

УДК 94:323.22+325.252+327

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГЕРМАНИИ НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВВ.

*Е. Ю. Корьякина*SOME ASPECTS OF THE MIGRATION POLICY IN GERMANY
AT THE TURN OF THE 20TH – 21ST CENTURIES*Е. Yu. Koryakina*

В статье рассматриваются проблемы эволюции миграционной политики Германии на рубеже XX – XXI вв. Целью статьи является анализ законодательной базы политики в области миграции, программ адаптации мигрантов и степень их влияние на современные миграционные процессы. Особым разделом стоит современная ближневосточная и африканская миграция в ФРГ и ее влияние на формирования многокультурного и современного германского общества. Также в статье рассмотрены основные государственные институты, ответственные за формирование и проведение миграционной политики, проанализирована их основная деятельность и дана оценка эффективности реализуемой ими политики.

The paper presents the problem of evolution of German migration policy at the turn of the 20th – 21st centuries. The main aim of the paper is to analyze the regulatory framework of this policy, adaptation programmes and their influence on modern migration processes. The author pays attention to the Middle East and African migration and its impact on the formation of multicultural German society. The paper also describes the main institutions responsible for the elaboration and implementation of migration policy, makes an analysis of their main activity and evaluates the effectiveness of policy implementation.

Ключевые слова: политика в области миграции, программы адаптации, ФРГ, Лагерь Фридланд, Федеральная служба занятости, Федеральное министерство труда и социальных дел.

Keywords: immigration policy, adaptation programs, BRD, Friedland refugee camp, Federal Service for Labor and Employment, Federal Agency of Labour and Social Affairs.

В наш век глобализации миграционные процессы значительно активизировались и стали причиной качественных изменений в различных социально-политических сферах. Одним из важнейших последствий глобализации стал рост географической мобильности рабочей силы. Меняется места проживания людей, жизненный уклад, сфера их деятельности, им приходится интегрироваться в иные системы религиозных и светских ценностей.

Проблемы сосуществования мигрантов и местного населения в последнее время особенно остро стоят в Европе. С одной стороны, европейские страны заинтересованы в стабильном притоке иностранной рабочей силы, которая помогает компенсировать низкий уровень рождаемости в Европе, а также поддерживать экономический рост. С другой стороны, миграция часто, сопровождается обострением социальной и политической ситуации в стране.

Германия является классической для иммиграции страной. В структуре населения этой самой крупной страны Европейского Союза почти каждый десятый – иностранец, не имеющий немецкого гражданства [1, с. 45]. С 50-х гг. XX в. Примерно 30 млн иностранцев и немцев иммигрировали в Федеративную Республику Германии. В конце 2002 г. численность легально проживающих в ФРГ иностранцев составляла 7,3 млн человек или 8,9 % всего населения, что значительно превышало средний показатель – 5,1 % – для европейских государств [2, с. 113]. В большинстве случаев основу иммигрантов составляют граждане стран – участниц соглашений о рекрутировании рабочей силы, заключенных в 1950 – 1960-е гг. По статистическим данным на 2003 г. 28 % являются выходцами из Турции, 16,2 % – представляют бывшую Югославию, 8,4 % – уроженцы Италии, 5 % – Греции и 4 % –

Польши [2, с. 114 – 116]. В последнее время увеличивается приток мигрантов из стран Ближнего Востока, что может быть объяснено следующими факторами:

- экономическая и социальная нестабильность, когда в условиях реформирования и трансформации экономики стран Ближнего Востока пострадали многие хозяйственные отрасли;

- политическая нестабильности, рост межнациональных конфликтов и преступности провоцируют отток населения из стран Ближнего Востока. Неутихающий арабо-израильский конфликт, кризисная ситуация в Ираке, нерешенные проблемы с лагерями беженцев в Ливане и Иордании – все эти события являются причиной большой мобильности проживающего на этих территориях населения;

- ухудшение экологической ситуации. Засухи, деградация почв в связи с неразвитой сельскохозяйственной отраслью, или природный бедствия, например землетрясение 2003 г. в Алжире;

- геополитические факторы, такие как близость границ стран Ближнего Востока, особенно в средиземноморских странах, с развитыми европейскими странами упрощает процедуру перемещения мигрантов.

Многие эксперты считают, что наиболее значимым событием международных отношений, повлиявшем на поток иммигрантов в страны Европы, в том числе и в Германию – иракско-кувейтский конфликт [1, с. 30]. Более миллиона арабских иммигрантов уехали в европейские страны. Германия как развитая европейская страна с хорошо разработанной программой адаптации мигрантов была очень привлекательна для приезжающего населения. Следует учесть еще и исторический фактор – ближневосточные страны не были колониями Германии (за исключением Намибии), поэтому и напряженных отношений между этими странами не

наблюдалось. Кроме того, в послевоенное время для быстрого восстановления экономики Германия приняла ряд облегчающих иммиграцию законов, чем и поощрила прилив рабочей силы в страну.

Исторические корни миграционной политики Германии

У миграционной политики Германии долгая и интересная история. На ее формирование влияли следующие факторы:

– до конца XX в. Германия «официально не была страной иммиграции» [3, с. 50]; на законодательном уровне отсутствовали нормативные акты в области иммиграции и/или миграционной политики, в официальной риторике наличествовало только понятие «репатриация».

– Германская экономика долгое время в некоторых отраслевых сегментах не справлялась с существующей нагрузкой и завесила от притоков специалистов из других стран. Чаще всего это были не только высококвалифицированные кадры, но так же работники массовых обслуживающих профессий.

– По Конституции ФРГ и Закону об изгнанных и беженцах (1953 г.) «все лица немецкой национальности, подвергшиеся в 40-е годы изгнанию с родных земель и проживавшие до 8 мая 1945 г. в бывших немецких восточных землях или вне Германии (в том числе в восточно-европейских странах, Китае) имеют право на репатриацию в Германию, а фактически на иммиграцию в неё» [3, с. 54].

Согласно современному законодательству в Германии есть две категории населения – иностранцы и немцы с численной пропорцией 92 % на 8 % [2, с. 110].

В конце XX в. в Германии обозначилась следующая тенденция – среди мигрантов оказались люди, которые, проживая в Германии долго время по немецким законам сохраняли статус «иностранцев». Такое объясняется тем, что государство долгое время не описывало и не регистрировало значительный миграционный прирост. Яркий пример – переселение этнических немцев, которое всегда воспринималось, как возвращение домой. Переселенцы не только быстро получали гражданство, но и практически сразу растворялись в категории «население». Очень часто иностранцы не испытывали потребности в получении гражданства, так как зачастую процедура получения гражданства была сложна и долговременна, а отсутствие гражданства как такового не мешало нормальной жизни в стране, получению образования и ведению бизнеса. Также получение гражданства не всегда означало немедленную интеграцию иностранцев в немецкое общество.

Как уже ранее упоминалось, германская история имеет глубокий опыт проведения миграционной политики. Однако ее характерной чертой является тот факт, что в немецком законодательстве довольно долгое время отсутствовала миграционная терминология. Это в значительной степени повлияло на формирование законодательной базы.

Если говорить об истории миграционной политики в Германии, что начать следует с упоминания Первого закона об урегулировании вопросов гражданства от 1913 г [8]. Согласно этому закону немецкое гражданство могло быть приобретено по рождению; по легитимации; в результате приема в гражданство; по заявлению.

Следующей знаковой точкой стала Конституция ФРГ 1949 г [7]. По ней статус беженца был определен отдельным параграфом. В некоторых статьях этой конституции описывались условия получения статуса репатрианта, которые отдавались в полномочия земель. Статус был уточнен затем в Законе о репатриантах.

Важным шагом миграционной политики Германии является Закон о репатриантах 1953 г. «Один из важнейших законов, на десятилетия определивший пространственную судьбу нескольких миллионов немцев» [9]. Закон объединял в одну категорию использовавшиеся до этого разные категории беженцев и установил общие для земель правила определения статусов.

В 1957 г. были опубликованы дополнения в Закон о репатриантах. Расширяется круг лиц, имеющих право стать репатриантом за счет всех немцев, которые проживали на территориях с военными действиями до 1945 г. и подвергались политическим гонениям по этническому признаку.

Не менее важные дополнения в законодательство произошли в период конца 70-х – середине 80-х гг. Это законы о мероприятиях для беженцев в рамках акций гуманитарной помощи, законы о предоставлении политического убежища, введение визового режима для иностранцев вне ЕС, предполагающих находиться в ФРГ более трех месяцев. Отдельно стоит упомянуть от так называемой «Программе Колля» – программе интеграции переселенцев от 1988 г. Программа предлагала многостороннюю интеграцию, расширенные программы адаптации, включающие культурное и социальное приспособление и обмен информацией на всех уровнях. Таким образом, предполагалось, что местному населению будет доступна информация о культуре и традициях проживающих на территории Германии мигрантов, а те в свою очередь будут изучать исторические и культурные особенности Германии.

В 1989 г. вышел закон, который объяснял процесс распределения переселенцев и поздний переселенцев по германским землям. Закон обязывал мигрантов регистрироваться в специально созданных федеральных лагерях для переселенцев и далее передвигаться по стране в соответствии с направлением лагеря.

Одним из важнейших мероприятий современной миграционной политики является Закон о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ, называемый сокращенно «Закон об иностранцах» (1990 г.). Закон оговаривал права этнических мигрантов и возможность их переселения в Германию. Мигрант обязан подавать прошение о въезде еще, будучи в стране своего постоянного пребывания и только получив разрешение со стороны Германии, мигрант получал право въехать в страну. В законе определялся список безвизовых стран, а также оговаривались разные способы получения разрешений видов на жительство, среди которых можно отметить [6, с. 2]: 1) вид на жительство, в том числе бессрочный; 2) предоставление права на проживание разным категориям иностранцев; 3) право на проживание; 4) разрешение на проживание для достижения определенной цели.

В 1990 г. было подписано Шенгенское соглашение, которое давало свободу передвижения и особые миграционные преференции гражданам Шенгенской зоны. Дублинская конвенция, подписанная позже, определяла критерии выбора государств-участников,

которые будут нести ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Эта мера была призвана решить проблему, когда мигранты, ищущие убежища лица выбирают наиболее подходящую для рассмотрения ходатайства страну.

В 90-х гг. XX в. Германия определила правовой статус позднего переселенца специально для категории этнических немцев из Восточной Европы, родившихся до 1993 г. Новые поправки установили квоты миграционных потоков, отменили привилегии для переселенцев по линии воссоединения семей. В эти годы проняли поправку в конституции с изменениями условий предоставления политического убежища. Также был принят закон о регистре иностранцев, согласно которому создавалась специальная компьютерная база, называемая «Центральный регистр иностранцев» в которую предписывалось заносить данные о прибывших иностранных гражданах. Такой базой могут в любое время воспользоваться как полиция, так и правительственные органы Германии.

В 2005 г. вышел Закон об управлении и ограничении иммиграции. Закон облегчает въезд высококвалифицированных мигрантов из государств, не входящих в ЕС, в частности из стран Восточной Европы и Азии. Принятый документ отменил ранее существовавшие четыре формы вида на жительство и установил две другие – вид на жительство и право на пребывание. Создавалось специальное федеральное ведомство по делам миграции для проведения процедур предоставления иностранцам вида на жительство. Закон расширял возможности иностранных беженцев, подпадающих под критерии Женевской конвенции, и предполагал для них облегченные формы получения вида на жительство. Согласно новому Закону статус беженца могли получить иностранцы, подвергающиеся преследованиям на родине в связи с их нетрадиционной сексуальной ориентацией.

Самой примечательной стороной нового Закона была разработка концепции программа адаптации. Программа предполагала помощь вновь прибывшим иностранцами в интеграции германское общество, при помощи интеграционных курсов, курсов немецкого языка для мигрантов, ориентационных курсов, посвященных изучению культуры и истории Германии, а также ее правовой системы. По окончании курса выдавался сертификат об успешном участии в интеграционном курсе. Полученный сертификат является доказательством выполнения мигрантом определенных законодательных требований (и в целом его законопослушности). Интеграционный курс в основном оплачивается из бюджета, однако мигранты в зависимости от своего материального положения обязаны участвовать в этих расходах.

Когда в 1998 г. к власти в ФРГ коалиции социал-демократов и партии «зеленых» в 1998 г. законодательство в области миграционной политики было несколько изменено. С 1 января 2000 г. в силу вступили положения о реформировании Закона о гражданстве, в котором с этого времени облегчались условия натурализации и получения немецкого гражданства.

Сегодня Германия пытается мягко изменить акценты своей миграционной политики. В своем интервью Премьер-министр Баварии Хорст Зеехофер высказался за приостановку миграции в Германию гра-

ждан Турции и выходцев из стран Ближнего Востока [4]. В интервью изданию FOCUS глава баварской ХСС, входящей в правящую коалицию, заявил буквально следующее: "Очевидно, что мигранты из другой культурной среды, как, например, из Турции или с Ближнего Востока, интегрируются тяжело. Из этого я заключаю, что нам не нужны дополнительные мигранты из другой культурной среды". Эти слова являются примером того, что современная политика в области миграции в Германии переживает переломный момент, а меры в области адаптации и помощи мигрантам на сегодняшний день не могут решить кризисной ситуации.

Институциональная основа

Основные документы и законодательные акты, принимаемые в рамках миграционной политики, обсуждаются и утверждаются в обеих палатах Парламента Германии. За реализацию иммиграционной политики отвечают следующие органы исполнительной власти:

– Федеральное министерство внутренних дел. Оно занимается разработкой стратегии иммиграционной политики и координацией исполнения миграционного законодательства. В его функции также входит выдача разрешений на пребывание, рассмотрение заявлений на предоставление гражданства, принятие решений о депортации.

– Федеральная служба занятости занимается вопросами допуска иностранной рабочей силы на внутренний рынок труда и выдачи разрешений на трудоустройство. Федеральное министерство иностранных дел через посольства и консульства ФРГ за рубежом занимается рассмотрением заявлений на выдачу въездных виз.

– Уполномоченный правительства по делам миграции. Он является посредником между иностранцами и правительственными и неправительственными организациями, выступает в переговорах между общественными группами и органами, которые занимаются вопросами вновь прибывших иностранцев.

– Федеральное министерство труда и социальных дел отвечает за программу адаптации и проблемы интеграции иностранцев, в том числе занимается проблемами реинтеграции временных иностранных работников в Германии.

По новому Закону от 2002 г. функции реализации миграционной политики централизованы и переданы новому правительственному органу – Федеральной службе миграции и проблем беженцев. Эта служба отвечает за миграционные представительства Германии за рубежом, за координацию деятельности федеральных ведомств и органов, занимается внедрением процедур отбора мигрантов, оказывает информационную поддержку программ адаптации на различных уровнях, ведет регистрацию мигрантов и занимается вопросами добровольного возвращения мигрантов на родину.

Ранее уже упоминалось о федеральных лагерях по приему беженцев. Это специальные органы, которые занимаются приемом беженцев, предоставлением жилья, оказывают помощь в оформлении документов. Это уникальное изобретение Германии, такие лагеря появились в послевоенное время и располагались в приграничных зонах по всей стране. В лагерях первичного приёма переселенцы, прибывшие из стран

Численность основных групп мигрантов из стран Ближнего Востока

<i>Страна-донор</i>	<i>Число</i>	<i>Процент</i>
Марокко	814500	32
Тунис	24000	9,4
Алжир	17000	6,7
Египет	17000	5,5
Ливия	2643	1,9

происхождения, проходят первичную регистрацию и далее распределяются по Федеральным землям Германии, где уже окончательно проходят процедуру признания как поздних переселенцев. Лагерь также предоставляют беженцам возможность пройти интеграционный курс. Один из самых ярких примеров подобной организации – Лагерь Фридланд, Нижняя Саксония. Лагерь находится под подчинением Федерального административного ведомства. Раньше он располагался на границе трёх оккупационных зон (Нижняя Саксония – британская, Гессен – американская и Тюрингия – советская) и важнейших железнодорожных путей между Ганновером и Касселем, что и предопределило положение лагеря. В последствие лагерь принимал военнопленных из СССР и помогал в вопросе восстановления документов, предоставлял проживание и оказывал помощь в поисках родственников. Позднее Фридланд стал использоваться как лагерь для беженцев из ГДР. С 1980-х гг. лагерь начал принимать поздних переселенцев из стран бывшего СССР и Восточной Европы. С 1 сентября 2000 г. Фридланд остался единственным первичным лагерем по приёму немецких переселенцев, так как большая часть лагерей в предыдущие годы была закрыта в связи с уменьшением потока переселенцев. Лагерь активно сотрудничает с немецким Красным Крестом, который также помогает на некоторых этапах реализации миграционной, а точнее – репатриационной политики.

Как было упомянуто ранее, широкий круг вопросов решается на уровне земель. Городские власти оказывают временную материальную помощь беженцам, помогают найти работу, обеспечивают прохождение иностранцами курсов и программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Самоуправление в Германии имеет длительный и успешный опыт решения самых острых проблем, поэтому миграционная и интеграционная политика, наравне с политикой по борьбе с бедностью, безработицей и семейной политикой, являются основными направлениями городской социальной деятельности.

Миграционная политика страны стала предметом острых политических дискуссий. Каждому закону об иммиграции предшествуют многолетние дебаты. На протяжении долгой истории становления миграционной политики возникали и исчезали целые институты и организации, призванные урегулировать сложные вопросы социальной политики.

Ближневосточная и африканская миграция в ФРГ

Выходцы из стран Ближнего Востока составляют 4 по численности группу мигрантов Германии. Что касается распределения по странам-донорам, то эти данные приведены в таблице [5, с. 99].

Марокканцы – самая многочисленная группа мигрантов из ближневосточных стран. 85 % всех марокканцев проживают в двух немецких землях – Северный Рейн Вестфалия и Хессен. Большинство занято в добывающей промышленности, а также и текстильной и химической.

Тунисцы относятся к элите арабских мигрантов. Они обычно хорошо образованы, работают в сфере образования, торговле, культурной сфере. Также выходцы из Туниса являются самой ассимилированной в немецкое общество группой. Средний срок их пребывания в стране в 2 – 3 раза выше, чем у остальных арабов [5, с. 80 – 82].

Число мигрантов из Алжира резко возросло в период с 1991 – 2001 гг., практически все они беженцы, приехавшие в Германию после гражданской войны. Проблемы адаптации арабов в Германии связаны со многими аспектами, как политическими, так и культурно-традиционными. Узкий круг общения, языковой барьер, культурные обычаи мигрантов – все это изолирует общины мигрантов и не позволяет им стать членами немецкого общества.

Языковая проблема, по мнению многих исследователей, стоит не первом месте. В основном мигранты находят себе работы, которая не требует знания языка, а связана с производственным процессом. Уникальный случай марокканской общины, которая изолирована от других арабских общин и тем самым значительно быстрее интегрирует в немецкое общество. Это связано с тем, что мигранты из Марокко – берберы, не говорящие на арабском языке. Их контакты с другими арабскими общинами малочисленны, и уже во втором поколении мигранты свободно владеют немецким языком.

Таким образом, несмотря на многочисленное реформирование и изменения законодательного аппарата и институтов миграционной политики, вопросы, которыми она занималась, были всегда строго распределены между различными структурами и институтами. Государство видит перед собой первоочередную задачу в выстраивании баланса интересов граждан и мигрантов. Граждане ФРГ всегда отличались высоким уровнем толерантности и стремлением помочь выходцам из других стран адаптироваться к культурным ценностям Германии. Каждая земля имеет свои собственные институты и комитеты, занимающиеся вопросами мигрантов на своей территории. Такие органы выпускают специальную литературу, которая направлена на создание политкультурного сознания в уважения различных этнических культур и традиций. Однако все эти мероприятия не исключают существование резко отрицательного отношения к мигрантам, особенно не европейцам. Вследствие чего такие аспекты миграционной политики как создание и улучшение программ адаптации, увеличение норм финансирования таких программ и ускорение внедрения их социальную жизнь граждан являются важнейшими для германского правительства, которое пони-

мает, что лишь многосторонний и всеобъемлющий подход способен решить одну из самых сложных проблем глобализированного мира – проблему миграции.

Литература

1. Андреюк В. Ю. Ближний Восток в экономике и политике ФРГ в 60 – 90-е годы XX века. М., 2006. 186 с.
2. Денисенко М. Б. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. 314 с.
3. Карачурина Л. Иммиграционная политика Германии: успешный – неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 7. С. 55 – 65.
4. Премьер Баварии предложил остановить миграцию с Ближнего Востока // Актуально в Германии: rusverlag.de. 11.10.2010. Режим доступа: <http://www.rusverlag.de/2010/10/11/1193/horst-seehofer.html> (дата обращения: 20.11.2014).
5. Штоль М. Торгово-экономические связи Германии со странами Африки в конце XX – начале XXI века. М., 2003. 220 с.
6. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz. 28.06.2000 // [gesetze-xxl.de](http://www.gesetze-xxl.de). Режим доступа: <http://www.gesetze-xxl.de/allgemeine-verwaltungsvorschrift-zum-auslaendergesetz/> (дата обращения: 26.01.2015).
7. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. vom 7. Oktober 1949. 13. Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html> (дата обращения: 25.01.2015).
8. Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz. Vom 22. Juli 1913. Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/ksr/1913/reichsstaatsangehoerigkeitsgesetz.html> (дата обращения: 25.01.2015).
9. Verordnung über die Ausgabe von Personalausweisen der Deutschen Demokratischen Republik. Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/ddr.html> (дата обращения: 26.01.2015).

Информация об авторе:

Корьякина Евгения Юрьевна – ассистент кафедры зарубежного регионоведения Института социально-политических наук Уральского федерального университета им. первого президента России Б. Н. Ельцина, e.yu.koryakina@gmail.com.

Evgenia Yu. Koryakina – Assistant Lecturer at the Department of Regional Studies, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin.

Статья поступила в редколлегию 04.06.2015 г.