

Central European Forum
For Migration Research



Środkowoeuropejskie Forum
Badań Migracyjnych

**CEFMR Working Paper
2/2006**

**ZMIANA PARADYGMATU W NIEMIECKIEJ
POLITYCE IMIGRACYJNEJ W LATACH
1998-2004? WNIOSKI DLA POLSKI**

Monika Mazur-Rafał

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warsaw, Poland
tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43
e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl
Internet: www.cefmr.pan.pl

Central European Forum for Migration Research (CEFMR) is a research partnership of the Foundation for Population, Migration and Environment, Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences and the International Organization for Migration



International Organization
For Migration



Foundation for Population,
Migration and Environment



Institute of Geography and Spatial Organisation,
Polish Academy of Sciences

**ZMIANA PARADYGMATU W NIEMIECKIEJ
POLITYCE IMIGRACYJNEJ W LATACH
1998-2004? WNIOSKI DLA POLSKI**

*Monika Mazur-Rafał**

* Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych w Warszawie
Central European Forum for Migration Research in Warsaw

Streszczenie: Po dojściu do władzy w 1998 r. koalicja złożona z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec i Sojuszu 90/Zielonych uznała RFN za kraj imigracji i zapowiedziała zmiany wybranych elementów polityki wobec cudzoziemców. Praca zawiera analizę procesu reformy niemieckiej polityki imigracyjnej w latach 1998-2004, uwzględniając jej uwarunkowania, przebieg debaty politycznej i stanowiska głównych jej głównych uczestników, jak również ostateczny wynik w postaci ustawy o imigracji.

Słowa kluczowe: polityka imigracyjna RFN, imigracja do Niemiec

PARADIGM SHIFT IN THE GERMAN IMMIGRATION POLICY IN THE YEARS 1998-2004? CONCLUSIONS FOR POLAND.

Abstract: After the coalition consisting of the Social Democratic Party and the Alliance 90/Greens came to power in 1998, it recognised the FRG as an immigration country and announced changes in selected elements of the policy towards foreigners. The paper presents the analysis of the reform of the German immigration policy in the years 1998-2004, covering determinants of the process, the policy debate and positions of the main actors, as well as the final result in form of the law on immigration.

Keywords: immigration policy of the FRG, immigration to Germany

Redakcja / Editor

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa / Warsaw
tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43
e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl
Internet: www.cefmr.pan.pl

© Copyright by Central European Forum for Migration Research
Warsaw, January 2006

ISSN 1732-0631
ISBN 83-60462-01-1

Spis treści

Podziękowania / Acknowledgements	2
1. Wstęp	3
2. Polityka imigracyjna RFN w latach 1945–1998	5
2.1. Regulacja imigracji w latach 1945–1998	5
2.1.1. Uchodźcy i wypędzeni	5
2.1.2. Etniczni Niemcy (Aussiedler)	6
2.1.3. Imigracja osób pochodzenia żydowskiego	8
2.1.4. Imigranci ekonomiczni (Gastarbeiterzy)	8
2.1.5. Osoby ubiegające się o azyl i o status uchodźcy	11
2.2. Podmioty odpowiedzialne za realizację niemieckiej polityki imigracyjnej do 1998 r.	14
2.2.1. Poziom federalny	14
2.2.2. Poziom kraju związkowego (landu)	16
2.2.3. Poziom lokalny	16
3. Zmiany w postrzeganiu imigracji w RFN za rządów SPD i Sojuszu 90/Zielonych a debata na temat regulacji imigracji	17
3.1. Uwarunkowania debaty na temat imigracji w Niemczech	17
3.1.1. Uwarunkowania polityczne	17
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne	18
3.1.3. Uwarunkowania demograficzne	19
3.2. Rozwój debaty nad reformą polityki imigracyjnej RFN	20
3.2.1. Faza wstępna debaty nad reformą polityki imigracyjnej RFN	21
3.2.2. Debata polityczna nad reformą niemieckiej polityki imigracyjnej	24
3.2.2.1. Stanowiska partii politycznych	25
3.2.2.2. Niezależna Komisja ds. Imigracji	35
3.2.3. Trzecia faza debaty: poszukiwanie kompromisu	38
4. Regulacja imigracji w ustawie o imigracji z 30.07.2004 r. – zmiana paradygmatu?	42
5. Wnioski dla procesu reformowania polskiej polityki migracyjnej	55
6. Bibliografia	57

Podziękowania / Acknowledgements

Artykuł powstał w ramach pracy nad projektem „*Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998-2004? Wnioski dla Polski*”, finansowanym z grantu przyznanego dla Środkowoeuropejskiego Forum Badań Migracyjnych przez Deutsche Bank Securities S.A. Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych pragnie złożyć Deutsche Bank Securities S.A. serdeczne podziękowania za wsparcie finansowe przedsięwzięcia.

The research published in this paper has been funded by Deutsche Bank Securities SA, within a grant awarded to the Central European Forum for Migration Research for a project “*Paradigm Shift in the German Immigration Policy in the Years 1998-2004? Conclusions for Poland*”. Central European Forum for Migration Research wishes to thank Deutsche Bank Securities S.A. for the financial support.

1. Wstęp

Nowa koalicja złożona z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec i Sojuszu 90/Zielonych, która stworzyła rząd po wyborach we wrześniu 1998 r. w RFN, zapowiadała wniesienie nowych akcentów do dotychczasowej polityki państwa wobec cudzoziemców. Partie te zamierzały przyjąć rozwiązania mające na celu usprawnienie i przyspieszenie integracji imigrantów, przede wszystkim poprzez ułatwienia w dostępie do obywatelstwa. Sztandarowym projektem reformatorskim czerwono-zielonej koalicji w tej dziedzinie miała być od dawna postulowana zmiana ustawy o obywatelstwie, wprowadzająca do niemieckiego prawa elementy zasady *ius soli*. Szybko okazało się jednak, że z uwagi na stanowisko partii opozycyjnych: Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (dalej: CDU) i Unii Chrześcijańsko-Społecznej (dalej: CSU) realizacja tego przedsięwzięcia napotkała na poważne trudności. Aby zapobiec prestiżowej porażce rządu, konieczne było uwzględnienie postulatów opozycji.

Z uwagi na te doświadczenia, partie koalicji rządzącej nie chciały angażować się w reformowanie innych komponentów polityki imigracyjnej, gdyż to oznaczałoby zobowiązanie do przeprowadzenia kolejnego, oprócz zmiany ustawy o obywatelstwie, poważnego projektu w ciągu jednej tylko kadencji parlamentu. Debatę na ten temat wywołał nie do końca świadomie kanclerz Gerhard Schröder, ogłaszając w lutym 2000 r. ofertę zatrudnienia w RFN specjalistów IT z zagranicy (tzw. *green card*). Na kanwie tej inicjatywy rozpoczęła się szeroka debata publiczna na temat regulacji imigracji w RFN, potrzeb niemieckiego rynku pracy i atrakcyjności Niemiec w międzynarodowej rywalizacji o najlepszych ekspertów. Punktem kulminacyjnym dyskusji było powołanie przez ministra spraw wewnętrznych Otto Schilego Niezależnej Komisji ds. Imigracji (dalej: Komisji) w celu przygotowania propozycji zmian przyszłej polityki imigracyjnej RFN. Prace Komisji były impulsem dla partii politycznych do zorganizowania we własnych ramach debat na temat regulacji imigracji oraz do utworzenia komisji ekspertów. Niezależnie od tego, w licznych dyskusjach o sposobach regulowania imigracji w Niemczech brali udział przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców, kościołów, organizacji pozarządowych oraz niezależni eksperci.

W sierpniu 2001 r. pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przygotowali projekt ustawy o regulowaniu i ograniczaniu imigracji oraz regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców (dalej: Ustawa o imigracji), zmodyfikowany w listopadzie 2001 r. po konsultacjach z Partią Zielonych (Zuwanderungsgesetz-ZuwG, 03.08.2001; Zuwanderungsgesetz-ZuwG, 08.11.2001). Projekt zrywał z dotychczasową tradycją kontroli imigracji do RFN, wprowadzając instrumenty dla aktywnej i selektywnej polityki imigracyjnej. Ze względu na unikalne zbliżenie stanowisk koalicji rządzącej i opozycji wydawało się, że w 2001 r. porozumienie jest w zasięgu ręki. Głosy w debacie przedstawiciele różnych grup społeczeństwa obywatelskiego na temat imigracji świadczyły o tym, że niemieccy politycy i społeczeństwo są gotowi na zmianę paradygmatu w tym obszarze polityki. Do przyjęcia ustawy konieczne było jej przegłosowanie w obu izbach

parlamentu, co było szczególnie trudne, w związku z rosnącą przewagą opozycji w Bundesracie po kolejnych zwycięstwach w wyborach landowych¹. Wraz z przedłużaniem się negocjacji koalicji rządzącej z opozycją nad nową wersją ustawy o imigracji, zmniejszały szanse na kompromis. Po niespełna trzech latach przetargów udało się w końcu przyjąć tekst, który został zaakceptowany przez obydwie strony (Zuwanderungsgesetz-ZuwG, 30.07.2004). Kluczowe jest w tym kontekście pytanie, czy ustawa z 30.07.2004 r. stanowi przełom w sposobie regulowania imigracji do RFN, czy też może wpisuje się w dotychczasową tradycję.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, niniejszy artykuł zawiera analizę procesu reformy niemieckiej polityki imigracyjnej w latach 1998-2004, zainicjowanego przez koalicję złożoną z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (dalej: SPD) i Sojuszu 90/Zielonych. Tytułowa zmiana paradygmatu jest rozumiana jako zmiana podstawowych zasad kształtujących politykę imigracyjną, wynikająca z gruntownej reformy ustawodawstwa, regulującego przyjazd i pobyt imigrantów². Punktem wyjścia opracowania jest syntetyczna prezentacja polityki imigracyjnej w okresie od 1945 r. do 1998 r., w której omówione zostaną główne akty prawne, zasady i aktorzy niemieckiej polityki imigracyjnej. Drugi rozdział poświęcony został debacie publicznej na temat zmian w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 2000-2004 oraz stanowiskom wybranych uczestników tej debaty. W trzecim rozdziale porównane zostały propozycje legislacyjne Komisji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth, projekty ustaw o imigracji z 03.08.2001 r. i 08.11.2001 r. oraz ostateczna wersja ustawy. I wreszcie czwarty rozdział jest próbą wyciągnięcia wniosków z analizowanego procesu reform dla *policy making* w polskiej polityce migracyjnej.

W artykule przyjęta została definicja polityki imigracyjnej T. Hammara, składająca się z dwóch zasadniczych części: polityki kontroli imigracji (zasad selekcji i wjazdu cudzoziemców) oraz polityki względem imigrantów (warunków, jakie się im zapewnia po przybyciu) (Meyers: 2000).

¹ Przyjęcie ustawy o imigracji wymagało zgody Bundesratu, izby wyższej parlamentu, w którego składzie są przedstawiciele poszczególnych krajów związkowych (najczęściej premier i wicepremier). Sytuację polityczną koalicji rządzącej w RFN utrudnia fakt, że wybory na poziomie landu nie odbywają się jednym terminie, lecz w każdym kraju związkowym w innym terminie i innym rytmie (co 4 lub 5 lat). Kiedy koalicja rządząca traci głosy w danym landzie, automatycznie zmienia się na jej niekorzyść układ sił w Bundesracie. Jeżeli wzrost poparcia dla opozycji jest tendencją stałą w czasie, to z prowadzi to do utraty przewagi głosów w izbie wyższej, co oznacza w praktyce, że niemożliwe jest przyjęcie ustaw, wymagających zgody Bundesratu bez kompromisu z opozycją.

² Od 2000 r. różne osobistości ze świata polityki i osoby reprezentujące społeczeństwo obywatelskie zaczęły określać w wypowiedziach publicznych RFN jako kraj imigracji: Rau J. (2000); Struci P., Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz, DPA 20.09.2000; Stihl H.P., Wir sind ein Einwanderungsland, FAZ 21.09.2000; Ende einer Lebenslüge – Einwanderung: Debattieren wir jetzt, Die Zeit 19.10.2000; Merz F., Deutschland braucht Einwanderung, Süddeutsche Zeitung 23.10.2000. Poza tym coraz częściej pojawiały się apele o zmianę paradygmatu w tej polityce: Putzhammer H. (2001); Braun L.G. (2001).

2. Polityka imigracyjna RFN w latach 1945–1998

Kształt polityki wobec cudzoziemców w RFN w ww. okresie był w znacznym stopniu zdeterminowany przez przyjęcie przez znakomitą większość polityków tezy, że Niemcy nie były krajem imigracyjnym. Twierdzenie to, oparte na ideologicznej wizji RFN jako kraju jednorodnego etnicznie, zapisano po raz pierwszy w przepisach dotyczących naturalizacji z 1977 r., pomimo tego, że już wtedy w RFN przebywało 4 mln cudzoziemców. W związku z tym założeniem niepożądane było prowadzenie całościowej i spójnej polityki imigracyjnej, chociaż *de facto* imigranci napływali do tego kraju. Problem ten rozwiązano w praktyce w ten sposób, że prowadzono kilka różnych polityk wobec: wypędzonych i uchodźców; etnicznych Niemców (*Aussiedler*); migrantów zarobkowych oraz osób ubiegających się o status uchodźcy i o azyl (Marshall, 2000). Owo rozczłonkowanie tej polityki nie pozostało bez wpływu na instytucje odpowiedzialne za realizację zadań państwa w tym zakresie, ponieważ prowadziło do funkcjonowania wielu instytucji zajmujących się sprawami poszczególnych grup cudzoziemców. Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie polityk wobec ww. grup cudzoziemców oraz panoramy instytucji zaangażowanych w realizację tych polityk do 1998 r.

Krótką prezentacją polityk wobec cudzoziemców prowadzonych przez RFN od 1945 r. w tym podrozdziale nie wyczerpuje tematu, ma jednak na celu pokazanie ogólnej charakterystyki i ewolucji ustawodawstwa w tym zakresie, by stworzyć tło do dalszych rozważań na temat zmiany paradygmatu w polityce imigracyjnej po dojściu do władzy koalicji SPD i Sojusz 90/Zielonych. Ponieważ analiza podmiotów odpowiedzialnych za realizację niemieckiej polityki imigracyjnej przekraczałaby ramy niniejszej pracy, w drugiej części tego podrozdziału zawarte zostało jedynie skrócone zestawienie tych podmiotów, które ma pokazać wpływ rozczłonkowania polityki imigracyjnej na uregulowania instytucjonalne oraz stać się punktem wyjścia do debaty nad reformą dotychczasowych sposobów kontroli imigracji.

2.1. Regulacja imigracji w latach 1945–1998

2.1.1. Uchodźcy i wypędzeni

W latach 1945-48 do RFN napłynęło ok. 12 mln Niemców z ZSRR, Polski, Czechosłowacji, Węgier i Jugosławii (Meyers, 2004: 125). Spis ludności z 13.09.1950 r. wykazał, że było ich 7.9 mln w RFN i 4.065 mln w NRD. W przypadku RFN stanowili oni 16.4% ludności (Marshall, 2000: 6). W pierwszych latach po wojnie przyjęcie uchodźców było wyzwaniem dla władz okupacyjnych ze względu na wysokie bezrobocie, trudną sytuację mieszkaniową i powszechne braki żywności. Początkowo lokowano ich na terenach wiejskich, ponieważ łatwiej tam było znaleźć zakwaterowanie i żywność. Minusem tego rozwiązania były trudności ze znalezieniem pracy, ponieważ tereny te były gospodarczo słabiej rozwinięte. To

zmuszało uchodźców do poszukiwania zatrudnienia, co często wiązało się z migracjami i podejmowaniem pracy poniżej kwalifikacji.

Aby poprawić sytuację prawną uchodźców i zapewnić im w praktyce równe prawa w stosunku do pozostałej ludności, na przełomie lat 40. i 50. przyjęto szereg uregulowań. W art. 116 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. zawarto gwarancje równości uchodźców wobec prawa oraz nadano im identyczne prawa polityczne (Meyers, 2004: 126). Na mocy Ustawy o pomocy natychmiastowej (*Soforthilfegesetz*) z 08.08.1949 r. wprowadzono ułatwienia w dostępie do pomocy finansowej, które były uzupełnione przez postanowienia Ustawy o osiedlaniu uchodźców (*Flüchtlingssiedlungsgesetz*) z 10.08.1949 r. regulujące kwestie związane z osiedlaniem się tej grupy osób. Ustawa o pomocy natychmiastowej została zastąpiona w 1952 r. Ustawą o wyrównaniu ciężarów (*Lastenausgleichsgesetz*), której celem było wyrównanie uchodźcom strat wojennych. Z tego tytułu RFN wypłaciła w sumie tej grupie osób ok. 114 mld DM (Marshall, 2000: 6 i 7). Generalnie integracja uchodźców po II wojnie światowej jest postrzegana jako sukces, na który złożyło się kilka czynników: pomoc ze strony władz; wysokie kwalifikacje, determinacja i mobilność uchodźców oraz korzystna koniunktura gospodarcza (tzw. cud gospodarczy). O znaczeniu integracji i praw uchodźców dla władz federalnych świadczy powołanie odrębnego Ministerstwa ds. Uchodźców w 1951 r. Jeżeli chodzi o możliwości partycypacji uchodźców w życiu społecznym i politycznym RFN, to początkowo nie chciano dopuścić do powstania organizacji politycznych reprezentujących tylko i wyłącznie uchodźców, dlatego do 1951 r. obowiązywał zakaz tworzenia tego typu organizacji. Zakaz miał ponadto tę zaletę, że zmuszał organizacje już istniejące do włączania uchodźców w swoje szeregi. Po uchyleniu zakazu, dopuszczono do powstania partii wypędzonych, która funkcjonowała w latach 1951-1961. Poza tym dopuszczono powstanie odrębnych organizacji reprezentujących prawa tej grupy osób. Problematyka wypędzonych jest do dziś obecna w niemieckiej polityce wewnętrznej i zagranicznej.

2.1.2. Etniczni Niemcy (*Aussiedler*)

Ponieważ ok. 4 mln Niemców z dawnych terytoriów należących do Rzeszy nie mogło po wojnie wrócić do kraju ze względu na restrykcje w wyjazdach ze strony państw bloku radzieckiego, władze RFN zagwarantowały im prawo do powrotu. Zgodnie z art. 116 Ustawy Zasadniczej RFN osoby, które: albo posiadały niemiecką narodowość albo jako uchodźcy lub wypędzeni o niemieckiej narodowości czy też ich małżonkowie lub potomstwo osiedliły się na terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r., były uznawane za Niemców i miały prawo do obywatelstwa niemieckiego (Grundgesetz, 1998: 210). Ta konstrukcja prawna stwarzała państwu niemieckiemu możliwość podejmowania działań na rzecz praktycznej realizacji prawa do powrotu. Uzyskanie zgody na wyjazd tej kategorii osób było jednym z celów polityki wschodniej (*Ostpolitik*) kanclerza Willego Brandta. W latach 1950-88 do RFN wróciło ok. 1.6 mln Niemców, którzy w tym okresie przybywali w dosyć umiarkowanym tempie ok. 40 tys. osób rocznie.

Po rozluźnieniu przepisów wyjazdowych w 1986 r. przez ZSRR skala napływu osób do RFN gwałtownie rosła: z 42 788 osób w 1986 r. do poziomu 400 tys. osób w 1989 r. (Marshall, 2000: 9). Czynnikiem zachęcającym te osoby do wyjazdu do RFN była otwarta polityka władz niemieckich, które w 1988 r. przyjęły Specjalny Program dla Wysiedleńców³, na mocy którego osoby zainteresowane otrzymały zaproszenie do przyjazdu i zapowiedź przyznania im obywatelstwa oraz wszystkich tym związanych uprawnień. Duży wpływ na decyzje o wyjazdach miały poza tym zmiany polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej: upadek żelaznej kurtyny i dezintegracja bloku sowieckiego, trudności gospodarcze w transformujących się gospodarkach (np. wzrost bezrobocia, inflacja) oraz wzrost nastrojów nacjonalistycznych.

Ze względu na dużą skalę napływu osób i wzrastające koszty ich pobytu oraz politykę cięć w wydatkach socjalnych związanych ze skutkami zjednoczenia Niemiec, polityka wobec etnicznych Niemców zaczęła przyciągać uwagę opinii publicznej, a z czasem wywołała jej zaniepokojenie. Scena polityczna była podzielona: partie lewicowe były przeciwne wspieraniu napływu wysiedleńców z obawy o możliwość nasilenia się reakcyjnych tendencji, zaś broniły praw azylantów lub ubiegających się o ten status jako osób posiadających większy tytuł moralny do pozostania w RFN (Angenendt, 1997: 103). Natomiast prawica traktowała pomoc wysiedleńcom jako moralny obowiązek. Władze landów ze swej strony zwracały uwagę na wysokie koszty, które musiały ponosić z racji obecności wysiedleńców. Dlatego też zakres imigracji etnicznych Niemców i polityka państwa wobec tej kategorii osób oraz koszty z tym związane były przedmiotem wielu debat. Pokłosiem tych dyskusji było przyjęcie szeregu instrumentów mających na celu lepszą selekcję wysiedleńców i odzyskanie kontroli przez państwo niemieckie nad tymi przepływami, jak również demontaż ich uprzywilejowanego statusu. Po pierwsze zaostrzono procedury selekcji – od 1991 r. wszczęcie postępowania repatriacyjnego mogło nastąpić tylko w kraju pochodzenia zainteresowanej osoby (eksternalizacja kontroli) (Geddes, 2003: 84). Po drugie na mocy kompromisu azylowego z 1992 r. (szerzej rozdz. 2.1.5) ograniczono skalę napływu nowych wysiedleńców poprzez wprowadzenie rocznych kontyngentów w wysokości 225 tys. osób (+/-10%). Po trzecie ograniczono liczbę osób mogących ubiegać się o nabycie statusu wysiedleńca poprzez wprowadzenie limitu czasowego i geograficznego. Status wysiedleńca można było uzyskać tylko do końca 1992 r., zaś po tej dacie osoby przybywające z terenu b. ZSRR mogły stać się ‘późnymi wysiedleńcami’ (*Spätaussiedler*). Po czwarte starano się zmniejszyć atrakcyjność oferty państwa niemieckiego. Z jednej strony stopniowo ograniczano prawa socjalne, które dotychczas stawiały tę grupę w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do reszty społeczeństwa (Bade, Bommers, 2000: 182). Z drugiej strony, od 1996 r.

³ Zgodnie z argumentacją Aleksandry Trzcielińskiej-Polus (cyt. w: Kaczmarczyk, 2001: 243) autorka używa terminu ‘wysiedleńcy’, a nie często stosowanego w literaturze polskiej terminu ‘przesiedleńcy’, gdyż ten ostatni jest dosłownym tłumaczeniem określenia niemieckiego *Übersiedler*, które odnosi się do przybyszów z NRD do RFN.

wprowadzono obowiązkowe rozproszenie wysiedleńców, by dzięki temu w bardziej równomierny sposób rozkładać koszty ich utrzymania pomiędzy wszystkie gminy. Poza ww. środkami mającymi na celu powstrzymanie napływu wysiedleńców, RFN aktywnie działała na rzecz poprawy warunków bytu etnicznych Niemców w Rosji. Na mocy porozumienia z 1995 r. RFN przekazała Rosji sumę 200 mln DM na przesiedlenie etnicznych Niemców z Azji do europejskiej części tego kraju (Marshall, 2000: 34).

2.1.3. *Imigracja osób pochodzenia żydowskiego*

Po zjednoczeniu Niemiec na znaczeniu zyskała imigracja osób pochodzenia żydowskiego z terenu b. ZSRR. Na podstawie porozumienia pomiędzy federacją a krajami związkowymi z 12.02.1991 r. ustalono procedurę ich admisji: złożenie wniosku o wizę w kraju pochodzenia do stosownych niemieckich władz oraz posiadanie żydowskich przodków. Ze względu na uwarunkowania historyczne ten kanał imigracji nie jest tak skrupulatnie kontrolowany jak inne, o czym świadczy brak rocznych kontyngentów. Niemniej jednak imigracja tych osób utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie (w pierwszej połowie lat 90. na poziomie ok. 10 tys. rocznie, w drugiej ok. 20 tys. osób rocznie) (Marshall, 2000: 34). Szacuje się, że w latach 1990-2000 ok. 137 tys. Żydów przybyło do RFN (Martin, 2004: 235).

2.1.4. *Imigranci ekonomiczni (Gastarbeiterzy)*

Po II wojnie światowej dosyć szybko ujawniły się braki siły roboczej na niemieckim rynku pracy, pomimo znacznego napływu uchodźców z terenów utraconych przez Trzecią Rzeszę. Rekrutacja cudzoziemskiej siły roboczej w RFN rozpoczęła się już w 1953 r., kiedy to Liga Rolników z Badenii Wirtembergii sprowadziła robotników rolnych z Włoch. Następnie podpisano szereg umów dotyczących werbunku pracowników z: Włochami (1955), Hiszpanią (1960), Grecją (1960), Turcją (1961), Portugalią (1964), Tunezją (1965) i Maroko (1963 i 1966). W założeniu robotnicy cudzoziemscy mieli jedynie tymczasowo pracować w RFN, po czym mieli być zastępowani przez następną grupę osób. W praktyce zasada rotacji nie była jednak przestrzegana, z uwagi na zbyt wysokie koszty pracodawców związane ze szkoleniem nowo przybywających pracowników. Obecność *gastarbeiterów* miała łagodzić skutki zmian popytu na siłę roboczą i podaży pracowników rodzimych i w pewnym sensie pełnić rolę bufora na niemieckim rynku pracy.

Rekrutacja cudzoziemskiej siły roboczej na szerszą skalę rozpoczęła się po wprowadzeniu ograniczeń wyjazdu dla Niemców z NRD i wzniesieniu muru w 1961 r. Do 1966 r. liczba robotników cudzoziemskich wzrastała w szybkim tempie, by w tymże roku osiągnąć poziom 1.3 mln osób. Natomiast w czasie przejściowego osłabienia koniunktury w latach 1966-67 zatrudnienie cudzoziemców spadło do poziomu 900 tys. osób, co utwierdziło niemiecką klasę polityczną w przekonaniu, że *gastarbeiterzy*, jako osoby zwalniane w pierwszej kolejności z pracy, rzeczywiście łagodzą skutki zmian koniunktury dla rodzimej siły roboczej. Po 1967 r.

liczba robotników cudzoziemskich nadal rosła, by w 1973 r. osiągnąć rekordową ilość 2 595 tys. osób (Geddes, 2003: 81-82).

Niemieccy politycy zgodnie postrzegali sprowadzanie cudzoziemskiej siły roboczej jako rozwiązanie korzystne dla interesów RFN i nie dostrzegali potrzeby ingerencji ustawowej państwa w stosunki pomiędzy pracodawcami a pracobiorcami. Dopiero w 1964 r. przyjęto pierwsze regulacje w postaci minimalnych standardów w zakresie zakwaterowania i świadczeń socjalnych wobec pracowników cudzoziemskich. W 1965 r. weszła w życie Ustawa o cudzoziemcach, zastępująca dotychczasowe regulacje dotyczące cudzoziemców z 1938 r.⁴ Cudzoziemcy byli w niej ujmowani jako źródło potencjalnego zagrożenia. Zgodnie z art. 2 (1) ustawy, zezwolenie na pobyt „może być wydane, jeżeli obecność cudzoziemca nie zagraża interesom ekonomicznym RFN”. Rekrutacja *gastarbeiterów* była podporządkowana interesom gospodarczym RFN, zaś określenie warunków ich pobytu leżało w gestii władz. Wydanie zezwolenia należało do kompetencji krajów związkowych i zależało *de facto* od politycznej kompozycji danego rządu. Charakterystyczne jest, że w ustawie brakowało postanowień o łączeniu rodzin, które wprowadzono dopiero w 1981 r. Zdaniem Santela i Webera cechą tej ustawy było pozostawianie administracji państwowej dużego marginesu swobody w podejmowaniu decyzji dotyczących obcokrajowców, który był stopniowo ograniczany w latach 70. i 80. dzięki orzeczeniom sądów (Santel, Weber, 2000: 111-112).

W 1973 r. władze niemieckie wprowadziły zakaz werbunku cudzoziemskiej siły roboczej (*Anwerbestopp*). Ku zaskoczeniu władz mimo spadku poziomu zatrudnienia obcokrajowców (w 1980 r. 2 070 tys. osób), populacja cudzoziemców systematycznie rosła (z 3 966 tys. w 1973 r. do 4 450 tys. 1980 r.) (Geddes, 2003: 81-82), co świadczyło o nasileniu się procesu łączenia rodzin. Intensyfikacja tej formy imigracji była dowodem na to, że wcześniejsi *gastarbeiterzy* dążyli do zmiany swojego statusu i zdecydowali się na osiedlenie się w RFN. W konsekwencji tego zjawiska, zdaniem ekspertów Niemcy pod koniec lat 70. stały się krajem imigracyjnym (Marshall, 2000: 12). Niemniej jednak większość niemieckich polityków nie chciała przyjąć tego faktu do wiadomości, a tym bardziej była przeciwna zmianom istniejącej ustawy o cudzoziemcach. Dopiero 01.12.1978 r. utworzono urząd Pełnomocnika ds. integracji cudzoziemskich pracowników i ich rodzin (*Beauftragter zur Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen*) i powołano na nie Heinza Kühna (SPD). Jednym z efektów jego pracy było memorandum z 1979 r., w którym określił on Niemcy jako kraj imigracyjny i apelował o przyjęcie środków na rzecz integracji, włącznie z prawem do naturalizacji dla imigrantów drugiej generacji i prawem głosowania w wyborach lokalnych (Kühn, 1979). Ponieważ Kühn nie uzyskał poparcia dla tych postulatów ze strony rządu, podał się do dymisji w 1979 r. Jego następczyni, Liselotte Funcke (Partia Wolnych Demokratów, dalej: FDP) opowiedziała się natomiast za polityką opartą na trzech zasadach: ścisłych ograniczeń przyjazdów nowych imigrantów spoza Wspólnot Europejskich, wspieraniu dobrowolnych powrotów za pomocą zachęt finansowych

⁴ Bundesgesetzblatt (odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw, dalej: BGBl.) 1965 I, s. 353.

oraz integracji imigrantów, którzy zostali na stałe w RFN (Marshall, 2000: 13). Polityka ta nie podlegała większym zmianom przez lata 80., pomimo zapowiedzi kanclerza Helmuta Kohla w exposé rządu w 1982 r. i 1987 r., że planowane jest wypracowanie całościowej regulacji (Santel, Weber, 2000: 113). Koalicji CDU/CSU i FDP nie udało się ostatecznie zrealizować tych planów w latach 80. Dopiero na początku 1990 r. rząd wypracował własny projekt ustawy o cudzoziemcach⁵, w odpowiedzi na projekty ustaw partii opozycyjnych: Zielonych⁶ i SPD⁷ z 1989 r. Projekt rządowy po poprawkach został przyjęty jako Ustawa o cudzoziemcach, która weszła w życie 01.01.1991 r.⁸ Jej głównym celem była poprawa sytuacji prawnej cudzoziemców w RFN. Właśnie brak jasnych perspektyw odnośnie możliwości pobytu cudzoziemców i ew. jego długości był uznawany za główny mankament poprzedniej regulacji (Kühn, 1979). W zakresie łączenia rodzin nowa ustawa eliminowała te postanowienia, które dawały administracji możliwości swobodnego decydowania i zastąpiono je tytułami prawnymi (odrębne prawo do pobytu dla członków rodzin, możliwość powrotu, ułatwienia w naturalizacji dla drugiej i trzeciej generacji cudzoziemców) (Santel, Weber, 2000: 114). Niezależnie od tego ustawa kontynuowała tradycję nie uznawania rzeczywistości państwa imigracyjnego i chociaż wносиła ważne zmiany w niemieckiej ustawie o cudzoziemcach, to nie zawierała kompleksowej reformy jej postanowień.

Pomimo utrzymywania generalnego zakazu imigracji rząd RFN w 1989 r. wprowadził możliwość sprowadzania cudzoziemskich pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej na mocy krótkoterminowych kontraktów. Podobnie jak *gastarbeiterzy*, pracownicy ci mieli przyczynić się do zlikwidowania nierównowagi popytu i podaży na niemieckim rynku pracy, niemniej jednak konstrukcja nowych programów nakierowanych na pozyskanie cudzoziemskiej siły roboczej różniła się od tych w przeszłości. Przede wszystkim były one skierowane do obywateli z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, po drugie miały na celu zwerbowanie znacznie mniejszej liczby osób, po trzecie zatrudnienie miało mieć charakter krótkoterminowy, po czwarte zawierały one zachęty do powrotu do kraju pochodzenia i wreszcie po piąte otwierały one tylko niektóre branże niemieckiej gospodarki (Meyers, 2004: 146). W ramach programów werbowania cudzoziemskiej siły roboczej wyróżniano następujące kategorie osób, które mogły znaleźć w RFN zatrudnienie: pracownicy zatrudnieni przy konkretnych projektach, tzw. nowi *gastarbeiterzy*, pracownicy sezonowi i osoby z terenów przygranicznych. Ich ilość była ustalana na podstawie rocznych kontyngentów dla poszczególnych krajów. Jeżeli chodzi o ogólny poziom zatrudnienia tych osób, to na przestrzeni lat 90. podlegał on fluktuacjom. Przykładowo pomiędzy rokiem 1992 a 1996 zatrudnienie pracowników kontraktowych zmniejszyło się prawie o połowę z 94 902 to 45 753 osób. Natomiast zatrudnienie *gastarbeiterów* po osiągnięciu maksymalnej wartości w

⁵ BR-Drs. 11/90=BT-Drs. 11/6321

⁶ BT-Drs. 11/4463 i 11/4466

⁷ BT-Drs. 11/5637

⁸ BGBl. 1990 I, s. 1354, 1356

1993 r. na wysokości 5 771 osób spadało systematycznie, i przykładowo w 1996 r. osiągnęło poziom 4 341 osób (Marshall, 2000: 31).

2.1.5. Osoby ubiegające się o azyl i o status uchodźcy

Na mocy art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN osobom prześladowanym ze względów politycznych przyznano prawo do azylu na terytorium RFN, które było zaliczane do podstawowych praw człowieka. Cieszyło się ono specjalną ochroną przez prawo, na którą składał się dostęp do sądów wszystkich instancji, włącznie z Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym (art. 19 Ustawy Zasadniczej, Grundgesetz 1998: 33-34). Prawo do azylu mogło być zmienione tylko większością 2/3 głosów członków Bundestagu i Bundesratu, co zapewniało mu stabilność i niezmiennność. Celem takiego ujęcia tego prawa był zamiar ustanowienia instytucji, która rzeczywiście zapewniałaby ochronę osobom narażonym na prześladowanie. Potrzeba utworzenia takiej instytucji wynikała z doświadczeń II wojny światowej, kiedy to wielu uchodźcom politycznym nie udzielono odpowiedniej ochrony. Wśród niemieckich polityków panowała wówczas zgodność, że zapewnienie prawa do azylu na terytorium RFN będzie swego rodzaju zadośćuczynieniem wobec zbrodni Trzeciej Rzeszy, a zarazem sygnałem o znaczeniu wartości humanitarnych dla młodej RFN.

Do 1973 r. przyznawanie azylu przez RFN nie było postrzegane przez społeczeństwo jako problem, ponieważ po pierwsze liczba osób ubiegających się o azyl była niska (w 1963 r. 4 500, w 1973 r. 5 500), po drugie zaś byli to głównie obywatele krajów bloku radzieckiego, prześladowani przez władze. Znacząca zmiana w podejściu opinii publicznej do tej kwestii nastąpiła na skutek zwiększenia się liczby osób ubiegających o azyl z krajów pozaeuropejskich. Symptomaticznie zmiany polityki RFN w tym zakresie było publiczne oświadczenie ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Hansa-Dietricha Genschera z 1973 r. o tym, że prawo do azylu jest nadużywane (Marshall, 2000: 15). Po tej wypowiedzi podjęto konkretne kroki mające na celu zmniejszenie skali 'nadużyć'. W 1974 r. wprowadzono obowiązek wizowy dla obywateli wybranych krajów oraz zniesiono możliwość wyboru miejsca zamieszkania przez osoby ubiegające się o azyl, zaś decyzję w tej sprawie miały podejmować Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych landów. W latach 1978-81 przyjęto postanowienia, na mocy których skrócono procedurę azylową, a od 1981 r. osobom ubiegającym się o ten status wydawano pomoc rzeczową zamiast wypłaty gotówki (Geddes, 2003: 86). Poza tym w 1981 r. przedłużono zakaz podejmowania pracy przez osoby ubiegające się o azyl do dwóch lat, zniesiono pomoc finansową na naukę języka oraz zaczęto kwaterowanie tych osób w specjalnych ośrodkach. Mimo tych środków zniechęcających potencjalnych azylantów, w 1980 r. liczba osób ubiegających się o ten status przekroczyła 100 tys. To spowodowało przyjęcie kolejnych środków ograniczających prawo do azylu. W 1982 r. przyjęto Ustawę o procedurze azylowej (*Asylverfahrensgesetz*), która legalizowała praktyki zniechęcania w sferze społecznej oraz wprowadziła rozróżnienie pomiędzy statusem uchodźcy, udzielanym na podstawie postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z

1951 r. (dalej: Konwencja Genewska) a statusem osoby, której przyznano prawo do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN. Władze niemieckie przyznawały prawo do azylu tylko osobom prześladowanym przez organy państwa, podczas gdy przesłanką do udzielenia ochrony na mocy Konwencji Genewskiej jest subiektywna obawa przed prześladowaniem. Niemniej jednak wielu uchodźcom nie spełniającym pierwszego warunku zezwolono na pobyt w RFN z uwagi na zasadę *non-refoulement* Konwencji Genewskiej (tzw. mały azyl). W ocenie Przedstawiciela Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w RFN wprowadzenie tych mechanizmów powstrzymywania napływu osób poszukujących azylu nie miało precedensu w żadnym innym kraju europejskim (Holborn 1975 cyt. za Marshall, 2000: 17). Od 1984 r. poszczególne kraje związkowe zaczęły domagać się zmiany Ustawy Zasadniczej w celu ograniczenia prawa do azylu, niemniej jednak postulaty te były wówczas odrzucane na poziomie federalnym z obawy o wizerunek RFN na arenie międzynarodowej oraz jej moralne zobowiązania. Prawo do azylu przestało być traktowane jako tabu polityczne, odkąd kanclerz Helmut Kohl stwierdził w 1986 r., że art. 16 Ustawy Zasadniczej gwarantujący prawo do azylu nie był przewidziany dla ‘azyłantów ekonomicznych’ (Marshall, 2000: 18). Zaakceptowanie tego rozróżnienia w dyskursie politycznym znacznie ułatwiło przyjęcie ograniczeń prawa do azylu, gdyż zrelatywizowało odpowiedzialność moralną RFN. Na tej podstawie CDU/CSU i FDP zaczęły się domagać zmiany art. 16 Ustawy Zasadniczej przy ostrym sprzeciwie opozycji.

Mimo wprowadzenia środków utrudniających dostęp do azylu i pogarszających warunki życia osób, które ten status uzyskały, po zakończeniu zimnej wojny liczba wniosków gwałtownie rosła, by w 1992 r. osiągnąć maksimum na poziomie 438 191 osób. Opinia publiczna interpretowała te fakty jako utratę kontroli przez polityków nad zjawiskiem napływu cudzoziemców. Temu spektakularnemu zwiększeniu się liczby wniosków o azyl towarzyszyło nasilenie się i rozpowszechnienie nastrojów antyimigranckich, potwierdzone wynikami sondaży opinii publicznej. Przykładowo w przeprowadzonym we wrześniu 1991 r. sondażu 76% respondentów opowiedziało się za rewizją art. 16 Ustawy Zasadniczej, 96% za zakończeniem migracji ekonomicznej, a 73% za zmianą Ustawy Zasadniczej w celu ograniczenia prawa etnicznych Niemców do powrotu (Geddes, 2003: 87). Po serii ataków na osoby ubiegające się o azyl i podpaleniu ośrodka, w którym one tymczasowo mieszkały w Rostocku w 1992 r. przez radykalne ugrupowania prawicowe przy aprobacie mieszkańców, 68% pytanym Niemców było zdania, że azyłanci wykorzystują system, 78% opowiedziało się za ich przymusową deportacją do kraju bezpiecznego, zaś 90% wyraziło zaniepokojenie ze względu na wzrost przemocy ze strony skrajnej prawicy (Geddes, 2003: 87). Fali przemocy wobec cudzoziemców towarzyszył znaczny wzrost poparcia dla partii radykalnych: w 1991 r. DVU (Niemiecka Partia Ludowa) uzyskała 6.2% głosów w Bremie, natomiast w 1992 r. Partia Republikańska uzyskała 10.9% głosów w Badenii Wirtembergii (Geddes, 2003: 87). Kryzys azylowy był postrzegany przez niemieckich polityków jako jeden z najtrudniejszych i najpilniejszych problemów do rozwiązania. W licznych debatach krytykowano instrumentarium polityki azylowej jako niewystarczające i stwarzające możliwość wykorzystywania niemieckiego państwa socjalnego. Z różnych stron wywierano presję na

rządzącą koalicję CDU/CSU i FDP, by wycofać się ze specjalnych zobowiązań wobec osób poszukujących azylu, zgodnie z linią postanowień Wspólnoty Europejskiej (a potem Unii Europejskiej) i Konwencji Dublińskiej z 1990 r. Rząd był poddany naciskom zarówno ze strony radykalnej prawicy, jak i krajów związkowych, ponoszących koszty pobytu przybyszów.

Ograniczenie prawa do azylu na mocy art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN nastąpiło na podstawie tzw. kompromisu azylowego, który został zawarty 26.05.1993 przez CDU/CSU i FPD oraz SPD⁹. Zdaniem Angenendta była to pierwsza w powojennej historii Niemiec próba wypracowania spójnego instrumentarium dla polityki imigracyjnej (Angenendt, 1997: 91). Za taką interpretacją kompromisu azylowego przemawia kompleksowy charakter zmian w stosunku do różnych kategorii cudzoziemców przebywających na terytorium RFN.

Pierwszym i zasadniczym elementem reformy było zdefiniowanie kategorii osób, nie kwalifikujących się do uzyskania prawa do azylu, co formalnie nastąpiło w wyniku zamiany art. 16 Ustawy Zasadniczej na art. 16a. Zaliczono do nich osoby przyjeżdżające z tzw. bezpiecznego państwa trzeciego i tzw. bezpiecznego kraju pochodzenia (Grundgesetz, 1998: 27-30). W związku z tym ich wnioski miały być uznawane jako 'oczywiście bezzasadne', a procedura ich wydalania z Niemiec miała być mniej skomplikowana. Później Komisja Spraw Wewnętrznych Bundestagu włączyła postanowienie dotyczące możliwości przeprowadzenia przyspieszonego postępowania azylowego na lotnisku wobec uchodźców z bezpiecznych krajów trzecich, którzy przybyli samolotem (Angenendt, 1997: 93-95). W ten sposób dostosowano ustawodawstwo niemieckie do postanowień w innych krajach UE i do Konwencji Dublińskiej z 1990 r. Po drugie, na gruncie kompromisu azylowego przewidziano możliwość przyznania uchodźcom wojennym ograniczonego czasowo legalnego pobytu w RFN (Angenendt, 1997: 92-93). Trzeci element kompromisu dotyczył ułatwień w zakresie naturalizacji: młodzi obcokrajowcy w wieku 16-23 lat nabyli prawo do obywatelstwa, jeżeli zamieszkiwali w RFN przez co najmniej 8 lat, tam uczęszczali do szkoły przez co najmniej 6 lat, nie byli karani oraz zrzekli się swojego wcześniejszego obywatelstwa. Natomiast obcokrajowcy, którzy zamieszkiwali w RFN dłużej niż 15 lat, uzyskali to prawo pod warunkiem niekaralności, zrzeczenia się poprzedniego obywatelstwa i wykazania, że mogą utrzymać swoją rodzinę bez korzystania z opieki społecznej. Poza tym zmniejszono opłaty za przyznanie obywatelstwa. W zakresie imigracji w kompromisie azylowym przyjęto jedynie bliżej niesprecyzowaną deklarację zamierzeń, że w przyszłości powinna zostać zbadana możliwość przyjęcia postanowień w zakresie kontroli imigracji na poziomie krajowym, a na

⁹ Kompromis azylowy był wynegocjowany 06.12.1992 r. pomiędzy frakcjami koalicji CDU/CSU i FDP oraz SPD, w życie wszedł w postaci dwóch aktów prawnych :

- ustawa o zmianie art. 16 Ustawy Zasadniczej, weszła w życie od 30.06.1993 r., BGBl I 1002

- ustawa o zmianie postępowania azylowego, ustawy o cudzoziemcach i ustawy o obywatelstwie z 30.06.1993, w życie 01.07.1993 r., BGBl. I 1062.

poziomie europejskim mają być prowadzone negocjacje (Angenendt, 1997: 95-96). Kolejny element kompromisu dotyczył etnicznych Niemców, dla których wprowadzono kwoty roczne (patrz szerzej rozdz. 2.1.2). Ostatni element reformy odnosił się do pracowników kontraktowych, dla których przyjęto ograniczenia ilościowe w wysokości 100 tys. osób rocznie, w zależności od sytuacji na rynku pracy. Mogli oni pracować w RFN co najwyżej przez 3 lata, pod warunkiem stosowania niemieckich płac (*Tariflöhne*). Zakaz imigracji zarobkowej utrzymano nadal w mocy (Angenendt, 1997: 97-98).

Ograniczenie prawa do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN było kwestią budzącą tak duże kontrowersje, że postanowienia kompromisu były zaskarżone do Federalnego Sądu Najwyższego, który przyznał państwu pełne prawo do rozwiązywania problemów związanych z obecnością dużej liczby osób poszukujących azylu. Tym samym potwierdził suwerenne prawo władz niemieckich do decydowania o dostępie do terytorium. Geddes uważa, że kwestionowanie prawa do kontroli terytorium przez państwo dowodzi szczególnego charakteru niemieckiej polityki i jej normalizacji we wczesnych latach 90. poprzez wycofanie się ze specjalnych zobowiązań (Geddes, 2003: 88).

Uciekinierzy wojenni z Bośni i Hercegowiny stanowią osobną kategorię osób, którym RFN udzieliła tymczasowej ochrony. Według niemieckich władz nie byli oni uprawnieni do otrzymania azylu, ponieważ nie byli prześladowani przez struktury państwowe (Marshall, 2000: 36). Z uwagi na trudności w zakresie legalizacji pobytu w Niemczech, większość z nich wróciła do kraju po zakończeniu konfliktu. Według Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod koniec 1998 r. w RFN przebywało ok. 100 000 uchodźców z Bośni i Hercegowiny (BAMF Statistik, 2005: 80).

2.2. Podmioty odpowiedzialne za realizację niemieckiej polityki imigracyjnej do 1998 r.

2.2.1. Poziom federalny

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RFN (BMI) ponosiło główną odpowiedzialność za sprawy cudzoziemców, imigracji i azylu oraz za udział tego kraju w rozwoju integracji europejskiej w tym zakresie, jak również za kwestie związane z obywatelstwem i etnicznymi Niemcami. Ministerstwo posiadało w swoich strukturach wyspecjalizowany Departament ds. Imigracji i Azylu. Odrębny departament odpowiadał za integrację etnicznych Niemców i za pomoc etnicznym Niemcom, mieszkającym poza granicami kraju. Poszczególne departamenty zajmowały się różnymi aspektami imigracji, np. bezpieczeństwem wewnętrznym, polityką graniczną, obywatelstwem i statystyką imigracji (Angenendt 1999: 185-187).

W ramach struktur ministerstwa funkcjonowały: Urząd ds. Uznawania Cudzoziemskich Uchodźców (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*, dalej: BAFI) i Federalny Urząd Administracyjny (*Bundesverwaltungsamt*, dalej: BVA). BAFI

przeprowadzał postępowania azylowe, również i na lotnisku, stwierdzał przeszkody w wydalaniu osób do poszczególnych krajów docelowych, odpowiadał za centrum informacyjne o azylu. BVA był odpowiedzialny za przyjmowanie, rozmieszczenie i integrację *Spätaussiedler* w RFN, rozlokowanie żydowskich imigrantów, rejestr cudzoziemców, sprawy związane z obywatelstwem, naturalizację oraz zadania w ramach wspierania projektów dotyczących integracji cudzoziemców (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 280).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych (AA) przeprowadzało postępowania wizowe przy udziale swoich placówek zagranicznych, przygotowywało opracowania dotyczące sytuacji w poszczególnych krajach, istotne w postępowaniu azylowym (tzw. *Lageberichte*) oraz udzielało informacji władzom i sądom (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 280). Posiadało w swoich strukturach wydział odpowiedzialny za imigrację i sprawy wizowe, inne wydziały zajmowały się pomocą humanitarną, prawami człowieka, polityką imigracyjną i azylową UE.

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (BMA) odpowiadało za rynek pracy i integrację, w tym za projekty dotyczące poradnictwa socjalnego dla cudzoziemców, integracji językowej cudzoziemców i integracji zawodowej. Swoje zadania realizowało za pomocą odrębnego departamentu (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 280).

Federalny Urząd Pracy odpowiadał za wydawanie pozwoleń na pracę, współpracę w ramach EURES oraz wspieranie integracji zawodowej i językowej. W swoich strukturach obejmował urzędy pracy, Centralę Pośrednictwa Pracy (ZAV) oraz Instytut Badań Rynku Pracy i Zawodów (IAB). Urząd podlegał Ministerstwu Pracy i Spraw Socjalnych (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 281).

Pełnomocnik Rządu ds. Cudzoziemców wspierał rząd w kształtowaniu polityki wobec cudzoziemców i polityki integracyjnej jako niezależne ciało doradcze, jak również udzielał wsparcia w integracji obcokrajowców ze społeczeństwem niemieckim (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 281).

Pełnomocnik ds. Etnicznych Niemców koordynował sprawy wysiedleńców w ramach rządu i inicjuje działania integracyjne.

Ministerstwa: do spraw Rodziny, Zdrowia, Sprawiedliwości, Współpracy Gospodarczej i Rozwoju nie posiadały odrębnych departamentów ds. migracji czy cudzoziemców, niemniej jednak zajmowały się również tymi sprawami w ramach obszarów tematycznych, za które odpowiadały.

2.2.2. Poziom kraju związkowego (landu)

Podobne struktury jak na poziomie federalnym funkcjonowały w wielu landach. Kraje związkowe prowadziły własną politykę w zakresie przyznawania zezwoleń na pobyt oraz w zakresie deportacji.

1) *Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* – jako najwyższe urzędy na poziomie landu odpowiadały za wdrażanie ustawy o cudzoziemcach (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 281).

2) *Urzędy ds. Cudzoziemców* – odpowiadały za realizację ustawy o cudzoziemcach, wydawanie pozwoleń na pobyt lub decyzje o zaniechaniu wydalenia (*Duldung*), przeprowadzanie wydaleń, stwierdzały wewnątrz krajowe przeszkody w wydaleniu, wydawały zgody na wizy (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 281).

2.2.3. Poziom lokalny

Gminy odpowiadały za praktyczną integrację imigrantów – miały za zadanie zapewnić mieszkanie, dostęp do edukacji oraz opieki zdrowotnej i socjalnej.

Poza tym na poziomie lokalnym dużą rolę odgrywały organizacje pozarządowe, kościoły, związki zawodowe, partie polityczne, instytucje dobroczynne, organizacje obywatelskie oraz stowarzyszenia imigranckie.

Struktura instytucjonalna w zakresie polityki imigracyjnej RFN jest niezwykle skomplikowana. W wymiarze wertykalnym podział kompetencji występuje pomiędzy podmiotami na trzech poziomach: federalnym, krajów związkowych oraz na poziomie lokalnym. Do tego dochodzi rozczłonkowanie kompetencji w wymiarze horyzontalnym i funkcjonalnym. Historycznie rzecz biorąc, koordynację zadań utrudniał fakt, że nie powołano centralnej agencji, która byłaby odpowiedzialna za całokształt problemów związanych z migracjami, wykonująca swe zadania przy pomocy podporządkowanych jej jednostek. Brak takiego podmiotu nie sprzyjało efektywności działania instytucji, którym zadaniem była kontrola imigracji, gdyż powodowało rozproszenie odpowiedzialności, a w konsekwencji przedłużanie postępowań w konkretnych przypadkach. Przedstawiona struktura instytucjonalna nie była wynikiem przemyślanej koncepcji, lecz historycznej ewolucji. Podsumowując należy stwierdzić, że ramy instytucjonalne niemieckiej polityki imigracyjnej przed reformą były niedopasowane do wyzwań związanych z napływem osób i ich integracją.

3. Zmiany w postrzeganiu imigracji w RFN za rządów SPD i Sojuszu 90/Zielonych a debata na temat regulacji imigracji

Dojście do władzy koalicji SPD i Sojusz 90/Zieloni i jej pierwsze kroki reformatorskie sprawiły, że w niemieckim społeczeństwie pojawiło się większe niż dotychczas przyzwolenie na reformę systemu zarządzania migracjami. Niniejszy podrozdział analizuje po pierwsze uwarunkowania polityczne, gospodarcze i demograficzne nowo rozpoczynającej się debaty na ten temat, w której nie rozważano już tradycyjnego dylematu, czy Niemcy są krajem imigracyjnym, czy też nie, lecz zastanawiano się, jaki kształt powinna mieć regulacja imigracji. Po drugie w tym podrozdziale zostanie przedstawiona debata polityczna, tj. wymiana stanowisk partii politycznych dotyczących regulacji imigracji, ponieważ to właśnie partie polityczne wywarły decydujący wpływ na kształt i przebieg debaty, a także na ostateczny tekst ustawy. Po trzecie stanowiska partii politycznych zostaną zestawione ze stanowiskiem Niezależnej Komisji ds. Imigracji. Analiza postulatów podnoszonych przez różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego czy przez niezależnych ekspertów została celowo pominięta, ponieważ przekraczałaby ramy niniejszej pracy. Należy przy tym zauważyć, że te sugestie pośrednio przenikały do debaty politycznej, gdyż partie polityczne brały je pod uwagę w swoich stanowiskach.

3.1. Uwarunkowania debaty na temat imigracji w Niemczech

3.1.1. Uwarunkowania polityczne

Wśród ekspertów zajmujących się niemiecką polityką wobec cudzoziemców panowała daleko idąca zgodność, że przed 2001 r. główną jej słabością był brak całościowej koncepcji zarządzania ruchami migracyjnymi oraz brak skutecznych instrumentów, które byłyby adekwatne do aktualnych wyzwań w tym zakresie. Problem ten został podjęty przez grupę wiodących akademików, którzy w „Manifeście 60-ciu: Niemcy i Imigracja” poszukiwali koncepcji dla niemieckiej polityki imigracyjnej, która wypełniałaby z jednej strony zobowiązania humanitarne, z drugiej zaś pomagałaby realizować interesy ekonomiczne kraju (Bade, 1994). Zdaniem ekspertów ustawa o cudzoziemcach nie powinna służyć jedynie do obrony przed imigracją, lecz powinna również wpływać na kształt tego zjawiska. W Manifeście promowano podejście zawierające w sobie formalną regulację i instytucjonalizację imigracji w ramach całościowej koncepcji z jasno określonymi ramami działania i celami. Ponadto opowiedziano się za wprowadzeniem odpowiednich instrumentów (kwot, systemu punktowego, etc.) i instytucji odpowiedzialnych za kontrolowanie imigracji, aby ta polityka stała się bardziej transparentna i pozbawiona dramatycznego ładunku używanego w kampaniach wyborczych (Bade, 1994: 56).

Poza tym zdawano sobie sprawę, że ustawa o obywatelstwie z 1913 r., oparta na zasadzie *ius sanguinis* była niedopasowana do rzeczywistości. Taka konstrukcja obywatelstwa wynikała z definiowania narodu jako wspólnoty etniczno-kulturowej, zgodnie ze stanowiskiem partii konserwatywnych. Stosowanie tej koncepcji w praktyce prowadziło do ograniczania dostępu cudzoziemców do obywatelstwa, a tym samym utrudniało polityczną, ekonomiczną i społeczną integrację (Angenendt, 1999: 190).

Dojście do władzy koalicji SDP i Sojusz 90/Zieloni znacząco zmieniło uwarunkowania polityczne dla reformy niektórych elementów polityki wobec cudzoziemców. W porozumieniu koalicyjnym partie te zerwały z dotychczas obowiązującą negacją rzeczywistości imigracyjnej w Niemczech i potwierdziły, że uznają imigrację za proces nieodwracalny, który miał miejsce w przeszłości, jak również opowiedziały się za integracją już obecnych imigrantów, którzy wyznają wartości zapisane w Ustawie Zasadniczej RFN. Ponadto zapowiedziały, że głównym elementem polityki integracyjnej będzie stworzenie nowoczesnego prawa o obywatelstwie, zawierającego ułatwienia w dostępie do obywatelstwa (Koalitionsvereinbarung 1998). Chociaż na początku kadencji regulacja imigracji nie została zaliczona do kwestii, które rząd SPD i Sojusz 90/Zieloni zamierzał na nowo uregulować, to projekt reformy ustawy o obywatelstwie był zapowiedzią zmian w polityce integracyjnej, a więc dziedzinie, która dotąd była z reguły pomijana.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne

W dyskusji nad regulacją imigracji znaczną rolę odgrywały również argumenty ekonomiczne. W debatach zwracano szczególną uwagę na uzależnienie niemieckiej gospodarki od zmian koniunktury światowej z uwagi na jej eksportowy charakter. Ze względu na otwarty charakter niemieckiej gospodarki, ogólnoswiatowe i ogólnoeuropejskie tendencje (takie jak: liberalizacja polityki handlowej, integracja w ramach UE oraz jej rozszerzenie, jak również rozbudowa infrastruktury transportowej i komunikacyjnej) wywierają silną presję na niemieckie przedsiębiorstwa do przeprowadzania dalszych zmian strukturalnych. Podział pracy w międzynarodowych koncernach ma duży wpływ na wymagania wobec zatrudnionych. Statystycznie rzecz biorąc spada zatrudnienie w sektorze produkcji na rzecz sektorów opartych na wiedzy. Poza tym wzrasta stopień internacjonalizacji przedsiębiorstw w zakresie przepływu towarów, kapitału oraz usług, a także i przepływu siły roboczej. Te tendencje mają charakter ogólny, tzn. dotyczą nie tylko przedsiębiorstw globalnych, lecz także dużej liczby małych i średnich przedsiębiorstw (szerzej: Braun, 2001: 197).

Biorąc pod uwagę duży wpływ otoczenia międzynarodowego na niemiecką gospodarkę, w debacie na temat regulacji imigracji podkreślano, że dla utrzymania dotychczasowej pozycji RFN w międzynarodowym podziale pracy lub dla jej wzmocnienia, Niemcy muszą rozbudować sektor gospodarki oparty na wiedzy i badaniach naukowych oraz podnieść inwestycje na ten cel. Do realizacji tego zamierzenia potrzebni są jednak wysoko

wykwalfikowani specjaliści, których zdaniem ekspertów brakuje w niektórych sektorach niemieckiego rynku pracy (Putzhammer, 2001: 205). Braki wysoko wykwalifikowanych pracowników na niemieckim rynku pracy były wskazywane przez ekspertów (Bade, 1994) i przedstawicieli kół gospodarczych już w połowie lat 90. Uważali oni, że restrykcyjny charakter ustawy o cudzoziemcach jest jedną z głównych przyczyn tego zjawiska. Ze względu na rosnące bezrobocie, w obawie o utratę głosów wyborców politycy unikali inicjatyw zmierzających do otwarcia Niemiec na imigrację chociażby tylko dla osób wysoko wykwalifikowanych. Wbrew opiniom ekonomistów i przedstawicieli kół gospodarczych, politycy utrzymywali jeszcze do początku 2000 r., że braki specjalistów mogą być wypełnione niemieckimi bezrobotnymi. Tymczasem urzędy pracy nie mogły wypełnić wakatów rodzimą siłą roboczą ze względu na niedopasowanie kwalifikacji (Braun, 2001: 197 i 198) oraz system pomocy społecznej demotywujący do podjęcia nisko płatnej pracy.

Debata na temat regulacji imigracji nabrała nowej dynamiki po ogłoszeniu przez kanclerza Gerharda Schrödera planów zwerbowania do Niemiec 20 tys. specjalistów z branży IT (tzw. *green card*). Niemalże znaczenie miał fakt, że oferta ta została przedstawiona w trakcie koniunktury w e-biznesie. Stosunkowo słaba reakcja na tę ofertę ze strony wysoko wykwalifikowanych specjalistów uświadomiła niemieckim politykom w całej pełni, że RFN nie jest postrzegana przez tę kategorię osób jako kraj szczególnie atrakcyjny. Przyczyn tego faktu upatrywano w uwarunkowaniach politycznych (ekstremizm prawicowy i wrogość wobec cudzoziemców) oraz prawnych (mniejsza atrakcyjność oferty RFN w porównaniu z amerykańską *green card*, ponieważ ta ostatnia zawierała w sobie prawo pobytu nieograniczonego czasowo, perspektywę obywatelstwa oraz możliwość podjęcia samodzielnej działalności gospodarczej) (Putzhammer, 2001: 204).

3.1.3. Uwarunkowania demograficzne

Poza uwarunkowaniami politycznymi i gospodarczymi, w niemieckiej debacie na temat regulacji imigracji dużą rolę odgrywały argumenty demograficzne. Zwracano w niej uwagę na starzenie się niemieckiego społeczeństwa jako efekt niskiej dzietności oraz możliwe scenariusze rozwoju demograficznego RFN (Putzhammer, 2001; Münz, Ulrich, 2000). Według szacunków Federalnego Urzędu Statystycznego (*Statistisches Bundesamt*) do 2050 r. społeczeństwo niemieckie zmniejszy się z 82 mln do poziomu poniżej 60 mln, natomiast przy imigracji w wysokości 100 tys. osób rocznie liczba ludności mogłaby wynieść 65 mln¹⁰. Równoległe do kurczenia się populacji ten sam urząd szacuje, że znacząco zmieni się

¹⁰ Ten sam urząd zmodyfikował swoje szacunki w 2003 r., kiedy opublikowano raport „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2050 - Ergebnisse der 10. koordinierten Vorausberechnung“, w którym przyjęto, że w zależności od wariantu ludność RFN będzie liczyła od 67 mln do 81 mln w 2050 r., udział osób powyżej 60 lat wyniesie ponad 30%, a ponad połowa populacji będzie miała powyżej 48 lat. Niemniej jednak w debacie posługiwano się wynikami 9. spisu.

struktura wieku: podczas gdy w 2000 r. 22% ludności było w wieku powyżej 60 lat, do 2035 r. odsetek tych osób wzrośnie do 50%. W związku ze starzeniem się społeczeństwa niemieckiego zmniejszy się też liczba osób aktywnych zawodowo z ok. 40 mln w 2000 r. do ok. 25 mln w 2040 r. (Statistisches Bundesamt, 2000).

W związku z tym w debacie na temat regulacji imigracji podkreślano konieczność głębokiej reformy systemu zabezpieczeń społecznych. Eksperti przedstawiali różne obliczenia, z których wynikało, że dla utrzymania wówczas istniejącego systemu emerytalnego, konieczne będzie podniesienie składek. Przykładowo według Schnappa i Kostorza w roku 2040 konieczne będzie podniesienie składek na ubezpieczenie emerytalne z poziomu 19,1% na 30% dochodu brutto (Schnapp, Kostorz, 2002: 165). Podniesienie składek będzie najprawdopodobniej konieczne również w przypadku ubezpieczeń zdrowotnych. Według tych samych autorów funkcjonujące w RFN rozwiązanie, polegające na finansowaniu wydatków jednego emeryta, członka kasy chorych ze składek 3 lub 4 osób zatrudnionych i ubezpieczonych, w połowie XXI w. będzie musiało być zmienione w ten sposób, że każdy emeryt będzie musiał sobie znaleźć 'prywatnego sponsora' wśród osób pracujących. Przy utrzymaniu wówczas istniejącego systemu za 30-40 lat składka musiałaby wzrosnąć z 13% do ok. 16% dochodu (Schnapp, Kostorz, 2002: 169). Z tego punktu widzenia imigracja była uznawana za zjawisko, które może pomóc złagodzić napięcia w systemie zabezpieczeń socjalnych związanych ze starzeniem się niemieckiego społeczeństwa, ponieważ dzięki dodatkowym składkom przyczynia się do jego stabilizacji. W związku z tym obecność legalnych imigrantów, wpłacających składki do systemu ukazała się nagle w innym świetle (Bade, Münz, 2002: 13).

3.2. Rozwój debaty nad reformą polityki imigracyjnej RFN

Dyskusję nad reformą niemieckiej polityki imigracyjnej można podzielić na następujące etapy:

- faza wstępna, w której koalicja rządząca pod wpływem różnych czynników (patrz rozdz. 3.2.1) podejmuje temat reformy polityki imigracyjnej, czego wyrazem jest powołanie Niezależnej Komisji ds. Imigracji,
- druga faza, która obejmuje okres od powołania tej Komisji do przedstawienia projektu ustawy o imigracji przez ministra spraw wewnętrznych 03.08.2001 r. W tej fazie miała miejsce intensywna debata nad wynikami prac Niezależnej Komisji ds. Imigracji oraz komisji powołanych przez poszczególne partie polityczne,
- trzecia faza, w której dyskutowano nad kolejnymi projektami ustawy o imigracji i poszukiwano kompromisu. Faza ta trwała do przyjęcia ostatecznej wersji ustawy 30.06.2004 r.

3.2.1. Faza wstępna debaty nad reformą polityki imigracyjnej RFN

Jak już wcześniej wspomniano, reforma ustawy o obywatelstwie była jedną z głównych inicjatyw politycznych nowego rządu (Koalitionsvereinbarung 1998). Reforma, która miała doprowadzić do zastąpienia wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie z 1913 r. i wprowadzić elementy zasady *ius soli* oraz akceptację wielokrotnego obywatelstwa, była przedstawiana przez rząd jako zerwanie z dotychczasową linią polityki wobec cudzoziemców. Aby nie zrazić opinii publicznej do pomysłów koalicji w zakresie obywatelstwa, minister spraw wewnętrznych Otto Schily (SPD) uspokajał opinię publiczną, że pozostałe problemy polityki wobec cudzoziemców będą regulowane po staremu. Dlatego zapewniał w wypowiedziach publicznych w październiku 1998 r., że granica przyjmowania imigrantów przez Niemcy została przekroczona i nawet gdyby przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach, to nie mogłaby ona tego faktu zmienić. Poziom imigracji, który mógłby być w niej ustalony musiałby wynosić zero (Santel, Weber, 2000: 131). W podobnym duchu wypowiadała się również minister sprawiedliwości Herta Däubler-Gmelin (SPD), która twierdziła, że wzrost imigracji nie może być przez nikogo popierany (Santel, Weber, 2000: 131). Pomimo deklaracji rządu o nowym kursie polityki wobec cudzoziemców, jego kluczowi ministrowie powtarzali antyimigranckie stereotypy dotyczące kosztów imigracji, nielegalnej imigracji, przestępczości wśród imigrantów, etc., chcąc w ten sposób zyskać aprobatę konserwatywnego elektoratu dla reformy ustawy o obywatelstwie. Tym samym SPD w sposób nie do końca zaplanowany włączyła do debaty o obywatelstwie wątki dotyczące imigracji i koncepcji polityki imigracyjnej (Bade, Bommers, 2000: 163).

Dla rozwoju dyskusji na temat regulacji imigracji kluczowe znaczenie miał sposób realizacji zapowiedzi dotyczących zmian w ustawie o obywatelstwie przez koalicję rządzącą. Chociaż zmiany te miały mieć przełomowy charakter, to rząd stosunkowo mało uwagi poświęcił informowaniu i przekonywaniu opinii publicznej do własnych zamierzeń. W efekcie tego zaniedbania opozycji udało się zyskać poparcie społeczne dla sprzeciwu wobec reformy przed wyborami w Hesji w lutym 1999 r. Chadeccja, przeciwna tej reformie, zdołała przekonać opinię publiczną, że posiadanie podwójnego lub wielorakiego obywatelstwa może pociągać za sobą uprzywilejowanie w stosunku do reszty społeczeństwa. To zadecydowało o zwycięstwie chadecji w Hesji, wskutek czego zmieniła się konfiguracja głosów w Bundsracie na korzyść opozycji. Ponieważ dla przyjęcia nowej ustawy o obywatelstwie konieczne było uzyskanie większości głosów również w izbie wyższej parlamentu, przejęcie władzy przez opozycję w krajach związkowych, rządzonych dotychczas przez SPD i Zielonych, uniemożliwiało koalicji rządzącej przeforsowanie reformy w pierwotnej wersji, bez konieczności zawierania kompromisów z opozycją.

Ostatecznie zawarcie kompromisu stało się możliwe dzięki propozycji FDP i landu Nadrenia-Palatynat, dotyczących wprowadzenia możliwości wyboru obywatelstwa przy jednoczesnym utrzymaniu zasady unikania wielokrotnego obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie została przyjęta 07.05.1999 r., a weszła w życie 01.01.2000 r. Na mocy tej ustawy dzieci imigrantów

urodzonych w Niemczech po 01.01.2000 r., których jeden z rodziców od co najmniej 8 lat przebywał legalnie na terytorium Niemiec i posiadał prawo pobytu (*Aufenthaltsberechtigung*) lub od co najmniej 3 lat bezterminowe pozwolenie na pobyt (*Aufenthaltsurlaubnis*) otrzymały prawo do uzyskania niemieckiego obywatelstwa. Aby zapobiec posiadaniu obywatelstwa wielu krajów, osoby te zostały zobowiązane do dokonania wyboru obywatelstwa między 18. a 23. rokiem życia, zaś w przypadku zaniechania tego kroku automatycznie traciły niemieckie obywatelstwo. Poza tym skrócono okres stałego zamieszkiwania w RFN, będący warunkiem ubiegania się o obywatelstwo z 15 do 8 lat oraz rozszerzono listę warunków uprawniających do złożenia wniosku o obywatelstwo: o wystarczającą znajomość j. niemieckiego oraz złożenie oświadczenia o akceptowaniu porządku demokratycznego (Dornis, 2002: 164-165). W ocenie jednych ekspertów reforma wniosła duże zmiany, nazywane przez niektórych nawet zmianą paradygmatu w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa z 1913 r. (Santel, Weber, 2000: 127). Natomiast zdaniem innych nie uregulowała ona gruntownie materii i pozostawiała pewne niekonsekwencje (Dornis, 2002: 163). Faktem jest, że koalicja rządząca musiała przeprowadzić reformę pod presją opozycji i zgodzić się na utrzymanie zasady unikania wielokrotnego obywatelstwa, by w ogóle doprowadzić do przyjęcia ustawy. W tym sensie cel reformy został zrealizowany połowicznie, a rząd poniósł swego rodzaju porażkę, z której, zdaniem komentatorów, długo nie mógł się otrząsnąć. Dopiero afera z nielegalnym finansowaniem CDU niespodziewanie okazała się pomocna w odzyskaniu inicjatywy w reformowaniu polityki imigracyjnej (Bade, Bommers, 2000: 191-192).

Dwa wydarzenia w 2000 r. miały decydujący wpływ na przebieg debaty na temat regulacji imigracji. Pierwszym z nich było wspomniane już wejście w życie nowej ustawy o obywatelstwie, drugim zaś ogłoszenie oferty *green card* przez kanclerza Gerharda Schrödera¹¹. Inicjatywa ta miała na celu wypełnienie nisz na niemieckim rynku pracy i uczynienie niemieckiej gospodarki bardziej atrakcyjną. Ponieważ w praktyce sprowadzenie specjalistów było możliwe również przy zastosowaniu istniejących dotychczas przepisów, przyspieszenie procedury zatrudniania zagranicznych specjalistów IT było w znacznym stopniu zabiegiem marketingowym, mającym na celu zasygnalizowanie opinii publicznej nowego stylu i nowych treści w polityce wobec cudzoziemców (Kolb, 2003: 235). Niezależnie od rzeczywistej wartości tej oferty, jej znaczenie polegało również na skierowaniu debaty publicznej na konieczność regulacji imigracji w RFN na nowo i na ograniczenia niemieckiego rynku pracy.

Pewne znaczenie symboliczne dla rozwoju debaty miało wystąpienie prezydenta RFN Johannesera Raua, który apelował o otwartą dyskusję na temat imigracji, integracji i wrogości wobec cudzoziemców, wolną od stereotypów, uprzedzeń i obaw (Rau, 2000). Prezydent

¹¹ Oferta była skierowana do osób posiadających albo wyższe wykształcenie w danej dziedzinie albo poziom dochodów rocznych powyżej 100 tys. DM. Pozwolenie na pracę było wystawione na czas trwania zatrudnienia, przy czym możliwa była zmiana miejsca pracy. Tą drogą zamierzano sprowadzić maksymalnie 20 tys. osób.

doskonale wpisał się ze swoim przesłaniem w nastroje społeczne. Po wielu latach dyskusji, w których nie kwestionowano dogmatu, że ‘Niemcy nie są krajem imigracyjnym’, w ciągu roku 2000 r. zaczęła się rozwijać debata, w której po raz pierwszy podważono tę tezę. Dzięki temu była ona prowadzona z odmiennym niż dotychczas nastawieniem do imigrantów, którzy odtąd nie byli postrzegani tylko i wyłącznie jako osoby korzystające z dobrodziejstw niemieckiego państwa socjalnego, ale również jako osoby przyczyniające się do wzrostu i rozwoju gospodarczego RFN. Opinia, że Niemcy potrzebują imigrantów była coraz bardziej powszechna dzięki głosom przedstawicieli kół gospodarczych. Zwłaszcza oni przestrzegali przed dramatycznymi skutkami braku siły roboczej, nie tylko wysoko wykwalifikowanej, ale także i średnio wykwalifikowanej oraz postulowali prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej. Średnie przedsiębiorstwa, które od lat zatrudniały uchodźców z Bośni, krytykowały niemiecką politykę uchodźczą i apelowały o przyznanie uchodźcom wojennym prawa pobytu. Naukowcy z kolei przestrzegali przed skutkami procesów starzenia się niemieckiego społeczeństwa dla gospodarki i życia społecznego. W kontekście debaty o imigracji media poświęciły dużo uwagi zagadnieniom związanym z przyszłością niemieckiego rynku pracy, roli Niemiec w gospodarce światowej oraz zagadnieniom demograficznym. Zdaniem Angenendta i Kruse (Angenendt, Kruse, 2003: 483) w przeciwieństwie do wcześniejszych debat, od 2000 r. zaczęto postrzegać imigrację również w sposób pozytywny, bardziej w kategoriach szans niż kosztów. W ich opinii widoczna była zmiana percepcji imigracji w RFN. Ową zmianę w postrzeganiu imigracji potwierdzają wyniki sondaży opinii publicznej. W badaniu przeprowadzonym wiosną 2000 r. przez prestiżowy *Institut für Demoskopie Allensbach* 71% zapytanych Niemców krytycznie odniosło się do wizji Niemiec jako kraju imigracyjnego, zaś 77% respondentów było zdania, że została osiągnięta granica dalszego przyjmowania imigrantów (Santel, Weber, 2000: 131-132). Już kilka miesięcy później, bo w listopadzie 2000 r. w badaniu *Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen* 69% pytanych poparło ułatwienia w zakresie imigracji (Krause, 2004: 275).

Zmiana nastrojów społecznych miała istotne znaczenie dla rozwoju debaty politycznej. W klimacie przyzwolenia na ułatwienia dla imigracji, partie polityczne zaczęły rozważać swoje stanowiska na nowo. Proces ten nabrał tempa w ciągu roku 2000. Kluczowe znaczenie w tym kontekście miało stanowisko CDU i jego ewolucja. Wybór najbardziej odpowiedniej strategii CDU wobec imigracji podzielił jej członków. Jeden obóz uważał, że większe korzyści przyniesie partii domaganie się całościowej koncepcji polityki imigracyjnej, połączone z postulatem ograniczenia indywidualnego prawa do azylu. Drugi reprezentował pogląd, że skorzystanie z doświadczeń z wyborów w Hesji i przygotowanie kampanii przeciwko *green card* będzie lepszym rozwiązaniem. Początkowo CDU zdecydowała się na zastosowanie wypróbowanej w wyborach w Hesji taktyki i przed wyborami w Nadrenii Północnej Westfalii w maju 2000 r. zorganizowała populistyczną kampanię pod hasłem ‘Dzieci zamiast Hindusów’ (*Kinder statt Inder*), sugerującą wadliwe priorytety polityki rządu, nastawionego na sprowadzanie zagranicznej siły roboczej zamiast inwestycji w rodzimy kapitał ludzki. Ponieważ tym razem taktyka ta okazała się nieskuteczna, czego dowodem były słabe wyniki

w wyborach, w CDU gwałtownie wzrosło poparcie dla pierwszej opcji. Ze względów taktycznych CDU ustanowiła wysoką cenę za przyzwolenie na kompleksową regulację imigracji w postaci likwidacji indywidualnego prawa do azylu na podstawie art. 16 a Ustawy Zasadniczej RFN. Związek pomiędzy obydwoma kwestiami przedstawiano w następujący sposób: przyjmowanie imigrantów ('cudzoziemców, którzy są potrzebni RFN, bo przynoszą korzyści') jest możliwe po uprzednim ograniczeniu dopływu osób, które wykorzystują niemiecki system ('cudzoziemców, którzy potrzebują dobrodziejstw niemieckiego państwa socjalnego') i skoncentrowaniu się na poprawie integracji już obecnych imigrantów (Oberndörfer, 2000: 211- 212).

W efekcie tych taktycznych kalkulacji, w debacie na temat imigracji doszło do interesującej zamiany ról: partie opozycyjne CDU/CSU i FDP zaczęły domagać się od rządu wypracowania całościowej koncepcji polityki imigracyjnej. Dotychczas to SPD i Zieloni jako partie opozycyjne formułowały podobne postulaty pod adresem chadeckiego rządu. SPD występując w roli partii rządzącej starała się nie dopuścić do rozwoju debaty na temat imigracji lub co najmniej opóźnić w czasie jej początek, by nie dopuścić do utraty poparcia wyborców. W uzasadnieniu takiej postawy podkreślała, że wypracowanie koncepcji polityki imigracyjnej wymaga dłuższych przygotowań, również w kontekście ogólnoeuropejskim, niemożliwych do zrealizowania w ciągu jednej kadencji parlamentu. Niemalą rolę odgrywała również obawa przed powtórzeniem się porażki wyborczej z Hesji w nadchodzących wyborach w Nadrenii Północnej Westfalii w maju 2000 r. (Bade, Bommes, 2000: 193-194).

SPD zmieniła kurs dopiero późną wiosną 2000 r., po wyborach w Nadrenii Północnej Westfalii, w których CDU nie udało się powtórzyć sukcesu z Hesji. Wyrazem zmiany kursu było powołanie przez ministra spraw wewnętrznych Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod przewodnictwem prof. Rity Süßmuth. Był to zręczny ruch, mający na celu z jednej strony wykazanie aktywności rządu w odpowiedzi na krytykę za jego bierność, z drugiej zaś skierowanie tematu na boczny tor.

3.2.2. Debata polityczna nad reformą niemieckiej polityki imigracyjnej

Od powołania Komisji dyskusja na temat imigracji weszła w nową fazę, w której równolegle do jej prac inni uczestnicy debaty, tj. partie polityczne, pracodawcy, związki zawodowe, stowarzyszenia cudzoziemców, kościoły i inne grupy społeczne dyskutowali nad własnymi koncepcjami regulacji imigracji. Odtąd debata toczyła się na dwóch zasadniczych płaszczyznach: instytucjonalnej i społecznej. Z jednej strony trwały prace nad potencjalnymi sposobami regulacji imigracji w ramach Niezależnej Komisji ds. Imigracji, partii politycznych i niektórych krajów związkowych (np. Bawaria i Dolna Saksonia). Z drugiej strony związki zawodowe i kościoły oraz różne organizacje utworzyły własne grupy robocze ds. imigracji (np. Kościół Katolicki Komisję ds. Imigracji, zaś Kościół Ewangelicki Komisję

ds. Cudzoziemców i Mniejszości Etnicznych), a niezależni eksperci przygotowali szereg stanowisk i opinii w tej kwestii¹².

3.2.2.1 Stanowiska partii politycznych

Wśród znakomitej większości partii politycznych RFN obecnych w Bundestagu panowała zgodna ocena rzeczywistości imigracyjnej RFN. Z wyjątkiem partii chadeckich, wszystkie pozostałe uznały Niemcy jako kraj imigracyjny. Najdalej w krytyce podejścia państwa niemieckiego wobec imigrantów poszła PDS, która zanegowała sposób klasyfikowania imigrantów na osoby, których obecność przynosi RFN korzyści oraz osoby, które potrzebują ochrony (PDS, 2001: 5). W związku z odrzuceniem takiego sposobu myślenia, PDS opowiedziała się za szerokim otwarciem RFN na imigrację (PDS, 2001: 19). Należy przy tym zauważyć, że partia, która nie brała bezpośredniej odpowiedzialności za kraj (nie była członkiem koalicji rządzącej) stosunkowo łatwo mogła wysuwać takie postulaty.

W związku ze zbliżeniem się stanowisk partii w zakresie oceny przeszłości imigracyjnej RFN, wszystkie partie postulowały przyjęcie nowej, całościowej koncepcji polityki imigracyjnej, a także wyposażenie jej w instrumenty, umożliwiające sprawne zarządzanie migracjami. Aby możliwe było prowadzenie takiej polityki imigracyjnej, w opinii partii konieczne było przyjęcie nowej podstawy prawnej (ustawy) oraz kompleksowych zmian instytucjonalnych (utworzenie federalnego urzędu, odpowiedzialnego za całokształt problemów związanych z zarządzaniem migracjami w RFN). Celem nowej polityki imigracyjnej RFN powinno być takie regulowanie imigracji, by przynosiło ono korzyści krajowi. Większość partii podkreślała, że ta polityka powinna być zgodna z międzynarodowymi i europejskimi zobowiązaniami RFN.

Różnice w stanowiskach partii dotyczyły szczegółowego ujęcia instrumentów zarządzania migracjami. Z wyjątkiem partii chadeckich, wszystkie pozostałe opowiedziały się wprost za zniesieniem generalnego zakazu imigracji. Najbardziej liberalne podejście zaprezentowała PDS, która uznała, że wszyscy, którzy chcą, powinni uzyskać prawo do pobytu w RFN (PDS 2001: 19). Najwięcej emocji wzbudziło wprowadzenie systemu punktowego. PDS przykładowo odrzuciła wszelkie sposoby regulowania imigracji w postaci kwot czy systemu punktowego (PDS, 2001: 7). FDP również była przeciwna stosowaniu ww. instrumentów i przyznawała prawo do imigracji tym osobom, których potrzebuje niemiecka gospodarka (FDP, 2001: 3). Swoje stanowisko uzasadniała powszechnymi brakami siły roboczej w wielu sektorach (FDP, 2001: 3). FDP dopuszczała wyjątkowo zastosowanie kwot tylko w przypadku imigracji ze względów demograficznych (FDP, 2001: 3). W stanowisku partii chadeckich widoczna była ewolucja poglądów. Początkowo dopuściły one stosowanie kwot i systemu punktowego, o ile uwzględniona zostanie sytuacja na rynku pracy i mieszkań oraz

¹² Zestawienie efektów prac ww. podmiotów dostępne jest na www.migration-info.de

zdolności integracyjne niemieckiego społeczeństwa (CDU/CSU, 2001: 3 i 4). Wraz ze wzrastającym bezrobociem i wzrostem poparcia wyborców dla partii chadeckich, wycofywały się one z tego stanowiska. Z czasem wykreślenie systemu punktowego z projektu ustawy stało się ich podstawowym żądaniem wobec koalicji rządzącej. Partie koalicyjne opowiedziały się za wprowadzeniem elastycznych mechanizmów zarządzania imigracją, aczkolwiek różnie rozkładały akcenty w tej sprawie. SPD kładła duży nacisk na lepsze wykorzystanie rodzimego kapitału ludzkiego (SPD, 2001: 3 i 6). Dostrzegała potrzebę sprowadzania osób wysoko wykwalifikowanych w perspektywie krótkoterminowej, natomiast nie stwierdzała ogólnego braku rąk do pracy (SPD, 2001: 6) i dlatego nadała priorytet integracji już obecnych imigrantów. Wybór imigrantów za pomocą systemu punktowego SPD uznała za możliwy, ale jedynie dla regulowania imigracji osiedleńczej ze względów demograficznych po 2010 r. (SPD, 2001: 7). Koalicja Sojusz 90/Zieloni opowiedziały się za elastycznymi kwotami (również w zakresie imigracji ze względów politycznych i humanitarnych), mającymi zastosowanie do poszczególnych sektorów gospodarki, które miałyby być przyjęte w demokratycznej procedurze za zgodą społeczeństwa (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 8-9). Dla Zielonych był to kluczowy punkt reformy, dlatego zabiegali oni o utrzymanie tego punktu w ostatecznej wersji ustawy. Ostatecznie okazało się to jednak niemożliwe.

Dla ułatwienia imigracji koalicja Sojusz 90/Zieloni postulowała uproszczenie procedur wydawania zezwoleń na pracę i pobyt w ten sposób, by zezwolenie na pobyt obejmowało możliwość podjęcia pracy (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 9). Natomiast PDS opowiedziały się za daleko idącymi uproszczeniami procedur w zakresie wydawania zezwoleń na pobyt (PDS, 2001: 23).

Duże kontrowersje wyłoniły się w zakresie łączenia rodzin, jeżeli chodzi o określenie maksymalnego wieku dzieci, uprawniającego do połączenia z rodziną, w sytuacji, kiedy migrują one oddzielnie. Partie chadeckie obstawały przy ustaleniu tej granicy na jak najniższym poziomie (nawet poniżej 10 lat) (CDU/CSU, 2001: 3), uzasadniając to większym prawdopodobieństwem udanej integracji, z uwagi na większe szanse opanowanie języka niemieckiego. Inne partie opowiadały się za jak najszybszym połączeniem z rodziną, jednak nie chciały ingerować zbyt głęboko w stosunki rodzinne i postulowały przyjęcie wieku 18 lat jako granicy. Natomiast Zieloni postulowali podniesienie tego wieku do 21 lat (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 12). W toku przedłużających się negocjacji z nieugiętymi w tej kwestii partiami chadeckimi, pozostałe partie ustąpiły i uznały wiek lat 16 za wystarczające rozwiązanie.

Chociaż wszystkie partie opowiedziały się za usprawnieniem postępowania azylowego i ograniczeniem zakresu wykorzystywania prawa do azylu, to proponowały one różne sposoby osiągnięcia tych celów. Mimo *consensusu* wokół głównych kierunków działań, nadal utrzymywała się generalna różnica w podejściu do imigracji. Podczas gdy partie chadeckie obstawały przy ograniczaniu i kontroli imigracji (np. poprzez usprawnienia polityki wydaleń czy zmniejszenie świadczeń), pozostałe partie opowiedziały się za otwarciem Niemiec na

imigrację. Niezwykle trudną kwestią okazała się regulacja imigracji ze względów humanitarnych. Partie chadeckie nie podważyły wprost prawa do azylu dla osób prześladowanych, udzielanego na mocy art. 16a Ustawy Zasadniczej, ale zastrzegły, że jeżeli nie uda się usprawnić systemu azylowego, to należałoby rozważyć przekształcenie tego prawa w gwarancję instytucjonalną (*institutionelle Garantie*) (CDU/CSU, 2001: 3), co oznaczałoby obniżenie rangi tego prawa i ograniczenie możliwości odwołań od negatywnych decyzji, wydanych przez stosowne urzędy. Poza tym były one przeciwnie uznaniu prześladowania przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć za przesłanki zapobiegające wydaleniu. Pozostałe partie broniły prawa do azylu w dotychczas istniejącym kształcie i występowały o poprawę ochrony osób prześladowanych przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć.

Jeżeli chodzi o prawa nielegalnych imigrantów, to PDS i FDP podkreślały konieczność wprowadzenia procedur umożliwiających im legalizację pobytu oraz zwolnienie z sankcji karnych osób, które nie poinformowały władz o obecności ich obecności (np. dyrektorów szkół czy szpitali) (PDS 2001: 7; FDP, 2001: 6).

W zakresie integracji panował *consensus*, że imigracja i integracja są ze sobą nierozzerwalnie związane. Podobnie określano cel integracji, którym powinien być udział imigrantów w życiu społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym RFN na równych prawach z obywatelami Niemiec. Jeżeli chodzi o definicję integracji, to nawet partie chadeckie ujmowały ją jako proces dwukierunkowy, obejmujący dostosowania zarówno ze strony imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego (CDU/CSU, 2001: 4). Sojusz 90/Zieloni akcentowali obowiązki państwa w zakresie podnoszenia gotowości do integracji, zarówno po stronie przybyszów, jak i społeczeństwa przyjmującego (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 15). Aby te działania odniosły pozytywny skutek, konieczne jest zdaniem tej partii wzajemne uznanie i rozwijanie kultury wzajemnego poznania (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 5), a nie koncentrowanie się na kulturze wiodącej (*Leitkultur*) (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 1). FDP postulowała nawet zapisanie w Ustawie Zasadniczej RFN, że integracja jest celem polityki państwa (FDP, 2001: 9).

Konieczność wprowadzenia kursów integracyjnych, w których obcokrajowcy mogliby nauczyć się języka niemieckiego i zdobyć wiedzę o kraju przyjmującym nie budziła większych kontrowersji, chociaż partie chadeckie kładły większy nacisk na konieczność wprowadzenia sankcji dla osób uchylających się od uczestnictwa w kursach (CDU/CSU, 2001: 5), podczas gdy dla pozostałych partii wystarczające było przyjęcie systemu zachęt (FDP, 2001: 10). Część partii była natomiast zdania, że bardziej kursy będą bardziej efektywne, jeżeli będą dopasowane do indywidualnych potrzeb danej osoby (PDS, 2001: 27-28, SPD, 2001: 11). Duże różnice występowały w kwestii finansowania kosztów tych kursów (podział pomiędzy kraje związkowe i federacją oraz pomiędzy samych imigrantów). FDP i CDU/CSU były zdania, że imigranci powinni częściowo pokrywać koszty kursów (FDP, 2001: 10; CDU/CSU, 2001: 4).

Tablica 1. Stanowiska partii politycznych wobec regulacji imigracji w RFN

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Nazwa dokumentów	<p>W lipcu 2001 r. przyjęto dokument pt.: „Nowa polityka imigracji. Kontrola, integracja i pokój wewnętrzny („<i>Die neue Politik der Zuwanderung. Steuerung, Integration, innerer Friede</i>”).</p>	<p>1) W listopadzie 2000 r. przyjęto tezy do przyszłej polityki imigracyjnej pt.: „Kształtowanie imigracji – zapewnianie prawa do azylu – popieranie integracji” („<i>Einwanderung gestalten – Asylrecht sichern – Integration fördern</i>”)¹³.</p> <p>2) 13.11.2000 r. Rada Partii przyjęła decyzję pt.: „Demokracja wielokulturowa. Pluralizm kulturalny i integracja” („<i>Beschluss: Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration</i>”).</p>	<p>1) W listopadzie 2000 r. CDU przyjęła dokument pt.: „Sterowanie imigracją. Wspieranie integracji” („<i>Zuwanderung steuern. Integration fördern</i>”).</p> <p>2) W lipcu 2000 r. rząd Bawarii przyjął „Punkty dotyczące sterowania i ograniczenia imigracji” („<i>Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung</i>”).</p> <p>3) 23.04.2001 r. kierownictwo CSU przyjęło tezy na temat polityki imigracyjnej („<i>Thesen zur Zuwanderungspolitik</i>”).</p> <p>4) W maju 2001 r. powstało wspólne stanowisko frakcji CDU/CSU w Bundestagu, („<i>Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung</i>”).</p>	<p>W czerwcu 2001 r. przedstawiono koncepcję imigracji („<i>Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion</i>”).</p>	<p>W czerwcu 2001 r. przedstawiono koncepcję pt.: „Zasady polityki imigracyjnej zgodnej z prawami człowieka: Otwarte granice dla ludzi w potrzebie – indywidualne prawo do imigracji” („<i>Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not - Individuelles Recht auf Einwanderung</i>”).</p>

¹³ Dokument był podpisany przez: Renate Künast, Kerstin Müller, Marieluise Beck, Cem Özdemir, Claudię Roth i Petrę Hanf.

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Niemcy jako kraj imigracji	<p>- Niemcy potrzebują nowej polityki imigracji, która nie ogranicza się tylko do obrony przed niechcianą imigracją (SPD, 2001: 1).</p>	<p>- Niemcy są krajem imigracji (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 1). - Niemcy potrzebują imigracji, którą należy regulować. Stąd wynika potrzeba reformy, której celem powinna być kompleksowa ustawowa regulacja imigracji (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 2).</p>	<p>- RFN nie jest krajem imigracji w klasycznym sensie i ze względu na uwarunkowania historyczne, geograficzne i społeczne, nie stanie się krajem imigracji (CDU, 2001: 2, CSU, 2001: 1). - Według CDU zakres imigracji określa zdolność integracyjna społeczeństwa niemieckiego i akceptacja imigracji (CDU, 2001: 2).</p>	<p>- Niemcy są krajem imigracji (FDP, 2001: 1). - Imigracja leży w interesie kraju, konieczna jest jej regulacja, do czego niezbędna jest ustawa i społeczne przyzwolenie (FDP, 2001: 1).</p>	<p>- Niemcy są krajem imigracji, który przez dziesięciolecia nie chciał uznać tego faktu (PDS, 2001: 1).</p>
Postulaty w zakresie regulacji imigracji o podłożu ekonomicznym:	<p>- Zniesienie generalnego zakazu imigracji i przyjęcie całościowej regulacji imigracji, dającej podstawy do aktywnej selekcji imigrantów (SPD, 2001: 5-6).</p> <p>Krótkoterminowo: - Potrzeba imigracji osób wysoko wykwalifikowanych (SPD, 2001: 6). - A ponieważ nie ma ogólnego braku rąk do pracy (SPD, 2001: 6), to priorytet nadano integracji już obecnych imigrantów (SPD, 2001: 5).</p>	<p>- Zniesienie generalnego zakazu imigracji (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 8). - Przyjęcie elastycznych kwot jako instrumentu regulacji imigracji w toku procedury poddanej demokratycznej kontroli i na bazie <i>consensusu</i> społecznego (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 8-9). - Preferencje dla długoterminowej imigracji (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 4).</p>	<p>- Utrzymanie generalnego zakazu imigracji (CDU, 2001: 9), połączone z wypracowaniem całościowej koncepcji polityki imigracyjnej, biorącej pod uwagę zobowiązania międzynarodowe i europejskie RFN (CDU/CSU, 2001: 2). - Imigracja możliwa tylko wówczas, gdy występują braki rodzimej siły roboczej, jej kształcenie i doszkalanie mają pierwszeństwo (CDU/CSU, 2001: 3). - Dla CSU granicą przyjmowania nowych imigrantów jest zachowanie tożsamości kulturowej kraju, dlatego imigracja spoza UE powinna być limitowana (CSU, 2001: 4).</p>	<p>- Nie wprowadzanie kwot, ponieważ są za mało elastycznym rozwiązaniem; o imigracji powinna decydować sytuacja na rynku pracy i udowodnienie, że dany wakat nie da się zapełnić rodzimą siłą roboczą lub z UE. Z tego względu pośrednio odrzucono generalny zakaz imigracji (FDP, 2001: 3). - Wprowadzenie kwot i systemu punktowego jest możliwe w przypadku imigracji ze względów demograficznych w średniej i długiej perspektywie (FDP, 2001: 3).</p>	<p>- Za zniesieniem generalnego zakazu imigracji (PDS, 2001: 19). - Odrzuca kwoty i system punktowy (PDS, 2001: 7). - Indywidualne prawo do imigracji dla osób, które podejmują pracę, szukają pracy, studiują, kształcą się, zakładają firmę lub chcą zamieszkać w RFN, jeżeli mają zapewnione środki na utrzymanie i opłacone ubezpieczenie zdrowotne (PDS, 2001: 19). - Imigranci, którzy się osiedlili w RFN powinni mieć równe prawa jak pozostali obywatele Niemiec (PDS, 2001: 23).</p>

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Postulaty w zakresie regulacji imigracji o podłożu ekonomicznym: (c.d.)	<p>Średnioterminowo tj. po 2010 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imigracja na stałe ze względów demograficznych: wybór za pomocą systemu punktowego (SPD, 2001: 7). - Kwoty roczne, do których nie wlicza osób ubiegających się o azyl lub status uchodźcy (SPD, 2001: 7). 	<ul style="list-style-type: none"> - Zmniejszenie biurokracji w procedurach wydawania zezwoleń na pobyt czy osiedlenie się (jednolita podstawa prawna, jeden urząd odpowiedzialny za te kwestie) (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 9). 	<ul style="list-style-type: none"> - Jeżeli dla przezwyciężenia braków na rynku pracy konieczne jest sprowadzenie pracowników zagranicznych, to tylko na ograniczony czas (CDU/CSU, 2001: 3). - Imigracja ze względu na sytuację gospodarczą i na rynku pracy może odbywać się tylko w ramach kwot rocznych; wybór imigrantów może nastąpić przy pomocy systemu punktowego (CDU/CSU, 2001: 4). - Zatrudnianie cudzoziemskich pracowników sezonowych może mieć miejsce tylko wówczas, gdy nie da się obsadzić wakatów przez rodzimą siłę roboczą, wykwalifikowani pracownicy cudzoziemscy mają być wybierani za pomocą systemu punktowego, natomiast wysoko wykwalifikowanym pracownikom cudzoziemskim ma przysługiwać prawo do osiedlenia się. W przypadku dwóch ostatnich kategorii wprowadzono możliwość sprowadzenia rodzin (CDU, 2001: 16). Poza tym dopuszczono imigrację osób zamierzających się kształcić w niemieckich przedsiębiorstwach oraz z nowych krajów członkowskich UE w ramach okresów przejściowych, uzgodnionych w negocjacjach akcesyjnych (CDU/CSU, 2001: 3-4). 	<ul style="list-style-type: none"> - Polepszenie warunków ramowych dla imigracji: lepsze warunki imigracji dla studentów i naukowców, możliwość natychmiastowego podjęcia pracy przez małżonków imigrantów (FDP, 2001: 5). 	

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Postulaty w zakresie łączenia rodzin:	Podniesienie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną w przypadku, kiedy migrują oddzielnie z 16 na 18 lat (SPD, 2001:18).	- Podniesienie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną w przypadku, gdy migrują oddzielnie z 16 na 21 lat (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 12). - Rozszerzenie definicji członków rodziny uprawnionych do połączenia (np. o związki homoseksualne) (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 12).	- Obniżenie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną w przypadku, kiedy migrują oddzielnie do 6 lat, lub co najwyżej do 10 lat (CDU, 2001: 15).	- Jak najszybsze sprowadzanie dzieci migrujących do RFN bez rodziców, bez podnoszenia granicy wieku dla dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną (FDP, 2001: 10).	- Rozszerzenie definicji członków rodziny, uprawnionych do skorzystania z prawa do połączenia z rodziną (PDS, 2001: 14). - Podniesienie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną w przypadku, gdy migrują oddzielnie z 16 na 18 lat (PDS, 2001: 14).
Postulaty w zakresie imigracji ze względów humanitarnych:	- Utrzymanie prawa do azylu w postaci prawa podstawowego (SPD, 2001: 14), przy usprawnieniu systemu (SPD, 2001: 14-15). - Poprawa ochrony osób prześladowanych przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć (SPD, 2001: 14). - Przejście z procedury azylowej do imigracji ma być możliwe (SPD, 2001: 17).	- Utrzymanie prawa do azylu w niezmienionej formie; przyspieszeniu postępowania azylowego powinno towarzyszyć polepszenie jakości decyzji odpowiedzialnych urzędów (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a 13-14). - Likwidacja luki prawnej i uznanie prześladowania ze względu na płeć lub przez niepaństwowe podmioty za przesłanki udzielenia ochrony w RFN (w formie prawa do azylu na podst. art. 16 Ustawy Zasadniczej) (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 13-14).	- Zastosowanie ograniczeń ilościowych w celu ograniczenia napływu uchodźców wojennych oraz osób prześladowanych jest niemożliwe (CDU, 2001: 9). - Ograniczenie nadużyć prawa do azylu, a jeżeli okaże się to niemożliwe, to zbadanie możliwości przekształcenia go w gwarancję instytucjonalną (<i>institutionelle Garantie</i>) (CDU/CSU, 2001: 3). - Za utrzymaniem dotychczasowych regulacji, według których prześladowanie ze względu na płeć lub przez niepaństwowych podmiotów nie są przesłankami udzielenia ochrony w RFN.	- Utrzymanie prawa do azylu w postaci prawa podstawowego na mocy art. 16a Ustawy Zasadniczej RFN (FDP, 2001: 6). - Likwidacja luki prawnej: uznanie prześladowania ze względu na płeć lub przez niepaństwowe podmioty za przesłanki udzielenia ochrony w RFN (tzw. mały azyl) (FDP, 2001: 6). - Konsekwentna polityka wydaleń wobec osób nie spełniających kryteriów udzielenia ochrony (FDP, 2001: 6).	- Kwotowanie imigracji 'osób w potrzebie' jest niemożliwe (PDS, 2001: 9). - Likwidacja luki prawnej i uznanie prześladowania ze względu na płeć lub przez niepaństwowe podmioty za przesłanki udzielenia ochrony w RFN (tzw. mały azyl) (PDS, 2001: 10). - Legalizacja pobytu nielegalnych imigrantów (PDS, 2001: 7). - Zmiany w postępowaniu azylowym na korzyść zainteresowanych (np. likwidacja postępowania na lotnisku) (PDS, 2001: 10).

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Postulaty w zakresie imigracji ze względów humanitarnych: (c.d.)	<p>- Uchodźcy wojenni powinni uzyskać prawo do pobytu ograniczonego czasowo od razu (SPD, 2001: 15-16).</p>	<p>- Jednolity status uchodźcy dla wszystkich osób migrujących ze względów politycznych lub humanitarnych (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 5). - Usprawnienie systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za udzielanie ochrony (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 15).</p>	<p>- Utrzymanie prawa do tymczasowej ochrony dla uchodźców wojennych (CDU/CSU, 2001: 3). - Przyjęcie kompleksowej regulacji wobec osób, którym wielokrotnie podejmowano decyzję o wstrzymaniu wydalenia (CDU, 2001: 17).</p>	<p>- Kompleksowa regulacja zjawiska wielokrotnego wydawania decyzji o wstrzymaniu wydalenia (<i>Duldung</i>) (FDP, 2001: 6). - Zapisanie w ustawie klauzuli o szczególnie trudnych przypadkach (<i>Härtefälle</i>) (FDP, 2001: 7). - Konsekwentna walka z nielegalną imigracją i przemytem ludzi (FDP, 2001: 8). - Brak sankcji karnych wobec osób pomagających nielegalnym imigrantom oraz konieczność jednorazowej regularyzacji pobytu (FDP, 2001: 6). - Likwidacja wymogu posiadania pozwolenia na pracę (FDP, 2001: 8). - Przejście z procedury azylowej do imigracji ma być niemożliwe (tzw. model dwóch drzwi) (FDP, 2001: 5).</p>	<p>- Przyjęcie mniej restrykcyjnego podejścia wobec nieletnich migrantów (PDS, 2001:11). - Ochrona przed wydaleniem wyróżnionych grup migrantów (np. kobiet w ciąży i z małymi dziećmi, dzieci do 18 lat, starszych ludzi, etc.) (PDS, 2001:11).</p>

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Koncepcja integracji i postulaty w tym zakresie:	<ul style="list-style-type: none"> - Integracja jest dwustronnym procesem, którego celem jest równouprawniony udział migrantów w życiu społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym RFN, a także nadanie obywatelstwa (SPD, 2001: 10 i 12). - Nadanie priorytetu integracji: symboliczne ogłoszenie następnych lat dziesięcioleciem integracji (SPD, 2001: 10). - Związek pomiędzy imigracją a integracją: pierwszeństwo dla integracji już obecnych imigrantów przed nową imigracją (SPD, 2001: 7). - Indywidualne kontrakty integracyjne z imigrantami, które będą nakierowane na ich indywidualne potrzeby (SPD, 2001: 11). 	<ul style="list-style-type: none"> - Integracja jest dwustronnym procesem. Państwo i politycy mają obowiązek działania na rzecz podnoszenia zdolności do integracji w społeczeństwie przyjmującym i wśród imigrantów (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 5). - Integracja powinna polegać na wzajemnym uznaniu wartości, a nie na asymilacji imigrantów (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 15). - Celem integracji jest równouprawniony udział w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym RFN (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 16). - Lepsza koordynacja wysiłków integracyjnych; kursy integracyjne dla wszystkich imigrantów (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 6). - Poprawa możliwości partycypacji imigrantów w życiu społecznym i politycznym RFN (Bündnis 90/Die Grünen, 2000b: 7). - Poprawa dostępu do rynku pracy (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 17). 	<ul style="list-style-type: none"> - Integracja dwustronnym procesem, którego celem jest równouprawniony udział w życiu społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym RFN. Przede wszystkim to imigranci powinni się zatroszczyć o włączenie ich w życie kraju przyjmującego (CDU/CSU, 2001: 4). - Instrumentem integracji mają być kursy języka i wiedzy o RFN, które mają być obowiązkowe, opłacane przez samych zainteresowanych (CDU/CSU, 2001: 4). - Sankcje za brak udziału w tych kursach (odmowa poprawy statusu lub utrata prawa do świadczeń (CDU/CSU, 2001: 5). - Związek pomiędzy imigracją a integracją: imigracja musi być ograniczana i kształtowana w taki sposób, by integracja była możliwa (CDU, 2001: 2). 	<ul style="list-style-type: none"> - Integracja jest dwustronnym procesem. Celem polityki integracyjnej państwa jest równouprawniony udział w życiu społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym RFN. Integracja powinna być zapisana w konstytucji jako jeden z celów polityki państwa (FDP, 2001: 9). - Kursy integracyjne powinny być instrumentem poprawy integracji (FDP 2001: 10). - Część kosztów kursów mają pokrywać imigranci (FDP, 2001: 10). - Brak sankcji za nieuczestniczenie na kursy, choć mają być one obowiązkowe; zamiast sankcji system zachęt (FDP, 2001: 10). - Prawo do udziału w wyborach komunalnych dla imigrantów długo przebywających w RFN (FDP, 2001: 11). 	<ul style="list-style-type: none"> - Integracja jest dwustronnym procesem. Może zakończyć się sukcesem, jeżeli jest oparta na wzajemnym szacunku (PDS, 2001: 8). - Warunkiem udanej integracji jest równe traktowanie imigrantów, akceptacja różnych stylów życia i kultur (PDS, 2001: 26). - Instrumentem poprawy integracji mają być kursy integracyjne, pozwalające na zaspokojenie indywidualnych potrzeb w zakresie integracji dzięki specjalnemu doradztwu, nauce języka (PDS, 2001: 27-28). Kursy nie mogą być przymusowe (PDS, 2001: 8).

	SPD	Sojusz 90/Zieloni	CDU/CSU	FDP	PDS
Propozycje rozwiązań strukturalnych, instytucjonalnych i w zakresie legislacji:	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa polityka wobec imigracji powinna mieć nowoczesną podstawę prawną, umożliwiającą zarządzanie imigracją (SPD, 2001: 1). - Reforma prawa o cudzoziemcach: uproszczenie prawa pobytu (SPD, 2001: 18). - Powołanie nowego urzędu zajmującego się migracjami (SPD, 2001: 12). - Polepszenie jakości danych o migracjach poprzez stworzenie systemu informacji (SPD, 2001: 13). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa ustawowa regulacja imigracji w ciągu pierwszej kadencji koalicji SPD i Sojusz 90/Zieloni w Bundestagu, zgodnej z prawem UE (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 1). - Reforma prawa o cudzoziemcach: uproszczenie prawa pobytu (Bündnis 90/Die Grünen, 2000a: 9). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa ustawa o ograniczaniu imigracji i integracji (CDU, 2001: 8). - Powołanie urzędu ds. imigracji i integracji (CDU, 2001: 11). - Zmiana profilu urzędów ds. cudzoziemców na urzędy doradzające w sprawach integracji (CDU, 2001: 11). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa ustawa o imigracji umożliwiająca zarządzanie imigracją (FDP, 2001: 1). - Powołanie nowego urzędu zajmującego się migracjami (FDP, 2001: 5). - Powołanie Rady ds. Imigracji (FDP, 2001: 5). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa ustawa, regulująca na nowo prawo do statusu uchodźcy, do imigracji, do osiedlenia się oraz przeciwdziałająca dyskryminacji (PDS, 2001: 7). - Uproszczenie tytułów do pobytu na zezwolenie na pobyt ograniczony czasowo i nieograniczony czasowo (PDS, 2001: 23).

3.2.2.2. *Niezależna Komisja ds. Imigracji*

Celem prac Komisji było przygotowanie konkretnych propozycji dla niemieckiej polityki imigracyjnej. W ramach tego mandatu Komisja miała zbadać: możliwe sposoby diagnozowania zapotrzebowania na cudzoziemską siłę roboczą, sposoby zarządzania i ograniczania imigracji oraz przygotować koncepcję integracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 20). Komisja ukonstytuowała się we wrześniu 2000 r. W jej składzie znalazło się 21 członków reprezentujących różne segmenty społeczeństwa obywatelskiego i ich zróżnicowane interesy: partie polityczne, związki pracodawców i związki zawodowe, kraje związkowe, kręgi akademickie oraz religie i związki wyznaniowe. Mimo tego jej skład był krytykowany za nieproporcjonalnie niską reprezentację cudzoziemców oraz brak przedstawiciela religii muzułmańskiej, będącej w RFN na trzecim miejscu pod względem liczby wiernych (Bade, Bommers, 2000: 195).

Opublikowany w czerwcu 2001 r. raport stanowi podsumowanie debaty nad imigracją do RFN i wprowadza szereg nowych elementów do myślenia politycznego o imigracji oraz do procesu wypracowywania nowego kształtu ustawodawstwa imigracyjnego. Mimo tego, że część jej propozycji była już wcześniej podnoszona przez znawców problematyki, to uwzględnienie ich przez Komisję powołaną przez ministra spraw wewnętrznych miało duże znaczenie. Już we wprowadzeniu stwierdzono, że Niemcy są krajem imigracyjnym, który potrzebuje imigracji z uwagi na starzenie się społeczeństwa i na sytuację na rynku pracy (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 11 i 12). Komisja zaleciła w związku z tym zmianę filozofii regulowania imigracji przez państwo niemieckie: z podejścia opartego na generalnym zakazie werbowania imigrantów wraz z szeregiem wyjątków zezwalających na podjęcie pracy określonym kategoriom osób, na podejście oparte na całościowej koncepcji zarządzania imigracją w zależności od sytuacji na rynku pracy (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 64). Kluczowym elementem nowego podejścia miała być selekcja imigrantów pod kątem ich ‘przydatności’ na niemieckim rynku pracy i możliwości integracji z niemieckim społeczeństwem, a instrumentem selekcji miał być system punktowy oraz roczne kwoty (w pierwszym roku w wysokości 20 tys. imigrantów łącznie z rodzinami) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 87 i 89). Jako kryteria selekcji przyjęto wiek, wykształcenie, doświadczenie zawodowe i kwalifikacje dodatkowe, jak np. znajomość języka niemieckiego. Szczególne ułatwienia proponowano dla osób wysoko wykwalifikowanych, np. kadry zarządzającej i personelu kluczowego (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 98) oraz naukowców (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 100), natomiast wobec osób samozatrudniających się zalecono przyjęcie bardziej transparentnych i elastycznych reguł (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 97). Drugą istotną zmianą w podejściu był nacisk na stworzenie możliwości długoterminowego pobytu dla szczególnie cennych pracowników (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 95). Dużo uwagi poświęcono mechanizmowi ustalania braku siły roboczej na niemieckim rynku pracy i sposobom niedopuszczania do wypychania

niemieckiej siły roboczej z rynku przez cudzoziemców (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 106). Poza tym zaproponowano większe otwarcie systemu kształcenia na obcokrajowców oraz stworzenie ułatwień dla ich zatrudnienia na niemieckim rynku pracy (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 109 i nn.). Niezależnie od tego Komisja opowiedziała się za zastosowaniem szeregu środków dla podniesienia atrakcyjności Niemiec, w tym za optymalizacją procedur w omawianym zakresie, np. za wydawaniem jednej decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt i pracę, podejmowanej przez jeden urząd (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 120).

W części opatrzonej podtytułem „Działać humanitarnie” Komisja stwierdziła, że polityka imigracyjna ma szansę zyskać trwałą aprobatę społeczeństwa, jeżeli również migracje o podłożu humanitarnym będą poddane zarządzaniu (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 123). Komisja opowiedziała się za utrzymaniem prawa do azylu w dotychczasowej formie (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 124), natomiast zaleciła usprawnienie i przyspieszenie postępowania azylowego (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 128) poprzez zastosowanie szeregu innowacji organizacyjnych i instytucjonalnych (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 138 i 139). Poza tym zaproponowała konkretne działania na rzecz ograniczenia nadużyć prawa do azylu, np. rejestr porzuconych paszportów i fotografii obcokrajowców, którzy nielegalnie przekroczyli granicę; uznawanie wniosków o azyl za fikcyjne i wobec tego nieuzasadnione, jeżeli zostały złożone przez osoby poniżej 16 roku życia, w sytuacji, gdy podobne wnioski ich rodziców zostały nieodwołalnie negatywnie rozpatrzone; usprawnienie dobrowolnych powrotów, etc. (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 145 i nn.). Komisja potwierdziła konieczność ochrony kobiet prześladowanych ze względu na płeć oraz osób prześladowanych przez niepaństwowe podmioty, nie przesądzając, jaki akt prawny miałby być źródłem tej ochrony, gdyż w tej kwestii nie osiągnęła kompromisu (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 162). Komisja opowiedziała się za przyznawaniem nieograniczonego czasowo pozwolenia na pobyt osobom posiadającym status uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej zamiast obecnie stosowanego rozwiązania w postaci pozwolenia na pobyt ograniczonego czasowo na 3 lata (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 164). Wobec tzw. późnych wysiedleńców Komisja zasugerowała, by znajomość języka była podstawowym, ustawowo zapisanym kryterium brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w postępowaniu o nadanie obywatelstwa. Komisja opowiedziała się za stosowaniem wymogu znajomości języka również wobec członków ich rodzin (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 183 i 184). W zakresie prawa do połączenia z rodziną Komisja opowiedziała się m.in. za ograniczeniem tego prawa do najbliższej rodziny, za utrzymaniem wieku dzieci sprowadzanych w ramach łączenia rodzin na poziomie 18 lat i uznała za kwestię godną rozważenia, czy inaczej traktować dzieci, migrujące do RFN bez rodziców, po uprzednim sprowadzeniu się reszty członków rodziny (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 195 i 196).

W podrozdziale „Razem żyć” Komisja podkreśliła konieczność wypracowania całościowej i systemowej koncepcji polityki integracyjnej i odejścia od polityki ‘pragmatycznego improwizowania’ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 199). Po przedstawieniu istniejących działań w zakresie integracji i podsumowaniu wydatków na ten cel, Komisja przedstawiła rekomendacje, odnosząc je do systemu kształcenia, rynku pracy oraz życia społecznego w Niemczech. Komisja zaleciła wprowadzenie obowiązkowych kursów języka niemieckiego i wiedzy o Niemczech dla nowo przybyłych imigrantów, w ramach określonych kwot z tej oferty mieliby korzystać również imigranci przebywający w RFN od dłuższego czasu, a nie znający języka (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 261 i nn.). Przy realizacji całościowej polityki migracyjnej Komisja uznała za konieczne uwzględnienie ram prawa europejskiego (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 267). Komisja rekomendowała przyjęcie całościowej strategii dla imigracji i integracji, której elementem miało być stosowanie rocznych kwot dla imigracji związanej z sytuacją na rynku pracy (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 268). Komisja wykluczyła zastosowanie całościowej kwoty dla wszystkich kategorii imigracji, natomiast dopuściła stosowanie kwot do niektórych z nich (tzw. kwoty częściowe) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 270).

Zdaniem Komisji w celu średnioterminowego planowania imigracji należy przyjmować program migracyjny. Wstępną wersję programu ma przygotować Rada ds. Imigracji, po konsultacjach z ekspertami i organizacjami społecznymi, natomiast jego ostateczna wersja w formie zarządzenia powinna być przyjmowana za zgodą Bundestagu i Bundesratu. Zadaniem Rady będzie tworzenie *consensusu* społecznego wokół imigracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 272).

Ponadto Komisja zaleciła opracowanie nowej ustawy o imigracji i integracji, ponieważ jej zdaniem istniejący stan prawny nie pozwalał na urzeczywistnienie zmiany paradygmatu w polityce migracyjnej (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 276). Poza tym opowiedziała się za uproszczeniem systemu tytułów prawnych do pobytu na terenie RFN (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 279 i 280).

W zakresie nowej struktury instytucjonalnej Komisja zaproponowała następujący podział kompetencji: Urząd ds. Uznawania Cudzoziemskich Uchodźców (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) ma być przekształcony w Urząd ds. Imigracji i Integracji. Powinien on odpowiadać za całokształt spraw z zakresu imigracji długoterminowej i integracji. Poza tym ma on koordynować realizację polityki migracyjnej przy pomocy podporządkowanych mu podmiotów, zbierać i przetwarzać dane, wypracować efektywny mechanizm powrotów oraz współpracować z Radą ds. Imigracji. W ramach tego urzędu powinien zostać utworzony Federalny Instytut Badawczy, odpowiedzialny za badania zjawisk migracyjnych. Za imigrację ograniczoną czasowo, związaną z sytuacją na rynku pracy powinien odpowiadać Urząd ds. Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 286 i 287).

Raport Komisji spotkał się z szerokim i głównie pozytywnym oddźwiękiem. Partie koalicyjne uznały raport za dokument o historycznym znaczeniu. Pełnomocnik Rządu ds. Obcokrajowców ocenił raport jako dokument rzeczowy, wnoszący fakty do debaty opartej na mitach i uprzedzeniach oraz podstawy do sformułowania nowoczesnej i przejrzystej polityki (ZAR Dokumentation, 2001: 238). UNHCR, Pro Asyl, Przewodniczący Niemieckiej Konferencji Biskupów oraz *Diakonisches Werk* pozytywnie odnieśli się do propozycji w zakresie postępowania azylu i w obszarze humanitarnym, krytykując nie dość daleko idące rekomendacje odnośnie szczególnie trudnych przypadków (ZAR Dokumentation, 2001: 238-239). Natomiast związki pracodawców sceptycznie odniosły się do proponowanych kwot rocznych jako zbyt niskich oraz do kwestii proceduralnych jako zbyt biurokratycznych. Partie chadeckie odrzuciły dokument, ponieważ w ich ocenie, promował on imigrację zamiast ją ograniczać i to zarówno w zakresie imigracji ekonomicznej, jak i ze względów humanitarnych. Propozycje w zakresie integracji były generalnie bardzo dobrze przyjęte (Reißblandt, 2002: 16 i nn.).

3.2.3. Trzecia faza debaty: poszukiwanie kompromisu

Krótko po przedstawieniu przez Komisję raportu, minister spraw wewnętrznych Otto Schily przedstawił 03.08.2001 r. projekt ustawy o imigracji, przygotowany przez pracowników ministerstwa (tzw. *Referentenentwurf*). Z jednej strony projekt zawierał niektóre rekomendacje Komisji, z drugiej zaś wychodził naprzeciw postulatом partii chadeckich w kwestii kontroli imigracji (patrz Tablica 2). Projekt ministerialny przewidywał wprowadzenie systemu punktowego, ale tylko wówczas, gdy Urząd ds. Migracji i Uchodźców, który miał być utworzony na mocy ustawy stwierdził brak siły roboczej. Imigracja osób nisko wykwalifikowanych w ogóle nie została przewidziana w projekcie ustawy. Wiek dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, w sytuacji, gdy migrowały one bez rodziców obniżono do 12 lat (§ 32 ZuwG), a prześladowanie ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty za przesłankę niewystarczającą do udzielenia ochrony.

Uwzględnienie postulatów partii chadeckich przez ministra było podyktowane mylną oceną ich skłonności do kompromisu. Biorąc pod uwagę początkowe stanowisko CDU/CSU w sprawie regulacji imigracji, w lecie 2001 r. wydawało się, że porozumienie w tej kwestii z opozycją jest możliwe. Proponowany kształt ustawy wywołał natomiast ostre protesty partii Zielonych, która oczekiwała zmiany paradygmatu w podejściu do imigracji. Z tego też względu Zieloni grozili nawet opuszczeniem koalicji. W zamierzeniu ministra spraw wewnętrznych projekt miał być uchwalony w ciągu 3 miesięcy, ale plan ten nie został jednak zrealizowany ze względu na kontrowersje, jakie wzbudził oraz ze względu na wydarzenia 11.09.2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie.

Ataki terrorystyczne w USA wprowadziły do debaty na temat regulacji imigracji w Niemczech aspekt bezpieczeństwa, zwykle poruszany w niemieckich dyskusjach w tym

kontekście, któremu jednak do tego momentu nie poświęcono zbyt wiele uwagi. W konsekwencji ataków terrorystycznych w dniach 07.11.2001 r. i 09.11.2002 r. przyjęto dwa 'pakiety bezpieczeństwa', których postanowienia zawierały instrumenty umożliwiające bardziej efektywną walkę z terroryzmem. Pierwszy pakiet znosił przywileje w stosunku do stowarzyszeń religijnych i światopoglądowych, zawężając ich szeroką dotychczas autonomię. Odtąd mogły one otrzymać zakaz działalności, o ile stwierdzone zostaną przesłanki ustawowe. Ponadto przyjęto program, który miał na celu podnoszenie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Drugi pakiet rozszerzył kompetencje służb bezpieczeństwa, wprowadzał zmiany do ustawy o cudzoziemcach zaostrzające procedurę badania wniosków wizowych oraz zakładał przebudowę centralnego rejestru cudzoziemców w ten sposób, by stał się on całościowym systemem informacji o osobach wnioskujących o wizę i osobach wjeżdżających do kraju, do którego mają dostęp służby bezpieczeństwa. Poza tym wprowadzono ułatwienia w wydalaniu osób należących do organizacji ekstremistycznych (szerzej Reißlandt, 2002: 29 i nn.; Sicherheitspolitische Maßnahmen zur Terrorbekämpfung).

Po uzgodnieniu kształtu ustawy w ramach koalicji, SPD i Sojusz 90/Zieloni przyjęli wspólny projekt ustawy na początku listopada 2001 r. (tzw. *Kabinettsentwurf*), który uwzględniał część postulatów Zielonych, oddalając się tym samym od stanowiska chadecji. Zmiana taktyki ministra widoczna była na przykładzie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, przybywających do RFN bez rodziców, który został podniesiony do 14 lat (§ 32 ZuwG). Kolejnym przejawem zmiany stanowiska przez ministra było uznanie prześladowania ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty za przesłankę udzielenia ochrony (tzw. mały azyl) (§ 60 ust. 1 ZuwG). Minister Schily zmodyfikował swoje podejście, ponieważ doszedł do wniosku, że wśród partii chadeckich spada gotowość do kompromisu. Poza tym dzięki tzw. pakietom bezpieczeństwa, przyjętym po 11.09.2001 r. możliwe było wdrożenie niektórych restrykcyjnych przepisów, bez większych sprzeciwów ze strony Sojuszu 90/Zielonych (Angenendt, 2002: 47).

Partie chadeckie kategorycznie odmówiły przyjęcia projektu ustawy w tym kształcie w pierwszym czytaniu w Bundestagu w dniu 13.12.2001 r. i kilka dni później w Bundesracie. W ciągu 2002 r. zgłosiły poprawki do ponad 80 punktów ustawy, które w ich przekonaniu miały na celu zmniejszenie presji imigracji. Ilość zmian proponowanych przez opozycję rosła wraz z kolejnymi sukcesami wyborczymi w poszczególnych krajach związkowych (Angenendt et al., 2003). 16.01.2002 r. odbyło się przesłuchanie w Komisji Spraw Wewnętrznych Bundestagu, która opowiedziała się za przyjęciem ustawy przy sprzeciwie partii chadeckich. Opozycja zażądała kolejnych poprawek, m.in. uznania ograniczenia i kontroli imigracji za cel ustawy; utrzymania generalnego zakazu imigracji; zgody na imigrację inwestorów pod warunkiem początkowej inwestycji w wysokości co najmniej 1 mln EUR; obniżenia wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, a migrujących oddzielnie do 10 lat; wprowadzenia sankcji za nieuczestniczenie w kursach integracyjnych oraz nieuznawanie prześladowania ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty za przesłanki uprawniające do udzielenia azylu. W lutym 2002 r. rząd podjął kolejną próbę osiągnięcia

kompromisu, zgadzając się, po rozmowach koalicyjnych, na niektóre żądania CDU/CSU (Berliner Zeitung, 26.02.2002). Koalicja gotowa była na kompromis w kilku kwestiach, np. zgodziła się na uznanie, że prześladowania ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty mają być przesłankami wystarczającymi do udzielenia statusu uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej, a nie do udzielenia azylu na podstawie art. 16 a; na obniżenie wieku dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, migrujących oddzielnie do 12 lat (z możliwością wyjątków w szczególnie trudnych przypadkach); na przyznanie priorytetu rodzinnej sile roboczej w dostępie do zatrudnienia i na ograniczenie imigracji zarobkowej na podstawie systemu punktowego tylko do sytuacji, gdy potrzeba zatrudnienia cudzoziemca zostanie udowodniona, a system ten będzie stosowany po 2010 r. jako jeden z wielu sposobów regulowania imigracji.

Nowa propozycja koalicji rządzącej nie spowodowała znaczącej zmiany stanowiska partii chadeckich wobec projektu ustawy, dlatego w głosowaniu w Bundestagu w dniu 01.03.2002 r. wyraziły one swój sprzeciw. Również PDS głosowała przeciwko ze względu na niewystarczające zmiany w obszarze humanitarnym, natomiast FDP wstrzymała się od głosu. Głosowanie w Bundesracie przebiegło bardziej dramatycznie. Decydujące znaczenie dla losów ustawy miały głosy landu Brandenburgia. Wbrew Ustawie Zasadniczej przedstawiciele tego landu: premier Manfred Stolpe (SPD) i minister spraw wewnętrznych Jörg Schönbohm (CDU) oddali niejednolicie swoje głosy, zgodnie ze stanowiskami swoich partii, co zostało zinterpretowane przez przewodniczącego Bundesratu na korzyść ustawy, gdyż uznał on głos premiera landu za ustawą za decydujący. To wywołało ostry protest polityków chadeckich, w konsekwencji czego 6 krajów związkowych reprezentujących landy rządzone przez CDU/CSU, zaskarżyło tę decyzję do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W międzyczasie prezydent Johannes Rau podpisał ustawę w dniu 20.06.2002 r., a jej części weszły w życie. 18.12.2002 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób przyjęcia ustawy był sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, wobec czego rząd zdecydował 15.01.2003 r., że ustawa w niezmienionej formie ponownie trafi do procesu ustawodawczego. Po powtórny przyjęciu ustawy przez Bundestag 08.05.2003 r. i powtórny odrzuceniu przez Bundesrat 20.06.2003 r. wydawało się, że niemożliwe jest osiągnięcie kompromisu i z tego też względu koalicja rządząca zdecydowała się wprowadzić w życie część postanowień ustawy, które nie wymagały zgody Bundesratu.

Niezależnie od tego powołano komisję mediacyjną, w ramach której utworzono 25.10.2003 r. specjalną grupę roboczą pod kierownictwem Petera Müllera (CDU). Do najtrudniejszych punktów spornych w końcowej fazie prac tej komisji należały: system punktowy, utrzymanie generalnego zakazu imigracji, regulacja imigracji ze względów humanitarnych (uznanie prześladowania ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty za przesłanki udzielenia ochrony) (Keil, 2004a). Partie chadeckie konsekwentnie stały na stanowisku, że konieczne jest ograniczenie imigracji tym ostatnim kanałem poprzez zastosowanie postanowień Konwencji Genewskiej (a nie art. 16 Ustawy Zasadniczej), nieotwieranie dodatkowych kanałów imigracji oraz regulacja szczególnie trudnych przypadków (*Härtefälle*) (Lutz, 2003).

Kiedy kolejne rundy rozmów nie przynosiły żadnych rezultatów, koalicja SPD i Sojusz 90/Zieloni wycofywała się ze swoich pierwotnych postulatów: w styczniu 2004 r. zrezygnowała z systemu punktowego, a w marcu 2004 r. ze zniesienia generalnego zakazu imigracji (Die Welt, 04.05.2004). W ostatniej fazie sporu o kształt ustawy o imigracji opozycja włączyła do dyskusji aspekty bezpieczeństwa, co było w pewnym sensie odpowiedzią na ataki terrorystyczne na Madryt 11.03.2003 r. Partie chadeckie zaproponowały przyjęcie postanowień dotyczących aresztu prewencyjnego dla niebezpiecznych cudzoziemców, których nie można wydaląć; ułatwienia w wydalaniu cudzoziemców podejrzewanych o terroryzm lub podlegających do nienawiści oraz obowiązkowe konsultacje z Urzędem ds. Ochrony Konstytucji przed udzieleniem zezwolenia na osiedlenie się lub naturalizację. Przedstawienie takich postulatów doprowadziło do eskalacji konfliktu pomiędzy Partią Zielonych i CDU/CSU do tego stopnia, że ta pierwsza demonstracyjnie opuściła rozmowy w ramach komisji mediacyjnej, wychodząc z założenia, że kompromis w proponowanym przez chadecję kształcie jest zbyt odległy od stanowiska partii (Keil, 2004b).

W międzyczasie doszło do przełomu w europejskiej polityce azyłowej – 29.04.2004 r. Rada Unii Europejskiej uzgodniła, że prześladowanie ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty mają być traktowane jako przesłanki do udzielenia statusu uchodźcy (Krause 2004: 326). Wydarzenie to niewątpliwie ułatwiło zawarcie kompromisu w sprawie ustawy o imigracji w RFN, w negocjacjach uzgodniono bowiem, że niemieckie rozwiązania będą zgodne z unijnymi (Die Welt, 10.03.2004). Z tego też względu podczas rozmowy ‘ostatniej szansy’ z przewodniczącymi CDU i CSU w dniu 25.05.2004 r., zwołanej z inicjatywy kanclerza Schrödera udało się osiągnąć kompromis. Porozumienie to wychodziło w znacznym stopniu naprzeciw postulatom partii chadeckich (Die Welt, 26.05.2004), zaś nowa ustawa została uchwalona przez Bundestag 01.06.2004 r. i Bundesrat 09.06.2004 r., po czym weszła w życie od 01.01.2005 r.

4. Regulacja imigracji w ustawie o imigracji z 30.07.2004 r. – zmiana paradygmatu?

Ponieważ dorobek debaty na temat regulacji imigracji w RFN jest niezwykle bogaty, w niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane jedynie cztery dokumenty, uznane przez autorkę za kluczowe: zalecenia Niezależnej Komisji ds. Imigracji, projekt ustawy o imigracji przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z dnia 03.08.2001 r., projekt ustawy z dnia 08.11.2001 r. oraz ustawa o imigracji z dnia 30.07.2004 r. Propozycje Komisji będą traktowane jako punkt wyjścia w procesie reformowania niemieckiej polityki migracyjnej, natomiast projekty ustawy z dnia 03.08.2001 r. i z dnia 08.11.2001 r. jako kolejne etapy tego procesu, uwieńczonych przyjęciem ostatecznego tekstu ustawy z dnia 30.07.2004 r. po niespełna czterech latach sporów. Tablica 2 zawiera szczegółowe porównanie ww. dokumentów.

Zdaniem autorki regulacja imigracji zarobkowej zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ otwarcie na imigrację z powodów ekonomicznych jest swego rodzaju wskaźnikiem głębokości reformy. Spór o nowoczesne uregulowanie imigracji do RFN, w tym przede wszystkim imigracji zarobkowej, był *de facto* przyczyną podjęcia debaty i jej głównym tematem.

Zestawienie ww. dokumentów (Tablica 2) przedstawia ewolucję podejścia do zarządzania imigracją w toku debaty. W zakresie migracji zarobkowych nowatorskie propozycje Komisji, dotyczące stworzenia całościowego systemu zarządzania tymi przepływami znalazły w niemałym stopniu odzwierciedlenie w kolejnych projektach ustaw o imigracji z 03.08.2001 r. i 08.11.2002 r. Dotyczy to na przykład zniesienia generalnego zakazu imigracji, ułatwień w zakresie imigracji osób wysoko wykwalifikowanych i studentów, imigracji w celu jednoczesnego podjęcia pracy i nauki w niemieckim systemie *Ausbildung* oraz sposobu ustalania rocznych pułapów liczby imigrantów. Niektóre rekomendacje Komisji zostały wprawdzie włączone do tych projektów ustaw, inne natomiast zostały ujęte w bardziej rygorystyczny sposób. Przykładowo system punktowy w obu projektach ustaw był zapisany jedynie jako jedna z możliwości selekcji imigrantów, a nie jako podstawowy instrument regulowania napływu osób. Poza tym w projektach ustaw warunki imigracji potencjalnych inwestorów zostały dokładniej określone. W ostatecznej wersji ustawy zrezygnowano z takiego podejścia: utrzymano generalny zakaz imigracji z 1973 r. i wycofano się z aktywnego zarządzania imigracją za pomocą kwot i systemu punktowego. Niemiecki rynek pracy został otwarty jedynie dla osób wysoko wykwalifikowanych, inwestorów i studentów, którzy tam ukończyli studia. Istotne jest również i to, że nowe przepisy wnoszą szereg uproszczeń proceduralnych, np. wydawanie pozwolenia na pobyt i pracę w formie jednego aktu administracyjnego. Dlatego też ustawa wychodzi naprzeciw potrzebom niemieckiego rynku pracy tylko w ograniczonym stopniu. Nowa regulacja nie oznacza otwarcia niemieckiego rynku pracy na osoby średnio wykształcone, czy na imigrację w związku z niedoborami siły

roboczej, co mogłoby być symptomem nowego podejścia do regulowania imigracji w RFN. Przyjęcie takich rozwiązań było jednak jedynym możliwym kompromisem z partiami chadeckimi, które sprzeciwiały się wszelkim rozwiązaniom mogącym prowadzić do zwiększenia imigracji w sytuacji wysokiego bezrobocia. W zakresie migracji zarobkowych zdołały one przeforsować swoje postulaty, co było związane ze wzrostem poparcia niemieckiego społeczeństwa dla opozycji. Rosnąca przewaga CDU/CSU w Bundesracie wynikała z rozczarowania rządami koalicji SPD i Sojuszu 90/Zielonych oraz z pogarszającej się sytuacji na rynku pracy.

Jeżeli chodzi o łączenie rodzin, to najbardziej kontrowersyjną kwestią był wiek dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną w przypadku, gdy dziecko nie migrowało razem z rodzicami. W projekcie ustawy z 03.08.2001 r. obniżono go do 12 lat, potem w projekcie z 08.11.2001 r. najpierw podniesiono do 14 lat w wersji przyjętej przez Bundestag, potem obniżono do 12 lat w wersji przyjętej przez Bundesrat. Ostatecznie utrzymano ten wiek na wyjściowym poziomie 16 lat. Chociaż jest to sprzeczne ze standardami UE, to osiągnięcie porozumienia w tej kwestii było samo w sobie sukcesem, z uwagi na twardą postawę CDU i CSU, które zdołały w tej kwestii na dłuższy czas zablokować proces reformy.

W zakresie imigracji ze względów humanitarnych tylko część propozycji Komisji zostało ujętych w kolejnych projektach ustaw, np. utrzymanie prawa do azylu na mocy art. 16 Ustawy Zasadniczej RFN, postulat zniesienia *Duldung*, czyli decyzji o wstrzymaniu wydalenia bez przyznania prawa do pobytu i możliwości wielokrotnego powtarzania tego rodzaju decyzji (*Kettenduldung*), poprawa sytuacji osób uznanych za uchodźców na gruncie Konwencji Genewskiej poprzez przyznanie im praw takich samych jak azylanci. Projekty te różniły się w podejściu do prześladowania przez niepaństwowe podmioty lub ze względu na płeć. Wbrew zaleceniom Komisji projekt ustawy z 03.08.2001 r. nie uznawał tego rodzaju prześladowań za przesłanki do udzielenia ochrony. Ponieważ z czasem pokazało się, że CDU/CSU nie jest skłonna do kompromisu i że jest to postulat, z którego Zieloni nie zrezygnują, w projekcie ustawy z 08.11.2001 r. uznano ten rodzaj prześladowania za przesłanki udzielenia ochrony. W ostatecznej wersji ustawy uznano prześladowania ze względu na płeć i przez niepaństwowe podmioty za przesłanki uprawniające do udzielenia statusu uchodźcy na gruncie Konwencji Genewskiej. Kompromis w tej kwestii był możliwy z uwagi na uzgodnienia na poziomie UE, dlatego nie można go kwalifikować tylko i wyłącznie jako zwycięstwa Zielonych. W ostatecznej wersji ustawy udało się przyjąć postanowienie o wyrównaniu statusu osób uznanych za uchodźców na podstawie Konwencji Genewskiej i azylantów na podstawie art. 16a Ustawy Zasadniczej RFN w zakresie prawa pobytu, dostępu do zatrudnienia, pomocy społecznej i prawa do połączenia z rodziną.

W kwestii integracji imigrantów od początku istniał społeczny *consensus*, że jest to sfera polityki, za którą państwo również ponosi odpowiedzialność i w której nawarstwiły się wieloletnie zaniedbania. Powszechnie zgadzano się z opinią, że kursy języka niemieckiego i wiedzy o Niemczech będą pomocnym środkiem integracji. Kontrowersje budziły problemy

natury technicznej, jak na przykład finansowanie kursów integracyjnych, czy określenie kategorii osób uprawnionych do uczestnictwa w kursach. Dlatego też w tej dziedzinie udało się osiągnąć znaczący postęp. W ustawie z 30.07.2004 r. po raz pierwszy formalnie uznano współodpowiedzialność państwa za ten proces oraz wprowadzono system uprawnień i sankcji. Integracja ma się odtąd stać działaniem systemowym i całościowym.

Konieczność zmian instytucjonalnych, takich jak powołanie centralnej agencji odpowiedzialnej za migracje, mającej dostęp do najnowszych badań naukowych za pomocą specjalnej jednostki badawczej; przyjęcie nowoczesnej ustawy o imigracji, uporządkowanie podziału kompetencji nie budziły większych kontrowersji. Dlatego też udało się je zrealizować w nowej ustawie. Do najważniejszych z nich należą: kompleksowe uregulowanie kwestii imigracji w jednym akcie prawnym, powołanie centralnej agencji odpowiedzialnej za te sprawy (Urząd ds. Migracji i Uchodźców) oraz uproszczenie prawa (np. dot. pobytu) i postępowań (np. postępowania azylowego).

Niezależnie od tego na uwagę zasługuje również kompromis w dziedzinie bezpieczeństwa. Była to najbardziej kontrowersyjna kwestia w ostatniej fazie negocjacji. W zakresie bezpieczeństwa w ustawie o imigracji z 30.07.2004 r. przyjęto ostatecznie pięć postanowień. Po pierwsze najwyższym władzom landu dano możliwość wydania zarządzenia o wydaleniu, gdy wymaga tego interes federacji, nazwany jako 'prognoza zagrożenia oparta na obiektywnych przesłankach' (*tatsachengestützten Gefahrenprognose*) (§ 58a). W takim przypadku przewidziano jednoinstancyjne postępowanie przed Federalnym Sądem Administracyjnym. W przypadku zaistnienia przeszkód w wydaleniu (groźba tortur czy kary śmierci), możliwe są dodatkowe środki bezpieczeństwa (nakaz meldunkowy, ograniczenia swobody przemieszczania się (§ 54 a). Po drugie osoby, które zajmowały się przemytem ludzi, mogą być odtąd skazane na karę pozbawienia wolności (bez zawieszenia), a w przypadku cudzoziemców jest to nowo wprowadzony obowiązkowy powód wydalenia (§ 53 ust. 3). Po trzecie przyjęto, że w normalnym trybie można wydalić osoby, co do których można wnioskować, że należały lub należą do organizacji popierającej terroryzm, wspierających te organizacje (§ 54 ust. 5), lub kierujących zakazanymi stowarzyszeniami (§ 54 ust. 7). Po czwarte wprowadzono możliwość wydalenia osób podlegających do nienawiści na podstawie oceny danego przypadku (§ 55 ust. 2 Nr. 8). Po piąte przed udzieleniem cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się (§ 73 ust. 2) i przed wydaniem decyzji o naturalizacji konieczne będzie odtąd sprawdzenie cudzoziemca przez Urząd ds. Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*).

Trudno jednoznacznie ocenić ustawę o imigracji z 30.07.2004 r. jako całość, co potwierdzają zróżnicowane opinie ekspertów. Ich oceny nowej ustawy były zróżnicowane, aczkolwiek przeważały głosy pozytywne. Przykładowo, ustawa została uznana za udany kompromis pomiędzy konserwatywno-mieszkańską a liberalno-lewicową wizją społeczeństwa, a także udany przykład rzemiosła państwowego (Heinen, 2004). Związki zawodowe pracodawców i pracobiorców dobrze przyjęły ustawę, ze względu na zakończenie wieloletniego sporu oraz na

ułatwienia w zakresie sprowadzania osób wysoko wykwalifikowanych (Die Welt, 27.05.2004). Z kolei Niemiecki Instytut Badań nad Gospodarką stwierdził, że na gruncie nowych regulacji imigracja tych osób wcale nie będzie łatwiejsza i że Niemcy nadal będą przegrywać z USA w rywalizacji o najlepszych specjalistów (Die Welt, 27.05.2004). Negatywnie o nowej ustawie wypowiedziały się organizacje broniące praw człowieka. Zdaniem *Pro Asyl* nastąpiło kompletne odejście od pierwotnych celów ustawy: zamiast kształtowania imigracji nacisk został położony na przeciwdziałanie imigracji, natomiast zabrakło odpowiedniej regulacji prawa pobytu. *Interkultureller Rat* nazwał kompromis oszustwem, przyjętym za plecami imigrantów i uchodźców (Die Welt, 27.05.2004).

Zdaniem autorki regulacja ta raczej wpisuje się w logikę poprzednich niemieckich ustaw o cudzoziemcach niż stanowi zmianę paradygmatu. Ustawa koncentruje się bowiem na kontroli imigracji, rozumianej jako jej ograniczanie i przeciwdziałanie, a nie jak pierwotnie zakładano na wspieraniu selektywnej imigracji i ograniczonym otwarciu niemieckiego rynku pracy na określone kategorie osób. Niemniej jednak nie można bagatelizować znaczenia nowej regulacji, ponieważ zawiera ona wspomniane już zmiany, które dostosowują niemieckie prawo do nowej politycznej, społecznej i ekonomicznej rzeczywistości końca XX i początku XXI wieku.

Tablica 2. Zestawienie dokumentów dotyczących regulacji imigracji w RFN

	<p>Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.</p>	<p>Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)</p>	<p>Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)</p>	<p>Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.</p>
<p>Postanowienia w zakresie imigracji ekonomicznej</p>	<p>- Niemcy potrzebują imigracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 11), dlatego Komisja postulowała zmianę podejścia w regulacji imigracji: odejście od generalnego zakazu imigracji do selektywnego wspierania imigracji poprzez następujące kanały (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 86): 1) inwestorzy po przedstawieniu wykonalnego businessplanu, dostęp do pobytu nieograniczonego czasowo, 2) osoby wykwalifikowane, w przypadku których ustalono wysokie prawdopodobieństwo integracji, na podstawie systemu punktowego, dostęp do pobytu nieograniczonego czasowo (max. 20 tys. w pierwszym roku), 3) personel kluczowy w gospodarce i nauce (kryterium wysokość dochodu), dostęp do pobytu nieograniczonego czasowo,</p>	<p>- Zmiana podejścia w regulacji imigracji: odejście od generalnego zakazu imigracji do selektywnego wspierania imigracji i elastycznych regulacji. - Procedury zatrudniania obcokrajowców: 1) ‘normalna’ – zezwolenie po zbadaniu rynku pracy, pierwszeństwo dla Niemców i obywateli UE (§ 18), procedura otwarta i elastyczna; przy badaniu istotna jest sytuacja na regionalnym rynku pracy, 2) osoby wysoko wykwalifikowane – możliwość długoterminowego pobytu: zezwolenie na osiedlenie się od początku, o ile zachodzi prawdopodobieństwo integracji bez pomocy państwa (§ 19), prawo do pracy dla członków rodziny,</p>	<p>- Zmiana podejścia w regulacji imigracji: odejście od generalnego zakazu imigracji do selektywnej i elastycznie sterowanej imigracji. - Procedury zatrudniania obcokrajowców: 1) ‘normalna’ w przypadku braku siły roboczej – zezwolenie po zbadaniu rynku pracy i stwierdzeniu niedoborów, pierwszeństwo dla Niemców i obywateli UE (§ 18), przy badaniu istotna jest sytuacja na regionalnym rynku pracy, 2) osoby wysoko wykwalifikowane – możliwość długoterminowego pobytu, o ile zachodzi prawdopodobieństwo integracji bez pomocy państwa: zezwolenie na osiedlenie się od początku oraz prawo do pracy dla członków rodziny (§ 19),</p>	<p>- Kontynuacja dawnego podejścia w zakresie regulacji imigracji - utrzymanie generalnego zakazu imigracji (§ 18). - Brak systemu punktowego (§ 20). - Procedury zatrudniania obcokrajowców: 1) ‘normalna’ – zezwolenie po zbadaniu rynku pracy, pierwszeństwo dla Niemców i obywateli UE (§ 18), 2) osoby wysoko wykwalifikowane – możliwość długoterminowego pobytu: zezwolenie na osiedlenie się od początku, prawo do pracy dla członków rodziny (§ 19), 3) osoby samozatrudniające się (inwestorzy) – zezwolenie na pobyt, gdy stwierdzone zostaną pozytywne skutki dla niemieckiej gospodarki lub określonego regionu (inwestycja o wartości co najmniej 1 mln EUR i utworzenie 10 miejsc pracy), gdy te warunki są niespełnione, możliwe jest indywidualne badanie owych skutków (§ 21). - Studenci – po ukończeniu studiów w RFN zezwolenie na pobyt do 1 roku na szukanie pracy (§ 16).</p>

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
<p>Postanowienia w zakresie imigracji ekonomicznej (c.d.)</p>	<p>4) osoby uzupełniające braki na niemieckim rynku pracy (<i>Engpass Arbeitskräfte</i>); pobyt ograniczony czasowo, z czasem dostęp do systemu punktowego i do pobytu nieograniczonego czasowo (max. 20 tys. w pierwszym roku),</p> <p>5) imigracja w celu dalszego kształcenia w dualnym niemieckim systemie edukacji i pracy (<i>Ausbildung</i>) (18-Plus-Program- AZUBI), pobyt ograniczony czasowo, dostęp do systemu punktowego i do pobytu nieograniczonego czasowo (max. 10 tys. w pierwszym roku),</p> <p>6) imigracja w celu podjęcia studiów - pobyt ograniczony czasowo, dostęp do systemu punktowego i do pobytu nieograniczonego czasowo.</p> <p>- Uciekinierzy wojenni i osoby, które otrzymały negatywną decyzję w sprawie azylu powinni zyskać dostęp do systemu punktowego, ci ostatni pod warunkiem wszczęcia procedury po powrocie do kraju pochodzenia (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 85).</p>	<p>3) system punktowy może być zastosowany dla ograniczonej liczby osób (opcjonalnie), gdy: leży w interesie gospodarczym i naukowym RFN, służy imigracji osób wysoko wykwalifikowanych. Warunkiem zastosowania systemu jest stwierdzenie deficytów siły roboczej przez i ustalenie kwot rocznych przez Federalny Urząd Pracy, Urząd ds. Migracji i Uchodźców i Radę ds. Imigracji. Nie jest konieczne posiadanie konkretnej oferty pracy. Osoby wybrane za pomocą systemu punktowego otrzymują zezwolenie na pobyt nieograniczony czasowo. Kryteria wyboru: wiek, wykształcenie i doświadczenie zawodowe, stan cywilny, znajomość języka, związki z RFN, kraj pochodzenia (§ 20),</p> <p>4) stworzenie podstawy prawnej dla imigracji osób samozatrudniających się (inwestorów), którzy otrzymują zezwolenie na pobyt pod warunkiem wniesienia korzyści gospodarczych i potrzeb regionalnych dla RFN (§ 21).</p>	<p>3) system punktowy może być zastosowany dla ograniczonej liczby osób (opcjonalnie), gdy leży w interesie gospodarczym i naukowym RFN; służy imigracji osób wysoko wykwalifikowanych, bez konieczności posiadania konkretnej oferty pracy. Warunkiem jego zastosowania jest stwierdzenie deficytów siły roboczej przez i ustalenie kwot rocznych przez Federalny Urząd Pracy, Urząd ds. Migracji i Uchodźców i Radę ds. Imigracji. Osoby wybrane za pomocą systemu punktowego otrzymują zezwolenie na pobyt nieograniczony czasowo. Kryteria wyboru: wiek, wykształcenie i doświadczenie zawodowe, stan cywilny, znajomość języka, związki z RFN, kraj pochodzenia (§ 20),</p> <p>4) stworzenie podstawy prawnej dla imigracji osób samozatrudniających się (inwestorów), którzy otrzymują zezwolenie na pobyt (§ 21), gdy stwierdzone zostaną pozytywne skutki (oceniane na podstawie wymienionych ogólnych kryteriów) dla niemieckiej gospodarki lub określonego regionu.</p>	<p>- Możliwość dalszego kształcenia w dualnym niemieckim systemie edukacji i pracy (<i>Ausbildung</i>) (§ 17).</p>

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie imigracji ekonomicznej (c.d.)	- Powołanie Rady ds. Imigracji odpowiedzialnej za przygotowanie propozycji kwot rocznych (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 86).	- Studenci – po ukończeniu studiów w RFN zezwolenie na pobyt do 1 roku na szukanie pracy (§ 16), po studiach mogą podjąć pracę w RFN, jeżeli zostaną wybrani w oparciu o system punktowy lub normalną procedurę. - Możliwość dalszego kształcenia w dualnym niemieckim systemie edukacji i pracy (<i>Ausbildung</i>) (§ 17).	- Studenci – po ukończeniu studiów w RFN zezwolenie na pobyt do 1 roku na szukanie pracy (§ 16), po studiach mogą podjąć pracę w RFN, jeżeli zostaną wybrani w oparciu o system punktowy lub normalną procedurę. - Możliwość dalszego kształcenia w dualnym niemieckim systemie edukacji i pracy (<i>Ausbildung</i>) (§ 17).	
Postanowienia w zakresie łączenia rodzin	- Ograniczenie tego prawa do najbliższej rodziny, pozostawiając możliwość odstępstw od tej reguły. - Podniesienie wieku dzieci uprawnionych do korzystania z prawa do połączenia z rodziną do 18 lat, przy czym kwestię różnego traktowania dzieci migrujących z rodziną lub oddzielnie Komisja uznała za godną rozważenia (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 196-196).	- Ułatwienia w dostępie do rynku pracy dla członków rodzin, wyrównanie ich praw w zakresie dostępu do rynku pracy z obcokrajowcem, do którego przyjechali (§ 29 ust. 5). - Wiek dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, gdy migrują bez rodziców (§ 32): 1) utrzymano na poziomie 18 lat dla: dzieci azylantów, uchodźców, osób wysoko wykwalifikowanych i osób wybranych w oparciu o system punktowy, 2) obniżono z 16 do 12 lat dla pozostałych dzieci.	- Ułatwienia w dostępie do rynku pracy dla członków rodzin, wyrównanie ich praw w zakresie dostępu do rynku pracy z obcokrajowcem, do którego przyjechali (§ 29 ust. 5). - Wiek dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, gdy migrują bez rodziców (§ 32): 1) utrzymano na poziomie 18 lat dla: dzieci azylantów, uchodźców, osób wysoko wykwalifikowanych i osób wybranych w oparciu o system punktowy, 2) obniżono z 16 do 14 lat dla pozostałych dzieci (a w wersji przyjętej przez Bundestag i Bundesrat do 12 lat).	- Dostęp do rynku pracy dla członków rodzin obcokrajowców, którzy przyjechali w ramach łączenia rodzin (§ 29 ust. 5). - Wiek dzieci uprawnionych do połączenia z rodziną, gdy migrują bez rodziców (§ 32): 1) utrzymano na poziomie 18 lat dla: dzieci uchodźców, azylantów, osób wysoko wykwalifikowanych i osób wybranych w oparciu o system punktowy, 2) utrzymano na poziomie 16 lat dla pozostałych dzieci. - Możliwość przyznania tego prawa dzieciom, które ukończyły 16 lat, a znają język lub stwierdzono przesłanki gwarantujące, że na podstawie swojego wykształcenia mogą się łatwo zintegrować,

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. Referentenentwurf)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. Kabinettsentwurf)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie łączenia rodzin (c.d.)		<ul style="list-style-type: none"> - Możliwość przyznania tego prawa dzieciom, które ukończyły 12 lat, a znają język. - Wiek 18 lat obowiązuje poza tym w przypadku, gdy dziecko podróżuje z rodziną. 	<ul style="list-style-type: none"> - Możliwość przyznania tego prawa dzieciom, które ukończyły 14 lat, a znają język niemiecki. - W okresie przejściowym za tę granicę przyjmuje się wiek 16 lat. - Wiek 18 lat obowiązuje poza tym w przypadku, gdy dziecko podróżuje z rodziną. 	<ul style="list-style-type: none"> - Możliwe są wyjątki, gdy trzeba uniknąć trudnej sytuacji ze względu na dobro dziecka i sytuację rodziny. - Wiek 18 lat obowiązuje poza tym w przypadku, gdy dziecko podróżuje z rodziną.
Postanowienia w zakresie imigracji ze względów humanitarnych	<ul style="list-style-type: none"> - Utrzymanie prawa do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej. - Propozycje konkretnych rozwiązań mających na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowania azylowego (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 138-144) oraz utrudnienie nadużywania tego prawa (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 145-149), jak również poprawy efektywności instrumentów polityki powrotów (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 150-159). - Propozycje dla poprawy ochrony niektórych grup: 	<ul style="list-style-type: none"> - Utrzymanie prawa do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej. - Likwidacja decyzji o wstrzymaniu wydalenia (<i>Duldung</i>) i możliwości powtarzania tej decyzji (<i>Kettenduldung</i>). W wypadku niemożności wydalenia w tym pierwszym przypadku wydaje się stosowne zaświadczenie (§ 60 ust. 11). - Osoby, które nie mogą wrócić do kraju pochodzenia ze względów od nich niezależnych – zezwolenie na pobyt ograniczony czasowo (§ 25 ust. 3), wobec osób utrudniających lub opóźniających powrót bardziej konsekwentna realizacja wydaleń 	<ul style="list-style-type: none"> - Utrzymanie prawa do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej. - Likwidacja decyzji o wstrzymaniu wydalenia (<i>Duldung</i>) i możliwości powtarzania tej decyzji (<i>Kettenduldung</i>). - Osoby, które nie mogą wrócić do kraju pochodzenia ze względów od nich niezależnych – zezwolenie na pobyt ograniczony czasowo (§ 25 ust. 3), wobec osób utrudniających lub opóźniających powrót bardziej konsekwentna realizacja wydaleń. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utrzymanie prawa do azylu na podstawie art. 16 Ustawy Zasadniczej - Utrzymanie możliwości wydania decyzji o wstrzymaniu wydalenia (<i>Duldung</i>) w przypadku stwierdzenia przeszkody w wydaleniu, przy zlikwidowaniu możliwości powtarzania tej decyzji (<i>Kettenduldung</i>). Osoby te mają prawo do pracy (§ 60a). - Uznanie prześladowania przez niepaństwowe podmioty i ze względu na pleć za przesłanki uprawniające do udzielenia statusu uchodźcy na gruncie Konwencji Genewskiej (§ 60 ust. 1).

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie imigracji ze względu na humanitarne (c.d.)	<p>1) uznanie prześladowania przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć za przesłanki zapobiegające wydaleniu bez przesądzenia podstawy prawnej (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 162),</p> <p>2) wyrównanie w statusie uchodźców na gruncie Konwencji Genewskiej (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 164),</p> <p>3) poprawa statusu osób posiadających decyzję o wstrzymaniu wydalenia (<i>Duldung</i>) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 168), zaprzestanie dotychczasowej praktyki w postaci wielokrotnego powtarzania tej decyzji (<i>Kettenduldung</i>),</p> <p>4) rozwiązywanie szczególnie trudnych przypadków indywidualnie według różnych modeli (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 169-171).</p> <p>- Osoby pomagające nielegalnym imigrantom nie powinny podlegać karze (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 197-198).</p>	<p>- Wyrównanie statusu uchodźców na bazie Konwencji Genewskiej i azylantów (§§ 25 i 29) w zakresie prawa do pobytu, do połączenia z rodziną i w zakresie świadczeń socjalnych. Początkowo otrzymują oni zezwolenie na pobyt na 3 lata, potem ma miejsce sprawdzenie czy istnieją przesłanki do tego statusu i ew. wydaje się zezwolenie na osiedlenie się, nieograniczone prawo do pracy.</p> <p>- Nie uznawanie prześladowania ze względu na płeć lub przez niepaństwowe podmioty za przesłanki zapobiegające wydaleniu.</p> <p>- Możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt, gdy kościół pokrywa koszty (<i>Kirchenasyl</i>) (§ 23 ust. 1) zamiast generalnej regulacji szczególnie trudnych przypadków.</p>	<p>- Wyrównanie statusu uchodźców na bazie Konwencji Genewskiej i azylantów (§§ 25 i 29) w zakresie prawa do pobytu, do połączenia z rodziną i w zakresie świadczeń socjalnych. Początkowo otrzymują oni zezwolenie na pobyt na 3 lata, potem następuje sprawdzenie czy istnieją przesłanki do przedłużenia tego statusu lub ew. do wydania zezwolenia na osiedlenie się; przez cały ten okres posiadają oni nieograniczone prawo do pracy (§§ 25 i 29).</p> <p>- Uznanie prześladowania przez niepaństwowe podmioty i ze względu na płeć za przesłanki wykluczające wydalenie (§ 60 ust. 1).</p>	<p>- Wyrównanie statusu uchodźców na bazie Konwencji Genewskiej i azylantów (§§ 25 i 29) w zakresie prawa do pobytu, do połączenia z rodziną i w zakresie świadczeń socjalnych. Początkowo otrzymują oni zezwolenie na pobyt na 3 lata, potem sprawdzenie czy istnieją przesłanki do tego statusu i ew. zezwolenie na osiedlenie się, nieograniczone prawo do pracy (§§ 25 i 29).</p> <p>- Upoważnienie rządów krajów związkowych do powołania komisji rozpatrujących trudne przypadki osób ubiegających się o azyl (§ 23a).</p>

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie integracji	<p>- Nowa polityka integracyjna: porzucenie 'pragmatycznej improwizacji' na rzecz systematycznego i całościowego podejścia w różnych sferach życia (przedszkola, szkoła, kształcenie zawodowe, życie zawodowe), opartego na zasadzie wspierania integracji i stawiania określonych wymogów w tym zakresie (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 199-203).</p> <p>- Integracja jest rozumiana jako dwustronny proces wymagający wysiłku nie tylko od przybysza, ale też od społeczeństwa przyjmującego (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 200).</p> <p>- Oferta kursów języka i wiedzy o Niemczech dla nowo przybyłych imigrantów oraz przebywających w RFN, a nie znających języka i posiadających deficyty w zakresie integracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 261).</p>	<p>- Uznanie współodpowiedzialności państwa za integrację imigrantów i stworzenie oferty integracyjnej w postaci prawa do uczestnictwa w kursach języka i wiedzy o Niemczech (§ 43) dla osób, których pobyt w RFN ma cechy trwałości (imigrantów ekonomicznych; osób, przybyłych w ramach łączenia rodzin; uchodźców na podstawie Konwencji Genewskiej; osób posiadających status azylanta lub nowo przybyłych osób bez względu na cel pobytu). Oferta jest skierowana do osób nowo przybyłych i osób przebywających długo w RFN, nie znających języka (§ 44). W przypadku tej ostatniej kategorii, przy pobycie krótszym niż 5 lat istnieje obowiązek uczestnictwa (§ 45).</p> <p>- Za odmowę udziału przewidziano sankcje w postaci specjalnej rozmowy, podczas której osoba zostanie pouczona o skutkach jej decyzji przy przedłużaniu pozwolenia na pobyt (§ 45 ust. 3).</p>	<p>- Uznanie współodpowiedzialności państwa za integrację imigrantów i stworzenie oferty integracyjnej w postaci prawa do uczestnictwa w kursach języka i wiedzy o Niemczech (§ 43) dla osób, których pobyt w RFN ma cechy trwałości (pobyt powyżej roku imigranta ekonomicznego; osoby, która przybyła w ramach łączenia rodzin; uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej; osoby posiadającej status azylanta lub nowo przybyłej osoby bez względu na cel pobytu). Osoby, które nie mają tego prawa, mogą w nim uczestniczyć, jeżeli są wolne miejsca (§ 44).</p> <p>- Osoby przebywające długo w RFN, nie znające języka, przy pobycie krótszym niż 5 lat mają obowiązek uczestnictwa (§ 45).</p> <p>- Kurs integracyjny podzielony został na następujące fazy: szkolenie podstawowe i uzupełniające (po 300 godzin) mające na celu naukę języka oraz kurs na temat systemu politycznego, historii i kultury RFN. W razie potrzeby może być uzupełniony o poradnictwo specjalistyczne (§ 43 ust. 3).</p>	<p>- Oferta integracyjna państwa w postaci prawa do uczestnictwa w kursach języka i wiedzy o Niemczech (§ 43) dla osób, których pobyt w RFN ma cechy trwałości (pobyt powyżej roku imigranta ekonomicznego; osoby, która przybyła w ramach łączenia rodzin; uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej; osoby posiadającej status azylanta lub nowo przybyłej osoby bez względu na cel pobytu). Osoby, które nie mają tego prawa mogą w nim uczestniczyć, jeżeli są wolne miejsca (§ 44).</p> <p>- Osoby nie znające języka, pobierające zasiłki, potrzebujące pomocy w integracji lub wezwane przez Urząd ds. Cudzoziemców do odbycia kursu mają obowiązek uczestnictwa (§ 45).</p> <p>- Kurs integracyjny podzielony został na następujące fazy: szkolenie podstawowe i uzupełniające (obydwa tej samej długości) mające na celu naukę języka oraz kurs na temat systemu politycznego, historii i kultury RFN (§ 43 ust. 3).</p> <p>- Znajomość języka i systemu politycznego RFN jest warunkiem otrzymania zezwolenia na osiedlenie się (§ 9 ust. 2 nr 7 i 8), co może być udowodnione poprzez zaświadczenie o odbyciu kursu (§ 43 ust. 3).</p>

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie integracji (c.d.)	<ul style="list-style-type: none"> - Zmiany w systemie edukacyjnym, włączające elementy pedagogiki międzykulturowej, umożliwiające naukę języka dzieciom imigrantów, zdobycie wiedzy i umiejętności ułatwiających start w życie zawodowe (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 211-217). - Działania na rzecz aktywizacji zawodowej migrantów (szkolenia, poradnictwo dla osób zamierzających otworzyć własną działalność gospodarczą) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 221-227). - Zmiany w prawie ułatwiające dostęp do obywatelstwa, mniej restrykcyjne ujęcie prawa do pobytu, przeciwdziałanie dyskryminacji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 245-252). - Podsumowanie dotychczasowej oferty integracyjnej federacji, landów, gmin i prywatnych podmiotów włącznie z analizą kosztów (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 204-211). 	<ul style="list-style-type: none"> - Znajomość języka i systemu politycznego RFN jest warunkiem otrzymania zezwolenia na osiedlenie się, co może być udowodnione poprzez udział w kursie (§ 9 ust. 2 nr 7 i 8). Poza tym uczestnictwo w kursie ma powodować skrócenie oczekiwania na obywatelstwo o jeden rok z 7 na 6 lat (§ 10 ust. 3 Ustawy o obywatelstwie). - Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców po konsultacjach z landami, gminami i Pełnomocnikami ds. Cudzoziemców przygotowuje federalny program integracji (§ 43 ust. 4). 	<ul style="list-style-type: none"> - Znajomość języka i systemu politycznego RFN jest warunkiem otrzymania zezwolenia na osiedlenie się (§ 9 ust. 2 nr 7 i 8), co może być udowodnione poprzez zaświadczenie o odbyciu kursu (§ 43 ust. 3). Poza tym uczestnictwo w kursie ma powodować skrócenie oczekiwania na obywatelstwo z 7 na 6 lat (§ 10 ust. 3 Ustawy o obywatelstwie). - Za odmowę udziału przewidziano sankcje w postaci specjalnej rozmowy, podczas której osób zostanie pouczone o skutkach jej decyzji przy przedłużaniu pozwolenia na pobyt przez odpowiednie władze (§ 44 ust. 4). - Rząd federalny w odpowiednim rozporządzeniu, za zgodą Bundesratu sprecyzuje szczegóły dotyczące kursów (§ 43 ust. 4). 	<p>Poza tym uczestnictwo w kursie ma powodować skrócenie oczekiwania na obywatelstwo o jeden rok z 7 na 6 lat (§ 10 ust. 3 Ustawy o obywatelstwie).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Za odmowę udziału przewidziano sankcje w postaci specjalnej rozmowy, podczas której osoba zostanie pouczone przez odpowiednie władze o skutkach jej decyzji przy przedłużaniu pozwolenia na pobyt. Dodatkową sankcją jest możliwość obniżki świadczeń socjalnych o maksymalnie 10% lub konieczność pokrycia części kosztów kursu (§ 44a ust. 3). - Możliwość pokrywania opłat za kurs w zależności od możliwości finansowych osoby lub instytucji wysyłającej (§ 43 ust. 3), - Rząd został zobligowany do przygotowania raportu dla Bundestagu do 01.07. 2007 r. na temat doświadczeń z realizacji i finansowania kursów (§ 43 ust. 5). - Zdefiniowanie kategorii osób, którym nie przysługuje prawo do udziału w kursie: osoby uczęszczające do szkoły/przedszkola w RFN lub które do nich uczęszczały; osoby o ‘niskiej potrzebie integracji’ oraz osoby znające język (§ 44 ust. 3). Osoby, które nie mają tego prawa mogą w nim uczestniczyć, jeżeli są wolne miejsca (§ 44 ust. 4).

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süßmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. Referentenentwurf)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. Kabinettsentwurf)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Postanowienia w zakresie integracji (c.d.)				<ul style="list-style-type: none"> - Wyjątki od obowiązku uczestnictwa w kursach: osoby, które się kształcą; mogą udowodnić wykształcenie lub gdy uczestnictwo danej osoby w kursie jest niemożliwe (§ 44a ust. 2). - Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych lub inny urząd przygotowują program integracyjny, w którym podsumowana zostanie oferta integracyjna federacji, landów, gmin i prywatnych podmiotów. Oferta ta zostanie rozwinięta, po konsultacjach z ww. stronami oraz związkami zawodowymi, związkami pracodawców, gminami religijnymi i organizacjami pomocowymi i reprezentującymi interesy społeczne (§ 45).
Zmiany strukturalne i instytucjonalne	<p>- Wypracowanie całościowej strategii dla imigracji i integracji zakładającej regulację i planowanie (krótko-, średnio- i długoterminowe). Instrumentem do tego mógłby być roczny program imigracyjny przyjmowany w formie rozporządzenia przez Bundestag i Bundesrat (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 267-272).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa koncepcja legislacji w zakresie regulacji imigracji: w jednej ustawie podstawowe przepisy dot. pobytu i pracy. - Uproszczenie prawa pobytu: zastąpienie wielu tytułów prawnych do pobytu dwoma: zezwoleniem na pobyt (ograniczenie czasowe) (§ 7) i na osiedlenie się (pobyt nie ograniczony czasowo) (§ 9), przyznawanych w związku z różnymi celami pobytu: wykształceniem, podjęciem pracy, połączeniem z rodziną, względami humanitarnymi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa koncepcja legislacji w zakresie regulacji imigracji: w jednej ustawie podstawowe przepisy dot. pobytu i pracy. - Uproszczenie prawa pobytu: zastąpienie wielu tytułów prawnych do pobytu dwoma: zezwoleniem na pobyt (ograniczenie czasowe) (§ 7) i na osiedlenie się (pobyt nie ograniczony czasowo) (§ 9), przyznawanych w związku z różnymi celami pobytu: wykształceniem, podjęciem pracy, połączeniem z rodziną, względami humanitarnymi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nowa koncepcja legislacji w zakresie regulacji imigracji: w jednej ustawie podstawowe przepisy dot. pobytu i pracy. - Uproszczenie prawa pobytu - zastąpienie wielu tytułów prawnych do pobytu dwoma: zezwoleniem na pobyt (ograniczenie czasowe) (§ 7) i na osiedlenie się (pobyt nie ograniczony czasowo) (§ 9), przyznawanych w związku z różnymi celami pobytu: wykształceniem, podjęciem pracy, połączeniem z rodziną, względami humanitarnymi.

	Raport końcowy Niezależnej Komisji ds. Imigracji pod kierownictwem prof. Rity Süsmuth z 04.07.2001 r.	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 03.08.2001r. (tzw. <i>Referentenentwurf</i>)	Projekt ustawy o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z 08.11.2001r. (tzw. <i>Kabinettsentwurf</i>)	Ustawa o sterowaniu i ograniczaniu imigracji oraz o regulacji pobytu i integracji obywateli UE i obcokrajowców z dnia 30.07.2004 r.
Zmiany strukturalne i instytucjonalne (c.d.)	<p>- Wypracowanie nowej ustawy odzwierciedlającej zmianę paradygmatu w podejściu do imigracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 273-276). Ustawa powinna zawierać szereg uproszczeń prawa np. zastąpienie wielu tytułów do pobytu dwoma: zezwoleniem na pobyt (ograniczonym czasowo) i na osiedlenie się (nieograniczony czasowo), udzielanych ze względu na różne cele pobytu.</p> <p>- Postulat lepszej koordynacji pomiędzy istniejącymi instytucjami, usprawnienie procedur (np. wydawanie zezwolenia na pobyt i pracę w jednym akcie administracyjnym (<i>one stop government</i>) oraz powołanie nowych urzędów: Urzędu ds. Imigracji i Integracji (powołanego z Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, odpowiedzialnego za imigrację długoterminową), Federalnego Instytutu Badawczego ds. Imigracji i Integracji, Rady ds. Imigracji (odpowiedzialnej za zalecenia w sprawie wysokości kwot rocznych imigracji (Unabhängige Kommission „Zuwanderung”, 2001: 281-286).</p>	<p>- Uproszczenie procedury wydawania zezwolenia na pobyt i pracę: jedna decyzja administracyjna (<i>one stop government</i>) (§§ 17, 18, 19, 39).</p> <p>- Powołanie Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (z <i>Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge</i>) (§ 74), Federalnego Instytutu ds. Badań nad Populacją (§ 74 ust. 2) oraz Rady Ekspertów ds. Imigracji i Integracji (<i>Sachverständigenrat</i>) (§ 75).</p>	<p>- Uproszczenie procedury wydawania zezwolenia na pobyt i pracę: jeden akt administracyjny (<i>one stop government</i>) (§§ 17, 18, 19, 39).</p> <p>- Powołanie Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (z <i>Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge</i>) (§ 75), Federalnego Instytutu ds. Badań nad Populacją i Migracjami (<i>Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung</i>) (§ 75 ust. 3) oraz Rady Ekspertów ds. Imigracji (<i>Sachverständigenrat</i>) (§ 76).</p>	<p>- Uproszczenie procedury wydawania zezwolenia na pobyt i pracę: jeden akt administracyjny (<i>one stop government</i>) (§§ 17, 18, 19, 39).</p> <p>- Powołanie Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (§ 75).</p>

5. Wnioski dla procesu reformowania polskiej polityki migracyjnej

Chociaż uwarunkowania polityk migracyjnych Polski i Niemiec znacząco się różnią ze względu na odmienne tradycje i doświadczenia w regulowaniu imigracji, inne sytuacje migracyjne i zróżnicowane możliwości tych państw w zakresie ponoszenia kosztów związanych z kontrolą imigracji, to część wniosków dotyczących *policy making* wynikających z badania procesu reformy niemieckiej polityki imigracyjnej ma charakter ogólny i może mieć znaczenie również dla polskiej polityki migracyjnej. Termin *policy making* jest rozumiany jako proces formułowania nowych polityk lub przeprowadzania zmian w istniejącym obszarze polityki. Za takim stwierdzeniem przemawiają dwa główne argumenty. Po pierwsze, mimo tego, że Polska ma ukształtowane podstawy prawne polityki migracyjnej, dostosowane do *acquis communautaire*, to proces formułowania tej polityki nie jest zakończony. Dynamika procesów migracji wymaga reagowania na bieżąco na nowe wyzwania, co często prowadzi do nowelizowania i rozbudowywania prawa w tej dziedzinie. Korzystanie z doświadczeń innych krajów może ułatwić przeprowadzanie tego procesu. Po drugie, sytuacja migracyjna Polski nie jest niezmienna i dlatego konieczność zmian w stosownych ustawach musi być brana pod uwagę. W tym kontekście duże znaczenie mają doświadczenia państw Europy Południowej, które po wejściu do Wspólnoty Europejskiej w stosunkowo krótkim czasie stały się krajami imigracji netto. Również w przypadku Polski nie można wykluczyć takiego scenariusza, chociażby w długiej perspektywie czasowej. Za możliwością zmiany sytuacji migracyjnej Polski przemawia również sytuacja demograficzna polskiego społeczeństwa (niska dzietność, starzenie się populacji jako całości oraz starzenie się zasobów pracy). Z badań wynika, że zasób pracy (podaż) będzie się zmniejszać w przyszłości, co w zależności od sytuacji gospodarczej może prowadzić do deficytów siły roboczej (Bijak et. al. 2005).

Mimo tego, że przypadek RFN nie jest traktowany w żadnym razie jako modelowy, to warto wyciągnąć pewne wnioski dla Polski ze sposobu przeprowadzania zmian w niemieckiej ustawie o cudzoziemcach. Po pierwsze duże znaczenie dla przebiegu procesu miało dążenie koalicji SPD i Sojusz 90/Zieloni do osiągnięcia możliwie najszerszego *consensusu* społecznego w tej kwestii. Założenie to zostało rzeczywiście zrealizowane: koalicja rządząca włączyła od początku opozycję do procesu wypracowywania podstaw prawnych nowej polityki, pomimo świadomości, że będzie to oznaczało konieczność odejścia od części własnych postulatów. Potem udział opozycji w przygotowaniu ustawy był koniecznością z uwagi na wzrost liczby przedstawicieli CDU/CSU w Bundsracie. Pomimo krótkoterminowych kosztów politycznych w postaci reformy nie do końca odpowiadającej pierwotnym zamierzeniom, podejście to jest gwarancją trwałości polityki, nawet po dojściu opozycji do władzy.

Po drugie z doświadczeń niemieckich wynika, że szeroko zakrojona debata publiczna stwarza możliwość sprecyzowania i przedstawienia stanowisk oraz artykulacji interesów przez

wszystkie zainteresowane danym zagadnieniem podmioty. Jest rzeczą naturalną, że w dziedzinie migracji spektrum poglądów i interesów jest niezwykle szerokie: od interesów państwa (interes ekonomiczny, interes bezpieczeństwa, etc.) po prawa imigrantów. Dlatego osiągnięcie *consensusu* społecznego wymaga poświęcenia dużo czasu i energii, jednak w dłuższej perspektywie umożliwia uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla zmian. Z kolei unikanie lub brak debaty publicznej na tak trudny temat prowadzi do sytuacji, że społeczeństwo postrzega tę politykę jako politykę odgórnie narzuconą przez władze i się z nią nie identyfikuje.

Po trzecie debata publiczna powinna być prowadzona według uzgodnionej formuły, by dzięki temu możliwe było dojście do kompromisu. W przypadku Niemiec Niezależna Komisja ds. Imigracji odegrała ważną rolę w systematyzowaniu dyskusji, a także zapewniła forum do prowadzenia debaty. Mimo krytyki odnośnie jej składu, Komisja reprezentowała szerokie spektrum społeczeństwa: od związków zawodowych po reprezentantów kościołów. Ważnym jej atutem była niezależność od instytucji państwowych czy partii politycznych, co pozwoliło jej sformułować rekomendacje dla polityki niekoniecznie zbieżne z dotychczasową polityką państwa w tym zakresie.

Po czwarte na uwagę zasługuje włączenie ekspertów do debaty nad regulacją imigracji. Z jednej strony Komisja, w ramach swojego mandatu zleciła wykonanie szeregu ekspertyz i zaprosiła na przesłuchania wielu znawców przedmiotu. Poza tym z porad ekspertów korzystały również komisje poszczególnych partii politycznych. Z drugiej zaś strony eksperci samorzutnie zabierali głos w tej debacie na łamach prasy i specjalistycznych czasopism. Dzięki temu dyskurs nie został zdominowany przez populistyczne elementy, mimo tego, że temat był instrumentalnie traktowany przez partie polityczne przy okazji wyborów w niektórych krajach związkowych. W toku tej debaty obywatele mieli możliwość zdobycia wiedzy na temat zjawiska migracji i dzięki temu dyskusje były oparte w większym stopniu niż dotychczas na faktach, a nie na utartych stereotypach i obawach. Niezależnie od tego duże znaczenie miało rozszerzenie dyskusji na temat regulacji imigracji poza wąskie kręgi ekspertów. Chociaż debata ekspercka jest ważnym elementem dyskursu, ponieważ prowadzi do wykształcenia się załączka kompromisu społecznego, to nie może zastępować szerszej debaty publicznej. Obywatele powinni mieć możliwość zabrania głosu na ten temat, ponieważ ostatecznie to oni będą współodpowiedzialni za integrację przybyszów.

6. Bibliografia

- Angenendt S. (1997), *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Angenendt S. (red.) (1999), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Research Institute of the German Society for Foreign Affairs (DGAP), Europa Union Verlag.
- Angenendt S. (2002), Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2002, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Angenendt S., Kruse I. (2003), Deutsche und Europäische Migrationspolitik an der Wende zum 21. Jahrhundert, [w:] Oltmer J. (red.) *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Bd. 12, V & R Unipress GmbH mit Universitätsverlag, Göttingen.
- Angenendt S., Kruse I., Orren H. E. (2003), The Failure of Immigration Reform in Germany, *German Politics* 12 (3): 129-145.
- Bade K.J. (red.) (1994), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, Verlag C.H. Beck, München.
- Bade K.J., Bommes M. (2000), Migration und politische Kultur in einem „Nicht-Einwanderungsland“, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2000, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Bade K.J., Münz R. (2002), Einführung: Migration und Migrationspolitik – säkulare Entscheidungen in Deutschland, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2002, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Benz W. (red.) (1985), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen*. Frankfurt.
- Berliner Zeitung (2002), Schröder schlägt Kompromiss für Zuwanderungsgesetz vor. Koalition geht auf Länder mit CDU-Regierungsbeteiligung zu. Vermittlungsverfahren soll vermieden werden (2002), 26.02.2002, «www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2002/0226/politik/0047/index.html».
- Bijak J., Kupiszewska D., Kupiszewski M., Saczuk K. (2005), Impact of International Migration on Population Dynamics and Labour Force Resources in Europe, CEFMR Working Paper 1/2005, Warsaw.
- Braun L.G. (2001), Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik wagen, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2001 (5): 197-204.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), Statistik, «www.bamf.de/template/index_statistik.htm».
- Bündnis 90/Die Grünen (2000a), Einwanderung gestalten. Asyl sichern. Integration fördern, dokument podpisany przez: Renate Künast, Kerstin Müller, Marieluise Beck, Cem Özdemir, Claudię Roth i Petrę Hanf.

- Bündnis 90/Die Grünen (2000b), Beschluss: Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Parteirat, Berlin, 13.11.2000.
- Bündnis 90/Die Grünen (2001), Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschlüsse der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, Stuttgart, 09-11.03.2001.
- CDU/CSU (2001), Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, Berlin, 10.05.2001, «www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm».
- CDU (2001), Beschluss des Bundessausschusses der CDU Deutschlands, Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, 07.06.2001.
- CSU (2000), Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung CSU-Position, 04.07.2000.
- CSU (2001), CSU-Parteivorstand, Thesen zur Zuwanderungspolitik, 23.04.2001.
- Die Welt (2004), Das Punktesystem wird herausgestrichen. In Teilbereichen zeichnet sich eine Einigung ab, 10.03.2004, «www2.welt.de/data/2004/03/10/249154.html?prx=1».
- Die Welt (2004), Die wichtigsten Etappen im Streit der Parteien um die Zuwanderung, 04.05.2004, «www2.welt.de/data/2004/05/04/273216.html?prx=1».
- Die Welt (2004), Ein modernes Zuwanderungsrecht. Einigung: Innenminister Schily soll mit der Union die Details erarbeiten – Grünen bleiben außen vor, 26.05.2004, «www.welt.de/data/2004/05/26/283094.html?prx=1».
- Die Welt (2004), Wettbewerb um die besten Köpfe aufnehmen. Wirtschaft und Gewerkschaften loben Zuwanderungskompromiss – BDI: Total Blamage vermieden, 27.05.2004, «www.welt.de/data/2004/05/27/283391.html?prx=1».
- Dornis Ch. (2002), Zwei Jahre nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Bilanz und Ausblick, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2002, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York
- Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz-ZuwG) vom 03.08.2001, (2001), «www.bmi.bund.de/Annex/de_8476/Entwurf_eines_Zuwanderungsgesetzes.pdf».
- Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz-ZuwG) vom 08.11.2001, (2001), Bundestag 14. Wahlperiode Drucksache 14/7387.
- Erklärung des Bundespräsidenten zur Unterzeichnung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 (2002), *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik-Nachrichten-Personalien*, 2002 (7): 210-212.
- FDP (2001), Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion.
- Geddes A. (2003), Germany: Normalised Immigration Politics?, [w:] Geddes A., *The Politics of Migration an Immigration in Europe*, Sage Publication.

- Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz-ZuwG) vom 30.07.2004, BgBl 2004, Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 05.08.2004.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (1998), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998.
- Heckmann F. (1995), Is there a Migration Policy in Germany?, [w:] Heckmann F., Bosswick (red.), *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Europäisches Forum für Migrationsstudien, Ferdinand Enke Verlag.
- Heinen G. (2004), Gelungenes Staats-Handwerk, Die Welt 27.05.2004, «www.welt.de/data/2004/05/27/283209.html?prx=1».
- Holborn L., *Refugees: a Problem of our Time. The work of the UNHCR, 1951-1972*, Metuchen.
- Kaczmarczyk P. (2001), 'Polski Berlin'? – Uwagi na temat najnowszych migracji Polaków do stolicy Niemiec, [w:] Jaźwińska E., Okólski M., *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kamann M. (2004), Auf hohem Ross durch die Welt. Der Zuwanderungskompromiss ignoriert die Lage Deutschlands und des globalen Arbeitsmarktes – Debatte, Die Welt 28.05.2004, «www.welt.de/data/2004/05/28/283677.html?prx=1».
- Keil L.-B. (2004a), Zuwanderungsgespräche verzögern sich. Union will Verhandlungen mit Bundesregierung nicht mehr wegen EU-Flüchtlingrichtlinie platzen lassen, Die Welt 26.03.2004, «www.welt.de/data/2004/03/26/256344.html?prx=1».
- Keil L.-B. (2004b), Beckstein reizt die Grünen im Zuwanderungsstreit. „Vergewaltigung“, „Hassprediger“, „Wahlkampfmunition“ – Schrille Töne vor dem Sondierungsgespräch beim Bundeskanzler, Die Welt 28.05.2004, «www.welt.de/data/2004/05/25/282490.html?prx=1».
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Bonn, 20. Oktober 1998, [w:] Barwig K., Brinkmann G., Hailbronner K., Huber B., Kreuzer Ch., Lörcher K., Schuhmacher Ch., (red.) *Neue Regierung – neue Ausländerpolitik?*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.
- Kolb H. (2003), Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – Zum Ende der „Green Card“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2003 (7): 231-235.
- Krause Ch. C. (2004), Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland, praca doktorska, «http://e-diss.uni-kiel.de/diss_1288/d1288.pdf».
- Kühn H. (1979), Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn 09.1979.
- Lutz M. (2003), Neuer Anlauf für Zuwanderungs-Kompromiss. Arbeitsgruppe von Bund und Ländern trifft sich am Samstag zu ihrer ersten Sitzung – Grüne drohen der Union, Die Welt 24.10.2003, «www.welt.de/data/2003/10/24/186956.html?prx=1».

- Martin P.L. (2004), *Germany: Managing Migration in the Twenty First Century*, [w:] Cornelius W.A., Tsuda T., Martin P.L., Hollifield J.F. (red.), *Controlling Immigration, A global Perspective*, Stanford University Press.
- Marshall B. (2000), *The New Germany and Migration in Europe*, Manchester University Press.
- Meyers E. (2000), Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis, *International Migration Review*, 34/2000.
- Meyers E. (2004), Immigration Policies of Germany, [w:] Meyers E., *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan.
- Münz R., Ulrich R. E. (2000), Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2000, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Oberndörfer D. (2000), Schlußwort: Zuwanderungsdebatte in Deutschland - Rückkehr zum Gastarbeitermodell oder Aufbruch in eine neue Gesellschaft?, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2000, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- PDS (2001), Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not – Individuelles Recht auf Einwanderung, 26.06.2001.
- Putzhammer H. (2001), Für einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungs- und Migrationspolitik, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2001 (5): 204-211.
- SPD (2001), Die neue Politik der Zuwanderung. Steuerung, Integration, innerer Friede. Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion.
- Rau J. (2000), Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben, Berliner Rede 2000, «www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Berliner-Reden-,12090/Berliner-Rede-2000.htm».
- Reißlandt C. (2002), Rot-grüne Migrationspolitik und die Zuwanderungsdebatte. Vom „Paradigmenwechsel“ zum Wahlkampfthema?, [w:] Eicker-Wolf K., Kindler H., Schäfer I., Wehrheim M., Wolf D. (red.) *Deutschland auf den Weg gebracht. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Metropolis Verlag.
- Santel B., Weber A. (2000), Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2000, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Schnapp F. E., Kistorz P. (2002), Demographische Entwicklung, soziale Sicherungssysteme und Zuwanderung, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2002 (5/6): 163-171.
- Sicherheitspolitische Maßnahmen zur Terrorbekämpfung, «www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/dnov01_d.htm».
- Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2050 - Ergebnisse der 9. koordinierten Vorausberechnung“, Wiesbaden.

Thränhardt D. (2000), *Integration und Staatsangehörigkeitsrecht*, [w:] Bade K.J., Münz R. (red.), *Migrationsreport 2000, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Campus Verlag Frankfurt/New York.

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Unabhängige Kommission. *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Bericht, 04.07.2001, «www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165090/Internet/Content/Themen/Zuwanderung/DatenundFakten/Bericht__der__Unabhaengigen__Kommission__Id__47312__de.html».

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Dokumentation, 2001 (5): 238-239.



CEFMR Working Papers Series

- 1/2003: M. Kupiszewski, *Consequences of EU enlargement for freedom of movement between Council of Europe Member States*, ISBN 83-920313-0-X.
- 2/2003: M. Kupiszewski, D. Kupiszewska, *Internal migration component in subnational population projections in Member States of the European Union*, ISBN 83-920313-1-8.
- 3/2003: M. Kupiszewski, J. Bijak, K. Saczuk, R. Serek, *Komentarz do założeń prognozy ludności na lata 2003–2030 przygotowywanej przez GUS*, ISBN 83-920313-2-6.
- 4/2003: K. Saczuk, *A development and critique of the concept of replacement migration*, ISBN 83-920313-3-4.
- 5/2003: I. Koryś, *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries: Poland*, ISBN 83-920313-4-2.
- 1/2004: A. Kicinger, K. Saczuk, *Migration policy in the European perspective – development and future trends*, ISBN 83-920313-5-0.
- 2/2004: A. Kicinger, *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, ISBN 83-920313-6-9.
- 3/2004: J. Bijak, *Fertility and mortality scenarios for 27 European countries, 2002–2052*, ISBN 83-920313-7-7.
- 4/2004: J. Bijak, M. Kupiszewski, A. Kicinger, *International migration scenarios for 27 European countries, 2002–2052*, ISBN 83-920313-8-5.
- 5/2004: K. Saczuk, *Labour force participation scenarios for 27 European countries, 2002–2052*, with Annex, ISBN 83-920313-9-3.
- 1/2005: J. Bijak, D. Kupiszewska, M. Kupiszewski, K. Saczuk, *Impact of international migration on population dynamics and labour force resources in Europe*, with Annex, ISBN 83-921915-0-1.
- 2/2005: A. Kicinger, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, ISBN 83-921915-1-X.
- 3/2005: I. Koryś, *Dimensions of Integration: Migrant Youth in Poland*, ISBN 83-921915-2-8.
- 4/2005: A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, ISBN 83-921915-3-6.
- 5/2005: B. Nowok, D. Kupiszewska, *Official European statistics on international migration flows: availability, sources and coverage*, ISBN 83-921915-4-4.
- 6/2005: J. Bijak, *Bayesian methods in international migration forecasting*, ISBN 83-921915-5-2.
- 7/2005: D. Kupiszewska, B. Nowok, *Comparability of statistics on international migration flows in the European Union*, ISBN 83-921915-6-0.
- 8/2005: B. Nowok, *Evolution of international migration statistics in selected Central European countries*, ISBN 83-921915-7-9.
- 9/2005: A. Kicinger, *Between Polish interests and the EU influence – Polish migration policy development 1989–2004*, ISBN 83-921915-8-7.
- 10/2005: D. Kupiszewska, M. Kupiszewski, *A revision of a traditional multiregional model to better capture international migration: The MULTIPOLES model and its applications*, ISBN 83-921915-9-5.
- 1/2006: M. Kupiszewski, J. Bijak, *Ocena prognozy ludności GUS 2003 z punktu widzenia aglomeracji warszawskiej*, ISBN 83-60462-00-3.
- 2/2006 M. Mazur-Rafał, *Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski*, ISBN 83-60462-01-1.**

ISSN 1732-0631
ISBN 83-60462-01-1

Printed in Poland