

# Politické aspekty migrácie v Spolkovej republike Nemecko

Radoslav Štefančík

Politickú diskusiu v Spolkovej republike Nemecko rozvírilo v roku 2003 niekoľko tém: vojna v Iraku, celý rad reforiem kabinetu Gerharda Schrödera a migračná politika resp. politika prisťahovalectva. V súčasnosti žije v Nemecku cca. 7 347 951 cudzincov, čo je 8,9% celkovej populácie SRN.<sup>1</sup> Najväčšie zastúpenie majú štátni príslušníci Turecka (takmer 2 milióny), nasledujú obyvatelia štátov bývalej Juhoslávie a Taliani.

Migračná politika sa zaoberá tromi oblast'ami:

- a) azylovou politikou,
- b) otázkou povojnových vysídlenecov,
- c) prisťahovaleckou politikou.

Migráciu môžeme ďalej členiť na cezhraničnú a migráciu v rámci jedného štátneho útvaru. V Nemecku spôsobuje negatívna hospodárska situácia ekonomickú migráciu obyvateľstva. Krajiny bývalej NDR patria v Nemecku k regiónom s najvyšším populačným úbytkom.<sup>2</sup> Väčšiu pozornosť v radoch politikov zaznamenáva medzinárodná migrácia resp. prisťahovalectvo.

Téma migrácie voľnej pracovnej sily naberá na dôraze v dôsledku rozširovania Európskej únie o štáty strednej a východnej Európy nie len v Nemecku, ale aj vo Francúzsku, Španielsku, či vo Veľkej Británii. Problém prisťahovalectva mali na stoloch v posledných mesiacoch aj vlády Dánska, Holandska a Švédska. Nie všetky štáty však vítajú rozšírenie s rovnakým nadšením. Prijaté prechodné opatrenia svedčia o predpokladaných problémoch, ktoré s procesom rozšírenia súvisia. Otázka ďalšieho prílivu cudzincov do krajiny rezonuje v Nemecku už niekoľko rokov. Politická scéna a rovnako aj obyvateľstvo je rozdelené do dvoch táborov. Súčasná červeno-zelená koalícia stojí so svojim liberálnym pohľadom k migrácii v kontraste so zdržanlivým až odmietavým stanoviskom konzervatívnej opozície. Hľadajú sa odpovede, aký vplyv bude mať rozšírenie Európskej únie na ekonomiku, kultúru a celú nemeckú spoločnosť. Bude infiltrácia nových kultúrnych prvkov viac prínosom alebo záťažou pre obyvateľov Nemecka? Konzervatívna opozícia reaguje rezervovane až skepticky a upozorňuje na neochotu časti cudzincov identifikovať sa s väčšinovým obyvateľstvom.<sup>3</sup> Je možné povedať, že sa obáva kultúrneho rozpadu nemeckej populácie. Medzi politické dôsledky migrácie patrí aj rasová neznášanlivosť, nárast xenofóbie a intolerancie u niektorých skupín obyvateľstva.

Historicky sa migračná politika Spolkovej republiky Nemecko člení do štyroch etáp:

---

<sup>1</sup> Najviac cudzincov žije v Spolkových krajinách: Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg a Bayern. Zdroj: Štatistický Spolkový úrad, aktualizované 7. októbra 2003. In: <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrtab2.htm> (10. november 2003).

<sup>2</sup> Štefančík, Radoslav: Aspekty regionálnej politiky v SRN. In: <http://www.e-politika.cz/2kcp/vystup/stefancik.doc> (28. 10. 2002)

<sup>3</sup> Až na Spolkovom ústavnom súde skončil v lete 2003 tzv. „Kopftuchstreit“. Spor o prikrúvku na hlave, ktorú v jednom nemeckom meste nosila moslimská učiteľka na hlave, proti čomu protestovala konzervatívna časť obyvateľstva.

1. etapa tzv. „Gastarbeiterv“: 1955/1960 – 1973. Jedným z následkov druhej svetovej vojny v Spolkovej republike Nemecko bol aj výrazný nedostatok pracovnej sily. Prvotný spôsob riešenie tohto problému je získavanie pracovnej sily z vtedajšej Nemeckej demokratickej republiky. Stavba berlínskeho múru zabránila využívať pracovnú silu zo susednej krajiny. Nemecko reaguje pozývaním chýbajúcej pracovnej sily tak z ostatných európskych krajín.

V tomto období (1965) vzniká prvý zákon o cudzincoch, upravujúci podmienky na vydávanie pracovných a pobytových povolení. Vychádza sa z predpokladu, že pracovníci z cudziny sa po určitom období vrátia do svojich rodných krajín. Čas ukázal, že táto téza sa ukázala ako nerealistická.

2. etapa: 1973 – 1989 – Obdobie je poznačené stúpajúcou nezamestnanosťou. Vláda reaguje posilnením reštrikčných opatrení a snaží sa zastaviť príliv nových pracovníkov z ostatných krajín. Zároveň ponúka možnosť vrátiť sa do vlasti. Hoci počet zahraničných pracovníkov klesol, stúpol počet cudzincov v krajine čo bolo zapríčinené stúpajúcou pôrodnosťou zahraničných obyvateľov. Požiadavku na návrat do vlasti využili len obyvatelia, ktorí patrili do hospodárskeho spoločenstva, ostatní ostali v Nemecku z obavy, že v prípade vycestovania by sa už nemohli vrátiť. Obyvatelia Európskeho spoločenstva podobné obavy nezdieľali.

V roku 1978 vzniká funkcia vládneho splnomocnenca pre otázky migračnej politiky. Cudzinci majú možnosť: integrovať sa do spoločnosti alebo návrat domov. Aj napriek reštrikčným vládnym opatreniam počet žiadateľov o azyl v osemdesiatych rokoch rastie.

3. etapa: 1989 – 1998 – V dôsledku zosilnenej prisťahovaleckej vlny vláda reaguje zmenou v spôsobe žiadanie o azyl. Žiadosti o pobyt sa od tohto obdobia musia podávať v rodnej krajine.

4. etapa: od 1999 – So zmenou vlády sa mení pohľad na prisťahovaleckú politiku. Pri určovaní štátneho občianstva nezohráva viac pôvod človeka, ale miesto narodenia. Deti narodené a dlhšie žijúce v Nemecku získavajú štátne občianstvo automaticky. Rovnako sa uľahčuje získavanie občianstva pre cudzincov, dlhodobo žijúcich v SRN. V roku 2000 sa zmierňuje rozhodnutie o zastavení prisťahovaleckých vln. Zavádza sa poskytovanie tzv. zelených kariet v oblasti informačných technológií. Po 30 rokoch od zastavenia prisťahovalectva, Nemecko opäť umožňuje prisťahovanie z dôvodov vychádzajúcich z požiadaviek trhu.

Zavedenie zelených kariet vyvolalo novú diskusiu v otázke prisťahovalectva. Reakciou štátnych orgánov, predovšetkým spolkového ministra vnútra bolo vytvorenie „Nezávislej komisie – prisťahovalectvo“.<sup>4</sup> V roku 2001 predkladá komisia vedená bývalou predsedníčkou Spolkového snemu profesorkou Ritou Süßmuth správu o stave prisťahovaleckej politiky v krajine. Výsledky správy hovoria o Nemecku ako o krajine, ktorá sa nehlási ku tzv. prisťahovaleckým krajinám, ktorá ale na druhej strane prisťahovalcov potrebuje a preto je potrebné vytvoriť celkový koncept integrácie cudzincov. Správa ďalej konštatuje:

- Úspechom nemeckého hospodárstva je kvalifikovaná pracovná sila, medzinárodná výmena informácií a riešenie spoločných problémov s obyvateľmi iných štátov.
- Populácia Nemecka starne. Prognóza na rok 2050 hovorí o drastickom úbytku nemeckého obyvateľstva z dnešných cca. 82 miliónov na cca. 60 miliónov.
- Nemecko nie je momentálne schopné obsadiť nízko kvalifikované pracovné miesta, hoci miera nezamestnanosti sa pohybuje na hranici cca. 4 miliónoch.

---

<sup>4</sup> Komisiu viedla bývalá predsedníčka Spolkového snemu Rita Süßmuth. Komisiu tvorili ďalej predstavitelia mimovládnych organizácií, odborov, politologických a právnických pracovísk, zástupcovia zamestnaneckých a zamestnávateľských organizácií ako aj zástupcovia inštitúcií na úrovni spolkových krajín.

Komisia požaduje reformy v politike vzdelávania, rodiny, vedy, ako aj v politike pracovného trhu a sociálnej politiky. Kombináciou reforiem v rodinnej a migračnej politike sleduje zamedzenie drastického úbytku nemeckej populácie. Uprednostnením mladej vysokokvalifikovanej pracovnej sily hľadá spôsob na stabilizáciu sociálneho systému, pretože rastom počtu starších obyvateľov automaticky klesá počet prispievateľov a naopak rastie počet poberateľov dôchodkových dávok. Dôraz kladie na odporúčanie neprijímať nízko kvalifikovanú pracovnú silu. Toto odporúčanie sa nevzťahuje na sezónne práce.

Zvláštnu pozornosť venuje komisia otázke integrácie zahraničného obyvateľstva. Doterajšia integrácia obyvateľstva má naberať správny smer. Príslušníci vytvárajú fungujúce organizácie, inštitúcie, záujmové skupiny či športové kluby. Problémy s integráciou sú však v oblasti vzdelávania, či je to na základných školách alebo na ďalších vzdelávacích stupňoch. Riešením by malo byť absolvovanie špeciálnych kurzov, na ktorých si cudzinci osvoja nemecký jazyk, základné znalosti fungovania politického systému SRN ako aj znalosti z fungovania trhového hospodárstva, so zameraním na trh práce. Elementárnym predpokladom úspešnej integrácie je teda politika vzdelávania. V tejto oblasti komisia ďalej odporúča: „...získať viac cudzincov pre štúdium v Nemecku. Ponuka na vzdelávanie prinesie Nemecku výhody oproti iným štátom v súťaži o zaujímavých prisťahovalcov“.<sup>5</sup>

Vznesená je požiadavka na akceptovanie cudzincov domácim obyvateľstvom. Na druhej strane existuje požiadavka voči cudzincom na rešpektovanie kultúrnych tradícií Nemecka. Podmienky mal na návrh komisie upraviť tzv. „Zuwanderungsgesetz“. Do diskusie o podobe zákona boli zapojené aj odborové organizácie, hospodársky sektor a rovnako cirkev. Aj napriek výzvam na kompromis zo strany uvedených organizácií, najväčšou prekážkou prijateľnej dohody sa stali opozičné strany CDU/CSU. Strany vnímali zákon ako normu, ktorá prisťahovalectvo neobmedzuje, ale naopak liberalizuje.

V auguste 2001 spolkový minister vnútra Otto Schilly predložil parlamentu návrh zákona. Na jar 2002 Spolkový snem schválil Schillyho návrh. Proti hlasovali predstavitelia nemeckej pravice. 22.3.2003 zákon prešiel hoci za pochybných okolností aj v Spolkovej rade. Zákon však nevošiel do platnosti, pretože jeho platnosť napadli predstavitelia CDU/CSU na Spolkovom ústavnom súde. Sudcovia z Karlsruhe sa stotožnili s námietkou Únie.

Problém spočíval v nejednotnom hlasovaní Spolkovej krajiny Brandenbursko v Spolkovej rade. Spolková rada teda zákon za podpory predstaviteľov CDU/CSU napokon neschválila. V máji 2003 sa „Zuwanderungsgesetz“ opäť objavil na programe rokovania. Červeno-zelená koalícia zákon v Spolkovej rade schválila, hoci proti hlasovali CDU/CSU a PDS a liberáli z FDP sa hlasovania zdržali. Keďže v Spolkovej rade mala v roku 2003 väčšinu pravica, Spolková rada zákon o prisťahovalectve opäť zamietla. K dohode nedošlo ani v zmierovacom výbore a zatiaľ ani v komisii, ktorú ustanovil zmierovací výbor. Predpokladá sa, že návrh zákona ani tento krát nebude schválený.

Nemecko teda jasne definovalo najaktuálnejší problém v súvislosti s rozširovaním Európskej únie. Svojim prístupom používa na tento problém princíp dvojakeho metra. Na jednej strane Nemecko poskytuje pracovné víza pre vysokokvalifikovaných cudzincov, ktorí by kompenzovali citelný nedostatok odborníkov v niektorých významných sektoroch nemeckej ekonomiky - napríklad v informačných technológiách, strojárstve alebo v zdravotníctve. Na strane druhej prechodnými obdobiami zavádza plošné obmedzenie voľného pohybu pracovných síl z kandidátskych krajín Európskej únie.

Otázky spojené s migráciou obyvateľstva sa objavujú v politickej diskusii v Slovenskej republike len sporadicky. Ide väčšinou o aspekty spojené s azylovou politikou európskych

<sup>5</sup> Správa Nezávislej komisie – prisťahovalectvo. In:

[http://www.bmi.bund.de/Downloads/Zuwanderungsbericht\\_kurz.pdf](http://www.bmi.bund.de/Downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf) (15. 6. 2003).

štátov v dôsledku migrácie slovenských Rómov. Následky nepriaznivých demografických zmien, či problém odchodu vysokokvalifikovanej pracovnej sily ostávajú zatiaľ v úzadí politických debát, hoci štatistické údaje na Slovensku už niekoľko rokov vykazujú pokles natality, rastie počet obyvateľstva so strednou dĺžkou života a rovnako rastie záujem mladých ľudí pracovať v niektorej z európskych krajín. Výskumy verejnej mienky ukazujú, že najpravdepodobnejším cieľom slovenských vysťahovalcov bude Spolková republika Nemecko. Zatiaľ čo štáty Európskej únie budú musieť po rozšírení čeliť náporu novej pracovnej sily, nové krajiny a medzi nimi aj Slovenská republika bude musieť čeliť opačnému problému. Ako svoju vysokokvalifikovanú pracovnú silu udržať v domácom prostredí. Úlohou vlády SR bude pripraviť dostatočné stimulačné opatrenia na zlepšenie pracovných podmienok kvalifikovaných pracovníkov v slovenských podmienkach. So vstupom do únie a s predpokladaným zlepšením ekonomickej situácie musí Slovensko očakávať, že sa z tranzitnej krajiny môže stať cieľovou krajinou.

### **Zhrnutie:**

Voľný pohyb pracovnej sily patrí medzi základné piliere, na ktorých je postavená Európska únia. Po rozšírení únie si však nebudú môcť obyvatelia nových krajín uplatniť toto právo. Medzi krajiny s prechodnými obdobiami na voľný pohyb pracovnej sily patrí aj Nemecko. V Nemecku otázka prisťahovalectva rezonuje už niekoľko rokov a stala sa jednou z hlavných tém aj vo voľbách do parlamentu v roku 2002. Konzervatívna väčšina rezervovane pristupuje k liberalizácii migračnej politiky, o ktorú sa snaží prijatím prisťahovaleckého zákona súčasná červeno-zelená koalícia.

Reguláciou migrácie sa Nemecko snaží riešiť dva výrazné problémy: úbytok obyvateľstva a postupný rast kvalifikácie svojej pracovnej sily.

Politické diskusie o dôsledkoch odlivu mozgov a demografických zmien zostávajú v úzadí.

### **Použitá literatúra:**

1. Angenendt, Steffen: Asylum and Migration in the EU, Europa Union , Verlag, Bonn 2000
2. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. In: [http://www.bmi.bund.de/Downloads/Zuwanderungsbericht\\_kurz.pdf](http://www.bmi.bund.de/Downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf) (15. 6. 2003).
3. Birg, Hervig: Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. In: <http://www.ibs.uni-bielefeld.de/personal/birg/Gutachten-Muenchen.pdf> (21. 10. 2003)
4. Schieffer, Martin: Die Zusammenarbeit der EU Mitgliedsstaaten in den Bereich Asyl und Einwanderung, Baden-Baden 1998
5. Štefančík, Radoslav: Aspekty regionálnej politiky v Spolkovej republike Nemecko. In: <http://ww.e-politika.cz/2kcp/vystup/stefancik.doc> (28.10.2003)
6. Alecke, Björn, Untiedt, Gerhard: Migration aus EU-Beitrittsländern Polen und Tschechien in die Europäische Union. In: <http://www.arge28.de/> (15.10. 2003)