (+1 589) i Hesji (+1 228). Generalnie tendencję wzrostową zanotowano w 12, spadek w 4 czterech landach, z tego największy w Berlinie (– 772) i kraju Saary (– 236). Urzędy najczęściej wniosków pozytywnie rozpatrzyły w oparciu o spełnienie kryterium co najmniej 8-letniego zamieszkania w Niemczech (73 670 osób, 73 % wszystkich wniosków). Na drugim miejscu uplasowało się 10 800 przypadków nadania obywatelstwa małżonkom i niepełnoletnim dzieciom migrantów z niemieckim już paszportem, co stanowiło wzrost o 4 % wobec roku poprzedniego. A na trzecim miejscu wśród posiadaczy niemieckiego paszportu znalazło się 7 230 obcokrajowców, którzy zawarli związek małżeński lub partnerski z Niemcem lub Niemką (6 % więcej niż w roku poprzednim). Największą grupę nowych niemieckich obywateli stanowili, jak w latach ubiegłych, Turcy (26 200), a kolejno Serbowie i Czarnogórcy (6 500), Irańczycy (5 200) i Polacy (3 800). Obecnie więcej niż połowa migrantów posiada niemieckie obywatelstwo 8,6 mln, a co trzecie dziecko poniżej 5 roku życia ma migranckie korzenie. (Statistisches Bundesamt 7.07.2011).

Niemcy stały się więc w sposób bezdyskusyjny krajem migracyjnym. Zachodzi więc pytanie, czy, i w jaki sposób, prowadzą politykę integracji społeczności migrantów, wychodząc poza administracyjny krok przyznawania niemieckiego obywatelstwa.

Piramida ludności Niemiec z pochodzeniem migracyjnym 2009



Źródło: Statistisches Bundesamt Deutschland, Mikrozensus 2009 – Niemcy z pochodzeniem migracyjnym są młodzi wiekiem i mają większy przyrost naturalny niż wynosi średnia dla całych Niemiec. W efekcie co trzecie dziecko w Niemczech ma pochodzenie migracyjne. Piramida ludności dla całych Niemiec wygląda odmiennie. W młodszych rocznikach staje się ona węższa. Młode pokolenie nie jest w stanie zastąpić starszych generacji.

Strome schody przed wysoko wykwalifikowanymi obcokrajowcami

Kraje Unii Europejskiej, które rejestrują znaczący przyrost ludności, osiągają go głównie na drodze migracji. Dzięki temu mogą zapobiec procesom starzenia się społeczeństwa i rosnącego zapotrzebowania na ręce do pracy. Przybysze z zagranicy są bowiem z reguły młodzi wiekiem i nierzadko posiadają wysokie kwalifikacje. Tymczasem przedsięwzięcia rządu niemieckiego, nakierowane na pozyskanie znaczącej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników, zakończyły się na razie fiaskiem. W 2000 roku rząd kanclerza Schrödera zaoferował głównie dla pracowników branży IT *Green Card* z zamysłem sprowadzenia do Niemiec 20 000 wysoko wyspecjalizowanych fachowców z Indii i krajów Azji Wschodniej. Ograniczone czasowo prawo pobytu w Niemczech i prawo do pracy miało przysługiwać tym wszystkim, którzy wykażą się uzyskaną w branży biznesowej lub przemysłowej posadą z rocznym dochodem w wysokości 80 tysięcy euro. W przeciągu czterech kolejnych lat z oferty skorzystało zaledwie 18 tysięcy obcokrajowców. Rozczarowanie rządu było tak wielkie, że zawiesił realizację tej idei i wycofał się z całego przedsięwzięcia. Przykład ten jest o tyle symptomatyczny, że duży potencjał wysoko wykwalifikowanych obcokrajowców jest w Niemczech marnowany. I tak absolwenci niemieckich uniwersytetów i uczelni o obcokrajowym rodowodzie musieli do 2005 roku natychmiast po zakończeniu akademickiej edukacji opuścić RFN. I to pomimo, że świetnie władali językiem niemieckim, byli młodzi wiekiem a zarazem specjalistami w swoich dziedzinach. Wielu z nich nie decydowało się na powrót do krajów pochodzenia, tylko rozpoczynało karierę zawodową w innych państwach europejskich. Dopiero od 2005 roku obcokrajowi absolwenci niemieckich uczelni mogą rok dłużej pozostać w RFN, by w tym okresie znaleźć zatrudnienie. Gdy ich poszukiwania pracy kończą się sukcesem, otrzymują prawo pobytu i pracy w ściśle określonym miejscu, np. w nazwanej imiennie uczelni czy firmie. Jednocześnie w RFN stacjonuje armia około pół miliona cudzoziemców z nieuznanym cenzusem wykształcenia, gdyż uzyskanym w krajach ich pochodzenia. Takie praktyki hamują zdecydowanie procesy integracji migrantów i obcokrajowców.

61

Niemiecki system edukacyjny – szczególną piętą achillesową w integracji migrantów

Migranci pierwszej generacji lat 50. i 60. na skutek braku spójnej polityki migracyjnej rządu nie mieli szansy na skorzystanie z niemiec-

kiego system edukacji. Teraz wprowadzie partycypują w nim następne pokolenia migrantów, to jednak z miernym efektem (Seifert 1992; Büchel/Wagner 1996; Kristen 2002; Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Dzieci migrantów są wielkimi przegranymi niemieckiego systemu edukacji. W porównaniu z uczniami niemieckich autochtonów dużo częściej po ukończeniu szkoły podstawowej decydują się dalszą naukę w *Haupt-* i *Sonderschulen*, czyli dwóch typach szkół średnich o niższym poziomie niż *Gymnasien* i *Realschulen* (Kristen 2002; Schwarz-Jung 2006). Jeżeli już trafią do gimnazjum lub szkoły realnej, to częściej niż uczący się tam niemieccy rówieśnicy autochtoni, w sumie 35 %, zmieniają po roku lub dwóch szkołę na *Haupt-* lub *Realschule* (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). A to oznacza degradację własnej osoby lub postrzeganie się przez pryzmat osobistej porażki. Częściej też od rdzennych Niemców uczniowie migrantów uzyskują gorsze oceny, powtarzają klasę – wyjątkowo chętnie stosowana restrykcyjna praktyka w niemieckiej szkole. Niektórzy migranci nie otrzymują już w szkole podstawowej promocji z klasy do klasy i 1/3 z nich ląduje w szkołach specjalnych *Sonderschulen*. Powtarzanie klasy zdarza się im czterokrotnie częściej niż uczniom niemieckim (Krohne 2004:384). Spośród 15-latków prawie ¼ (24%) przynajmniej raz w przeciągu kariery szkolnej powtarzała klasę (PISA-Konsortium 2001:414). Ryzyko powtarzania klasy dla nastolatków z rodzin migracyjnych, jest trzykrotnie większe niż dla ich niemieckich kolegów i koleżanek (Krohne 2004: 388).

Przed wszystkim jednak uczniowie z rodzin migrantów częściej przerywają naukę w szkole średniej, niezależnie od jej typu. Statystycznie czyni to co piąty uczeń o pochodzeniu migracyjnym (19,4 %) a tylko co dziesiąty z rdzennym niemieckim (Stern 8.02.2008). W stolicy kraju połowa migrantów, z czego ¾ mieszkających tam Turków, nie posiada świadectwa ukończenia szkoły średniej (DIW Wochenbericht 2008). Wprawdzie w pierwszej dekadzie lat 2000. uczniowie z tłem migracyjnym w większym stopniu niż poprzednie roczniki uzyskują dyplom szkoły średniej, ale dysproporcja w stosunku do rówieśników z rodzin o pochodzeniu nie-migracyjnym utrzymuje się na tym samym poziomie. Procent niemieckich autochtonów – absolwentów szkół średnich, którzy swoją edukację wieńczą maturą zwiększył się z 26 do 32 %. Dla abiturientów z pochodzeniem migracyjnym procent ten wzrósł z 10 do 12 % i pozostaje więc trzykrotnie niższy (SOEPpapers 2008:11). W Berlinie jedynie 3 % mieszkających tam migrantów wszystkich nacji legitymuje się wyższym wykształceniem, co idealnie koresponduje z 3 % studentów z tłem migracyjnym, którzy maturę zdali w Niemczech. Ale co drugi z nich (a co ósmy studiujący Niemiec

autochton) pochodzi z rodzin, w których rodzice nie posiadają ani wykształcenia ani wysokich dochodów. I są zdani wyłącznie na własne siły oraz stypendia studenckie (SOEPpapers 2008:11).

Szkola niemiecka nie niweluje i nie wyrównuje deficytów kapitału społecznego, kulturowego i ekonomicznego, z jakimi już na starcie swojej kariery edukacyjnej stają dzieci migrantów, pochodzące z rodzin o niskim wykształceniu, słabej kondycji finansowej i kompetencji kulturowej (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006).

Praktyka szkolna dowodzi raczej występowania systemowych procesów wspierających wyjściową nierówność szans: dyskryminację i segregację uczniów migrantów. „Przy tych samych osiągnięciach i wynikach w szkole podstawowej dzieci z migranckich rodzin uzyskują w porównaniu do uczniów z rodzin niemieckich gorsze oceny” (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006:28). Jeszcze wyraźniej w szkole podstawowej kuje w oczy segregacja w oparciu o pochodzenie etniczne. Dzieci migrantów uczęszczają albo do tych samych klas, albo do tych samych szkół, dominując w jednych i drugich, obniżając w ten sposób poziom nauczania, a dla siebie szansę uzyskania lepszego wykształcenia (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Egzemplifikuje to poniższa wypowiedź 23-letniego tureckiego mechanika, reflektującego własną edukację szkolną: „Od tego momentu, no gdzieś od pierwszej klasy szkoły średniej, to było to tak, że to było naprawdę tak, no, byliśmy najpierw między samymi Turkami, to było całkiem naturalne, ponieważ nie było żadnych Niemców, którzy graliby z nami, większość Niemców, którzy w podstawówce grali ze mną, poszli do technikum, tak że gdy rano w autobusie jechałem do zawodówki, byli tylko Turcy, (...) żaden z Niemców nie poszedł do zawodówki, tylko do technikum, ale było mi wszystko jedno, że trzeba było znowu szukać sobie nowych przyjaciół wśród Niemców, a dla mnie przyjaciel, to ten, który idzie za mną pograć w piłkę” (Britz 2004).

Innym kryterium, w świetle którego niemiecki system edukacyjny wyraźnie zawodzi jako katalizator integrujący migrantów w drugim i trzecim pokoleniu, jest porównanie ich szans edukacyjnych z rówieśnikami-migrantami mieszkającymi w innych krajach UE. Niemieccy wypadają znacznie gorzej, podczas gdy migranci w drugim lub trzecim pokoleniu z krajów Beneluksu, czy Danii dowiedli, że mogą osiągnąć znacznie lepszy cenzus wykształcenia od pokolenia swoich rodziców czy dziadków. Wśród 27 krajów UE tylko migranci w Austrii i Włoch dysponują gorszym wykształceniem niż w Niemczech.

Te dane stawiają niemiecki system szkolny w negatywnym świetle. Sprowadzają go do niesprzyjającego integracji biotopu, pozbawiającego dzieci migrantów szans na zdobycie lepszego wykształcenia, lepszego

zawodu, a w ostateczności szansy na awans socjalny (DIW Wochenbericht 2008:504). Stąd armie migrantów z niskim wykształceniem, słabo mówiące w języku niemieckim i dysponujące niewystarczającymi powiązaniami społecznymi z rynkiem pracy, znajdują zatrudnienie w branżach o bardzo labilnej koniunkturze, na warunkach o czasową umowę o pracę, i często tracą je, albo też od razu po zakończeniu (przerwaniu) edukacji szkolnej zasilają szeregi bezrobotnych. W Berlinie zatrudnienie osób z tłem migracyjnym jest znacznie niższe niż w przypadku nie-migrantów. Przy czym migranci z krajów islamskich, szczególnie z Turcji, dominują wśród bezrobotnych – w przeciwieństwie do migrantów z krajów UE. W przypadku bezrobotnych kobiet dysproporcja się jeszcze bardziej zwiększa i wynosi 44 % bezrobotnych w Berlinie Turczynek w stosunku do 27 % niepracujących tam kobiet rodem z UE. Proporcje w innych dużych miastach niemieckich są zbliżone do berlińskich (DIW Wochenbericht 2008:503,504).

Upośledzenie migrantów w stosunku do niemieckich autochtonów zachodzi także w zakresie płac, a więc dochodu, czy zatrudnienia w administracji państwowej ((DIW Wochenbericht 2008:502). Niewielkie szanse rozwoju zawodowego są przyczyną rezygnacji, alienacji i gettoizacji grup migrantów, którzy tworzą swoiste getta kulturowe, obciążone dużą nieufnością wobec niemieckiego społeczeństwa. Takie etniczne enklawy utrudniają nabycie lepszych kompetencji języka niemieckiego, tworząc swoiste koło młyńskie dla procesów deintegracji.

Tymczasem udana integracja w oparciu o wyniki badań rządowych, pełnomocnika ds. migracji, uchodźców i integracji, zależy przede wszystkim od osiągniętego, wysokiego cenzusu wykształcenia – 29%, długości edukacji szkolnej – 26 %, związanej z tym kompetencji językowej 9,2 % w dalszej kolejności od znajomości języka potocznego – 8,4 %. Decydujący czynnik – osiągnięte wysokie wykształcenie – pozwala na zwiększenie szans na studiowanie i zdobycie lepszej pozycji na rynku pracy. Edukacja szkolna i wykształcenie przesądzają więc w Niemczech o udanej integracji migrantów.

Niemcy – docelowy kraj migracyjny jako rezultat nowej świadomości kraju

Kryzys demograficzny, doświadczenia sąsiadów oraz niezwykle wrażliwa recepcja wyników międzynarodowego badania poziomu edukacji uczniów PISA zwiększyły presję na niemieckich polityków. Nowa od 2005 roku kanclerz Niemiec Angela Merkel zakasała rękawy i politykę integracyjną wyniosła do jednego z kluczowych zadań rządu. Rangę,

jaką nadała kwestii migracji i polityce integracyjnej odczytać można z faktu powołania specjalnego pełnomocnika ds. migracji i integracji w randze ministra stanu. Została nim Maria Böhmer, która jako pierwsza w dziejach tego urzędu weszła jako pełny członek do gabinetu kanclerskiego. O nowym podejściu do kwestii integracji migrantów zaświadczały odbywające się w Urzędzie Kanclerskim tzw. szczyty integracyjne, zwoływane pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych konferencje islamskie. Podczas pierwszego szczytu integracyjnego w 2006 roku kanclerz Merkel po raz pierwszy w historii kraju zebrała przy stole wszystkich partnerów parających się zagadnieniem migracji oraz samych zainteresowanych. Rezultat szczytu objawił się wypracowaniem *Narodowego Planu Integracji* – pierwszej, spójnej koncepcji w polityce integracyjnej Niemiec. Zaproponowane tam rządowe rozwiązania oraz postulaty samych środowisk migrantów nadały toczącej się debacie w Niemczech nowej jakości. W sposób najbardziej spektakularny przejawiała się ona w publikacji studium autorstwa Instytutu Berlińskiego (*Ungenutzte Potentiale*, 2009 roku), które opracowało indeks do mierzenia stopnia migracji, badając wcześniej osiem różnych grup migracyjnych. Publikacja studium uzyskała nad Renem wielki rozgłos, odsłaniającą bolączki i deficyty polityki integracyjnej. Z kolei powołana do życia w 2008 roku *Rada Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji* sporządziła obszerny dossier, wypowiadając się w kluczowej konkluzji o Niemczech jako docelowym kraju migracyjnym.

Polityczne inicjatywy integracyjne rządu Angeli Merkel, w szczególności owoych pięć do tej pory odbytych szczytów integracyjnych oraz *Niemieckiej Konferencji Islamskiej*, zaspakajały bardziej zapotrzebowanie opinii publicznej. Ich sens wyczerpywał się w silnej symbolice demonstrującej rangę zainteresowania rządu i społeczeństwa niemieckiego problematyką diaspory migrantów. Dlatego wśród tych ostatnich te spektakularne, medialnie przedsięwzięcia nie odbiły się wielkim echem, ponieważ na ich życie bezpośredniego przełożenia nie posiadały. W ankiecie autorstwa *Rady Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji* tylko 6 % respondentów-migrantów, podało, że zna rządowy plan w zakresie integracji a 11 % znana jest *Niemiecka konferencja Islamska*.

Zupełnie inaczej jednak przedstawia się sprawa *Integracyjnego Planu* rządu niemieckiego, wypracowanego na piątym z kolei szczycie integracyjnym na początku 2012 roku. Uczestniczyli w nim przedstawiciele rządu, landów, samorządów lokalnych, związków zawodowych, przemysłu, sportu, kultury, mediów, kościołów i ponad 30 organizacji migracyjnych. Podjęte tam postanowienia są bardzo konkretne i mają obligatoryjny, systemowy i długotrwały charakter, odbijając się bezpośrednio na codzienności życia migrantów.

Dlatego więc obligatoryjne kursy integracyjne, organizowane przez gminy, a już szczególnie cieszący się wyjątkowo złą sławą wśród migrantów test na uzyskanie obywatelstwa wraz z zaświadczeniem o znajomości języka niemieckiego przedarły się do ich świadomości odpowiednio w 21 % i 11 % (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010). Natomiast niemal każdy z migrantów wie, iż od 2007 roku przybývający z zagranicy współmałżonek musi poddać się niemieckiemu testowi językowemu. Rząd niemiecki bowiem w *narodowym planie integracyjnym* zawiesił poprzeczkę na wysokości odpowiadającej dobrej znajomości języka niemieckiego jako najlepszej przesłance do wygenerowania skutecznej integracji migrantów. Tylko ten bowiem, kto opłnuje język ma szansę na zrobienie kariery edukacyjnej, zwińczenie jej dyplomem i otrzymanie miejsca na studiach. Im lepsze wykształcenie, tym bardziej zwiększają się szanse na znalezienie atrakcyjnej oferty na rynku pracy. Tak więc język i wyższe wykształcenie są kariatydami, na których wspiera się obecnie niemiecka polityka integracyjna. Stąd plan rządu federalnego zawiera szereg inicjatyw integrujących właśnie z zakresu edukacji, oświaty i szeroko pojętej kultury, poczynwszy od edukacji w przedszkolu aż po kursy dla migrantów w dojrzałym wieku. Rząd stale apeluje do zainteresowanych, głównie rodziców uczniów, z prośbą o współdziałanie, ponadto do firm, by oferowały miejsca pracy i możliwość zdobywania zawodowego wykształcenia. Oprócz apeli rząd posiada w zanadrzu instrumenty przymusu: obniżenie pomocy finansowej dla zainteresowanych w przypadku przerwania przez nich uczestnictwa w kursach integracyjnych.

Coraz więcej dzieci migrantów korzysta z edukacji przedszkolnej. W 2010 roku 85 % dzieci migrantów w wieku do 3 do 6 lat uczęszczało do przedszkola. W prawie wszystkich landach (krajach związkowych) wprowadzono testy oraz kursy językowe. Od 2005 roku skorzystało z nich ponad milion osób. Rząd Niemiec sumą 400 milionów euro wspiera naukę języka niemieckiego w przedszkolach. W latach 2009 i 2010 wzrosła też liczba migrantów, którzy ukończyli co najmniej szkołę średnią, do 31,4% oraz 33,5 % (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010). Coraz więcej pracodawców korzysta z kompetencji językowych migrantów i ich kwalifikacji. 1300 firm, zatrudniających 6,5 miliona pracobiorców, w tym takie kluczowe firmy jak *Daimler AG*, *BP Deutschland*, *Deutsche Bank* i *Deutscher Telekom* podpisało przy patronacie pełnomocnika rządu ds. migracji, uchodźców i integracji Mari Böhmer *Kartę Różności* (Charta der Vielfalt), respektującą przy zatrudnieniu różnicowanie etniczne, wiek, orientację seksualną czy światopoglądową. A w kwietniu 2012 roku parlament zatwierdził ustawę rządową o bardziej liberalniejszym uznawaniu dyplomów uzyskanych zagranicą. W rezultacie

liczba bezrobotnych migrantów spadła z 18,1 % w 2005 roku do 11,8 % w roku 2010 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010).

A wszystko toczy się, przy dźwiękach debaty narodowej, niekiedy bardzo burzliwej lub nawet regresywnej, co udowodniła kontrowersyjna publikacja Thilo Sarazzina *Deutschland schafft sich ab* (2010), która ostrzem swojego ataku celowała w zagrażające tożsamości Niemiec i Niemców niebezpieczeństwo powstania silnej podgrupy społecznej – niezintegrowanych muzułmanów. Debata prowadzona przez polityków, media, ekonomistów i przedstawicieli migrantów jest jednak nieodzowna. Polityka nie ma wyjścia i musi przyznać migrantom te same szanse i prawa jak rdzennym Niemcom, zamiast ryzykować powstanie nad Renem dualistycznego społeczeństwa.

Bibliografia

Publikacje źródłowe:

- Bericht (2001), *Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung gestalten- Integration fördern“* vom 4. 07.2001.
- Britz, L. (2004), *Die Schulzeit junger Migrant(inn)en im autobiographischen Rückblick* (maszynopis).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010), *Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Forschungsbericht 8*. Nürnberg 2010.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008), *Schulische Bildung von Migranten in Deutschland. Working paper 13*. Nürnberg 2008.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007), *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Dt. Studentenwerks*, Berlin 2007.
- Brücker, Herbert / Burkert, Carola (2010), *Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration – Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen? Dossier Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe*. Heinrich-Böll-Stiftung Berlin 2010.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2010), *8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Nürnberg 2010.
- DIW Wochenbericht (2008), *Wochenbericht des DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)*, nr 35/2008.
- Dossier BPB (2005), *Dossier die Geschichte der Russlanddeutschen der Bundeszentrale für Politische Bildung*, Berlin 2005.
- Mikrozensus (2010), *Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009 –*, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden, 2010. s. 7.
- Pressemitteilung (11.03.2008), *Leichter Anstieg der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*, Pressemitteilung des Statistisches Bundesamts Deutschland nr 105 vom 11. März 2008.

- Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung: Staatsministerin Böhmer (2010) *Ergebnisse des OECD-Migrationsberichts sind Ansporn und Ermutigung*. Pressemitteilung nr 257 vom 12.07.2010.
- Einwanderungsgesellschaft (2010), *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*. Einwanderungsgesellschaft 2010 Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007), *Demographischer Wandel in Deutschland*. Zeszt 1. *Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*. Wiesbaden 2007.
- Statistisches Bundesamt (7.07.2011), Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes nr 255 vom 07.07.2011.
- Statistisches Bundesamt (2009), *Bildung und Kultur*. Fachserie 11 Reihe 1. Wiesbaden 2009.
- Ungenutzte Potentiale (2009) *Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2009.
- Verordnung (2010), § 6 Satz 2 *Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung – MighEV)* vom 29. 09. 2010, w: Bundesgesetzblatt BGBl. I, s. 1372, 1373.
- Zuwanderungsgesetz (2010) *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* w: Bundesgesetzblatt I, s. 1950.

Monografie:

- 68 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010), (red.) *Bildung in Deutschland*, Bielefeld 2010.
- Boos-Nünning, Ursula (2006), *Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten ein vernachlässigtes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft*. w: Friedrich-Ebert-Stiftung (red.),
- Deutsches PISA-Konsortium (2001), *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen 2001.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2006), *Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potenziale nutzen: berufliche Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergrund*. Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn 2006.
- Büchel, Felix; Wagner, Gert (1996), *Soziale Differenzierung der Bildungschancen in Deutschland – Unter besonderer Berücksichtigung von Zuwandererkindern*, w: Zapf, Wolfgang / Schupp, Jürgen / Habich, Roland (red.) *Lebenslagen im Wandel. Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt a. M. 1996, s. 80–96.
- Eisfeld, Alfred (1999), *Die Russlanddeutschen*. 2. Auflage. Langen/Müller, 1999.
- Fritschi, Tobias / Oesch, Tom (2008), *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland*, Gütersloh 2008.
- Hollifield, James F. (2000), *The politics of international migration. How can we “bring the state back in”?*, w: Brettel, Caroline B. / Hollifield, James F. *Migration Theory*, New York 2000.
- Hönekopp, Elmar (1987), *Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse des Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung*, w: Hönekopp (red.), *Aspekte der*

- Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 114), Nürnberg 187, s. 287–342.
- Kristen, Cornelia (2002), Hauptschule, Realschule oder Gymnasium? Ethnische Unterschiede am ersten Bildungsübergang, w: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, rocznik 54, zeszyt 3, 2002, s. 534–552.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006), *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse des Berichts*. Frankfurt a M 2006.
- Krohne, Julia Ann / Meier, Ulrich / Tilmann, Klaus-Jürgen (2004), *Sitzenbleiben, Geschlecht und Migration – Klassenwiederholungen im Spiegel der PISA-Daten*. w: *Zeitschrift für Pädagogik*, rocznik 50, zeszyt 3, s. 373–391.
- Kröhnert, Steffen / Medicus, Franziska / Klingholz, Reiner (2007), *Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen?* München 2007.
- Liebig, Thomas / Widmaier, Sarah (2009), *Children of Immigrants in the Labour Markets of the EU and OECD Countries: An Overview*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 97, Paris 2009.
- Sievert, Stephan / Klingholz, Reiner (2009), *Ungleiche Nachbarn. Die demografische Entwicklung in Deutschland und Frankreich verläuft gegensätzlich – mit enormen Langzeitfolgen*, Berlin 2009.
- SOEPpapers (2008), *Die Bildungschancen für Ausländerkinder*, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research at Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2008.
- Schwarz-Jung, Silvia (2006), *Wenn besondere Förderung notwendig ist: Sonderschulen und sonderpädagogische Förderung in Baden-Württemberg*, w: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 7/2006.
- Seifert, Wolfgang (1992), *Die zweite Ausländergeneration in der Bundesrepublik. Längsschnittbeobachtung in der Berufseinstiegsphase*, w: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, rocznik 22, zeszyt 4, 1992, s. 677–696.
- Tränhardt, Dietrich / Hunger, Uwe (2003), *Migration im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan-Sonderheft 22/2003, Wiesbaden 2003.
- Ungenutzte Potenziale (2009), Woellert, Franziska / Kröhnert, Steffen / Sippel, Lilli / Klingholz, Reiner, *Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin 2009.

Artykuły prasowe:

(Stern 8.02.2008), *Jeder fünfte Ausländer bricht Schule ab*.

Strony internetowe:

Corceiro, Alexandra Ventura (2004), *Armando Rodrigues de Sá 1964–2004. Von festlichen Anfängen und alltäglichen Herausforderungen. Der millionste Gastarbeiter, das Moped und die bundesdeutsche Einwanderungsgesellschaft*. Im Auftrag von DO-MiT und Klaus Schmidt im Auftrag des Landeszentrum für Zuwanderung NRW, <http://www.angekommen.com/iberer/Mio/bio3.pdf> (data dostępu: 10.03.2013).

Newsletter (März 2010), *Im Rückblick: 50. Jahrestag der Anwerbeabkommen mit Spanien und Griechenland*, w: Netzwerk Migration in Europa. Projekt der Bundeszentrale für Politische Bildung http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=100308 (data dostępu: 10.03.2013).



Arkadiusz Stempin – associate professor, Head of the European Integration Department at Tischner European University in Krakow. He studied History at the Jagiellonian University and German Studies at the University of Freiburg, where he received his PhD (2003, dissertation: *The origins of the reconciliation process between Poland and Germany. Maximilian-Koble-Werk*), and post-doctoral degree (Freiburg 2008, German policy towards Poland during World War I). Since 2008 he has been working as an associate professor at the University of Freiburg and at Tischner European University in Krakow.

Abstract

The German model of integration policy

The Federal Republic of Germany turned into a migration country after World War II, but it was only after the German reunification that it started to implement carefully thought out migration policies, aimed at the integration of the newcomers into the mainstream society. Migration policy have been treated as a priority mainly by the government of the Chancellor Angela Merkel. This paper examines the East German Government's recent activities in this field, as well as previous (West German) governments' attempts at solving the migration-related problems.

Keywords

Migration policy, Germany, Angela Merkel, national minorities, the Gastarbeiter,