# ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ С 1970-Х ПО 1998 ГОДЫ

THE INTEGRATION POLICY OF GERMANY OVER THE PERIOD FROM 1970 TO 1998

**УДК 323.3**

**Скопцова Анастасия Алексеевна,** Студен 4 курс, факультет «Международные отношения» Санкт-Петербургский государственный Университет, Россия, г. Санкт-Петербург

**Skoptcova Anastasiia Alekseevna** skoptcova@bk.ru

**Аннотация**

Цель данной статьи – проследить процесс возникновения интереса со стороны официальной политической элиты к проблеме интеграции мигрантов в Германии. Для властей Германии политика привлечение иностранных рабочих с целью восстановления ее экономики, пострадавшей во время Второй мировой войны стало ключевой задачей. В результате наплыва иностранной рабочей силы на повестке дня появился вопрос об их интеграции в немецкое общество, а политика миграции и интеграции стали неразрывно связаны между собой. Отдельно автор статьи рассматривает принятые в данный период времени официальные документы, ставшие отправной точкой для проведения в будущем политической интеграции мигрантов Германии.

**Summary**

The goal of the article is to follow the process of how the interest in the problem of migrants' integration was appearing among Germany's official political elite. The

involvement of a foreign workforce in order to rebuild its economy that has been destroyed due to the Second World War became a crucial goal for german officials. There was a question concerning the integration of migrants on the agenda, and integration and migration politics were interdependent. Within the framework of this article, official documents in the area of migration and integration that have been adopted during the given period and that became a starting point for the future political integration of migrants in Germany are observed.

**Ключевые слова:** Германия, интеграционная политика, мигранты, иностранные рабочие, политическая интеграция.

**Key words:** Germany, integration politics, migrants, foreign workforce, political integration

Для понимания логики проводимой на сегодняшний день интеграционной политики официальных властей Германии, необходимо рассмотреть исторический процесс развития миграционной и интеграционной проблематики. Несмотря на то, что период с 1950-х до начала 1970-х годов стал временем массовой трудовой миграции в Германию, точкой отсчета в рамках моей работы стал именно 1970 год, что объясняется несколькими причинами.

Во-первых, в 1971 году иностранцам, проживающим в Германии не менее пяти лет, впервые было разрешено подать заявку на получение временного вида на жительство на срок до пяти лет, что раньше не практиковалось. В результате, сложившийся в 1960-е годы принцип ротации рабочих, который подразумевал заключение на определенный срок контракта между немецким предпринимателем и иностранным рабочим, по истечению срока которого второй должен был вернуться на родину, был нарушен. Такое изменение соответствовало интересам немецких предпринимателей, которым было невыгодно заменять уже профессионального работника на новичка, которому только предстоит обучиться производству.

Во-вторых, на протяжении 1950 – 1960-х годов Германия активно заключала договора с государствами внутри и за пределами Европейского экономического сообщества с целью привлечения иностранных рабочих. Однако, начиная с 1973 года, правительство было вынуждено ограничить въезд граждан из государств, не являющихся членами ЕЭС, что впоследствии привело к резкому росту числа иностранцев в немецком обществе.

Ранее иностранные рабочие рассматривали Германию только как государство, куда можно было приехать на заработки, а по завершению контракта вернуться на родину к своей семье. Однако, начавшийся в 1973 году нефтяной кризис привел к снижению темпов роста экономики Германии и отсутствию необходимости в дополнительной рабочей силе. Учитывая возможность возникновения безработицы среди коренного населения, власти Германии приняли решения о приостановке найма иностранцев. Таким образом, после введенных в 1973 году ограничений, иностранные работники из государств, не входящих в Европейское Сообщество, не могли далее рассчитывать на очередное возвращение в Германию, если они ее покинут. В большей степени это касалось граждан Турции, численность которых на тот момент составляла около 605 тыс. работников.

Вследствие таких изменений иностранные рабочие предстали перед выбором, они могли вернуться на родину без дальнейшей возможности последующего въезда в Германию, или остаться здесь и перевезти к себе свою семью, многие выбрали именно второй вариант. Официальное разрешение на воссоединение с семьей, которое было принято властями в рамках соблюдения права личности в 1975 году, с этого момента стало единственным способом иммиграции. К 1980 году только в результате программы по воссоединению семей около 3 млн. иностранных граждан переселилось в Германию.

Амбициозная политика правительства, нацеленная на ограничение потока мигрантов, привела к совершенно противоположному результату. Вскоре число

детей ненемецкой национальности, рожденных в Германии, резко возросло, и половозрастная структура иностранного населения начала меняться на глазах. В результате, если в 1968 году число проживающих на территории Германии иностранцев составляло около 3.5% от численности населения, то к 1978 году оно выросло почти в два раза и достигло 6.5%.

Ежегодное увеличение количества ходатайств об убежище со стороны турецких граждан на протяжении 1970-х годов являлось еще одним источником иммиграции в Германию. Причиной тому стали гражданские столкновения в Турции в 1979 - 80 годах, завершившиеся 12 сентября 1980 года военным переворотом и массовыми репрессиями. Если ежегодное количество общих ходатайств о предоставлении убежища в 1970 году составило 8.6 тыс., то в 1980 году эта цифра достигла 100 тыс., 50 % из которых принадлежало турецким гражданам.

Резкий рост числа иностранцев вызвал недовольство коренного населения Германии, что впоследствии привело к постоянным столкновениям между этими двумя группами. В центре внимания оказались такие важные вопросы, как предоставление образования, жилья и медицинских услуг. В сложившейся ситуации, по решению Бундестага в 1978 году в рамках Федерального министерства по защите труда и социальных вопросов Германии учреждается должность «уполномоченного федерального правительства интеграции и иностранных лиц наемного труда и членов их семей». Первым на эту должность был назначен бывший премьер-министр федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия и член СДПГ, Ханц Кюн. В его обязанности входило консультирование кабинета правительства, проведение анализа существующего положения дел и рассмотрение предложений проектов по их улучшению. Ханц Кюн был одним из первых, кто осознал необходимость проведения активной политики, нацеленной на интеграцию иностранного населения государства.

Причиной тому был существующий низкий темп прироста населения Германии, без которого невозможно достичь успешного экономического развития.

В сентябре 1979 года им был обнародован меморандум, «Статус и дальнейшее развитие интеграции иностранных рабочих и их семей в ФРГ», более известный как «меморандум Кюна». Он призывал к проведению активной интеграционной политики мигрантов и считал необходимым «признать, что состоялось необратимое развитие, и социальная ответственность в отношении людей, которые некогда были целенаправленно «привлечены и на сегодняшний день уже на протяжении значительного времени проживают в Германии».

Стоит отметить, что «меморандум Кюна» не был первым документом, отстаивающим идею проведения полномасштабной интеграционной политики, однако он стал наиболее конструктивным официальным документом в этот период времени по данной проблеме. Представляя массовый процесс иммиграции, как неизбежность для Германии, Ханц Кюн в то же время обращал внимание на негативные последствия данного процесса. В начале доклада были определены конкретные приоритеты, выполнение которых было необходимо для проведения последовательной политики интеграции мигрантов в немецкое общество. К ним относятся: 1) признание де-факто иммиграции (с пресечением дальнейшего найма иностранных рабочих); … 5) признание права на натурализацию за теми иностранцами, кто родился и вырос в Германии; 6) пересмотр иммиграционного законодательства и процесса натурализации с целью учета законных интересов иностранных рабочих и их семей; 7) закрепление политических прав за мигрантами, предоставив им после длительного пребывания на территории Германии право голоса на региональных выборах». Однако, наиболее первостепенными задачами виделись: «2) проведение значительной интенсификации интеграционных мероприятий, особенно для несовершеннолетних, в области дошкольного, школьного и профессионального образования; 3) прекращение всех мер сегрегационного

характера в области образования; 4) признание права за молодыми мигрантами на беспрепятственный доступ на рынок труда и местам в образовательных учреждениях».

Характерной чертой «меморандума Кюна» можно считать его направленность на «интеграцию навсегда» и ее противопоставление «временной интеграции», которая подразумевает возвращение мигрантов на родину после выполненной по контракту работы. Доказательством этому служит использование в документе нового «революционного» термина Einwanderer (нем. мигрант), вместо принятого тогда Gastarbeiter (нем. гастарбайтер).

Уполномоченный федерального ведомства по делам иностранцев, отмечал противоречивость проведения миграционной политики западногерманских властей, нацеленную одновременно на сегрегацию и интеграцию иностранных работников. Впервые на самом высоком уровне были высказаны аргументы в пользу фундаментального изменения миграционной политики Германии в таких областях, как натурализация, гражданство, политическое участие и национальная идентичность. Он подчеркивал необходимость полного отказа от сегрегации иностранцев и ее замены ассимиляцией, что приведет к переходу от моноэтнического общества к многоэтничному.

Несмотря на увеличение количества иностранцев, началу реализации конкретных мер, обозначенных в «меморандуме Кюна» так и не было положено. Его предложения не нашли поддержки ни в обществе в целом, ни среди федерального правительства: «В те годы ни политики, ни известные общественные деятели не восприняли меморандум Кюна всерьёз». Этому имелось две основные причины, во-первых, огромная стоимость реализации проекта, которая должна была составить 600 млн. немецких марок ежегодно. Во-вторых, в обществе и в правительстве проблема иммиграции не воспринималась как достаточно серьезная, чтобы предпринимать радикальные меры,

направленные на изменение государственной политики во многих сферах деятельности.

В последующие два десятилетия меры, принятые в рамках миграционной политики, в большей степени носили охранительный характер, а предпринимаемые раннее попытки интеграции мигрантов были отодвинуты на второй план. Такая политика состояла из следующих направлений: 1) ограничение въезда иностранцев; 2) поощрение готовности к возвращению и сохранение способности к возвращению; 3) интеграция иностранцев, которые желают остаться на постоянной основе.

Начиная с 1980 - х годов велись активные дебаты по вопросу предоставления убежища, результатом которых стало появление разного рода правовых инициатив. В 1982 году был принят закон «о предоставлении политического убежища», который предполагал ускорение процедуры, при сохранении конституционных гарантий защиты прав беженцев. Были внесены поправки в Закон об иностранцах, а именно введение визового режима для иностранцев, прибывших из-за границ ЕС и намеревающихся находиться на территории Германии более трех месяцев.

В 1983 году вступил в силу закон «о поощрении готовности иностранцев к возвращению на родину», который предполагал предоставление работникам - иностранцам в качестве отступных финансовое вознаграждение около тысячи немецких марок и выплаты пенсионных накоплений. В соответствии с ним около 260 тыс. человек покинуло Германию, что было намного меньше, чем ожидалось властями.

Во время выборной кампании 1986-1987 годов консерваторы провозгласили серьезную угрозу национальной идентичности, возникшей в результате иностранного проникновения, совпавшего с увеличением числа просителей убежища из таких государств, как Шри-Ланка, Иран и Ливия. В эти же годы число нападений на иностранцев на почве ксенофобии возросло, и в

связи с этим правительство начало высказываться за ограничение предоставления убежища для беженцев. К этому добавился массовый поток переселенцев из стран СССР.

Консервативное правительство федерального канцлера Г. Коля, столкнувшись с большим потоком переселенцев в 1988 году, опубликовала программу переселенцев или «Программу Коля». Ее основная идея заключалась в реализации взаимного приспособления и культурного обогащения между принимающим обществом и мигрантами. В этом же году был создан пост уполномоченного правительства по делам переселенцев и соответствующее ведомство при Министерстве внутренних дел Германии, а 1989 году принят закон о распределении переселенцев и поздних переселенцев по землям. Он предусматривал обязательную регистрацию репатриантов в федеральных лагерях для переселенцев и дальнейшее их размещение на территории земель.

1990-е годы стали новым поворотным моментом для миграционной политики Германии. Падение железного занавеса и объединение государства привели к тому, что существовавшие барьеры для иммиграции были снижены, и под воздействием опасения появления новых иммиграционных потоков, правительство Германии предприняло огромные усилия для их контроля. Данный период характеризуется активной законотворческой деятельностью, которая включала в себя: 1) издание новых законов и внесения поправок в уже существующие; 2) подписание конвенций.

В 1990 году был разработан новый «Закон об иностранцах», заменивший существующий на то время закон 1965 года. Установив новые правила миграционного контроля, он предотвратил возможность пересечения границы Германии исключительно на индивидуальной основе. Он также обозначил возможность въезда в Германию этнических мигрантов только при условии наличия у них разрешения на прибытие, выданное стороной исхода. Освобождение на получение вида на жительство в Германии получили

иностранцы, граждане ЕС, в возрасте до 16 лет. Был определен список безвизовых стран (при условии пребывания на территории Германии до трех месяцев).

Новое законодательство подверглось серьезной критике относительно ограничительной тенденции во многих аспектах, особенно его статей, посвященных натурализации. В соответствии с ним получить гражданство Германии могли только мигранты, легально проживающие на территории Германии в течение 15 лет, если они самостоятельно могли содержать себя и членов своей семьи без привлечения социальной помощи или пособия по безработице. Упрощенный способ натурализации предоставлялся молодым иностранцам в возрасте от 16 до 23 лет, при условии отказа от предыдущего гражданства и постоянного проживания на территории Германии более 8 лет, посещения около 6 лет немецкой школы, и отсутствия судимости. Таким образом, впервые за всю историю миграционной политики Германии, в ее законодательстве появились такие положения о гражданстве, которые были присуще классической стране «иммиграции».

Подписание в 1992 году Маастрихтского договора сыграло важную роль для развития анализируемой в данном исследовании темы. В результате его принятия мигранты из государств – членов ЕС, не имеющие немецкого гражданства, получили активное и пассивное политическое право на коммунальном уровне в Германии.

Активные дебаты по вопросам предоставления убежища стали результатом создания серии законов и внесения поправок в уже существующие официальные документы: 1) в 1992 году был издан «Закон о предоставлении политического убежища»; 2) в 1993 году внесены поправки в статьи 116 и 118 Основного Закона ФРГ; 3) в 1993 году вошел в силу «Закон об изменении предписаний по политическому убежищу иностранцам и гражданству». Важно отметить, что, несмотря на принятие серьезных мер, ограничивающих

иммиграцию, их нельзя было назвать результативными. С тех пор как процедура предоставления убежища в Германии стала считаться законной только в случае, если человек пересек границу государства на самолете (17,5 тыс. ходатайств к концу 1999 года), то с 1993 по 1999 годы около 811 тыс. иностранцев проникло на территорию Германии нелегально.

В начале 1990-х годов консервативным правительством были созданы новые возможности для иммиграции различных категорий населения. Разрешение на въезд евреев, принятое после объединения Германии, привело к возвращению на ее территорию около 160 тыс. человек. В результате некоторые еврейские общины увеличились в пять раз только за первые десять лет, что стало причиной проведения ускоренной интеграции новых членов общества.

Вышедшее в начале 1990-х годов Anwerbestoppausnahmeverordnung (нем. постановление об исключении от отказа найма) определило типы людей, имеющих право приезжать в Германию на заработки. Под это действие этого постановления попадали две группы рабочих, а именно «Werkvertragsarbeitnehmer» (нем. рабочие по договору подряда) и «Saisonarbeitnehmer» (нем. сезонные работники).

К первой группе относились работники иностранных компаний, которые на условиях субподряда с немецкими организациями могли находиться на территории Германии максимум три года, работая в сфере строительства. Для таких работников Федеральным министерством труда и социальных вопросов Германии было введено специальное квотирование рабочих мест, которое должно было соответствовать потребностям рынка труда и обновляться каждый год. Двусторонние договоры в рамках данной схемы найма были заключены с некоторыми странами Южной и Восточной Европы, входящими в ЕС. Несмотря на то, что такого рода рабочие де-факто существовали уже в 1982 году (10 – 20 тыс.), их число начало расти именно с 1990-х и достигло своего максимума к 1992 году (95 тыс.). Такой способ найма вызывал недовольство немецкий

профсоюзных организаций, по причине того, что число занимаемых иностранными рабочими мест в последующие годы практически не изменялось.

Напротив, найм сезонных работников не из стран ЕС не встречал серьезной оппозиции. С 1991 года они имели право приезжать в Германию максимум на три месяца в том случае, если в определенной сфере деятельности (сельском хозяйстве, гастрономии) не хватало рабочих рук, из числа граждан Германии или других стран ЕС. Число таких работников в целом ранжировалось с 130 тыс. человек в 1991 году до 221 тыс. человек в 1996 году. Начатые впервые с 1973 программы по иммиграции рабочих – иностранцев в целом не привели к увеличению количества мигрантов в Германии.

В дополнение к вышесказанному начавшаяся в 1991 году война в Югославии привела к появлению огромного потока беженцев, которые в большей степени были приняты Германией и Австрией. Количество ходатайств достигло своего пика в 1992 году и составило около 448 тыс. В это же время число этнических немцев, иммигрировавших в Германию после распада СССР, достигло к началу 1990-х годов около 397 тыс. человек. Такой масштабный рост иностранного населения привел к определённым изменениям и в терминологии. Общепринятое и широко используемое с 1960-х годов в отношении не-немцев понятие Ausländer (нем. иностранец) заменяется более корректным в политическом смысле термином ausländische Mitbürger (нем. лица не имеющие гражданства Германии).

Таким образом, к концу XX века в Германии сложилась следующая ситуация. Среди немецких иностранцев, которые составляли около 1/3 населения, оказалась доля таких граждан, которые проживал на территории Германии более десяти лет или даже родились здесь, но в немецкой статистике и дискурсе до сих пор фигурировали как иностранцы. Около 2 млн. человек, которые попадали под понятие «лиц, не имеющих гражданства Германии», де-факто являлись для Германии не иностранцами, но и не гражданами.

**Использованные источники:**


1. Большова Н.Н. Политика регулирования интеллектуальной миграции в современной Германии [Электронный ресурс] // URL: http://ehd.mgimo.ru/IORManagerMgimo/file?id=E21EF1E2-3222-A6B4-E0A7-AD83F3DD23A1 (дата обращения: 28.03.2020).
2. Бтемиров, Т.М. Обозначение некоренного населения ФРГ во второй половине XX века // Труды кафедры истории нового и новейшего времени.2009. №3. С.206.
3. Карачурина, Л. Иммиграционная политика Германии: успешный и неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения.2008. №7. С.56.
4. Фрезе, М.Г. «Меморандум Кюна» об образовании как важнейшем средстве интеграции иностранцев и их семей в немецкое сообщество/ Вестник Томского государственного университета. 2016. № 412. С. 143.
5. Borkert, M. Migration policy making in Germany – between national reluctance and local pragmatism? //Working Paper. 2007. P.112.
6. Bosswick, W. Development of asylum policy in Germany // Journal of Refugee Studies 13.2001.S.46.
7. Geschichte des Bundesamtes. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Электронный ресурс] // Startseite: https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html (дата обращения: 19.03.2020).
8. Heinz, K. Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland: Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung. Bonn: Bundesministerium. 1979. S. 72.

9. Klaus, J. S. Gastarbeiter in Deutschland [Электронный ресурс] // Startseite: http://politik-gesellschaft-deutschland.suite101.de/print_article.cfm/ (дата обращения 18.03.2020).
10. Lederer, H. W. Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch, Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.1997. S.372.
11. Reiner, G. Die Sozialstruktur Deutschlands. Opladen. 1996. S. 215.
12. Rückkehrhilfegesetz (RückHG). Bundesamt für Justiz [Электронный ресурс] // Startseite: https://www.gesetze-im-internet.de/r_ckhg/BJNR113770983.html (дата обращения: 19.03.2020).
13. Seifert, W. Migrations- und Integrationspolitik [Электронный ресурс] // Startseite: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138018/migrations-und-integrationspolitik (дата обращения: 18.03.2020).
14. Tosuner, H. Policies of anti-discrimination and integration in Germany. The German Government Commissioner for Migration, Refugees and Integration. [Электронный ресурс] // Startseite: http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerace/media/WP2/WorkingPapers%202_Germany.pdf (дата обращения 20.03.2020).

**Sources used:**

1. Bolshova N. N. Policy of regulation of intellectual migration in modern Germany [electronic resource] / / url: http://ehd.mgimo.ru/IORManagerMgimo/file?id=E21EF1E2-3222-A6B4-E0A7-AD83F3DD23A1 (accessed: 28.03.2020).
2. Btemirov, T. M. Designation of the non-indigenous population of Germany in the second half of the twentieth century // Proceedings of the Department of history of modern and modern times, 2009, no. 3, P. 206.

3. Karachurina, L. Immigration policy of Germany: successful and unsuccessful experience / / World economy and international relations.2008. No. 7. P. 56.
4. Freze, M. G. "Kuhn Memorandum" on education as the most important means of integrating foreigners and their families into the German community/ Bulletin of Tomsk state University. 2016. no. 412. P. 143.
5. Borkert M. migration policy in Germany-between National reluctance and local pragmatism? // working paper. 2007. P. 112.
6. Bosswick, W. development of asylum policy in Germany / / Journal of Refugee Studies 13.2001. P. 46.
7. Geschichte des Bundesamtes. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Electronic resource] / / Startseite: https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html (accessed: 19.03.2020).
8. Heinz, K. Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland: Memorial des Beauftragten der Bundesregierung. Bonn: Federal Ministry. 1979. P. 72.
9. Klaus, J. S. Gastarbeiter in Deutschland [Electronic resource] / / Startseite: http://politik-gesellschaft-deutschland.suite101.de/print_article.cfm/ (accessed 18.03.2020).
10. Lederer, H. U. Migration and integration in Zahlen. Ein Handbuch, Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1997. P. 372.
11. Rainer, G. Die Sozialstruktur Deutschlands. Opladen, 1996, P. 215.
12. Rückkehrhilfegesetz (RückHG). Bundesamt für Justiz [Electronic resource] / / Startseite: https://www.gesetze-im-internet.de/r_ckhg/BJNR113770983.html (accessed: 19.03.2020).
13. Seifert, W. Migrations-und Integrationspolitik [Electronic resource] / / Startseite: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138018/migrations-und-integrationspolitik (accessed: 18.03.2020).

14. Tosuner, H. anti-discrimination and integration policy in Germany. Commissioner of the German government for migration, refugees and integration. [Electronic resource] / / startseite: http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerace/media/WP2/WorkingPapers%202_Germany.pdf (accessed 20.03.2020).