

IZABELA WRÓBEL
Zielona Góra

W KIERUNKU KULTURY POWITANIA I UZNANIA REFORMA POLITYKI I PRAWA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC W DZIEDZINIE IMIGRACJI

WPROWADZENIE

Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego opublikowanymi 3 sierpnia 2015 r., liczba osób o migracyjnym pochodzeniu w ścisłym znaczeniu (*Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn*) wyniosła w Republice Federalnej Niemiec (dalej: RFN lub Niemcy) w 2014 r. 16,4 mln, o 473 000 osób więcej niż w 2013 r. W tym samym okresie łączna liczba ludności wzrosła o 286 000 osób (z 80,611 mln do 80,897 mln), a zatem udział osób o migracyjnym pochodzeniu w ścisłym znaczeniu zwiększył się z 19,7% do 20,3%¹. W 2005 r., kiedy po raz pierwszy Federalny Urząd Statystyczny wprowadził do swoich badań kategorię ludzi o migracyjnym pochodzeniu, takich osób było w Niemczech 15,3 mln (19% populacji)². W 2014 r. cudzoziemcy w liczbie 7,2 mln stanowili 8,9% całej ludności Niemiec i mniej niż połowę wszystkich osób o migracyjnym pochodzeniu. Ludność z własnym doświadczeniem migracyjnym (*Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung*), czyli urodzona poza RFN, stanowiła dwie trzecie (10,9 mln) wszystkich osób o migracyjnym pochodzeniu i przebywała w Niemczech przeciętnie od 22,4 lat. Osoby o pochodzeniu migracyjnym były wyraźnie młodsze (35,4 lat) niż te bez takiego pochodzenia (46,8 lat), częściej stanu wolnego i większy był wśród nich udział mężczyzn. Zdecydowana większość z nich (96,4%) mieszkała w starych krajach federacji i Berlinie. Tym, co wyraźnie odróżniało osoby o migracyjnym pochodzeniu od pozostałej części ludności RFN, był poziom wykształcenia – 13,4% takich osób nie miało żadnego ogólnego wykształcenia, 38,4% – żadnych kwalifikacji zawodowych (osoby bez pochodzenia imigracyjnego: odpowiednio 1,7% i 14,5%), przy czym liczby te nie uwzględniały uczących się. Osoby o pochodzeniu migracyjnym w wieku od 25 do 65 lat były także częściej bezrobotne (7,7% wobec 4,1% wszystkich osób w wieku produkcyjnym)³. Dane te pokazują w wielkim skrócie ogrom wyzwań, poczynając od

¹ Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden 2015 r., s. 7.

² *Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Statistischer Bundesamt: Presseexemplar, Wiesbaden 2006, s. 9.

³ Bevölkerung und Erwerbstätigkeit..., s. 7-8.

przeobrażeń mentalnych, a na reformie prawa i jego efektywnym wdrożeniu kończąc, przed jakimi stoi RFN jako „nowy” kraj migracyjny na mapie świata (oficjalnie od zaledwie 2,5 roku⁴).

Polityka i ustawodawstwo RFN w dziedzinie imigracji były długo wyrazem postawy obronnej. Ich głównym celem było zatrzymanie werbowania cudzoziemców do pracy i regulowanie ich napływu. Kwestia integracji przybyszów ze społeczeństwem przyjmującym pozostawała poza polem zainteresowania decydentów. Zmianę w tym zakresie przyniosły rządy koalicji czerwono-zielonej (1998-2005), składającej się z SPD (Socjaldemokratyczna Partia Niemiec, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) i Sojuszu 90/Zielonych (*Bündnis 90/Die Grünen*)⁵. Do przemyślanej i kompleksowej polityki integracyjnej droga była jednak jeszcze daleka. Po kilkudziesięciu latach zaniedbań w tej dziedzinie rząd wielkiej koalicji (2005-2009), kierowany przez kanclerz Angelę Merkel i tworzony przez CDU (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna Niemiec, *Christlich Demokratische Union Deutschlands*), CSU (Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii, *Christlich-Soziale Union in Bayern*) i SPD, zaliczył do swoich priorytetów wyzwania związane z integracją imigrantów⁶. Dopiero wszakże na początku drugiej dekady XXI w. zaczęto oficjalnie mówić o braku kultury powitania i uznania (*Willkommens- und Anerkennungskultur*) w Niemczech jako skutku preferowanego przez dekady restrykcyjnego podejścia i potrzebie jej wykreowania⁷. Zadania tego podjął się drugi rząd Angeli Merkel, tworzony przez CDU, CSU i FDP (Wolna Partia Demokratyczna, *Freie Demokratische Partei*), czyniąc z „ustanowienia prawdziwej kultury powitania i uznania” jedną z trzech zasad swojej polityki integracyjnej. Jak wyjaśniła w 2012 r. promująca tę nową kulturę otwartości pełnomocnik Rządu Federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji, Maria Böhmer (CDU), Niemcy potrzebują zmiany sposobu myślenia i poczucia wspólnoty jako fundamentu więzi między rdzennymi mieszkańcami i przybyszami oraz utożsamiania się jednych z drugimi⁸. Zmiana w podejściu do cudzoziemców zaproponowana przez drugi rząd

⁴ Artykuł przedstawia stan faktyczny i prawny na dzień 15 sierpnia 2015 r.

⁵ Na ten temat zob. I. Wróbel. *Europeizacja prawa migracyjnego Republiki Federalnej Niemiec w latach 1999 – 2009*, Wrocław 2010, s. 123-134.

⁶ 6. *Integrationsgipfel. Chancen geben und Vorurteile abbauen. Dienstag, 28. Mai 2013*, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragte fuer Integration/nap/integrationsgipfel/integrationsgipfel/_node.html (5.08.2015).

⁷ Zob. wypowiedź Alego Ertana Topraka, federalnego przewodniczącego Kurdyjskiej Gminy w Niemczech (*Kurdische Gemeinde Deutschland e.V.*) i federalnego wiceprzewodniczącego Alewickiej Gminy w Niemczech (*Alevitische Gemeinde Deutschland e.V.*) z 2011 r.: *Ali Ertan Toprak*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Portraits-Beirat/toprak.html> (1.08.2015); wywiad z pełnomocnik Rządu Federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji Marią Böhmer, przeprowadzony przez austriacki dziennik „Die Presse” w 2012 r.: „*Wir benötigen kluge Köpfe*”. *Interview. Montag, 7. Mai 2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Archiv-Loeschen/Archiv/2012-05-07-interview-boehmer-mit-die-presse.html> (1.08.2015).

⁸ „*Sprachkurse bereiten auf das Leben in Deutschland vor*”. *Türkeireise. Montag, 14 Mai 2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Internationales/2012-05-14-besuch-in-gaziantep.html> (2.08.2015).

Angeli Merkel była jednak w założeniach i praktyce wyrazem selektywnej otwartości i jako taka nie stanowiła wystarczającej odpowiedzi na wyzwania, przed jakimi stanęło państwo niemieckie i jego społeczeństwo. Po pierwszym – udanym, ale ostrożnym – kroku w stronę nowego paradygmatu polityki integracyjnej RFN trzeci rząd Angeli Merkel, ponownie będący gabinetem wielkiej koalicji (CDU/CSU – SPD), podążył już zdecydowanie tą drogą.

Jako pierwsze pojawiło się w debacie publicznej w Niemczech pojęcie kultury powitania, co w pewnej mierze odpowiadało początkowemu zakresowi zmiany polityki imigracyjnej (integracyjnej) tego państwa, będącemu wyrazem dążenia do przyciągnięcia nad Sprewę nowych specjalistów zagranicznych w związku z dynamicznym rozwojem gospodarki od 2010 r. i negatywnym saldem migracyjnym w przypadku osób wysoko wykwalifikowanych⁹. Nieco później upowszechniło się określenie „kultura powitania i uznania”, wprowadzone do dyskursu imigracyjnego w celu podkreślenia, że kultura powitania odnosi się także do osób przebywających w Niemczech od dłuższego czasu. Badacze zajmujący się tymi pojęciami, odznaczającymi się „pełną znaczenia nieostrością”, rezygnują na tym etapie z prób ich precyzyjnego zdefiniowania (np. Roland Roth), a nawet przestrzegają przed tym jako przedwczesnym (Friedrich Heckmann)¹⁰. W zamian oddaje się głos politykom, cytując ich wypowiedzi, dokumenty i oficjalne opracowania rządowe¹¹. Pogłębione rozważania terminologiczne nie są także celem niniejszego artykułu. Według Ulricha Kobera, dyrektora Programu „Integracja i Edukacja” Fundacji Bertelsmanna, zajmującej się zagadnieniem powstania i rozwoju kultury powitania w Niemczech, może być ona definiowana jako postawa otwartości wobec imigrantów, która ma na celu ich partycypację i inkluzję¹². Kulturę powitania można i należy rozumieć w sposób najbardziej dosłowny: ludzie przybywający do Niemiec są witani, traktowani z otwartością i respektem oraz wspierani w wyborze dalszej drogi i dostosowywaniu się do nowego społeczeństwa. Kultura uznania oznacza szacunek i akceptację dla osób już od dawna zamieszkujących w Niemczech, które wiele wniosły do społecznego, gospodarczego

⁹ H. Schammann, N. Kretzschmar, R. Gözl, *Willkommens- und Anerkennungskultur: Konkretisierung eines Begriffs*, w: *Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern*, Gütersloh 2012, s. 29. Por. U. Kober, R. Süsmuth, *Nachholbedarf: Vom Einwanderungsland wider Willen zu einem Land mit Willkommenskultur*, w: *Deutschland, öffne dich!...*, s. 13. Na ten temat zob. także W. Jockusch, *Niemiecka Willkommenskultur: Refleksje nad debatą migracyjną*, „Biuletyn Niemiecki” 2013, nr 43, s. 2-9.

¹⁰ F. Heckmann, *Willkommenskultur was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden?*, Europäisches Forum für Migrationsstudien, Paper 2012-7, s. 2; R. Roth, *Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze*, Gütersloh 2013, s. 8.

¹¹ Na ten temat zob. także A. Merx, J. Ruster, Y. Szukitsch, *Willkommenskultur (und Anerkennungskultur). Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen*, Netzwerk „Integration durch Qualifizierung IQ”, Fachstelle „Diversity Management”, Arbeitspapier 02/2013, s. 7.

¹² U. Kober, *Willkommenskultur in Deutschland: eine neue Kultur entwickelt sich*, w: *Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. TNS Emnid im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Januar 2015*, Gütersloh 2015, s. 2.

i kulturalnego rozwoju swojej miejscowości i całego państwa¹³. Kulturę powitania i uznania definiuje się również przez odniesienie jej do procesu imigracyjnego, który składa się z trzech faz: integracji przygotowawczej przed przybyciem imigranta do Niemiec (*Vorintegration*), pierwszego rozeznania się w swojej sytuacji w Niemczech (*Erstorientierung in Deutschland*) i wreszcie urzędzenia się czy też osiedlenia się (*Etablierung in Deutschland*). Kultura powitania określa stosunek do imigranta w fazie pierwszej i w większej części fazy drugiej, zaś kultura uznania powinna towarzyszyć mu już pod koniec fazy drugiej i przez całą fazę trzecią. Cały proces imigracyjny i związane z nim postawy powitania i uznania wymagają stworzenia odpowiednich ram prawnych jako podstawy działania państwa i społeczeństwa w pożądanym kierunku oraz instrumentu ugruntowania przemian dokonanych w polityce i mentalności rządzonych¹⁴. Dlatego celem niniejszego artykułu jest omówienie i dokonanie oceny zarówno obserwowanej w ostatnich latach zmiany paradygmatu polityki integracyjnej RFN w kierunku kultury powitania i uznania, jak i pierwszych regulacji odzwierciedlających nowe podejście do przyjmowania imigrantów w tym państwie. Przedstawione zostaną także stwierdzone dotąd skutki społeczne zachodzących przeobrażeń politycznych i prawnych.

KULTURA POWITANIA I UZNANIA JAKO ZASADA POLITYKI INTEGRACYJNEJ RFN

Jeszcze w 2007 r. powstał Narodowy Plan Integracji (*Nationale Integrationsplan*), w którym Federacja, kraje związkowe, gminy i grupy społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacje imigranckie, przedstawiły wspólnie po raz pierwszy kompleksową koncepcję polityki integracyjnej. We wstępie do tego dokumentu Maria Böhmer napisała m.in.: „Współzycie powstaje wówczas, gdy ludzie czują się mile widziani i jak w domu, gdy są częścią naszego społeczeństwa, zarówno zawodowo, jak i prywatnie, oraz gdy doświadczają uznania dla swoich osiągnięć”¹⁵. W oświadczeniu Federacji w sprawie Narodowego Planu Integracji czytamy m.in.: „Po stronie społeczeństwa przyjmującego potrzebujemy (...) akceptacji, tolerancji, obywatelskiego zaangażowania i gotowości do szczerego powitania ludzi, którzy mieszkają u nas legalnie”¹⁶. W celu konkretyzacji i rozwinięcia Narodowego Planu Integracji kanclerz Angela Merkel podczas czwartego Szczytu Integracji w dniu 3 listopada 2010 r. ogło-

¹³ *Willkommens- und Anerkennungskultur*, Mainz 2013, http://mifkjf.rlp.de/fileadmin/mifkjf/Integration/Themen/Willkommens_und_Anerkennungskultur_end.pdf (12.08.2015 r.). Por. B. Aschenbrenner-Wellmann, R. Ehrismann, Th. Fliege, N. Marquardt-Lindauer, *Konzept für Vielfalt in Schorndorf*, w: B. Aschenbrenner-Wellmann, Th. Fliege (red.), *Von der Interkulturellen Öffnung zum Diversity Mainstreaming. Rahmenbedingungen, Forschungsprojekte, Praxisbeispiele*, Berlin 2014, s. 226.

¹⁴ *Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft”*, Nürnberg 2013, s. 4.

¹⁵ *Einleitung von Staatsministerin Maria Böhmer*, w: *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, Berlin 2007, s. 9.

¹⁶ *Erklärung des Bundes zum Nationalen Integrationsplan*, w: *Der Nationale Integrationsplan...*, s. 13.

siła rozpoczęcie prac nad narodowym planem działań służących implementacji Narodowego Planu Integracji.

Prace prowadzono w pierwszej połowie 2011 r. w ramach jedenastu tzw. Forów Dialogu, których zadaniem było określenie konkretnych, wiążących i dających się zweryfikować celów polityki integracyjnej. W końcowym sprawozdaniu Forum Dialogu 3 „Rynek Pracy i Życie Zawodowe”, w części zatytułowanej „Zapotrzebowanie na specjalistów i imigracja specjalistów”, mowa była o ustanowieniu zakorzenionej w społeczeństwie kultury powitania i uznania w celu uczynienia Niemiec atrakcyjnymi dla zagranicznych specjalistów, jako zadaniu dla organów administracji publicznej, gospodarki i społeczeństwa¹⁷. Zauważono jednak również, że z punktu widzenia całościowo rozumianej kultury powitania i uznania ważne jest, by okazywać szacunek człowiekowi ogólnie, nie zaś tylko jego kwalifikacjom i wydajności. Dlatego potencjalni imigranci, obok zachęt do zawodowej inkluzji, powinni móc postrzegać jako atrakcyjne także pozostałe społeczne warunki ramowe integracji, np. możliwość społecznej partycypacji, włączając w to towarzyszących im członków rodziny. Prześlanką kultury powitania w tym całościowym ujęciu miało być ponadto większe i konsekwentne międzykulturowe otwarcie całego społeczeństwa¹⁸. Szersze spojrzenie na poruszane zagadnienia pozostało wszakże bez wpływu na wąski zakres podmiotowy kultury powitania, który mieli na myśli autorzy sprawozdania. Do kręgu jej adresatów zaliczono jedynie zagranicznych specjalistów.

Rezultatem prac nad nowym dokumentem był Narodowy Plan Działań „Integracja” (*Nationaler Aktionsplan Integration*), przedstawiony podczas piątego Szczytu Integracji w dniu 31 stycznia 2012 r. i uznawany za kolejny etap polityki integracyjnej Rządu Federalnego. W nowym dokumencie Federacja i kraje związkowe po raz pierwszy uzgodniły wspólne cele, do których należały m.in.: zintensyfikowanie indywidualnego wsparcia oraz rozpoznanie potencjału dzieci, młodzieży i młodych dorosłych, osiągnięcie poprawy w zakresie uznawania kwalifikacji uzyskanych za granicą, zwiększenie udziału imigrantów w służbach publicznych Federacji i jej krajów. Autorzy dokumentu podjęli dwa zupełnie nowe tematy: „imigranci w służbie publicznej” oraz „zdrowie i opieka”. Szczególną uwagę poświęcili środkom służącym zmianom strukturalnym, z myślą o stworzeniu trwałych podstaw integracji¹⁹. W swoim oświadczeniu w sprawie Narodowego Planu Działań „Integracja” reprezentanci krajów związkowych stwierdzili m.in., że konieczne są kultura powitania i atrakcyjne warunki życia, by dobrze wykształconą siłę roboczą zatrzymać w państwie oraz by byli nim zainteresowani specjaliści z zagranicy²⁰. Częścią Narodowego Planu Dzia-

¹⁷ *Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Abschlussbericht des Dialogforums 3 „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben”*, Bonn 2011, s. 37-38 i 49.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39 i 49.

¹⁹ 5. Integrationsgipfel. *Nationaler Aktionsplan Integration*, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/nap/integrationsgipfel/integrationsgipfel5/_node.html (5.08.2015).

²⁰ *Erklärung der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration, w: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen*, Berlin 2011, s. 23.

łań „Integracja” są sprawozdania poszczególnych Forów Dialogu. W sprawozdaniu Forum Dialogu 3 „Rynek Pracy i Życie Zawodowe” powtórzone zostały wyżej przytoczone stwierdzenia²¹. W części „Uwrażliwienie zatrudnionych na kulturową różnorodność (*diversity management*)” sprawozdania Forum Dialogu 4 „Imigranci w służbie publicznej” znalazła się wzmianka o rozwijaniu przez pracowników we współpracy z imigrantami kultury powitania²². Forum Dialogu 6 „Integracja lokalna” wskazało jako jeden ze strategicznych celów poprawę w zakresie integracji i szans partycypacyjnych ludzi o migracyjnym pochodzeniu, zaś do środków realizacji powiązanego z tym celu operacyjnego „integracja jako zadanie przekrojowe” zaliczyło promowanie różnorodności i zorientowania na potencjał (działania) oraz ustanowienie kultury powitania i ofensywne *public relations* (instrumenty)²³, wychodząc tym samym poza rynek pracy i specjalistów, na których zgłaszane jest zapotrzebowanie, jako odpowiednio obszar stosowania i krąg adresatów kultury powitania. Wnosząc wkład do Narodowego Planu Działań „Integracja”, kraje związkowe ograniczyły się jednak zasadniczo do tego jednego aspektu kultury powitania, pisząc, że w ramach swoich kompleksowych strategii zapewnienia specjalistów przewidują także m.in. działania służące wzmocnieniu kultury powitania²⁴. Wzmiankę o pobudzaniu i wspieraniu przez kraje Federacji budowy i rozbudowy szerokiej i kompleksowej kultury powitania i uznania zawiera ponadto fragment poświęcony obywatelskiemu zaangażowaniu osób o migracyjnym pochodzeniu²⁵. Zaprezentowane w Narodowym Planie Działań „Integracja” nowe podejście do cudzoziemców można nazwać ogólnie otwartością na wybranych, bardzo pożądanym, a zatem otwartością selektywną i silnie sprofilowaną²⁶.

Co ciekawe, we wstępie zaprezentowanego w czerwcu 2012 r. dziewiątego sprawozdania pełnomocnika Rządu Federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji na temat sytuacji cudzoziemców w Niemczech Maria Böhmer napisała:

„Potrzebujemy nie tylko propozycji integracyjnych dla wykwalifikowanych, lecz także ogólnie przekonywującej kultury powitania i uznania. Do tego jest jednak konieczna społeczna przemiana. Postawa wobec imigrantów i integracji musi się zmienić: od orientacji na deficyt do orientacji na potencjał. Musimy wykreować zwiększoną świadomość tego, że różnorodność jest szansą dla

²¹ *Berichte der Dialogforen. 3. Arbeitsmarkt und Erwerbsleben*, w: *Nationaler Aktionsplan Integration...*, s. 116-117.

²² *Berichte der Dialogforen. 4. Migranten im öffentlichen Dienst*, w: *Nationaler Aktionsplan Integration...*, s. 146-147.

²³ *Berichte der Dialogforen. 6. Integration vor Ort*, w: *Nationaler Aktionsplan Integration...*, s. 212.

²⁴ *Beitrag der Länder. 3. Arbeitsmarkt und Erwerbsleben*, w: *Nationaler Aktionsplan Integration...*, s. 414.

²⁵ *Beitrag der Länder. 9. Bürgerschaftliches Engagement*, w: *Nationaler Aktionsplan Integration...*, s. 451-452.

²⁶ Zob. także *Standortfaktor „Willkommenskultur“*. *Lokale Bündnisse als Initiatoren und Unterstützer*, w: *Vielfalt fördern, Vereinbarkeit gestalten, Fachkräfte gewinnen. Lokale Bündnisse für Familie im Dialog*, Berlin 2012, s. 25-29; K. Nickel, *Vom Ingenieur zum Tellerwäscher? Die Frage nach Chancen ausländischer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, w: *Perspektiven für morgen. Gedanken zur Zukunft von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Potsdam 2012, s. 167-169.

naszego kraju, która musi przynieść mu korzyść. (...) Niemcy są krajem integracyjnym. Wszyscy, którzy mieszkają w naszym kraju przez dłuższy czas, powinni znaleźć tu swoją ojczyznę i brać udział w życiu we wszystkich jego aspektach. Ludzie w trzecim lub nawet czwartym pokoleniu nie powinni się już dłużej czuć imigrantkami lub imigrantami, względnie być za takich uważanymi. Przynależą już do nas od dawna. Określany mianem imigracji proces wymaga otwartości i gotowości do przeobrażeń wszystkich stron. Tylko tak może powstać poczucie wspólnoty, którego Niemcy potrzebują w obliczu wyzwań przyszłości²⁷.

W sprawozdaniu zacytowana została uchwała *Working and living in Germany – Your future!* Rady ds. Integracji, ukonstytuowanego w 2011 r. gremium doradzającego pani pełnomocnik i wspierającego ją w wykonywaniu jej zadań. Co prawda uchwała odnosiła się jeszcze wyłącznie do specjalistów, ale sformułowano w niej różnorodnie i szerokie propozycje dotyczące zmiany paradygmatu niemieckiej polityki imigracyjnej, w szczególności integracyjnej, polegającej na zastąpieniu postawy obronnej, która przez dekady określała politykę imigracyjną, kulturą powitania i uznania, obowiązującą na wszystkich trzech etapach integracji, tj. jeszcze przed przybyciem do Niemiec (integracja przygotowawcza), bezpośrednio po wjeździe do nich (pierwsza integracja) i później, w okresie „zapuszczania korzeni” nad Sprewą. W uchwale była mowa także o osobach ubiegających się o azyl i uznanych uchodźcach, wśród których „znajdują się często dobrze wykwalifikowane osoby”²⁸. W sprawozdaniu przedstawiono ponadto wnioski, do jakich doszła w 2011 r. Rada Ekspertów niemieckich fundacji ds. integracji i imigracji. Zdaniem tego gremium, w dużych miastach dążono wówczas do wdrożenia kultury powitania przynajmniej w odniesieniu do zagranicznych specjalistów i kadry kierowniczej. Rada Ekspertów zaleciła jednak dalsze wzmocnienie usługowego wymiaru działalności organów ds. cudzoziemców nie tylko w odniesieniu do osób wysoko wykwalifikowanych, lecz do wszystkich klientów, ponieważ „również inni imigranci, którzy przebywają w Niemczech legalnie, powinni czuć się akceptowani i wspierani przez władze”²⁹. Przedstawiając sprawozdanie, Maria Böhmer mówiła, że konieczna jest społeczna zmiana w postawie wobec imigrantów: od postawy obronnej do powitania i szacunku³⁰. O podobnej zmianie paradygmatu w stosunku do imigrantów mówiła przy okazji wprowadzenia do sprzedaży przez *Deutsche Post* w lipcu 2012 r. specjalnego znaczka „W Niemczech w domu – różnorodność”. Inicjatywie tej przyświecało przekonanie, że „znaczki są ambasado-

²⁷ Einleitung. *Stand der Integration in Deutschland*, w: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Juni 2012), Berlin 2012, s. 16.

²⁸ Integrationspolitik: „Integration verbindlicher gestalten, Ziele gemeinsam vereinbaren”, w: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung..., s. 54-55.

²⁹ *Integration vor Ort*, w: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung..., s. 428.

³⁰ Staatsministerin Böhmer legt Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vor: Mittwoch, 27. Juni 2012. Pressemitteilung: 223. Ausgabejahr: 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2012/06/2012-06-27-boehmer-lagebericht.html> (9.09.2015).

rami kraju³¹. Zarówno sama inicjatywa, jak i wygląd znaczka urzekają zresztą swoją prostotą i zarazem oczywistą formą przekazu – znaczek przedstawia fragment panelu domofonu, na którym nazwiska niemieckie mieszają się z obco brzmiącymi, czemu towarzyszą napisy *In Deutschland zu Hause – Vielfalt*.

W dniu 28 maja 2013 r. odbył się szósty Szczyt Integracji, w czasie którego skoncentrowano się na dwóch następująco sformułowanych tematach: „integracja na rynku pracy i w życiu zawodowym” oraz „integracja na rynku pracy przez język, wykształcenie i kwalifikacje”. Otwierając obrady, kanclerz Angela Merkel podkreśliła, że Niemcy są krajem integracyjnym. Zdaniem Marii Böhmer, Szczyt wysłał sygnał, że Niemcy chcą ustanowienia prawdziwej kultury powitania i uznania w swoim państwie, co oznacza społeczną zmianę klimatu i korzyść dla wszystkich, ponieważ Niemcy potrzebują wykwalifikowanych cudzoziemców i muszą stać się dla nich coraz bardziej interesujące³². Podczas Szczytu dokonano także oceny dotychczasowych słabych punktów i postępów w polityce integracyjnej. W dziedzinie rynku pracy i życia zawodowego stwierdzono m.in., że ustawa z dnia 6 grudnia 2011 r. służąca poprawie w zakresie ustalania i uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych za granicą (dalej: ustawa w sprawie uznawania kwalifikacji)³³, która weszła w życie 1 kwietnia 2012 r., zdążyła już skutecznie przyczynić się do kreowania w Niemczech kultury powitania, ponieważ nowe regulacje spotkały się z dużym zainteresowaniem³⁴. Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych wspierało finansowanie początkowe programu pomocowego IQ budowy Centrów Powitalnych (*Welcome Center*) jako punktów kontaktowych dla nowo przybyłych imigrantów. Instytucje te są zazwyczaj tworzone na poziomie gminnym i w różnych lokalizacjach. Centrum Powitalne w Hamburgu mieści się np. w budynku izby handlowej i dysponuje wszystkimi niezbędnymi dla nowych imigrantów usługami i poradami. Tworzenie kolejnych Centrów było dyskutowane w krajach związkowych w okresie poprzedzającym ocenę wdrożenia Narodowego Planu Działań „Integracja”, częściowo zapadła już decyzja o ustanowieniu takich centralnych punktów kontaktowych. W ramach promowania specjalistów Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych, przy wsparciu Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii oraz Federalnej Agencji Pracy, przygotowało otwartą 17 kwietnia 2013 r. wystawę objazdową pod tytułem *Yes – we're open*, która miała być pokazywana przez następne dwa lata w różnych miejscowościach w Niemczech. Przedstawiała ona Niemcy jako otwarte na świat, atrakcyjne państwo, w którym już wielu ludzi o różnym pochodzeniu kulturowym mieszka i pracuje razem. Obok faktów z historii imigracyjnej Niemiec, prezentowała

³¹ Sonderbriefmarke „In Deutschland zu Hause – Vielfalt”. Mittwoch, 4. Juli 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Archiv-Loeschen/Archiv/2012-07-04-briefmarke.html> (9.08.2015).

³² 6. Integrationsgipfel. Chancen geben...

³³ Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515).

³⁴ Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Erster Zwischenbericht „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben”, Bonn 2013, s. 8.

także osobiste perspektywy i opowieści imigrantów, mając za konkretne zadanie promować kulturę powitania w Niemczech³⁵. Pierwsze działania na rzecz ustanowienia nad Sprewą kultury powitania i uznania miały więc zarówno praktyczny, jak i symboliczny wymiar, zapewniając potrzebną dwutorowość w kształtowaniu nowego podejścia do cudzoziemców. Należy zauważyć, że wystawa, mając charakter wewnętrzny, ze względu na to, jak była zatytułowana i gdzie była pokazywana, mogła odegrać rolę edukacyjną w stosunku do samych Niemców. Pozostałe przedsięwzięcia, przynoszące wymierne rezultaty dla cudzoziemców w postaci przyjaznych przepisów i wsparcia organizacyjnego, odznaczały się – czego nie można tracić z pola widzenia – ograniczonym zakresem podmiotowym, zgodnie z przyjętym założeniem, że nowe podejście do cudzoziemców odnosi się jedynie do specjalistów. Na etapie implementacji potwierdził się zatem w pełni selektywny charakter polityki otwartości³⁶.

Pół roku później trzeci rząd Angeli Merkel, sformowany przez chadeków i socjaldemokratów, przestawił – w większym stopniu za sprawą tych ostatnich – zwrotnicę polityki integracyjnej RFN w kierunku nieróżnicującej otwartości jako koniecznego warunku urzeczywistnienia autentycznej kultury powitania i uznania. Umowa koalicyjna leżąca u podstaw polityki składającego się z CDU, CSU i SPD Rządu Federalnego utworzonego na okres 18. kadencji *Bundestagu* (2013-2017), wynegocjowana 27 listopada 2013 r. i podpisana uroczyście w dniu 16 grudnia 2013 r., jest pierwszym w historii RFN tego typu dokumentem, który posługuje się pojęciem kultury powitania i uznania. W części umowy dotyczącej kształtowania integracji i imigracji omówione zostały następujące zagadnienia: wzmocnienie kultury powitania i uznania, wzmocnienie przygotowawczej integracji nowych imigrantów, utrzymanie akceptacji dla swobody przemieszczania się w odniesieniu do spowodowanej ubóstwem migracji wewnątrz UE, ochrona uchodźców i kwestie humanitarne. Najwięcej miejsca poświęcono pierwszemu i ostatniemu zagadnieniu, zaś we wstępie do całej tej części wielka koalicja oświadczyła, że Niemcy są krajem otwartym na świat. Stwierdzono także, że imigrację postrzega się jako szansę, nie tracąc z pola widzenia związanych z tym wyzwani, a imigranci wnoszą znaczący wkład w dobrobyt i kulturową różnorodność Niemiec. Zasadą polityki integracyjnej miało pozostać wspieranie i wymaganie. Wielka koalicja oczekiwała, że propozycje służące integracji zostaną przyjęte, mając jednak świadomość, że integracja jest zadaniem dla całego społeczeństwa. Wszystkich obowiązuje porządek wartości ustanowiony Ustawą Zasadniczą. W umowie koalicyjnej zapowiedziano, że w odniesieniu do urodzonych i wychowanych w Niemczech dzieci cudzoziemskich rodziców zostanie zniesiony przymus opcji i będzie akceptowane obywatelstwo wielokrotne. Podstawę polityki integracyjnej nadal miał stanowić Narodowy Plan Działań „Integracja”³⁷.

³⁵ *Nationaler Aktionsplan...*, s. 29-30. Na temat wystawy zob. *Yes, we're open! Willkommen in Deutschland – Eine Ausstellung*, Berlin 2014.

³⁶ Por. S. Buckel, „Welcome to Europe”. *Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa”*, Bielefeld 2013, s. 9-10.

³⁷ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*, Rheinbach 2013, s. 74.

Fragment zatytułowany „Wzmocnić kulturę powitania i uznania” otwiera deklaracja, że koalicja *CDU*, *CSU* i *SPD* będzie wzmocniać kulturę powitania i uznania w Niemczech, co sprzyja więzi społecznej i jednocześnie podnosi atrakcyjność państwa dla zagranicznych specjalistów, których Niemcy potrzebują. Z punktu widzenia poprawy kultury powitania kluczową rolę odgrywają organy ds. cudzoziemców. Wiele z nich zaczęło wysuwać na pierwszy plan swój usługowy charakter w stosunkach z imigrantami. Koalicja rządowa wyraziła wolę dalszego wzmocnienia tej tendencji wspólnie z krajami związkowymi oraz wspomaganie gmin w tej dziedzinie poprzez pakiet doradczy i oferty szkoleń. Każdy nowo przybyły powinien mieć możliwość odbycia rozmowy o propozycjach integracyjnych, mającej charakter pierwszej porady. Oferty w zakresie integracji i doradztwa należy lepiej do siebie dopasować i połączyć. Zobowiązanie do doradztwa powinno być elementem umów integracyjnych. Koalicja *CDU*, *CSU* i *SPD* zapowiedziała kontynuowanie inicjatywy „Wzmocnić zasoby”, adresowanej do matek o migracyjnym pochodzeniu. Opowiedziała się za tym, by do kultury powitania i uznania należało międzykulturowe otwarcie państwa i społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia, w szczególności w sferze zaangażowania wolontariackiego, takiej jak straż pożarna czy służby ratunkowe oraz kultury, sportu, zdrowia i opieki³⁸.

W tym samym fragmencie umowy koalicyjnej czytamy również, że czarno-czerwona koalicja traktuje różnorodność jako szansę i dlatego nadal będzie wzmocniać Kartę Różnorodności (*Charta der Vielfalt*) oraz ideę zróżnicowania w gospodarce, zwracając się przeciwko każdej formie dyskryminacji. W organach federalnych zamierza kontynuować drogę wskazaną w Narodowym Planie Działań „Integracja” i zwiększać udział osób o migracyjnym pochodzeniu w służbie publicznej. Chadeacy i socjaldemokraci zobowiązali się do położenia nacisku na wykształcenie w zakresie służby publicznej przy pozyskiwaniu młodych imigrantów oraz do zwiększania od 2014 r. w ministerstwach federalnych i innych organach centralnych na zasadzie dobrowolności udziału imigrantek i imigrantów w ogólnej liczbie pracowników podlegających jednolitym standardom. Zdaniem koalicji rządowej, rozpracowanie przestępstw skrajnie prawicowej grupy terrorystycznej *NSU* (*Narodowosocjalistyczne Podziemie*, *Nationalsozialistischer Untergrund*) pokazało, że w kształceniu służby publicznej, w szczególności w organach bezpieczeństwa, wzmocnienia wymagają kompetencje międzykulturowe³⁹. W umowie koalicyjnej zapowiedziano silniejsze zakotwiczenie wolności od dyskryminacji w sferze kompetencji Federacji jako celu kształcenia i doksztalcania oraz dalsze badanie wprowadzania w życie tej wolności. W dokumencie stwierdzono również, że organizacje imigranckie pełnią ważną funkcję pomostu, dlatego partie koalicyjne wspierając integrację, pragną nadal wzmocniać aktywne w całej Federacji organizacje zajmujące się tą problematyką, także szkole-

³⁸ *Ibidem*, s. 74-75.

³⁹ Na ten temat zob. np. W. Frindte, D. Geschke, N. Haußecker, F. Schmidtke, *Ein systematisierender Überblick über Entwicklungslinien der Rechtsextremismusforschung von 1990 bis 2013*, w: W. Frindte, D. Geschke, N. Haußecker, F. Schmidtke (red.), *Rechtsextremismus und „Nationalsozialistischer Untergrund“*. *Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen*, Wiesbaden 2016, s. 62-63.

niem multiplikatorów oraz finansową pomocą przy budowie struktur. Autorzy dokumentu uznali poprawę sytuacji w mediach, w szczególności w odniesieniu do obecności osób o migracyjnym pochodzeniu, jednakże dialog dotyczący międzykulturowego otwarcia środków przekazu musi zostać zintensyfikowany. Koalicja opowiedziała się za tym, by więcej młodych imigrantów wybierało zawody w sektorze mediów, np. za sprawą programów mentorskich. Zadeklarowano ponadto wolę lepszego kontaktu z rodzicami dzieci o migracyjnym pochodzeniu i uruchomienia w tym celu programu federalnego „Wzmocnić rodziców”, dzięki któremu rodzice o migracyjnym pochodzeniu powinni być bezpośrednio włączeni w pracę przedszkoli i szkół⁴⁰.

Przedstawiając swój cel wzmocnienia kultury powitania i uznania, chadecy i socjaldemokraci zaznaczyli, że centralną przesłanką udanej integracji jest znajomość języka niemieckiego. Zadeklarowali rozbudowę oferty w zakresie nauczania języka niemieckiego, sprzyjanie w dalszym ciągu jego wczesnemu nauczaniu oraz wsparcie działań służących wykorzystywaniu diagnozowania i wspomagania umiejętności językowych, jak również wspólne standardy w celu umożliwienia wszystkim dzieciom uzyskania indywidualnej pomocy. Opowiedzieli się za rozbudową i otwarciem zawodowych kursów językowych dla nowych grup docelowych. Jak stwierdzono w umowie koalicyjnej, kursy integracyjne sprawdziły się, a chadecy i socjaldemokraci chcą ich dalszej poprawy jakościowej. Będą także nadal dbać o uczestnictwo w nich obywateli UE. W organizację takich kursów należy włączyć gospodarkę, która musi sprostać swojej odpowiedzialności. Na koniec koalicjanci zobowiązali się przyczynić do dalszej poprawy współżycia imigrantów i rdzennej ludności, wykorzystując przy tym lepiej możliwości, jakie niosą z sobą programy mentoringu (patronaty kształceniowe i rodzinne), oraz przyspieszając międzykulturowe otwarcie służb ochotniczych⁴¹.

Analiza zawartych w umowie koalicyjnej z 2013 r. deklaracji dotyczących imigracji i integracji imigrantów prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, tytuł tej części umowy wskazuje jednoznacznie na utrzymanie w mocy dotychczasowego samookreślenia się Niemiec jako kraju integracyjnego, lecz nie imigracyjnego. Przesądza o tym zarówno kolejność rzeczowników – integracja przed imigracją, jak i wybór drugiego z nich – *Zuwanderung*, zamiast *Einwanderung*. Nieprzetłumaczalna na język polski różnica między tymi dwoma określeniami (będącymi według słowników języka niemieckiego synonimami!) kryje w sobie polityczną tezę, że z imigracją, której językowym odzwierciedleniem jest drugie z wymienionych pojęć (*Einwanderung*) mamy do czynienia wówczas, gdy państwo musi werbować imigrantów z przyczyn gospodarczych lub społecznych, napływ cudzoziemców jest więc postrzegany jako konieczny. Natomiast imigracja w pierwszym znaczeniu (*Zuwanderung*) nie przynosi państwu przyjmującemu żadnych korzyści, a zatem jest imigracją niepożądaną⁴². Pomijając

⁴⁰ *Deutschlands Zukunft gestalten...*, s. 75.

⁴¹ *Ibidem*, s. 75.

⁴² B. Kanacher, *Zuwanderung nach Deutschland: Oder Einwanderung?*, <http://www.experto.de/bildung-karriere/sozialmanagement/zuwanderung-nach-deutschland-oder-einwanderung.html> (10.08.2015 r.). Por. F. Januschek, *Arbeit an der Wortbedeutung: demokratisch? Termini, Leerformeln, semantische Kompromisse und die unsichtbare Hand*, w: Duden. *Thema Deutsch*. Band 6. *Sprache und*

w tym miejscu całkowitą niezgodność takiego wyboru z rzeczywistością, należy odnotować wyrażoną przez wielką koalicję w 2013 r. wolę potwierdzenia, przynajmniej w wymiarze symbolicznym (językowym), dotychczasowej negacji faktu, że Niemcy są krajem imigracyjnym (niem. *Einwanderungsland*). A przecież to, że nim są, Maria Böhmer oznajmiła osiem miesięcy wcześniej, podczas przedstawiania w styczniu 2013 r. sprawozdania na temat imigracji w RFN w 2011 r.⁴³, a potem ponownie w maju 2013 r., otwierając federalną konferencję pełnomocników ds. integracji w krajach związkowych⁴⁴, a nawet na długo przed tymi wydarzeniami – w 2010 r. w wywiadach dla dziennika „Hamburger Abendblatt”⁴⁵ i dla „Tagesschau”, programu informacyjnego pierwszego kanału niemieckiej telewizji publicznej⁴⁶.

Po drugie, i ta uwaga jest dużo istotniejsza z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, komentowana część umowy koalicyjnej odnosi się do wszystkich imigrantów, zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych, a pierwsze jej zdanie brzmi: „Niemcy są krajem otwartym na świat”. Wśród czterech celów polityki Rządu Federalnego w dziedzinie integracji i imigracji na pierwszym miejscu wymieniono wzmocnienie kultury powitania i uznania. Nie można nie dostrzec, że mowa jest o wzmocnieniu, nie zaś ustanowieniu kultury powitania i uznania czy też kontynuacji w tym zakresie. W świetle faktu, że tworzenie takiej kultury w Niemczech proklamowano niecałe dwa lata wcześniej i że jest to proces długotrwały ze względu na jego wieloaspektowość i wielopodmiotowość, trudno dać wiarę pośrednio wyrażonemu w dokumencie przekonaniu, iż udało się osiągnąć zapowiadany stan. Użyte przez CDU, CSU i SPD sformułowanie ma jednak charakter symboliczny i wskazuje na ich przeświadczenie o słuszności i nieodwracalności dokonanego wcześniej wyboru takiego właśnie celu polityki imigracyjnej RFN oraz o pierwszych sukcesach państwa i społeczeństwa na tej drodze.

Po trzecie wreszcie, jedynym celem ustanowienia (wzmocnienia) kultury powitania i uznania przestało być uczynienie z Niemiec kraju atrakcyjnego dla specjalistów,

Politik. Deutsch im demokratischen Staat, Mannheim 2005, s. 170-175; A. Blätte, *Deutsche versus Zuwanderer*, w: M. Glaab, W. Weidenfeld, M. Weigl (red.), *Deutsche Kontraste 1990-2010. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur*, Frankfurt am Main 2010, s. 485; O. R. Gulina, *Rechtspolitische und rechtliche Probleme der Zuwanderung – dargestellt anhand der Zuwanderer aus den GUS-Staaten*, Potsdam 2010, s. 36.

⁴³ Böhmer: „Deutschland ist ein Einwanderungsland!” *Mittwoch, 30. Januar 2013. Pressemitteilung: 33. Ausgabejahr 2013*, <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2013/01/2013-01-30-boehmer-deutschland-einwanderungsland.html> (10.08.2015 r.). Zob. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Berlin 2011.

⁴⁴ *Bundeskonzferenz der Integrationsbeauftragten. Willkommens- und Anerkennungskultur – Zusammenleben in Deutschland*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/2013-05-14-buko-erster-tag.html> (9.08.2015).

⁴⁵ K. Kammerholz, Böhmer: „Ich habe etwas gegen Pauschalisierungen”. *Maria Bömer im Interview*, <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article107873300/Boehmer-Ich-habe-etwas-gegen-Pauschalisierungen.html> (9.08.2015).

⁴⁶ „Deutschland ist ein Einwanderungsland”. *Gespräch mit Beauftragter Böhmer. Stand: 03.11.2010*, <https://www.tagesschau.de/inland/mariaboehmer100.html> (9.08.2015).

co było miłe dla ucha wyborców partii chadeckich. Ten cel uzyskał status niejako dodatkowego, na pierwszym miejscu znalazła się zaś więź społeczna, co jest echem stanowiska *SPD*. Kluczowe z punktu widzenia kultury powitania prawo („sposobność” w języku dokumentu) do pierwszej porady na temat możliwości integracyjnych ma przysługiwać każdemu nowemu imigrantowi. Na otwartość wobec wszystkich imigrantów, bez względu na poziom ich wykształcenia i doświadczenia zawodowego, wskazują wzmianki o już realizowanej inicjatywie adresowanej do matek o migracyjnym pochodzeniu oraz planowanym programie wsparcia dla rodziców dzieci o migracyjnym pochodzeniu, jak również o wczesnym nauczaniu języka niemieckiego i pomocy dla dzieci w tym zakresie. O rezygnacji z orientowania kultury powitania i uznania wyłącznie na rynek pracy świadczy poparcie dla międzykulturowego otwarcia państwa i społeczeństwa we wszystkich dziedzinach życia oraz dla wolności od dyskryminacji jako celu kształcenia i doksztalcania. Doceniona została działalność organizacji imigranckich w dziedzinie integracji. Zobowiązanie do przyczynienia się do dalszej poprawy współżycia imigrantów i ludności rdzennej również ma wydźwięk uniwersalny.

Warto dodać, że w trzecim rządzie Angeli Merkel w grudniu 2013 r. Marię Böhmer, po ośmiu latach pełnienia przez nią funkcji pełnomocnika ds. migracji, uchodźców i integracji, zastąpiła Aydan Özoğuz (*SPD*), urodzona w Niemczech w rodzinie tureckich *gastarbeiterów* i naturalizowana w 1989 r.⁴⁷ Wielka koalicja szybko zatem przeszła od politycznych deklaracji do czynów. W duchu umowy koalicyjnej, na konferencji prasowej zamykającej siódmy Szczyt Integracji, który odbył się 1 grudnia 2014 r. i był w całości poświęcony jednemu tematowi, tj. kształceniu, kanclerz Angela Merkel powiedziała m.in., że integracja nie jest ulicą jednokierunkową, gdyż nie tylko osoby o migracyjnym pochodzeniu powinny zintegrować się ze społeczeństwem przyjmującym, ale także ono powinno być gotowe do otworzenia się i poszerzenia własnego horyzontu doświadczeń⁴⁸. Obecny Rząd Federalny uczynił instrumentem kreowania kultury powitania politykę edukacyjną nie tylko w wymiarze wewnętrznym, ale także w stosunkach zewnętrznych. Sekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiedzialnym za politykę kulturalną i edukacyjną za granicą została Maria Böhmer. Nie bez powodu więc w 2014 r. jednym z priorytetów Ministerstwa Spraw Zagranicznych stała się kultura powitania, zgodnie z założeniem, że zaczyna się ona za granicą, w niemieckich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych⁴⁹.

⁴⁷ *Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Amt und Person. Lebenslauf*, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/amtPerson/lcbenslauf/_node.html (9.08.2015 r.).

⁴⁸ *Pressekonferenz zum 7. Integrationsgipfel am 1. Dezember 2014. Mitschrift Pressekonferenz. Montag, 1. Dezember 2014*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/12/2014-12-01-pk-integrationsgipfel.html> (9.08.2015 r.).

⁴⁹ *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik – Deutschlands Visitenkarte in der Welt*, w: 18. Bericht der Bundesregierung. *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik 2013/2014*, Berlin 2015, s. 18.

Co szczególnie warto podkreślić, według Ministerstwa Spraw Zagranicznych doskonalenie kultury powitania i uznania oraz jej lepsze upowszechnianie stanowią istotny wkład we wzmocnienie Niemiec jako kraju imigracyjnego (*sic!*). W oficjalnej publikacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych pojawiają się nie tylko określenia *Einwanderung* i *Einwanderungsland*, ale także *Einwanderungsrecht* (prawo imigracyjne)⁵⁰, choć w Niemczech wciąż obowiązującym prawem imigracyjnym jest *Zuwanderungsgesetz* (dalej: ustawa imigracyjna)⁵¹. Można by wymienione określenia, odnoszone wcześniej w Niemczech wyłącznie do klasycznych krajów imigracyjnych, jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia, uznać za autorski wkład Marii Böhmer, która od lat walczyła o wprowadzenie pojęcia „kraj imigracyjny” do rządowej debaty o imigracji i integracji, albo za adresowany bezpośrednio do obcokrajowców i czytelny dla nich element kultury powitania i uznania. A jednak w oficjalnej terminologii dokonała się rzeczywiście zmiana. W opublikowanej w październiku 2014 r. broszurze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych „Migracja i integracja” minister Thomas de Maizière (*CDU*) stwierdził, że liczby pokazują, iż Niemcy stały się krajem imigracyjnym. Dalej dodał zaś:

„Jako kraj imigracyjny są dziś Niemcy atrakcyjne dla ludzi z Europy i całego świata. Jest to dobra wiadomość. Ponieważ wszyscy wiemy, że pilnie jesteśmy zdani także na zagranicznych specjalistów. Dlatego promujemy imigrację wykwalifikowanych i wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Jednocześnie również ucieczka i wypędzenie wymagają naszego politycznego działania. Liczba ludzi, którzy jako ubiegający się o azyl szukają ochrony w naszym kraju, znacząco rośnie. Nasze humanitarne zobowiązanie do ochrony uchodźców traktujemy bardzo poważnie. (...) Celem naszej polityki integracyjnej jest to, byśmy wszystkich ludzi, którzy stale i legalnie mieszkają w Niemczech, szeroko włączyli w nasze społeczeństwo i pozwolili im partycypować w związanych z tym prawach i obowiązkach”⁵².

Próżno wszakże szukać stwierdzenia, że Niemcy są krajem imigracyjnym w przedłożonym *Bundestagowi* przez Rząd Federalny w styczniu 2015 r. dwunastym raporcie migracyjnym⁵³. Co więcej, przedstawiając raport, Thomas de Maizière wypowiedział się przeciwko nowym regulacjom imigracyjnym (*Einwanderungsregelungen*), odzwierciedlającym zmianę charakteru państwa, którą sam odnotował. Minister spraw wewnętrznych tak argumentował: „Nasze regulacje prawne spełniają kryteria ustawy imigracyjnej. Dlatego nie potrzebujemy żadnej nowej ustawy imigracyjnej”⁵⁴. W obu zdaniach posłużył się określeniem *Einwanderungsgesetz*. Argumentacja ta jest o tyle

⁵⁰ *Ibidem*, s. 17.

⁵¹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (*Zuwanderungsgesetz*) vom 30. Juli 2004 (*BGBI.* I S. 1950).

⁵² *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Berlin 2014, s. 5.

⁵³ *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013*, Berlin 2015.

⁵⁴ *Migrationsbericht 2013. Mehr Zuwanderer. Mittwoch, 21. Januar 2015*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/01/2015-01-21-migrationsbericht-2013.html> (11.08.2015).

dziwna, że Niemcy starej *Einwanderungsgesetz* nie mają. Nie sposób więc ustrzec się wrażenia, że dwa ostatnie rządy Angeli Merkel, za sprawą chadeków – mimo wielkich zasług wywodzącej się z ich szeregów Marii Böhmer – robią nieustannie dwa kroki w przód i jeden do tyłu na drodze ku prawdziwej kulturze powitania i uznania w Niemczech. Osiem dni później, w oświadczeniu rządowym na forum *Bundestagu*, wicekanclerz Sigmar Gabriel (*SPD*) niejako odpowiedział Thomasowi de Maizièrè⁵⁵owi, formułując następujący zdecydowany pogląd:

„Do otwarcia należy również to, że Niemcy muszą przyznać się, iż są krajem imigracyjnym, by zachować swoją siłę gospodarczą. Do tego należą jasne reguły, które ustalają, kogo przyjmujemy, ponieważ potrzebuje on pomocy i ochrony przed prześladowaniem i wojną, o kogo zabiegamy na całym świecie, ponieważ nie jest on dotąd gotowy przybyć do nas, a my go potrzebujemy. Ponadto reguły odnoszące się do tego, kogo nie możemy lub nie chcemy przyjąć w Niemczech. Niejedno z tego jest już uregulowane, inne (zagadnienia – I.W.) nie. Dlatego debata o nowoczesnej ustawie imigracyjnej jest moim zdaniem nad wyraz sensowna. Powinniśmy ją odważnie i otwarcie prowadzić”⁵⁵.

Podobne stanowisko zajęła Aydan Özoğuz⁵⁶ i federalna minister pracy i spraw społecznych, Andrea Nahles (*SPD*)⁵⁷. Pytana o tę kwestię kanclerz Angela Merkel odparła wymijająco, że należy przyrzeć się w spokoju modyfikacjom przepisów imigracyjnych poczynionym w ostatnich latach, których było dużo i dzięki którym w przypadku wielu grup zawodowych imigranci mający wiążącą ofertę pracy w Niemczech mogą całkiem łatwo do nich przybyć. Dopiero później można decydować o tym, czy są potrzebne dalsze zmiany i czy konieczna jest praca nad nimi. Pani kanclerz dodała, że nie ma jeszcze ukształtowanego poglądu w tej sprawie⁵⁸. Doniesienia z wewnętrznej dyskusji *CDU* z końca lipca 2015 r. wskazują jednak, że Angelę Merkel uda się przekonać do *Einwanderungsgesetz*⁵⁹.

⁵⁵ *Regierungserklärung des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, zum Thema „Investieren in Deutschland und Europas Zukunft“ vor dem Deutschen Bundestag am 29. Januar 2015 in Berlin*, „Bulletin der Bundesregierung“ Nr. 15-1 vom 29. Januar 2015, s. 8.

⁵⁶ *Bessere Aufklärung für Flüchtlinge. Interview mit Aydan Özoğuz*. Quelle: *Süddeutsche Zeitung*, Donnerstag, 26. Februar 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/IB/2015-02-26-sz-aufklaerung-fluechtlinge.html> (11.08.2015).

⁵⁷ *Rede der Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, zum Fortschrittsbericht 2013 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 19. März 2015 in Berlin*, „Bulletin der Bundesregierung“ Nr. 41-2 vom 19. März 2015, s. 4.

⁵⁸ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Premierminister von Singapur, Lee Hsien Loong in Berlin*. Mitschrift Pressekonferenz. Dienstag, 3. Februar 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/02/2015-02-03-merkel-lee.html> (11.08.2015).

⁵⁹ *Regierungspressekonferenz vom 27. Juli*. Mitschrift Pressekonferenz. Montag, 27. Juli 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/07/2015-07-27-regpk.html> (11.08.2015); *Regierungspressekonferenz vom 27. Juli*. Mitschrift Pressekonferenz. Mittwoch, 29. Juli 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/07/2015-07-29-regpk.html> (11.08.2015).

NORMATYWNY ASPEKT KULTURY POWITANIA I UZNANIA WOBEC IMIGRANTÓW
W RFN

Gwoli sprawiedliwości należy przyznać, że już przyjęcie *Zuwanderungsgesetz*, która weszła w życie 1 stycznia 2005 r., uznano za przejaw zmiany paradygmatu polityki Niemiec wobec cudzoziemców i zwrócenia się tego państwa w stronę formuły kraju imigracyjnego⁶⁰. Wszakże sam pełny tytuł tego aktu – ustawa w sprawie sterowania imigracją i jej ograniczania oraz w sprawie uregulowania pobytu i integracji obywateli Unii i cudzoziemców – ma mało wspólnego z obecną retoryką kultury powitania i uznania. Nie sposób także nie zgodzić się z Aydan Özoğuz, która – przypominając, że obowiązujące przepisy imigracyjne przewidują ponad 50 tytułów pobytu w Niemczech – wskazuje, iż nowa ustawa mogłaby wiele wyjaśnić i powiązać oraz uczynić bardziej transparentnym, co byłoby dobre zarówno dla społeczeństwa niemieckiego, jak i dla przybyszów⁶¹. Dopiero taka kompleksowa reforma prawa imigracyjnego przypieczętowałaby zmianę paradygmatu polityki integracyjnej RFN w kierunku kultury powitania i uznania, nie pozwalając politykom na kluczenie czy wręcz zawracanie z ambitnej drogi, niedawno obranej przez Rząd Federalny.

Pierwszym aktem prawnym przyjętym „w duchu” kultury powitania i uznania była ustawa w sprawie uznawania kwalifikacji, której najistotniejszą część stanowił art. 1, zawierający ustawę w sprawie stwierdzenia równoważności kwalifikacji zawodowych (dalej: ustawa w sprawie równoważności kwalifikacji lub *BQFG*)⁶². Ta ostatnia ustawa służy lepszemu wykorzystaniu kwalifikacji zawodowych uzyskanych za granicą „dla niemieckiego rynku pracy” w celu umożliwienia zatrudnienia bliskiego kwalifikacjom (§ 1 *BQFG*). Tak sformułowany cel ma jeszcze więcej wspólnego z wyborczymi hasłami chadeków niż z normą prawną odzwierciedlającą przyjazne i pełne szacunku podejście państwa do jednostki. Ustawa ma zastosowanie do stwierdzenia równoważności uzyskanych za granicą dokumentów poświadczających wykształcenie (świadectw egzaminów i dowodów kwalifikacji, wystawionych przez właściwe organy w związku z ukończeniem kształcenia zawodowego z pozytywnym wynikiem), przy uwzględnieniu pozostałych udowodnionych kwalifikacji zawodowych, z niemieckimi dokumentami poświadczającymi wykształcenie w odniesieniu do zawodów regulowanych prawem Federacji, o ile właściwe regulacje dotyczące zawodów nie stanowią inaczej (§ 2 ust. 1 zd. 1 w zw. z § ust. 2 *BQFG*). Zakres podmiotowy ustawy obejmuje wszystkie osoby, które otrzymały za granicą dokument poświadczający wykształcenie i przedkładają go, chcąc w Niemczech wykonywać dzia-

⁶⁰ W. Kluth, „Politik der Würde” im Bereich des Ausländerrechts, w: *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg 2013, s. 149.

⁶¹ Interview: „Azubis darf man nicht abschieben”. *Quelle: Rhein-Zeitung. Freitag, 27. März 2015*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/1B/2015-03-27-keine-azubis-abschieben-rhein-zeitung.html> (11.08.2015).

⁶² Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) vom 6. Dezember 2011 (*BGBI. I S. 2515*), das durch Artikel 23 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (*BGBI. I S. 2749*) geändert worden ist.

łałość zarobkową odpowiadającą ich kwalifikacjom zawodowym (§ 2 ust. 2 *BQFG*). W przypadku zawodów niereglamentowanych właściwy organ stwierdza na wniosek równoważność, jeżeli uzyskany za granicą dokument poświadczający wykształcenie dowodzi kwalifikacji odnoszących się do porównywalnej działalności zawodowej jak odpowiedni niemiecki dokument poświadczający wykształcenie oraz między udowodnionymi kwalifikacjami zawodowymi i odpowiednim niemieckim kształceniem zawodowym nie występują istotne różnice (§ 4 ust. 1 *BQFG*). Przy rozstrzyganiu o prawie do podjęcia lub wykonywania zawodu reglamentowanego w Niemczech uzyskany za granicą dokument poświadczający wykształcenie, przy uwzględnieniu pozostałych udowodnionych kwalifikacji zawodowych, jest uważany za równoważny odpowiedniemu niemieckiemu dokumentowi poświadczającemu wykształcenie, jeżeli: 1. uzyskany za granicą dokument dowodzi kwalifikacji odnoszących się do porównywalnej działalności zawodowej jak odpowiedni niemiecki dokument poświadczający wykształcenie; 2. wnioskodawca w przypadku zawodu reglamentowanego zarówno w Niemczech, jak i w państwie kształcenia jest uprawniony do wykonywania danego zawodu w państwie kształcenia lub prawo do podjęcia lub wykonywania danego zawodu nie zostało przyznane z przyczyn, które nie stoją na przeszkodzie podjęciu lub wykonywaniu tego zawodu w Niemczech oraz 3. między udowodnionymi kwalifikacjami zawodowymi i odpowiednim niemieckim kształceniem zawodowym nie występują istotne różnice (§ 9 ust. 1 *BQFG*). Ponadto ustawa w sprawie równoważności kwalifikacji definiuje potrzebne pojęcia oraz reguluje takie zagadnienia, jak: dokumenty, które należy przedłożyć, procedurę rozpoznawania wniosku, formę rozstrzygnięcia, właściwy organ, obowiązek określenia zakresu i sposobu wyrównania istotnych różnic między kwalifikacjami posiadanymi przez wnioskodawcę a wymaganymi od niego, środki służące temu celowi, procedury szczególne przy brakujących dowodach. Kolejne artykuły ustawy w sprawie uznawania kwalifikacji zmieniły przepisy ustaw szczególnych, dotyczących m.in. lekarzy i osób opiekujących się chorymi. Ustawy szczególne już wcześniej przewidywały uznawanie kwalifikacji obywateli UE, zgodnie z dyrektywą 2005/36/WE⁶³. W drodze nowej ustawy stworzono taką możliwość w odniesieniu do obywateli państw trzecich. W pewnym stopniu zrównano zatem pod względem uznawania kwalifikacji zawodowych sytuację obywateli UE i obywateli państw trzecich w dostępie do niemieckiego rynku pracy.

W ocenie ówczesnej pełnomocnik Rządu Federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji, Marii Böhmer, przyjęcie ustawy w sprawie uznawania kwalifikacji było ważnym sygnałem kultury powitania i uznania. Dzięki tej regulacji wykwalifikowani imigranci mogli bowiem lepiej zaoferować swoje wiedzę i umiejętności, a jednocześnie otrzymali znak, że są mile widziani w Niemczech⁶⁴. Od pierwszego dnia

⁶³ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005 r., s. 22).

⁶⁴ Staatsministerin Böhmer zum Internationalen Tag der Migranten: „Zum Aufbau eines Wirtschaftsföhls sind verstärkte Anstrengungen nötig”. Dienstag, 18. Dezember 2012. Pressemitteilung: 437. Ausgabejahr: 2012, http://www.bundesregierung.de/ContentArc_hiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2012/12/2012-12-18-b%C3%B6hmer-migra_ntsday.html (9.08.2015).

obowiązywania nowej ustawy do końca 2013 r. cudzoziemcy złożyli łącznie 26 466 wniosków o uznanie kwalifikacji, przy czym spośród rozpatrzonych wniosków 96% zostało uwzględnionych w całości lub części, co – zdaniem pani pełnomocnik – oznaczało, że ustawa sprawdza się. Była to połowa sukcesu, gdyż regulowania dotyczące niektórych ważnych zawodów, jak nauczyciel, inżynier czy pracownik socjalny, mieszczą się w zakresie kompetencji krajów związkowych, które nie spieszyły się z wydawaniem własnych ustaw⁶⁵. Od połowy 2014 r. we wszystkich 16 krajach Federacji obowiązują już jednak odpowiednie nowe przepisy. Niestety w zatwierdzonym przez Rząd Federalny 10 czerwca 2015 r. sprawozdaniu z wdrażania ustawy w sprawie uznawania kwalifikacji nie podano danych za 2014 r. Zacytowano wszakże badania, z których wynika, że do 2050 r. musiałoby przybywać do Niemiec rocznie przeciętnie do 491 000 obywateli państw trzecich, a zatem dodatkowo do imigracji wewnątrzunijnej, by pokryć zapotrzebowanie na specjalistów. W minionych dziesięciu latach odnotowywano napływ takich osób z państw trzecich na poziomie około 100 000⁶⁶. W zestawieniu z tymi liczbami, jak również przy uwzględnieniu tempa prowadzonych postępowań (13 344 wszystkich decyzji wydanych w 2013 r.⁶⁷) trudno na razie ocenić skuteczność ustawy w sprawie uznawania kwalifikacji w kontekście wyzwań, na które miała być odpowiedzią. Skuteczność ta wydaje się być umiarkowana. W 2013 r. najwięcej wniosków dotyczyło kwalifikacji uzyskanych w Polsce (1653), w Rumunii (1503) i Federacji Rosyjskiej (1008)⁶⁸.

1 sierpnia 2012 r. weszła w Niemczech w życie ustawa implementująca dyrektywę UE dotyczącą osób wysoko wykwalifikowanych (dalej: ustawa implementująca)⁶⁹. Również ona służy uczynieniu Niemiec atrakcyjniejszymi dla dobrze wykształconych imigrantów z państw trzecich, jednakże oznaczanie obowiązku wynikającego z prawa UE, nie zaś własną inicjatywę. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy unijnej, RFN wprowadziła do ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym⁷⁰ (dalej: ustawa o pobycie lub *AufenthG*) nowy tytuł pobytu dla obywateli państw trzecich z dyplomem akademickim i kon-

⁶⁵ *Bundeskonzferenz der Integrationsbeauftragten. Klimawandel für eine ausgeprägte Willkommens- und Anerkennungskultur beschleunigen. Montag, 13. Mai 2013*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/2013-05-13-pm-buko.html> (9.08.2015); *Statistik zum Bundesgesetz. Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz*, http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php (13.08.2015).

⁶⁶ *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015*, Berlin 2015, s. 15.

⁶⁷ *Statistik zum Bundesgesetz...*

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (*BGBI. I S. 1224*). Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009, s. 17).

⁷⁰ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (*Aufenthaltsgesetz – AufenthG*) vom 30. Juli 2004 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (*BGBI. I S. 162*), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juli 2015 (*BGBI. I S. 1386*) geändert worden ist.

kretną ofertą pracy, tzw. Niebieską Kartą UE (§ 19a *AufenthG*). Warunkiem otrzymania takiego dokumentu pobytowego są ukończone, uznane w Niemczech studia w szkole wyższej oraz umowa o pracę, względnie wiążąca obietnica zatrudnienia, z rocznym wynagrodzeniem brutto nie niższym w 2015 r. niż 48 400 EUR (37 752 EUR w zawodach deficytowych, jak lekarz lub inżynier). Posiadacz Niebieskiej Karty UE może uzyskać zezwolenie na osiedlenie się po 33 miesiącach zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji. Jeżeli wykazuje się dostateczną znajomością języka niemieckiego (poziom B1 według Wspólnych Europejskich Ram Referencyjnych), okres ten ulega skróceniu do 21 miesięcy. Wjazd dla członków rodziny został ułatwiony w ten sposób, że nie muszą oni przed przybyciem udowodniać znajomości języka niemieckiego. Dodatkowym udogodnieniem był początkowo natychmiastowy nieograniczony dostęp do rynku pracy, jednakże później prawo to przyznano wszystkim członkom rodziny z tytułem pobytu dla celów łączenia rodzin. Do końca grudnia 2014 r. wydano 25 165 Niebieskich Kart UE na podstawie § 19a *AufenthG*, co uczyniło Niemcy liderem w UE w tym zakresie. Najwięcej „niebieskich” dokumentów otrzymały osoby przybywające z Indii (21,2%), Chin (8,5%) i Federacji Rosyjskiej (7,8%)⁷¹.

Ustawa implementująca zawierała również inne ważne poprawki. Jedną z nich wprowadzono do § 16 ustawy o pobycie, dotyczącym m.in. osób studiujących w Niemczech. Zgodnie ze zmienionym § 16 ust. 4 *AufenthG*, po ukończonych przez cudzoziemca z pozytywnym wynikiem studiach można przedłużyć zezwolenie na pobyt na okres do 18 miesięcy (o 6 miesięcy dłużej niż przed zmianą) dla poszukiwania miejsca pracy odpowiadającego dyplomowi, o ile może ono być obsadzone przez cudzoziemca. Takie zezwolenie na pobyt uprawnia do wykonywania działalności zarobkowej. Z podobnej regulacji korzystają absolwenci nabywający kwalifikacji zawodowych, jednak w ich przypadku zezwolenie na pobyt może być przedłużone maksymalnie o rok (§ 16 ust. 5b *AufenthG*). Z kolei na mocy dodanego § 18b *AufenthG*, cudzoziemcowi, który ukończył z pozytywnym wynikiem studia w państwowej lub uznanej przez państwo szkole wyższej lub porównywalnej instytucji kształcącej na terytorium RFN, wydaje się zezwolenie na osiedlenie się, jeżeli: 1. posiada odpowiedni tytuł pobytu od dwóch lat; 2. wykonuje pracę odpowiadającą jego dyplomowi; 3. od co najmniej 24 miesięcy uiszcza obowiązkowe lub dobrowolne składki do ustawowego systemu emerytalnego lub udowodni wydatki poniesione w celu zapewnienia sobie prawa do porównywalnych świadczeń z instytucji ubezpieczeniowej lub opiekuńczej; 4. spełnia pozostałe ogólne przesłanki nabycia prawa do osiedlenia się w Niemczech, przewidziane w § 9 ust. 2 pkt 2 i pkt 4-9. Należy podkreślić, że w tym przypadku decyzja o wydaniu zezwolenia na osiedlenie się nie ma charakteru uznaniowego. I wreszcie, w drodze § 18c *AufenthG* wprowadzono tytuł pobytu dla celów poszukiwania pracy, uchylając wcześniejsze obligatoryjne powiązanie zezwolenia na pobyt z zatrudnieniem. Dzięki tej regulacji osoby z wykształceniem akademickim mogą otrzymać zezwolenie na sześciomiesięczny pobyt, jeżeli udowodnią posiadanie środ-

⁷¹ *Bericht zum Anerkennungs-gesetz...*, s. 41 i 42.

ków finansowych wystarczających na samodzielne zapewnienie sobie utrzymania. Tego rodzaju zezwolenie na pobyt nie uprawnia do podjęcia działalności zarobkowej. Reforma z 1 sierpnia 2012 r. objęła również cudzoziemców zamierzających pracować na własny rachunek, ułatwiając im założenie przedsiębiorstwa w Niemczech. Znikły m.in. wymogi odnoszące się do minimalnej kwoty inwestowanych środków oraz minimalnej liczby tworzonych miejsc pracy (§ 21 *AufenthG*).

Właściwe ministerstwa federalne przygotowały także nowe rozporządzenie w sprawie zatrudniania cudzoziemek i cudzoziemców (dalej: *BeschV*)⁷², które weszło w życie 1 lipca 2013 r., zastępując dwa wcześniej obowiązujące akty⁷³. Celem nowej regulacji było bardziej przejrzyste ukształtowanie prawa cudzoziemców do zatrudnienia i zagwarantowanie w ten sposób napływu specjalistów do Niemiec. Przede wszystkim po raz pierwszy otworzyła ona rynek pracy ogólnie dla obywateli państw trzecich, którzy swoje kształcenie zawodowe ukończyli za granicą (§ 6 *BeschV*). Do tego momentu specjaliści bez akademickiego dyplomu mieli możliwość uzyskania dostępu do niemieckiego rynku pracy jedynie w ramach istniejących porozumień Niemiec z państwami trzecimi. Po dokonanych zmianach warunkami dopuszczenia do rynku pracy cudzoziemca mającego zawód wymagający określonych kwalifikacji są: stwierdzenie równoważności kształcenia ukończonego za granicą na podstawie ustawy w sprawie równoważności kwalifikacji, obietnica zatrudnienia, niedobór na niemieckim rynku pracy w danym zawodzie. W razie zidentyfikowania przez Federalną Agencję Pracy takiego niedoboru wydaje ona zgodę na działalność zarobkową w Niemczech bez uprzedniego testu pierwszeństwa (badania, czy do dyspozycji pracodawcy nie stoją pracownicy z Niemiec, UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii). Jeżeli do stwierdzenia równoważności konieczna jest czasowa praktyczna aktywność, (np. praktyka, zakładowy staż adaptacyjny), Federalna Agencja Pracy może na podstawie § 8 *BeschV* wydać zgodę na ten okres. W ten sposób wnioskodawca z zagranicy ma możliwość wystąpienia o zezwolenie na pobyt dla celów dalszego kształcenia, zgodnie z § 17 *AufenthG*⁷⁴.

Nowe rozporządzenie przewiduje także zasadnicze ułatwienia w dostępie do rynku pracy dla osób ubiegających się o azyl i mających zgodę na pobyt w tym charakterze oraz dla osób posiadających zezwolenie na pobyt z powodów prawnie międzynarodowych, humanitarnych lub politycznych. Cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych (§ 22 – 25 *AufenthG*), mogą obecnie uzyskać nieograniczone zezwolenie na pracę, wydawane przez organy ds. cudzoziemców. Wcześniejszy wymóg zgody Federalnej Agencji Pracy i związany z tym test pierwszeństwa zostały uchylone. W przypadku osób ubiegających się o azyl i mają-

⁷² Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – *BeschV*) vom 6. Juni 2013 (*BGBl. I S. 1499*), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 29. Juli 2015 (*BGBl. I S. 1422*) geändert worden ist.

⁷³ Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – *BeschV*) vom 22. November 2004 (*BGBl. I S. 2937*); Verordnung über das Verfahren und die Zulassung vom im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung – *BeschVerfV*) vom 22. November 2004 (*BGBl. I S. 2934*).

⁷⁴ *Bericht zum Anerkennungsgesetz...*, s. 43.

cych zgodę na pobyt okres oczekiwania przewidziany w § 61 ust. 2 ustawy w sprawie postępowania azylowego⁷⁵ został skrócony z dziewięciu do trzech miesięcy w drodze ustawy w sprawie zaklasyfikowania kolejnych państw do grupy bezpiecznych państw pochodzenia oraz ułatwienia dostępu do rynku pracy osobom ubiegającym się o azyl i tolerowanym cudzoziemcom⁷⁶, z mocą od 6 listopada 2014 r. Po zakończeniu trzymiesięcznego okresu oczekiwania jest co do zasady konieczna zgoda Federalnej Agencji Pracy, opierająca się na spełnieniu określonych przesłanek. Zgoda na dostęp do kształcenia zawodowego lub zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji na zasadach Niebieskiej Karty UE nie jest potrzebna. W odniesieniu do specjalistów zgodnie z § 2 *BeschV* (wysoko wykwalifikowani) oraz specjalistów w zawodach deficytowych (§ 6 i 8 *BeschV*) nie jest stosowany test pierwszeństwa już w chwili dopuszczania do rynku pracy. W przypadku wszystkich pozostałych rezygnuje się z tego testu po 15 miesiącach legalnego pobytu w Niemczech. Niezależnie od obywatelstwa i tytułu pobytu, szeroko rozumiani uchodźcy mogą wnioskować o zbadanie na podstawie ustawy w sprawie stwierdzenia równoważności ich kwalifikacji zawodowych zdobytych za granicą pod kątem zgodności z odpowiednimi kwalifikacjami niemieckimi. Wyraźną intencją ustawodawcy było zwiększenie szans na sukces na rynku pracy także w przypadku szeroko rozumianych uchodźców dzięki możliwości uznania ich zagranicznych kwalifikacji oraz otwarcie po raz pierwszy rynku pracy dla tych spośród nich, którzy wykonują zawody reglamentowane na poziomie Federacji⁷⁷. Warto dodać, że w dniu 12 sierpnia 2015 r. Rząd Federalny przyjął projekt ustawy przyznającej młodym uchodźcom od 1 stycznia 2016 r. już po 15 miesiącach, a nie – jak dotąd – po czterech latach pobytu w Niemczech prawo do świadczeń przewidzianych w ustawie o indywidualnym wspieraniu kształcenia⁷⁸ lub pomocy Federalnej Agencji Pracy na podstawie § 56 – 72 księgi III kodeksu socjalnego⁷⁹.

Kolejne nowości legislacyjne przyniosła ustawa z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie ukształtowania na nowo prawa zamieszkiwania oraz zakończenia pobytu⁸⁰, dodająca w ustawie o pobycie nowy tytuł pobytu (§ 17a *AufenthG*), który ma zastosowanie w przypadku wszystkich środków kształcenia w kontekście postępowania w sprawie uznania kwalifikacji i jednocześnie stwarza możliwość wykonywania towarzyszącej

⁷⁵ Asylverfahrensgesetz (*AsylVfG*) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (*BGBl. I S. 1798*), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (*BGBl. I S. 2439*) geändert worden ist.

⁷⁶ Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014 (*BGBl. I S. 1649*).

⁷⁷ Bericht zum Anerkennungsgesetz..., s. 43-44.

⁷⁸ Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – *BAföG*) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (*BGBl. I S. 1952*; 2012 I S. 197), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. Juli 2015 (*BGBl. I S. 1386*) geändert worden ist.

⁷⁹ Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, *BGBl. I S. 594, 595*), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Juli 2015 (*BGBl. I S. 1211*) geändert worden ist.

⁸⁰ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (*BGBl. I S. 1386*).

kształceniu pracy w dziedzinie związanej ze zdobywanym zawodem. Zgodnie z nowym przepisem, cudzoziemcowi można wydać na okres do 18 miesięcy dla celów uznania jego uzyskanych za granicą kwalifikacji zawodowych zezwolenie na pobyt służące kształceniu lub wiążącemu się z tym egzaminowi, jeżeli właściwy organ uzna, że środki adaptacyjne lub dalsze kwalifikacje są konieczne: 1. do stwierdzenia równoważności ocenianych kwalifikacji z kwalifikacjami wymaganymi w Niemczech lub 2. do przyznania prawa wykonywania zawodu lub wydania zezwolenia na używanie tytułu zawodowego w przypadku zawodu reglamentowanego w Niemczech (§ 17a ust. 1 *AufenthG*). Zezwolenie na pobyt wydane na podstawie § 17a ust. 1 *AufenthG* uprawnia do wykonywania pracy niezależnej od środka kształcenia w wymiarze do 10 godzin w tygodniu (§ 17a ust. 2 *AufenthG*). Ograniczenie czasu wykonywania pracy nie ma zastosowania, jeżeli pozostaje ona w ścisłym związku z wymaganymi w późniejszej pracy specjalistycznymi wiadomościami, została złożona konkretna propozycja zatrudnienia w zawodzie, którego dotyczy środek kształcenia, pracodawcy wolno zatrudnić cudzoziemca i Federalna Agencja Pracy wydała na to zgodę lub przepisy szczególne dopuszczają zatrudnienie bez uzyskania zgody Federalnej Agencji Pracy (§ 17a ust. 3 *AufenthG*). Po stwierdzeniu równoważności kwalifikacji zawodowych, przyznaniu prawa do wykonywania zawodu lub wydaniu zezwolenia na używanie tytułu zawodowego zezwolenie na pobyt może być przedłużone na okres do roku dla celów poszukiwania miejsca pracy odpowiadającego uznanym kwalifikacjom, jeżeli może być ono obsadzone przez cudzoziemca. Zezwolenie na pobyt uprawnia wówczas do wykonywania działalności zarobkowej (§ 17a ust. 4 *AufenthG*).

Na koniec należy jeszcze wspomnieć o innych – o węższym zakresie przedmiotowym, lecz nie mniej istotnych z punktu widzenia kultury powitania i uznania – reformach legislacyjnych, polegających na:

– zniesieniu wydawanego obywatelom UE zaświadczenia o korzystaniu ze swobody przemieszczania się (*Freizügigkeitsbescheinigung*) jako zbędnego ciężaru administracyjnego oraz zrównaniu w pełnym wymiarze w zakresie tej swobody partnerów życiowych z małżonkami (29 stycznia 2013 r.)⁸¹;

– zniesieniu obowiązku wyboru (*Optionspflicht*) dla wszystkich osób, które nabyły obywatelstwo niemieckie przez urodzenie w Niemczech i wychowały się w Niemczech (20 grudnia 2014 r.)⁸²;

– zniesieniu co do zasady spoczywającego na osobach ubiegających się o azyl i osobach tolerowanych obowiązku zamieszkiwania w określonym miejscu (*Residenzpflicht*) po trzech miesiącach ich pobytu na terytorium RFN (1 stycznia 2015 r.)⁸³;

– przyznaniu dobrze zintegrowanym tolerowanym cudzoziemcom prawa zamieszkiwania (*Bleiberecht*) po ośmioletnim pobycie na terytorium RFN, zaś w przy-

⁸¹ Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (*BGBl.* I S. 86).

⁸² Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (*BGBl.* I S. 1714).

⁸³ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23. Dezember 2014 (*BGBl.* I S. 2439).

padku rodzin z małoletnimi dziećmi – już po sześciu latach pobytu w Niemczech (1 sierpnia 2015 r.)⁸⁴.

Dokonane zmiany legislacyjne w pełni odpowiadają priorytetom nowej polityki integracyjnej RFN, a zatem otwarciu dla imigrantów przede wszystkim rynku pracy i systemu edukacyjnego. Zmiany te mają charakter przełomowy, jeśli uwzględnimy fakt, że po otwarciu rynku pracy RFN na siłę roboczą z krajów Europy Południowej i basenu Morza Śródziemnego, zapoczątkowanego w 1955 r. umową z Włochami i zahamowanego kryzysem naftowym w 1973 r., dopiero w ostatnich latach powstały regulacje ponownie umożliwiające przyjmowanie w Niemczech na dużą skalę imigrantów zarobkowych z państw trzecich, tj. uznające działalność zarobkową za samodzielny cel pobytu. Obecnie nie chodzi przy tym o jedynie ograniczony w czasie pobyt, niedający przybyszom poczucia stabilności i niepozwalający im utożsamić się z państwem przyjmującym, lecz o perspektywę trwałej przynależności do państwa i społeczeństwa niemieckiego. W powyższej ocenie pominięta zostaje ciągła imigracja z państw członkowskich UE (wcześniej Wspólnot Europejskich), „wymuszona” prawem unijnym (wspólnotowym) i kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego tej (tych) organizacji. Wśród przedstawionych zmian znalazły się przepisy o Niebieskiej Karcie UE, które – jak zaznaczono – mają genezę ponadnarodową. Jednak pozostałe zmiany są przejawem niezależnej woli prawodawcy narodowego. Do najbardziej znaczących należą niewątpliwie te dotyczące uznawania kwalifikacji specjalistów z państw trzecich, zezwalania na wjazd wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich w celu poszukiwaniu pracy, wydłużenie do 18 miesięcy czasu na znalezienie pracy przez cudzoziemskich absolwentów niemieckich szkół wyższych oraz skrócenie czasu ich oczekiwania na prawo osiedlenia się. Niemniej całe prawo imigracyjne RFN jest bardzo skomplikowane, co rodzi potrzebę tworzenia licznych internetowych portali informacyjnych oraz wydawania broszur informacyjnych i poradników. W ramach nowej polityki imigracyjnej, w szczególności integracyjnej, jest to czynione na rzeczywiście ogromną, zasługującą na uznanie, skalę⁸⁵. Nic nie pomoże wszakże lepiej na główną „przypadłość” niemieckiego systemu imigracyjnego niż nowa ustawa imigracyjna – dobrze napisana, kompleksowa i odpowiadająca wymogom dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości.

ZAKOŃCZENIE

Obecnie co piąty mieszkaniec RFN ma migracyjne korzenie. Jednak nie stało się tak z dnia na dzień. Jak słusznie zauważyła na forum *Bundestagu* w lutym 2015 r. współprzewodnicząca parlamentarnej frakcji Sojuszu 90/Zielonych Katrin

⁸⁴ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (*BGBI. I S. 1386*).

⁸⁵ Zob. np. portale *Willkomensportal* „*Make it in Germany*”, *Portal* „*Anerkennung in Deutschland*”, *Portal zur Fachkräfte-Offensive* oraz broszury „*Willkommen in Deutschland – Informationen für Zuwanderer*” i „*Migration und Integration – Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*”.

Göring-Eckardt, zdanie „Niemcy nie są krajem imigracyjnym”, wypowiedziane w 1991 r. przez ówczesnego kanclerza Helmuta Kohla, zatruło dyskusję o imigracji i uniemożliwiło rozważanie tego zagadnienia, choć – historycznie patrząc – Niemcy od 1945 r. zawsze były krajem imigracyjnym⁸⁶. Dzisiejszym faktem nie sposób już dłużej przeczyć. Niemcy są pierwszym krajem imigracyjnym w Europie i drugim na świecie, po Stanach Zjednoczonych⁸⁷. Jako taki, potrzebują prawdziwej i skutecznej kultury powitania i uznania. Choć wzorców w tym zakresie dostarczają klasyczne kraje imigracyjne, jak np. Kanada, każde państwo musi wypracować własne rozwiązania, uwzględniające jego sytuację demograficzną, stan gospodarki, postawy dominujące w społeczeństwie, doświadczenia historyczne. Do nadrabiania zaległości w narodowej polityce imigracyjnej, w szczególności integracyjnej, rządzący nad Sprewą przystąpili z determinacją, która z upływem czasu rosła, przybierając na sile zwłaszcza w ostatnich dwóch latach. Ofensywa na rzecz ustanowienia w Niemczech kultury powitania (późniejszej kultury powitania i uznania) ruszyła na przełomie 2011 i 2012 r., wraz z przyjęciem ustawy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i Narodowego Planu Działań „Integracja”. W 2013 r. politycy CDU zaczęli oficjalnie oznajmiać, że Niemcy są krajem imigracyjnym. Z tej perspektywy patrząc, sukcesem dwóch ostatnich rządów kanclerz Angeli Merkel jest to, że zapytana w marcu 2015 r., czy jest konsensus co do tego, iż Niemcy stały się krajem imigracyjnym, pełnomocnik Rządu Federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji, Aydan Özoğuz, odparła: „Tak, pod tym podpisałaby się dziś chyba większość (...)”⁸⁸. Nowy paradygmat polityki integracyjnej RFN i reforma jej ustawodawstwa w dziedzinie imigracji szybko znalazły odzwierciedlenie nie tylko w ożywionych debatach migracyjnych specjalistów, decydentów oraz przedstawicieli opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, ale także w opiniach zwykłych członków społeczeństwa.

Długo dyskutowane wyniki badań przeprowadzonych w styczniu 2015 r. na zlecenie Fundacji Bertelsmanna dowodzą, że Niemcy przyzwyczajają się do faktu, iż RFN jest krajem imigracyjnym – urzeczywistnianie kultury powitania zostało lepiej ocenione przez ludność niż przed ponad dwoma laty (badania wykonane w grudniu 2012 r.). Sześciu na dziesięciu pytanym uważało, że imigranci są przyjaźnie przyjmowani w miejscach, do których przybywają. W 2012 r. twierdziło tak tylko 49% badanych. Wzrosły także oczekiwania wobec imigrantów i – co warto podkreślić – były one takie same, jak wobec rdzennych mieszkańców. Jednocześnie większość pytanym była zdania, że również państwo i społeczeństwo muszą więcej uczynić,

⁸⁶ Plenarprotokoll 18/85. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 85. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 5. Februar 2015, <https://www.bundestag.de/blob/359788/5f965d4c8cdb3690483ba2ef3c3c7eb8/18085-data.txt> (9.08.2015 r.). Por. R. Preuß, *Diskussionsbeitrag*, w: S. Luft, P. Schimany (red.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld 2014, s. 162.

⁸⁷ OECD International Migration Outlook 2014. *Special Focus: Mobilising Migrants' Skills for Economic Success*, Paryż 2014, s. 20-21.

⁸⁸ Interview. „Azubis darf man... Por. C. Leggewie, *Arbeitsmigranten: Für eine echte Willkommenskultur*, w: R. Hoffmann, C. Bogedan (red.), *Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen*, Frankfurt am Main 2015, s. 115.

by RFN stała się atrakcyjniejsza dla imigrantów. Większość biorących udział w badaniu uznała ponadto, że imigranci powinni być bardziej obecni w życiu publicznym, w szczególności w polityce i urzędach, ale także w przedszkolach i szkołach jako wychowawcy i nauczyciele. Wyniki te Fundacja Bertelsmanna skomentowała w ten sposób, że „społeczeństwo imigracyjne w Niemczech stało się ‘dojrzałe’”. Rozumienie integracji nie jest już jednostronne, tj. oparte na przekonaniu, że tylko imigranci muszą wykazać się osiągnięciami i dostosować się do pozostałej części społeczeństwa. Widać więc, że powstaje nowa kultura w Niemczech w odniesieniu do imigrantów. Nie są już oni postrzegani wyłącznie jako użyteczna siła robocza, ale także jako nowi obywatele i współobywatele, którzy współkształtują społeczeństwo⁸⁹. Nadal oczywiście Niemcy nie są jednomyślni co do tego, czy imigracja wzbogaca ich społeczeństwo, czy też raczej mu szkodzi. Najbardziej dobitnie pokazują to takie fakty, jak powstanie i popularność ruchu „Pegida”, ataki na ośrodki dla osób ubiegających się o azyl czy groźby i zniewagi, których ofiarami padają politycy promujący nową kulturę otwartości⁹⁰. W cytowanym opracowaniu Fundacji Bertelsmanna pojawiło się wszakże bardzo ważne i słuszne spostrzeżenie, że ugruntowująca się kultura powitania tylko pozornie stoi w sprzeczności z negatywnymi zjawiskami, albowiem jeżeli coś się zmienia, to właśnie protesty wskazują na skuteczność zmiany⁹¹.

Bezpośrednim powodem nasilenia się negatywnych zjawisk w ostatnich kilkunastu miesiącach jest gwałtowny napływ do Niemiec osób poszukujących ochrony międzynarodowej (202 834 wnioski o azyl w 2014 r. i 179 037 wniosków o azyl w I połowie 2015 r., według danych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców⁹²). Źródłem postaw społecznych sprzyjających powstawaniu i rozwojowi negatywnych reakcji są jednak kilkudziesięcioletnie zaniedbania w polityce państwa wobec cudzoziemców oraz jego polityce informacyjnej i edukacyjnej adresowanej do własnych obywateli, na czele z tezą, że Niemcy nie są krajem imigracyjnym albo są nim wbrew swojej woli, jak również pierwotna ostrożność we wdrażaniu nowych założeń, skutkująca otwartością selektywną i silnie sprofilowaną. Dlatego społeczeństwo niemieckie wciąż bardzo potrzebuje prawdziwego i pozytywnego przekazu – nieustannego i odważnego deklarowania, że Niemcy są krajem imigracyjnym, który rozwija kulturę powitania i uznania, odnoszącą się do wszystkich przybyszów i obejmującą obiektywne kryteria przyjęcia. Analiza różnych dokumentów i wystąpień politycznych pokazuje, że materiały dla specjalistów zawierały inne sformułowania, a niekiedy i inną treść, niż te, które były kierowane do wyborców. Stąd niejednokrotnie powstawało wrażenie, że Niemcy robią dwa kroki w przód i jeden do tyłu na drodze przemian. Etap osvajania przez decydentów siebie, członków swoich partii i wyborców z nową po-

⁸⁹ U. Kober, *op. cit.*, s. 2-3.

⁹⁰ Na ten temat zob. *Interview*. „Tief besorgt über den Fall Tröglitz”. *Quelle: Welt. Sonntag, 12. April 2015*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/IB/2015-04-12-troeglitz-welt.html> (11.09.2015).

⁹¹ U. Kober, *op. cit.*, s. 2.

⁹² *Schlüsselzahlen Asyl 2014*, Nürnberg 2015, s. 2; *Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Juni 2015. Tabellen. Diagramme. Erläuterungen*, Nürnberg 2015, s. 4.

lityką imigracyjną państwa, skądinąd zrozumiały, powinien już jednak zostać zakończony, ponieważ – jak stwierdziła w czerwcu 2015 r. Aydan Özoğuz – teraz Niemcy, jako kraj imigracyjny, muszą uczynić krok w kierunku prawdziwego społeczeństwa imigracyjnego, co oznacza m.in. odpowiednie otwarcie wszystkich instytucji, takich jak organy administracji publicznej, szkoły, szpitale, zapewnienie równoprawnego udziału w systemie edukacyjnym i rynku pracy, zagwarantowanie bezpieczeństwa dla uchodźców⁹³. Niemcy są niewątpliwie na dobrej drodze, by to wszystko osiągnąć, ale jeszcze nie u celu.

Dr hab. Izabela Wróbel, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji UZ (I.Wrobel@wpa.uz.zgora.pl)

Słowa kluczowe: Niemcy, kraj imigracyjny, polityka imigracyjna, prawo imigracyjne, kultura powitania i uznania

Keywords: Germany, immigration country, immigration policy, immigration laws, culture of welcome and recognition

ABSTRACT

At present, every fifth resident of the Federal Republic of Germany has a migration background. This state is the first immigration country in Europe and the second in the world after the United States. German policy and legislation in the field of immigration have long been an expression of a defensive attitude. Their main goal was to stop the recruitment of foreigners to work and to regulate their influx. The issue of the integration of immigrants into the host society remained outside the field of interest of decision makers. After decades of neglect in this area the first government of Chancellor Angela Merkel counted challenges related to the integration of immigrants among its priorities. Nevertheless, not until the beginning of the second decade of the twenty-first century did it start officially to talk about the lack of culture of welcome and recognition in Germany and the need for its creation. The second government of Angela Merkel took up this task. The change it proposed in attitude to foreigners, however, was a selective expression of openness in guidelines and practice and as such did not constitute a sufficient response to the challenges for the German state and its society. After the first - successful, but cautious - step towards a new paradigm of integration policy, the third government of Angela Merkel has already followed this path decidedly. The aim of the article is to discuss and assess both the change in the immigration policy of Germany, in particular in its integration policy, towards a culture of welcome and recognition observed in recent years and the first regulations which reflect a new approach to the admission of immigrants in this country.

⁹³ Interview. *Auf dem Weg zur Einwanderungsgesellschaft. Quelle: Change – Das Magazin der Bertelsmann Stiftung. Montag, 15. Juni 2015*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/IB/2015-06-15-bertelsmann-change-einwanderung.html> (11.08.2015).