

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií



Eva Fenclová

**Současný postoj Německa k problematice
integrace přistěhovalců**

**(v kontextu legislativních opatření v
“Zuwanderungsgesetz”)**

Bakalářská práce

Praha 2011

Autor práce: **Eva Fenclová**

Vedoucí práce: **PhDr. Ota Konrád PhD.**

Rok obhajoby: 2011

Bibliografický záznam

FENCLOVÁ, Eva. *Současný postoj Německa k problematice integrace přistěhovalců (v kontextu legislativních opatření v "Zuwanderungsgesetz")*. Praha, 2011. 54 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra německých a rakouských studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Ota Konrád PhD.

Abstrakt

Cílem této práce je analyzovat přístup Německa k problematice integrace zdejších přistěhovalců s ohledem na přijatý legislativní rámec. Práce by měla ukázat, jakým způsobem Přistěhovalecký zákon ovlivnil a nasměroval podobu zdejší integrační politiky. Zákon měl veliké ambice zlepšit situaci týkající se integrace imigrantů. Snažím se zde odhalit, v čem je spatřována jeho kvalita, ale i skryté nedostatky. Nejprve je zde nastíněna problematická situace, která vedla k přijetí tohoto zákona. Zkoumám zde, v jaké situaci a za jakých okolností tento zákon vznikl. Jelikož byl vůbec prvním opatřením zabývajícím se problematikou integrace, zjišťuji, jaká konkrétní řešení podpory integrace přistěhovalců tento zákon nabízí. Analyzuji zde podobu pro-aktivní integrační politiky, jež byla tímto zákonem zavedena. Největší pozornost byla v rámci zákona věnována jazykové integraci. Zákon zavedl na podporu integrace částečně povinné integrační kurzy. Na závěr se snažím ukázat, s jakými problémy se musí Německo vypořádat při aplikaci těchto zákonných ustanovení do praxe, jaké problémy jsou spojené se zavedením integračních kurzů. Na základě analýzy Přistěhovaleckého zákona se zde pokusím vymezit, k jakému konceptu integrační politiky se Německo přiklání.

Abstract

The aim of this study is to analyze the German approach to the issue of immigrants' integration. I look at this problem from the point of view of a new legislative framework. This work should show how immigration laws influenced local integration policy. The law had great ambitions to improve the situation regarding the integration of immigrants. I am trying to discover its qualities but also to identify its drawbacks. First, there is outlined a problematic situation that led to the adoption of this law. There is described the situation and circumstances under which the law originated. Since the very first measure dealing with issues of integration, I show how specific solutions of supporting the integration of immigrants the law offers. I analyzed the form of a pro-active integration policy, which was established by this Act. The greatest attention was

paid to linguistic integration. The Act established partially compulsory integration courses to promote the integration. Finally, I try to show the problems that Germany must deal with concerning the application of the statutory provisions. I try to show what problems are associated with the implementation of integration courses. Based on the analysis of immigration law, I try to prove which concept of integration policy towards which Germany is inclined.

Klíčová slova

Německo, Přistěhovalecký zákon, migrace, integrace, integrační kurzy

Keywords

Deutschland, Immigration Act, migration, integration, integration courses

Rozsah práce: 91 404 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 17. 5. 2011

Eva Fenclová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala především vedoucímu mé bakalářské práce PhDr. Otovi Konrádovi PhD. za ochotu, trpělivost, čas a cenné rady při psaní této práce.

Institut mezinárodních studií

Projekt bakalářské práce

Jméno: Eva Fenclová
E-mail: Fenclova.E@seznam.cz
Semestr: 6. semestr
Akademický rok: 2009/2010
Název práce: Současný postoj Německa k problematice integrace přistěhovalců (v kontextu legislativních opatření v "Zuwanderungsgesetz")
Předpokládaný termín dokončení: 7.semestr, 2010/ 2011
Vedoucí bakalářského semináře: Doc. PhDr. Jiří Vykoukal, Csc.
Vedoucí práce: PhDr. Ota Konrád PhD.
Zdůvodnění výběru tématu práce: Problematika migrace a integrace se v současnosti díky nárůstu migračních vln a v důsledku rozvoje mobility lidí stala velmi důležitým, aktuálním a diskutovaným tématem. S nárůstem přistěhovalců v jednotlivých společnostech vyvstaly nové problémy, které bylo a stále je zapotřebí řešit. Důležitost této problematiky v rámci Evropy potvrzuje i skutečnost, že se neřeší pouze na národní úrovni, ale v současnosti patří k důležitým otázkám, řešeným i na půdě EU. V této práci jsem konkrétně zaměřila na Německo, kde se integrační politika stala jednou z nejdůležitějších a ostře sledovaných oblastí. Zajímalo mě, k jakému konceptu integrační politiky se Německo v rámci přijatého zákona uchýlilo. Vybrala jsem si jej z následujícího důvodu: Německo problém integrace přistěhovalců dlouhou dobu přehlíželo, nebylo ochotné si přiznat, že se stalo přistěhovaleckou zemí. A až postupem času, kdy se neustále prohlubovaly problémy spojené s integrací, bylo Německo nuceno důsledně a rázně reagovat. Německo bylo nuceno přijít s komplexním a systematickým řešením této neutěšené situace týkající se integrace přistěhovalců. Řešení bylo nabídnuto právě v rámci nově přijatého Přistěhovaleckého zákona. Zajímalo mě, jaká konkrétní opatření na podporu integrace tento dlouho očekávaný zákon nabízí. Nakolik se tato opatření podařilo převést do praxe a jaké problémy jsou s aplikací zákonných opatření spojeny. Téma jsem si vybrala proto, že jsem zde chtěla ukázat, v čem byl tento zákon tak zlomový a jak změnil situaci imigrantů v Německu. Zkoumání problematiky integrace s sebou přináší řadu zajímavých a nezodpovězených otázek, na které jsem se snažila nalézt odpověď. Jaká situace podminila nutnost vzniku takového zákona, za jakých okolností zákon vznikl, jaké nejzávažnější problémy bylo potřeba začít v rámci integrace řešit, jak se k těmto problémům integrace staví Přistěhovalecký zákon? Nakolik tento zákon ovlivnil a nasměroval podobu zdejší integrační politiky?
Předpokládaný cíl: Cílem této práce bylo zjistit, zda je možné na základě analýzy ustanovení Přistěhovaleckého zákona vymezit, k jakému konceptu integrační politiky se Německo přiklání. Vypracováním této práce jsem analyzovat současnou integrační politiku v Německu s ohledem na nově zavedená legislativní opatření. Chtěla jsem zde podat odpověď na otázku, jak se Německo postavilo k dlouho neřešené a přehlížené problematice integrace, jaký koncept integrace přistěhovalců v rámci přijatého zákona nabízí.

Základní charakteristika tématu:

Zaměřila jsem se na problematiku integrace migrantů, s kterou se v současnosti potýkají téměř všechny státy EU. Detailně jsem se zaměřila na problematiku integrace v SRN. Zkoumala jsem, nakolik ovlivnil nový legislativní rámec současnou integrační politiku a situaci přistěhovalců v Německu, k jakému konceptu integrace těchto imigrantů se Německo přiklání. Odpovědí na problémy spojené s integrací se stal dlouho diskutovaný Přistěhovalecký zákon z roku 2004. Vybrala jsem si tento zákon proto, že byl dlouho očekávanou a potřebnou reakcí na nepříznivou realitu. Práce je zaměřena právě na tento nový imigrační zákon, který nabyl účinnosti 1.1.2005. Snažila jsem se zde zkoumat, jakým způsobem Přistěhovalecký zákon podporuje integraci. Pozornost je věnována i jeho následné aplikaci do praxe. Tento nový legislativní rámec se stal průkopnickým právě kvůli zavedení pro-aktivní migrační politiky (kvůli podpoře integrace přistěhovalců), která byla v Německu naléhavě zapotřebí. Je zlomový právě díky zakotvení ustanovení podpory integrace cizinců.

Předpokládaná struktura práce:

Nejprve bych se zaměřila na příčiny, podmínky vzniku Zuwanderungsgesetz v roce 2004. Jelikož zákon byl reakcí na dlouho nepříznivou realitu, chtěla bych zde podat rozbor této reality, která byla základem pro vznik takového zákona. S jakými konkrétními problémy se Německo v oblasti migrace potýkalo a jak se k nim postavilo, jaké nabídky jejich řešení v rámci výše zmiňovaného zákona. Jelikož tento zákon nabízí relativně komplexní řešení otázek spojených s přistěhovalectvím, zaměřila bych se zde především na otázky týkající se integrace přistěhovalců v rámci „Pobytového zákona“. Nakonec bych se zaměřila na aplikaci ustanovení zákona v praxi. Jak tento zákon změnil, ovlivnil reálné fungování integrační německé politiky.

Základní literatura:

- Bade, Klaus J. ed., *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001).
- Bade, Klaus J.; Oltmer, Jochen, „Deutschland“, in *Enzyklopädie – Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Klaus J. Bade et al., eds. (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2008), 141 – 170.
- Beger, Kai-Uwe: *Migration und Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 2000).
- Diez, Thomas; Squire, Vicki, „Traditional of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain“, *Citizenship Studies*, roč. 12, č. 6 (2008): 565-581, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Flam, Helena ed., *Migranten in Deutschland; Statistiken-Fakten-Diskurse* (Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007).
- Giddens, Anthony: *Sociologie* (Praha: Argo, 1999), 251 – 252.
- Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights“, *Comparative European Politics*, roč. 3, č. 1 (2005): 1-22, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Hough, Dan; Boswell, Christina, „Politicizing migration: Opportunity liability for the centre-right in Germany?“, *Journal of European Public Policy*, roč. 15, č. 3 (2008): 331-348, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, *focus MIGRATION*, č. 8 (2007):1-7, http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdossiers/KD08_Integrationskurse.pdf (staženo 20.11. 2010).
- Joppke, Christian, „Transformation of Immigrant Integration; Civic Integration and Antidiscrimination in Netherlands, France, and Germany“, *World Politics*, roč. 59, č. 2 (2007): 243-273, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Klessmann, Christopher, *Die doppelte Staatsgründung: Deutsche Geschichte 1945 – 1955* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1986): 39-44.
- Knoll, Joachim H.; Hinzen, Heribert, „Migration and Integration – Facts, Findings and Issues in Germany“, *Convergence*, roč. 40, č. 1/2 (2007): 41-53, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Koopmans, Ruud; Statham, Paul, „Challenging the Liberal Nation – State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany“, *The American Journal of Sociology*, roč. 105, č. 3 (1999): 652 – 696, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

- Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“, *International Migration Review*, roč. 29, č. 4 (1995): 914-938, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* č. 47 (2007), <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Martin, Philip L.; Givens, Terri E., „A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century“, *Annual Meeting Paper of American Political Science Association* (2010), <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Morris, Lydia, „Rights and control in the management of migration: the case of Germany“, *The Sociological Review*, roč. 48, č. 2 (2000): 224 – 240, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Mueller, Claus, „Integrating Turkish communities: a German dilemma“, *Population Research and Policy Review*, roč. 25, č. 5 (2006): 419 – 441, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Sartori, Giovanni: *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci; Esej o multietnické společnosti*, (Praha: Dokořán, 2005), 40 – 51.
- Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung* (Freiburg im Breisgau: Lambertus, 2004)50 – 91.
- Worbs, Susanne, „The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market“, *International Migration Review*, roč. 37, č. 4 (2003): 1011-1038, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Woyke, Wichard ed., *Integration und Einwanderung* (Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2007).
- Zuwanderungsgesetz (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, Bonn am 5. August 2004).
- Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“ (Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2007):1-202.
- „Bundesweites Integrationsprogramm - Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“ (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2010):1-200 .

Podpis studenta a datum

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		

Obsah

Úvod.....	12
Literatura a prameny	13
Metodologie	19
Struktura.....	22
1. Vývoj situace v Německu	23
1.1. Historický vývoj migrace do Německa (typy migrace)	23
1.2. Vývoj politického přístupu k problematice migrace a integrace.....	28
1.3. Problémy spojené s migrací a integrací.....	31
2. Zuwanderungsgesetz	34
2.1. Bouřlivá diskuze ohledně podoby koncepce zákona.....	34
2.2. Podpora integrace.....	36
2.2.1. Integrovaný kurz § 43	37
2.2.2. Oprávnění a povinnost k účasti na integrovaném kurzu § 44 a § 44a.....	40
2.2.3. Integrovaný program §45	43
3. Aplikace zákona v praxi (podpora jazykové integrace)	44
Závěr	47
Použité zdroje.....	49

Motto:

„Pouze komplexním systematickým přístupem integrovaní politiky můžeme podpořit kvalifikaci a potenciál lidí z přistěhovaleckých rodin, potenciál, který je důležitý pro sociální soudržnost a hospodářskou budoucnost naší země. Je potřeba společně rozvíjet chápání integrace“.

[úvodní slovo kancléřky Angely Merkel v „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“ (Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2007): 7].

Úvod

V posledních letech se otázkám migrace a integrace věnuje stále větší a větší pozornost, jak ze strany samotných států, tak nadnárodních a mezinárodních organizací. Řešení otázek spojených s problematikou migrace a integrace se postupně stává jednou z nejdůležitějších oblastí, které řeší vlády mnoha států nejen v rámci Evropské Unie, ale i v celosvětovém měřítku.

Zvýšená mobilita lidí, rostoucí míra migrace, masivní nárůst přistěhovalců v jednotlivých státech EU a jejich mnohdy problematické začlenění do většinové společnosti, jsou příčinami vzniku zvýšeného zájmu týkajícího se této problematiky v rámci celé EU. Prohlubující se problémy spojené s migrací a integrací přistěhovalců nutí jednotlivé státy reagovat a snažit se zavádět taková opatření, která by tyto tíživé problémy řešila. Míra přistěhovalců v jednotlivých zemích je různá, stejně tak se liší jednotlivé přístupy komplexního řešení problémů s přistěhovalectvím. V této práci jsem se zaměřila na situaci v Německu. Snažila jsem se zde nastínit současný postoj Německa k problematice integrace přistěhovalců. Jelikož právě Německo dlouho patřilo k zemím, které problematiku migrace a integrace přehlížely a věnovaly se jí jen okrajově, problémy spojené s nárůstem přistěhovalců zde časem dosáhly kritického bodu. Německo tak muselo radikálně zasáhnout, reagovat na zhoršující se situaci a přikročit k opatřením, která by odstranila, vyřešila, či zmírnila ty nejpalčivější problémy, ke kterým mimo jiné patřila i zhoršující se situace migrantů, jejich problémy s integrací a silící atmosféra strachu z migrace. Řešením se stal nově přijatý zákon o přistěhovalectví („Zuwanderungsgesetz“)¹, který nabyl účinnosti od 1. 1. 2005. Díky ojedinělému historickému kontextu, specifickému přístupu Německa k migraci a migrantům, s ohledem na vývoj takového přístupu a současnou situaci, nabízí zkoumání problematiky integrace přistěhovalců v Německu nesmírně zajímavou a mnohohrstevnatou analýzu této problematiky.

V této práci jsem se soustředila pouze na klíčovou oblast integrace tj. integraci jazykovou. Ta je považována za nejdůležitější a rozhodující oblast k úspěšnému začlenění přistěhovalců do společnosti a je jí věnována největší pozornost i v rámci Přistěhovaleckého zákona.

Úspěšnost integrace závisí na mnoha faktorech, jako je kvalita legislativních opatření a jejich následná aplikace, míra otevřenosti přijímající společnosti či ochota spolupracovat ze

¹ „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (staženo 1. 10. 2010)

strany přistěhovalců. V této práci jsem se zaměřila pouze na analýzu legislativního rámce podpory integrace a jeho následnou aplikaci v podobě aktivní integrační politiky.

Snažila jsem se zde předložit přehled a podobu opatření, kterými se současné Německo snaží podpořit integraci přistěhovalců. Mým záměrem nebylo hodnotit úspěšnost integrační politiky, ale pouze kriticky vymezit postoj Německa k problematice integrace přistěhovalců. Je příliš brzy na hodnocení úspěšnosti nového přístupu. Ta se plně ukáže až v dlouhodobém horizontu, až bude k dispozici dostatečné množství relevantních dat.

Změna přístupu k integrační politice z hlediska zkoumání zavedených legislativních změn je hlavním tématem této práce. Předkládám zde analýzu současného postoje Německa k problematice integrace. Zkoumám, jaký přístup zaujalo pro řešení problémů spojených s integrací s ohledem na nedávno přijatou legislativu, která znamenala razantní změnu dosavadního přístupu. Zjišťuji zde, k jakému modelu integrace se současný legislativní rámec přiklání a nakolik se podařilo tato zákonná opatření realizovat v praxi. Cílem práce bylo na základě analýzy ustanovení výše zmíněného zákona nalézt odpověď na otázku, k jakému konceptu integrační politiky se současné Německo přiklání.

Literatura a prameny

Důkazem toho, že problematika migrace a integrace migrantů v Německu se v posledních letech stala aktuálním a hojně zkoumaným tématem, je existence velkého množství odborné literatury, článků a studií, které se tímto tématem zabývají. Jelikož problematika migrace a integrace představuje komplexní problém, který zahrnuje celou řadu podotázek, nalezneme zde široké spektrum odlišných pohledů na tuto problematiku, kterému se jednotlivé články či publikace věnují.

Na druhou stranu je třeba upozornit, že zde panuje jistá roztržičnost, neschopnost sjednotit metodologické zkoumání procesů migrace a integrace a nalézt jednotnou definici, která by dokázala přesně vymezit hranice obou zmíněných pojmů, jejich obsah a faktory, které ji ovlivňují. Je důležité si uvědomit, jaké vymezení pojmů integrace či migrace konkrétní studie předkládá, jaké faktory, které ovlivňují podobu integrace a migrace, považuje za důležité, co přesně hodnotí a analyzuje, jaký zdroj informací používá.²

Stejně tak nesmíme zapomínat na limity spojené s hodnocením úspěšnosti integračních politik. Ačkoli na půdě EU existuje určitá snaha zavést jednotná hodnotící kritéria, viz hodnotící

² Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* č. 47 (2007): 9-10, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).

index MIPEX³, nemůžeme tvrdit, že zde existuje ustálená metoda zkoumání úspěšnosti integrace, která by hodnotila integrační politiky s 100% přesností. Stále musíme počítat s jistou mírou zkreslení. Důvodem této nepřesnosti je nedostatek relevantních informací a komplikovaný přístup k nim, což platí především pro zkoumání úspěšné integrace druhé generace migrantů, která se narodila migrujícím rodičům již na území Německa.⁴ Příčinou nedostatečných informací je skutečnost, že pro většinu dat a údajů o přistěhovalcích se v Německu používalo rozlišující kritérium „národnosti“,⁵ které zdaleka nedokáže analyzovat skutečnou situaci přistěhovalců. Zjednodušeně diferencuje společnost na cizince a občany, ale zapomíná, že i migranti mohou naturalizací získat státní občanství. Nový zákon o státním občanství dokonce zjednodušil přístup přistěhovalců k získání státního občanství, především pro druhou generaci přistěhovalců⁶, nehledě na zdejší početnou skupinu etnických migrantů. V poslední době se však tato situace zlepšuje. Nedostatek relevantních informací a kvalitního monitoringu úspěšnosti integrace si byla vědoma i spolková vláda, která se od roku 2005 snaží tuto situaci napravit.⁷

Stejně tak nelegální migrace již ze své podstaty postrádá jakoukoli oficiální evidenci a její zkoumání se provádí prostřednictvím zkoumání určitých nepřímých ukazatelů.⁸ Ačkoli existují mnohé oficiální statistiky⁹ (týkající se např. nezaměstnanosti migrantů, naturalizace přistěhovalců, dosažené úrovně vzdělání, jazykové schopnosti migrantů), které často srovnávají situaci lidí s přistěhovaleckou minulostí s původními obyvateli, a snaží se tak zjistit, nakolik je nízká životní úroveň migrantů determinována právě přistěhovaleckou zkušeností, je nutné si uvědomit, že tyto statistiky představují pouze výřez reality (dříve oficiální statistiky spočívaly na zkreslujícím kritériu národnosti, což dnes už úplně neplatí – Německo se snaží od roku 2005 ve svých statistikách monitorovat osoby s migračním pozadím¹⁰ a překonat tak omezení, která

³ Niessen, Jan; Huddleston, Thomas; Citron, Laura in cooperation with Geddes, Andrew; Jacobs, Dirk: *Migrant Integration Policy Index* (Brusel: British Council and Migration Policy Group, 2007), http://www.migpolgroup.com/public/docs/8.MIPEX-2006-2007-final_09.07.pdf (staženo 2. 2. 2010)

⁴ Worbs, Susanne, „The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market“, *International Migration Review*, roč. 37, č. 4 (2003): 1011- 1038, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

⁵ Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, 10 -11.

⁶ Rotte, Ralph, „Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies“, *International Migration Review*, roč. 34, č. 2 (2000): 357-389, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

⁷ „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“ (Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2007): 1-202, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf> (staženo 27. 10. 2010).

⁸ Heckmann, Friedrich, „Illegal Migration: What Can We Know and What Can We Explain? The Case of Germany“, *International Migration Review*, roč. 38, č. 3 (2004): 1103 -1125, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

⁹ Statistisches Bundesamt Deutschland, www.statistik-portal.de

¹⁰ Worbs, Susanne, „Integration in klaren Zahlen: Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland?“, *focus MIGRATION*, No. 16 (Mai, 2010): 1- 9, http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/KD_16_IntMon_01.pdf (staženo 2. 12. 2010).

vyplývala z nedostatku relevantních dat). Ale i tak jednotlivé studie zdaleka nezahrnují všechny komponenty, které úspěšnost integrace ovlivňují. Ovšem ani tyto problémy a limity, nesnižují zájem o zkoumání této problematiky a její důležitost.

V Německu existuje celá řada publikací, které se věnují tématu migrace a integrace. Především jde o obsáhlé syntézy historického vývoje migrace, které se věnují buď vývoji migrace jenom v rámci Německa,¹¹ nebo srovnávají migraci v rámci celé Evropy.¹² Tyto publikace se věnují převážně různým typům migrace. Zkoumají, s jakými vlnami migrace se jednotlivé státy potýkají, a jakým způsobem se snaží problémy spojené s migrací a integrací vyřešit.¹³ Problematice integrace těchto příchozích přistěhovalců se věnují většinou pouze okrajově. Tento deficit se však v poslední době začíná ztrácet. A to díky tomu, jak se otázka integrace stala jednou z klíčových oblastí německé politiky. Existují zde studie, které zkoumají problematiku integrace jak obecně,¹⁴ tak detailně v rámci konkrétních oblastí, jako je integrace do systému vzdělání a do pracovního trhu.¹⁵ Ačkoli se mnohé z těchto studií zmiňují o Přistěhovaleckém zákoně, který považují za zlomový bod změny přístupu Německa k integraci přistěhovalců, příliš podrobně se mu nevěnují. Nereflektují detaily, které Přistěhovalecký zákon v oblasti integrace přinesl, stejně jako problémy s prováděním těchto zákonných ustanovení. Z tohoto důvodu jsem v této práci zaměřila právě na analýzu Přistěhovaleckého zákona. Informace jsem čerpala jak z některých výše zmíněných publikací, tak jsem zde především pracovala s příspěvky publikovanými v odborných časopisech z oblasti politologie, migrace a sociologie a s primárními zdroji, jako je výše zmiňovaný zákon nebo oficiální vládní dokumenty.

Již samotný fakt, že spolková vláda, spolkové ministerstvo vnitra a jemu podřízený Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky¹⁶ v Německu vydávají nespočet oficiální zpráv a

¹¹ Bade, Klaus J., *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart* (München: C. H. Beck, 1992).; Oltmer, Jochen, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert* (Mnichov: Oldenbourg, 2010).

¹² Bade, Klaus J. et al., eds., *Enzyklopädie – Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2008).; Fassmann, Heinz; Münz Rainer, eds., *Ost-West-Wanderung in Europa* (Wien: Böhlau Verlag, 2000).

¹³ Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung* (Freiburg im Breisgau: Lambertus, 2004), 50 – 91.; Bade, Klaus J. ed., *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001).

¹⁴ Woyke, Wichard ed., *Integration und Einwanderung* (Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2007); Beger, Kai-Uwe: *Migration und Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 2000).

¹⁵ Flam, Helena ed., *Migranten in Deutschland; Statistiken-Fakten-Diskurse* (Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007).

¹⁶ Mnohé užitečné informace týkající se migrace a integrace jsou dostupné buď přímo na stránkách spolkového ministerstva vnitra věnující se migraci www.zuwanderung.de, nebo na stránkách spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky www.bamf.de, či jím zřízených stránkách, které se věnují integraci www.integration-in-deutschland.de

dokumentů týkajících se migrace a integrace,¹⁷ iniciují a podporují četné studie a průzkumy, svědčí o tom, že v Německu patří problematika migrace a integrace mezi důležité oblasti politického zájmu. Dokladem toho, nakolik prioritní otázkou se stala integrační politika pro současnou německou vládu, je její aktivní přístup k řešení problematiky integrace, který je mimo jiné zachycen v několika vládních dokumentech, o které se v této práci budu opírat. Tyto oficiální dokumenty jsou výsledkem společného dialogu mnohých vládních i nevládních odborníků na integraci, zástupců státu i přistěhovalců. Představují jistý konsenzus napříč společností. Mám na mysli Národní integrační plán¹⁸ či nedávno úspěšně dokončený Celostátní národní program.¹⁹ Nesmíme zapomínat ani na konání Integračního summitu, na kterém se tyto otázky do hloubky projednávaly a řešily. Vládní prohlášení učiněné během tohoto summitu je důkazem toho, že integrace přistěhovalců je pro současné Německo klíčovým politickým úkolem s jasně vymezeným záměrem: „Cílem integrační politiky je nabídnout přistěhovalcům stejné příležitosti a podpořit jejich účast v oblasti vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti, společenské angažovanosti, vědy, umění a kultury.“²⁰

Téma migrace a integrace se dostalo do popředí zájmu odborné veřejnosti v důsledku prohlubujících se problémů spojených s nárůstem přistěhovalců, které musela a musí německá společnost řešit. Mezi nejpálčivější problémy patří kromě nelegální migrace²¹ především nedostatečná schopnost integrace imigrantů do většinové společnosti. Tato neschopnost integrace, která je způsobená dřívějším neochotným přístupem ze strany Německa jakkoli podporovat integraci, implikuje řetězec dalších problémů navzájem se ovlivňujících. Ve velké míře je neschopnost integrace zjištěna a zkoumána u velmi početné Turecké menšiny žijící v Německu.²² Mnoho studií, které se problematice integrace migrantů žijících na území Německa věnují, upozorňují na specifika německé situace. Ukazují, jak silně determinoval

¹⁷ Bundesministerium des Innern, „Migration und Integration, Aufenthaltsrechts, Migrations - und Integrationspolitik in Deutschland“ (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2008), http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2008/Migration_und_Integration.pdf?__blob=publicationFile (staženo 20. 12. 2010).

¹⁸ „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“

¹⁹ „Bundesweites Integrationsprogramm - Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“ (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2010):1-200, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/integration/Content/Publikationen/___Anlagen/integrationsprogramm.property=publicationFile.pdf (staženo 27. 10. 2010).

²⁰ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ (Berlin: Presse - und Informationsamt der Bundesregierung – BPA, 2006): 8, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/gutes-zusammenleben-klare-regeln.property=publicationFile.pdf> (staženo 20. 11. 2010).

²¹ Broeders, Dennis; Engbersen, Godfried, „The Fight Against Illegal Migration; Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies“, *American Behavioral Scientist*, roč. 50, č. 12 (2007): 1592-1609, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 2. 11. 2010).; Heckmann, Friedrich, „Illegal Migration: What Can We Know and What Can We Explain? The Case of Germany“

²² Mueller, Claus, „Integrating Turkish communities: a German dilemma“, *Population Research and Policy Review*, roč. 25, č. 5 (2006): 419 – 441, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).

současnou situaci dřívější necitlivý, restriktivní přístup a přehlížení závažných problémů spojených s migrací, stejně tak jako složení migrace.²³

Postupem času, se zhoršující se situací během 90. let 20. století, bylo Německo okolnostmi donuceno přehodnotit svůj přístup k migraci a imigrantům. Téměř po 50 letech se muselo vzdát iluze, že není státem imigrantů. Naléhavá potřeba reagovat na problémy spojené s migrací byla posílena i xenofobními náladami, projevujícími se v německé společnosti.²⁴ Německo se tak ocitlo na rozcestí, kdy za bouřlivých debat vstoupilo do procesu formulování nové strategie a reformy své migrační a integrační politiky. Touto reformou sleduje především dva hlavní cíle. Jednak omezení migrace spojené s posílením kontroly ze strany státu²⁵, a za druhé podpoření integrace migrantů a tím utišení xenofobních nálad a konfliktů.²⁶

Co se týče problematiky integrace, značná část studií se věnuje především dvěma klíčovými oblastem integrace, které jsou předpokladem pro úspěšnou integraci do společnosti obecně, a které jsou s ohledem na špatnou dostupnost informací nejnárodněji zjistitelné. V hledáčku zvýšené pozornosti se nachází především ekonomická integrace do trhu práce²⁷ a jí předcházející a mnohdy podmiňující integrace do systému vzdělání.²⁸ Jak je často zmiňováno, důležitou roli zde hraje dostatečná znalost jazyka, ale nejen ta, svou roli zde hraje i faktor diskriminace²⁹ a další. Mnohé studie zkoumají faktory, které ovlivňují pracovní integraci a napomáhají migrantům k jejímu úspěšnému dosažení.³⁰ Proces integrace je natolik komplikovaný a skládá se z mnoha vrstev (integrace ekonomická, sociální, kulturní, jazyková, politická), které se vzájemně ovlivňují, že je třeba při zkoumání jen jedné jeho oblasti brát v úvahu, nakolik je takové zkoumání vyjmuté z celkových souvislostí.

²³ Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“, *International Migration Review*, roč. 29, č. 4 (1995): 914 - 938, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

²⁴ Krell, Gert; Nicklas, Hans; Ostermann, Anne, „Immigration Asylum, and Anti-Foreigner Violence in Germany“, *Journal of Peace Research*, roč. 33, č. 2 (1996): 153 - 170, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).; Bade, Klaus J., „Immigration and Social Peace in United Germany“, *Daedalus*, roč. 123, č. 1 (1994): 85 -106, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 5. 11. 2010).

²⁵ Rotte, Ralph, „Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies“.

²⁶ Knoll, Joachim H.; Hinzen, Heribert, „Migration and Integration – Facts, Findings and Issues in Germany“, *Convergence*, roč. 40, č. 1/2 (2007): 41-53, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).

²⁷ Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“.

²⁸ Below, Susanne von, „What are the Chances of Young Turks and Italians for Equal Education and Employment in Germany? The Role of Objectives and Subjective Indicators“, *Social Indicators Research*, roč. 82, č. 2 (2007): 209-231, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 2. 11. 2010).; Worbs, Susanne, „The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market“.

²⁹ Flam, Helena (Hrsg.): *Migranten in Deutschland; Statistiken-Fakten-Diskurse*.

³⁰ Drever, Anita I; Hoffmeister, Onno, „Immigrants and Social Networks in a Job-Scarce Environment: The Case of Germany“, *The International Migration Review*, roč. 42, č. 2 (2008): 425-448, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).; Kesler, Christel, „Social Policy and Immigrant Joblessness in Britain, Germany and Sweden“, *Social Forces*, roč. 85, č. 2 (2006): 743 – 770, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

Jelikož s problémy migrace a integrace bojují i ostatní státy Evropské Unie, existuje mnoho odborných článků, které se z různých hledisek zabývají komparací vývoje jednotlivých přístupů k migrační a integrační politice.³¹ Často je v této souvislosti zkoumána měnící se podoba, koncepce a přístup liberálních národních států, jejich role a vztah k narůstajícímu počtu přistěhovalců ve společnosti.³² Tyto komparace nemají žádný společný přesně definovaný rámec a rámec komparace si stanovují jednotlivě, stejně jako používaná hodnotící kritéria, nehledě na jejich neúplnou výpovědní hodnotu s ohledem na nedostupnost přesných informací a neschopnost zachycení všech vlivů ovlivňujících úspěšnou integraci a různé chápání samotného pojmu úspěšné integrace.

Jak je z výše uvedeného patrné, Německo muselo na narůstající problémy spojené s migrací a integrací začít reagovat. Řešení těchto problémů se stalo jednou z nejdůležitějších priorit tehdejší vlády.³³ Důkazem snah řešit nepříznivou situaci byla nejen změna strategie imigrační politiky, ale především postupně přijatý nový legislativní rámec, měnící jak dosavadní přístup k získání občanství,³⁴ tak deklarující vůbec poprvé regulaci migrace a zcela nový přístup k integraci imigrantů. Zákon o přistěhovalectví reagoval na výsledky zjištění nezávislé komise vedené Ritou Süßmuth. Jeho přijetí provázela mnohá úskalí a spory ohledně podoby koncepce zákona. Mnohé práce analyzují situaci, za které tento zákon vznikl a jaké konfliktní zájmy doprovázely jeho schválení.³⁵

³¹ Joppke, Christian, „Transformation of Immigrant Integration; Civic Integration and Antidiscrimination in Netherlands, France, and Germany“, *World Politics*, roč. 59, č. 2 (2007): 243-273, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010); Bade, Klaus J.: *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001); Jackson, Pamela Irving; Parkes, Roderick, „Globalization and Secularization of Immigration Policy; Competing Influences on Immigrant Integration Policy in Germany, France, Britain and the United States“, *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-knowledge*, roč. IV, Special Issue, (2006): 131 – 146, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010); Margheritis, Ana; Maldonado, Martin, „Regional Integration and (Hauled) Migration Policy: What does the European Experience Teach us?“, *Journal of European Public Policy*, roč. 14, č. 1 (2007): 152-166, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).

³² Koopmans, Ruud; Statham, Paul, „Challenging the Liberal Nation – State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany“, *The American Journal of Sociology*, roč. 105, č. 3 (1999): 652 – 696, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).; Joppke, Christian, „Why Liberal State Accept Unwanted Immigration“, *World Politics*, roč. 50, č. 2 (1998): 266-293, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).; Hein, Jeremy, „Refugees, Immigrants, and the State“, *Annual Review of Sociology*, roč. 19 (1993): 43-59, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).; Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“.

³³ Martin, Philip L.; Givens, Terri E., „A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century“, *Annual Meeting Paper of American Political Science Association* (2010), <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).

³⁴ Morris, Lydia, „Rights and control in the management of migration: the case of Germany“, *The Sociological Review*, roč. 48, č. 2 (2000): 224 – 240, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).

³⁵ Hough, Dan; Boswell, Christina, „Politicizing migration: Opportunity liability for the centre-right in Germany?“,; Martin, Philip L.; Givens, Terri E., „A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century“.

Protože ustanovení tohoto zákona týkající se integrace jsou úplně prvním pokusem a snahou ze strany Německa podpořit integraci, jsou razantní změnou odchyloující se od dosavadního neochotného a omezujícího přístupu, je jim věnována velká pozornost, především pak jejich efektivitě a realizaci v praxi. Značná pozornost je soustředěna na zavedené integrační kurzy,³⁶ kterým jsem se blíže věnovala i v této práci.

Problematika migrace a integrace imigrantů, je často zkoumána i ve vztahu k jejich možnosti získání státního občanství.³⁷ Nakolik jsou tato kritéria k získání občanství přísná a nakolik jsou schopná ovlivnit integraci, nakolik se liší rozsah a podoba práv přistěhovalců bez státního občanství od těch, kteří jej získali,³⁸ jaké výhody můžou přistěhovalci získat naturalizací,³⁹ to je pouze demonstrativní výčet vynořujících se otázek ze vzájemných vztahů mezi integrací a získáním státního občanství.

Z výše uvedeného přehledu dostupné literatury vyplývá, že Německo v posledních letech prochází procesem přeměny svého přístupu k migrační a integrační politice. Mnoho studií se zabývá analýzou této změny, z různých hledisek zkoumají tuto transformaci, jedním z mnoha příkladů je otázka, nakolik je tato změna inspirována a ovlivněna přístupem EU k migraci a integraci.⁴⁰ Také tato práce se přidává ke studiím, které zkoumají současnou podobu německé integrační politiky. Změna přístupu je zde analyzována s ohledem na nově zavedený Přistěhovalecký zákon, kterému je v rámci literatury věnována značná pozornost, stejně tak jako situaci, která mu předcházela a jejíž přehled se zde snažím naznačit. Kromě analýzy zavedeného legislativního rámce zde navíc zkoumám problémy, které má Německo s jeho aplikací do praxe (konkrétně zde zkoumám problémy spojené s aplikací integračních kurzů).

Metodologie

Jak jsem naznačila, problematika integrace přistěhovalců představuje komplexní problém. Úspěšnost jeho řešení ovlivňuje mnoho faktorů. Samotný pojem integrace v sobě

³⁶ Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, *focus MIGRATION*, č. 8 (2007):1-7, http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdosiers/KD08_Integrationskurse.pdf (staženo 20.11. 2010).

³⁷ Diez, Thomas; Squire, Vicki, „Traditional of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain“, *Citizenship Studies*, roč. 12, č. 6 (2008): 565-581, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).

³⁸ Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights“, *Comparative European Politics*, roč. 3, č. 1 (2005): 1-22, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).

³⁹ Diehl, Claudia; Blohm, Michael, „Rights or Identity? Naturalization Processes among „Labor Migrants“ in Germany“, *International Migration Review*, roč. 37, č. 1 (2003): 133-162, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

⁴⁰ Hartnell, Helen Elizabeth, „Citizenship and Migration in the European Union and in Germany“, *Issues in Legal Scholarship, Richard Buxbaum and German Reintegration Article 12* (2006): 330-400, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).

zahrnuje mnoho významů.⁴¹ Hned na začátku je důležité vymežit obsah pojmu integrace, v jakém smyslu je chápán a používán v této práci. Obecně jej lze charakterizovat jako postupný proces začlenění přistěhovalců do společnosti hostitelského státu. Jde o vzájemné sblížení, respektování a následné přizpůsobení přistěhovalců hodnotám a způsobu života většinové společnosti. Dále použiji definici Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, kterou používá ve svých propagačních materiálech: „Cílem integrace je umožnit přistěhovalcům se zapojit do všech oblastí společenského života, nabídnout jim rovné příležitosti s ohledem na respektování kulturních rozmanitostí. Úspěšná integrace předpokládá vůli přistěhovalců se z vlastní iniciativy seznámit s jazykem a identifikovat se s normami a hodnotami hostitelské společnosti. Za druhé vyžaduje ochotu původního obyvatelstva přistupovat k přistěhovalcům s otevřeností. Pouze tímto způsobem je možné v dlouhodobém horizontu mírového soužití a spolupráce.“⁴²

Na problematiku integrace jsem se podívala z pohledu interpretační analýzy konkrétních aktů německé legislativy a exekutivy na spolkové úrovni. Přístup Německa k integraci přistěhovalců jsem se nejprve pokusila rozebrat s ohledem na ustanovení Zákona o přistěhovalcích.⁴³ Snažila jsem se ukázat, jakým směrem se tento zákon vydal a položil základ, kterým se mají řídit další snahy exekutivy v této oblasti. Dále jsem se zaměřila právě na snahy exekutivy aplikovat normativní požadavky do praxe. Zkoumala jsem je s ohledem na vydané oficiální vládní dokumenty, konkrétně již zmiňovaný „Nationale Integrationsplan.“⁴⁴ Prostřednictvím interpretační analýzy těchto dokumentů jsem se pokusila nastínit, jaký přístup Německo k integraci přistěhovalců zaujalo a ukázat, jaké přednosti, ale i nedostatky a rizika s sebou tento nový koncept přináší. Tyto dokumenty jsou vhodným materiálem pro zkoumání linie určitého vývoje vládního přístupu k integrační politice a cenným materiálem pro analýzu aplikace legislativních opatření Přistěhovalceckého zákona, kterou jsem se zde pokusila předložit. Můžeme zde sledovat podporu v mnoha oblastech integrace a na mnoha úrovních. Důraz je kladen na jazykovou integraci v podobě jazykových kurzů a integraci v oblasti vzdělávání, které lze považovat za klíčové předpoklady pro integraci v dalších oblastech. Jelikož je právě jazyková integrace považována za zásadní předpoklad úspěšného začlenění přistěhovalců do hostitelské většinové společnosti, věnovala jsem jejímu rozboru nejvíce pozornosti. Co se týče konkrétních dat týkajících se jazykových kurzů, pracovala jsem s oficiálními statistickými údaji zveřejněnými na stránkách Spolkového úřadu pro migraci a

⁴¹ Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, 9.

⁴² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Integration: Förderung – Vernetzung – Dialog“, (Nürnberg, 2009), http://www.integration-in-deutschland.de/cIn_117/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Publikationen/Sonstige/flyer-integration-de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/flyer-integration-de.pdf (staženo 20.12. 2010).

⁴³ „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“.

⁴⁴ „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“

uprchlíky (BAMF)⁴⁵. Další konkrétní údaje týkající se migrace obecně, jsem získala z výroční Zprávy o migraci 2009⁴⁶, kterou od roku 2000 předkládá spolková vláda, respektive jí dnes pověřený Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky.

Aby bylo možné na základě analýzy dokumentů dospět k závěru, k jakému konceptu se Německo přiklání, je nutné nejprve vůbec vymezit tyto typy integrace, tak jak je vymezuje sociologický výzkum. Jak ve své knize popisuje Anthony Giddens, lze definovat tři základní modely soužití přistěhovalců s přijímající společností. Prvním z nich je asimilace, která představuje nejvíce restriktivní přístup vůči přistěhovalcům. Koncept asimilace požaduje po přistěhovalcích, aby se ve všech oblastech společenského života maximálně přizpůsobily většinové společnosti. Cílem asimilace je konečné splynutí přistěhovalců s přijímající společností. Dalším přístupem je model tavicího kotle. Tradice přistěhovalců nejsou potlačeny tradicemi dominantními, ale mísí se s nimi, takže se vyvíjejí nové kulturní vzorce. Třetí model se označuje jako kulturní pluralismus. Podle jeho zastánců by bylo nejvhodnější podporovat rozvoj pluralitní společnosti, jež by uznávala mnoho rozdílných subkultur jako rovnocenné složky rozmanitého celku.⁴⁷

K těmto třem modelům migrace je třeba doplnit ještě čtvrtý model, který se stal fenoménem posledních let. Jedná se o model multikulturalismu. Jeho cílem je vytvořit multikulturní společnost, kde budou vedle sebe koexistovat rozmanité kultury, všechny si navzájem rovny. V multikulturní společnosti bude respektována a podporována rozmanitost na úkor původní kultury. Postavení hodnot západní kultury se oslabí ve prospěch hodnot jiných kultur, vzájemné nezávislosti a nebezpečné míry tolerance. Sám Giddens se nepřímou o multikulturalismu zmiňuje, když nám přibližuje skutečný základ, podstatu pluralismu: „Bylo by však chybou považovat etnický pluralismus za důsledek „zavlečení“ odlišných kulturních hodnot a norem z vnějšku. Kulturní rozmanitost se totiž ve společnosti také sama vytváří v důsledku adaptace etnických skupin na širší sociální kontext, v němž se ocitají“.⁴⁸ Tímto zároveň vytyčuje ostrou hranici mezi těmito dvěma přístupy.

Zásadní rozdíly mezi multikulturalismem a kulturním pluralismem ve své práci shrnul Giovanni Sartori. Tento zásadní rozdíl podle něj spočívá v odlišné míře otevřenosti a vzájemné tolerance uvnitř jednotlivých kultur. Koncepce pluralismu a multikulturalismu podle něj stojí na zcela odlišných základech. Zatímco pluralismus je vystaven na principu tolerance,

⁴⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Infothek – Statistiken – Integrationskurszahlen - Bundesweit, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/InGe/DatenBund/daten-bund-node.html>.

⁴⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2009)“, (Berlin: 2011), http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migrationsbericht_2009_de.pdf?__blob=publicationFile (staženo 20. 12. 2010).

⁴⁷ Giddens, Anthony: *Sociologie*, Argo, Praha, 1999, 251.

⁴⁸ Ibid, 252.

multikulturalismus tuto toleranci oslabuje a popírá. Pluralismus respektuje kulturní rozmanitost, ale zároveň prosazuje a obhájí vlastní hodnoty kvůli zachování a udržení kooperujícího soudržného celku. Je obhájcem kulturně heterogenní společnosti a zastáncem integrace přistěhovalců, která vede k zachování vlastní kultury a především k mírumilovnému a harmonickému soužití. Kulturní pluralismus uznává odlišnosti, uvědomuje si jejich přínos, ale snaží se zmírnit jejich negativní dopad na společnost. Multikulturalismus svým přístupem naopak podněcuje kulturní boj a prohlubuje vzájemnou izolaci a nepochopení. Tím, jak multikulturalismus hájí odlišnosti a rezignoval na snahy o sloučení, podpořil dezintegraci, separaci, vzájemné soupeření, nenávisť a nepochopení.⁴⁹

Jak blíže vysvětluje Bassam Tibi, autor konceptu „Leitkultury“, jako příklad pluralismu lze uvést koncept „Leitkultury“. Přijímající společnost by měla nekompromisně vyžadovat přizpůsobení se jejím základním hodnotám a pravidlům (zde konkrétně hodnotám křesťanské západní kultury), zároveň by si však měla uchovat jistou míru tolerance k odlišnostem a respektovat přijatelnou míru kulturní rozmanitosti. Tibi nás upozorňuje, že došlo k nepochopení a dezinterpretaci obsahu tohoto pojmu. Tato dominantní kultura nepředpokládá homogenní populaci, což však zastánci a obhájci Leitkultury nepochopili. Původní chápání obsahu pojmu Leitkultury jako pluralistického přístupu k integraci bylo časem nahrazeno spíše tvrdým asimilačním přístupem. Naopak existence paralelních společností je podle něj důkazem přístupu multikulturalismu, resp. důkazem selhání takového přístupu k integraci.⁵⁰

Struktura

Práce je rozdělena do tří částí. Na začátku jsem zaměřila na příčiny vzniku zákona o přistěhovalcích. Zkoumala jsem, jak historický vývoj odlišných typů migrace determinoval současnou podobu a situaci přistěhovalců v Německu. Snažila jsem se zde ukázat problematickou realitu, na kterou zákon reagoval, zvýraznit nejzávažnější problémy ohledně migrace a integrace, které bylo nutné v zákoně řešit. Nastínila jsem zde situaci, za které zákon vznikl.

Ve druhé části jsem se blíže zaměřila na samotný Přistěhovalcecký zákon. Jelikož přistěhovalcecký zákon nabízí relativně komplexní řešení otázek spojených s přistěhovalctvím, zaměřila jsem se zde pouze na integraci přistěhovalců, a zejména na integraci jazykovou. Jaká konkrétní řešení problémů v oblasti integrace Německo v rámci výše zmiňovaného zákona nabídlo?

⁴⁹ Sartori, Giovanni: *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci; Esej o multietnické společnosti*, Dokořán, Praha, 2005, str. 40 – 51.

⁵⁰ Tibi, Bassam, „Leitkultur als Wertekonsens – Bilanz einer missglückten deutschen Debatte“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 1-2 (12. 1.2001), http://www.bpb.de/publikationen/40QIUX,0,0,Leitkultur_als_Wertekonsens.html#art0 (staženo dne 10. 12.2010)

Ve třetí části jsem se zaměřila na aplikaci ustanovení zákona v praxi. Jak tento zákon změnil, ovlivnil reálné fungování německé integrační politiky s ohledem na oficiální prohlášení a zavedená politická opatření exekutivy.

Nakonec jsem shrnula, nakolik a jakým způsobem tento nově zavedený legislativní rámec se svou koncepcí integrace ovlivnil integrační politiku v Německu, jakou koncepcí integrační politiky zákon zavedl. Snažila jsem se ukázat, z jakého důvodu byl Přistěhovalecký zákon pro Německo tak přelomový.

Cílem této práce bylo analyzovat integrační politiku Německa s ohledem na legislativní rámec. Podat odpověď na otázku, jakým způsobem se Německo postavilo k problematice integrace, jaká opatření zavedlo. Ukázat, nakolik se tato opatření podařilo aplikovat do praxe. Na základě analýzy nově zavedeného legislativního rámce vymezit, k jakému konceptu integrační politiky se současné Německo přiklání.

1. Vývoj situace v Německu

1. 1. Historický vývoj migrace do Německa (typy migrace)

Pro pochopení současné situace přistěhovalců v Německu, je potřeba se nejprve podívat na zdejší historický vývoj a složení migrace během druhé poloviny minulého století. Je nutné se podívat na dnešní podobu přístupu Německa k otázkám migrace a integrace perspektivou jedinečné politicko-historické zkušenosti, která v mnohém determinovala současný stav. Proces integrace lze vidět jako závěrečnou fázi procesu migrace, či jako proces bezprostředně na něj navazující. Ať se přikloníme k jakémukoli pohledu, jedno budou mít společné, integrace a migrace spolu úzce souvisí. Podoba fenoménu integrace je v mnohém ovlivněna podobou fenoménu migrace. Každý typ migrace vyžaduje trochu odlišný přístup k integraci. V této kapitole se pokusím přiblížit, jakým způsobem jednotlivé typy migrace determinovaly současnou situaci přistěhovalců a přístup Německa k jejich integraci.

Po druhé světové válce, během druhé poloviny 20. století, zažilo Německo obrovský nárůst migrace. Tento proces přílivu přistěhovalců probíhal v několika vlnách (více či méně koordinovaných či zcela nekoordinovaných) a zahrnul do sebe několik odlišných typů migrace. První vlnu migrace, která zahájila další významnou etapu migrace z východu na západ, a která probíhala během konečné fáze druhé světové války a bezprostředně po jejím ukončení, představují vysídlení a deportovaní Němci ze střední a východní Evropy. Takový násilný odsun německého obyvatelstva, jehož zásady byly schváleny na Postupimské konferenci, přivedl do Německa kolem 12 milionů Němců. Ačkoli tato vlna migrace představuje jednoznačně nejpočetnější skupinu, nepotýkala se s nijak výrazným problémem s integrací. Jednalo se o příliv lidí s německou národností, kteří měli vytvořené silné pouto k zemi, německým hodnotám

a kultuře, nehledě na jejich dobrou znalost německého jazyka. Nehledě na realitu, že tito příchozí vysídlenci částečně nahradili válečné demografické ztráty.⁵¹

Další významnou skupinu poválečné migrace do Německa tvořila pracovní migrace a tzv. „gastarbeitři“. Německo, které se dokázalo rychle vzpamatovat z poválečné krize a podařilo se mu opět nastartovat ekonomiku a trvalý hospodářský růst, potřebovalo pro svůj hospodářský zázrak další novou pracovní sílu, kterou během padesátých a zejména šedesátých a začátkem sedmdesátých let minulého století získalo ze zahraničí v podobě již zmíněných „gastarbeitřů“. Jednalo se o zahraniční pracovníky, kteří byli nabíráni na základě dvoustranných mezivládních dohod. Německo uzavřelo během 50. a 60. let osm takových mezivládních dohod: s Itálií (1955), s Řeckem a Španělskem (1960), s Tureckem (1961), s Portugalskem (1964), s Tuniskem a Marokem (1965) a Jugoslávií (1968)⁵². Gastarbeitři byli nabíráni s tím, že se jedná o efektivní, ale dočasné řešení k uspokojení rostoucí poptávky po pracovní síle na trhu práce. Ostatně už samotný pojem „Gastarbeiter“ (v překladu „hostující pracovník“) zdůrazňuje zamýšlený záměr dočasnosti. Časem se však ukázalo, co se týče oné dočasnosti, že Německo špatně odhadlo tehdejší situaci a bylo nuceno čelit odlišné realitě. Ačkoli původním záměrem Německa bylo pouze dočasné přijetí těchto pracovníků, koncept najímání zahraniční pracovní síly byl vystaven na principu rotace pracujících, mnozí z nich se zde usadili natrvalo. Tento paradox lze vysvětlit tím, že plánovaná politika rotace zahraničních pracovníků nevyhovovala jak zaměstnancům, kteří by museli neustále zaškolovat nově příchozí nezkušené pracovníky, tak samotným gastarbeitřům, kteří si nestíhali za tak krátkou dobu vydělat a ušetřit tolik peněz, kolik původně plánovali. Na místo, aby se vrátili ke svým rodinám, raději zůstali v Německu a využili své právo na sjednocení rodin.⁵³ A tak se z původně dočasných pracovníků stali obyvatelé s trvalým pobytem a přistěhovalecký prvek se stal neodmyslitelnou součástí německé společnosti.

Pracovní migrace měla pro následný vývoj přístupu Německa k integraci podstatný význam. Samotný koncept pracovní migrace v mnohém předurčil další vývoj. Najímání gastarbeitřů ovlivnilo přístup Německa k integraci zejména ve dvou bodech. První z nich zachytil ve své práci Christian Joppke. Ukazuje, nakolik jsou odlišné přístupy států k imigrantům podmíněny převažujícím typem migrace. Jednotlivé režimy migrace se podle něj od sebe liší především v odlišně nastavené morální odpovědnosti vůči přistěhovalcům. Stát, který zpočátku aktivně lákal zahraniční pracovní sílu do své země, je morálně přinucen k tomu, aby později respektoval jejich přítomnost. Takový stát nese na svých bedrech větší míru odpovědnosti za jejich současnou situaci. Naproti tomu režim post-koloniálních států, kam lze

⁵¹ Klessmann, Christopher, *Die doppelte Staatsgründung: Deutsche Geschichte 1945 – 1955* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1986): 39.

⁵² Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung*, 56.

⁵³ Martin, Philip L.; Givens, Terri E.: *A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century*, 5 – 6.

zařadit například Velkou Británii, který o přistěhovalce nikdy aktivně neusiloval, pouze pasivně toleroval přítomnost přistěhovalců ze svých vlastních kolonií, inklinuje k více omezujícímu postoji vůči nezvaným a nechtěným imigrantům⁵⁴.

Paradoxně však byla tato morální odpovědnost v Německu dlouhou dobu potlačována a podceňována, a to díky druhému bodu ovlivnění přístupu Německa k integraci. Tímto druhým bodem byla skutečnost, že Německo počítalo s dočasným pobytem najímaných zahraničních pracovníků, a dlouhou dobu odmítalo uznat nepříjemnou realitu, že se přistěhovalci stali trvalou součástí německé společnosti. Z tohoto důvodu začalo Německo problémy spojené s migrací a integrací řešit až mnohem později. Z této perspektivy je třeba nahlížet i na důvody následného neúspěchu migrační politiky v Německu. Díky tomu, že Německo počítalo s dočasným pobytem těchto pracovních sil, počet příchozích gastarbeitřů nijak neomezovalo a jejich pobyt nijak neregulovalo. Nepřipouštělo si, že by chtěli využít možnosti usadit se a sjednotit své rodiny, přestože jim to zákony umožňovaly a nezakazovaly. Neschopnost předvídat vnitřní dynamiku migrace na dlouhou dobu ochromila efektivitu zdejší migrační politiky.⁵⁵ Přestože Německo po čase zavedlo tvrdá restriktivní opatření, která měla vyvážit dřívější neregulovaný přístup k migraci, ani tato opatření nedokázala zabránit dalšímu přílivu imigrantů do země. Zavedená opatření adekvátně nereagovala na zhoršující se situaci usazených přistěhovalců a spíše se stala příčinou mnoha dalších problémů.

Téměř nekontrolovaný příliv zahraničních pracovníků zastavila až v roce 1973 ropná krize. Německou reakcí na ropné šoky na počátku sedmdesátých let minulého století byl logicky zákaz přijímání dalších zahraničních pracovníků. V této době čítala německá populace již 3, 6 milionů cizinců, z nichž 3, 1 milionů tvořili právě gastarbeitři. Zákaz ze 70. let platí s výjimkou Zelených karet - nábory vysoce kvalifikovaných pracovníků dodnes.⁵⁶ Zákaz se samozřejmě nevztahoval a nevztahuje na vnitřní trh EU a jednu z jejích základních svobod tj. volný pohyb služeb a svobodu usazování. Ačkoli původním záměrem Německa bylo najímat zahraniční pracovníky pouze dočasně, s tím, že se po určité době vrátí do své domovské země, tak právě značná část těchto zahraničních pracovníků se zde trvale usadila a stala se významnou menšinou uvnitř německé společnosti.

Jak jsem naznačila již výše, příčinou dalšího přílivu imigrantů v době, kdy Německo již paradoxně zaujalo restriktivní přístup k migraci, bylo využití práva na sloučení rodin.⁵⁷ Tento

⁵⁴ Joppke, Christian: *Why Liberal State Accept Unwanted Immigration*, 271.

⁵⁵ Martin, Philip L.; Givens, Terri E.: *A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century*, 1.

⁵⁶ Liebig, Thomas: *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, 14.

⁵⁷ Bommes, Michael, „Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung,“ in *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts*, ed. Klaus J. Bade (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001), 50.

další typ migrace lze nazvat jako rodinnou migraci, která velkou měrou přispěla k neschopnosti Německa a ostatních liberálních států efektivně kontrolovat a regulovat nežádoucí migraci. Schopnost národních států kontrolovat a regulovat nežádoucí migraci je ochromena právě touto sekundární migrací z rodinných důvodů. Liberální státy, které uznávají koncepci základních lidských práv, jsou touto koncepcí na úkor své suverenity přinuceny tolerovat migraci, která je založená na respektování práva primárních přistěhovalců na sloučení rodin.⁵⁸

Čtvrtým typem migrace, který lze na území Německa po druhé světové válce nalézt, je migrace „etnických Němců“. Tato vlna migrace čítající kolem 4,4 milionů přistěhovalců byla podpořena ze strany Německa zdejším konceptem národní identity, který byl založený na principu etnicity a zásadě *ius sanguinis* tzv. právu krve. Díky této zásadě se německá národní příslušnost určovala podle původu získaného narozením, podle příslušnosti rodičů, respektive dalších předků. Pokud člověk prokázal německý původ, určitý vztah k zemi v podobě německých předků, bylo to považováno za dostatečné pouto k zemi a měl právo se sem vrátit a těžit jisté výhody ze svého postavení „etnického Němce“. Přestože tento druh migrace zde existoval od konce druhé světové války, svého maxima, co se týče počtu migrujících osob, dosáhl s otevřením hranic po pádu železné opony. Do té doby nijak nekontrolovaný příliv přistěhovalců s německým původem bylo zapotřebí nějak omezit. Jednak byl zaveden určitý limit pro etnické Němce přicházejících z území bývalého SSSR, a jednak bylo nutné splnit další předpoklad pro přijetí – bylo nutné prokázat, že jsou ve své původní zemi na základě své německé národnosti diskriminováni.⁵⁹

Celá koncepce německé národní identity, přístup Německa k migraci etnických Němců, které nepovažovali za cizí a problematický prvek ve společnosti, byly příčinou řady problémů. Idea Německa, že je v první řadě zemí pro všechny Němce, zemí, která s otevřenou náručí přijímá vracející se etnické Němce bez ohledu na jejich skutečné pouto k zemi, byla důvodem k prohlášení, že Německo není zemí přistěhovalců.⁶⁰

Poslední významnou formu příchodu přistěhovalců do Německa představuje vlna migrace založená na humanitárním právu v podobě uprchlíků a žadatelů o azyl, která kulminovala na počátku a během 90. let minulého století.⁶¹ Jelikož článek 16 německé ústavy – Základního zákona ve svém původním znění⁶² nastavil německé azylové právo na jedno z nejliberálnějších azylových práv v Evropě, podstatná část uprchlíků, jejichž počet se

⁵⁸ Joppke, Christian, „Why Liberal State Accept Unwanted Immigration“, 268 a 282.

⁵⁹ Bommers, Michael, „Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung“, 55-57.

⁶⁰ Martin, Philip L.; Givens, Terri E.: *A German Policy Shift?*, 9.

⁶¹ Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung*, str. 64- 67.

⁶² „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1949 Teil I Nr. 1, ausgegeben in Bonn am 23. Mai 1949, <http://lexetius.com/GG/16#2> (staženo 1. 12. 2010).

v důsledku politických změn, pádu železné opony, komunismu a občanské války v Jugoslávii značně navýšil, zažádala o azyl právě v Německu.

Velká rozmanitost typů migrace a přistěhovalců, kteří se na území Německa usadili, byla příčinou mnohých problémů. Německu chyběl koncept komplexního řešení integrace, který by se dokázal vypořádat se všemi odlišnými typy přistěhovalců a podpořit jejich úspěšné začlenění do společnosti.⁶³

Výše uvedené formy migrace reprezentují nejdůležitější skupiny migrantů, kterým je v rámci zkoumání problematiky migrace a integrace v Německu věnována velká pozornost. Představují nejpočetnější skupiny migrantů. Právě na tyto formy migrace bylo nuceno Německo reagovat, ony determinovaly současnou situaci a podobu legislativy, kvůli nim muselo Německo přehodnotit svůj přístup k migrační a integrační politice. Jak je uvedeno ve výroční Zprávě o migraci 2009, výše zmíněné formy migrace zdaleka nevyčerpávají všechny podoby migrace, které dnes na území Německa existují. Zpráva se dále zmiňuje o „migraci v rámci vnitřního trhu EU a migraci za účelem studia.“⁶⁴ Dále nesmíme zapomínat ani na ilegální migraci⁶⁵, která je však již ze své podstaty obtížně zachytitelná a těžko přímo měřitelná.

Kromě těchto typů mezinárodní migrace zde existovala během studené války a éry rozděleného Německa ještě specifická vnitřní migrace. Došlo k významnému přesunu obyvatel v rámci rozděleného Německa, z východní nesvobodné a hospodářsky zaostalé Německé demokratické republiky (NDR) lidé utíkali do západní svobodné Spolkové republiky Německa (SRN). Německo muselo řešit problémy spojené i s touto migrací. Jednak se museli tito migranti vypořádat se ztrátou identity a bojovat s kulturním šokem, kterému byli vystaveni, a jednak se muselo sjednocené Německo vyrovnat s problémem integrace východních Němců, kteří byli nuceni si rychle zvyknout na zcela nové prostředí a okamžitě se přizpůsobit společenským, ekonomickým, politickým a ideologickým změnám.⁶⁶

Pro pochopení současné situace přistěhovalců v Německu, je třeba si uvědomit ještě jednu věc. Podoba dnešního přístupu Německa k otázkám integrace není determinována pouze historickou zkušeností spojenou s různými typy migrace, ale Německo dnes musí řešit i problematiku existence několika generací s přistěhovaleckým pozadím. Tím, jak integrace první generace přistěhovalců selhala, tak můžeme dnes uvnitř německé společnosti nalézt další generace, jejichž sociální postavení stále ovlivňuje přistěhovalecká minulost.

⁶³ Bade, Klaus J., „Immigration and Social Peace in United Germany“, 93.

⁶⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Migrationsbericht 2009“, 40 – 145.

⁶⁵ Ibid, 182-201.

⁶⁶ Bade, Klaus J., „Immigration and Social Peace in United Germany“, 91.

1. 2. Vývoj politického přístupu k problematice migrace a integrace

Jakmile se začaly v německé společnosti objevovat problémy spojené s migrací a integrací, začala být věnována těmto oblastem čím dál větší pozornost i ze strany politiků. Na přelomu století se otázky migrace a integrace staly jedním z klíčových a bedlivě sledovaných témat německé politiky.

Klaus J. Bade ve své práci upozorňuje, že na problematiku migrace a integrace zde bylo často nahlíženo jednostranným zkreslujícím pohledem. Ze všech stran se diskutovalo o nedostatečné ochotě přistěhovalců se integrovat, ale o nedostatečné resp. zpočátku zcela chybějící integrační politice se mlčelo. Pozornost médií i veřejné odbornosti se zaměřila především na problematické aspekty a skandály, jako je existence paralelních společností, prohlubující se problémy se vzděláním a další. Tento přístup však pouze vyvolával konfliktní napjatou atmosféru ve společnosti a stěžoval samotný proces integrace. „Tajemství úspěšné integrace spočívá v tom, že zůstane nenápadným procesem.“⁶⁷

Čím napjatější byla atmosféra ve společnosti, tím více se prohlubovaly problémy spojené s integrací a bylo zřejmé, že je potřeba přijít s novým řešením. Jak ukázu dále, tento přístup k integraci se snaží Německo redefinovat a v současnosti je kladen větší důraz na vzájemnou spolupráci v oblasti integrace. Německo se snaží z integrace udělat přirozený a nenásilný proces s velkou podporou ze strany státu. Prvním krokem k takovéto změně byla jednak změna zákona o státním občanství, ale především pak nově přijatý zákon o přistěhovalcích. Jakým vývojem musel přístup Německa k otázkám migrace a integrace projít, než se integrace stala klíčovým úkolem současné spolkové vlády?⁶⁸

Až do začátku 80. let 20. století se Německo migrací a integrací nijak výrazně nezabývalo. Problematika migrace a integrace patřila k okrajovým oblastem, které nespádaly do sféry tehdejšího politického zájmu. Zájem o tyto oblasti se začal zvyšovat, jak se na povrch dostávaly četné problémy spojené s neregulovanou migrací a integrací. Německo do té doby nepokládalo za důležité se těmito otázkami nějak blíže zabývat, samo sebe nepovažovalo za zemi, která by měla problémy s migrací, natož pak integrací. Možné nechtěné následky nábory zahraničních pracovníků si vůbec nepřipouštěla. Neustále narůstala míra příchozích imigrantů, ačkoli byl nábor dalších zahraničních pracovníků již zastaven a z dočasných zahraničních pracovníků se stávali „usazení cizinci“. Tato situace byla vyústěním zákazu dalšího nábory gastarbeitřů. Zákaz počet příchozích migrantů zastavil, ale jen dočasně. V konečném důsledku se populace cizinců v Německu během tohoto zákazu zvýšila: „Na krátkou dobu se počet

⁶⁷ Bade, Klaus J., „Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 40-41 (4. října 2006): 4, <http://www.bpb.de/files/EN13FT.pdf> (staženo 2. 12.2010).

⁶⁸ Alscher, Stefan, „Deutschland: Zuwanderungs- und Integrationspolitik im Koalitionvertrag“, *Newsletter - Migration und Bevölkerung*, č. 9, listopad 2009, 1, http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0909.pdf (staženo 14.12.2010).

cizinců snížil, ale zároveň snížení mezinárodní mobility dále posílilo již rostoucí tendence k trvalému pobytu.⁶⁹ Najatí gastarbeitři, místo aby se vrátili do svých původních vlastí, se začali v Německu usazovat a za nimi se začaly stěhovat i jejich rodiny. Z původních dočasných pracovníků se stala významná přistěhovalecká menšina. Díky odmítavému přístupu Německa si připustit, že jsou zemí přistěhovalců, se tito přistěhovalci ocitli v paradoxní situaci. Představovali skupinu trvale žijících přistěhovalců v zemi, která nebyla imigrační zemí.⁷⁰

Německo samo sebe nepovažovalo za zemi imigrantů, která by měla nějaké problémy s vyšší mírou přistěhovalců ve společnosti a s jejich integrací. Jedinou početnější skupinu zde představovali gastarbeitři, které nepovažovali za přistěhovalce, ale pouze za dočasné cizince v jejich zemi. Německo se zaměřilo na imigrační politiku, konkrétně na to, jak snížit počet cizích státních příslušníků, podpořit jejich návrat a omezit příliv dalších potencionálních přistěhovalců. Na začátku 80. let 20. století došlo ke zpolitizování tématu migrace a Německo poprvé přišlo s nějakým konceptem imigrační politiky. Problematika integrace se dostala do hledáčku politiky až koncem 90. let 20. století, neboť „usazení a sociální integrace migrujících pracovníků a jejich rodin byly zpočátku politicky nežádoucí.“⁷¹ Německo neustále věřilo, že zde není potřeba nikoho integrovat.

Problematika migrace byla povýšena na politický problém začátkem 80. let, kdy se křesťanští demokraté (CDU) svým restriktivním přístupem k imigraci snažili získat ztracenou přízeň voličů. Díky ztrátě voličů byla CDU nucena přehodnotit svou dosavadní imigrační politiku. CDU začala důsledně prosazovat restriktivní přístup k otázkám migrace, protože se domnívala, že díky nastolení této nové otázky získá zpět ztracenou podporu voličů. Jak se domnívají Boswell a Hough, CDU podpořila restriktivní přístup k migraci nejen díky možnému volebnímu úspěchu, ale také z přesvědčení. CDU, která byla založená na křesťanských hodnotách, viděla hlavní problém v turecké menšině, resp. v problematice integraci muslimských přistěhovalců. Z tohoto důvodu přišla s restriktivní imigrační politikou, jejímž cílem bylo jednak podpořit návrat zde setrávajících cizinců, původních gastarbeitřů, do svých vlastí, a jednak zabránit přílivu dalších přistěhovalců a omezit migraci rodinných příslušníků.⁷² Zjednodušeně lze konstatovat, že CDU viděla v přistěhovalcích s muslimským pozadím, kteří měli ještě k tomu vážné problémy s integrací, ohrožení svých křesťanských hodnot. Když v roce 1982 CDU v čele s Helmutem Kohlem volby skutečně vyhrála, otázky migrace a integrace přestaly být přehlíženými oblastmi a staly se jedním z nejdůležitějších politických úkolů.

⁶⁹ Bade, Klaus J., „Immigration and Social Peace in United Germany“, 90.

⁷⁰ Ibid, 90.

⁷¹ Bommes, Michael, „Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung,“ 49 – 60.

⁷² Hough, Dan; Boswell, Christina, „Politicizing migration: Opportunity liability for the centre-right in Germany?“ 336 – 337.

Navzdory deklarovanému a vládou podporovanému restriktivnímu přístupu k migraci a integraci, došlo na začátku 90. let k výraznému přílivu přistěhovalců. Nejprve bylo Německo vystaveno masivnímu příchodu etnických Němců, brzy poté sem proudila migrační vlna uprchlíků. Nehledě na to, že i stimuly podporující návrat dřívějších gastarbeitřů do jejich původní země zůstaly bez odezvy.⁷³ Přistěhovalci se stali všudypřítomným a nepřehlédnutelným prvkem v německé společnosti. Díky takovému paradoxnímu vývoji, kde ani restriktivní přístup k imigrační politice nedokázal zabránit nárůstu přistěhovalců, narůstalo napětí v německé společnosti.

Vládní koalice CDU/CSU a FDP, v jejímž čele stál ještě stále Helmut Kohl, se neustále schovávala za téměř magickou formuli, že „Německo není zemí přistěhovalců“. Problémy spojené s integrací odmítala řešit, neboť se díky německé koncepci národní identity založené na etnicitě domnívala, že zde není potřeba nikoho integrovat. Etnické Němce nepovažovala za cizince, kteří by měli problém s integrací. Problém Německo spatřovalo pouze v neregulovaném přílivu uprchlíků. Koaliční vláda tak přišla s dočasným řešením xenofobních nálad a narůstající agresivity především vůči těmto uprchlíkům, provedla reformu azylového práva.⁷⁴

Ačkoli k napjaté atmosféře pravicového extremismu a xenofobního násilí uvnitř německé společnosti velkou měrou přispěla vláda svým restriktivním přístupem k imigrační a integrační politice, částečná odpovědnost leží i na opozici. Dokud SPD odmítala přijmout jakýkoli pozměňovací návrh Ústavy týkající se změny ústavního práva na azyl, zůstala problematika azylu neřešitelným problémem.⁷⁵ Tlak veřejnosti a napjatá xenofobní atmosféra ve společnosti nakonec přiměly opoziční SPD uzavřít s vládní koalicí kompromis ohledně změny azylového práva. Reforma byla provedena v roce 1993, při níž byla nově stanovena dvě základní pravidla pro zamítnutí žádosti o azyl, a zároveň došlo k omezení ústavou deklarovaného práva na azyl.⁷⁶ Z původního znění článku 16 byla vypuštěna věta: „Politicky stíhané osoby požívají právo azylu.“,⁷⁷ která těmto osobám téměř automaticky zaručovala získání práva na azyl. Hlavní nedostatek byl spatřován v tom, že každá žádost o udělení azylu musela být individuálně přezkoumána soudy a než se o jednotlivé žádosti definitivně rozhodlo,

⁷³ Bommers, Michael, „Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung,“ 53.

⁷⁴ Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung*, 64 – 65.

⁷⁵ Hough, Dan; Boswell, Christina, „Politicizing migration: Opportunity liability for the centre-right in Germany?“, str. 339.

⁷⁶ Rotte, Ralph, „Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies“, 377.

⁷⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1949 Teil I Nr. 1, ausgegeben in Bonn am 23. Mai 1949, <http://lexetius.com/GG/16#2> (staženo 1. 12. 2010).

což trvalo poměrně dlouho, směli žadatelé zůstat na území Německa i několik let.⁷⁸ Novelou byl počet žadatelů o azyl limitován.

Napjatá situace okolo imigrace a integrace nasměrovala další vývoj. Ukázalo se, že pokud bude chtít Německo alespoň částečně vyřešit složitou situaci ohledně migrace a integrace přistěhovalců, jež začala představovat jeden z nejpálčivějších problémů německé společnosti, bude muset přijít s komplexním řešením a přehodnotit dosavadní přístup. Pozornost přešla od silně restriktivního přístupu k přiměřené kontrole migrace a především k podpoře integrace. Restriktivní přístup k otázkám migrace a integrace podporovaný CDU byl v roce 1998 vystřídán vlídnějším přístupem nové vládní koalice složené z SPD a Strany zelených (die Grünen). Ačkoli vláda SPD nepřestala podporovat politiku kontroly imigrace, pozornost zaměřila především na aktivní podporu integrace, včetně usnadnění naturalizace.⁷⁹ Důkazem změny přístupu k integraci byla v roce 2000 změna zákona o státním občanství, která zjednodušila a usnadnila proces naturalizace, v roce 2004 přijatý Přistěhovalecký zákon, který přinesl komplexní řešení problémů spojených s migrací a integrací. Tento zákon byl prvním krokem na dlouhé cestě k vyřešení jednoho z nejpálčivějších problémů německé společnosti, na který se snaží navázat i současná vláda CDU v čele s Angelou Merkel. Pro současnou vládu představuje problematika integrace cizinců jeden z klíčových politických úkolů.

1. 3. Problémy spojené s migrací a integrací

Díky tomu, že Německo dlouhou dobu nevěnovalo otázkám migrace a integrace větší pozornost a posléze přišlo s restriktivním přístupem, problémy spojené s nárůstem přistěhovalců zde během 90. let minulého století dosáhly kritického bodu. Řešení problémů se Německo pokusilo předložit v nově přijatém Přistěhovaleckém zákoně. Jelikož většina problémů pramenila a pramení z neschopnosti přistěhovalců se integrovat, Německo bylo nuceno přehodnotit svůj přístup k otázkám integrace. Jakmile si Německo uvědomilo, že problém týkající se integrace přistěhovalců představuje především mezikulturní problém, který ve svém konečném důsledku může vést k dezintegraci celé společnosti, tehdy rychle přehodnotilo dosavadní přístup k integraci.⁸⁰ Integrační politika se stala jednou z nejdůležitějších oblastí německé politiky. Prvním krokem k řešení tak složitého problému jako je integrace přistěhovalců do společnosti, která závisí na mnoha faktorech, bylo přijetí zákonné úpravy podpory integrace. Od té doby se spolkové vlády snaží realizovat tato zákonná ustanovení a rozvíjet podporu integrace v každodenním životě přistěhovalců. Dokladem takového přístupu

⁷⁸ Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“, 925- 926.

⁷⁹ Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Saliency, Partisanship and Immigrant Rights“, 8.

⁸⁰ Belwe, Katharina, „Editorial“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 22-23 (29. května 2007): 2, <http://www.bpb.de/files/11U5XJ.pdf> (staženo 2. 12.2010).

jsou nejen pořádané integrační summity, ale i mnohé vládou přijaté dokumenty, které se podrobně zabývají řešením problematických oblastí integrace.

Jaké konkrétní problémy týkající se migrace a integrace se Německo snažilo a snaží vyřešit? Vůbec první problém představoval chybějící efektivní koncept imigrační a integrační politiky. Pro úspěšné řešení integrace přistěhovalců je třeba nalézt odpověď na následující otázky: koho je třeba integrovat, do jakých oblastí, jakým způsobem, kdy lze považovat integraci za úspěšnou, nakolik má být aktivní stát a nakolik samotní přistěhovalci? Německo samo sebe dlouhou dobu nepovažovalo za zemi, která by musela řešit problémy související s migrací a integrací přistěhovalců do společnosti. V případě Německa nešlo ani tak o odmítnutí a přehlížení nepříznivé reality, jako o její zkeslení. Vnímání reality bylo pokřivené jednak tím, jakým způsobem nahlíželi na migraci etnických Němců, které nepovažovali za cizince a viděli v nich příslušníky německého národa, kteří se vraceli zpět domů, a jednak tím, jak nahlíželi na pracovní migraci v podobě gastarbeitřů, kterou považovali za migraci pouze dočasnou. Chybějící koncept integrace přistěhovalců ve spojení s neustále narůstajícím počtem příchozích imigrantů značící neschopnost států zcela regulovat migraci, začaly časem představovat jeden z největších problémů.

Neschopnost regulovat některé typy migrace a nárůst napětí a xenofobních nálad uvnitř společnosti patří k dalším problémům. Migrace etnických Němců poměrně záhy následovaná vlnou migrace uprchlíků zvýšily napětí v německé společnosti. Schopnost liberálních demokratických států, tedy i Německa, zabránit nežádoucí migraci byla zpochybněna jak rodinou migrací, tak migrací uprchlíků a dnes je podkopávána bojem s ilegální migrací.⁸¹ Čím více narůstal počet přistěhovalců v německé společnosti, tím byly problémy s jejich integrací viditelnější. Neintegrování přistěhovalci začali představovat nepřirozený prvek ve společnosti, na který se zaměřila zvýšená pozornost, jak ze strany politiků, tak veřejnosti. Neschopnost integrace přistěhovalců podpořila nárůst etnického napětí ve společnosti. Veřejnost v nich začátkem 90. let začala vidět příčinu všech svých problémů a díky tomu došlo k nárůstu xenofobních nálad a rasisticky motivovaného násilí. Nárůst etnického napětí je však z části následkem rostoucí míry nejistoty ve společnosti, která doprovází proces modernizace.⁸² Nárůst takové nejistoty v německé společnosti můžeme přičíst také problémům spojeným se znovusjednocením Německa.

Největším paradoxem vlády Helmuta Kohla byla skutečnost, že ačkoli radikálně odmítl definici Německa jako země přistěhovalců a přišel s restriktivním přístupem kontroly migrace,

⁸¹ Broeders, Dennis; Engbersen, Godfried, „The Fight Against Illegal Migration; Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies“, 1592.

⁸² Krell, Gert; Nicklas, Hans; Ostermann, Anne, „Immigration Asylum, and Anti-Foreigner Violence in Germany“, 157.

právě během jeho vlády došlo k největšímu přílivu přistěhovalců, k silné podpoře návratu etnických Němců a k neregulované vlně migrace uprchlíků. Vysvětlení, proč tehdejší vláda podpořila migraci etnických Němců, lze vidět v tom, že podpora migrace etnických Němců představovala přitažlivé alternativní řešení k jinak nevyhnutelnému přílivu jiných zahraničních pracovníků. Pro Německo představoval návrat etnických Němců, kteří se budou snadněji a ochotněji integrovat do německé společnosti a rychleji se přizpůsobí německé kultuře, nejschůdnější řešení, jak vyvážit nízkou porodnost, klesající demografickou křivku a nedostatek pracovních sil.⁸³

Tento vývoj odkryl podstatné limity národních států regulovat určité typy migrace a poukázal na závislost německé ekonomiky na zahraniční pracovní síle. Německo na jedné straně vidělo v příchodu dalších přistěhovalců hrozbu dezintegrace své společnosti, ale na druhé straně si plně uvědomovalo, že tuto pracovní sílu přicházející ze zahraničí potřebuje, protože je na ní závislá budoucnost německého hospodářství. Jediným východiskem z takové paradoxní situace byla změna přístupu. Bylo zapotřebí nahradit restriktivní přístup kontroly migrace přístupem podporujícím integraci. Jedině skrz úspěšnou integraci potřebných přistěhovalců bude Německo schopné vyvážit oba protipóly této složité situace.

Dalšími problémy, které úzce souvisí s nedostatečnou integrací, jsou nízká úroveň vzdělání, vysoká míra nezaměstnanosti, vyšší míra kriminality, vznik paralelních společností, které neuznávají hodnoty a základní pravidla přijímající většinové společnosti. Za největší problém, který tvoří bariéru integrace, je považována nedostatečná integrace jazyková. Znalost jazyka je základním a nezbytným předpokladem pro úspěšnou integraci do dalších oblastí života. „Jazykové schopnosti, které tvoří první linii integrace, hrají klíčovou roli jak při naturalizaci, udělení státního občanství, tak v kontextu imigrace. Jsou nezbytným předpokladem pro zapojení se do německé společnosti a jsou klíčem ke vzdělání a k úspěšné integraci na trhu práce“.⁸⁴ Z tohoto důvodu jí byla věnována největší pozornost i v rámci nově přijaté legislativy.

Díky nedostatečné integraci první generace přistěhovalců, musí Německo řešit problém s integrací i druhé generace. Jak uvádí Susanne Worbs, pod pojem „druhá generace“ je zahrnuta generace mladých lidí, jejichž rodiče jsou v Německu přistěhovalci, ale oni sami se zde už narodili, nebo sem přišli před dosažením školního věku. Druhá generace je tvořena především dětmi dřívějších gastarbeitřů. Mezi nejvíce postiženou skupinu druhé generace, která má největší problémy se integrovat, patří děti tureckých přistěhovalců.⁸⁵ Jejich postavení ve

⁸³ Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“, str. 921

⁸⁴ Hartnell, Helen Elizabeth, „Citizenship and Migration in the European Union and in Germany“, 392.

⁸⁵ Worbs, Susanne, „The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market“, 1011-1038.

společnosti je ovlivněno migračním pozadím. Jelikož ani tato druhá generace neovládá dostatečně jazyk, má problémy ve škole, díky problémům ve škole nedosáhne na lepší vzdělání, kvůli nedostatečnému vzdělání nemůže sehnat práci a integrovat se do trhu práce. Příslušníci této druhé generace se tak často ocitají na okraji společnosti, kde mají sklon utvářet uzavřené paralelní společnosti, jež soupeří o své postavení s dominantní společností a kulturou.

Vznik paralelních společností, které neakceptují a nejsou ochotné přijmout hodnoty přijímající společnosti, představuje další problém spojeným s nedostatečnou integrací. Nejvíce náchylnou skupinou ke vzniku takových paralelních společností je turecká menšina. „Sociální a ekonomická integrace turecké menšiny do německé společnosti odráží systematický problém, na který zatím politici nenašli odpověď“.⁸⁶ Turci tvoří menšinu s rostoucím vlivem islámu, jež má nejasný vztah k hostující zemi a odmítá přerhat spojení s Tureckem. Díky neschopnosti a neochotě se integrovat je turecká menšina náchylná k vytváření paralelních společností, jejichž způsob života se v mnohém rozchází se způsobem života většinové společnosti, uznávají odlišné kulturní a náboženské hodnoty.

Německo si uvědomilo, že musí začít jednat a přijít s komplexním řešením těchto závažných problémů, které mohou narušit celistvost a soudržnost společnosti a v konečném důsledku mohou ohrozit národní bezpečnost.⁸⁷

2. Zuwanderungsgesetz

2. 1. Bouřlivá diskuze ohledně podoby koncepce zákona

Téma migrace a integrace se časem stalo jedním z klíčových politických otázek. Ohledně podoby koncepce nového zákona, který znamenal ve vývoji integrační politiky určitý zlomový bod, probíhala bouřlivá diskuze. Právce i levice si uvědomovaly nutnost integrace usazených cizinců, avšak názory politických stran se od sebe lišily v tom, jakým způsobem tuto integraci provést.⁸⁸ Odlišný přístup k integraci lze sledovat již při debatě v roce 2000 týkající se prosazení nové podoby zákona o státním občanství. Odlišný názor politických stran na roli naturalizace a dvojího občanství pro podporu integrace byl odrazem odlišného názoru na to, nakolik má politika aktivně podněcovat a nakolik pouze pasivně korigovat integraci cizinců.⁸⁹

⁸⁶ Mueller, Claus, „Integrating Turkish communities: a German dilemma“, 419.

⁸⁷ Diez, Thomas; Squire, Vicki, „Traditional of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain“, 567.

⁸⁸ Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights“, 2.

⁸⁹ Martin, Philip L.; Givens, Terri E.: *A German Policy Shift?* 18.

Během vlády SPD byla prosazena nová koncepce státního občanství, založená na zásadě *ius soli*⁹⁰ tj. právu místa a dočasněho dvojího občanství pro potomky přistěhovalců. Tento liberálnější přístup k získání státního občanství prosadila SPD právě s cílem alespoň částečně podpořit integraci zdejších přistěhovalců. Doufala, že snadnější přístup k německému občanství, vyšší míra naturalizace podpoří integraci cizinců. Ukázalo se však, že problém integrace cizinců pouze snadnější přístup k získání německého občanství nevyřeší. Pokud má být integrace úspěšná, vyžaduje to aktivní zapojení a snahu na obou stranách, jak na straně přijímajícího státu a většinové společnosti, tak na straně samotných přistěhovalců. Důvodem, proč levice více podporuje integraci, může být to, že levicově zaměřené strany na rozdíl od pravicově zaměřených vidí v přistěhovalcích potencionální voliče. Přes podporu integrace se snaží získat hlasy rychle se rozrůstající populace přistěhovalců. Nehledě na to, že většinou pouze plně integrovaní přistěhovalci, kteří získají státní občanství, mají volební právo.⁹¹

Debatu ohledně přístupu k problematice migrace a integrace rozvířila v roce 2001 zpráva vypracovaná nezávislou Komisí pro otázky migrace, v jejímž čele stála tehdejší poslankyně německého spolkového sněmu Ritta Süßmuth. Zpráva komise naznačila, jakým směrem by se měla reforma migrační a integrační politiky vydat a stala se podkladem pro návrh zákona, jehož schválení a přijetí nebylo snadné prosadit. Konečná podoba Přistěhovaleckého zákona byla výsledkem kompromisu mezi tehdy vládnoucí koalicí SPD – Zelení, kteří kladli důraz na podporu integrace a prosazovali bodový systém jako přijímací kritérium, které by zaručilo příchod pouze kvalifikovaných pracovníků a mezi opozicí CDU – CSU, kteří prosazovali především přísnější kontrolu migrace. Pozornost veřejnosti a médií na tento návrh zákona byla upřena nejen díky kontroverznímu obsahu a bouřlivé diskuzi, která jej doprovázela, ale i díky vyrovnanému spornému hlasování o jeho přijetí. Návrh imigračního zákona byl poprvé přijat oběma komorami v roce 2002, ale díky tomu, jakým způsobem byl zákon přijat ve Spolkové radě – horní komoře parlamentu, byl legislativní postup přijetí tohoto zákona napaden opozicí u ústavního soudu, který jej na konci roku 2002 prohlásil za neplatný. Ústavní soud deklaroval, že ve Spolkové radě byl zákon přijat těsnou většinou o jeden sporný hlas, který měl být prohlášen za neplatný. Ústava při hlasování vyžaduje jednomyslnost států, která byla při tomto hlasování v případě Braniborska porušena.⁹² A tak přes první neúspěch došlo k dalšímu tvrdému vyjednávání, jehož výsledek byl nakonec prosazen a Přistěhovalecký zákon byl konečně 30. července 2004 definitivně přijat. „Cena za dohodu mezi vzdálenými názory

⁹⁰ Oltmer, Jochen, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, 58.

⁹¹ Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights“, str. 8.

⁹² Martin, Philip L.; Givens, Terri E.: *A German Policy Shift?* 21.

zástupců válčících politických stran byla vysoká: bodový systém jako řídicí mechanismu kontroly migrace padl stranám sporu za oběť⁹³.

2. 2. Podpora integrace

Přijetí Přistěhovaleckého zákona v roce 2004 bylo z hlediska integrace klíčové již z toho důvodu, že problematika integrace byla uzákoněna vůbec poprvé. Zahrnutí problematiky integrace přistěhovalců do zákona, bylo jednak projevem komplexního přístupu Německa k otázkám migrace a integrace, a jednak podstatným znakem razantní změny dosavadního přístupu k problematice migrace a integrace vůbec. Německo si konečně přiznalo, že bylo, je a bude zemí přistěhovalců a uvědomilo si, že je potřeba problémy spojené s migrací a integrací začít co nejdříve a co nejkomplexněji řešit. Jednou z klíčových záležitostí řešených v Přistěhovaleckém zákoně, konkrétně v jeho první části, v Pobytovém zákoně, byla otázka podpory integrace. Německo zde vůbec poprvé definovalo svou důležitou úlohu v oblasti integrace. Ačkoli se integraci v celém zákoně přímo věnují pouhé čtyři paragrafy, jejich dopad je obrovský. Úpravu podpory integrace najdeme ve třetí části Pobytového zákona⁹⁴, konkrétně v § 43, který se věnuje integračním kurzům, v § 44 a § 44a, které blíže vymezují právo a povinnost se účastnit těchto kurzů. Posledním ustanovením je § 45, kde zákonodárce pověřil spolkové ministerstvo vnitra vypracováním „Integračního programu“, který by měl dále rozvíjet podporu integrace. Cílem Integračního programu je na bázi celospolečenského dialogu společně nalézt a představit nejvhodnější řešení problémů spojených s integrací. Povinnost navštěvovat integrační kurzy se však promítá i do dalších ustanovení zákona, týkajících se například udělení povolení k pobytu či usazení⁹⁵.

Jaké konkrétní řešení problému integrace je v rámci zákona předloženo? Největší důraz je kladen na podporu jazykové integrace, tři ze čtyř zmíněných ustanovení se věnují integračním kurzům. Zákonodárce považuje jazykovou integraci za nepostradatelný a klíčový předpoklad pro úspěšnou integraci. Jak ukázali mnohé studie (IGLU, PISA, RAM, SOEP)⁹⁶, klíčovým předpokladem pro úspěšnou integraci je dostatečná znalost jazyka. „Znalosti jazyka přijímající země jsou nezbytné pro integraci přistěhovalců⁹⁷. Nedostatečná znalost jazyka je největší

⁹³ Bade, Klaus J.; Oltmer, Jochen, „Deutschland“, in *Enzyklopädie – Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 168.

⁹⁴ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004, <http://dejure.org/gesetze/AufenthG> (1. 12. 2010).

⁹⁵ Aufenthaltsgesetz, § 8 a § 9.

⁹⁶ Haug, Sonja (der Forschungsgruppe des Bundesamte): *Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland (working paper 14)*, (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2008): 11-13, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/WorkingPapers/wp14-sprachliche-integration.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/wp14-sprachliche-integration.pdf> (staženo 14. 1. 2011).

⁹⁷ Haug, Sonja (der Forschungsgruppe des Bundesamte): *Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland (working paper 14)*, (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2008), 5.

překážkou, která znemožňuje přistěhovalcům se úspěšně integrovat do různých oblastí společenského života. Z podoby zákona je zřejmé, že i zákonodárce považuje za stavební kámen pro sociální začlenění do společnosti právě integrace jazykovou. Ale zároveň si uvědomuje, že ačkoli je jazyková integrace nejdůležitějším úkolem, sama na vyřešení problému nestačí a je třeba přijít s komplexním řešením, které bude vypracováno v již zmíněném Integračním programu. Zákonná ustanovení jsou prvním krokem na cestě ke komplexnímu řešení otázek spojených s integrací. Zákonodárce si už při přijímání zákona uvědomil dvě věci, úspěšná integrace potřebuje čas a nemůže být vynucená.⁹⁸

2.2.1. Integrační kurz § 43

System integračních kurzů je zaveden ustanovením § 43 Pobytového zákona.⁹⁹ § 43 odst. 1 vymezuje věcnou a osobní působnost ustanovení týkajících se právě integrace. Zde stanovený požadavek podpory integrace se logicky vztahuje pouze na imigranty „legálně trvale žijící na spolkovém území Německa“. Podpora integrace směřuje pouze na osoby, které splňují tento požadavek legálního dlouhodobého pobytu, tzn. osoby, které získaly některý z právních titulů opravňující k pobytu na území Německa¹⁰⁰ a zdržují se zde dlouhodobě. Jedná se především o časově omezené povolení k pobytu („Aufenthaltserlaubnis“) dle § 7 Pobytového zákona,¹⁰¹ které je uděleno na základě účelu pobytu a při splnění podmínek zde stanovených. Délka takového povolení závisí na účelu pobytu a plnění oněch zákonných podmínek, kam patří i povinnost navštěvovat integrační kurzy. Mezi další titul opravňující k pobytu na území Německa patří povolení k trvalému pobytu („Niederlassungserlaubnis“) dle § 9 Pobytového zákona.¹⁰² Avšak podmínkou k získání trvalého pobytu je již jistá míra úspěšné integrace. Ačkoli § 43 vymezuje požadavek podpory integrace velmi široce, na všechny cizince legálně dlouhodobě pobývajících na území Německa, následující ustanovení § 44 a § 44a okruh přistěhovalců, kteří mají problém s integrací, podstatně zužují, jak ukáží později. Zavedením jednotných kurzů pro všechny skupiny imigrantů došlo ke sjednocení přístupu. Byla odstraněna dřívější separace jednotlivých skupin imigrantů. Zavedením jednotného přístupu sledovalo Německo hlubší podporu integrace všech skupin.¹⁰³

Co se týče věcné působnosti, novelizovaný §43 odst. 1 výslovně uvádí, že je třeba podporovat integraci do různých oblastí života, slovy zákona „do hospodářského, kulturního a

⁹⁸ Santel, Bernhard, „In der Realität angekommen: Die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland“ in *Integration und Einwanderung*, ed. Wichard Woyke (Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2007), 21.

⁹⁹ Aufenthaltsgesetz, § 43 <http://dejure.org/gesetze/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰⁰ Aufenthaltsgesetz, § 4 („Pro vstup a pobyt cizinců na spolkovém území je vyžadován právní titul pobytu, nestanoví-li právo EU nebo právní úprava něco jiného nebo existuje-li právo pobytu na základě dohody z 12. září 1963 k založení asociace mezi EHS a Tureckem...“), <http://lexetius.com/AufenthG/4> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰¹ Aufenthaltsgesetz, § 7, <http://lexetius.com/AufenthG/7> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰² Aufenthaltsgesetz, § 9, <http://lexetius.com/AufenthG/9> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰³ Liebig, Thomas: *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, 27.

společenského života nejen podporovat, ale i vyžadovat.¹⁰⁴ Na rozdíl od původního znění, které bylo postavené pouze na jednostranné podpoře integrace, současné znění § 43 odst. 1 již deklaruje požadavek dvoustranné spolupráce, aktivního zapojení samotných přistěhovalců. Je třeba integraci ze strany státu nejen podporovat, ale zároveň je třeba ji začít přísně vyžadovat. Zde konkrétně lze jasně ukázat, jak byla původní podoba zákona vystavená na mírném přístupu a postupem času dochází k jejímu zpřísnění s ohledem na zapojení samotných přistěhovalců. Domnívám se, že tento posun od měkké politiky integrace k přísnějším požadavkům na přistěhovalce, bude i nadále pokračovat. Důkazem může být nová vlna diskuze vyvolaná kontroverzní knihou Thillo Sarrazina a následným prohlášením německé kancléřky Angely Merkel, která loni na podzim ve svém slavném projevu přiznala, že přístup multikulturalismu selhává.¹⁰⁵

S konkrétním řešením integrace přichází § 43 odst. 2, který pro podporu integrace zavádí integrační kurzy. Zákodárce zde deklaroval cíl, který zavedením těchto kurzů sleduje: „Cílem integračních kurzů je cizincům úspěšně zprostředkovat základní znalosti jazyka, právního řádu, kultury a historie Německa“.¹⁰⁶ Po absolvování integračního kurzu by měli být přistěhovalci „dostatečně obeznámeni s životními podmínkami na spolkovém území, aby mohli samostatně jednat ve všech záležitostech každodenního života, bez pomoci či prostřednictvím třetí osoby.“¹⁰⁷

Samotný integrační kurz se skládá ze dvou částí, jak je uvedeno v ustanovení §43 odst. 3. Účastník integračního kurzu musí projít jednak jazykovým kurzem, který je pro svou efektivnost rozložen do dvou úrovní (základní a pokročilý) a jednak absolvovat orientační kurz, kde získá základní znalosti v oblasti práva, kultury a historie, umožňující mu se lépe orientovat v německé společnosti.

Bližší podoba integračního kurzu je provedena vládním nařízením „Integrationskursverordnung“.¹⁰⁸ Podobu integračního kurzu ve svém textu objasňuje i „Národní integrační program“. Existuje zde nabídka nejen základního kurzu, ale také integrační kurzy zaměřené na specifické skupiny přistěhovalců. Účastník základního integračního kurzu musí dohromady absolvovat 600 hodin jazykové výuky a k tomu 45 hodin orientačního kurzu, obě části jazykového kurzu se skládají z dotace 300 vyučovacích hodin. Absolventi takových

¹⁰⁴ Aufenthaltsgesetz, § 43, <http://lexetius.com/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰⁵ „Merkel erklärt Multikulti für gescheitert“, Der Spiegel, 16. 10. 2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,723532,00.html> (staženo 2. 3. 2011).

¹⁰⁶ Aufenthaltsgesetz, § 43, <http://lexetius.com/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰⁷ Aufenthaltsgesetz, § 43, <http://lexetius.com/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

¹⁰⁸ „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung - IntV)“, (13.12.2004 – BGBl. I S. 3370), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/intv/gesamt.pdf> (staženo 12.12. 2010).

kurzů by měli dosáhnout jazykové úrovně B1, která zaručuje samostatné používání jazyka. Tento základní kurz je možné pro rychlé a schopné účastníky zkrátit na 400 hodinový intenzivní jazykový kurz. Nabídka speciální kurzů se týká mládeže, rodičů a žen. Tyto kurzy jsou dotovány 945 vyučovacími hodinami, kde je navíc věnována pozornost specifickým integračním potřebám těchto skupin. Kurzy pro mládež jsou zaměřeny i na jejich přípravu pro budoucí profesní život, kurzy pro rodiče se mimo jiné věnují také specifickým potřebám výchovy dětí přistěhovalců. Poslední nabídku speciálních kurzů je zaměřená na potřeby žen, které nemůžou z náboženských, kulturních či jiných důvodů navštěvovat kurzy základní. Kromě toho zde existují ještě speciální kurzy pro zvýšení úrovně gramotnosti.¹⁰⁹

Dále je v ustanovení § 43 odst. 3 Pobytového zákona vymezena působnost Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky. Právě tento úřad je pověřen koordinací a prováděním těchto integračních kurzů, k čemuž může využít součinnosti dalších subjektů. Náklady vynaložené na integrační kurzy budou zapojeným institucím hrazeny nikoli paušálně, ale s ohledem na dosaženou kapacitu účastníků. Kompromisem zde musela být vyřešena sporná otázka ohledně toho, kdo bude tyto výdaje spojené s kurzy hradit. CDU-CSU jako konzervativní strana prosazovala názor, aby si náklady spojené s integračním kurzem platili sami účastníci, zatímco tehdejší vládní koalice SPD a Zelení považovali za lepší a efektivnější řešení hrazení kurzů státem a zeměmi.¹¹⁰ Ustanovení § 43 odst. 3 Pobytového zákona říká, že „povinnost hradit tyto náklady má ten, kdo je povinen poskytnout imigrantům příspěvek na živobytí. Tedy ten, kdo jim poskytuje sociální dávky.“ V praxi to znamená, že podstatnou část nákladů hradí federální vláda (původní sazba 2,05 euro za jednoho účastníka za jednu vyučovací hodinu byla navýšena na 2,35 euro).¹¹¹

Ustanovení § 43 odst. 4 vymezuje, jakou roli hraje v podpoře integrace spolková vláda. Je pověřena provedením těchto zákonných ustanovení týkajících se integračního kurzu. Svým nařízením má stanovit: „základní strukturu, délku, obsah a realizaci kurzů, požadavky týkající se výběru a schválení zřizovatele kurzů, stejně jako podmínky a rámec účasti a její pravidelnost, včetně nákladů“ a regulovat „požadovaný tok dat mezi zúčastněnými subjekty“.¹¹² Aby mohl Spolkový sněm (nižší komora Parlamentu) zkontrolovat, zda a jakým způsobem spolková vláda

¹⁰⁹ „Bundesweites Integrationsprogramm - Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“ str. 56 .

¹¹⁰ Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, 4.

¹¹¹ „Bundesweites Integrationsprogramm - Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“ 57.

¹¹² Aufenthaltsgesetz, § 43, <http://lexetius.com/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

splnila tuto prováděcí povinnost, je v odst. 5 uvedeno, že „do 1. 7. 2007 předloží spolková vláda Zprávu o provádění a financování integračních kurzů“.¹¹³

Na první pohled je zřejmé, že prvotním záměrem zákonodárce sledovaným zavedením těchto integračních kurzů bylo podpořit jazykovou integraci přistěhovalců. Jak ale upozorňuje Christian Joppke, po bližším zkoumání můžeme odhalit možné, nepřímo sledované cíle takové politiky. Samotné integrační kurzy nedokážou vyřešit komplikovaný problém integrace, který je ovlivněn mnoha dalšími faktory. Nehledě na skutečnost, že absolvováním integračních kurzů ještě zdaleka není zaručena integrace do dalších oblastí. Proto se domnívá, že vedlejšími cíly sledovanými zavedením těchto kurzů možná bylo uklidnění domácí populace (ubezpečit je, navodit dojem, že stát po přistěhovalcích přísně vyžaduje integraci) a omezení nežádoucí rodinné migrace (integrace ze zahraničí - při vstupu do země povinnost prokázat základní znalost německého jazyka).¹¹⁴

2.2.2. Oprávnění a povinnost k účasti na integračním kurzu § 44 a § 44a

Vzhledem k jejich významu a dosahu, lze ustanovení § 44¹¹⁵ a § 44a¹¹⁶ považovat za klíčová ustanovení, která nastavila pravidla pro účast v integračních kurzech a deklarovala následky pro přistěhovalce vyplývající z účasti či neúčasti v kurzech.

Díky své minulosti se Německo zdráhalo zavést jednoznačnou povinnou účast a donucovací nátlakové prostředky. Panovala zde jistá opatrnost, která se projevila již ve Zprávě Süßmuth komise, která operovala především s právem na účast v integračních kurzech, s pozitivní motivací a zdráhala se zavádět jakékoli postihy za případnou neúčast. Stejný přístup prosazovala i vládní koalice SPD a Zelení, jako pozitivní motivaci chtěla pro účastníky kurzu zavést zkrácení minimální doby pobytu potřebné k získání německého občanství. Naproti tomu opozice tvořená CDU-CSU prosazovala tvrdší přístup a zavedení negativních sankcí v podobě krácení sociálních dávek. „Nikdy nebylo pochyb o tom, že by měla být účast v kurzech zároveň povinná“,¹¹⁷ k vynucení povinnosti je však logicky třeba zavést nějaké sankce.

V zákoně bylo nakonec předloženo kompromisní řešení. Byl zvolen dvojí přístup, je zde deklarováno jak právo účasti (§ 44), tak povinnost (§44a). K její dodržování zákonodárce zavedl jak pozitivní motivaci (změna § 10 zákona o státním občanství)¹¹⁸, tak negativní sankce (§ 44a odst. 3 snížení sociálních dávek, zaplacení poplatků, §8 odst. 3 možný dopad na neprodlení

¹¹³ Aufenthaltsgesetz, § 43, <http://lexetius.com/AufenthG/43> (staženo 1. 12. 2010).

¹¹⁴ Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, 6.

¹¹⁵ Aufenthaltsgesetz, § 44, <http://lexetius.com/AufenthG/44> (staženo 1. 12. 2010).

¹¹⁶ Aufenthaltsgesetz, § 44a, <http://lexetius.com/AufenthG/44a> (staženo 1. 12. 2010).

¹¹⁷ Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, 4.

¹¹⁸ Tato změna byla provedena v rámci přijetí Zákona o přistěhovalectví (Artikel 5 – pod číslem 8.)

povolení k dočasnému pobytu,¹¹⁹ § 9 odst. 2 nutné prokázání úspěšné účasti jako jeden z předpokladů k udělení povolení k trvalému pobytu¹²⁰). Pružné ustanovení § 8 odst. 3 Pobytového zákona, kde se říká, „že při rozhodování o prodloužení dočasného povolení k pobytu se může přihlídnout k porušení povinnosti účastnit se integračních kurzů“,¹²¹ má zanedbatelný praktický dopad. Porušení povinnosti sice může ovlivnit rozhodnutí imigračního úřadu, ale to je mnohem více ovlivněno jinými faktory, jako jsou existující rodinné a sociální vazby v zemi či jiný zákonem stanovený nárok opravňující k udělení dočasného povolení k pobytu.¹²²

Nárok se účastnit integračního kurzu je vymezen v ustanovení § 44 Pobytového zákona. Právě toto ustanovení vymezuje hranice možného uplatnění integračních kurzů na jednotlivé skupiny migrantů, obsahuje pozitivní i negativní výčet osob, které jsou a nejsou oprávněny se těchto kurzů účastnit. Vymezuje okruh přistěhovalců, u kterých se předpokládá, že můžou mít problém s integrací. Ustanovení § 44 odst. 1 obsahuje výčet osob, které mají nárok se účastnit integračního kurzu. Oprávněnou osobou je cizinec, který se trvale zdržuje na území Německa a obdržel povolení k pobytu na základě zákonem deklarovaného důvodu: „za účelem výdělečné činnosti (podle §18 a §21 Pobytového zákona), za účelem sloučení rodiny (podle §28, §29, §30, §32, §36), na základě humanitárních důvodů (§ 25 odst. 1 nebo 2), nebo jako dlouhodobý obyvatel jiného členského státu EU (podle § 38a).“¹²³

Další oprávněnou osobou může být ten, kdo získal povolení pobytu na základě ustanovení § 23 odst. 2.¹²⁴ Takové povolení k pobytu může být uděleno určité skupině cizinců na základě příslibu obdržení povolení k pobytu. Tímto příslibem Německo sleduje a hájí zvláštní politické zájmy.

Ustanovení § 44 odst. 2 vymezuje dobu, po kterou můžou výše uvedené skupiny imigrantů své právo účasti uplatnit. Právo účasti musí být uplatněno do dvou let po udělení povolení k pobytu. Pokud dojde k zániku takového povolení k pobytu, automaticky s tím zaniká právo se účastnit integračních kurzů.

Ustanovení § 44 odst. 3 naopak obsahuje taxativní výčet osob, které nespádají do okruhu oprávněných osob. První vyloučenou skupinou jsou ti, kteří se zapojili do obecného německého vzdělávacího systému. „Děti, mladiství a dospělí, kteří zahájili školní vzdělání

¹¹⁹ Aufenthaltsgesetz, § 8, <http://lexetius.com/AufenthG/8> (staženo 1. 12. 2010).

¹²⁰ Aufenthaltsgesetz, § 9, <http://lexetius.com/AufenthG/9> (staženo 1. 12. 2010)

¹²¹ Aufenthaltsgesetz, § 8, <http://lexetius.com/AufenthG/8> (staženo 1. 12. 2010).

¹²² Joppke, Christian, „Transformation of Immigrant Integration; Civic Integration and Antidiscrimination in Netherlands, France, and Germany“, 254.

¹²³ Aufenthaltsgesetz, § 44, <http://lexetius.com/AufenthG/44> (staženo 1. 12. 2010).

¹²⁴ Aufenthaltsgesetz, § 23, <http://lexetius.com/AufenthG/23> (staženo 1. 12. 2010).

v Německu, nebo v něm zde alespoň pokračují“.¹²⁵ Další skupiny tvoří ti, u kterých je nepatrná potřeba integrace, nebo ti, kteří již disponují dostatečnými znalostmi němčiny. Poslední zmiňovaná skupina neztrácí právo se účastnit orientačních kurzů.

Ustanovení § 44 odst. 4 je sběrným ustanovením, které poskytuje právo účasti všem ostatním přistěhovalcům, kteří právo účasti nemají vůbec nebo jej nevyužili v požadované lhůtě. Avšak pouze pod podmínkou, že zůstanou k dispozici volná místa nenaplněná těmi, kteří mají přednost se těchto kurzů účastnit. Novelou zde bylo zavedeno stejné pravidlo účasti také pro německé státní příslušníky, kteří mají problémy s integrací díky nedostatečným jazykovým znalostem. Ustanovení § 44 odst. 4 míří především na potřebu integrace vlny etnických Němců, kteří v 90. letech získali na základě německé národnosti téměř automaticky státní občanství bez ohledu na jejich skutečné pouto k zemi, tedy bez ohledu na jejich mnohdy nedostatečné jazykové znalosti.

Ačkoli zmiňovanou novelou došlo k rozšíření práva účasti i na německé občany, kteří mají problémy s integrací, stále zde existuje pravidlo „volné kapacity kurzů“, které omezuje integraci přistěhovalců žijících delší dobu na území Německa. Výše uvedené vymezení oprávněných osob představuje jeden z nedostatků zákona. Ze znění zákona je patrné, že se zaměřil pouze na integraci nových příchozích imigrantů a ignoroval potřebu integrovat přistěhovalce, kteří v Německu již po nějakou dobu žijí. Ti se můžou účastnit kurzů pouze tehdy, pokud zůstane kapacita těchto kurzů nezaplněná.¹²⁶

Naproti tomu povinnost se účastnit integračního kurzu je vymezena v § 44a. Zjednodušeně lze říci, že zde zákon uděluje povinnost se účastnit integračních kurzů těm přistěhovalcům, kteří spadají do skupiny přistěhovalců s největším rizikem neúspěšné integrace. Jsou zde vymezena tři pravidla, podle kterých je tato povinnost přidělována. Jednak kurzy musí navštěvovat všichni ti, kteří jsou oprávněni se kurzů účastnit podle § 44, ale zároveň jejich jazykové znalosti jsou na tak nízké úrovni, že nejsou schopni vést v němčině ani jednoduchou konverzaci. Povinnost se účastnit těchto kurzů mají také ti, kteří kvůli neschopnosti se integrovat do trhu práce zatěžují sociální systém. Povinnost může být stanovena i na základě žádosti imigračních úřadů, kteří se tím snaží eliminovat a zajistit nepředvídané situace, kdy bude nezbytné podpořit konkrétní jednotlivce v jejich integraci.

Vymezené pravidlo povinné účasti však není absolutní. Ustanovení § 44a odst. 2 Přistěhovaleckého zákona obsahuje výjimky, kdy může být přistěhovalec této povinnosti zproštěn, ačkoli splňuje podmínky pro aplikaci výše nastíněných pravidel. Povinnost účasti na

¹²⁵ Aufenthaltsgesetz, § 44, <http://lexetius.com/AufenthG/44> (staženo 1. 12. 2010).

¹²⁶ Knoll, Joachim H.; Hinzen, Heribert, „Migration and Integration – Facts, Findings and Issues in Germany“, 47.

něj nedopadá tehdy, „pokud se zdržuje v Německu kvůli odbornému či jinému vzdělávání, pokud prokáže svou účast na srovnatelném kurzu navštěvovaném na území Německa, anebo pokud je dlouhodobá účast konkrétního přistěhovalce vzhledem ke všem okolnostem nemožná či nepřiměřená.“ Stejně tak je zde vymezena výjimka z povinnosti se účastnit orientačních kurzů, která se týká těch, co obdrželi povolení pobytu na základě § 38a Pobytového zákona. Musí prokázat, že podobné integrační opatření absolvovali již v jiném členském státě EU.

Pokud má být povinnost vynutitelná, je třeba stanovit nějaké sankce za její nedodržení. Ustanovení § 44 odst. 3 vymezuje negativní sankce pro případ, že dojde k porušení povinnosti se účastnit či bude neúspěšně složen závěrečný test. Nesplnění povinnosti může mít dopad jak na další prodloužení povolení k pobytu, tak na výši sociální podpory či na výši jiných předpokládaných poplatků.

2.2.3. Integrační program §45

Poslední paragraf, který se přímo dotýká podpory integrace, je věnován dalším oblastem integrace. Z ustanovení § 45¹²⁷ vyplývá nezbytný požadavek na rozšíření a prohloubení integračních aktivit. Zákonodárce si uvědomuje, že samotná jazyková integrace k dosažení úplné integrace přistěhovalců do společnosti nestačí. Ačkoli ji považuje za klíčový předpoklad pro úspěšnou integraci, je si vědom potřeby komplexního systematického přístupu, který by podpořil integraci i v dalších oblastech, jako je vzdělání, zaměstnání, kulturní a společenský život. Ustanovení přijatá tímto zákonem jsou prvním krokem k podpoře integrace přistěhovalců, který je potřeba dále rozvíjet. Je třeba zapojit všechny zúčastněné strany, podporovat integraci na všech úrovních státního zřízení.

V § 45 zákonodárce pověřil Spolkové ministerstvo vnitra vypracováním Národního integračního programu, který bude „revidovat dosavadní podporu integrace ze strany federace, zemí, obcí a soukromých organizací“ a zároveň má přinést “doporučení pro další rozvoj integrace“.¹²⁸ Národní integrační program má být výsledkem celospolečenského dialogu, do kterého se zapojí všichni zúčastnění, na jedné straně zástupci hájící zájmy Německa, na druhé straně zástupci hájící zájmy přistěhovalců. Svě zástupce zde bude mít jak spolková vláda a vlády jednotlivých zemí, tak obce a neměli by chybět ani pověření imigrační úředníci a zmocněnec spolkové vlády pro otázky vysídlenců. Kromě toho se do dialogu zapojí „náboženská společenství, odbory, sdružení zaměstnavatelů, poskytovatelé dobrovolné sociální péče a další sociální zájmové skupiny.“¹²⁹ Zákonodárce vidí v přijetí Národního integračního programu šanci, jak dojít společným úsilím k efektivnímu řešení tak závažného a mnohovrstevnatého problému jako je integrace. Uvědomuje si, že vyřešit tento problém se

¹²⁷ Aufenthaltsgesetz, § 45, <http://lexetius.com/AufenthG/45> (staženo 1. 12. 2010).

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

podaří jedině tehdy, pokud se aktivně zapojí všechny dotčené strany. Zda bude integrace úspěšná, záleží jak na vlídnosti a toleranci přijímající společnosti, tak ochotě se integrovat na straně přistěhovalců.

3. Aplikace zákona v praxi (podpora jazykové integrace)

Podpora jazykové integrace se stala prioritním úkolem pro současné Německo. Důkazem odpovědného přístupu exekutivy k jazykové integraci může být jak v roce 2009 uzavřená koaliční smlouva¹³⁰ mezi CDU/CSU/FPD, tak oficiální dokument vydaný Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky v roce 2010 pod názvem „Národní integrační program“¹³¹, jehož přijetím došlo k naplnění ustanovení § 45 Pobytového zákona, kde je stanoven požadavek pro jeho přijetí. Současná vláda tak pokračuje v aktivním přístupu k integrační politice, jež představila již během předchozího volebního období. V roce 2007 byl na základě vládou pořádaného Integračního summitu přijat dokument „Národní integrační plán“¹³², který se detailně věnoval mnoha oblastem integrace. Oba zmiňované dokumenty deklarují rámec aplikace zákonných ustanovení týkajících se integrace do praxe. Snaží se koordinovat spolupráci mezi spolkovou vládou, vládami jednotlivých zemí a místní samosprávou, jež paralelně zavádějí velké množství opatření týkajících se integrace. Německo si uvědomuje, že úspěšná integrace je možná pouze za předpokladu aktivního zapojením těch, kteří se dennodenně dostávají do přímého kontaktu s přistěhovalci a tím nejvíce ovlivňují jejich ochotu a schopnost se začlenit do většinové společnosti.

Národní integrační plán se kromě jazykové integrace zprostředkované integračními kurzy věnuje ještě dalším devíti oblastem souvisejících s integrací přistěhovalců. Zabývá se podporou jazykové integrace předškolních dětí, jejichž nedostatečné jazykové znalosti mají dalekosáhlé následky na dosažené vzdělání, řeší podporu integrace potomků přistěhovalců do systému vzdělání a do pracovního trhu. Věnuje se integraci v oblasti kultury, vědy, sportu, vymezuje roli médií, místních komunit při podpoře integrace. K problému integrace zde vláda přistupuje komplexně a snaží se ukázat všechny oblasti, způsoby a možná opatření, kterými je možné podpořit integraci přistěhovalců. Kvůli své důležitosti, je otázka zdokonalení provádění integračních kurzů hned prvním řešeným tématem. „Integrační kurzy představují vrcholné úsilí podpory integrace (...)“¹³³ těmito slovy charakterizuje integrační plán důležitou úlohu integračních kurzů v rámci celé integrační politiky. Představují centrální nástroj integrační politiky, pokládají základ pro úspěšnou trvalou integraci do společnosti. Od roku 2005, kdy

¹³⁰ Alscher, Stefan, „Deutschland: Zuwanderungs- und Integrationspolitik im Koalitionsvertrag“.

¹³¹ „Bundesweites Integrationsprogramm Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“

¹³² „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“

¹³³ Ibid, 37.

byly tyto integrační kurzy poprvé zavedeny, do roku 2009 včetně se jich zatím zúčastnilo 802 076 lidí, ročně je průměrně navštíví kolem 160 000 účastníků.¹³⁴

V optimalizaci zavedeného systému integračních kurzů vidí integrační plán jedinečnou příležitost ke zdokonalení dosavadní integrační politiky, poukazuje zde na nedostatky, které je zapotřebí do budoucna odstranit. Národní integrační plán předkládá několik doporučení k řešení čtyř nejpodstatnějších problémů dosavadního systému integračních kurzů.

První problém spatřuje v nízké úspěšnosti absolventů. Pouze polovina absolventů dokončí kurzy úspěšně. Což znamená, že pouze polovina absolventů dosáhne na požadovanou jazykovou úroveň B1 a je schopná se domluvit a samostatně užívat německého jazyka. Jelikož je tato jazyková úroveň považována za minimální požadavek pro další integraci, je nezbytné zvýšit podíl těch, kteří ji budou po absolvování integračního kurzu ovládat. Ke zvýšení úspěšnosti dosažené jazykové úrovně navrhuje Národní integrační plán zavést jednak povinné podrobné vstupní testy, které by určily jazykovou úroveň uchazečů a podle ní by byli zařazeni do jednotlivých kurzů, a jednak povinné závěrečné testy, které by měli udržet a pokud možno i zvýšit motivaci účastníků kurzu. Dále doporučuje omezit počet účastníků jednotlivých kurzů a nastavit flexibilní učební plán, který by více vyhovoval individuálním potřebám účastníků. Konkrétně vyžaduje snížit počet účastníků v rámci jednoho kurzu pod 25 a zavést možnost dodatečného navýšení hodinové dotace základního kurzu o dalších 300 hodin pro ty, kteří během normálního rozsahu nezískají požadovanou jazykovou úroveň.¹³⁵

Navrhuje, aby se zavedené integrační kurzy pro specifické cílové skupiny či zvláštní kurzy více zaměřily a respektovaly potřeby těchto cílových skupin. Integrační kurzy pro mládež by měli své účastníci připravit na zahájení vzdělání, studia nebo výkonu povolání. V rámci

¹³⁴ „Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2007“, (31.3.2008) Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2007-integrationskursbilanz-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile (staženo 2. 2. 2011).; „Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2006“, (31. 3. 2007): 1-12, Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2006-integrationskursbilanz-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile (staženo 2. 2. 2011).; „Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2009“, (6. 4. 2010):1-11, Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2009-integrationskursgeschaefsstatistik-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile (staženo 2. 2. 2011).

¹³⁵ „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“, 39 – 41.

integračních kurzů pro rodiče a ženy by mělo být zajištěno hlídání jejich dětí. Kromě toho je třeba zajistit speciální kurzy podporující gramotnost těch, kteří s ní mají problémy.¹³⁶

Národní integrační plán k řešení problému s nízkou úspěšností dále doporučuje zajistit rekvalifikaci učitelů a zvýšit tak kvalitu integračních kurzů. Je třeba zajistit kvalitní učitele s dostatečnými jazykovými znalostmi a zachovat přiměřenou výši jejich honoráře. Kromě toho je třeba zvýšit kvalitu také orientačních kurzů. Je třeba nepodceňovat otázku základních znalostí o prostředí, do kterého se mají přistěhovalci integrovat. Pouze tyto znalosti jim pomůžou si vytvořit vztah k novému a neznámému prostředí. Stejně tak je zde vyzdvížena potřeba doplnit integrační kurzy navazující poradenskou službou, která zajistí další podporu integrace po absolvování integračního kurzu.¹³⁷

Druhým problémem řešeným v rámci Integračního plánu je otázka zlepšení koordinace poskytování kurzů. Je třeba zajistit dostatečnou konkurenci na trhu poskytovatelů těchto kurzů, jež by se stala částečnou zárukou kvality poskytovaných kurzů. Je třeba zabezpečit kontrolu kvality těchto kurzů, a snažit se jí neustále zvyšovat.¹³⁸

Třetí problém představuje zajištění financování celého systému. Původní hodinová sazba 2, 05 euro na účastníka byla shledána jako nedostatečná. Je třeba zvýšit finanční odměnu učitelům a ustálit transparentní financování celého systému. Nastavit jej tak, aby způsob financování nebránil poskytovatelům kurzu v jejich organizování.¹³⁹

Poslední problém spatřuje Integrační plán v tom, že je třeba podpořit nejenom jazykovou integraci jako klíčovou oblast integrace, ale je zapotřebí podpořit integraci i v navazujících oblastech, jako je zapojení se do pracovního trhu. Integrační kurzy představují základ, který je třeba dále rozvíjet.¹⁴⁰

Z výše uvedeného je patrné, že ačkoli představují integrační kurzy důležitý pilíř podpory integrace, který se Německo snaží neustále zdokonalovat, úspěšná trvalá integrace se neobejde bez podpory v navazujících dalších oblastech. „Neměli bychom sedět a představovat si, že existuje pouze jediná forma integrace a že problémy migrace, jsou pryč. Každá nová vlna migrace s sebou přináší nové problémy spojené s integrací.“¹⁴¹ Podporu integrace je třeba neustále zdokonalovat a co nejvíce přizpůsobit konkrétním požadavkům jednotlivých skupin přistěhovalců.

¹³⁶ „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“, 40.

¹³⁷ Ibid, 40 - 41.

¹³⁸ Ibid, 41 – 42.

¹³⁹ Ibid, 42.

¹⁴⁰ Ibid. 42 – 43.

¹⁴¹ Knoll, Joachim H.; Hinzen, Heribert, „Migration and Integration – Facts, Findings and Issues in Germany“, 49.

Závěr

V této práci jsem se snažila vymezit a kriticky rozebrat současný přístup Německa k problematice integrace přistěhovalců s ohledem na přijatý Přistěhovalecký zákon a dva významné dokumenty v oblasti integrace.

Jak jsem zde ukázala, přijetím Přistěhovaleckého zákona v roce 2004, který byl reakcí na tehdejší dlouho přehlíženou kritickou realitu, došlo k radikální změně přístupu Německa k integraci. Tento zákon vůbec poprvé v historii Německa uzákonil podporu integrace přistěhovalců. Zavedl aktivní přístup podpory integraci ze strany státu. Integrovaná politika se stala jednou z klíčových oblastí. Zákon se zaměřil především na jazykovou integraci, ačkoli deklaroval, že je do budoucna zapotřebí přijít s komplexním řešením této problematiky integrace. Přijatý zákon představil základní pilíř podpory integrace společný pro všechny skupiny migrantů, zavedl systém integračních kurzů. Jedním z jeho nedostatků však bylo, že se primárně zaměřil na integraci nově příchozích přistěhovalců. Potřebu integrace již zde usazených přistěhovalců řeší pouze okrajově. Dále zůstává sporné, zda představují integrační kurzy dostatečný nástroj podpory integrace. Zda se skutečně podaří dosáhnout úspěšné a trvalé integrace přistěhovalců nezávisí pouze na kvalitě těchto kurzů, ale také na navazujících opatřeních, jež budou efektivně řešit integraci do dalších oblastí společenského života. Zákonnodárce si uvědomoval, že dokud se nepodaří vyřešit problémy spojené s jazykovou integrací, nepodaří se vyřešit ani další problémy úzce spjaté s jazykovou integrací. Jak se časem ukázalo, aplikace zákonných ustanovení do praxe s sebou nese řadu problémů, které je třeba odstranit. Je třeba zvýšit úspěšnost absolventů, zlepšit vedení a koordinaci kurzů, zajistit dostatečné financování těchto kurzů a v neposlední řadě je nutné přijít s navazující podporou integrace do dalších oblastí. Integrační kurzy zavedené Přistěhovaleckým zákonem představují základ, na který je třeba navázat a rozšířit nabídku podpory integrace. Kromě toho je zapotřebí motivovat přistěhovalce k integraci, zvýšit jejich ochotu se začlenit do společnosti. Ačkoli ani v tomhle ohledu zákon nezůstal pozadu a zavádí jak pozitivní, tak negativní impulsy stimuluje spolupráci ze strany přistěhovalců, lze je s odstupem času považovat za nedostatečné, mnohé z nich mají nulový praktický význam. Je třeba přehodnotit a zefektivnit jejich reálný dopad, k čemuž dochází v poslední době.

Ačkoli tento zákon přinesl strohé řešení integrace, které s sebou nese řadu problémů, jeho předností zůstává, že vůbec téma integrace podpořil. Položil základ dalšího směřování integrační politiky. Zákonná ustanovení položila základ integračního úsilí Německa, jež se díky následnému zavedení vyčerpávajících prováděcích opatření řadí k nejintenzivnějším v Evropě. Přesto se Německo neustále snaží zdokonalit svůj přístup a hledá neoptimálnější řešení. Nedostatek může být spatřován i v jeho mírném přístupu, který byl reakcí na dřívější nefungující restriktivní přístup. Zákonnodárce si uvědomoval, že není možné dosáhnout integrace

násilnou cestou. V poslední době se však ukázalo, že je obtížné realizovat integraci bez jisté míry tlaku ze strany státu. Německo se dnes snaží nalézt optimální řešení, jak nenásilně donutit přistěhovalce k integraci, jak zvýšit jejich ochotu se integrovat.

Na základě analýzy těchto dokumentů jsem zjistila, k jakému konceptu integrace se Německo přiklání. Dospěla jsem k závěru, že v současnosti dochází k proměně přístupu Německa k integraci, od podpory multikulturalismu, který je charakteristický tím, jak jsem uvedla v úvodu, že nenárokují výraznější integraci do společnosti, a právě naopak podněcuje jistou míru rivality mezi jednotlivými kulturami, se postupně a nenápadně přechází k podpoře kulturního pluralismu, pro nějž je typické, že přijímající společnost toleruje rozmanitost, ale zároveň prosazuje své vlastní hodnoty. Pokud bude tento přechod plynulý a nenápadný, a zachová si svůj respekt k rozmanitosti, nemusel by vyvolat vlnu nevole ze strany přistěhovalců a mohl by dospět k harmonickému soužití, k čemuž také idea kulturní pluralismu směřuje. Tento pozvolný přechod k větším požadavkům na integraci ze strany státu vyžaduje čas, dostatek času, aby se proces integrace, ačkoli bude povinný, stal přirozeným procesem ve společnosti. Je třeba odstranit nedostatky, kterých je jenom v rámci systému integračních kurzů jako hlavního pilíře podpory integrace zatím stále poměrně dost.

Původní přístup zavedený zákonem k podpoře integrace, multikulturalismus, nijak výrazně nenáročoval integraci a došlo tak ke vzniku paralelních společností a ke vzniku jistého napětí ve společnosti, které je potvrzením soupeření mezi odlišnými kulturami. Jak jsem zde ukázala, původní podoba zákona byla z velké části ovlivněna předchozím vývojem a historickou zkušeností. Ačkoli byl zaveden částečně povinný systém integračních kurzů, ukázalo se, že systém sankcí vynucující povinnou účast je nedostatečný. Nehledě na skutečnost, že ani absolvování takového kurzu není zárukou úspěchu. Již novely zákona ukázaly, že pro úspěšnou integraci je třeba vyžadovat větší míru zapojení ze strany samotných přistěhovalců. Nová forma spolupráce ze strany migrantů zatím selhává. Současný vývoj ukazuje, že přes veškerou snahu Německa vyřešit problémy s integrací, zatím tento nový přístup zklamal. Zavedený model podpory integrace zatím nenaplnil očekávání německé společnosti. Samotná kancléřka Angela Merkel nedávno prohlásila, že model multikulturalismu ztroskotal. Živá debata vyvolaná koncem minulého roku kauzou Zaracina může být důkazem toho, že současná integrační politika klade větší důraz na podporu vlastní kultury.

Na základě analýzy Přistěhovaleckého zákona, Integračního plánu se domnívám se, že se současné Německo přiklání k modelu kulturního pluralismu. Svým komplexním přístupem k integraci, zavedenou podporou integrace upřednostňuje své hodnoty, což je patrné z podoby integračních kurzů, ale zároveň si uvědomuje, že přistěhovalci představují nenahraditelnou součást společnosti a jsou důležití pro hospodářskou budoucnost země. Proto jediné možné

řešení spočívá v jejich integraci do společnosti. Současný přístup Německa k integraci dokládá, že si uvědomuje důležitý potenciál lidí z přistěhovaleckých rodin, stejně jako potřebu je integrovat. Rozmanitost považuje za obohacující hodnotu pro celou společnost, ale zároveň se snaží ochránit své hodnoty a kulturu a vyžaduje přizpůsobení přistěhovalců jejím základním pravidlům, se kterými se přistěhovalci seznamují během integračních kurzů.

Summary

Based on the analysis of the Immigration Act, I have found out which concept of integration toward which Germany is inclined. I have come to the conclusion that there is a transformation of Germany's approach to integration, from the promotion of multiculturalism, which is characterized by low requirements to greater integration into society and encouragement a certain degree of rivalry between different cultures, towards the promotion of cultural pluralism, which is typical for its tolerance of diversity, but also the promotion of its own values. I believe that Germany promotes model of cultural pluralism due to its comprehensive approach to the integration. It promotes the integration and prefers its own value, which is evident from the appearance of integration courses. On the other hand, Germany has realized that immigrants are an irreplaceable part of society and are important for the economic future of the country. Thus, the only possible solution lies in their integration into society. The current approach to the integration of Germany shows that it recognizes the potential importance of people from immigrant families, as well as the need to integrate. Diversity is seen as enriching value for society, but Germany is just trying to protect its values and culture.

Použité zdroje

Primární literatura

- „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (staženo 1. 10. 2010)
- „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)“, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004, <http://lexetius.com/AufenthG/Inhalt> (staženo 1. 12. 2010)
- „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung - IntV)“, (13.12.2004 – BGBl. I S. 3370), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/intv/gesamt.pdf> (staženo 12.12. 2010)
- „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, Bundesgesetzblatt Jahrgang 1949 Teil I Nr. 1, ausgegeben in Bonn am 23. Mai 1949, <http://lexetius.com/GG/16#2> (staženo 1. 12. 2010).

- „Bundesweites Integrationsprogramm - Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung“ (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2010):1-200,
http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/integration/Content/Publikationen/___Anlagen/integrationsprogramm,property=publicationFile.pdf (staženo 27.10.2010).
- „Der Nationale Integrationsplan; Neue Wege – Neue Chancen“ (Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2007): 1-202,
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf> (staženo 27.10.2010).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Integration: Förderung – Vernetzung – Dialog“, (Nürnberg:, 2009), http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Publikationen/Sonstige/flyer-integration-de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/flyer-integration-de.pdf (staženo 20.12. 2010).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2009)“, (Berlin: 2011), http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migrationsbericht_2009_de.pdf?__blob=publicationFile (staženo 20. 12. 2010).
- Bundesministerium des Innern, „Migration und Integration, Aufenthaltsrechts, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland“ (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2008), http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2008/Migration_und_Integration.pdf?__blob=publicationFile (staženo 20. 12. 2010)
- „Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2007“, (31.3.2008)Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky,
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2007-integrationskursbilanz-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile (staženo 2. 2. 2011).
- „Integrationskurs-bilanz für das Jahr 2006“, (31. 3. 2007): 1-12, Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky,
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2006-integrationskursbilanz-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile (staženo 2. 2. 2011).
- „Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2009“, (6. 4. 2010):1- 11, Oficiální stránky Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky,
[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2009-integrationskursgeschaefsstatik-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistiken/2009-integrationskursgeschaefsstistik-de.pdf;jsessionid=4E1FF6E5DAE960B452E5561E4FDFB3D1.2_cid103?__blob=publicationFile) (staženo 2. 2. 2011)
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ (Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung – BPA, 2006): 8, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/gutes-zusammenleben-klare-regeln,property=publicationFile.pdf> (staženo 20. 11. 2010)

Sekundární literatura

- Alscher, Stefan, „Deutschland: Zuwanderungs- und Integrationspolitik im Koalitionvertrag“, *Newsletter - Migration und Bevölkerung*, č. 9, listopad 2009, http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0909.pdf (staženo 14.12.2010).
- Bade, Klaus J., *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart* (München: C.H.Beck, 1992).; Oltmer, Jochen, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert* (Mnichov: Oldenbourg, 2010).
- Bade, Klaus J., „Immigration and Social Peace in United Germany“, *Daedalus*, roč. 123, č. 1 (1994): 85-106, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 5. 11. 2010).
- Bade, Klaus J. ed., *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001).
- Bade, Klaus J., „Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 40-41 (4. října 2006): 3-6, <http://www.bpb.de/files/EN13FT.pdf> (staženo 2. 12.2010).
- Bade, Klaus J.; Oltmer, Jochen, „Deutschland“, in *Enzyklopädie – Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Klaus J. Bade et al., eds. (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2008), 141 – 170.
- Beger, Kai-Uwe: *Migration und Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 2000).
- Below, Susanne von, „What are the Chances of Young Turks and Italians for Equal Education and Employment in Germany? The Role of Objectives and Subjectives Indicators“, *Social Indicators Research*, roč. 82, č. 2 (2007): 209-231, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 2. 11. 2010).
- Belwe, Katharina, „Editorial“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 22-23 (29. května 2007): 2, <http://www.bpb.de/files/11U5XJ.pdf> (staženo 2. 12.2010).
- Bommers, Michael, „Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung,“ in *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts*, ed. Klaus J. Bade (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2001), 49 – 60.
- Broeders, Dennis; Engbersen, Godfried, „The Fight Against Illegal Migration; Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies“, *American Behavioral Scientist*, roč. 50, č. 12 (2007): 1592-1609, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 2. 11. 2010).
- Diehl, Claudia; Blohm, Michael, „Rights or Identity? Naturalization Processes among „Labor Migrants“ in Germany“, *International Migration Review*, roč. 37, č. 1 (2003): 133-162, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Diez, Thomas; Squire, Vicki, „Traditional of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain“, *Citizenship Studies*, roč. 12, č. 6 (2008): 565-581, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Drever, Anita I; Hoffmeister, Onno, „Immigrants and Social Networks in a Job-Scarce Environment: The Case of Germany“, *The International Migration Review*, roč. 42, č. 2 (2008): 425-448, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Fassmann, Heinz; Münz Rainer, eds., *Ost-West-Wanderung in Europa* (Wien: Böhlau Verlag, 2000).
- Flam, Helena ed., *Migranten in Deutschland; Statistiken-Fakten-Diskurse* (Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2007).
- Giddens, Anthony: *Sociologie* (Praha: Argo, 1999), 251 – 252.

- Givens, Terri; Luedtke, Adam, „European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights“, *Comparative European Politics*, roč. 3, č. 1 (2005): 1-22, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Hartnell, Helen Elizabeth, „Citizenship and Migration in the European Union and in Germany“, *Issues in Legal Scholarship, Richard Buxbaum and German Reintegration Article 12* (2006): 330-400, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Haug, Sonja (der Forschungsgruppe des Bundesamte): *Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland (working paper 14)*, (Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2008), <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/WorkingPapers/wp14-sprachliche-integration.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/wp14-sprachliche-integration.pdf> (staženo 14. 1. 2011)
- Heckmann, Friedrich, „Illegal Migration: What Can We Know and What Can We Explain? The Case of Germany“, *International Migration Review*, roč. 38, č. 3 (2004): 1103-1125, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Hein, Jeremy, „Refugees, Immigrants, and the State“, *Annual Review of Sociology*, roč. 19 (1993): 43-59, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Hough, Dan; Boswell, Christina, „Politicizing migration: Opportunity liability for the centre-right in Germany?“, *Journal of European Public Policy*, roč. 15, č. 3 (2008): 331-348, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Jackson, Pamela Irving; Parkes, Roderick, „Globalization and Secularization of Immigration Policy; Competing Influences on Immigrant Integration Policy in Germany, France, Britain and the United States“, *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-knowledge*, roč. IV, Special Issue, (2006): 131 – 146, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Joppke, Christian, „Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?“, *focus MIGRATION*, č. 8 (2007):1-7, http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdosiers/KD08_Integrationskurse.pdf (staženo 20.11. 2010).
- Joppke, Christian, „Transformation of Immigrant Integration; Civic Integration and Antidiscrimination in Netherlands, France, and Germany“, *World Politics*, roč. 59, č. 2 (2007): 243-273, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Joppke, Christian, „Why Liberal State Accept Unwanted Immigration“, *World Politics*, roč. 50, č. 2 (1998): 266-293, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Kesler, Christel, „Social Policy and Immigrant Joblessness in Britain, Germany and Sweden“, *Social Forces*, roč. 85, č. 2 (2006): 743 – 770, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Klessmann, Christopher, *Die doppelte Staatsgründung: Deutsche Geschichte 1945 – 1955* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1986): 39-44.
- Knoll, Joachim H.; Hinzen, Heribert, „Migration and Integration – Facts, Findings and Issues in Germany“, *Convergence*, roč. 40, č. 1/2 (2007): 41-53, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Koopmans, Ruud; Statham, Paul, „Challenging the Liberal Nation – State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and

Germany“, *The American Journal of Sociology*, roč. 105, č. 3 (1999): 652 – 696, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).

- Krell, Gert; Nicklas, Hans; Ostermann, Anne, „Immigration Asylum, and Anti-Foreigner Violence in Germany“, *Journal of Peace Research*, roč. 33, č. 2 (1996): 153-170, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Kurthen, Hermann, „Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration“, *International Migration Review*, roč. 29, č. 4 (1995): 914-938, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Liebig, Thomas, „The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* č. 47 (2007), <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Margheritis, Ana; Maldonado, Martin, „Regional Integration and (Hauled) Migration Policy: What does the European Experience Teach us?“, *Journal of European Public Policy*, roč. 14, č. 1 (2007): 152-166, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Martin, Philip L.; Givens, Terri E., „A German Policy Shift? Immigration and Integration Policy in the 21st Century“, *Annual Meeting Paper of American Political Science Association* (2010), <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Morris, Lydia, „Rights and control in the management of migration: the case of Germany“, *The Sociological Review*, roč. 48, č. 2 (2000): 224 – 240, <http://www.ebscohost.com> (staženo 12. 12. 2010).
- Mueller, Claus, „Integrating Turkish communities: a German dilemma“, *Population Research and Policy Review*, roč. 25, č. 5 (2006): 419 – 441, <http://www.proquest.co.uk> (staženo 24. 11. 2010).
- Niessen, Jan; Huddleston, Thomas; Citron, Laura in cooperation with Geddes, Andrew; Jacobs, Dirk, „Migrant Integration Policy Index“ (Brusel: British Council and Migration Policy Group, 2007), http://www.migpolgroup.com/public/docs/8.MIPEX-2006-2007-final_09.07.pdf (staženo 2.2.2010).
- Oltmer, Jochen, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert* (Mnichov: Oldenbourg, 2010).
- Rotte, Ralph, „Immigration Control in United Germany: Toward a Broader Scope of National Policies“, *International Migration Review*, roč. 34, č. 2 (2000): 357-389, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Sartori, Giovanni: *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci; Esej o multietnické společnosti*, (Praha: Dokořán, 2005), 40 – 51.
- Tibi, Bassam, „Leitkultur als Wertekonsens – Bilanz einer missglückten deutschen Debatte“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, č. 1-2 (12.1.2001), http://www.bpb.de/publikationen/40QIUX,0,0,Leitkultur_als_Wertekonsens.html#art0 (staženo dne 10. 12.2010).
- Winter, Bernd, *Gefährlich fremd: Deutschland und seine Einwanderung* (Freiburg im Breisgau: Lambertus, 2004)50 – 91.
- Worbs, Susanne, „The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market“, *International Migration Review*, roč. 37, č. 4 (2003): 1011-1038, <http://www.jstor.org> (staženo 2. 12. 2010).
- Worbs, Susanne, „Integration in klaren Zahlen: Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland?“, *focus MIGRATION*, No. 16 (Mai, 2010): 1-9, http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/KD_16_IntMon_01.pdf (staženo 2.12.2010).

- Woyke, Wichard ed., *Integration und Einwanderung* (Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2007).

Internetové zdroje

- **Bundesregierung** (www.bundesregierung.de)
- **Bundesministerium des Innern** (www.bmi.bund.de)
- **Zuwanderung in Deutschland** (www.zuwanderung.de)
- **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (www.bamf.de)
- **Das Integrationsportal** (www.integration-in-deutschland.de)
- **Bundeszentrale für politische Bildung** (www.bpb.de)
- **Focus MIGRATION** (www.focus-migration.de)
- **Statistisches Bundesamt Deutschland** (www.statistik-portal.de)
- **Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)** (www.ratswd.de)
- **Bundesgesetzblatt (Spolková sbírka zákonů)** (<http://www.bundesgesetzblatt.de>)
- **Spiegel online** (<http://www.spiegel.de>)
 - „Merkel erklärt Multikulti für gescheitert“, Der Spiegel, 16. 10. 2010, dostupné na <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,723532,00.html> (staženo 2. 3. 2011)