

Przeglądy i komentarze

PROBLEM ROBOTNIKÓW CUDZOZIEMSKICH W RFN — PRÓBY ROZWIĄZAŃ POLITYCZNYCH

Wrogość wobec cudzoziemców stała się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zjawiskiem charakterystycznym dla wielu społeczeństw zachodnioeuropejskich. W szeregu państw określających się jako wolnościowe i demokratyczne mnożą się wrogie wystąpienia, a nawet akty przemocy wymierzone przeciwko cudzoziemcom. Ich ofiarami są najczęściej robotnicy cudzoziemscy sprowadzeni w latach sześćdziesiątych przez władze brytyjskie, francuskie, holenderskie, zachodniemieckie, austriackie, szwajcarskie i inne, w celu pozyskania stosunkowo taniej siły roboczej i zapelnienia luki na rynku pracy. W wyniku kryzysu ekonomicznego robotnicy cudzoziemscy stali się w — odczuciu wielu obywateli krajów demokracji zachodniej — nie tylko niepotrzebni, ale zaczęli być odczuwani jako konkurencja dla miejscowych sił roboczych, zagrożonych wciąż wzrastającym bezrobociem. Mimo to znakomita większość przybyszów z Turcji, Grecji, Jugosławii, Włoch, Algierii i innych państw nie wyraża chęci matymhiastowego powrotu do swoich krajów ojczystych.

Narastający w ten sposób konflikt pociąga za sobą konieczność podjęcia przez władze bardziej stanowczych kroków, zmierzających do rozwiązania czy załagodzenia całej kwestii. Polityka wobec cudzoziemców, mimo że zmierza w poszczegól­nych krajach do tego samego celu, nie została jednak — jak dotąd — skoordynowana. Każde z państw borykających się z tym problemem usiłuje wypracować własne oryginalne rozwiązania.

Zamierzeniem artykułu jest przedstawienie polityki władz zachodniemieckich wobec cudzoziemców. Jest to jednocześnie próba oceny skuteczności tej polityki i jej perspektyw.

Pierwsi robotnicy cudzoziemscy sprowadzeni zostali do Republiki Federalnej Niemiec w 1956 r. na podstawie umowy zawartej w dniu 20 grudnia 1955 r. z rządem włoskim. W latach sześćdziesiątych podpisane zostały dalsze umowy (29 marca 1960 r. z Hiszpanią, 30 marca 1960 r. z Grecją, 30 października 1961 z Turcją, 17 marca 1964 r. z Portugalią i nieco później, bo 12 grudnia 1963 r. z Jugosławią)¹. Inny charakter nosiły umowy zawarte z Marokiem (1963 r.) i z Tunezją (1965 r.), ograniczające z góry liczbę osób, które miały podjąć pracę w RFN².

Umowy te zapoczątkowały pierwszą fazę polityki władz zachodniemieckich wobec cudzoziemców. W fazie tej władze RFN uważały obecność cudzoziemców za pożyteczną i w interesie pracobiorców nie zamierzały rezygnować z dalszego importu siły roboczej. Dlatego też podjęte zostały kroki zmierzające do uregulo-

¹ Za: J. Kullmann-Schneider, *Das Problem der Arbeitslosigkeit ausländer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland und Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Integration in der Zeit von 1973 bis 1980*. Mit einem Verwort von L. Hoffmann, Bielefeld 1981, H. 11, s. 20.

² V. Mc Rae, *Die Gastarbeiter. Daten, Fakten, Probleme*. München 1980, s. 11.

wania sytuacji prawnej i socjalnej tej grupy przybyszów. Początkowo dokonano m.in. regulacji wydawania pozwoleń na wjazd, pobyt i pracę w RFN, a także wydano rozporządzenia dotyczące przeprowadzania kontroli stanu zdrowotnego. W 1964 r. między RFN i Włochami ustalone zostały wytyczne dotyczące zakwaterowania cudzoziemskich pracobiorców³.

Istotnym posunięciem w tej dziedzinie było uchwalenie w dniu 28 kwietnia 1965 r. ustawy o cudzoziemcach (*Ausländergesetz*). Regulowała ona kwestie prawne związane z pobytem cudzoziemców w RFN, ich pracą i działalnością polityczną. Miała ona stać się podstawą liberalnej i otwartej polityki, ułatwiającej wjazd i pobyt cudzoziemców w Republice Federalnej Niemiec; łącząc ściśle wydawanie zezwoleń na pobyt w RFN z zezwoleniami na podejmowanie pracy, ustawa ta stała się przede wszystkim instrumentem polityki gospodarczej⁴. Uzupełnieniem ustawy o cudzoziemcach stały się umowy bilateralne zawarte z krajami, których obywatele przybywali do RFN w poszukiwaniu pracy. Uregulowano tam kwestie emerytur i ubezpieczeń społecznych cudzoziemców⁵.

Mimo tych regulacji obecność robotników cudzoziemskich w RFN traktowana była stale jako rozwiązanie tymczasowe.

Pierwsza faza polityki wobec cudzoziemców trwała do 1973 r. W okresie tym polityka władz sprzeczna była z oczekiwaniami dużej części społeczeństwa RFN, przeciwnej sprowadzeniu robotników cudzoziemskich. Określano ich mianem *Gastarbeiter*, co można w sposób dowolny przetłumaczyć jako „pracujący goście”. W rzeczywistości byli oni jednak już wówczas traktowani jako zło konieczne. Badania *Wicker-Institut* wykazały bowiem już w 1965 r., że obywatele niemieccy woleliby pracować o godzinę dłużej, niż znieść obecność cudzoziemców w zakładach pracy.

Na początku lat siedemdziesiątych nastąpił w RFN znaczny wzrost liczby robotników cudzoziemskich. Spowodowany był on przede wszystkim coraz częstszym zakładaniem rodzin lub ściąganiem ich z krajów ojczyźtych. Liczba cudzoziemców żyjących w Republice Federalnej Niemiec wynosiła wówczas 4 miliony osób. Stanowili oni 6,4% ogółu ludności⁶. Zmiana struktury tej grupy (większa ilość kobiet i dzieci) przyczyniła się także do pogorszenia jej statusu materialnego. Sytuację tę pogłębił kryzys ekonomiczny, którego początek przypadł na 1973 r. oraz związana z nim redukcja miejsc pracy i bezrobocie.

Początkowo tendencja ta nie budziła zamieszkania władz zachodnoniemieckich. Ściąganie rodzin oznaczało bowiem dalszy dopływ siły roboczej, jeszcze tańszej — kobiet. Już wkrótce zaczęto jednak zauważać, że sytuacja ta pociąga za sobą szereg problemów:

„Zatrudnianie robotników cudzoziemskich stanie się dla państwa obciążeniem finansowym, o ile nie uda się zrealizować logicznego celu ich importu, tj. jeśli utracą oni status zwykłych sprzedawców siły roboczej. Pierwsze większe koszty powstają w momencie, gdy robotnicy wyprowadzają się z zakładowych miejsc zakwaterowania, sprowadzają i zakładają rodziny, korzystają z przedszkoli i szkół,

³ J. Kullmann-Schneider, *op. cit.*, s. 20.

⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Langenohl-Weyer, R. Wennekes, R. Bendit, A. Lopez-Blasco, U. Akpınar, J. Vink, *Zur Integration der Ausländer im Bildungsbereich. Probleme und Lösungsversuche*, München 1979, ss. 11-13.

⁵ Tamże, s. 13.

⁶ Za: U. Andersen, M. Cryns, *Politische Beteiligungsmöglichkeiten von Ausländern im Kommunalbereich*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” B 32/84, s. 35.

przez co niezbędne staje się zatrudnienie cudzoziemskich nauczycieli, pedagogów i tłumaczy”⁷.

Zmiany te zapoczątkowały drugą fazę w polityce władz federalnych wobec cudzoziemców, która trwała do 1977 r.; dostrzeżono wtedy ten problem i podjęto próby jego rozwiązania — nieomal wyłącznie poprzez ograniczanie dalszego napływu cudzoziemców do RFN.

Wiosną 1973 r. sformułowane zostały nowe zasady tej polityki. Uznano, że zatrudnianie cudzoziemców powinno być określone nie tylko potrzebami rynku pracy, ale także infrastrukturą socjalną. W ten sposób próbowano zapewnić poprawę sytuacji socjalnej cudzoziemców. Zakładano również konieczność polepszenia statusu prawnego tych cudzoziemców, którzy przebywają w RFN już od dłuższego czasu. W przedłożonym przez rząd w czerwcu 1973 r. programie o zatrudnianiu cudzoziemców odrzucono jednak możliwość zastosowania tzw. przymusowej rotacji, to znaczy przymuszania robotników cudzoziemskich do powrotu do krajów ojczystych. Jednocześnie podkreślono, że RFN nie uważa się za kraj przyjmujący cudzoziemców⁸.

Dalsze pogarszanie się sytuacji ekonomicznej w RFN spowodowało, że jeszcze w listopadzie 1973 r. ogłoszono zaprzestanie dalszego werbunku robotników cudzoziemskich. Oznaczało to, że mimo istniejących już umów międzypaństwowych obywatele innych państw nie będą mogli przyjeżdżać do RFN w celach zarobkowych. Ograniczenie to nie dotyczyło krajów członkowskich EWG. Spowodowało ono zmianę statusu prawnego części robotników cudzoziemskich — uznano ich za pracowników drugiej czy nawet trzeciej kategorii, przyznając w sferze zatrudnienia pierwszeństwo Niemcom i obcokrajowcom z państw należących do EWG.

Nadal możliwe było sprowadzanie do Republiki Federalnej Niemiec rodzin przez cudzoziemców przebywających w tym kraju co najmniej przez okres jednego roku. Osoby te otrzymywały jednak z reguły jedynie zezwolenie na pobyt w RFN, nie wydawano im natomiast zezwoleń na podjęcie pracy. Jednocześnie zaostrzono znacznie kary grożące za nielegalne zatrudnianie robotników cudzoziemskich⁹.

W 1975 r. rząd powołał specjalną komisję, której zadaniem było wypracowanie głównych tez polityki wobec cudzoziemców. Niektóre z tych tez okazały się tak kontrowersyjne, że zostały opublikowane dopiero na początku 1976 r. Podjęto tam ponownie możliwość tzw. przymusowej rotacji. Kwestiami spornymi okazały się zagadnienia łączenia rodzin i polepszania statusu prawnego cudzoziemców, przebywających w RFN już od dłuższego czasu.

Pierwszy szeroki program zatrudniania cudzoziemców uchwalony został w RFN dopiero na początku 1977 r. Były to *Propozycje komisji federalno-krajowej*, przyjęte jednogłośnie w dniu 28 lutego 1977 r. Program ten zawiera sześć podstawowych zasad polityki wobec cudzoziemców:

1. RFN nie jest krajem przyjmującym emigrantów (*Einwanderungsland*).
2. Przez dłuższy czas musi obowiązywać zakaz werbunku cudzoziemskich pracowników.
3. W Republice Federalnej Niemiec nadal zatrudniani będą cudzoziemcy.

⁷ K. Dhose, *Ökonomische Krise und Ausländerrecht*. „Kritische Justiz”, nr 3/1976, s. 147.

⁸ U. Mehrländer, *Bundesrepublik Deutschland*. W: E. Gehmacher, D. Kubat, U. Mehrländer (red.), *Ausländerpolitik im Konflikt. Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer*. Bonn 1978, ss. 120 - 121.

⁹ Tamże.

4. Należy wspierać gotowość i zdolność powrotu do ojczyzny żyjących w RFN cudzoziemskich robotników i ich rodzin. Ich kraje ojczyste ponoszą tutaj swoistą odpowiedzialność.
5. Żyjący w RFN cudzoziemscy pracobiorcy i ich rodziny powinni zostać objęci opieką społeczną i prawną oraz zintegrowani w ramach społeczeństwa.
6. Polityka zatrudniania cudzoziemców powinna w przyszłości podejmować problemy wyrastającej w RFN drugiej generacji cudzoziemców¹⁰.

Ten zakładający przede wszystkim integrację *Gastarbeiterów* program zapoczątkował trzecią fazę w polityce władz zachodnioniemieckich wobec cudzoziemców. W fazie tej podjęto bardziej konkretne próby rozwiązania problemu. Działanie stało się konieczne choćby ze względu na zaznaczający się od września 1977 r. wzrost liczby cudzoziemców przebywających w RFN. Przy utrzymującym się bezrobociu i złej sytuacji na rynku pracy liczba cudzoziemców zwiększyła się do września 1982 r. o 718 653 i wyniosła 4 666 917 osób. Wzrost ten był rezultatem akcji łączenia rodzin oraz znacznego dopływu do RFN osób ubiegających się o azyl polityczny. Liczba tych ostatnich wyniosła w 1980 r. ponad 107 tysięcy¹¹.

Inną przyczyną podejmowania przez władze działań mających na celu rozwiązanie problemu pracowników cudzoziemskich była zmiana postawy społeczeństwa zachodnioniemieckiego wobec cudzoziemców. Z wolna przestano ich traktować jako zło konieczne czy niechcianych intruzów, a coraz częściej widziano w nich po prostu konkurentów. Problem ten ilustrują badania demoskopijne przeprowadzone przez Instytut Badania Opinii Publicznej w Allensbach. Na pytanie: Czy w Republice Federalnej żyje dzisiaj zbyt wielu cudzoziemców? w sierpniu 1981 r. twierdząco odpowiedziało 79% respondentów. W czerwcu 1982 r. liczba ta wyniosła 82%. Przecząco na to pytanie odpowiedziało w jednym i drugim badaniu zaledwie 8% ankietowanych¹². Inne badanie przeprowadzone w marcu 1982 r. wykazało, że 35% obywateli RFN uważa cudzoziemców za konkurentów na rynku pracy. Tylko 35% było zdania, że robotnicy cudzoziemscy wykonują te prace, których Niemcy nie chcą podejmować¹³.

Początkowa niechęć wobec cudzoziemców zmieniła się w niektórych kręgach społeczeństwa zachodnioniemieckiego w otwartą wrogość. Świadczą o tym nie tylko pojedyncze wystąpienia o charakterze rasistowskim i akty przemocy skierowane przeciwko cudzoziemcom. Równocześnie pojawiły się inne, instytucjonalne formy dyskryminacji *Gastarbeiterów*, takie jak zakazy wstępu do lokali gastronomicznych, dyskotek, nieprzyjmowanie do prywatnych szpitali, ograniczanie dostępu dzieci na place zabaw itp. Przeprowadzane były szeroko zakrojone akcje w rodzaju *Ausländer-Stop* czy *Ausländer-Raus*.

Organizatorami takich form wrogości są w RFN przede wszystkim organizacje neofaszystowskie i skrajnie prawicowe. W walce przeciwko cudzoziemcom stosują one ideologię nazistowską. Pisane pod ich auspicjami pseudonaukowe enuncjacje nawołują do „oczyszczenia” rasy niemieckiej z elementów obcych etnicznie oraz sugerują, jakoby obecność robotników cudzoziemskich prowadziła do wzrostu przestępczości w RFN, do zaostrzania się konfliktów społecznych i do degeneracji¹⁴.

¹⁰ J. Kullmann-Schneider, op. cit., s. 32.

¹¹ Za: M. Frey, *Ausländerpolitik in Europa*. „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr B 32/84, s. 15.

¹² *Allensbacher Jahrbuch VIII*, s. 177.

¹³ Tamże, s. 175.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. G. Tsiakalos, *Ausländerfeindlichkeit und Erklärungsversuche*. München 1983.

Charakterystyczne jest przy tym, że większość ulotek i broszur tego typu skierowana jest przeciwko przybyzsom narodowości tureckiej. Głosi się tam między innymi, że „przegnanie Turków i azylantów jest obowiązkiem wszystkich dobrych Niemców” oraz że „Turcy stali się niebezpieczeństwem dla Niemiec”¹⁵.

Trzecim powodem, dla którego władze zachodniemieckie poczuły się zmuszone do bardziej energicznego działania w celu rozwiązania całej kwestii, były zmiany postawy samych robotników cudzoziemskich. Były one spowodowane w głównej mierze łączeniem rodzin i związanym z tym wyrastaniem w RFN drugiej i trzeciej generacji cudzoziemców. Młodzi Turcy, Grecy, Włosi i inni urodzeni i wychowani w RFN nie porównują już swoich warunków życiowych z tymi, jakie ich rodzice pozostawili w swoich krajach ojczystych. Przyrównują się oni raczej do swoich niemieckich rówieśników i oceniają pozycję zajmowaną w społeczeństwie zachodniemieckim. Musieli uznać za niesprawiedliwe to, co dla ich ojców było jeszcze oczywiste, a mianowicie nierówność szans w porównaniu z Niemcami. W przeciwieństwie do pierwszej generacji robotników cudzoziemskich, ich dzieci czują się po części członkami społeczeństwa zachodniemieckiego. Są na ogół bardziej związane z tym społeczeństwem aniżeli ze społecznościami krajów, z których przybyli ich rodzice, a których one często nawet nie znają. Pociąga to za sobą próby społecznego integrowania się cudzoziemców w społeczeństwie RFN. Zmierzają one przede wszystkim do zdobycia szerszego dostępu do oświaty i systemu kształcenia oraz do opieki społecznej.

Cudzoziemcy dążą również w coraz większym stopniu do partycypacji w życiu społecznym i politycznym Republiki Federalnej Niemiec. Wiele organizacji cudzoziemskich domaga się nawet stworzenia *Gastarbeiterom* możliwości udziału w wyborach. H. Rittstieg napisał na ten temat:

„Trudności systemu politycznego, wynikające z prób rozwiązania następstw werbunku cudzoziemskich sił roboczych, dają się wyjaśnić również tym, że cudzoziemscy mieszkańcy (RFN — dop. M.T.) nie dysponują głosami wyborczymi, ani też innymi politycznymi środkami nacisku. Ich wyłączenie spod prawa wyborczego musi być określone w warunkach demokracji pluralistycznej jako strukturalny deficyt obecnego systemu politycznego”¹⁶.

[Postulat ten wywołuje w RFN ożywioną dyskusję. W systemie pluralistycznym prawo wyborcze jest bowiem podstawowym warunkiem uwzględnienia partykularnych interesów określonej grupy społecznej. Przeciwnicy przyznania cudzoziemcom prawa wyborczego powołują się na artykuł 20, rozdział 2 Ustawy Zasadniczej, gdzie stwierdza się, że wszelka władza pochodzi od narodu. Wynika stąd, że cudzoziemcy, nie stanowiący części narodu niemieckiego, nie mogą wpływać na sprawowanie władzy w RFN. Adwersarze przyznania cudzoziemcom przebywającym w RFN prawa wyborczego podkreślają również, że:

1. Republika Federalna Niemiec nie może oczekiwać ze strony cudzoziemców niezachwianej lojalności. Można by zatem obawiać się, szczególnie w związku z sytuacjami konfliktowymi o zasięgu międzynarodowym, nadmiernego wpływu cudzoziemców na decyzje polityczne podejmowane w RFN.
2. Prawo wyborcze dla cudzoziemców naruszyłoby symetrię praw i obowiązków, gdyż cudzoziemcy nie podlegają np. obowiązkowi służby wojskowej.
3. Rozwiązanie takie mogłoby prowadzić do przenoszenia na teren RFN konflikt-

¹⁵ Zob. Choćby „Die Tat” nr 34/1983, s. 4.

¹⁶ H. Rittstieg, *Politische Beteiligung — ein Brennpunkt des Ausländerrechts*. W: G. Schult (red.), *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland?* Baden-Baden 1982, s. 75.

tów rozgrywających się w Turcji, Portugalii, Grecji czy w innych państwach, a także do tworzenia partii i związków wyborczych sterowanych z zagranicy.

4. Przyznanie cudzoziemcom prawa wyborczego pociągnęłoby za sobą rozbudowę innych pozycji prawnych, a zwłaszcza spowodowało zapewnienie im prawa do stałego pobytu w RFN, co uniemożliwiłoby skuteczne rozwiązanie całego problemu¹⁷.

Próba obejścia tych zastrzeżeń jest propozycja udziału cudzoziemców w zarządzaniu na płaszczyźnie komunalnej. Podkreśla się przy tym, że na tej płaszczyźnie nie jest sprawowana władza państwowa. Parlamenti komunalne są raczej formą organizacji samorządowych. Co więcej, niektóre państwa europejskie, np. Szwecja, Dania i Holandia przyznały swoim cudzoziemskim mieszkańcom komunalne prawo wyborcze. Postulat ten popierany jest przez szereg organizacji politycznych i społecznych w RFN, między innymi przez FDP, partię Zielonych, związki zawodowe, kościół ewangelicki¹⁸.

Wielkie partie polityczne oraz zdecydowana większość społeczeństwa zachodnioniemieckiego przeciwnie są jednak takiemu rozwiązaniu. Badania opinii publicznej przeprowadzone w 1982 r. wykazały, że tylko mniej niż jedna trzecia społeczeństwa gotowa jest poprzeć tę propozycję¹⁹.

Przeciwnicy takiego rozwiązania podkreślają przy tym najczęściej, że powodowałoby ono wydzielenie z całego systemu wyborczego zasad wyborczych na szczeblu komunalnym i deprecjonowało same gminy. Również ze strony organizacji cudzoziemskich pojawiły się głosy wskazujące na fakt, że komunalne prawo wyborcze dla cudzoziemców stanowiłoby dla nich jedynie swojego rodzaju pocieszenie. Utrwalałoby ono jednocześnie ich dyskryminację polityczną²⁰.

Nie oznacza to, że cudzoziemcy nie posiadają żadnych możliwości wywierania wpływu na życie polityczne RFN. Mogą oni zakładać własne organizacje, a także wstępować do większości zachodnioniemieckich partii politycznych²¹. Obie te formy uczestnictwa w życiu politycznym RFN napotykać jednak na wyraźne ograniczenia. Z jednej bowiem strony — zgodnie z ustawą o partiach — organizacje, których członkowie są w większości cudzoziemcami, nie mogą zostać uznane za partie polityczne, a co za tym idzie — nie mogą brać udziału w wyborach i być reprezentowane w parlamentach. Z drugiej strony cudzoziemscy mieszkańcy RFN, będący członkami zachodnioniemieckich partii politycznych nie są uprawnieni do udziału w wewnątrzpartyjnych nominacjach kandydatów na wybory do parlamentów i rad różnego stopnia. Stąd też obie te formy działalności politycznej nie odgrywają większej roli i nie prowadzą do rozwiązania problemu²².

Podobnie połowiczne jest inne, częściowo już zrealizowane rozwiązanie — próba tworzenia reprezentacji pracobiorców cudzoziemskich w RFN na szczeblu miast i gmin. Są to różnego rodzaju rady, komisje i parlamenty. W trzech krajach: Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii i Nadrenii-Palatynacie tworzenie cudzoziemskich organów doradczych zostało uwzględnione w regulaminach gminnych i powiatowych. Możliwości tych organów są jednak bardzo ograniczone i sprowa-

¹⁷ Por. na ten temat: U. Andersen, M. Cryns, *op. cit.*, s. 37.

¹⁸ L. Hoffmann, H. Even, *Die Belastungsgrenze ist überschritten. Entwurf einer Theorie der Ausländerfeindlichkeit*. Bielefeld 1983, s. 115.

¹⁹ Za: U. Andersen, M. Cryns, *op. cit.*, s. 37.

²⁰ Tamże.

²¹ Dotyczy to wszystkich — z wyjątkiem CSU — partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu.

²² L. Hoffmann, H. Even, *op. cit.*, s. 112.

dzają się w praktyce wyłącznie do informowania i przedstawiania propozycji rozwiązań²³.

Do pewnego stopnia sytuację tę moglioby rozwiązać przyjęcie obywatelstwa zachodnioniemieckiego przez cudzoziemców, którzy zamierzają pozostać na terenie RFN. Liczba cudzoziemców, którzy decydują się na takie rozwiązanie jest jednak — w porównaniu z innymi państwami zachodnioeuropejskimi — bardzo niewielka. Od 1974 r. wynosi ona zaledwie od 10 do 15 tysięcy osób rocznie. Analizy przeprowadzone w 1980 r. z inicjatywy ministerstwa pracy i spraw socjalnych wykazały, że zdecydowana większość cudzoziemców przebywających w RFN nie czuje się Niemcami i nie zamierza przyjmować obywatelstwa niemieckiego. Dotyczy to 93,6% Turków, 92,7% Jugosłowian, 93% Włochów, 92% Greków, 94,7% Hiszpanów i 95,4% Portugalczyków²⁴.

W związku z tym zagadnieniem w drugiej połowie lat siedemdziesiątych dyskutowano w RFN możliwość złagodzenia warunków nadawania obywatelstwa, m.in. ułatwienia dla drugiej i trzeciej generacji cudzoziemców, szersze niż dotąd **branie pod uwagę podwójnego obywatelstwa itp.** **Rezultatem tej dyskusji było wydanie w 1978 r. postanowień wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach.** Zgodnie z tym dokumentem pracownikom cudzoziemskim po pięciu latach nieprzerwanego pobytu w RFN wydaje się z reguły bezterminowe prawo pobytu, o ile:

- posiadają oni wydane na 5 lat zezwolenie na wykonywanie pracy;
- potrafią porozumiewać się w języku niemieckim;
- posiadają odpowiednie mieszkanie dla siebie i swojej rodziny;
- ich dzieci, mieszkające w RFN, uczęszczają do szkół.

Po ośmiu latach można wystąpić z wnioskiem o przyznanie zezwolenia na stały pobyt w RFN, przy czym wnioskujący musi wykazać, że:

- włączył się w życie gospodarcze i społeczne RFN;
- wystarczająco dobrze zna język niemiecki²⁵.

Postanowienia te były bez wątpienia ważnym pociągnięciem. Nie doprowadziły jednak do widocznych zmian postaw samych cudzoziemców. Chcą oni wprowadzić nadal przebywać w RFN, a nawet brać udział w jej życiu społecznym i politycznym, ale nie zamierzają zasymilować się całkowicie w społeczeństwie zachodnioniemieckim. Nawet po wielu latach przebywania poza własnym krajem większość z nich zachowuje pewną odrębność kulturową i nie rezygnuje z myśli o powrocie. Co więcej, jest to charakterystyczne również dla drugiej i trzeciej generacji cudzoziemców. Wraz z upływem czasu rezygnują oni wprawdzie z pewnych elementów własnej kultury; proces ten postępuje jednak bardzo powoli i nie do końca²⁶.

Odrębność kulturową zachowują zwłaszcza Turcy. Po części wynika to z pewnością z faktu, że należą oni do zupełnie odmiennego kręgu kulturowego, związane są z inną religią. Stąd też dystans dzielący Niemców od Turków jest dużo większy od tego, jaki dzieli ich od pozostałych grup cudzoziemców. Wiąże się to również z różnicami rasowymi — na ulicy czy w sklepie dużo łatwiej jest rozpoznać Turka niż Włocha, Jugosłowianina czy Hiszpana. Uniemożliwia to jakiegokolwiek, nawet bardzo powierzchowne wtopienie się w społeczeństwo zachodnioniemieckie. Przy panującej niechęci czy nawet wrogości wobec cudzoziemców ten brak możliwości „ukrycia się” powodować musi reakcję obronną, ucieczkę do własnych środowisk, tworzenie się swojego rodzaju gett. Również zresztą sytuacja finansowa cudzoziem-

²³ Tamże, s. 113.

²⁴ Tamże, s. 116.

²⁵ V. McRae, *op. cit.*, s. 61.

²⁶ L. Hoffmann, H. Even, *op. cit.*, s. 59.

ców zmusza ich często do zamieszkiwania w najuboższych dzielnicach miast zachodniemieckich. W rezultacie zarówno w miastach RFN, jak i w Berlinie Zachodnim istnieją dzielnice i osiedla, w których 20-40% mieszkańców stanowią cudzoziemcy.

Ważną rolę w polityce integracyjnej odgrywa system szkolnictwa. Nie bez racji uważa się w RFN, podobnie zresztą jak w innych państwach z większą ilością cudzoziemskich mieszkańców, że słaba znajomość języka oraz niskie kwalifikacje zawodowe stanowią główną przyczynę społecznego upośledzenia tej grupy. Główny nacisk kładziony jest na kształcenie wyrastającej w RFN drugiej generacji cudzoziemców — dzieci w wieku od 6 do 16 lat.

Dzieci cudzoziemskie integrowane być mają z reguły w ramach klas niemieckich. Obok normalnych przedmiotów przewidzianych dla dzieci niemieckich uczy się one mają również języka ojczystego. Ma to umożliwić zachowanie kontaktów z własnym językiem i kulturą. Dla dzieci nie znających dobrze języka niemieckiego organizowane są tzw. klasy przygotowawcze. W klasach takich zbierane są dzieci jednej narodowości, a nauczaniem zajmują się nauczyciele-cudzoziemcy.

Koncepcja systemu szkolnictwa dla cudzoziemców budzi w RFN liczne wątpliwości. Nie sprawdza się ona w praktyce. Już samo objęcie wszystkich cudzoziemskich dzieci obowiązkiem szkolnym nastąpiło wiele trudności. Badanie przeprowadzone w 1971 r. wykazało, że aż 20% cudzoziemskich rodziców z różnych przyczyn nie posyłało swoich dzieci do szkoły. W następnych latach liczba ta nie uległa — jak się ocenia — większym zmianom. W odniesieniu do dzieci tureckich jest ona zresztą znacznie wyższa i szacuje się ją na prawie 40%²⁷. Klasy przygotowawcze stały się swego rodzaju gettami w ramach szkół niemieckich. Na liczne trudności natrafiają także dzieci cudzoziemskie uczęszczające do normalnych klas. Są one nadmiernie obciążone realizowaniem programu szkolnego rozszerzonego o kilka godzin (do 10 w tygodniu) nauki języka ojczystego²⁸.

W początkach lat osiemdziesiątych, wobec zaznaczającej się wyraźnie porażki polityki integracyjnej, władze zachodniemieckie uznały za niezbędne częściowe odstąpienie od programu z lutego 1977 r. Za główny cel polityki wobec cudzoziemców uznano zahamowanie ich dalszego napływu do RFN. Był to do pewnego stopnia powrót do zasad polityki realizowanej w latach 1973-1976. Kierując się wyznaczonym celem w dniu 2 grudnia 1981 r. rząd uchwalił zalecenia w sprawie „sterowania akcją łączenia rodzin cudzoziemców”. Zgodnie z tym dokumentem cudzoziemcy mogą sprowadzać dzieci tylko wówczas, gdy oboje rodzice mieszkają w RFN, a dziecko nie ukończyło jeszcze szesnastego roku życia. Ponadto ograniczono możliwość sprowadzania rodzin przez cudzoziemców tzw. drugiej generacji (urodzonych w RFN).

Zalecenia te wyznaczyły charakter uchwalonych w dniu 3 lutego 1982 r. nowych zasad polityki wobec cudzoziemców i zapoczątkowały nową, czwartą już fazę tej polityki. Są one aktualne do dziś, jeśli nawet nowy rząd chadecko-liberalny dokonał w ich ramach pewnych przesunięć akcentów. Zgodnie z oświadczeniami rządowymi z dnia 13 października 1982 r. i 3 maja 1983 roku rząd CDU/CSU-FDP zadeklarował się realizować następujące zadania:

1. integrację żyjących już od dawna w RFN pracowników cudzoziemskich i ich rodzin;
2. ograniczanie dalszego napływu cudzoziemców do RFN;
3. wspieranie gotowości do powrotu.

²⁷ V. McRae, *op. cit.*, s. 90.

²⁸ U. Mehrländer, *op. cit.*, ss. 132-133.

Niektóre środki zaproponowane przez władze i mające służyć realizacji tych zadań natrafiły na ostry sprzeciw. Dotyczy to zwłaszcza propozycji obniżenia granicy wieku dzieci cudzoziemskich, mogących przyjeżdżać do RFN z dotychczasowych 16 do 6 lat. Zdecydowany protest polityków FDP wyeliminował jednak ten temat z dyskusji.

Wiele kontrowersji wywołały też środki, mające służyć wspieraniu gotowości do wyjazdu z RFN. Środki te zostały jednak uchwalone przez Bundestag w dniu 28 listopada 1983 r. Zgodnie z ustawą pracownicy cudzoziemscy dotknięci bezrobociem otrzymywać mieli w przypadku podjęcia decyzji o ostatecznym powrocie do własnego kraju wraz z całą rodziną pomoc władz zachodnioniemieckich w wysokości 10 500 marek oraz dodatkowo 1500 marek za każde zabierane z RFN dziecko. Kwoty te wypłacano w okresie od 1 października 1983 r. do 30 czerwca 1984 r.²⁹ W wyniku zastosowania tych środków opuściło RFN około 300 tys. cudzoziemców³⁰. Nie przyczyniło się to jednak do rozwiązania całego problemu.

Tak więc w RFN nie znaleziono dotąd skutecznego rozwiązania problemu robotników cudzoziemskich. Do rozwiązania takiego nie doprowadziła ani polityka integracyjna forsowana przez rząd socjalliberalny w latach 1977 - 1980, ani też polityka ograniczania liczby cudzoziemców przebywających w RFN prowadzona w latach osiemdziesiątych.

Porażka tej ostatniej jest przy tym stosunkowo łatwa do zrozumienia. Wynikała ona w dużej mierze z faktu, że większość propozycji, wysuwanych zwłaszcza przez partie chadeckie, miała na tyle drastyczny charakter, że były one ze względów humanitarnych odrzucane przez inne partie i organizacje zachodnioniemieckie. Zastosowane środki doprowadziły natomiast wyłącznie do obniżenia liczby cudzoziemców o kilkaset tysięcy. Ponieważ jednak przyrost naturalny cudzoziemców jest dużo wyższy od przyrostu naturalnego Niemców, przewiduje się, że do końca obecnego stulecia udział cudzoziemców w ogólnej liczbie ludności RFN wzrośnie z obecnych 7% do 12% lub nawet 20%³¹.

Bardziej zastanawiać musi fiasko polityki integracyjnej, jej odrzucenie przez samych cudzoziemców. Podstawową przyczyną był — jak się wydaje — niekonsekwentny charakter tej polityki, jej brak dalszych perspektyw. Proponowana przez władze zachodnioniemieckie integracja miała być jedynie rozwiązaniem tymczasowym, nie prowadzącym do pełnej asymilacji cudzoziemców w społeczeństwie zachodnioniemieckim. Chodziło wyłącznie o integrację na pewien, bliżej nie określony okres, po upływie którego cudzoziemcy wrócili do swoich krajów. W pięćdziesięciostronniczym memorandum na ten temat wydanym w lipcu 1983 r. przez pięć grup prawa obywatelskiego (*Bürgerrechtsgruppen*) stwierdzono m.in., że należy wreszcie skończyć z forsowaniem iluzorycznej tezy, jakoby RFN nie była państwem przyjmującym emigrantów³². Był to jednak głos odosobniony. W rzeczywistości bowiem ani władze zachodnioniemieckie, ani też ogół społeczeństwa nie potrafiły — jak dotąd — przezwyciężyć przekonania o tymczasowym charakterze całego zjawiska.

Bariera psychologiczna, która wiąże się z obroną swoiście rozumianej tożsamości narodowej, nie tylko wręcz uniemożliwia rozwiązanie całego problemu, ale

²⁹ M. Frey, *op. cit.*, s. 15.

³⁰ Za: „Le Monde” z dnia 24/25 XI 1985, s. VI.

³¹ Por. „Die Zeit” nr 9/1985.

³² Autorami memorandum były: *Humanistische Union, Gustav-Heinemann-Initiative, Republikanischer Anwaltsverein, Komitee für Grundrechte und Demokratie* oraz *Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten deutschen Frauen*. Szerzej na temat memorandum zob. „Frankfurter Rundschau” z dnia 23 VII 1983, s. 4.

powoduje również, że jest on w RFN oceniany jednostronnie. Dostrzega się bowiem przede wszystkim negatywne aspekty tego zjawiska. Problem robotników cudzoziemskich widziany był w latach siedemdziesiątych i w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych niemal wyłącznie na tle kryzysu ekonomicznego i bezrobocia. Rzadko dostrzegano natomiast, że *Gastarbeiterzy* stali się w Republice Federalnej nie tylko współtwórcami prosperity gospodarczej lat sześćdziesiątych, ale że ich obecność przyczyniła się również do przeobrażenia całego społeczeństwa zachodnioniemieckiego. To dzięki cudzoziemcom, wykonującym najcięższe i najbardziej niewdzięczne prace, ale formalnie nie stanowiącym części społeczeństwa zachodnioniemieckiego, powstało wrażenie, jakoby różnice społeczne w tym kraju wydatnie się zmniejszyły. Doprowadziło to do powstania wśród dużej części społeczeństwa przekonania o doskonałości istniejącego porządku społecznego. Wpłynęło to na zaakceptowanie systemu społeczno-politycznego RFN przez jego obywateli.

Należałoby zatem zastanowić się, czy są to zmiany odwracalne, czy społeczeństwo zachodnioniemieckie jest w pełni świadome tej sytuacji i czy rzeczywiście życzy sobie zmian w tej dziedzinie. Ważnym pytaniem jest: co by się stało, gdyby nastąpił gwałtowny odpływ robotników cudzoziemskich z RFN? Jakie spowodowałyby to konsekwencje społeczne, polityczne i ekonomiczne? Są to pytania, na które trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi, ale które wskazują na złożoność całego problemu.

Maria Tomczak