

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Studijní obor: Mezinárodní teritoriální studia

Michal Dimitrov

**Přistěhovalectví a velkoměsto:
Politika integrace imigrantů v Berlíně a Vídni
1971–2011**

Disertační práce

Praha 2017

Autor práce: **PhDr. Bc. Michal Dimitrov**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.**

Oponenti práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam

DIMITROV, Michal, *Přistěhovalectví a velkoměsto: Politika integrace imigrantů v Berlíně a Vídni 1971–2011* (Praha, 2017), 289 s. Disertační práce (PhD.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Katedra německých a rakouských studií.

Vedoucí disertační práce prof. PhDr. Jiří Pešek, CSc.

Abstrakt

Disertační práce srovnává a interpretuje vývoj lokálních integračních politik (Západního) Berlína a Vídně v letech 1971–2011 na pozadí proměny Německa a Rakouska z etnicky homogenních států v multikulturní země. Obě metropole nejprve balancovaly mezi odmítáním trvalého začlenění přistěhovalců („dočasná integrace“) a selekcí vybraných cizinců vhodných pro integraci, později hledaly rovnováhu mezi tradičním konceptem asimilace a modernějším multikulturalistickým přístupem a v posledním desetiletí se přihlásily k politice rozmanitosti ve více či méně těsné vazbě na koncept interkulturalismu. Tento vývoj však neprobíhal v obou městech, která v základním vymezení představují podobné případy, zcela přímočaře a současně, a to zejména v první fázi před migrační krizí na přelomu 80. a 90. let 20. století. Pozornost je v práci věnována především dvěma otázkám: proč došlo k rozvoji lokální integrační politiky v (Západním) Berlíně výrazně dříve než ve Vídni a proč města na počátku nového století začala podporovat politiku rozmanitosti. Komparativní rámec odvozený z metody kontrastu kontextů interpretuje vývoj lokálních integračních politik v kontextu národního a nadnárodního politického systému, lokálních politických konstelací, reakcí většinové společnosti na imigraci, významu přistěhovalectví pro hospodářský a demografický rozvoj města a proměňujícího se objemu a struktury přistěhovalého obyvatelstva a jeho deficitů v oblasti strukturálně-funkční a kulturně-identifikatorní integrace. Dva exkurzy k naturalizační politice a otázce politické participace cizinců zkoumají hranice konfliktu a konsensu zájmů mezi národní a lokální rovinou integrační politiky ve vztahu k základní otázce integrace: kdo smí být plnoprávným členem společnosti v liberálním státě a za jakých podmínek.

Abstract

The doctoral thesis compares and interprets the development of local integration policies of (West) Berlin and Vienna in 1971–2011 on the background of the transformation of Germany and Austria from ethnically homogenous to multicultural countries. Both metropolises first balanced between refusing the permanent integration of immigrants ("temporary integration")

and selection of foreigners suitable for integration, later searched for a balance between the traditional concept of assimilation and the more modern multicultural approach; in the last decade they favoured the diversity policy, in more or less close connection to the concept of interculturalism. Although both cities represent essentially similar cases, this development was not straightforward and simultaneous, especially in the first phase before the migration crisis at the turn of the 1980s and 1990s. The research study focuses mainly on two questions: why the development of local integration policy in West Berlin started significantly earlier than in Vienna and why both cities started to support diversity policy at the beginning of the new century. The comparative framework derived from the „contrast of contexts“ method interprets the development of local integration policies in the context of the national and transnational political systems, local political constellations, the reactions of the majority society towards immigration, the role of immigration for the economic and demographic development of the cities, and the changing volume and structure of the immigrant population and its deficits in the field of structural-functional and culturally-identificatory integration. Two excursions to naturalization policy and the question of political participation of foreigners explore the boundaries of conflict and the consensus of interests between the national and local level of integration policy in relation to the fundamental issue of integration: who may be a full member of a society in liberal state and under what conditions.

Klíčová slova

migrace, integrace, lokální politika, město, Berlín, Vídeň, asimilace, multikulturalismus, interkulturalismus, diverzita

Keywords

Migration, Integration, Local Policy, City, Berlin, Vienna, Assimilation, Multiculturalism, Interculturalism, Diversity

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně Univerzity Karlovy a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a využívána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 20. 6. 2017

Michal Dimitrov

Poděkování

Na tomto místě bych rád vyjádřil poděkování za vytrvalou a všestrannou podporu vedoucímu práce prof. PhDr. Jiřímu Peškovi, CSc. Během doktorského studia mi byli oporou radami i konstruktivní kritikou členové Katedry německých a rakouských studií FSV UK, zejména doc. PhDr. Ota Konrád, PhD., prof. PhDr. Jaroslav Kučera, CSc. a PhDr. Miroslav Kunštát, PhD. Předkládaná práce by nevznikla bez badatelských stipendií a odborné podpory ze strany těchto institucí a jejich pracovníků: Univerzita Karlova, Universität Wien, Österreichischer Austauschdienst, Deutscher Bundestag, Freie Universität Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutscher Akademischer Austauschdienst a Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. V neposlední řadě patří mé poděkování mým nejbližším, především za jejich podporu a trpělivost.

Obsah

1	ÚVOD.....	3
1.1	Integrační politika v Berlíně a Vídni 1971–2011: mezi dočasnou integrací, asimilací, multikulturalismem a interkulturalismem?	5
1.2	Teoreticko-metodologická východiska práce	11
1.3	Prameny a základní literatura k integrační politice v Berlíně a Vídni	20
2	PŘÍSTĚHOVALECTVÍ, MĚSTO, INTEGRACE INTEGRAČNÍ POLITIKA	31
2.1	Integrace jako sociálněvědní analytická kategorie	32
2.2	Integrační politika v liberálním demokratickém státě	40
2.3	Berlín a Vídeň jako aktéři v oblasti tvorby a implementace integrační politiky	52
2.4	Cílové skupiny integračně-politických opatření v Berlíně a Vídni.....	59
3	KOMPARATIVNÍ STUDIE VÝVOJE INTEGRAČNÍCH POLITIK BERLÍNA A VÍDNĚ (1971–2011)	67
3.1	Proměna z etnicky homogenních měst ve společnost cizinců: imigrace do Západního Berlína a Vídne v letech 1949–1973.....	67
3.1.1	Berlín a Vídeň: etnicky homogenní města ve stínu železné opony (1949–1965)	67
3.1.2	Přistěhovalectví jako hospodářská a demografická nutnost: Západní Berlín a Vídeň na vrcholu fordismu.....	72
3.1.3	Počátek integrační politiky v Západním Berlíně: Plán integrace gastarbeiterů „orientované dle potřeby“ města	79
3.1.4	Počátek integrační politiky ve Vídni: Přistěhovalvecký fond jako instrument k dočasné integraci gastarbeiterů	83
3.2	Mezi odmítnutím, dočasným začleněním a asimilací: integrace imigrantů v Berlíně a Vídni v letech 1973–1987.....	89
3.2.1	Strukturálně-funkční a kulturně-identifikační problémy integrace první a druhé generace gastarbeiterů v Berlínu a Vídni	89
3.2.2	Přechodný multikulturalismus jako cesta k asimilaci? Integrační politika v Západním Berlíně po roce 1981 jako úkol pro zvláštního zmocněnce	104
3.2.3	Integrace imigrantů ve Vídni (1973–1987): dočasná integrace v tichosti a bez konceptů.....	119
3.3	„Lod’ je plná!“ – Politizace přistěhovalvecké otázky v Berlíně a Vídni v kontextu migrační krize (1987–1993).....	125
3.3.1	Berlín a Vídeň jako ohniska migrační krize ve střední Evropě.....	125
3.3.2	Politizace cizinecké otázky v Západním Berlíně: úspěch Republikánů a krátký život rudo-zeleného multikulturního pokusu	131
3.3.3	Politizace cizinecké problematiky ve Vídni a vzestup FPÖ	138

3.3.4	Integrační politika ve Vídni jako úkol pro zvláštní fond: politika koexistence v multikulturní společnosti.....	145
3.4	Na kontinuu mezi multikulturalismem a asimilací: Berlín a Vídeň po skončení migrační krize (1993–2001).....	151
3.4.1	Integrační politika sjednoceného Berlína: multikulturní politika bez multikulturalismu	154
3.4.2	Vídeňský integrační fond: koncept koexistence v multikulturní společnosti	161
3.5	Berlínská a vídeňská integrační politika na začátku 21. století – obrat ke strategickému řízení integrace, interkulturalismu a politice rozmanitosti (2001–2011).....	169
3.5.1	Vídeň: „politika rozmanitosti orientovaná na integraci“	173
3.5.2	Berlín: strategické řízení politiky rozmanitosti	181
4	EXKURZY DO DÍLČÍCH PROBLEMATIK LOKÁLNÍ INTEGRAČNÍ POLITIKY V BERLÍNĚ A VÍDNI.....	194
4.1	Naturalizační politika v Berlíně a Vídni	194
4.2	Politická participace na lokální úrovni a komunální volební právo pro cizince	215
5	ZÁVĚR	235
6	SUMMARY	248
7	SEZNAM ZKRATEK	260
8	SEZNAM LITERATURY.....	261

1 Úvod

Dějiny měst na celém světě vždy nabízely zajímavé příběhy rozvoje a růstu i příběhy úpadku, neboť města jsou „odrazem a současně i impulzem společenského vývoje“.¹ Základním předpokladem pro jejich rozvoj bylo už od starověku přistěhovalectví, které se klíčovým způsobem promítá do tří základních charakteristických rysů urbanizmu, jak ho definoval sociolog Louis Wirth: imigrace je významným konstitutivním prvkem velikosti města (vyjádřené počtem obyvatel), hustoty jeho osídlení (dané počtem obyvatel na jeden čtvereční kilometr) i jeho heterogenity (ve smyslu rozmanitosti společnosti jednotlivců).² Jako důsledek „dvojí revoluce“ (*dual revolution*, Eric Hobsbawm),³ tedy politicko-emancipatorní revoluce a revoluce průmyslové od konce 18. století, se přistěhovalectví spolu s demografickou revolucí založenou na zlepšování kvality a délky života stalo zásadním zdrojem pro překotný populační růst měst a fungovalo jako katalyzátor pro široké spektrum inovací a pozitivních vlivů. Zároveň však byl tento vývoj provázen řadou negativních jevů, spojených zejména se sociální otázkou a také nezřídka problematickým soužitím lidí pocházejících z různých kulturních a náboženských prostředí a s odlišným životním stylem. Metropole se jako politická, hospodářská a kulturní střediska států staly „příslibem štěstí, symbolem urbanity, předmětem utopických představ – a současně také symbolem pro chaos, ohrožení, nelidský svět zítřka, Babylon“,⁴ místy, která začala být vnímána jako symbol pokroku i dekadence⁵ a kde se „mnozí tvůrčí produktivní síla a stimuluje tvůrčí produkční proces, který získává své impulzy ze sympatií a antagonismů“.⁶ Nejpozději od konce 20. století toto produktivní i problematické tření velkoměstské společnosti probíhá v realitě globálního světa, jehož základním projevem je bezprecedentní finanční, časová a často i politicko-administrativní mobilita osob. Vysoké podíly imigrantů z různých částí Evropy i dalších kontinentů se během posledních několika desetiletí staly neodmyslitelnou součástí společnosti evropských

¹ Klaus M. Schmals, „Soziologie der Stadt“, in *Stadt und Gesellschaft. Ein Arbeit- und Grundlagenwerk*. Reihe Stadt und Regionalsoziologie, ed. Klaus M. Schmals (München: Edition Academic Verlags-GmbH, 1983), 11–113, 14.

² Louis Wirth, „Urbanität als Lebensform“, in *Stadt und Gesellschaft. Ein Arbeits- und Grundlagenwerk*. Reihe Stadt und Regionalsoziologie, ed. Klaus M. Schmals (München: Edition Academic Verlags-GmbH, 1983), 341–358, 344ff. Poprvé Louis Wirth, „Urbanism as a Way of Life“, in *American Journal of Sociology*, XLIV, July 1938, 1–24.

³ Eric Hobsbawm, *Europäische Revolutionen 1789–1848. The Age of Revolution 1789–1848* (München: Kindler, 1978), 3ff.

⁴ Peter Alter, „Einleitung“, in *Im Banne der Metropolen. Berlin und London in den Zwanziger Jahren*, ed. Peter Alter (Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1993).

⁵ James Joll, „Die Großstadt – Symbol des Fortschritts oder der Dekadenz?“, in *Im Banne der Metropolen. Berlin und London in den Zwanziger Jahren*, ed. Peter Alter (Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1993), 23–39.

⁶ Donald J. Olsen, *The Growth of Victorian London* (London: Holmes & Meier, 1976), 20, citováno in Alter, *Im Banne der Metropolen*, 11.

velkoměst a problematika migrace a integrace se stala pevnou součástí procesu srůstání evropské společnosti a evropských sociálních dějin.⁷

Stejně jako v minulosti jsou velká města i na začátku 21. století upřednostňovanou přechodnou či cílovou stanicí migrace, neboť nabízejí nejlepší podmínky pro vybudování životní existence a dosažení sociálního vzestupu. Vedle starousedlíků – často potomků imigrantů – se obyvatelstvo metropolí i sídel regionálního významu skládá z přechodně i trvale pobývajících cizinců, kteří zde zakládají rodiny a v období, kdy se Evropa potýká s nízkou fertilitou a stárnutím obyvatelstva, významným způsobem přispívají často ne již k růstu, ale v lepším případě alespoň k udržení početního stavu městské populace, který je základem pro další demografický, hospodářský i kulturní rozvoj.⁸ Současně však problematika migrace staví městskou společnost před výzvu cizince přijmout a integrovat. Stejně jako totiž není možné se zcela vyhnout migraci, která je z historického pohledu přirozenou součástí civilizace a „normálním případem“⁹ – tím spíše, pohybujeme-li se v liberálních, demokratických státech v globalizovaném světě –, není možné se vyhnout ani problematice integrace, která je s otázkou politiky imigrační těsně provázána. Právě v městech, kde se koncentruje většina přistěhovalců, se rozhoduje o úspěchu či neúspěchu integrace přistěhovalého obyvatelstva, a tím ve velké míře i o úspěchu či neúspěchu nejenom měst, ale i celých států. Příchod cizinců – a tím i ekonomické a kulturní produktivity – totiž zpravidla představuje klíčový impuls pro inovace a hospodářský růst; současně je však množství imigrantů ohroženo chudobou a sociální deprivací. Z toho důvodu – jak podotkl Michael Bommés, „neměla integrace pro obce, jestliže neměly možnost imigranty odmítnout, nikdy žádnou alternativu“.¹⁰ Ne nadarmo se pro (velko)města používají metafory jako „laboratoř integrace“ nebo „integrační stroj“¹¹ a jedním z klíčových témat oborů dějiny města (*Stadtgeschichte, urban history*) i sociologie města (*Stadtsoziologie, urban sociology*) je otázka, co dělá město pro integraci cizinců a osob, které na základě vlastních zdrojů nemohou

⁷ Srov. Hartmut Kaelble, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart* (München: C. H. Beck, 2007), 239–267.

⁸ K tématu viz např. Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (München: C. H. Beck, 2002).

⁹ Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, *Normalfall Migration* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004), 129.

¹⁰ Michael Bommés, „Integration findet vor Ort statt“: über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik“, in *Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven*, eds. Michael Bommés a Marianne Krüger-Potratz (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2008), 159–194, 162; Srov. Michael Bommés, „Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth, (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 89–110.

¹¹ Wilhelm Heitmeyer, „Versagt die Integrationsmaschine Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen“, in *Die Krise der Städte: Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, eds. Wilhelm Heitmeyer, Rainer Dollase a Otto Backes (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998), 443–465.

samy určovat formu svého začlenění do městské společnosti a participaci na jejích statcích.¹² Přestože zdaleka ne všichni přistěhovalci potřebují k začlenění do společnosti pomocnou ruku, lokální autority ve městech byly a jsou dříve či později nuceny hledat odpovědi na podobné otázky, které vyplývají z reality všedního dne: Jak je možné v situaci rozdílného právního postavení cizinců v liberálním státě zajistit jejich přístup na pracovní a bytový trh, do sociálního, zdravotnického a školského systému, jak lze přispět k potlačení všední i strukturální diskriminace imigrantů a ke zvýšení jejich participačních možností s cílem předejít segregacním či marginalizačním tendencím, jak je možné ve městě a obci organizovat soužití lidí s rozdílným kulturním, náboženským nebo hodnotovým zázemím?¹³

1.1 Integrační politika v Berlíně a Vídni 1971–2011: mezi dočasnou integrací, asimilací, multikulturalismem a interkulturalismem?

Základní charakteristika stručně nastíněného tematického komplexu „město – přistěhovalectví – integrace“ ve spojení s klíčovými integračněpolitickými výzvami platí i pro středoevropské metropole Berlín a Vídeň. Na jedné straně se obě města v celosvětovém srovnání už mnoho let umísťují na čelných místech z hlediska kvality života¹⁴ a i s ohledem na svou kulturní rozmanitost a tolerantní prostředí přitahují proudy imigrantů s nejrůznější pracovní kvalifikací a z různých sociálních skupin, na straně druhé jsou množstvím vlastních obyvatel i pozorovateli zvenčí tradičně vnímána negativně jako ohniska sociálních, etnických, náboženských a kulturních konfliktů v souvislosti s vysokým počtem a podílem cizinců na městské populaci. Zatímco pro značnou část populace je velká heterogenita obyvatelstva atraktivním, pozitivním jevem, který je neodmyslitelnou součástí kvality městského života, pro množství lidí je totéž symbolem hrozícího společenského a hospodářského úpadku města. Jak v tomto duchu poznamenal německý sociální geograf Hartmut Häußermann, německá metropole Berlín se s multikulturálními čtvrtěmi Kreuzberg nebo Neukölln tradičně dostává do pozornosti politiků i médií rovnoměrně jako „příklad mimořádně špatných poměrů i zdařilého

¹² Bernhard Schäfers, *Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder* (Wiesbaden: VS Verlag, 2006), 18.

¹³ Jürgen Feldhoff a Thomas Scheffler, „AussiedlerInnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung“, in *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, eds. Roland Roth a Hartmut Wollmann (Opladen: Leske&Budrich, 1993), 584–605, 584.

¹⁴ Podle studie renomované společnosti Mercer obsadila Vídeň v roce 2015 z hlediska kvality života na základě 39 kritérií celkové 1. místo z 230 hodnocených velkoměst na celém světě, Berlín obsadil 14. pozici jako čtvrté nejvýše postavené německé město za Mnichovem (4.), Düsseldorfem (6.) a Frankfurtem (7.). Pressemitteilung Mercer, ed.: „In Wien ist die Lebensqualität weltweit am Höchsten, 4. 3. 2015, <http://www.mercer.at/newsroom/In-Wien-ist-die-Lebensqualitaet-weltweit-am-hoechsten.html> (staženo: 25. 2. 2016).

soužití mnoha kultur“.¹⁵ Severní část berlínského obvodu Neukölln je dnes v celém Německu i za jeho hranicemi pro mnohé „synonymem pro integrační politiku, která selhala“.¹⁶ Mezinárodní ohlas v nedávné době vzbudily kontroverzní teze někdejšího berlínského senátora financí Thilo Sarrazina publikované v srpnu 2010 v knize *Deutschland schafft sich ab*,¹⁷ činnost soudkyně Kerstin Heisigové, která vyvinula tzv. „neuköllnský model pro lepší a rychlejší stíhání mladistvých pachatelů“ a jež několik týdnů před publikací své knihy *Das Ende der Geduld*¹⁸ spáchala v červenci 2010 sebevraždu, nebo kniha Heinze Buschkowskyho *Neukölln ist überall*,¹⁹ v níž dlouholetý starosta tohoto berlínského obvodu podobně jako Sarrazin argumentuje, že kvůli nefungující integraci imigrantů – zejména muslimů – hrozí Německu ekonomický a kulturní úpadek. Negativnímu obrazu rakouské metropole Vídně v souvislosti s imigrací pro změnu dominuje dlouhodobá schopnost populistické FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*) mobilizovat voliče prostřednictvím víceméně permanentní proticizinecké strategie založené na kombinaci sociálního populismu a národovecké politiky: ve volbách do městského parlamentu na podzim roku 2010 Svobodní prostřednictvím rétoricky agresivní kampaně zaštitěné provokativním heslem *Mehr Mut für Wiener Blut – zu viel Fremdes tut Niemandem gut* (volně přeloženo: *Více odvahy vídeňské krvi – příliš cizího nikomu neprospívá*) získali více než čtvrtinu hlasů (25,8 %) a dosáhli svého do té doby rekordního výsledku ve městě, kterému tradičně dominuje sociální demokracie.²⁰

Současný význam tématu integrace imigrantů v lokální politice Berlína a Vídně odráží skutečnost, že se obě metropole v uplynulém půlstoletí staly klíčovými centry imigrace a městy s nejvyšším počtem přistěhovalců v Německu a Rakousku; na základě výsledků sčítání lidu v roce 2011 žilo v sjednoceném Berlíně 366 680 cizinců (11,2 % obyvatel města) a celkem 786 910 obyvatel mělo migrační původ (*Migrationshintergrund*, 24,1 % obyvatel města); tato kategorie rozšiřuje cizince o obyvatele, kteří se narodili v cizině, nebo se v cizině narodil alespoň jeden jejich rodič.²¹ Ve Vídni žilo v témže roce 372 372 cizinců (21,7 %

¹⁵ Hartmut Häußermann et al., „Berlin: Wandel, Milieus und Lebenslagen. Thesen aus der Sozialforschung“, in *Hertie-Berlin-Studie 2009* (Frankfurt am Main: Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Hoffmann und Campe, 2009), 15–38, 25.

¹⁶ Sanem Kleff a Eberhard Seidel, *Stadt der Vielfalt. Das Entstehen des neuen Berlin durch Migration* (Berlin: Der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, 2009), 36.

¹⁷ Thilo Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab* (Berlin: DVA, 2010). V českém překladu vyšlo jako Thilo Sarrazin, *Německo páchá sebevraždu* (Praha: Academia, 2011). Rozšířená recenze knihy viz Michal Dimitrov (recenze), „Thilo Sarrazin, Deutschland schafft sich ab“, *Acta Universitatis Carolinae – Studia territorialia* 11, č. 1 (2011), 103–111.

¹⁸ Kerstin Heisig, *Das Ende der Geduld: Konsequent gegen jugendliche Gewalttäter* (Freiburg im Breisgau: Herder, 2010).

¹⁹ Heinz Buschkowsky, *Neukölln ist überall* (Berlin: Ullstein Buchverlage, 2012).

²⁰ K rakouskému populismu v češtině podrobněji viz Michal Dimitrov, „Rakousko“, in *Populismus v časech krize*, eds. Michal Kubát, Martin Mejstřík a Jiří Kocian (Praha: Karolinum, 2016), 76–93.

²¹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, ed., *Zensus 2011. Staatsangehörigkeit und Migration. Endgültige Ergebnisse* (München: Bayerisches Landesamt für Statistik, 2016), 12–13, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/Zensus_2011_Migration.pdf (staženo 5. 10. 2016).

obyvatel města), přičemž 575 540 obyvatel se narodilo v cizině (a mělo „cizí původ“, *ausländische Herkunft*, 33,6 % obyvatel města)²²; už téměř polovina obyvatel města měla dle německé definice migrační původ (49 %).²³ Ve Vídni měla v roce 2011 hlášený trvalý pobyt přibližně jedna třetina všech obyvatel s cizí státní příslušností a cizím původem v Rakousku, v Berlíně vzhledem k velikosti Německa a polycentrické městské struktury byl sice podíl cizinců nižší (6,0 % cizinců v Německu), ovšem z hlediska počtu a koncentrace přistěhovalců ve „východoněmeckém regionu“ (tedy v tzv. nových spolkových zemích a sjednoceném Berlíně) má hlavní město Německa ještě výraznější pozici (63,4 % cizinců ve východním Německu),²⁴ což lze vnímat především jako dědictví rozdělení Německa a Berlína v letech 1949–1990 a důsledek odlišných přístupů obou německých států k imigraci a integraci. Už vzhledem k těmto základním statistickým údajům nepřekvapuje, že jsou obě města tradičním výchozím bodem pro politické i akademické diskuse o dílčích výsledcích integrace a podobě přistěhovaleckých politik v obou zemích, a to nesporně i proto, že se jedná o politicko-administrativní centra, v nichž se rozhoduje o směřování obou států. Tento význam obou metropolí v otázce integrace ještě posiluje skutečnost, že jak Berlín, tak i Vídeň mají díky pozici města (obce) a současně spolkové země (městského státu) v rámci federativního územněsprávního uspořádání Německa a Rakouska obecně vyšší kompetence v ústředních tématech integrační politiky než další německá a rakouská města nebo metropole v unitárních státech, protože se dělí se spolkem o legislativní kompetence (viz kap. 2.3).

V historické perspektivě pro Berlín i Vídeň platí, že zde již na přelomu 19. a 20. století fakticky existovala multikulturní společnost a v důsledku tragického selhání soužití více etnik v jednom prostoru se obě města po druhé světové válce stala centry národních států, shodně založených na konceptu etnické, resp. národní exkluzivity, který byl vyjádřen principem *ius sanguinis* a odmítnutím vícerého občanství a odrážel se v dočasně velmi nízkém počtu cizinců. Obě metropole současně vykazují podobnosti v základních, do velké míry pohnutými dějinami podmíněných demografických ukazatelích, jako jsou vývoj fertility a mortality, které zejména z Vídne a Berlína – ale i dalších středoevropských měst – učinily po velkou část 20. století „města bez potomků“; Andreas Weigl v tomto kontextu dokonce hovoří o zvláštním „středoevropském demografickém vzorci“ (*Central European*

²² Statistik Austria, ed., *Census 2011. Wien. Ergebnisse zur Bevölkerung aus der Registerzählung* (Wien: Statistik Austria, 2013), 48, 52.

²³ Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor Wien 2009–2011* (Wien: Stadt Wien/MA 17, 2012), 11., <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitor-2012.pdf>. (staženo 4. 4. 2013). K výkladu pojmů migrační původ a cizí původ viz kap. 2.4

²⁴ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, ed., *Zensus 2011. Staatsangehörigkeit*, 12.

Demographic Pattern).²⁵ Obě města tedy potřebovala a dodnes potřebují imigraci nejenom z hospodářských, ale také demografických důvodů, neboť město, kterému ubývá počet obyvatel, neroste a hrozí mu ekonomický (a často také politický a kulturní) úpadek. Pro Západní Berlín i Vídeň přitom platí, že s ohledem na jejich okrajovou geografickou polohu vůči zbytku státu, kterou ještě před rokem 1989 násobila bezprostřední blízkost železné opony, měla tato města jen omezené možnosti získat pracovní sílu v rámci vnitrostátní migrace a přistěhovalectví ze zahraničí pro ně znamenalo řešení komplexního problému městského rozvoje. Na tomto místě je nezbytné podotknout, že z hlediska historie druhé poloviny 20. století se v případě Berlína v letech 1949–1990 v souvislosti s existencí dvou německých států s různými společenskými systémy jednalo o města dvě. Rozdělení Berlína se odrazilo i na rozdílném přístupu k imigraci a integraci cizinců; v důsledku vysoce restriktivní přistěhovalecké východoněmeckého režimu žilo ve Východním Berlíně v roce 1989 pouze minimum, povětšinou dočasně pobývajících cizinců (1,4 %), jejichž trvalé integraci se politická moc snažila vyhnout a uplatňovala vůči nim segregaci politiku. Hranicí a později i fyzickou zdí oddělená minulost se na hlavním městě Německa zřetelně projevuje dodnes, jak ukazuje pokračující výrazná koncentrace migrantů do několika tradičních obvodů v někdejší Západním Berlíně. (Znovu)sjednocení Německa na bázi přistoupení NDR k SRN v říjnu 1990 se navíc projevilo i na kontinuitě západoberlínské integrační politiky, jejíž působnost byla rozšířena i na východní část města.

Zatímco do metropolí ve Velké Británii, Francii nebo Nizozemsku přicházeli imigranti především z prostoru bývalých kolonií, do obou velkoměst v prostoru mezi Západní a Východní Evropou proudila pracovní síla přibližně od poloviny 60. let především ze dvou zemí: Turecka a Jugoslávie. Pro Západní Berlín i Vídeň přitom v zásadě platí, že se původně dočasně plánovaná ekonomická migrace ze stejných či podobných smluvních partnerských států proměnila v trvalé, do velké míry řetězové přistěhovalectví. Nejpozději od konce 70. let 20. století se obě města stala na pozadí postupující globalizace migrace přechodnou i cílovou stanicí pro imigranty z východní Evropy i dalších kontinentů, kteří v (Západním) Německu a Rakousku žádali o azyl, přestože řada z nich se k emigraci rozhodla více z ekonomických než politických důvodů. Obě metropole byly již nejpozději na přelomu 80. a 90. let konfrontovány s faktickou existencí multietnické a multikulturní společnosti, jakkoliv vůdčí političtí představitelé (Západního) Německa i Rakouska tváří v tvář probíhající „migrační krizi“ v důsledku kombinace faktorů jako pád železné opony nebo uprchlická vlna z válkou zmítané Jugoslávie v tuto dobu nadále vytrvale odmítali uznat skutečnost, že se oba státy

²⁵ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“ oder „Stadt ohne Nachwuchs“. Zur demographischen Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, in *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum*. Franz X. Eder et al. (Innsbruck/Wien/München/Bozen: Studien Verlag, 2003), 141–200, 183.

fakticky staly přistěhovaleckými zeměmi. Především (Západní) Berlín přitom již před pádem železné opony v řadě ohledů plnil v oblasti (lokální) integrační politiky v celostátním kontextu roli průkopníka, bezesporu s ohledem na velké množství imigrantů a problémů s jejich integrací spojených. Obě města řešila otázku začlenění přistěhovalců do společnosti už na počátku 70. let a přitom sehrávala avantgardní roli v procesu formulování integrační politiky v (Západním) Německu a Rakousku, a to jak na institucionální úrovni ve smyslu ukotvení tématu jako zásadní součásti městské politiky, tak i v procesu formulování integračněpolitických strategií na pozadí procesu přerodu Rakouska i Německa v de facto přistěhovalecké země s multikulturní společností, jakkoliv k tomuto vývoji došlo do velké míry „proti vůli“²⁶ obou států.

Při prvotním pohledu na vývoj lokálních integračních politik a jejich institucionální ukotvení v Berlíně a Vídni lze ovšem – navzdory nastíněným strukturálním podobnostem – konstatovat, že obě města nereagovala na integračněpolitické výzvy vždy totožně. V první řadě vyniká skutečnost, že zatímco v Západním Berlíně byl v návaznosti na několikaměsíční diskusi v senátu od podzimu roku 1971 již v roce 1972, jen několik let po zahájení náborů prvních zahraničních gastarbeiterů, schválen „integrační model orientovaný na potřeby“ města (*bedarfsorientierter Integrationsmodell*) jako oficiální strategie metropole v otázce řešení cizinecké problematiky a v roce 1981 zde byl jako v první německé spolkové zemi zřízen úřad zmocněnce senátu pro cizince (*Ausländerbeauftragter*), který měl za úkol formulovat a koordinovat městskou integrační politiku, Vídeň se problematikou začleňování cizinců – při odhlédnutí od dílčích, nekonzistentních pokusů zkraje 70. let – začala intenzivně zabývat až se značným zpožděním dvou dekad na počátku 90. let 20. století. První fáze integrační politiky města vyústila v založení Vídeňského integračního fondu (*Wiener Integrationsfonds, WIF*) v roce 1992, který byl na rozdíl od úřadu (západo)berlínského zmocněnce pro cizince formálně mimo strukturu městské správy. Na druhé straně bylo ale ve Vídni dříve než v Berlíně téma integrace povýšeno na rezortní úroveň, když byla v roce 1996 zřízena funkce městského radního pro integraci (*Integrationsstadtrat*). Pro další období na přelomu devadesátých a nultých let platí, že se problematika integrace cizinců v obou městech postupně stala základní politickou prioritou a došlo v nich k obratu ke „strategickému řízení integrace“.²⁷ Zatímco v Berlíně se tento vývoj projevil zejména

²⁶ Heinz Fassmann a Rainer Münz, „Österreich – Einwanderungsland wider Willen“, in *Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen*, eds. Heinz Fassmann a Rainer Münz (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1996), 209–229, 209. K dějinám migrační a integrační politiky Rakouska od roku 1945 viz Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Politik in Österreich. Das Handbuch*. 4. Auflage, eds. Herbert Dachs et al. (Wien: MANZ, 2006), 726–742.

²⁷ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt „under construction““, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 311–333, 311.

zřízením Zemské rady pro migraci a integraci (*Landesbeirat für Migration und Integration*) v roce 2003 a povýšením tématu integrace na senátní úroveň (zřízení funkce senátora pro integraci, *Integrations senator*) v roce 2006, ve Vídni došlo v letech 2002–2005 k postupnému přenesení agendy integrace přímo do městské struktury zřízením samostatného magistrátního oddělení (*MA 17 – Integrations- und Diversitätsangelegenheiten*) a rozpuštěním Vídeňského integračního fondu. Z hlediska vývoje integračněpolitických strategií bylo v první dekádě 21. století možné konstatovat příklon k politice, která vnímá kulturní rozmanitost městské společnosti jako pozitivní hodnotu a upřednostňuje integraci jednotlivců před začleňováním na základě příslušnosti k etnickým, kulturním či náboženským menšinám: sociálnědemokratická vláda ve Vídni se v roce 2002 programaticky přihlásila k „politice rozmanitosti“ (*Diversitätspolitik*) a po nástupu „rudo-rudé“ koalice (SPD-PDS) v roce 2001 podobný vývoj zaznamenal i Berlín. V obou městech je přítom v prohlášeních vůdčích představitelů a základních programových dokumentech, tedy integračních konceptech (v Berlíně od roku 2005, ve Vídni od roku 2007) možné zaznamenat silný důraz na principy rovnosti šancí (*Chancengleichheit*) a participace (*Partizipation, gleichberechtigte Teilhabe*) obyvatelstva s migračním původem.

V Berlíně začal od počátku roku 2011 platit participační a integrační zákon (*Partizipations- und Integrationsgesetz*), prvního svého druhu v Německu, který měl realizaci těchto cílů jako zásadní prioritu. Přijetí tohoto zákona lze vnímat jako zásadní milník v procesu pozvolné proměny integrační politiky Berlína mezi lety 1971 a 2011, který probíhal v úzké souvislosti s postupným přetvořením (Západního) Německa z národního státu s výrazně homogenní populací v přistěhovalecký stát s multietnickou a multikulturní společností. Městská integrační politika v tomto časovém období nejprve oscilovala mezi odmítáním potřeby trvalé integrace přistěhovalců a selekcí vybraných imigrantů pro začlenění, později balancovala mezi koncepty asimilace a multikulturalismu a zdá se, že vyústila v kompromisní variantu normativního konceptu rozmanitosti a interkulturalismu. Ve Vídni došlo během čtyř dekad k podobnému vývoji integrační politiky, jakkoliv fáze odmítání potřeby trvalé integrace trvala výrazně déle než v (Západním) Berlíně a o městské interační politice jako takové lze v zásadě hovořit až od počátku 90. let. Přestože vídeňská politika integrace imigrantů nemá v roce 2011 podobný milník jako ta berlínská, lze jako zásadní předěl označit volby do městského zastupitelstva na podzim roku 2010, v nichž zaznamenala historický úspěch FPÖ a připravila sociální demokraty o absolutní většinu ve Vídeňské obecní radě resp. Vídeňském zemském sněmu; výsledek Svobodných lze do značné míry vnímat jako reakci podstatné části společnosti na problematiku migrace a integrace ve Vídni a její řešení většinovou sociálnědemokratickou vládou.

1.2 Teoreticko-metodologická východiska práce

Na základě předchozího výkladu je dvojím cílem práce jednak popsat a interpretovat institucionální a základní obsahový vývoj integračních politik obou měst ve stanoveném období ve vztahu k výše nastíněným základním teoretickým konceptům integrace a integrační politiky (podrobně kap. 2.1 a 2.2), jednak určit, v jakém kontextu se tento vývoj odehrával a jak tento proměňující se kontext ve stanoveném časovém horizontu ovlivňoval obecné nastavení integračních politik obou měst. Komparativní perspektiva přitom umožňuje určit, v čem se lokální integrační politiky obou měst podobaly, v čem se lišily a jakou roli přitom sehrával částečně sdílený a částečně rozdílný kontext, který je v práci identifikován za účelem pochopení specifik vývoje v obou zkoumaných městech. Pozornost je věnována především dvěma otázkám: Proč došlo k institucionálnímu a obsahovému rozvoji integrační politiky v (Západním) Berlíně výrazně dříve než ve Vídni a proč města na počátku nového století začala podporovat politiku rozmanitosti v blízké vazbě na koncept interkulturalismu?

K dosažení stanoveného cíle práce je zvolena kombinace historické komparativní studie (kap. 3) a dvou podrobnějších exkurzů do dvou klíčových oblastí integračních politik: naturalizační politiky a otázky politické participace imigrantů (kap 4.). Tato dvě témata byla vybrána jednak proto, že na nich lze dobře sledovat posuny v základním nastavení integračních politik ve vztahu ke konceptům integrace a otázce, kdo smí být plnoprávným členem společnosti v liberálním státě a za jakých podmínek, jednak proto, že jsou v obou zemích tradičním zdrojem napětí mezi národní a lokální úrovní integrační politiky. Práce zde vychází z teze, že obě města od určitého okamžiku vnímala nastavení národního institucionálního rámce a přistěhovalecké politiky na celostátní úrovni jako překážku pro úspěšnou integraci přistěhovalců a hledala nástroje pro odstraňování strukturálních bariér, které udržovaly nerovnoprávné postavení mezi většinovou společností a dlouhodobě usídlenými přistěhovalci a ovlivňovaly možnosti jejich začlenění do společnosti jak v rovině strukturálně-funkční, tak i v oblasti kulturně-identifikační.

Volba dvou měst v jednom teritoriu jako základních objektů srovnávací perspektivy vychází z obratu, ke kterému došlo na počátku 21. století v politice i na akademické půdě pod heslem „integrace probíhá na místní úrovni“²⁸, a to na základě poznání, že stát má v praxi jen omezené možnosti otázku integrace imigrantů ovlivňovat. Rainer Bauböck v této souvislosti poznamenává, že integrační indikátory jako vzdělání, příjem či bytová situace imigrantů

²⁸ V němčině „Integration findet vor Ort statt“. Srov. např. Michael Bommers, „Integration findet vor Ort statt“, 159–194, 162; Stephan Articus, „Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stephan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 159–186.

závisejí nejenom na přistěhovalcích samotných, ale také na regionálním a lokálním kontextu státu, který imigranty přijímá, přičemž „státní správa je v těchto oblastech zpravidla neefektivní“ a „spolkové země a obce jsou v zavádění a vývoji integračních programů pro určité cílové skupiny schopnější.“²⁹

Zatímco právě úroveň státu tradičně sloužila a dodnes slouží jako hlavní jednotka pro komparace integrace v různých zemích,³⁰ došlo v posledních letech ke zvýšení pozornosti jak lokální, tak i evropské (nadmárodní) rovině integrace a integrační politiky. Rinus Penninx vysvětluje vzestup významu měst pro integraci jako důsledek ztráty významu národního státu v souvislosti s globalizací a růstem role nadnárodních a současně i lokálních politických aktérů (*local governance*).³¹ Tento poznatek jde ruku v ruce s požadavkem překonat „mentální stereotyp“ (Hartmut Kaelble), kvůli němuž badatelé často přehlížejí skutečnost, že by řadu předmětů zájmu bylo vhodnější zkoumat a komparovat na nižší nebo naopak vyšší než státní úrovni³² a že je třeba přejít k novému geografickému i časovému vymezení soudobých dějin, které by překonalo svoji fixaci na národní dějiny a mohlo by se otevřít zkoumání historických fenoménů až do současnosti, místo čekání na otevření archivů, ke kterému zpravidla dochází nejdříve po třicetileté lhůtě (Michael Gehler).³³

Přestože byl požadavek uskutečňování mezinárodních komparací integrace a integračních politik na nižší než státní úrovni vznesen již na přelomu století³⁴ a momentálně již existuje velké množství studií jednotlivých měst, zůstává systematické kontextuální srovnání velkoměst či metropolí v různých státech stále relativně novou oblastí, zvláště pak jedná-li se – jako v případě Berlína a Vídně – o města s rozšířeným polem působnosti na základě jejich postavení jako spolkových zemí.³⁵ Dosavadní komparace se – bezesporu i kvůli

²⁹ Rainer Bauböck, „Föderalismus und Immigration: Fragen an die komparative Forschung“, in *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen*, eds. Lale Akgün a Dietrich Thränhardt (Münster: LIT, 2001), 249–272, 252.

³⁰ Na evropské úrovni je nejvýznamnějším nástrojem pro komparaci státních integračních politik Migrant Integration Policy Index (MIPEX) srovnávající státy EU a několik dalších zemí. (odkazy) Souhrně ke komparacím státních integračních politik viz Rinus Penninx, Maria Berger a Karen Kraal, eds., *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art* (Amsterdam: AUP, 2006); Rinus Penninx, Dimitrina Spencer a Nicolas van Hear, *Migration and Integration in Europe. The State of Research* (Oxford: University of Oxford, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, 2008).

³¹ Rinus Penninx, „Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 611–633.

³² Hartmut Kaelble, *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1999), 18.

³³ Michael Gehler, *Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem. Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung. Herausforderungen. Historisch-politische Analysen*, Band 12. (Bochum: Verlag Dr. Dieter Winkler, 2001), 118f.

³⁴ Srov. např. Dietrich Thränhardt, „Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern“, in *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen*, eds. Lale Akgün a Dietrich Thränhardt (Münster: LIT, 2001), 15–33, 26; Rainer Bauböck, „Föderalismus und Immigration: Fragen an die komparative Forschung“, in *ibid*, 249–272.

³⁵ Christian Henkes, „Integrationspolitik in den Bundesländern?“, in *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, eds. Achim Hildebrandt a Frieder Wolf (Wiesbaden: VS Verlag, 2008), 113–135, 114.

náročné finanční a personální realizaci – koncentrovaly především na dílčí aspekty integrace a integračních politik.³⁶ Komplexnější srovnání lokálních integračních politik jako celku bylo dosud realizováno pouze ve dvou případech.³⁷ Projekt „Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities“ (MPMC) v rámci projektu UNESCO-MOST v letech 1996–2004 realizoval komparaci 17 evropských velkoměst, přičemž se vzhledem k otázkám metodologické proveditelnosti výzkumného záměru koncentroval především na otázku politické participace migrantů.³⁸ Iniciátorem druhého projektu s názvem „Cities for Local Integration Policies“ (CLIP)³⁹ byli sami městští političtí aktéři s cílem vyměnit si zkušenosti v centrálních integračněpolitických oblastech na lokální úrovni. Ve spolupráci s Evropskou nadací pro zlepšení podmínek k životu a práci (EUROFOUND) bylo od roku 2006 realizováno množství případových studií ve čtyřech modulech: bytový prostor pro migranty, začlenění imigrantů do pracovního a sociálního systému, interkulturní politika a etnické podnikání migrantů. Z těchto i řady dílčích výzkumů vyplývá, že na rozdíl od přetrvávající heterogenity národních integračních politik a vládních rétorik, které i dnes nezřídka oscilují mezi krajními polohami multikulturalismu na jedné straně a asimilačního tlaku z pozic pravicového populismu až extremismu na straně druhé, dochází na úrovni (velko)měst i obcí ke spíše umírněnější debatě a realizaci pragmatičtějších řešení ze strany lokálních aktérů a institucí s ohledem na specifické výzvy, které jsou spojené s různými generacemi imigrantů a kulturní rozmanitostí obyvatelstva.⁴⁰ Výsledky obou zmíněných projektů ovšem současně poukazují na rozmanitost lokálních integračních politik, které jsou odvislé od velkého množství proměnných, ať už na straně migrantů (geografické, demografické, sociální či kulturní aspekty migračního původu přistěhovalců, účel migrace, prostorová koncentrace migrantů ve městě, míra jejich organizovanosti, kontakty etnických skupin i jednotlivců se zemí původu apod.), tak i na straně přijímající společnosti (národní institucionální systémy, lokální politické konstelace, historická zkušenost s přistěhovalectvím a otevřenost většinové společnosti vůči imigraci či možnosti a nástroje, které mají lokální aktéři k dispozici

³⁶ Srov. např. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, eds., *Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich* (Klagenfurt: Drava Verlag, 2002).

³⁷ Penninx, „Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte“, 611f.

³⁸ Blíže k projektu viz <http://www.unesco.org/most/p97.htm> (staženo 4. 9. 2011).

³⁹ Do „Evropské sítě měst pro lokální integrační politiku vůči migrantům“ se dosud zapojilo 30 evropských velkoměst včetně Prahy. Vybrané případové studie a závěrečné zprávy viz <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm> (staženo 4. 9. 2011).

⁴⁰ Srov. např. Hans Vermeulen, *Immigrant Policy for a Multicultural Society: A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in Five Western European Countries* (Amsterdam: Institute of Migration and Ethnic Studies, 1997); Friedrich Heckmann, Harald Lederer a Susanne Worbs, *Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective: Final Report to the European Commission* (Bamberg: EMS, 2001); Floris Vermeulen a Rosanne Stotijn, „Local policies concerning unemployment among immigrant youth in Amsterdam and in Berlin: towards strategic replacement and pragmatic accommodation“, in *The Local Dimension of Migration Policies*, eds. Tiziana Caponio a Maren Borkert (Amsterdam: IMISCOE/Amsterdam University Press, 2009), 109–134.

k realizaci vlastní integrační politiky). Podle Penninx je přes pokračující evropskou integraci a tendence k vytvoření společného postupu při integraci imigrantů na základě rozdílů mezi městy zahrnutými do obou výše zmíněných studií „prostřednictvím dat, která jsou k dispozici, těžké říci, která z nich mají prognostickou hodnotu pro vznik a orientaci migrační politiky“ na lokální úrovni.⁴¹ Vedle těchto dvou akademických projektů existuje ještě řada dalších, které lze ale spíše zařadit do kategorie politických iniciativ, které mají za cíl prosazovat a vyhodnocovat určitý koncept integračních politik na lokální úrovni, jako např. program „Intercultural Cities“, který pod záštitou Rady Evropy od roku 2007 šíří mezi členskými městy příklady „dobré praxe“ a publikuje srovnávací studie za účelem prohloubení meziměstské spolupráce v oblasti interkulturních politik.⁴²

Zkušenost dosud provedených, zejména výše zmíněných srovnávacích studií odhaluje složitost realizace takového komparativního výzkumu, který by mezi evropskými velkoměsty dokázal validně identifikovat a vysvětlit kauzální mechanismy, jež predestinují obecnou podobu lokální integrační politiky. V této souvislosti je nasnadě, že by takový zobecňující, deduktivní výzkum byl v situaci existence rozdílných integračněpolitických modelů v jednotlivých státech, a tím i rozdílných rámců pro vývoj lokální integrační politiky ve městech a obcích, v rozmezí disertační práce a bez širokého týmu autorů nerealizovatelný. Vzhledem k závěrům dosavadního výzkumu a obtížné operacionalizaci proměnných za účelem kauzálního kvantitativního výzkumu se tak účelnějším jeví přístup kvalitativní, přičemž z epistemologického hlediska je ke komparaci vhodné před explanačním přístupem upřednostnit přístup interpretativní, který na bázi hermeneutického kruhu umožňuje rekonstruovat příčiny vývoje a proměn integračních politik ve vybraných velkoměstech a lépe porozumět zkoumanému fenoménu v historickém, politickém, sociálním, ekonomickém a kulturním kontextu, do něhož je zasazen.⁴³ Ambicí této práce je tak v tomto smyslu prohloubit dosavadní poznání a prostřednictvím komparace dvou významných měst Berlína a Vídně přispět k porozumění podobnostem a rozdílům mezi lokálními integračními politikami v evropských velkoměstech.

Předložená kvalitativní interpretativní komparativní studie má metodologické zázemí v kontrastujících komparativních dějinách (*contrast-oriented comparative history*)⁴⁴ jako přístupu, který srovnává jedno téma (empirickou skutečnost) ve více či méně odlišných

⁴¹ Rinus Penninx, „Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte“, 619.

⁴² Council of Europe, ed., *Final Report Evaluation of the Intercultural Cities Programme* (Brussels: Council of Europe/Directorate of Internal Oversight, 2015); <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307e66> (staženo 2. 6. 2016).

⁴³ Petr Drulák, „Epistemologie, ontologie a operacionalizace“, in *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*, eds. Petr Drulák et al. (Praha: Portál, 2009), 14–28.

⁴⁴ Theda Skocpol a Margeret Sommers, „The Use of Comparative History in Macrosocial Inquiry“, in *Comparative Studies in Society and History* 22, č. 2 (1980), 174–197, 190ff.

kontextech a na základě nalezených odchylek a kontrastů vytyčuje hranice pro případnou formulaci teorie. V ohnisku bádání tohoto přístupu nejsou vysvětlení a ověření teorií nebo hypotéz, nýbrž zkoumané případy samotné a rozdíly a shody mezi nimi. Teoretičky Theda Skocpolová a Margeret Sommersová sice v této souvislosti varují před nebezpečím „deskriptivního holismu“, tedy chronologickým převyprávěním událostí a úplnou rezignací na snahu vyvodit ze zkoumaných případů kauzální závěry,⁴⁵ ovšem němečtí historici Heinz-Gerhard Haupt a Jürgen Kocka tyto obavy relativizují, když odlišují zobecňující a individualizující historickou komparaci a poukazují na to, že kontrastní individualizující srovnání lze použít při hledání jedinečného u srovnávaných případů se záměrem osvětlit mezi nimi rozdíly a podobnosti.⁴⁶ Cílem takového výzkumu není přímo nalezení kauzality v rámci komparovaných předmětů a fenoménů, ale odhalení specifických rysů jednotlivých případů. Podle Jana Karlase tak tento přístup vychází spíše z obecných témat, otázek a ideálních typů než z teoretických modelů a na základě empirické reality se vyjadřuje pouze k platnosti obecných konceptů a tezí; nevytváří nová zobecnění, jedná se tedy o typ komparace, která vychází nikoliv z vysvětlujícího přístupu, nýbrž z porozumění.⁴⁷ Přestože přístup kontrastu kontextů byl v minulosti často používán především ke srovnání dvou či více v základních parametrech výrazně či docela odlišných případů, nabízí se z hlediska teritoriálních studií (*area studies*) možnost využít srovnávací výzkum nejen ke komparaci dvou či vícero různých teritorií, ale také dvou případů v rámci jednoho specifického teritoria – tak jako v této práci při srovnání vývoje a podoby integračních politik Berlína a Vídně. Komparace jako nástroj poznání zde funguje jako prostředek k hlubšímu porozumění odlišností dvou či více v řadě ohledů podobných případů, které spolu sdílejí některé kontexty, ovšem zároveň se v jiných rozcházejí, což se odráží na rozdílech mezi sledovanými fenomény.

Rovněž z hlediska novějších integračních teorií je na základě výsledků srovnávacích empirických výzkumů k strukturálně-funkčnímu a kulturně-identifikačnímu začleňování migrantů⁴⁸ (ať nově příchozích či v druhé a následujících generacích) stále častěji kladen důraz na interpretaci dat v širším kontextuálním rámci; právě porovnání integrace imigrantů ve městech v různých státech totiž přinášejí potřebu zahrnout do dosavadního uvažování o příčinách úspěchu či neúspěchu novou perspektivu, která odpoutává pozornost od etnických skupin samotných a více se soustředí na okolnosti, v nichž proces integrace probíhá. V tomto

⁴⁵ Ibid., 193.

⁴⁶ Heinz-Gerhard Haupt a Jürgen Kocka, „Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung“, in *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, eds. Heinz-Gerhard Haupt a Jürgen Kocka (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1996), 11.

⁴⁷ Jan Karlas, „Komparativní případová studie“, in *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*, eds. Petr Drulák et al. (Praha: Portál, 2009), 62–91, 67.

⁴⁸ K definici těchto a dalších pojmů viz kap. 2.1.

smyslu dochází k pootočení pozornosti od socioekonomických a kulturních charakteristik migrantů k rámcovým podmínkám, které utváří většinová společnost – tedy v první řadě na politiku a její výstupy⁴⁹; na těchto východiscích je založena i teorie komparativního integračního kontextu (*comparative integration context theory*) Maurice Curly a Jense Schneidera, podle níž je integrace do lokálních struktur a participace na společenském dění (školský systém, pracovní trh, trh s nemovitostmi či možnost vyjádřit náboženskou příslušnost ve veřejném prostoru) silně závislá na systému, tedy legislativních a institucionálních pravidlech a politickém a sociálním diskursu integrace.⁵⁰ Právě struktura a činnost institucí v širším smyslu jako odraz a výsledek politiky ve všech jejích rovinách (tedy *polity*, *politics* i *policy*⁵¹) představují důležitý parametr pro pochopení dění ve společnosti, a tedy i v oblasti migrace a integrace.

Kontext, v němž lokální integrační politika vzniká, lze obecně definovat „jako množinu alternativ sestávajících z bariér a možností, v jejichž rámci si individuální (či kolektivní) aktéři *mohou* či *musí* vybrat“.⁵² Ze sociologického pohledu je kontext běžně chápán jako strukturální dimenze společenského života, v jejímž rámci dochází k vzájemné interakci agenta (subjektu, aktéra) a struktury (již jsou zároveň kontextem jeden pro druhého). Proces strukturace⁵³ s sebou nese poznání, že sociální, často institucionalizované (kulturní, ekonomické, politické atd.) bariéry mají moc zabráňovat či usnadňovat různým plánům agentů (subjektů) a současně, že agenti (subjekty) ovlivňují – prostřednictvím lidské reflexivní schopnosti strategicky reagovat na bariéry – strukturální možnosti a zmírňují jejich vliv v dialektickém procesu, který konstituuje vztah jednoho s druhým. V tomto ohledu tedy hrají (politické) instituce podstatnou roli jako „kognitivní, normativní a regulatorní struktury a aktivity, které poskytují stabilitu a význam sociálnímu chování“,⁵⁴ neboť na jedné straně omezují a mění pravidla hry interakce a na straně druhé poskytují zdroje pro uskutečnění

⁴⁹ Např. Jeffrey Reitz ve své studii *Warmth of Welcome* z roku 1998 tematizuje účinek různých institucionálních pravidel na integraci přistěhovalců v Kanadě, Austrálii a USA, ve svých novějších teoretických úvahách se vlivu institucí zabývá tým Alejandra Portese, podnětný je i příspěvek kolektivu autorů pod Philipem Kasinitzem. Srov. Jeffrey Reitz, *Warmth of the Welcome: The Social Cause of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities* (Boulder: Westview Press, 1999), 77–96; Alejandro Portes, Patricia Fernandez-Kelly a William Haller, „The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: A Theoretical Overview and Recent Evidence“, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35, č. 7 (2010), 1077–1104; Philip Kasinitz et al., *Inheriting the City: The Children of Immigrants come of Age* (Cambridge, Massachusetts: Russell Sage Foundation Books at Harvard University Press, 2008).

⁵⁰ Maurice Crul a Jens Schneider, „Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities“, in *Ethnic and Racial Studies* 33, č. 7 (2010), 1249–1268.

⁵¹ Vymezení pojmu politika viz Arnošt Veselý, „Veřejná politika“, in *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody, praxe*, eds. Arnošt Veselý a Martin Nekola (Praha: SLON, 2007), 13–42, 31f.

⁵² Yuri Kazepov, „Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion“, in *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion*, ed. Yuri Kazepov (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), 3–42, 6.

⁵³ Srov. např. Anthony Giddens, *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity Press, 1996); Margaret S. Archer, *Structure, Agency and the Internal Conversation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

⁵⁴ Richard W. Scott, *Institutions and Organisations* (London: Sage, 1995), 33. Cit. in Kazepov, „Cities of Europe“, 8.

těchto interakcí. Politické instituce tak mají ve společnosti „klíčovou a mediační roli: na jedné straně stanovují specifický kontext, na straně druhé zrcadlí výsledky jednání agentů v procesu institucionalizace“.⁵⁵ Podoba institucí a výsledky jejich aktivit tedy reflektují výsledky konfliktů a bojů v rámci specifických mocenských asymetrií a jsou odrazem mocenských vztahů, které jsou vtěleny do nařízení a předpisů a současně definují role jednotlivých aktérů – „kdo je uvnitř a kdo je vně redistributivního procesu a především kdo dostane co, kdy a na jak dlouho“.⁵⁶ Kontext tak v zásadě představuje souhrn množství faktorů, které ovlivňují předmět empirického bádání, v tomto případě lokální integrační politiku Berlína a Vídně, a sice ve smyslu dílčích výsledků mocenského boje politických stran a dalších relevantních subjektů a jeho odrazu v činnosti politických institucí.

Zahrnutí komparativní perspektivy jako základního východiska práce i omezený rozsah studie kladou nároky na nezbytnou selekci klíčových faktorů, na jejichž základě bude vytvořen interpretační rámec pro posouzení jednotlivých případů i podobností a odlišností mezi nimi. Komplikaci znamená také skutečnost, že integrační politiku není možné chápat pouze v užším smyslu jako soubor opatření směřovaných přímo k začlenění cizinců (resp. migrantů) do společnosti (např. otázka udělování státního občanství či vymezení prostoru pro kulturní a náboženskou diverzitu), nýbrž v širším smyslu také jako součást běžné agendy tradičních dílčích politik určených pro společnost jako celek. Integrační politika je tak ve svém důsledku vždy také politikou školskou, zaměstnaneckou, bytovou, sociální atd. Na základě výše nastíněných teoretických východisek a poznatků dosud provedených komparativních i jednopřípadových studií je pro účel této práce kontext vzniku a vývoje lokálních integračních politik Berlína a Vídně redukován na pět více či méně dynamických ukazatelů, které se jeví jako klíčové pro jejich komparaci a jejich porozumění.

Základní součástí kontextu integračních politik obou měst představuje pochopení vztahu mezi národní (resp. nadnárodní) a lokální úrovní politiky. Na jedné straně je otázka úspěšného začlenění přistěhovalého obyvatelstva klíčovou výzvou především pro města a obce, které mají v tomto ohledu většinu výkonných pravomocí a povinností, na straně druhé však utváření základního politického, právního nebo finančního rámce tematického komplexu „migrace a integrace“ zpravidla nespadá do jejich kompetence nebo na něj mají města v praxi jen marginální vliv – a to i přesto, že se jako v případě Berlína a Vídně jedná o spolkové země s legislativní pravomocí v řadě oblastí. Na úrovni *polity* (tedy institucionální a normativní

⁵⁵ Yuri Kazepov, „Cities of Europe“, 6f. Podrobněji viz Anthony Giddens, *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press, 1996.

⁵⁶ Walter Korpi, „Contentious Institutions: An Augmented Ration-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries“, in *Rationality and Society* 13, č. 2 (2001), 253–283.

stránky politiky ve smyslu vymezení a struktury prostoru, ve kterém se politika odehrává)⁵⁷ tak představuje klíčovou proměnnou kontextu pro vznik a podobu lokální integrační politiky

1) národní a nadnárodní institucionální systém, který určuje a ovlivňuje manévrovací prostor městské samosprávy k realizaci vlastní integrační politiky a současně stanovuje právní postavení cizinců, z něhož vyplývají jejich omezení k přístupu k zásadním integračněpolitickým nástrojům, jako je politická participace nebo přístup k systému sociálního zabezpečení (např. pomoci v sociální nouzi, komunální bytové výstavbě apod.). Na tomto místě je třeba podotknout, že v liberálních státech v Evropě se během posledních desetiletí prosadilo několik různých integračních modelů: od multikulturalismu nizozemského ražení, přes britskou či švédskou antidiskriminační politiku, integraci ve smyslu sociální politiky a současně společenské exkluze migrantů v Německu nebo Rakousku až po francouzský asimilační model, jakkoliv v posledních letech mezi jednotlivými přístupy dochází ke vzájemnému sblížení a hledání podobných, pragmatických řešení.⁵⁸ Podle Ruuda Koopmanse Německo a Rakousko v evropském srovnání z hlediska právního postavení imigrantů a jejich přístupu k sociálnímu státu tradičně reprezentují model „méně inkluzivní integrační politiky“, přičemž Německo patří do kategorie konzervativních sociálních států (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*), zatímco Rakousko se pohybuje na hranici mezi konzervativním a sociálnědemokratickým typem.⁵⁹ Národní institucionální systém přitom představuje rámec, ve kterém jednotlivá města vyvíjejí a realizují svou integrační politiku. Ta se může ve svých výstupech v dílčích oblastech lišit, jak ukazuje příklad srovnání integračních politik různých německých měst.⁶⁰ Především v souvislosti s procesem prohlubování evropské integrace usilující o vývoj společné azylové migrační politiky ve státech EU od druhé poloviny 90. let 20. století je třeba zohlednit také nadnárodní institucionální systém, ať už se to týká snahy EU o co možná největší vyrovnání právního postavení imigrantů ze třetích států s unijními občany či podpory a šíření dobrých praxí měst, která mají s problematikou integrace imigrantů větší zkušenosti. Při uvažování role EU je třeba zahrnout také dělící linii v právním postavení občanů států EU a občanů třetích zemí (tedy nečlenů EU), která má ve většině států zásadní vliv na řadu oblastí strukturálně-funkční integrace imigrantů. Z tohoto důvodu je třeba výzkum lokální integrační politiky ukotvit do

⁵⁷ Vymezení tří typologických dimenzí pojmu politika viz Arnošt Veselý, „Veřejná politika“, 31f.

⁵⁸ Petra Bendel, *Integrationspolitik der Europäischen Union* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2010), 4f.

⁵⁹ Koopmans se odkazuje na typologii Esping-Andersena, která dělí sociální státy na sociálně-demokratické, liberální a konzervativní, a to podle tzv. dekomodifikační míry, tzn. míry, do jaké ve státě existuje právo na sociální dávky a možnost jedince udržet si určitý životní standard bez závislosti na trhu. Srov. Ruud Koopmans, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität. Integration von Immigranten, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stephan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 55–93, 65ff.

⁶⁰ Srov. např. analýzy integračních politik měst Berlína, Mnichova, Frankfurtu nad Mohanem, Stuttgartu, Essenu, Lipska a Osnabrücku in Frank Gesemann a Roland Roth, eds., *Lokale Integrationspolitik*, 311–427.

kontextu daného státu i nadnárodní úrovni, zvláště v situaci, kdy u řady klíčových integračněpolitických témat probíhá mezi lokálními a celostátními (potažmo nadnárodními) aktéry o předpokladech a prostředcích integrace kritický dialog.

Další významnou kontextuální proměnnou představuje **2) lokální politická konstelace**, tedy situační podoba a vývoj rozložení politické moci v městské samosprávě a soupeření politických stran zastoupených v místním zastupitelském orgánu v otázce migrace a integrace. Tato úroveň *politics* ve smyslu procesu utváření konsensu a konfliktu mezi klíčovými politickými subjekty v rámci boje o politickou moc se přímo odráží jak v institucionálním ukotvení lokální integrační politiky, tak i ve vytváření a proměnách konceptů integrace jako odrazového můstku pro implementaci jednotlivých politických opatření (*policy*). Lokální úroveň politiky je přitom třeba chápat jako součást národního politického kontextu, v němž se diskutuje o podobě migrační a integrační politiky – lokální političtí aktéři mohou veřejným tlakem usilovat o změnu politiky na národní úrovni, ať už se jedná o dílčí opatření nebo nastavení národního, potažmo nadnárodního institucionálního systému, který představuje pro města a jejich samostatnou politiku významnou bariéru, a současně reflektují diskuse na národní nebo nadnárodní úrovni.

S ohledem na to, že městská správa prostřednictvím politické reprezentace zpravidla reaguje na problémy vnímané voliči-státními občany, sehrává v tomto ohledu klíčovou roli **3) historická zkušenost většinové společnosti s přistěhovalectvím a její reakce na něj v čase**, která zahrnuje vnímání přistěhovalectví jako pozitivního nebo negativního jevu městské společnosti a očekávání domácího obyvatelstva směrem k chování cizinců při vzájemném stýkání v městském prostoru, a to v úzké souvislosti s konceptem národa u majoritní společnosti, který se odráží v nastavení základního rámce pro integraci přistěhovačů, zejména pak ve stanovení pravidel a předpokladů, při jejichž splnění se cizinec může stát státním občanem, a tím pádem – alespoň formálně – rovnoprávným členem společnosti (viz princip krve vs. princip země, možnost dvojího občanství, politických a sociálních práv atd.).

V souvislosti s tím, že přistěhovalectví je základním konstitutivním prvkem rozvoje města, je třeba vzít v úvahu, jakou roli imigranti vůbec hrají v procesu ekonomického vývoje obou metropolí, zejména pak v oblasti **4) hospodářského a demografického vývoje města** jako celku, tedy zda představují produktivní sílu nebo naopak rozvoj města brzdí svou závislostí na sociálním systému a okrajovým postavením ve společnosti. Na straně imigrantů tak hraje klíčovou roli při definování politického problému a reakce na něj v podobě integrační politiky **5) objem a struktura přistěhovalectví a jejich proměny** v čase, tedy jednak proměňující se velikost základní cílové skupiny integrační politiky v souvislosti s migračními procesy a jejich intenzitou, jednak geografické, demografické, sociální a

kulturní aspekty související s původem přistěhovalců. Pozornost je přitom třeba věnovat srovnání faktorů, jako jsou účel imigrace, etnický a sociální původ imigrantů, jejich kvalifikace, prostorová koncentrace ve městě – která obecně bývá výchozím bodem pro vnímání přítomnosti cizinců ve městě jako problému – a základní faktory v oblasti strukturálně-funkční a kulturně-identifikační rovině integrace, zejména pak deficity na pracovním trhu, školském systému a jejich příčiny atd.

Množství zahrnutých proměnných s sebou nese komplikaci v podobě různé váhy proměnných v různých dílčích fázích vývoje lokálních integračních politik a odráží se i na struktuře celé práce, která je hrubě rozdělena na dvě části: teoretickou a empirickou. V teoretické části (kap. 2) jsou definovány základní pojmy v souvislosti s analytickou a normativní rovinou integrace a integrační politiky, pravomoci Berlína a Vídně v politickém systému obou zemí a je diskutována otázka cílových skupin integračních politik. Empirická část práce je s ohledem na přehlednost výkladu rozdělena na dvě velké kapitoly – v první kapitole (kap. 3) je na bázi sledování rozdílů a podobností výše sledovaných parametrů kontextu paralelně veden srovnávací výklad k procesu vzniku, rozvoje a proměn integračních politik v Berlíně a Vídni, a to s přihlédnutím k obdobím zlomů, ve smyslu „kritických křižovatek“ (*critical junctures*),⁶¹ v nichž v obou městech (ne)docházelo k zásadním institucionálním a (nebo) obsahovým změnám v lokální integrační politice. Při výzkumu vývoje a proměn integračních politik obou měst ve sledovaném období byly takové zlomy identifikovány čtyři a lze je hrubě datovat k počátku jednotlivých dekad. Ve druhé části empirického oddílu práce (kap. 4) jsou pak provedeny exkurzy do dvou dílčích, ovšem zásadních témat lokální integrační politiky s ohledem na propojení strukturálně-funkční i kulturně-identifikační roviny integrace: politiky udělování státního občanství a politické participace přistěhovalců (cizinců). Cílem závěru je pak jednak shrnout institucionální a obsahový vývoj lokálních integračních politik a jejich proměny, jednak na základě zvolených kontextuálních proměnných interpretovat kontext, v němž k tomuto vývoji docházelo.

1.3 Prameny a základní literatura k integrační politice v Berlíně a Vídni

Výchozí pramennou bázi ke zkoumání vývoje lokální integrační politiky tvoří u obou případů tytéž druhy veřejněpolitických dokumentů (*public policy documents*), které jsou „navzájem různou měrou formálně či neformálně spjaty a jejich uspořádání vytváří určitou strukturu“ a

⁶¹ Podle Giovanniho Capoccii jsou kritické křižovatky „relativně krátká časová období, během nichž výrazně naroste pravděpodobnost, že volby agentů ovlivní výsledek zájmů.“ Spouštěčem kritických křižovatek mohou být nejenom exogenní šoky, ale také endogenní reakce držitelů moci za účelem dosažení určitých politických cílů. Giovanni Capoccia, „Critical Junctures and Institutional Change“, in *Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney a Kathleen Thelen (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 147–179, 50f.

v nichž „dochází k explicitní formulaci politiky“.⁶² Jedná se o výběr zásadních veřejněpolitických dokumentů strategických (koncepce a strategie, případně návrhy zákonů a vyhlášek apod.), výzkumných/evaluačních (zprávy pověřenců pro integraci či odborů, do jejichž kompetence oblast migrace a integrace spadá, apod.), deklarativních (programové prohlášení vlády či programy politických stran) a také legislativních (ústava, zákony, případně vyhlášky a nařízení).⁶³ Tyto dokumenty slouží k interpretaci obsahového vývoje integračních politik obou měst ve sledovaném období ve vztahu k základním teoretickým konceptům integrace; lze tedy určit, jak je integrace definována, jaká opatření jsou rámcově navrhována, případně jak je vyhodnocen jejich účinek. Většina veřejněpolitických dokumentů byla v případě Berlína získána v příslušných fondech Berlínské městské knihovny (*Berliner Stadtbibliothek*), zejména v Senátní knihovně (*Senatsbibliothek*) a oddělení *Berlin-Studien*, a také v Kanceláři Zmocněnce Berlínského senátu pro integraci a migraci (*Büro des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration*). Ve Vídni byly hlavními zdroji dokumentů fond s názvem *Bibliothek des Integrationsfonds der Stadt Wien*, umístěný v knihovně Vídeňské radnice (*Wienbibliothek im Rathaus*), a kancelář příslušného magistrátního oddělení (*MA 17 – Integrations- und Diversitätsangelegenheiten*). Některé novější dokumenty byly získány z oficiálních webových portálů měst, zastupitelských orgánů nebo politických stran. Kromě veřejněpolitických dokumentů a jejich kritického zhodnocení vychází práce také z úředních statistických publikací. Často se přitom jedná o přílohy hodnotících zpráv úřadů nebo oddělení, do jejichž gesce problematika integrace v Berlíně nebo Vídni spadá. Evaluace statistických údajů ve zprávách zpravidla slouží nejenom k hodnocení vývoje integrace imigrantů ve městě ve vztahu k více či méně zformulovanému konceptu integrační politiky, ale také k odůvodnění přijatých či avizovaných integračněpolitických strategií. V tomto smyslu jsou koncepční i evaluační veřejněpolitické dokumenty důležité i pro pochopení toho, v jakém kontextuálním rámci integrační politika (nebo její dílčí části) z pohledu klíčových veřejněpolitických aktérů vzniká.

Doplňující pramennou bázi práce představují jednak oficiální tiskové zprávy městských orgánů k problematice integrace cizinců (imigrantů) a články v periodickém tisku, jednak polostrukturovaná explorativní expertní interview s vybranými politickými představiteli a úředníky v obou městech. Expertní interview je teoretiky sociálních věd zařazováno mezi varianty kvalitativní metody, ačkoliv o jeho relevantnosti se v odborné obci vedou diskuse a často je mu vzhledem k obtížnému vyhodnocování získaných dat

⁶² Arnošt Veselý, Zuzana Drhová a Marta Nachtmannová, „Vědění o politice: Teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik“, in *Analýza a tvorba veřejných politik*, eds. Arnošt Veselý a Martin Nekola (Praha: SLON, 2007), 43–66, 49ff.

⁶³ K typologii veřejněpolitických dokumentů viz *ibid.*, 49–65.

přisuzována pouze explorativní funkce.⁶⁴ Expert zde v tomto případě představuje typ respondenta, který „nese odpovědnost za návrh, realizaci či kontrolu řešení problému, nebo (...), kdo má privilegovaný přístup k informacím o skupinách lidí či rozhodovacích procesech“.⁶⁵ Během výzkumných pobytů ve Vídni a Berlíně autor provedl dohromady 16 interview s úředníky a politiky v obou městech. V rakouské metropoli se jednalo o vedoucího pracovníka příslušného magistrátního oddělení MA 17, který dříve působil ve Vídeňském integračním fondu (WIF), a reprezentanty čtyř politických stran, kteří byli mluvčími svých stran k problematice integrace nebo byli zastoupení v příslušném výboru Vídeňské obecní rady/Vídeňského zemského sněmu.⁶⁶ V Berlíně byla v roce 2011 provedena interview mj. se senátními zmocněnci pro cizince (resp. integraci a migraci) Barbarou Johnovou a Günterem Pieningem, náměstkyní senátorky pro integraci Kerstin Liebichovou, s poslanci stran zastoupených v Berlínské poslanecké sněmovně nebo dvěma zmocněnci pro integraci na úrovni berlínských obvodů.⁶⁷ Cílem realizovaných interview bylo získat lepší orientaci v tématu, prohloubit a verifikovat dosavadní vědění o obsahovém a institucionálním vývoji vídeňské, resp. berlínské integrační politiky v dosud publikované sekundární literatuře, a lépe porozumět motivacím různých relevantních politických aktérů při formulování konceptů městské politiky a integračněpolitických strategií. Přímou v této disertační práci se pracuje pouze s těmi interview, která přinesla nové významné poznatky k celoměstské politice a kontextu jejího obsahového a institucionálního vývoje.

Pro výzkum v oblasti migrace a integrace (tzv. *Migrationsforschung*, *Integrationsforschung*) je charakteristická jeho multidisciplinarita, která vychází z toho, že se jedná o průřezovou materii, jež zahrnuje nejrůznější aspekty života společnosti – na migraci a integraci je možné nahlížet z hlediska demografie, ekonomie, sociologie, právní vědy,

⁶⁴ Privilegovanost či odpovědnost dotazovaných expertů s sebou přináší nároky na odborné znalosti a zkušenosti badatele, aby byl pro dotazovaného pokud možno rovnocenným partnerem. V opačném případě totiž může interview přejít takřka do monologu, během něhož expert říká pouze to, co sám považuje za důležité a může se – ať vědomě či nevědomě – vyhýbat otázkám důležitým pro účel interview. Přesto je namístě fakta pokud možno důsledně ověřovat, k hodnotícím soudům přistupovat kriticky a s odstupem, a sledovat nejenom to, co experti říkají, ale také to, co zdůrazňují a čemu se naopak vyhýbají. Podrobně viz Alexander Bogner a Wolfgang Menz, „Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissenformen, Interaktion“, in *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Auflage), eds. Alexander Bogner et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 33–68, 34f; Michael Meuser a Ulrike Nagel, „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig gedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“, in *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Auflage), eds. Alexander Bogner et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 71–93.

⁶⁵ Michael Meuser a Ulrike Nagel, „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig gedacht“, 73.

⁶⁶ Interview s politiky byla publikována in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně* (Praha: MatfyzPress/FSV UK, 2010), 111–169.

⁶⁷ Interview byla provedena v rámci účasti autora na programu Europäische Journalisten-Fellowships (říjen 2010–červenec 2011). Rozhovory byly transkribovány, autorizovány a vyhodnoceny v závěrečné práci s názvem „Von Integration auf Zeit zur Partizipation und Chancengleichheit. Berliner Integrationspolitik 1971–2011“, 96 s. Nepublikovaná práce je uložena v knihovně Internationales Journalisten-Kolleg na Freie Universität Berlin. Transkribovaná interview se všemi úředníky a politiky byla přiložena k práci na datovém nosiči a jsou též k dispozici v archivu autora.

geografie, politologie či sociálních dějin. Otázka imigrace a zvláště pak problematika integrace cizinců si zatím jen složitě hledá cestu do „velkých dějin“ Berlína a Vídně; otázka přistěhovalectví je v historických pracích sice povětšinou zmiňována v souvislosti s obecnějšími trendy hospodářského či demografického vývoje měst, politice začleňování migrantů do společnosti ale není zpravidla věnována větší pozornost.⁶⁸

Přestože již existuje řada komparativních studií integračních politik různých měst v Evropě, v případě Berlína a Vídně dosud nebylo provedeno přímé, systematické srovnání v širším kontextuálním rámci. Ojedinelou výjimku představuje publikace Jana Beckera et al. *Lernende Metropolen. Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in Berlin, Budapest, Warschau und Wien im Vergleich*,⁶⁹ která na základě rozhovorů s aktéry integrační politiky ve čtyřech srovnávaných středoevropských metropolích, provedených v letech 2002–2004, zkoumala propojení analyzovaných měst a transfer vědění mezi nimi, a to zejména na pozadí sbližování lokálních integračních politik v jednotlivých členských a kandidátských zemích Evropské unie. Studie pracovala s tezí, že inovativní návrhy řešení integračněpolitických výzev vznikají spíše v metropolích než na úrovni národních států, přičemž jako katalyzátory změn fungují Evropská unie, metropole a nestátní aktéři a jejich sítě. Tato teze se sice v zásadě potvrdila, zároveň se však ukázalo, že obě města v procesu výměny zkušeností na přelomu století volila různé strategie: zatímco Berlín v první řadě pokračoval v zavedených kolejích a byl orientovaný primárně na německý kontext, Vídeň se mnohem více angažovala v mezinárodní výměně zkušeností. Právě na počátku 21. století rakouská metropole realizovala paradigmatickou proměnu své integrační politiky směrem k interkulturní politice rozmanitosti, jak podrobněji ukazuje tato disertační práce. Významnou roli v aktivním přístupu Vídně přitom podle autorů studie hrála skutečnost, že na úrovni velkoměst neměla v Rakousku relevantního partnera pro výměnu zkušeností, takže se obracela i do zahraničí; Berlín přitom navzdory jazykové blízkosti nepředstavoval primární zdroj inspirace. Jednu ze základních motivací Vídně k aktivnímu angažmá na mezinárodní úrovni představovala podle studie i opozice proti národní vládě, ovšem tento motiv nebyl v textu podrobněji rozpracován, stejně jako nebyly v širším kontextu analyzovány integrační koncepty obou měst ve vztahu

⁶⁸ Viz např. Gustav Bihl, „Wien 1945–2005. Eine politische Geschichte“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 545–650; Franz X. Eder et al., eds., *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum* (Wien: StudienVerlag, 2003); Wolfgang Ribbe, *Berlin 1945–2000. Grundzüge der Stadtgeschichte* (Berlin: BWV, 2002); David Clay Large, *Berlin. Biographie einer Stadt*. (München: C. H. Beck Verlag, 2000); Wolfgang Ribbe, „Berlin zwischen Ost und West (1945 bis zur Gegenwart)“, in *Geschichte Berlins. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart. Band 2*, ed. Wolfgang Ribbe (München: C.H. Beck, 1987), 1027–1128; Wilfried Rott, *Die Insel. Eine Geschichte West-Berlins 1948–1990* (München: C. H. Beck, 2009); Georg Kotowski, „Geschichte Berlins seit dem Zweiten Weltkrieg“, in *Berlin vom Brennpunkt der Teilung zur Brücke der Einheit*, ed. Gerd Langguth (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990), 48–69.

⁶⁹ Jens Becker et al., *Lernende Metropolen. Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in Berlin, Budapest, Warschau und Wien im Vergleich* (Hamburg, Verlag Dr. Kovač, 2007).

k teoriím integrace. Přechod evropských měst k politice rozmanitosti analyzuje studie Andree Merxe *Von Integration zu Vielfalt. Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis* z roku 2013. Empiricky zaměřená práce obsahuje řadu příkladů „dobrých praxí“ z Berlína a Vídně, nejedná se však o komparaci obou (a dalších) měst v klasickém slova smyslu.⁷⁰

Vývoj integrační politiky Berlína samostatně zpracovává několik více či méně obsáhlých publikací. V první řadě je třeba uvést monografii Stephana Lanze s názvem *Berlin aufgemischt. Abendländisch – multikulturell – kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt*.⁷¹ Autor v publikované disertační práci předkládá plastickou a mnohvrstevnou analýzu proměn berlínských diskursů vůči cizincům, a to od vyhlášení Postupimského ediktu v roce 1685 až do poloviny nultých let 21. století. Diskursivní analýza odvozená od Foucaultova pojetí vychází ze zkoumání širokého spektra veřejněpolitických dokumentů, které Lanz za pomoci sekundární literatury zasazuje do širšího rámce městského vývoje, jakkoliv se více než na fakta soustředí především na problematiku diskursů. V empirické části pak autor na základě vyhodnocení interview s 26 berlínskými úředníky, provedenými v letech 2004–2005, kategorizuje jednotlivé pozice aktérů a identifikuje dva základní, z mocenského hlediska relativně vyvážené ideologické bloky diskursu „Berlín/integrace/multikultura“: asimilativní multikulturalismus a diverzitivní multikulturalismus. Jak vyplývá z pojmenování obou bloků, v politickém mainstreamu v Německu se všechny politické strany de facto hlásí k politice vyplývající z existence multikulturní společnosti v liberálním státě, jakkoliv s různými akcenty. Důležité je přitom zjištění, že se většina vůdčích politických a administrativních aktérů z hlediska mluvení a myšlení o cizincích a jejich integraci nachází nedaleko hranice mezi oběma bloky a zastává buď pozici integrace založené na společných hodnotách, nebo na pozici liberálně-pluralitní. Dalším zásadním poznatkem je závěr, že hranice mezi oběma bloky a pozicemi neprobíhá pouze mezi jednotlivými politickými stranami, ale také uvnitř nich; víceméně v každé straně lze tak nalézt různé diskursivní pozice s přesahem do druhého dominantního bloku⁷² a záleží tak nejenom na politické konstelaci v zastupitelských a výkonných orgánech měst, ale také na rozložení sil uvnitř jednotlivých politických uskupení. Tento poznatek potvrzuje i tato disertační práce – nejzřetelněji je to patrné při interpretaci (ve své podstatě multikulturní) politiky zmocněnkyně pro cizince Barbary Johnové, kterou tato politička CDU aplikovala v 80. letech, a to navzdory silnému odporu uvnitř konzervativního křídla tehdy dominantní strany v Berlíně.

⁷⁰ Andreas Merx, *Von Integration zu Vielfalt. Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis* (Stuttgart: Friedrich-Ebert-Stiftung/Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg, 2013).

⁷¹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt. Abendländisch – multikulturell – kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt* (Bielefeld: transcript Verlag, 2007).

⁷² *Ibid.*, 363f.

Stephana Lanze⁷³ lze v rámci německého migračního výzkumu počítat k těm autorům, kteří zaujímají silně kritickou pozici vůči dosavadní integrační politice v zemi a přitom za klíčovou bariéru pro úspěšnou integraci považují nerovnoprávné postavení cizinců a jejich diskriminaci ve společnosti, např. ve školství, na pracovním trhu nebo v přístupu k bydlení (dále např. Klaus J. Bade, Michael Bommes, Karen Schönwälderová, Axel Schulte aj.). Mezi konzervativnější autory, kteří se silněji koncentrují na deficity na straně migrantů a vystupují spíše kriticky vůči multikulturalismu a zdůrazňování rovných práv cizinců a státních občanů, lze řadit Stefana Lufta, který se situaci v Berlíně (zejména na příkladu obvodu Neukölln) věnuje ve své publikované habilitační práci s názvem *Staat und Migration* v kapitole *Integration und Stadt*.⁷⁴ Na základě dosavadních empirických studií a statistických údajů Luft ve své případové studii k Berlínu poukazuje na vznik „paralelních společností“ ve městě jako odrazu segregáčnických procesů a koncentrace etnické a sociální chudoby. Při hodnocení pokusů lokálních aktérů v Berlíně řídit proces usídlení přistěhovalců a jejich integraci dochází Luft k závěru, že se administrativním aktérům nepodařilo naplnit stanovené cíle, např. zabránit prostorové koncentraci cizinců s řadou negativních důsledků v oblasti bydlení, pracovního trhu, školství nebo mezikulturního soužití. Byla to podle něj naopak národní a lokální politika, která k marginalizaci velké části přistěhovalců sama přispěla. Luft kriticky vystupuje jak k pravicovým, tak i levicovým politikám a v závěru své práce vyžaduje „integračněpolitický realismus“, zároveň však v empirickém exkurzu k Berlínu věnuje pouze omezenou pozornost interpretaci realizovaných politik ve vztahu k teoretickým konceptům integrační politiky. Dalším nedostatkem je relativně malá pozornost vývoji na poli integračněpolitických strategií v Berlíně od počátku 90. let: podrobný situační vhléd do kulturních a socioekonomických deficitů v oblasti integrace imigrantů v polovině nultých let 21. století je tak v autorově podání především přímým důsledkem chybné politiky v 60.–80. letech 20. století; novému vývoji po nástupu rudo-rudé vlády k moci v roce 2001 Luft prakticky vůbec nevěnuje pozornost.

Dosud nejobsáhlejší, ovšem z hlediska data vydání již poněkud zastaralou publikací k integrační politice v Berlíně je sborník *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven* z roku 2001,⁷⁵ který obsahuje 19 příspěvků k různým aspektům migrace a integrace v Berlíně. S ohledem na integrační politiku města jsou pro účel této práce zajímavé zejména dva z nich. V prvním případě se jedná o text

⁷³ Viz např. další studie Stephana Lanze použitá v této práci, „The German Sonderweg: multiculturalism as ‚racism with a distance‘“, in *European Multiculturalism revisited*, ed. Alessandro Silj (London/New York: Zed Books, 2010), 105–146.

⁷⁴ Stefan Luft, *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009), zde 99–221.

⁷⁵ Frank Gesemann, ed., *Migration und Integration in Berlin*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Burdich, 2001).

Thomase Schwarze,⁷⁶ který se zabýval činností úřadu zmocněnce senátu pro cizince pod vedením Barbary Johnové, a sice jeho institucionálním ukotvením v rámci (západo)berlínské administrativy, základními koncepčními východisky pro jeho činnost a částečně také vlivem mocenských konstelací na jeho chod. Autor přitom několik let v úřadu pracoval, a tak je třeba jeho příspěvek vnímat především jako subjektivní, byť cennou sondu do fungování úřadu. Druhý zásadní text ve sborníku představuje empirická studie Uweho Hungera a Dietricha Thränhardta,⁷⁷ v níž je srovnávána integrační politika Berlína s ostatními německými spolkovými zeměmi. Práce ovšem nepracuje přímo s veřejněpolitickými dokumenty a nezkoumá konceptualizace zemských a lokálních integračních politik, ale zaměřuje se na srovnání statistických dat, z nichž odvozuje různé integračněpolitické strategie různých spolkových zemí. Další studie ve sborníku nabízí především empirické poznatky k problematice pracovního trhu, školství, prostorové segregace, sociologické studie k otázkám identity a náboženství atd; některé z nich jsou v této disertační práci rovněž využity v rámci interpretace širšího kontextu, v němž lokální integrační politika Berlína vznikala.

Berlínskou integrační politikou se dlouhodobě zabývá také Frank Gesemann. V nejobsáhlejší případové studii *Berlin: Einwanderungsstadt „under construction“*,⁷⁸ která byla publikována v rámci obsáhlého teoreticko-empirického sborníku k lokální integrační politice, Gesemann periodizuje její vývoj do tří fází: cizineckou politiku orientovanou na sociálněpolitická opatření (1971–1981), zmocněneckou politiku pod vedením Barbary Johnové, jejímž charakteristickým rysem byl trvalý konflikt mezi restriktivní přistěhovaleckou politikou konzervativní části senátu a „liberální“ integrační politikou, která se vedle jiného vyznačovala podporou spolků migrantů (1981–2003), a nejnovější fázi, v níž se integrační politika stala ústředním tématem senátu, což dokládá vypracování integračního konceptu a evaluačních mechanismů (od roku 2003). Ve větší části své studie publikované v roce 2009 se Gesemann – podobně jako výše zmíněná studie Hungera a Thränhardta – věnuje klíčovými oblastem integrace (pracovní systém, školství, učňovský systém, prostorová koncentrace, participace) a více si všímá reakce městské politiky (tedy rudo-rudého senátu) na deficity integrace v posledních letech. Stejně jako Luft ale i Gesemann víceméně rezignuje

⁷⁶ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“: Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats“, in *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Budrich, 2001), 127–143.

⁷⁷ Uwe Hunger a Dietrich Thränhardt, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer“, in *Migration und Integration in Berlin*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Burdich, 2001), 109–125

⁷⁸ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt „under construction““, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 311–333.

na problematiku lokálních politických konstelací a jejich vlivu na dílčí témata integrace a pouze velmi okrajově se dotýká role kontextu EU.

V některých, zejména starších sbornících lze k otázce integrační politiky Berlína i Vídně nalézt další, kratší studie. Často se však – tak jako u výše zmíněného případu Thomase Schwarze – jedná o texty zaměstnanců úřadů nebo institucí, kteří mají či měli integraci cizinců v gesci (např. zmocněnkyně berlínského senátu pro cizince Barbara Johnová), takže tyto studie mají především informativní a zčásti i propagační charakter.⁷⁹ V práci jsou tyto publikace užívány pouze střídavě a jen v případě, že bylo možné tvrzení a data ověřit z jiného, nezávislého zdroje. V poslední době narůstá počet diplomových prací, které se zabývají různými dílčími aspekty integrace na lokální úrovni. Pro tuto disertační práci je cenná především policy analysis Carly Küffnerové, která odhalila marginální roli reprezentantů migrantů při procesu tvorby Berlínského integračního konceptu.⁸⁰

K integrační politice ve Vídni existuje zatím jen velmi sporá odborná literatura. Jednu s výjimkou představuje cenná diplomová práce Jana Kollera *Kommunale Integrationspolitik: eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenpolitik*,⁸¹ která na základě veřejněpolitických dokumentů i rozhovorů s vybranými aktéry podrobně zpracovává okolnosti vzniku Vídeňského integračního fondu (WIF) a jeho činnost až do počátku roku 1998. Koller se přitom soustředí na politickou diskusi stran tehdy zastoupených ve Vídeňské obecní radě o integrační politice a vedle jiného věrohodně dokládá snahu strany SPÖ ovládnout WIF a jeho prostřednictvím získat dominantní pozici v tématu integrace. Současně autor poukazuje na skutečnost, že rozdílné pohledy různých politických aktérů a pracovníků Vídeňského integračního fondu se odrazily v tom, že ve Vídni nebyl během sledovaného období vypracován podrobnější koncept integrace nad rámec mírového soužití většinové společnosti s cizineckou populací.

O komplexnější pohled na vídeňskou integrační politiku se pokouší publikace Michala Dimitrova *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně*.⁸² Studie popisuje institucionální vývoj integrační politiky v letech

⁷⁹ Srov. např. Barbara John, „Fremde – die Baumeister des neuen Berlins“, in Klaus J. Schmals, ed., *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale* (Wiesbaden: Springer VS, 2000) 261–272; Sanem Kleff a Eberhard Seidel, *Stadt der Vielfalt. Das Entstehen des neuen Berlin durch Migration* (Berlin: Der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, 2009); Elisabeth Mezulianik, „Der Wiener Integrationsfonds – Einwanderungspolitik an der Nahtstelle zwischen Ost und West“, in tamtéž, 255–259; Marica Santatic-Zvoncsits, *Der Wiener Integrationsfonds* (Wien: BHAK, 2003); Elisabeth Hammer, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*. (Wien: GBBW, 2000).

⁸⁰ Carla Küffner, „Kommunale Integrationspolitik: Politikfeldanalyse des Berliner Integrationskonzeptes für ZuwanderInnen“ (Diplomová práce, Universität Wien, 2010).

⁸¹ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik: eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenpolitik“ (Diplomová práce, Universität Wien, 1998).

⁸² Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně* (Praha: MatfyzPress/FSV UK, 2010). Recenze publikace viz Tomáš Nigrin (recenze), „Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně* [Die Integration von

1990–2010 se zaměřením na přechod k politice rozmanitosti po roce 2001 a centralizaci integrační politiky rozpuštěním Vídeňského integračního fondu a jeho nahrazením zvláštním oddělením pro integraci a diverzitu přímo ve strukturách vídeňského magistrátu (MA 17). Zároveň na příkladech klíčových oblastí integrační politiky v kompetenci Vídně jako spolkové země a obce zároveň práce provádí evaluaci politiky městské vlády (tedy de facto SPÖ) ve vztahu k základnímu konceptu, ke kterému se integrační politika Vídně resp. většinové vlády sociálních demokratů dlouhodobě hlásila, tedy k vytváření rovných šancí mezi přistěhovalým obyvatelstvem a většinovou společností.⁸³

Pro kontext vývoje v oblasti politiky migrace a integrace ve Vídni před rokem 1990 lze za klíčové označit dvě publikace. V první řadě je to práce sociální geografky Elisabeth Lichtenbergerové *Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften*,⁸⁴ která představuje ve své době ojedinělou a především rozsahem unikátní sondu do života gastarbeiterů a jejich potomků v Rakousku, zejména těch pocházejících z Jugoslávie. Velká část obsáhlé publikace je zaměřena na Vídeň a vyhodnocení dvou velkých průzkumů z let 1974 a 1981, které vedle jiného dokládají skutečnost, že většina zahraničních pracovníků a jejich rodin vnímala svůj pobyt v Rakousku v této době jako dočasný a plánovala se vrátit zpět do země původu. Zároveň ze studie vyplývají počínající problémy s integrací druhé generace do školského systému a pracovního trhu. Vzhledem k tomu, že se primárně jedná o publikaci sociologickou, je otázce politiky integrace imigrantů věnována pouze okrajová pozornost, tím spíše, že v té době lze jen stěží hovořit o systematických opatřeních rakouské a vídeňské vlády k začleňování přistěhovalého obyvatelstva do společnosti. Druhou zásadní publikací je kniha Michaela Johna a Alberta Lichtblaua *Schmelztiegel Wien – Einst und jetzt. Zur Geschichte und Gegenwart von Zuwanderung und Minderheiten*,⁸⁵ která dokumentuje společenskou rozmanitost Vídně se zaměřením na problematiku migrace a integrace a hledá paralely mezi přelomem 19. a 20. století a vývojem po druhé světové válce. Publikace je primárně určena široké veřejnosti a jako výukový materiál pro školy. Kromě teoretických a empirických odborných statí je založena na výňatcích z množství novinových článků a vzpomínek imigrantů a ukazuje, že situace na konci 80. let 20. století byla v řadě rysů podobná s vývojem před první světovou válkou, a to včetně nesnášenlivosti určité části společnosti vůči cizincům, podporované prohlášeními vrcholných politiků. Zároveň kniha

Zuwanderern in Österreich nach 1990 am Beispiel der Integrationspolitik der Bundeshauptstadt Wien] (Praha: Matfyzpress, 2010), in *Acta Universitatis Carolinae – Studia territorialia* 11, č. 3-4 (2011), 148–151.

⁸³ Srov. též Michal Dimitrov, „Auf dem Weg zur Chancengleichheit und Diversität? Wiener Integrationspolitik 1990–2010“, in *Zeitgeschichte* 39, č. 2 (März/April 2012), 27–150.

⁸⁴ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften* (Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 1984).

⁸⁵ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien – Einst und jetzt. Zur Geschichte und Gegenwart von Zuwanderung und Minderheiten* (Wien: Böhlau, 1990).

pracuje s empirickými daty, která osvětlují různé okolnosti imigrace do Rakouska od počátku 60. let 20. století a proměnu reakce vídeňské společnosti na cizince v čase.

S politizací problematiky migrace začalo v Rakousku vznikat větší množství výzkumů, které se zaměřovaly na téma integrace imigrantů. Vzhledem k tomu, že se velká část cizinců v Rakousku koncentruje právě do Vídně, vztahovala se řada studií právě k dílčím deficitům vídeňských *gastarbeiterů* a cizinců obecně. Většina publikací se věnovala otázkám prostorové koncentrace a segregace cizinců, nesnášenlivosti vůči imigrantům a projevům rasismu a také právnímu znevýhodnění obyvatel s cizím státním občanstvím – včetně problematiky politické participace.⁸⁶ Migračnímu výzkumu se přitom v polovině nultých let 21. století věnovaly stále pouze přibližně dvě desítky vědců. Jejich závislost na podpoře z veřejných zdrojů se odrážela na tom, že jednotlivá ministerstva – jak poznamenal v roce 2004 Bernhard Perchinig – „často zabraňují publikování nežádoucích závěrů a tlačí na vědce, aby své výstupy přeformulovali“,⁸⁷ což vedlo k tomu, že mezi politiky a vědci v Rakousku existovaly napjaté vztahy, zvláště pak v období let 2000–2006 během vlády lidovců a krajně pravicových populistů (FPÖ, resp. BZÖ). Dodnes lze považovat za platné Perchinigovo tvrzení o „tradici výrazně zpolitizovaného výzkumu, který reaguje na vládní imigrační a integrační politiku (...) Dodnes je diskurz migračního výzkumu rozdělen mezi spíše demograficky a ekonomicky orientovaný výzkum, který se snaží vyhnout politickým konotacím, a výzkum, který kriticky poukazuje na stav migrační politiky v Rakousku“.⁸⁸

Nejpatrnější je to na dvou rozsáhlých migračních zprávách z let 2003 a 2007, které byly publikovány pod vedením Heinze Fassmanna a jež dodnes představují výchozí literaturu k různým tématům spojených s migrací v Rakousku.⁸⁹ Vzhledem ke snaze autorů o politickou neutralitu se ve sbornících, které byly téměř výhradně financovány z rozpočtových kapitol různých spolkových ministerstev, lze zejména v prvním případě v jednotlivých příspěvcích

⁸⁶ Např. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, eds., *Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich* (Klagenfurt: Drava Verlag, 2002); Patrick Volf a Rainer Bauböck, *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann* (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2001); Harald Waldrauch, „Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten: Ein Überblick“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. (2003), 55–75. Rainer Bauböck, „Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. 1 (2003), 26–44.

⁸⁷ V roce 2004 pracovalo na plný úvazek v migračním výzkumu maximálně 15 vědců, dalších 20–30 pracovalo v této oblasti pouze nepravidelně. Bernhard Perchinig, *Migration Studies in Austria – Research at the Margins?* KMI Working Paper Series. (Wien, ÖAD, 2004), 12, 15; http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi_WP4.pdf (staženo 30. 12. 2014).

⁸⁸ Tamtéž, 15. Srov. Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, *Migrations- und Integrationsforschung in Österreich – Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen. KMI Working Paper Series No. 1* (Wien: Kommission für Migrations- und Integrationsforschung, 2002), http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi_WP1.pdf (30. 12. 2014).

⁸⁹ Heinz Fassmann a Irene Stacher, eds., *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003); Heinz Fassmann, ed. 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007).

jen ojediněle setkat s normativními soudy a hodnocením rakouské imigrační a integrační politiky. Studie ve smyslu *policy analysis* pak přes několik dílčích náznaků chybí zcela.⁹⁰ I novější práce k problematice imigrace do Vídně se zaměřují především na socioekonomické aspekty integrace, tak jako například studie Andree Weigla z roku 2015, která se zabývá hospodářskými a sociálními deficity začleňování různých generací gastarbeiterů (resp. jejich potomků) do vídeňské společnosti.⁹¹ Přestože se v posledních deseti letech řady migračních vědců v Rakousku výrazně rozšířily, nadále se lze setkat s malým množstvím podrobnějších studií o rakouské integrační politice a i rozsáhlejší texty mají povětšinou pouze přehledový charakter.⁹²

K problematice integrace migrantů v Západním Berlíně a Vídni bylo publikováno velké množství teoretických i empirických studií, které se soustředí na široké spektrum otázek, jako je začlenění imigrantů do pracovního trhu, prostorová koncentrace a její důsledky, socioekonomické postavení přistěhovalého obyvatelstva, role státního občanství v procesu integrace do struktur společnosti a pro identifikaci migrantů s ní, možnosti a bariéry politické participace, problematika nerovnoprávného postavení a diskriminace nebo téma mezikulturního soužití. Zásadní studie vztahující se k (Západnímu) Berlínu a Vídni jsou využity v této disertační práci k pochopení širšího kontextu, v němž integrační politika ve sledovaném období vznikala. Dále autor využívá dobové články z periodického a odborného tisku.

⁹⁰ Velmi významnou prací je ovšem studie Petera Zusera k politizaci rakouské/vídeňské migrační politiky v období migrační krize na přelomu 80. a 90. let 20. století, Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990* (Wien: Institut für höhere Studien, 1996). Proměnu diskurzu vůči cizincům v Rakousku v 70. a 80. letech a jeho politizaci se zaměřením na Vídeň zkoumá Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘. Die Entstehung und Entwicklung des Diskurses über ArbeitsmigrantInnen in Österreich“, in *Österreich in Geschichte und Literatur* 53, č. 3 (2009), 248–266.

⁹¹ Andreas Weigl, „Die ‚Gastarbeiter‘-Wanderung nach Wien und ihre Folgen“, in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 41, č. 1 (2015), 127–154. Srov. Peter Payer, „Gehen Sie an die Arbeit“. Zur Geschichte der Gastarbeiter in Wien 1964–1989“, in *Wiener Geschichtsblätter* 59, č. 1 (2004), 1–19.

⁹² Srov. např. Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Politik in Österreich. Das Handbuch*, eds. Herbert Dachs et al. (Wien: MANZ, 2006), 726–742; Rainer Bauböck, „Nach Rasse und Klasse verschieden“. *Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute* (Wien: Institut für höhere Studien, 1996); Bernhard Perchinig, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 131–144.

2 Přistěhovalectví, město, integrace a integrační politika

V okamžiku, kdy se člověk rozhodne (či je z nějakého důvodu přinucen) opustit svou zemi a trvale se usídlit v zemi jiné, je postaven před nevyhnutelný a často náročný úkol začlenit se do nové společnosti, která současně musí zareagovat na imigraci a z ní vyplývající potřebu přistěhovalce přijmout a integrovat. Integrace je původem latinský pojem z matematiky, kterému je možno přisoudit řadu významů: sjednocení, ucelení, splynutí, proces spojování ve vyšší celek, začlenění, zapojení, zařazení.⁹³ Už tato širší obecné definice integrace poukazuje na množství aspektů a perspektiv, jejichž prostřednictvím je možné toto téma zkoumat. Dle základního členění v sociálních vědách je integraci možné sledovat na jedné straně jako proces začleňování jednotlivců či větších skupin do celospolečenského systému, na straně druhé pak jako cíl, výsledek nebo průběžný stav tohoto začleňování.⁹⁴ Není proto divu, že i v migračním výzkumu, a tím spíše i v politice a na veřejnosti, je integrace jako komplexní společenský fenomén zastřešujícím termínem pro různé analytické a normativní koncepce či obecné představy o obsahu tohoto pojmu, které se zákonitě odrážejí na způsobu, jímž jsou proces, cíl, výsledek či průběžný stav integrace analyzovány a interpretovány. Integrace a integrační politika mohou být redukovány pouze na otázku zrovnoprávnění imigrantů či na problematiku jejich přístupu do systému většinové společnosti v teorii i praxi, mohou být ovšem v obecné rovině chápány také jako perfektní přizpůsobení imigrantů přijímací společnosti či jako víceméně volné soužití více etnických (či obecně společenských) skupin vedle sebe.

Především pro politické diskuse o integraci je přitom nezřídka charakteristické pravidlo „mnoho obecných slov, málo konkrétního obsahu“, což se vedle jiného odráží také v problematickém hledání konsensu napříč stranami i dalšími aktéry, kteří se podílejí na formulování cílů a prostředků integrační politiky jako nástroje přijímací společnosti pro začlenění přistěhovalců. Platí to víceméně pro všechny země, v nichž je problematika migrace a integrace ožehavým celospolečenským tématem, a nejinak je tomu i v Německu, kde – s ironickou nadsázkou řečeno – „konsensus v oblasti integrační politiky spočívá v tom, že všichni používají pojem integrace“,⁹⁵ či v Rakousku, kde „každý mluví o integraci a každý tím myslí něco jiného“, přičemž „snad právě v tom tkví to zvláštní politické kouzlo, neboť

⁹³ Podle sociologické definice německého slovníku Brockhaus je „integrace“ definována jako označení pro „společenský proces, který se vyznačuje vysokou mírou harmonického a nekonfliktního vzájemného vztahu různých činitelů (rolí, skupin, organizací)“, resp. „procesy vědomého či výchovného začlenění osob a skupin a jejich přizpůsobení všeobecně závaznému vzorci chování“. In *Brockhaus Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden, Zehnter Band, 19. völlig neu bearbeitete Auflage* (Mannheim: F. A. Brockhaus, 1989), 552.

⁹⁴ Berthold Löffler, *Integration in Deutschland. Zwischen Assimilation und Multikulturalismus* (München: Oldenbourg Verlag, 2011), 12.

⁹⁵ *Ibid.*, 1.

názoroví vůdci a političtí činitelé se rychle domluví na nutnosti integrace přistěhovalců, aniž musí přesně říci, co vlastně chtějí.⁹⁶ Dokladem předchozích slov předního rakouského migračního vědce Heinze Fassmanna může být kupříkladu leitmotiv rakouské migrační politiky 90. let 20. století „integrace před novou imigrací“ (*Integration vor Neuzuzug*), který se stal jakousi magickou formulí, aniž by byl obsah pojmu „integrace“ jasněji definován a aniž by zákony z této doby obsahovaly státem garantovaná opatření, která by měla k (nejasnému) integračnímu cíli směřovat. V Německu poněkud rezignovaně konstatovala zmocněnkyně spolkové vlády pro integraci Marieluise Becková v roce 2004 v rámci diskusí o nové kapitole v pobytovém zákoně „podpora integrace“, která poprvé stanovovala prostředky, ovšem už ne cíle integračního procesu: „Pod pojmem integrace rozumí každý něco jiného.“⁹⁷ Podle Bertholda Löfflera se všechny politické strany tradičně zastoupené v německém Spolkovém sněmu programaticky de facto hlásí k „faktickému multikulturalismu“,⁹⁸ a přesto se integrace stále a znovu stává jedním z nejostřeji diskutovaných vnitropolitických témat. Základní sociálněvědní analytické kategorie jako integrace, asimilace, akulturace či segregace nebo novější, dílčí pojmy jako paralelní společnost či leitkultura jsou v politickém diskursu na jedné straně prostředkem pro ideologický střet aktérů v otázkách migrace a začleňování přistěhovalců do společnosti, na straně druhé však nezřídka zůstávají v rovině prázdných formulí a stereotypizovaných narativů bez konkrétně definovaného obsahu. Právě tato skutečnost výrazně přispívá k obecně neodborné diskusi o integraci cizinců.

2.1 Integrace jako sociálněvědní analytická kategorie

V sociálněvědní literatuře lze nalézt řadu rozdílných výkladů termínu integrace i modelů, které popisují na jedné straně proces začleňování přistěhovalců do společnosti a na straně druhé (žádoucí či nežádoucí) cíl, výsledek či aktuální stav tohoto procesu. V obecné rovině lze pod pojmem integrace chápat stírání rozdílů v životních okolnostech domácího obyvatelstva a přistěhovalců, které zpravidla probíhá v po generace trvajícím procesu, jenž migrantům ve výsledku v praxi umožní rovnoprávný status ve většinové společnosti.⁹⁹ V sociologii bylo vypracováno mnoho teorií a konceptů, které se snaží postihnout různé varianty začleňování imigrantů do společnosti či jejich dílčí aspekty. V literatuře se tak lze v současnosti setkat s řadou pojmů jako např. asimilace, segmentová asimilace, akulturace,

⁹⁶ Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff: missverständlich und allgegenwärtig – eine Erläuterung“, in *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*, ed. Manfred Oberlechner (Wien: Braumüller-Verlag, 2006), 225–238, 227.

⁹⁷ Tageszeitung, 24. 11. 2004, in Berthold Löffler, *Integration in Deutschland*, 1.

⁹⁸ Berthold Löffler, *Integration in Deutschland*, 272f.

⁹⁹ Axel Schulte, *Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002), 22ff.

akomodace, adaptace, inkorporace, participace, segregace, marginalizace, inkluze, exkluze, inzerce, usídlení (*settlement*) či občanství (*citizenship*), domovská práva (*denizenship*) atd.¹⁰⁰ Většina konceptů přitom sleduje integraci – ve smyslu vytváření celku – ze dvou základních, vzájemně ovšem zpravidla těsně souvisejících perspektiv:¹⁰¹ imigrant se začleňuje jednak do systému společnosti, jednak do jejích sociálních vazeb. Analytická kategorie systémové integrace se zabývá otázkou, do jaké míry dochází k zapojení osob a skupin do stávajícího institucionálního rámce, do struktur většinové společnosti, např. v oblasti pracovního a bytového trhu, školského systému či politické participace apod. Kategorie sociální integrace v zásadě sleduje individuální začlenění jedince do celospolečenských vztahů. Imigrant se po přestěhování z jedné země do jiné zpravidla ocitá na rozhraní dvou společností: té, ze které vzešel (v němčině *Herkunftsgesellschaft*), a cílové, přijímací společnosti (*Aufnahmegesellschaft, Zielgesellschaft*). Tím je postaven před úkol utvořit si vztah hned ke dvěma rozdílným společenským systémům, které se od sebe v oblasti způsobu života a hodnotového řádu nezřídka výrazně liší.¹⁰²

V počátcích sociologie migrace a integrace se od konce 20. let 20. století v americkém jazykovém prostoru stala dominantní teorie o cyklickém vývoji vztahů mezi rasami (*Race-Relation-Cycle*), která byla vypracována tzv. Chicagskou školou, založenou sociology Robertem E. Parkem a Williamem I. Thomasem. Sociologové chicagské univerzity se zabývali mj. růstem a rozvojem amerických velkoměst a důsledky přistěhovalectví, které pocházelo převážně z evropského kontinentu, a na základě empirických zkušeností a skutečností zformulovali první ucelenou integrační teorii.¹⁰³ Podle této teorie je integrace (resp. asimilace) dlouhodobým procesem, který může trvat až několik generací a probíhá současně se sociálním vzestupem přistěhovalce do „mainstreamu“ americké střední třídy ve čtyřech fázích: Po přistěhování se imigrant pohybuje především ve své etnické komunitě, která mu usnadňuje prvotní orientaci v novém prostředí a pomůže mu zprostředkovat první pracovní příležitost či bydlení. Ve druhé fázi imigranti získávají první kontakty s většinovou společností v rámci konkurenčního boje na pracovním či bytovém trhu, přičemž bazální znalost jazyka a kulturních zvyklostí většinové společnosti je základním předpokladem úspěchu. Imigrant tak postupně přechází na třetí stupeň cyklu, jímž je postupná akulturace, resp. akomodace: stále více se přizpůsobuje většinové společnosti, osvojí si její jazyk a kulturu. Pokud je úspěšný, dosáhne sociálního vzestupu a opouští svou etnickou čtvrť.

¹⁰⁰ Viz např. Stephen Castles et al., *Integration: Mapping the field* (Oxford: University of Oxford, 2002), 116–118.

¹⁰¹ Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff“, 227. Berthold Löffler, *Integrationspolitik in Deutschland*, 26f.

¹⁰² Podrobně viz např. Hartmut Esser, *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Die Konstruktion der Gesellschaft*. Band 2 (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2000), 286f.

¹⁰³ Přestože pojem rasa je zejména po zkušenostech s německým nacismem značně zdiskreditován a evokuje rasismus, v anglosaském prostoru se slovo „race“ stále ještě používá např. při sčítání lidu.

V závěrečné fázi pak dochází k perfektnímu přizpůsobení, kdy etnický původ přistěhovalce už ve společenském kontextu nehraje žádný význam, ten ztrácí svou původní identitu a stává se součástí kulturního kontextu většinové společnosti. V rámci asimilace dochází k rozpuštění etnických čtvrtí, protože o místě bydliště už nerozhoduje etnický původ, ale sociální status.¹⁰⁴

Téměř jedno století stará teorie *Race-Relation-Cycle* v prvních desetiletích dominovala sociálně-vědnímu výzkumu integrace, ovšem zhruba od poloviny 60. let 20. století se začalo ukazovat, že v řadě ohledů neodpovídá aktuálním empirickým poznatkům ze severoamerického i evropského kontinentu, a to vedle jiného v souvislosti s procesem dekolonizace, který uvolnil výrazný migrační potenciál směrem do center bývalých koloniálních velmocí, rozmachem emancipace a nacionalismu kulturních a etnických menšin i proměnou kontextu, v němž se migrace a integrace odehrávají. S ohledem na stále snazší mobilitu i na velké vzdálenosti, jinými slovy postupující globalizaci migrace, se výrazně změnila země původu nových přistěhovalců, čímž došlo k větší etnické diverzifikaci populace. Migrace zároveň postupně stále častěji přestávala být jednorázovým, trvalým přestěhováním z jedné země do druhé jako na počátku 20. století, neboť došlo k usnadnění dočasného přesídlení a pozdějšího návratu do země původu, případně přesunu do země další. V poválečné Evropě dočasné migrační proudy dokonce řada států na obou stranách pomyslné železné opony – a mezi nimi i oba německé státy a Rakousko – podporovala cílenou politikou zaměstnávání zahraničních pracovníků s časově omezenou délkou pracovní smlouvy, po jejímž vypršení se měl cizinec vrátit do své vlasti.¹⁰⁵ Od konce 20. století získávají migrační proudy – vedle jiného i v důsledku informačně-technologické revoluce – stále dynamičtější podobu, neboť migrace je – jak poznamenává Bernhard Perchinig – „stále více životem v mezistátním a transnacionálním sociálním prostoru než jednotlivým překročením státní hranice na základě cestovního pasu či víza“.¹⁰⁶ Podle britského sociologa Johna Rexe dochází v Evropě i v Severní Americe ke vzniku „transnacionálních migračních společenství“ (*transnational migrant communities*) lidí, které spojuje příslušnost ke stejné komunitě a vykazuje se pěti charakteristickými rysy: přetrvávající společná identita tvoří zdroj soudržnosti sítě s výraznou vnitřní komplexitou, přičemž významnou roli zpravidla sehrávají náboženství a náboženské autority; mezinárodní až globální povaha sítě usnadňuje migraci za lepšími ekonomickými příležitostmi; relativní volnost komunitní sítě umožňuje individuální podnikavost jednotlivých rodin; součástí politické kultury komunity je hledání vlastních

¹⁰⁴ Heinz Fassmann, „*Der Integrationsbegriff*“, 232f.

¹⁰⁵ Tento ve své podstatě anti-integrační koncept se v praxi ukázal v podmínkách demokratického liberálního státu jako dlouhodobě neudržitelný, neboť došlo k trvalému usídlení velkého množství tzv. *gastarbeiterů*, kteří do země přivedli své rodiny a iniciovali tak řetězovou migraci.

¹⁰⁶ Bernhard Perchinig, „Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch?“, in *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*, ed. Herbert Langthaler (Innsbruck: Studienverlag 2010), 13–33, 30.

modernizačních způsobů života v moderním národním státu; komunita navzdory životu v transnacionálním prostoru udržuje spojení s vlastí, což se projevuje např. zasíláním finanční pomoci širší rodině, investováním do nemovitostí a podniků v zemi původu či podporou tamních politických uskupení.¹⁰⁷

Výše nastíněné teoretické i empirické poznatky se odrazily v nabourání představy integrace jako lineárního, po generace trvajících procesu, který v závislosti na různých překážkách a peripetiích dříve či později vede k jedinému cíli, tedy k asimilaci s většinovou společností. Pojem asimilace přitom v průběhu času získal v západním světě velmi negativní konotaci ve smyslu většinovou společností vynuceného přizpůsobení ze strany imigrantů či etnických menšin a teorie Chicagské školy se stala předmětem intenzivní kritiky, přestože ve svém jádru nadále představuje jeden z nosných, časem a empirií prověřených pilířů a východisek sociologie integrace.¹⁰⁸ Základní problematický bod této teorie ovšem představuje nejenom chápání asimilace jako jediné a nezvratné cesty úspěšné integrace, ale také skutečnost, že začleňování imigrantů do většinové společnosti vnímá jako jednostranný proces, takže opomíjí změny v přijímající společnosti samotné a její reakci na zvláštnosti a odlišnosti přistěhovaleckých skupin. Přitom je třeba zdůraznit, že Park ve svých klíčových textech explicitně netvrdí, že asimilace ze své obecné definice automaticky znamená úplné vymizení původní etnicity, neboť pojem „assimilation“ definuje jako „označení pro proces nebo procesy, v jejichž rámci lidé různého rasového původu a s různým kulturním dědictvím, kteří obývají společné území, dosahují kulturní solidarity dostatečné alespoň k udržení národní existence“.¹⁰⁹ Nejpozději od sedmdesátých let se začalo ukazovat, že tato většinová, „mainstreamová“ společnost se po liberalizaci americké přistěhovalecké politiky postupně zmenšuje a etnická diverzifikace populace se rozšiřuje, což je trend, který v základních rysech pokračuje dodnes. Významnou roli navíc sehrál přechod k postindustriální společnosti, tedy hospodářská restrukturalizace a posílení terciárního sektoru, což výrazně ovlivnilo integrační šance nových, zpravidla málo kvalifikovaných imigrantů, kteří přišli do země od

¹⁰⁷ John Rex, *Ethnic Minorities in the Modern Nation State*. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration. (Houndmills/Basingstoke: Macmillan Press, 1996), 106f. Rex abstrahuje těchto pět rysů z případu pandžábských sikhů ve Velké Británii, ovšem jeho typologie je s většími či menšími odchylkami přenositelná i na další etnické skupiny, např. tureckou menšinu v Německu či Alžírany ve Francii.

¹⁰⁸ K vývoji různých konceptů asimilace viz přehledový článek Richard Alba a Victor Nee, „Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration“, in *International Migration Review*, 31, č. 4 (1997), 826–874.

¹⁰⁹ Zde zůstává teorie nedotažena, neboť Park se vyhnul otázce hlubší definice většinové společnosti, do níž se imigranti mají asimilovat. V rámci pokusů o testování a revizi teorie Chicagské školy nezřídka došlo k jisté dezinterpretaci definice pojmu asimilace i tzv. *Race-Relation-Cycle*, dílem proto, že sociologové museli řešit otázku problematické definice většinové společnosti, do níž se imigranti mají integrovat, tedy „amerického národa“, výsledku „tavicího kotle“ (*melting pot*) jako vůdčí ideje americké přistěhovalecké společnosti, který byl většinou akademiků identifikován s protestantskou kulturou bílých heterosexuálních Angloameričanů. Richard E. Park, „Social Assimilation“, in *Encyclopedia of Social Sciences*, ed. E. Seligman a A. Johnson. New York: Macmillan, 1930, 281. Cit. in Richard Alba a Victor Nee, „Rethinking Assimilation Theory“, 829.

druhé poloviny 60. let, a jejich potomků.¹¹⁰ Významné pozornosti se v této souvislosti dostalo teorii „segmentové asimilace“ (*segmented assimilation*), kterou na základě empirického zkoumání v 90. letech 20. století vypracovali Alejandro Portes a Min Zhou.¹¹¹ Tento přístup věnuje pozornost nejenom procesu, ale také různým výsledkům asimilace, neboť vedle klasické, přímočaré cesty identifikuje další dvě možnosti integrace do (americké) společnosti: jednak akulturaci a asimilaci do městské nízkopříjmové třídy (*underclass*), která ve svém důsledku vede k mobilitě směrem dolů (*downward mobility*) a k chudobě, jednak k „selektivní akulturaci“ (*selective acculturation*), jež je výsledkem vědomého uchování kultury a hodnot přistěhovalecké komunity při současné ekonomické integraci. Na základě této teorie se – zjednodušeně řečeno – různé etnické skupiny různou rychlostí integrují do různých segmentů (americké) společnosti, přičemž existuje i taková cesta asimilace (integrace), která nevede k sociálnímu vzestupu, nýbrž k po generace trvající segregaci či dokonce marginalizaci imigrantů a jejich potomků.¹¹²

Teorie asimilace přes zmíněné negativní zabarvení základního pojmu dodnes představuje nosný, byť jistě nikoliv univerzální koncept průběhu integrace přistěhovalců do společnosti. Stejně jako v zámoří se i v Evropě termín asimilace stal v diskusi o integraci a integrační politice, bezesporu v souvislosti s historickou zkušeností utlačování menšin v národních státech i na pozadí rostoucího vlivu a stoupající oblíbenosti teorie multikulturalismu (viz níže), termínem „non grata“. Zejména v politických debatách dokonce dodnes zčásti účelově, zčásti z neznalosti nezřídka dochází k vytváření protikladu asimilace-integrace, který mylně implikuje, že asimilace je něco jiného než (forma) integrace či dokonce znamená její opak. Mezi kontinentálními sociology byl přitom americký koncept asimilace přejímán, kritizován a významným způsobem dále rozvíjen. V německojazyčném prostředí dodnes sehrávají vůdčí roli teoretické práce sociologa Hartmuta Essera a jejich reflexe. Esser si již na počátku 80. let položil otázku, jaké vlastně mohou existovat a existují alternativy ke konceptu asimilace, a vypracoval dnes již klasický model, který ve zjednodušené formě nastiňuje čtyři ideálnětypické (a tím pádem v praxi se zřídka v čisté podobě vyskytující) varianty vztahů imigranta k oběma společnostem, tedy k vlastní etnické komunitě na straně jedné a k většinové společnosti na straně druhé (viz Tabulka 1):¹¹³

¹¹⁰ Přejít z industriální společnosti ke společnosti postindustriální je zde chápán jako transformace z ekonomického systému založeného na průmyslové výrobě (sekundárním sektoru) na systém založený na sektoru služeb (terciárním sektoru). Charakteristickými znaky postindustriální společnosti jsou např. zmenšení významu primárního průmyslu pro hospodářství, přesun pracujícího obyvatelstva do sektoru služeb s nároky na vysokou kvalifikaci pracovníků, zavádění moderních komunikačních, výpočetních a výrobních technologií apod.

¹¹¹ Alejandro Portes a Min Zhou, „The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants“, in *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, 530, č. 1 (1993), 74–96.

¹¹² Ke kritice teorie segmentové asimilace viz Yu Xie a Emily Greenman, *Segmented Assimilation Theory: A Reformulation and Empirical Test* (University of Michigan: Institute for Social Research, 2005).

¹¹³ Interpretace Esserova rozdělení převzata z Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff“, 228.

Tabulka 1: Čtyři varianty sociální integrace podle H. Essera¹¹⁴

		Sociální integrace do „většinové“ společnosti	
		ano	ne
Sociální integrace do původní etnické skupiny	ano	Vícenásobná integrace	Segmentace
	ne	Asimilace	Marginalizace

Marginalita, či **marginalizace** (*Marginalität*) jako extrémní případ vzniká v situaci, kdy dosud nedošlo k sociální integraci přistěhovalců do většinové společnosti a zároveň již vymizel vztah k výchozímu etnickému kontextu. Marginalizovaný imigrant neovládá žádný jazyk na vysoké úrovni, je trvale nezaměstnaný a zůstává na okraji společnosti, je vykořeněn, dezorientován a odcizen, jinými slovy je dezintegrován. **Segmentace** (*Segmentation*) popisuje situaci, kdy přetrvává integrace do původní společnosti, aniž (prozatím) proběhlo začlenění do společnosti přijímající. Celá společnost se tak dělí do různých podskupin, které jsou v minimální interakci. Tato skutečnost vede k separaci (segregaci), resp. k vytvoření paralelní společnosti vůči společnosti většinové. Narozdíl od marginalizace přistěhovalci ovšem nejsou na okraji, naopak jsou silně zakořeněni ve své (původní) etnické komunitě, tzv. *ethnic community*. Tato „vnitřní integrace“ (Georg Elwert) představuje pro mnoho jednotlivců trvalou alternativu života ve společnosti, která může vést k sociálnímu vzestupu, byť pouze v kontextu daného segmentu. **Vícená integrace** (*Mehrfachintegration*) de facto odpovídá konceptu multikulturní společnosti, kdy došlo k sociální integraci do většinové společnosti při zachování vazeb k výchozí společnosti; v anglicky mluvícím prostoru se hovoří též o konceptu „salátové mísy“ (*salad bowl*), který je ve své podstatě mnohem přesnějším pojmenováním pro etnicky rozmanitou americkou společnost než klasický (ve své podstatě asimilacionistický) koncept tavicího kotle.¹¹⁵ Projevem této vícevrstvé integrace je přirozená či nabytá schopnost imigranta domluvit se na vysoké úrovni v obou (resp. více)

¹¹⁴ Hartmut Esser, „Welche Alternativen zur „Assimilation“ gibt es eigentlich?“, in *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*, eds. Klaus J. Bade a Michael Bommes (Osnabrück: IMIS, 2004), 41– 62, 47.

¹¹⁵ Pavel Barša, *Politická teorie multikulturalismu* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1999), 28f.

společnostech, přičemž ve vztahové rovině (rodina, přátelé, kolegové v zaměstnání) je přistěhovalec začleněn do více společností a lze říci, že má více identit. Podle Fassmanna vícera integrace „neznamená dezorientaci či jednostrannou orientaci, nýbrž vícečetnou orientaci, kterou je možné v závislosti na sociálním kontextu aktivovat podobně jako světelný spínač“.¹¹⁶ **Asimilace** jako jedna z forem integrace předpokládá přerušení vazeb mezi výchozí společností na jedné straně a úspěšnou sociální integraci do většinové společnosti na straně druhé. Z přistěhovalců se tak stávají „domorodci“ (*Einheimische*), obyvatelé většinové společnosti, přičemž jejich původní etnický kontext přestává mít na úrovni systémové a sociální integrace význam, neboť zdomácnělé obyvatelstvo i migranti participují stejným způsobem na právech a zdrojích společnosti. Přestože sociálněvědní literatura zaměřená na multikulturalismus v minulosti často vynechávala alternativu úplné asimilace přistěhovalců (nezřídka kvůli své ideologické předpojatosti, která úplné přizpůsobení imigranta většinové společnosti a priori vylučovala),¹¹⁷ znovu je třeba zdůraznit, že asimilace zůstává a v budoucnosti zůstane jedním z možných a v praxi také reálných výsledků integrace imigrantů. Rakouský politický filozof Rainer Bauböck připomíná, že asimilace přitom nemusí být výsledkem politického tlaku, ale „může být individuální volbou imigranta či výsledkem neřízeného společenského procesu, který automaticky probíhá po mnoho generací“.¹¹⁸

Přední rakouský odborník na migraci a integraci Heinz Fassmann při reflexi výše zmíněných teorií a typologií (a v souladu s výše zmíněnou americkou teorií segmentové asimilace) na základě empirických poznatků zdůrazňuje časovou dimenzi integračního procesu, který nezřídka trvá několik generací a může skončit neúspěchem, když propojuje teorii *Race-Relation-Cycle* s modelem Hartmuta Essera a do třetí a čtvrté fáze „asimilačního“ cyklu začleňuje možné odchylky od asimilace, ať už se jedná o segmentaci, nepovedenou asimilaci, vícenásobnou integraci (*Mehrfachintegration*) či návrat k původní etnicitě (viz Tabulka 2).¹¹⁹

Hartmut Esser přitom zdůrazňuje, že proces integrace probíhá na základě mnohohrstevné interakce individua v rámci celospolečenského kontextu. Ve své již přes třicet let staré studii tak odlišuje **asimilaci kognitivní** (*kognitive Assimilation*), která se týká vědění a znalostí, především v oblasti jazykové kompetence, **asimilaci strukturální** (*strukturelle Assimilation*), jež zahrnuje začlenění přistěhovalce do struktur a systému většinové společnosti, zejména co se otázky integrace do pracovního procesu, školského systému a

¹¹⁶ Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff“, 228.

¹¹⁷ Kritika viz Rogers Brubaker, „The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States“, in *Ethnic and Racial Studies*, 24, č. 4 (2001), 531–548, 539.

¹¹⁸ Rainer Bauböck, „Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt. Grundsätze für die Integration von Einwanderern“, in *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*, eds. Patrik Volf a Rainer Bauböck (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2001), 11–41, 25.

¹¹⁹ Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff“, 234.

vyřešení bytové situace týče, **asimilaci sociální** (*soziale Assimilation*), která sleduje rovinu mezilidských vztahů uvnitř vlastního etnika i mezi etniky dalšími, a **asimilaci identifikatorní** (*identifikatorische Assimilation*), jež proběhne v okamžiku citové identifikace s většinovou společností a sociálním systémem, který představují kategorie jako národ, kolektiv či skupina.¹²⁰ Teprve soulad všech vrstev vede k plnohodnotné integraci (asimilaci). Esserovo uvažování jde de facto stejným směrem jako výše zmíněná teorie segmentové asimilace, neboť poukazuje na to, že v závislosti na míře asimilace v jejích dílčích aspektech může dojít k různé míře integrace do různých segmentů společnosti.

Tabulka 2: Sociální integrace podle H. Fassmanna¹²¹

	Race-Relation-Cycle		Rozvětvení (<i>Verweigungen</i>)	
Fáze	Proces	Typ sociální integrace		
1	Přistěhování a navázání kontaktu	Segmentace		
2	Konkurence a konflikt	Segmentace		
3	Přizpůsobování se většinové společnosti	Klesající segmentace	Odmítnutí / neúspěch přizpůsobení	Segmentace / izolace
4	Zánik etnicity	Asimilace	Uchování etnicity / ethnic revival	Vícenásobná integrace

Typologie Hartmuta Essera byla intenzivně diskutována zejména v německojazyčném prostoru. Berthold Löffler na základě klasického paradigmatu struktura-kultura (*Struktur-Kultur-Paradigma*), které podle teoretických východisek Emila Durkheima rozvinul v německojazyčném prostoru zejména Hans-Joachim Hoffmann Nowotny, redukuje vzniklé přístupy na dvouúrovňový model, který je víceméně kompatibilní s kategoriemi sociální a systémové integrace, když na jedné straně definuje **strukturálně-funkční integraci** (*strukturell-funktionale Integration*), která se vztahuje k vnějšímu začlenění osob a sociálních skupin do struktur společnosti, politiky, hospodářství, sociálního, vzdělávacího či zdravotnického systému atd., a **kulturně-identifikatorní integraci** (*kulturell-*

¹²⁰ Srov. Hartmut Esser, *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse* (Darmstadt: Neuwied, 1980). Cit. Heinz Fassmann, „Der Integrationsbegriff: vielfältig, missverständlich und allgegenwärtig“, 228. Esser pracuje s pojmem asimilace, neboť chce vyjádřit proces přibližování, „zestejňování“ imigranta ve vztahu k lidem ve většinové společnosti.

¹²¹ Ibid., 233.

identifikatorische Integration), jež se týká vědomí kulturní sounáležitosti a míry emocionální vazby k celému systému. Mezi strukturou a kulturou společnosti existuje úzká vzájemná závislost: nedostatečná strukturálně-funkční integrace má zpravidla negativní dopad na kulturně-identifikatorní integraci a naopak. Úspěšné začlenění do struktur a systému předpokládá akomodaci a akulturaci jednotlivce ve vztahu ke kultuře většinové společnosti. Integrace v rámci systému je dle Löfflera přitom tím silnější, čím větší je podíl těch, kdo se s ním identifikují a sdílejí jeho cíle a hodnoty.¹²²

Na základě předchozího teoretického výkladu je proces integrace možné chápat jako dlouhodobě trvající vzájemné působení různých společností, přijímající a přijímané, které může v závislosti na řadě faktorů vyústit v různou míru a intenzitu začlenění imigrantů do sociálních vazeb a struktur většinové společnosti. V praxi přitom nedochází pouze ke vzniku vztahu a jeho proměnám mezi autochtonní a přistěhovalou společností. Přistěhovalci zpravidla tvoří jednu homogenní kulturní, etnickou či sociální skupinu a každá jedna taková skupina je volnějším či těsnějším společenstvím jednotlivců, kteří mají rozdílné předpoklady, schopnosti a ochotu pro integraci i různý vztah k vlastní komunitě, dalším přistěhovalcům i k většinové společnosti. Tato skutečnost představuje zásadní výzvu při analytickém i normativním zkoumání integrace i při tvorbě, realizaci a evaluaci integračních politik.

2.2 Integrační politika v liberálním demokratickém státě

Předchozí analytické definice různých obsahů pojmu integrace a s ním spojených konceptů neobsahují žádné hodnocení, jaký výsledek integrace je dobrý či žádoucí ve smyslu udržení či dosažení sociálního a etnického smíru ve společnosti. Integrace se mění z analytického v normativní pojem v okamžiku, kdy dochází k formulování představ o procesu a cílech začlenění imigrantů do společnosti a snaže tyto procesy a cíle realizovat. Politika v procesu integrace sehrává zcela zásadní roli, a to ve všech svých rovinách, ať už v rovině *polity*, tedy z hlediska institucionálního a normativního rámce existujícího či požadovaného politického řádu a celkového nastavení a orientace společnosti, v rovině *politics* ve smyslu střetu zájmů a přístupů řešených prostřednictvím konfliktu nebo konsensu mezi politickými aktéry a obecně v nastavení celospolečenského klimatu s ohledem na integrační politiky, tak i v rovině *policy*, tedy samotného obsahu politiky a konkrétních výstupů politických rozhodnutí a opatření.¹²³ Politika tak ve všech svých rovinách významným způsobem ovlivňuje proces i (dílčí)

¹²² Berthold Löffler, *Integration in Deutschland*, 18f., 42f.

¹²³ Petr Fiala a Klaus Schubert, *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis* (Brno: Barrister & Principal, 2000), 12.

výsledek začlenění (či nezačlenění) jednotlivců a skupin v multietnické společnosti, a to jak v oblasti strukturálně-funkční, tak i v rovině kulturně-identifikatorní.

Úspěch speciálních politik cílených na začlenění imigrantů do společnosti s cílem udržet hospodářskou, sociální, kulturní a politickou soudržnost je přitom závislý nejenom na podobě koncepcí a opatření realizovaných v praxi v rámci této oblasti, ale také na míře problémů v dalších společenských oblastech a na možnostech, které jsou obyvatelstvu a politickým, institucionálním a společenským aktérům k dispozici.¹²⁴ Ze základního srovnání integračních politik v různých zemích Evropy i na severoamerickém kontinentu vyplývá, že relativně abstraktní pojmy jako rovnost, svoboda, demokracie či integrace mohou být z politického hlediska v liberálních demokraciích často vnímány a naplňovány velmi rozdílným způsobem, v neposlední řadě na základě sebereflexe většinové společnosti u pojmů jako „národ“, „společenství“, „občanská práva“ či „občanská společnost“, tedy na pozadí historicky utvořených a kontinuálně utvářených kolektivních identit, jejichž účelem je posílit soudržnost vlastní společnosti a stanovit hranice odlišnosti vůči společnostem jiným.¹²⁵

Integrace ve všech svých rovinách se přitom z hlediska politické teorie úzce prolíná s pojmem inkluze ve smyslu zahrnutí obyvatelstva do služeb jednotlivých společenských funkčních systémů. Niklas Luhmann poukázal na to, že inkluze – která podle něj ve své podstatě v liberálních demokraciích vede k sociálnímu státu fungujícímu na bázi práva a peněz jako základních médií politické komunikace a moci – se netýká pouze *přístupu* k těmto službám, ale také *závislosti* života jednotlivců na nich: „V míře, v jaké je uskutečňována inkluze, mizí skupiny, které se společenského života neúčastní nebo se ho účastní marginálně“, přičemž „vědomé politické udržení takové marginality, vyloučení celých skupin obyvatelstva z participace na společenských službách, lze proto nazvat exkluzí“.¹²⁶

Zde vyvstává základní dilema integrační politiky v národním liberálním státu. Na jedné straně je v jeho bytostném zájmu – alespoň v teoretické rovině – napomáhat přistěhovalcům v rychlé adaptaci a samostatné orientaci v institucionálních, ekonomických a sociálních kontextech za účelem udržení sociálního smíru; integrační politika se musí ve státě, který je založen na normativních principech rovnosti a svobody, *per se* orientovat na vytvoření odpovídajících rovnoprávných a nediskriminačních podmínek na pracovním a bytovém trhu, ve vzdělávacím, sociálním či zdravotnickém systému a musí podporovat obecnou otevřenost přijímací země k sociální integraci přistěhovalců a znevýhodněných

¹²⁴ Axel Schulte, „Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?“ in *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, eds. Sigrid Baringhorst, Uwe Hunger a Karen Schönwälder (Wiesbaden: VS Verlag, 2006), 27–58, 27.

¹²⁵ Ruud Koopmans, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität“, 55–93. Axel Schulte, „Integrationspolitik – ein Beitrag“, 29f.

¹²⁶ Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (München/Wien: Günter Olzog Verlag, 1981), 25.

menšin.¹²⁷ Na druhé straně však politika vzniká v kontextu soutěže o moc, v jejímž rámci se jednotlivé subjekty a aktéři pokoušejí reprezentovat zájmy klíčových skupin voličů, v praxi takřka výhradně státních občanů. Migrace v tomto ohledu představuje zásadní příčinu eroze národnostně organizované inkluze občanů, zejména co se týče přistěhovalectví cizinců, kteří se proti vůli většinové společnosti usídlí v zemi natrvalo. Jak poznamenává Jost Halfmann, inkluzivní exkluzivita státních občanů čelila velkému tlaku v důsledku imigrace především v těch státech, které v minulosti vybudovaly silný sociální stát a současně přistěhovalectví podporovaly nebo ho nemohly odmítnout.¹²⁸

Nastíněné rozdíly v integračních politikách různých států Andrea Baršová a Pavel Barša v obecné rovině interpretují jako důsledek „napětí mezi partikularistickým a kolektivistickým posláním států jakožto států *národních* a jejich universalistickým a individualistickým posláním jakožto států *liberálních*“.¹²⁹ Ve své podstatě se zde jedná o střet dvou principů v rámci moderního liberálního státu: na jedné straně principu péče o blaho určitého kolektivu-národa, který je chápán jako základní konstitutivní prvek státu, jehož politické hranice se v ideálním případě shodují s hranicemi etnickými a kulturními, na straně druhé principu respektování univerzálních práv všech obyvatel bez ohledu na jejich národní či státní příslušnost. Každý liberální stát respektující lidská práva se mezi těmito teoretickými principy snaží najít rovnováhu, neboť se v současné podobě často zároveň jedná o stát liberální i národní, a v praxi osciluje kolem středu myšleného kontinua s ohledem na to, že v moderním mezinárodním systému mohou být univerzální práva osob zajištěna pouze prostřednictvím jejich členství v partikulárních národních státech.¹³⁰ Na tomto místě je ovšem třeba dodat, že s rozvojem systému mezinárodní ochrany lidských práv a s integrací států do supranacionálních celků (např. Evropské unie) dochází k určitému oslabení významu klasického liberálního národního státu, resp. k tlaku na společný, univerzální postup, který se odráží i v částečné nadnárodní unifikaci migrační a integrační politiky, a to právě na bázi principů rovnosti a svobody. Hledání rovnováhy mezi těmito dvěma základními normativními východisky se nutně promítá do nastavení a podoby migrační a integrační politiky a politiky identity. Pokud přitom výrazně převáží jedno z nich, dojde k realizaci extrémních pozic (ať už směrem k radikálnímu, xenofobnímu či šovinistickému nacionalismu na straně jedné či k čistému libertariánu na straně druhé, jenž ve své podstatě upřednostňuje posvátnost vlastnických práv nad příslušností jednotlivců ke státní entitě), které při výrazném potlačení

¹²⁷ Axel Schulte, „Integration politik – ein Beitrag“, 30; srov. Berthold Löffler, *Integration in Deutschland*, 62f.

¹²⁸ Jost Halfmann, „Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System“, in *Theorie der Politik. Niklas Luhmann und politische Soziologie*, eds. Kai-Uwe Hellmann a Rainer Schmalz-Bruns, (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002), 261–286, 265.

¹²⁹ Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku* (Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005), 19.

¹³⁰ *Ibid.*, 25.

jednoho ze dvou základních principů mohou ve svém důsledku ohrozit samotnou existenci liberálního demokratického státu.¹³¹

Evropa reagovala na přistěhovalectví jinak než klasické imigrační země jako USA, Kanada či Austrálie, které jsou již ze svého základního nastavení lépe připraveny na kulturní pluralitu, již s sebou nově příchozí obyvatelé přinášejí, a jejichž národní identita je otevřenější proměně jako odrazu heterogenity společnosti. Jak zdůraznil Barša, evropské národní státy jsou primárně definované pohledem do minulosti, takže místo společného projektu veškerého obyvatelstva zaměřeného na budoucnost je základem jejich identity společná vzpomínka na příběh předků.¹³² Po konsolidaci po druhé světové válce se většina evropských zemí rozhodla otevřít se imigraci, a to primárně z ekonomických důvodů. Faktická proměna etnicky víceméně homogenních států v přistěhovalcké země s polyetnickou strukturou obyvatelstva logicky znamenala výzvu pro národní identitu jejich společností. Reakce na přistěhovalectví byly ovšem napříč liberálními demokraciemi v Evropě různé. Některé země jako Nizozemí, Švédsko nebo Belgie založily svou integrační politiku na přesvědčení, že začlenění imigrantů do společnosti může být usnadněno tím, že přistěhovalci rychle dostanou práva státních občanů včetně přístupu do systému podpory v hmotné nouzi, bude chráněn jejich pobytový status (a to navzdory případné trestné činnosti) a zároveň budou zaručena a podporována jejich kulturní práva za účelem ochrany jejich kulturní svébytnosti. Další země, zejména v německojazyčném prostoru (Spolková republika Německo, Rakousko nebo Švýcarsko), si udržely vysoké bariéry pro migranty, kteří chtěli dosáhnout plných občanských práv, pevnost jejich pobytových i sociálních práv navázaly na jejich integraci do pracovního trhu a trestní bezúhonnost a jen minimálně podporovaly kulturní svébytnost přistěhovalých skupin. Integrační politika jiných zemí se snažila oba přístupy různě kombinovat. Francie se například snažila o rychlé zrovnoprávnění cizinců, ovšem zároveň nepodporovala kulturní rozmanitost svého obyvatelstva. Přestože v předchozích dvou dekadách bylo lze – mimo jiné v souvislosti s dílčí harmonizací migračních a integračních politik členů Evropské unie i na základě podobných zkušeností různých zemí s problematikou začleňování přistěhovalců – vysledovat stírání rozdílů v přístupech jednotlivých evropských států k integraci imigrantů,¹³³ jsou pro pochopení současné podoby integračních politik států s multikulturní společností nadále nosné a nezbytné klasické, ideálnětypické modely integračních politik, které vycházející z různých migračních politik (jako souboru politik imigračních a integračních) západoevropských států realizovaných přibližně od konce 50. let do konce 80. let 20. století a

¹³¹ K filozofickým východiskům přistěhovalckých politik liberálních států podrobně *ibid.*, 19–49.

¹³² Pavel Barša, *Politická teorie multikulturalismu*, 12.

¹³³ Ines Michalowski, „Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?“, in *Integration und Einwanderung. Eine Einführung*, ed. Wichard Woyke (Schwalbach: Wochenschauverlag, 2007), 33–58, 35; Petra Bendel, *Integrationspolitik*, 5.

těsně souvisejících s dominantním pojetím národa v daných státech v této době. Většina typologií (s mírnými terminologickými odchylkami)¹³⁴ identifikuje tři základní typy integračních politik v západní Evropě. Baršová a Barša¹³⁵ rozlišují etnicko-exkluzivistický model, model asimilační a model pluralistický (multikulturní).

Etnicko-exkluzivistický model hostujících dělníků byl na základě principu časově omezeného nábory zahraniční pracovní síly a její rotace (*Gastarbeitermodell*) realizován s cílem dočasnou imigrací řešit aktuální potřeby pracovního trhu a současně se vyhnout trvalé integraci dělníků do homogenní společnosti v monokulturním národním státu definovaném na základě etnické příslušnosti obyvatel-občanů. Ekonomické zapojení imigrantů do společnosti bylo ve smyslu „dočasné integrace“ jasně odděleno od jejich zapojení občansko-politického i od jejich integrace kulturní, která byla explicitně odmítána na základě předpokladu, že se cizinci, v drtivé většině hostující dělníci, vrátí zpět do své vlasti. Také z toho důvodu se tato ve své podstatě segregacionistická politika snažila vyhnout se nebo alespoň limitovat interakci gastarbeiterů s většinovou společností a podporovala udržení kultury přistěhovalců s cílem chránit vlastní kulturní homogenitu a zároveň usnadnit imigrantům návrat do vlasti. Vedle Spolkové republiky Německo jako klasického prototypu tento ve své podstatě antiintegrační resp. segregacionistický model prosazovalo také Rakousko a v období let 1949–1989 rovněž řada formálně liberálních států tzv. Východního bloku včetně Německé demokratické republiky a Československa. V liberálně-demokratickém státě etnicko-exkluzivistický typ integrační politiky ovšem v praxi nepředstavuje trvalé řešení, neboť předpokládá schopnost plně kontrolovat a řídit přeshraniční migraci a zároveň možnost vyloučit přistěhovalce z účasti na společenských statcích, a to navzdory obecným lidskoprávním principům ukotveným vedle ústavy také v řadě mezinárodních smluv.

Asimilační model (též republikánský model), jehož typickým představitelem byla Francie a jehož základní myšlenkou se stal ideál „republikánské rovnosti“, je spojen s myšlenkou „universalismu“, tedy stejných práv a povinností pro všechny občany a nedělitelnosti jednoho občanského národa (*nation une et indivisible*). Přistěhovalce se stává rovnoprávným členem společnosti, pakliže se asimiluje do jejích dominantních kulturních vzorců a příslušnost k občanskému národu nadřadí své původní identitě, kterou si sice může dílčím způsobem nadále uchovat, ovšem její projevy musí omezit na soukromou sféru. Stále a znovu se vracející diskuse o zákazu šátků a dalších náboženských symbolů ve školách, v úřadech, ale i na ulicích v tomto ohledu představuje jistý vrchol odmítání viditelných kulturně specifických rozdílů ve veřejném prostoru. Zatímco u etnicko-exkluzivistického

¹³⁴ Srov. Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát*, 35; Pavel Barša, *Politická teorie multikulturalismu*, 1999, 10f.; John Rex, *Ethnic Minorities in the Modern Nation States*, 51f.

¹³⁵ Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát*, 36.

modelu je tedy rozmanitost kulturních skupin vyloučena, u asimilačního modelu je vykázána do soukromí.

Pluralistický, resp. *multikulturní model* vnímá imigraci – podobně jako model asimilační – jako trvalý fenomén, ovšem přistupuje k přistěhovalcům jako k členům specifických etnokulturních skupin (komunit) a usiluje o harmonické soužití těchto komunit v rámci širšího politického celku na základě principu „rovnocennosti v jinakosti“. Typickými představiteli se v zámoří staly Kanada či Austrálie a v Evropě s dílčími odchylkami Velká Británie, Nizozemsko či Švédsko.¹³⁶ Obecně lze říci, že politická filozofie multikulturalismu předpokládá, že se přistěhovalci integrují tím lépe, čím jednodušeji a rychleji získají rovná práva s majoritní společností a čím svobodněji a snadněji si mohou udržet a udržovat svou kulturu. Východiskem multikulturalismu se na začátku 60. let 20. století stalo zjištění, že idea liberálního národního státu je v praxi čímsi jako ideologickým mýtem, neboť – jak upozornil například italský politolog Matteo Gianni – každý moderní stát je nevyhnutelně spjat s určitou kulturou těch, kteří mají klíčový podíl na jeho politické a ekonomické moci: „Liberální instituce zdaleka nejsou neutrální, jsou naopak maskou univerzality, kterou mají nasazenu velmi partikulární jednotlivci: tyto instituce vytvářejí cizince a nepřátele z těch, kteří nezapadají do jejich kategorií. Tito „jiní“ jsou marginalizováni – nevlastní stejné sociální a politické zdroje jako příslušníci dominantní kulturní skupiny (či skupin).“¹³⁷

Koncept multikulturalismu nepředstavuje žádný jednotný normativně-teoretický přístup, dokonce může mít v různých kontextech diametrálně odlišné, ba téměř protikladné významy, takže ve společenských vědách neexistuje jedna jeho univerzálně platná a přijímaná definice.¹³⁸ Neméně problematický pojem je koneckonců i adjektivum multikulturní, a to s ohledem na různé chápání obsahu komplexního pojmu kultura, které se do jednotlivých konceptů multikulturalismu nezbytně promítá. Kultura může být definována velmi úzce jako odraz zvláštních zvyků, postojů nebo mravního charakteru specifické skupiny lidí na straně jedné nebo na straně druhé jako velmi obecný hodnotový rámec určité, široce pojaté společnosti, která se v zásadních znacích odlišuje od společnosti jiné, a to např. ve smyslu Huntingtonova „střetu civilizací“.¹³⁹ Lze tedy hovořit např. o společné kultuře západních

¹³⁶ Ines Michalowski, „Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus“, 35f. Petra Bendelová na základě švédské praxe hovoří o antidiskriminační politice, neboť univerzální princip rovnosti všech lidí, tedy princip antidiskriminace, de facto stojí nad otázkou kulturního soužití. Petra Bendel, *Integrationspolitik*, 4.

¹³⁷ Matteo Gianni, „Multiculturalism and Political Integration: The Need for a Differentiated Citizenship?“, in *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*, ed. Hans-Rudolf Wicker (Oxford/New York: Bloomsbury Academic, 1997), 127–142, 135, cit. in Pavel Barša, *Politická teorie multikulturalismu*, 17.

¹³⁸ K tématu v českém jazyce srov. také Tomáš Hirt a Marek Jakoubek, *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit* (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005).

¹³⁹ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York, Simon & Schuster, 1996).

demokracií jako moderní, urbánní, sekularizované a industrializované civilizaci v kontrastu k feudálnímu, agrárnímu a teokratickému světu předchozí historické éry či jiných současných civilizací, nicméně v tom případě je třeba diskutovat o tom, jak velké jsou hranice mezi jednotlivými civilizacemi, jakož i o definici samotného pojmu civilizace. Z hlediska integrace přistěhovalců jsou bezesporu nejrelevantnější takové přístupy, které odvozují multikulturalismus od kategorií, jako jsou národ, kolektivní identita nebo etnický původ. Liberální politický filozof Will Kymlicka definuje kulturu prostřednictvím kategorie „národ“, tedy jako „mezigenerační komunitu, více či méně institucionálně celistvou, která obývá dané území či vlast, sdílí určitý jazyk a historii“, přičemž multikulturní stát podle něj existuje ve chvíli, kdy „jeho obyvatelé patří k různým národům (mnohonárodnostní stát) nebo emigrovali z různých národů (polyetnický stát), a tato skutečnost je důležitým aspektem osobní identity a politického života“.¹⁴⁰

Základní rozdíly v konceptech multikulturalismu vycházejí z různých pozic při jeho filozofickém zdůvodnění a od něj se odvíjející politiky multikulturalismu resp. multikulturní politiky, ať už se jedná o ospravedlnění z hlediska kolektivního dobra (např. Charles Taylor a Michael Walzer), z hlediska individuálních práv (např. Will Kymlicka) či liberálně-demokratický multikulturalismus (např. Jürgen Habermas či Matteo Gianni).¹⁴¹ Všechny tyto přístupy, z nichž v zásadě vycházejí různé teoretické koncepty multikulturalismu, jsou nicméně založeny na několika společných axiomech, které lze shrnout do jedné, zobecňující věty: Všichni lidé jsou si rovni a mají stejný nárok na uznání své kulturní identity jako základní univerzální hodnoty. Z těchto axiomů odvozuje Löffler šest principů, které jsou společné pro řadu variací a alternativ od liberálního až po radikální multikulturalismus: politické uznání kulturních odlišností; rovnost kultur a jejich vzájemná tolerance; rovnost v různorodosti; kulturní pluralismus jako pozitivní hodnota v demokratickém systému; právo na rovné šance na základě diskriminační zkušenosti; a konečně nevyhnutelnost multikulturní společnosti v liberálním státu. Multikulturní politika se pokouší prostřednictvím podpory různých přistěhovaleckých skupin tlumit specifické konflikty v kulturně pluralitní společnosti. Politika založená na multikulturalismu (reflektujícím existenci multikulturní společnosti jako sociálního faktu) tak v zásadě financuje kulturní aktivity přistěhovaleckých skupin s cílem uchovat jejich původní etnickou a kulturní identitu, umožňuje kontakt přistěhovalců s veřejnou správou v jejich mateřském jazyce i plošnou bilingvní výuku ve školském systému, upravuje školské osnovy ve smyslu respektování odlišných etnokulturních

¹⁴⁰ Kymlicka podobně jako např. Michael Walzer upozorňuje na častou nepřesnost užívání pojmu „multikulturní“ (*multicultural*) stát a upřednostňuje rozlišovat mezi pojmy „mnohonárodnostní“ (*multinational*) a „polyetnický“ (*polyethnic*) stát. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995), 18f.

¹⁴¹ K jednotlivým konceptům podrobně viz Pavel Barša, *Politická teorie multikulturalismu*, 1999.

perspektiv přistěhovalců (např. jejich tradičního výkladu dějin), zohledňuje náboženské a národní svátky ve veřejných kalendářích a mění právní předpisy s ohledem na náboženská přesvědčení přistěhovaleckých skupin. Multikulturní stát ve svém právu a jeho výkonu tak zohledňuje kulturní odlišnosti přistěhovaleckých skupin.¹⁴² Základní výzvu multikulturalismu a ve své podstatě i jakékoliv integrační politiky pak představuje otázka, kde jsou limity tolerance kulturních a etnických rozdílů ve společnosti.

Přibližně od poloviny 90. let 20. století a nejpozději po teroristických útocích na Spojené státy americké v září 2001 obliba multikulturalismu a multikulturní politiky v západním světě výrazně ochladla, zvláště když některé srovnávací empirické studie naznačují, že výsledkem dlouhodobě aplikované politiky multikulturalismu, založené na podpoře kulturní rozmanitosti a rovném přístupu k sociálnímu státu, nutně není lepší integrace přistěhovalců do pracovního trhu, jejich menší segregace v bytové oblasti či nižší kvóta odsouzených cizinců či obyvatel s migračním původem,¹⁴³ byť je třeba zohlednit různost kulturních a socioekonomických charakteristik přistěhovalecké populace nebo podmínek v různých zemích. Nárůst frekvence výskytu teze o „selhání konceptu multikulturalismu“, který byl řadou vrcholných politiků i významných akademiků vnímán jako jedna z příčin segregace etnických komunit, náboženské radikalizace a vzestupu proticizineckých populistických hnutí v evropských státech, šel ruku v ruce se znejistěním o správné cestě k úspěšné integraci imigrantů, což se projevilo i ve zpomalení postupu při tvorbě společné integrační politiky EU založené na podpoře kulturní rozmanitosti a přibližování práv migrantů ze třetích států právům občanů EU. V jednotlivých členských státech s různou historií imigrace a integrační politiky začalo na základě srovnání výsledků z okolních zemí hledání pragmatických řešení a trend nultých let směřoval ke konvergenci přistěhovaleckých politik napříč EU. Zejména na pozadí široké diskuse o pocíťovaných i skutečných problémech s přistěhovalci s muslimským vyznáním a možnostech „evropeizace“ islámu se toto sbíhání migračních politik evropských států projevovalo v tom, že jednotlivé země s větší či menší ochotou ustupovaly ze základních postulátů svých integračních politik, čímž docházelo k určitému rozměňování tradičních ideálnětypických modelů integračních politik. Německo např. zakomponovalo do svého zákona o státním občanství prvky „ius soli“ a usnadnilo předpoklady pro naturalizaci cizinců, Francie se začala více zabývat otázkou diskriminace menšin, Velká Británie či Nizozemsko opouštěly politiku komunitárního multikulturalismu a kladly důraz na roli jednotlivce při začleňování do jednoho občanského národa, řada států vážně diskutuje či zavádí možnost dvojího občanství apod. Sbíhavý trend se projevovat také v obecném zvýšení migračních bariér pro cizince ze třetích států či

¹⁴² Berthold Löffler, *Integration in Deutschland*, 104f.

¹⁴³ Souhrnně viz Ruud Koopmans, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität“, 53–93.

v zavádění plošných integračních opatření (jazykových a integračních kurzů, resp. „integračních smluv“), jichž se musí přistěhovalci zúčastnit jako podmínky pro získání pevnějšího pobytového oprávnění nebo státního občanství. K podobným krokům navíc přistupovaly také klasické přistěhovalecké země jako USA, Kanada či Austrálie.¹⁴⁴ Jak už v polovině nultých let podotýkali Baršová a Barša, řada států ve snaze najít uspokojivé řešení výzvy imigrace znovu reflektovala možnosti přiklonit se k politice asimilace, jinými slovy v Evropě docházelo k dokončení pomyslné kružnice „od asimilacionismu k multikulturalismu a zpět“.¹⁴⁵ Tuto tezi je třeba korigovat v tom smyslu, že multikulturní politika v obecném smyslu jako koncept soužití lidí z více kultur v kontextu globalizace migrace i srůstání státních útvarů v nadnárodní subjekty (EU) v liberálním státu de facto nemá alternativu. Šlo tedy spíše o upuštění od podporování skupinové diverzity, které je charakteristické pro komunitaristický multikulturalismus, a kladení většího důrazu na individuální občanskou integraci jednotlivce, tedy ve smyslu klasického paradigmatu struktura-kultura ve prospěch struktury. Jinými slovy tak docházelo k posunu těžiště politik od integrace skupin k integraci jednotlivců: skupinová diverzita je respektována, ovšem už přestává být sama o sobě záměrným cílem státních či lokálních veřejných migračních politik. Christian Joppke a Ewa Morawska právem poukazují na to, že redukce kulturních podmínek členství ve společnosti na osvojení liberálně-demokratických hodnot a jazyka cílové země vede na pozadí principu dodržování lidských práv k multikulturalismu de facto. Vzniká svým způsobem začarovaný kruh, neboť respekt vůči individuálním svobodám a právům přistěhovalců předpokládá ochranu kulturních praktik a tradic, které nejsou v zásadním rozporu s liberálními principy.¹⁴⁶

V souvislosti s výše nastíněným hledáním cesty ven z krize politiky multikulturalismu získává od přelomu století v teorii i praxi na oblibě normativní koncept *interkulturalismu*, který na základě dosavadních deficitů integrace zdůrazňuje potřebu intenzivnější interakce mezi jednotlivci napříč různými etnickými komunitami, ovšem zároveň respektuje historickou dominantní pozici tradic, hodnot a kultury většinové společnosti ve státě.¹⁴⁷ Podobně jako u multikulturalismu lze počátky tohoto konceptu hledat v Kanadě již v 70. letech 20. století, kde se quebecký model soužití frankofonní a anglofonní skupiny, která se rozšiřovala o nové, většinou anglicky hovořící přistěhovalce, stal paralelní alternativou pro

¹⁴⁴ Pro USA viz Richard Alba a Victor Nee, „Rethinking Assimilation Theory“, 826–874.

¹⁴⁵ Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát*, 37f.

¹⁴⁶ Christian Joppke a Ewa Morawska, „Integrating Immigrants in Liberal Nation-States“, in *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, eds. titíž (Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2003), 1–36, 6. Parafrázováno in Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát*, 39.

¹⁴⁷ María Elósegui, „Ein Votum Für Den Interkulturalismus Gegen Den Multikulturalismus“, in *Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie* 87, č. 2 (2001), 168–192. Srov. Michael Alexander, *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv* (Aldershot: Ashgate, 2007), 210f.

kanadskou multikulturní doktrínu na federativní úrovni s cílem uchovat francouzskou identitu provincie. Oba přístupy je shodně možné vnímat jako alternativu k tradičnímu etnicko-historickému pojetí identity. Základní rozdíl spočívá v tom, že zatímco multikulturalismus v zásadě vychází z koexistence kultur a identit ve společnosti, ovšem žádnou z nich oficiálně neupřednostňuje a nevytváří tlak na to, aby členové jednotlivých skupin akceptovali život v heterogenní, multikulturní společnosti (čímž de facto v důsledku podporuje etablování odlišujících se veřejných sfér a nevyžaduje jejich interakci), interkulturalismus usiluje o evoluci vládnoucí historické identity směrem k procesu, v němž mají všichni občané bez ohledu na svůj původ ve společnosti stejný hlas a ničí kultura nebo identita nemá privilegovaný status – interkulturalistické politiky se tedy zaměřují na proces budování nové, sdílené veřejné „kultury rozmanitosti“ („culture of diversity“),¹⁴⁸ v níž jsou všechny formy diverzity pohybuující se v zákonných mantinelech uznány, respektovány a na základě principu rovnosti šancí mají stejné příležitosti se rozvíjet v rámci pluralistické transformace veřejného prostoru, institucí a občanské společnosti.¹⁴⁹ Zatímco multikulturalismus v zásadě kategorizuje lidi prostřednictvím jejich původu, státního občanství nebo národnosti, s nimiž spojuje určité vzorce chování nebo kulturní a náboženskou identitu, a tím v důsledku přispívá ke stereotypizacím na základě přisuzované skupinové příslušnosti, interkulturalismus se pokouší toto ve své podstatě omezené vnímání identity člověka překonat tím, že vychází z chování, preferencí, identity a schopností jednoho každého jedince. Spíše než rasová, náboženská nebo etnická příslušnost jsou určující univerzální faktory jako věk, pohlaví, postavení na trhu práce a ekonomický status, vzdělání apod. Zásadním spojujícím prvkem je zde respekt obyvatel vůči politické komunitě. Předpokladem úspěchu takové komunity je posílení občanských práv obyvatel a odstranění převládajících politických a ekonomických překážek pro interkulturní komunikaci, která může umožnit vzájemné obohacení mezi jednotlivými lidmi, identitami a kulturami.¹⁵⁰

Podle předního teoretika interkulturalismu Ricarda Zappata-Barrery, který se pokusil propojit jednotlivé dílčí interkulturní přístupy do ucelené teorie, se interkulturalismus jako normativní politický nástroj společenské integrace snaží vytvořit, udržet a rozvíjet pomyslnou rovnováhu mezi stabilitou a tradicí (resp. uchováním „národní identity“ většinové společnosti), soudržností společnosti a sociální inkluzí (ve smyslu předcházení společenským

¹⁴⁸ Ricard Zappata-Barrero, „Interculturalism: main hypothesis, theories and strands“, in *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, ed. Ricard Zappata-Barrero (Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), 3–19, 3.

¹⁴⁹ Charles Taylor, „Interculturalism or Multiculturalism?“, in *Philosophy & Social Criticism*, 38, č. 4–5 (2012), 413–423; Dan Rodríguez- García, „Beyond Assimilation and Multiculturalism: A Critical Review of the Debate on Managing Diversity“, in *Journal of International Migration and Integration* 11, č. 3 (2010), 251–271. Jude Bloomfield a Franco Bianchini, *Planning for the Intercultural City* (Stroud: Comedia, 2004).

¹⁵⁰ Phil Wood a Charles Landry, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage* (New York: Routledge, 2007), 34 f.

konfliktům) a potřebou rozvoje a inovací (prostřednictvím rovných práv všech obyvatel jako předpokladu k rozvoji jejich schopností a kreativity).¹⁵¹ Interkulturalismus lze tedy vnímat především jako snahu o vytyčení pomyslné střední cesty mezi (komunitaristickým) multikulturalismem na straně jedné a asimilacionismem na straně druhé, přičemž na rozdíl od druhého základního teoretického konceptu integrační politiky uznává relevanci etnických komunit pro integraci imigrantů a podporuje jednotlivé imigranty v tom, aby si svobodně vybírali mezi svými vícerymi identitami.¹⁵²

„Interkulturní obrat“¹⁵³ se od počátku 21. století projevil především na úrovni měst a obcí, a to především ze dvou důvodů. Jednak při řešení konkrétních integračněpolitických lokálních problémů nejsou kategorie jako tradice nebo národ v místních politických debatách v praxi tak zásadními a relevantními pojmy jako na celostátní úrovni, jednak si města v konfrontaci se zvyšující se heterogenitou svého obyvatelstva mnohem dříve než státy uvědomila, že právě odstranění strukturálně-funkčních a kulturně-identifikačních bariér pro integraci imigrantů a podpora diverzity obyvatelstva (občanů i stále většího počtu migrantů) představuje zásadní zdroj inovací a kreativity, a tedy prostředek k získání konkurenční výhody v rámci globální ekonomické soutěže mezi jednotlivými metropolemi a městy. Z interkulturní perspektivy diverzita stále heterogennější městské společnosti už tedy není vnímána v první řadě negativně jako potenciální hrozba pro ohrožení sociálního smíru, nýbrž jako pozitivní hodnota a potenciál pro rozvoj města a jeho sociální a ekonomickou soudržnost.¹⁵⁴ Představa ideálu zdařilé integrace není spojena s dosažením trvalé harmonie, neboť stýkání a potýkání mezi lidmi na základě jejich rozdílných identit a zájmů je vnímáno jako normální jev multikulturní společnosti a součást kvality městského života. Města s interkulturní politikou de facto podporují „integraci bez kultur“ v tom smyslu, že na jednu stranu uznávají, že konflikty ve společnosti souvisejí s otázkou migrace a integrace, ovšem na druhé straně se – bezesporu i z důvodů tzv. politické korektnosti – vyhýbají spojování těchto konfliktů s kulturními rozdíly různých etnických skupin. Obsah pojmu „diverzita“ je tak obvykle definován velmi obecně a interkulturalita je více či méně omezena na socioekonomickou inkluzi obyvatel.

¹⁵¹ Ricard Zapata-Barrero, „Interculturalism: main hypothesis“, 9.

¹⁵² Michael Alexander, *Cities and Labour Immigration*, 213.

¹⁵³ Ricard Zapata-Barrero, „Introduction: Framing the Intercultural Turn“, in *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation* ed. Ricard Zapata-Barrero (Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), viii-xvii, viii.

¹⁵⁴ Srov. Leila Hadj-Abdou, „Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda: A Comparison of Dublin and Vienna“, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, č. 2. (2014), 1875–1894, 1879.

V praxi se koncept interkulturalismu zejména na úrovni měst odráží v tzv. „**politics diversity**“ (*diversity policy, Diveristätspolitik*), tedy „**politics rozmanitosti**“¹⁵⁵ kterou lze vnímat jako reakci politických aktérů na zásadní celospolečenské proměny, procesy a výzvy na přelomu 20. a 21. století, mezi něž lze řadit např. rostoucí etnicko-kulturní a náboženskou rozmanitost obyvatelstva, globalizaci a evropskou integraci, demografické změny a jejich vliv na pracovní trh, nedostatek kvalifikovaných pracovních sil, proměnu role a významu genderu a celkově základních hodnot směrem k individualizaci, vzrůstající respekt obyvatel k vícerym osobnostním identitám a rostoucí sebevědomí lidí s menšinovými sexuálními orientacemi nebo tělesnými a duševními hendikepy a v neposlední řadě také sílící pozice antidiskriminačních politik.¹⁵⁶ Politika rozmanitosti představuje pokus přenést na celospolečenskou úroveň v praxi koncept managementu diverzity (*diversity management*), který se rozvíjel přibližně od počátku 90. let v tzv. anglosaském světě s cílem vytvořit v podnikatelské sféře takové podmínky, které ve prospěch daného podniku umožní všem zaměstnancům bez ohledu na jejich individuální odlišnosti plně rozvinout jejich osobní potenciál. Právě rozmanitost kolektivu – včetně té kulturní – byla chápána jako konkurenční výhoda proti „monokulturním“ firmám, které byly uzavřeny vlivům, inspiracím a inovacím zvenčí.¹⁵⁷

Pod záštitou Rady Evropy a ve spolupráci s EU došlo po roce 2004 k rozvoji programu „interkulturní města“ (*Intercultural Cities*), v jehož rámci dochází k uplatňování konceptu interkulturalismu a politiky rozmanitosti v praxi, jeho empirického zpřesňování a přenášení dobrých praxí. Městské vlády se pokoušejí o rozvoj politik, které upřednostňují financování projektů, u nichž se různé kultury, subkultury, lokality, třídy, víry atd. prolínají, „kontaminují“ jedna druhou a hybridizují s cílem dosáhnout kulturní, sociální, občanské a hospodářské inovace.¹⁵⁸ Parametr interkulturality měst se postupně stal jednou z hlavních srovnávacích perspektiv v rámci komparace jednotlivých měst. Dosavadní výzkumy přitom ukázaly, že náklady a výnosy heterogenity městské společnosti nezávisí pouze na počtu a relativních velikostech kulturních skupin žijících ve městě, ale také na jejich míře integrace a

¹⁵⁵ Pojem „rozmanitost“ představuje nejpřesnější český překlad slova „diversity“. V praxi se ovšem v češtině běžně používá i pojem „diverzita“. V práci se používají obě slova v synonymním významu.

¹⁵⁶ Andreas Merx, *Von Integration zu Vielfalt. Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis* (Stuttgart: Friedrich-Ebert-Stiftung/Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg, 2013), 6f.

¹⁵⁷ Podrobně viz např. Taylor H. Cox, „Managing Cultural Diversity: Implication for Organizational Competitiveness“, in *The Executive*, 5, č. 3 (1991), 45–56, 47f.; Hans-Jürgen Aretz a Katrin Hansen, „Erfolgreiches Management von Diversity. Die multikulturelle Organisation als Strategie zur Verbesserung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit“, in *Zeitschrift für Personalforschung* 17, č. 1 (2003), 9–34, 11f.; V českém jazyce viz např. Hana Velíšková, *Víc (různých) hlav víc ví. Diversity Management – přínosy rozmanitých pracovních týmů* (Praha: Nový Prostor, 2007).

¹⁵⁸ Jude Bloomfield a Franco Bianchini, *Planning for the Intercultural City*, 14.

velmi významně také na institucionálním a politickém prostředí, které tuto integraci ve smyslu utváření a formování diverzity podporuje nebo ji naopak podvazuje.¹⁵⁹

2.3 *Berlín a Vídeň jako aktéři v oblasti tvorby a implementace integrační politiky*

Základní zákonný rámec migrační politiky je zpravidla určován na celostátní úrovni a následně implementován na nižších úrovních samosprávy. Ve federálních státech převládá rozdělení legislativních kompetencí v oblasti začleňování přistěhovalců do většinové společnosti mezi centrální vládu (*Bund*) a spolkové země (*Bundesländer*), které tak částečně mohou svými opatřeními integraci imigrantů ovlivňovat nejenom v rovině exekutivní ve smyslu využívání manévrovacího prostoru při výkonu zákonů a finančního podporování dílčích integračně-politických opatření, ale částečně i v rovině legislativní. Tím mají spolkové země v Německu i Rakousku – včetně Berlína a Vídně jako tzv. městských států (*Stadtstaaten*), které fungují zároveň jako spolkové země i obce – relativně silnou pozici pro realizaci svých vlastních integračně-politických strategií ve srovnání s nižšími správními celky v unitárních státech, jakkoliv v posledních letech dochází i ve federativních státech k centralizaci a koordinaci integračních politik na úrovni spolku i větší regulaci ze strany EU, která sleduje cíl harmonizace migrační politiky včetně politiky integrační. Propojení zemské a komunální úrovně přináší Berlínu a Vídni zvýšené kompetence při tvorbě a realizaci integrační politiky ve srovnání s jinými velkoměsty v Německu a Rakousku.¹⁶⁰

Pro Německo a s mírným časovým zpožděním i pro Rakousko shodně platí, že přibližně od počátku 21. století lze registrovat snahu o vytvoření státní integrační politiky a její koordinaci mezi spolkem, spolkovými zeměmi a obcemi, jak dokládá silnější institucionální ukotvení tématu integrace ve strukturách spolkové výkonné moci. V Německu tento trend odráží zejména vytvoření pozice státního ministra pro integraci (*Staatsminister für Integration*) v roce 2005 současně s převedením dosavadního Úřadu zmocněnce spolkové vlády pro cizinecké otázky (*Der Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen*)

¹⁵⁹ Kseniya Khovanova-Rubicondo and Dino Pinelli, *Evidence of the Economic and Social Advantages of Intercultural Cities Approach* (Strasbourg: Council of Europe, 2012); http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/EvaluationInterculturalCities_en.pdf (staženo 10. 4. 2015).

¹⁶⁰ V Německu mají kromě Berlína postavení spolkové země ještě města Hamburk (Hamburg) a Brémy (Bremen). Obecně pro Berlín viz Andreas Musil a Sören Kirchner, *Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge*, 3. Ausgabe (Berlin, Heidelberg: Springer, 2012), zejména 55–91, pro Rakousko např. Franz Fallend, Armin Mühlböck a Elisabeth Wolfgruber, „Die österreichische Gemeinde – Fundament oder ‚Restgröße‘ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?“, in *Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus*, ed. Forum Politische Bildung (Innsbruck: Studienverlag, 2001), 45–61; Franz Fallend, „Bund-Länder-Beziehungen“, in *Politik in Österreich*, ed. Herbert Dachs et al. (Wien: Manz Verlag, 2006), 1024–1040.

z gesce spolkového ministra sociálních věcí přímo pod Úřad spolkového kancléře pod novým názvem Úřad zmocněnce spolkové vlády pro migraci, uprchlíky a integraci (*Der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*). Tímto krokem došlo k administrativnímu i symbolickému povýšení problematiky migrace na jedno z klíčových celospolečenských témat. V Rakousku byl po mnohaletých diskusích v roce 2011 ve strukturách spolkového ministerstva vnitra zřízen Státní úřad pro integraci (*Staatssekretariat für Integration*), který dostal za úkol koordinovat integrační aktivity jednotlivých ministerstev a dalších aktérů státní a zemské správy a zároveň z pozice rakouské vlády usměrňovat diskusi o integraci v zemi.¹⁶¹

Současně s tímto procesem byly v Německu a posléze i Rakousku institucionalizovány tzv. integrační konference (*Integrationsgipfel*), jejímiž výsledky se staly celostátní integrační plány: v Německu se jedná o Národní integrační plán (*Nationaler Integrationsplan*, NIP) z roku 2007 a navazující Národní akční plán integrace (*Nationaler Aktionsplan Integration*, NAP-I) z roku 2011,¹⁶² v Rakousku pak o Národní akční plán pro integraci (*Nationaler Aktionsplan für Integration*, NAP.I) z roku 2010.¹⁶³ Cílem těchto plánů bylo standardizovat rámec pro tvorbu a implementaci integrační politiky na celostátní úrovni jako odraz nabytého přesvědčení, že problematika integrace se s ohledem na pocíťované deficity v řadě oblastí stala celospolečenským úkolem, který je třeba těsněji koordinovat za účelem snazšího transferu dobrých praxí a srovnání rozdílů v úspěšnosti integrace v různých spolkových zemích a obcích. Dosud přitom pro Rakousko (s platností i pro Německo) platilo zjištění rakouského právního experta Rudolfa Thienela, že rozmanitost kompetencí a aktérů ztěžuje „koherentní a systematickou integrační politiku: komplikace mohou vycházet na jedné straně z toho, že různí aktéři (spolek, země, obce, odbory či hospodářské komory, ale také nevládní organizace) mají různé představy o integraci do

¹⁶¹ S postupem vedoucího úřadu Sebastiana Kurze do pozice ministra zahraničních věcí navíc v prosinci 2013 došlo k přesunu celého Státního úřadu pro integraci a jeho úkolů z rezortu vnitra do struktur ministerstva zahraničí, kde se stal jednou ze sedmi samostatných sekcí nově vzniklého ministerstva pro Evropu, integraci a zahraniční věci (*Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres*, BMEIA). Tím byla jednak povýšena agenda integrace na úroveň ministerstva, jednak došlo k oddělení problematiky integrace na straně jedné a migrace a azylu na straně druhé mezi dva různé rezorty.

¹⁶² Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, ed., *Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen* (Berlin, 2007), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (staženo 2. 6. 2016); Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, ed., *Nationaler Aktionsplan Integration – Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen* (Berlin, 2011), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (staženo 2. 6. 2016).

¹⁶³ Bundesministerium für Inneres, ed., *Nationaler Aktionsplan für Integration* (Wien, 2010), https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/Bericht_zum_Nationalen_Aktionsplan.pdf (staženo 2. 6. 2016); Bernd Brünner et al., „Vom Nationalen Aktionsplan für Integration zum Integrationsbericht 2011“, in *SIK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4, č. 4/2011, 20–27, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/4/2/1/2011/ausgabe_4/files/Bruenner_4_2011.pdf (staženo 2. 6. 2016).

společnosti, zároveň také z toho, že nedochází k harmonizaci opatření různých aktérů“.¹⁶⁴ V rakouské ani německé legislativě stále neexistuje zákon, který by integraci imigrantů reguloval souhrnně a plošně a vzhledem k rozdělení kompetencí v ústavách obou států i různých dílčích deficitů v oblasti integrace v různých spolkových zemích a obcích si lze jen stěží představit, že by jeho existence byla v praxi efektivní. Navzdory centralizačnímu trendu posledních let tak problematika integrace nadále zůstává spíše průřezovou materií jednotlivých úřadů na různých úrovních, často pouze v souvislosti s jejich konkrétním zaměřením jako doplněk běžné agendy.¹⁶⁵

V základním srovnání obou států představuje Německo typ kooperativního federalismu s větší rolí spolkových zemí na poli legislativních kompetencí, zejména v oblasti školské, vzdělávací a kulturní politiky, a Rakousko typ unitárního federalismu, v němž mají spolkové země ve vztahu ke spolkům slabší pozici.¹⁶⁶ Spolkové země v obou státech se ovšem mohou prostřednictvím Spolkové rady (*Bundesrat*) pokoušet podobu spolkových zákonů měnit; v Německu mají přitom silnější postavení než v Rakousku.¹⁶⁷ Na první pohled jsou zákonodárné kompetence spolků v obou státech natolik rozsáhlé, že zemím je v legislativní oblasti na poli integrace přenecháno relativně jen velmi málo pravomocí. V obou státech je spolek rozhodujícím legislativním aktérem mj. v otázkách politických práv, ochrany před diskriminací, regulace přistěhování a pobytu ve státě, pracovního práva (přístupu na pracovní trh pro zaměstnance i samostatně výdělečné osoby), sociálního zabezpečení (zejména co se týče pojištění zdravotního, úrazového, důchodového, proti nezaměstnanosti a řady dalších sociálních dávek); a v případě Rakouska také s výjimkou předškolní výchovy a družin do velké míry také školství, jakkoliv v působnosti spolkových zemí je na základě spolkem stanovených zásad vydávání prováděcích předpisů a výkon moci v záležitosti vnější organizace veřejných povinných škol, který zahrnuje mj. jejich zřízení a výstavbu, počet žáků ve třídě či vyučovací dobu.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Rudolf Thienel, „Integration als rechtliche Querschnittmaterie“, in Heinz Fassmann, ed., *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 83–126, 126.

¹⁶⁵ Andrea Götzelmann, „Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik“, in *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*, ed. Herbert Langthaler (Innsbruck: Studien Verlag, 2010), 181–208.

¹⁶⁶ Thomas Krumm, *Föderale Staaten im Vergleich: eine Einführung* (Wiesbaden, Springer VS, 2015), 182ff.

¹⁶⁷ Ve srovnání s Vídní má Berlín jako jedna ze spolkových zemí v Německu silnější kompetence zejména ve školství. K rozdělení integračněpolitických kompetencí mezi spolek, spolkové země a obce (města) viz Rudolf Thienel, „Integration als rechtliche Querschnittmaterie“, 83–126. K témuž tématu v Německu viz např. Dietrich Thränhardt, „Migration und Integration als Herausforderung von Bund, Ländern und Gemeinden“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth, (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 267–278; v témže svazku též Michael Bommers: „Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik“, 89–109.

¹⁶⁸ Blíže k jednotlivým kompetencím na poli integrační politiky v Rakousku srov. Rudolf Thienel, „Integration als rechtliche Querschnittmaterie“, 83–126. K rakouskému federalismu blíže viz Franz Fallend, „Bund-Länder-Beziehungen“, 1029f..

Z bližšího srovnání legislativních pravomocí spolkových zemí v Německu a Rakousku s ohledem na problematiku integrace tedy vyplývá, že německé země mají možnost mnohem výrazněji působit na podobu kulturní politiky a především školství jako klíčové oblasti integrace migrantů, tedy jejich začlenění do vzdělávacího systému a zlepšování jejich šancí prosadit se na pracovním trhu. Autonomie německých spolkových zemí ve školské politice se zároveň odráží na nejednotném systému organizace školství (délka povinné školní docházky resp. studia v rámci sekundárního školství, různé cesty k dosažení maturity, počet žáků ve třídě atd.) a zčásti i školních osnov, což se může ve svém důsledku výrazně spolupodílet i na různé míře inkluze migrantů do společnosti v různých spolkových zemích.¹⁶⁹ Z hlediska zákonodárných kompetencí, které přísluší zemím a jež jsou zásadní pro integraci migrantů, je v Německu i Rakousku také významná kompetence v otázce podpory obecní bytové výstavby a její regulace. V rámci svých pravomocí stanovovat zákonný rámec pro podobu a činnost zemské a komunální samosprávy mohou spolkové země v Německu i Rakousku na svém území posílit institucionální a koncepční ukotvení integrační politiky na zemské i komunální úrovni, např. povýšit otázku integrace na úroveň samostatného zemského ministerstva nebo zavázat svá města, obce nebo kraje k tomu, aby zřizovaly integrační rady, či je podporovat ve vytváření lokálních integračních konceptů a strategií. Současně mohou jednotlivé spolkové země (s přenesenou působností na obce) využívat manévrovací prostor při implementaci spolkových i vlastních zákonů, přičemž se nejedná pouze o jejich výklad, ale také o míru a formu jejich realizace v praxi (např. při udělování státního občanství či pevnějšího pobytového oprávnění nebo na úrovni tzv. „měkkých opatření“ v otázce vstřícnosti komunikace úředníků s cizinci). Dále pak mohou finančně podporovat zvláštní kampaně na podporu strukturálně-funkční a především kulturně-identifikační roviny integrace a nelze pominout ani rozhodovací pravomoci v oblasti služebního práva, které se týká zaměstnanců zemské, resp. obecní správy – země či obce tak mají např. právo ovlivňovat etnické složení zaměstnanců na úřadech a v podnicích a společnostech ve (spolu)vlastnictví zemí či obcí nebo povýšit interkulturní kompetence uchazečů o zaměstnání v těchto úřadech a firmách na jedno z hodnotících kritérií při výběrových řízeních.¹⁷⁰

Přestože spolek a spolkové země určují legislativní i exekutivní rámec integrační politiky, platí, že integrační politika samotná je vykonávána především na lokální úrovni, tedy na úrovni obcí (*Gemeinden*) či v případě velkých měst obvodů (*Bezirke*). Jedná se přitom

¹⁶⁹ Podrobněji k srovnání kvality vzdělávacích systémů v německých spolkových zemích viz Vera Erdmann et. al, *Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit* (Köln am Rhein: Kölner Institut der deutschen Wirtschaft, 2011), 132f., <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/bildungsmonitor-2011.pdf> (staženo 5. 5. 2016).

¹⁷⁰ Frank Gesemann a Roland Roth, *Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015), 22f.; Rudolf Thienel, „Integration als rechtliche Querschnittsmaterie“, 87.

jednak o povinnosti vyplývající ze subsidiarity federálního uspořádání, k jejichž výkonu mají jednotlivé obce zpravidla od spolku či spolkových zemí k dispozici finanční prostředky, jednak o dobrovolnou činnost, která je zcela v kompetenci obcí, ovšem na niž musí místní samospráva najít finance z vlastních rozpočtů či úzce spolupracovat se spolky migrantů, nevládními organizacemi nebo církvemi. Často se přitom jedná o „měkká“, ale v každodenní praxi zcela zásadní a nezbytná opatření, jako jsou poradenská činnost, mediace konfliktů v sousedství, podpora volnočasových aktivit dětí nebo podpora lokální politické participace migrantů. Obecně platí, že podobu integrační politiky v jednotlivých městech a obcích kromě jejich finanční situace ovlivňuje řada faktorů jako velikost, struktura či personální zdroje, tak i politické složení místních samospráv a vůle místní reprezentace se problematikou zabývat.¹⁷¹ Přestože lze v Německu i Rakousku přibližně od konce 80. let shodně sledovat trend „komunalizace a institucionalizace“¹⁷² lokální integrační politiky v souvislosti s decentralizací státní správy a posílením pravomocí obcí (resp. obvodů v městských státech), lze pro Berlín a Vídeň konstatovat snahu o výraznou centralizaci integrační politiky a koordinaci dílčích integračněpolitických akcentů jednotlivých obvodů za účelem vytvoření celoměstské, resp. celozemské integrační politiky v souvislosti s nabytým přesvědčením, že integrace patří mezi úkoly celoměstského významu.¹⁷³ V zesílené podobě dané postavením Berlína i Vídně jako spolkové země a obce zároveň se zde projevuje obecnější trend napětí mezi zemskou a komunální úrovní: na jedné straně sice dochází k decentralizaci pravomocí i finančních prostředků, na druhé straně se však spolkové země snaží udržet vliv na politiku obcí tím, že stanovují rámec užití těchto prostředků.¹⁷⁴ Pozice městských obvodů v Berlíně a Vídni jako městských států je přitom ve srovnání s městy v běžných spolkových zemích s velkým územím a množstvím měst a obcí (tzv. *Flächenstaaten*) slabší už proto, že nemají status samostatných územněsprávních jednotek, neboť v tom případě by Berlín ani Vídeň už nepředstavovaly celistvou obec.

¹⁷¹ Roland Roth et al., *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration* (Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge, 2012), 17f.

¹⁷² Michael Krummacker, „Kommunale Integrationspolitik in Deutschland“, in *Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten*, eds. Thomas Geisen, Christine Riegel a Erol Yıldız (Wiesbaden: Springer VS 2017), 79–96, 94.

¹⁷³ V čl. 67 berlínské ústavy je pojem „úkoly celoměstského významu“ přímo definován, přičemž senát zvláštní vyhláškou stanovuje, co do těchto úkolů patří. Ve Vídni mají obvody předem stanovené úkoly a ve srovnání s Berlínem spíše malé pravomoce. Pro Berlín Andreas Musil a Sören Kirchner, *Das Recht der Berliner Verfassung*, 26f. Úkoly ve výlučné kompetenci obvodů ve Vídni vyjmenovává čl 103 vídeňské městské ústavy. Souhrně pro Vídeň viz Michael Holoubek, Verena Madner a Karl Pauer, eds., *Recht und Verwaltung in Wien. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (Wien: MANZ, 2014);

¹⁷⁴ Heinz-Jürgen Dahme, Norbert Wohlfahrt, „Politische Steuerung in der Stadt“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth, (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 53–67, 65.

Pro Berlín a Vídeň tak platí, že za klíčového aktéra integrační politiky lze označit městskou vládu, resp. senát (*Senat*), který má současně funkci zemské vlády (*Landesregierung*), a jemu podléhající správu (*Verwaltung*). Oba městské státy tak v integrační politice využívají své výsostné pozice ve federalistické hierarchii v Německu a Rakousku, neboť jako města mohou silněji ovlivňovat integračněpolitická opatření v jednotlivých obvodech (směrem „dolů“), ale i zákonný rámec na spolkové úrovni prostřednictvím své pozice ve Spolkové radě (směrem „nahoru“). Ve Vídni lze za příklad této snahy považovat Vídeňskou přistěhovaleckou komisi (*Wiener Zuwanderungskommission, WKZ*), která byla ustavena v prosinci 2008 za podpory vládní SPÖ a opozičních stran ÖVP a zelených. Úkolem komise složené z 20 osobností z vědy, hospodářství a integrační praxe bylo vytvořit strategii vídeňské přistěhovalecké politiky s ohledem na budoucí potřeby města a současně definovat katalog požadavků Vídne na reformu celorakouské migrační politiky. V lednu 2011 přistěhovalecká komise představila první zprávu¹⁷⁵ s doporučeními k lepší koordinaci rakouské migrační úrovně a reformu cizineckého práva, která by usnadnila příchod vybraných skupin cizinců do země a odstranila legislativní bariéry k jejich integraci.

Základní nastavení integrační politiky Berlína i Vídne přitom významně ovlivňují i mezinárodní smlouvy jako např. tzv. Evropská úmluva o lidských právech¹⁷⁶ a od druhé poloviny 90. let hraje také výraznou roli silný aktér v podobě Evropské unie, která se svými směrnicemi i doporučeními pokouší o vytvoření jednotných pravidel a práv pro všechny unijní občany a posílení práv občanů třetích zemí, a to s cílem usnadnit této skupině strukturálně-funkční integraci do společnosti v členských státech. V důsledku obav z rostoucího extremismu a nacionalismu v některých členských státech, mezi něž lze zahrnout i Německo a Rakousko, vznikla dostatečná politická vůle, která dala EU pravomoc přijímat v těchto oblastech právní předpisy. Obě země se postavily proti trendu „liberální čtvrtodinky“¹⁷⁷ evropské migrační politiky z přelomu devadesátých a nultých let, jejímž základním principem byl silný tlak na odstranění diskriminace a přibližování práv cizinců právům občanů EU, resp. dalekosáhlé zrovnoprávnění dlouhodobých rezidentů ze třetích států, např. na poli vzdělávání, bydlení a přístupu k pracovnímu trhu. Přestože se jim při vyjednávání podařilo zmírnit sílu navrhovaných směrnic, měly i v přijaté oslabené verzi výrazný vliv na pravidla na národní i lokální úrovni. Příkladem takového vlivu na městskou politiku je problematika směrnice o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů ze

¹⁷⁵ Vgl. Wiener Zuwanderungskommission, ed., *Mobilität – Diversität – Integration. Positionen & Empfehlungen*, (Wien, 2011).

¹⁷⁶ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950.

¹⁷⁷ Bernhard Perchinig, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 131–144, 132f.

třetích zemí,¹⁷⁸ která byla ve Vídni kvůli odporu vlády sociálních demokratů zpřístupnit komunální bytovou výstavbu a sociální pomoc (*Sozialhilfe*) také občanům ze třetích zemí implementována až tři dny před vypršením stanoveného termínu.¹⁷⁹

Přestože v praxi nadále platí, že hlavní odpovědnost v oblasti integrace imigrantů leží na bedrech jednotlivých členských států a Evropská unie nemá nominálně v této věci prakticky žádné kompetence, lze podle Petry Bendelové odlišit pět klíčových oblastí právní harmonizace integrační politiky EU vtělené do příslušných směrnic: antidiskriminační opatření, slučování rodin, práva dlouhodobě pobývajících rezidentů, přístup k pracovnímu trhu a status studujících migrantů a dalších lidí, kteří přicházejí do Evropské unie z jiných než pracovních důvodů.¹⁸⁰ Nad rámec těchto směrnic, které musely jednotlivé členské státy zahrnout do svých zákonů, pak Evropská rada vypracovala řadu dokumentů tzv. „měkkého práva“ (soft-law), které není pro členské státy závazné, jako např. Společné základní principy politiky integrace imigrantů v EU z roku 2004. Ty lze chápat jako pomyslnou „cestovní mapu“ pro jednotný postup, jenž sice není právně vynutitelný, ale současně obsahuje silný politický závazek a je využíván jako referenční rámec pro poměřování unijních plánů a reálně dosažených výsledků. V praxi ještě důležitější je ovšem skutečnost, že z těchto politických principů, které obecně směřují k většímu zrovnoprávnění migrantů a vylepšení sociální situace těch znevýhodněných, vychází i finanční podpora na integrační programy a projekty z fondů EU, jako jsou Evropský sociální fond nebo Evropský integrační fond.¹⁸¹ Tyto programy jsou přitom v první řadě implementovány na lokální úrovni v městech a obcích a sehrávají klíčovou roli v oblasti finančního zajištění politiky integrace migrantů.

Celkově lze konstatovat, že se migrační politika Evropské unie na poli integrace od počátku nultých let 21. století silně orientuje na princip diverzity, a to zejména v oblasti integrace strukturálně-funkční s přesahem do roviny kulturně-identifikační, jak je patrné třeba z antidiskriminačních směrnic.¹⁸² Podle Merxe a Vassilopoulou „lze rozvoj

¹⁷⁸ Překlad Směrnice 2003/109/ES z 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0148+0+DOC+XML+V0//CS#title2> (7. 10. 2008). Podle této směrnice musí členské státy přiznat právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta po pěti letech legálního a nepřetržitého pobytu. Jakmile zájemce získal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, má právo na řadu příspěvků za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, zejména pokud jde o podmínky přístupu k zaměstnání, vzdělání a odborné přípravě, o sociální ochranu, sociální podporu, volný přístup na celé území příslušného členského státu atd.

¹⁷⁹ Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 81f., 114f.

¹⁸⁰ Petra Bendel, *Europäische Migrationspolitik. Bestandaufnahme und Trends* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009), 11f.

¹⁸¹ Evropský integrační fond se pro období let 2014–2020 stal součástí Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF).

¹⁸² Z tzv. antidiskriminačních směrnic je s ohledem na integraci migrantů zásadní především Směrnice 2000/43/ES z 29. června 2000 o rasové rovnosti neboli směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Podrobně viz Agentura Evropské unie pro

antidiskriminačního práva EU v zásadě popsát jako oblouk od zákazu etnické diskriminace k ochraně společenské rozmanitosti¹⁸³. V důsledku toho je vytvářen silný tlak k sbíhání národních i lokálních integračních politik napříč různými státy v EU včetně Německa a Rakouska.

2.4 Cílové skupiny integračně-politických opatření v Berlíně a Vídni

Jeden ze základních problémů při studiu integrace imigrantů i tvorby a realizace integračních politik spočívá v samotné definici cílové skupiny, tedy lidí, kteří mají být do většinové společnosti začleněni. Používání termínů jako „gastarbeiter“ (*Gastarbeiter*), „cizinec“ (*Fremder, Ausländer*), „uprchlík“ (*Flüchtling*), „imigrant“ (*Immigrant*), „přistěhovalec“ (*Zuwanderer, Einwanderer*), „migrant“ (*Migrant*), „osoba s migračním“ nebo „cizím původem“ (*Person mit Migrationshintergrund, Person mit ausländischer Herkunft*), „osoba neněmeckého původu“ (*Person mit nichtdeutscher Herkunft*) nebo obzvláště s ohledem na problematiku integrace v školském systému „osoba s neněmeckým mateřským jazykem“ (*Person mit nichtdeutscher Muttersprache*) apod. ve veřejněpolitických dokumentech a statistikách odráží, jak je z hlediska politických představitelů v daném okamžiku problematika nahlížena a kdo je adresátem specifické politiky k řešení vnímaných problémů.

Definice cílových skupin integračně-politických opatření se přitom v čase a závislosti na identifikovaných výzvách v oblasti strukturálně-funkční i kulturně-identifikatorní roviny integrace mění. V perspektivě posledních několika desetiletí tradiční základní rozdělení obyvatelstva na „Němce“ či „Rakušany“ na straně jedné a „cizince“ (*Fremde, Ausländer*) nebo „imigranty“ (*Immigrant*) na straně druhé stále více ztrácelo na vypovídací hodnotě, neboť na základě poznatků velkého množství empirických studií a s rostoucím počtem naturalizovaných imigrantů nedokázala kategorie státního občanství věrohodně popsát skutečný stav věci. Získáním statutu státního občana, ať už nabytím po určité době pobytu, nebo narozením (od roku 2000 v Německu), totiž automaticky nemizí deficit v oblasti strukturálně-funkční i kulturně identifikatorní roviny integrace. Jakkoliv naturalizovaní přistěhovanci v Rakousku i Německu dosahují v průměru lepších výsledků na pracovním trhu nebo ve školském systému než imigranti s právním statutem cizince,¹⁸⁴ platí v obou

základní práva / Rada Evropy, eds., *Příručka evropského antidiskriminačního práva* (Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011).

¹⁸³ Andreas Merx a Joana Vassilopoulou, „Das arbeitsrechtliche AGG und Diversity-Perspektiven“, in *Diversity Outlooks. Diversity zwischen Antidiskriminierung, Ethik und Profit*, eds. Iris Koalls, Verena Bruchhagen a Friederike Höher (Münster: LIT Verlag, 2007), 354–385, 356.

¹⁸⁴ Pro Rakousko viz Barbara Herzog-Punzenberger, „Gibt es einen Staatsbürgerschaftsbonus? Unterschiede in der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt anhand der österreichischen Volkszählungsdaten 2001 – Ergebnisse für die zweite Generation der Anwerbegruppen“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed.

sledovaných zemích, že nedostatky a problémy se začleněním do společnosti má velká část přistěhovalců druhé, třetí, popřípadě dnes i čtvrté generace imigrantů. Jedná se tedy o obyvatele, kteří nemají přímou, osobní zkušenost s migrací (takže označení „imigrant“ nebo „migrant“ je poněkud zavádějící), ale u nichž migrační zkušenost v rodině zásadně ovlivňuje jejich každodenní život; ať už ve smyslu strukturálně-funkční integrace, že tyto osoby nedokážou dosáhnout sociálního vzestupu a ve školském systému nebo pracovním a bytovém trhu se navzdory německému či rakouskému pasu potýkají s podobnými problémy jako jejich rodiče, nebo jsou v kulturně-identifikační rovině integrace ve společnosti jako cizinci vnímáni (na základě typických charakteristik jako vzhled či přízvuk), případně se jako cizinci v rámci mechanismu „sebeetnizace“ vnímají sami.¹⁸⁵

K postupnému nahrazení slova „Ausländer“ širším pojmem „Migrant“ došlo v Německu a Rakousku ve veřejném prostoru přibližně od počátku 90. let, jakkoliv jeho terminologické zpřesnění bylo provedeno až později a dodnes jsou slova „cizinec“ a „migrant“ často volně zaměňována, což vede ke zmatení pojmů a analytickým nepřesnostem nejenom v politických diskusích a médiích, ale nezdědky také na akademické půdě. Od roku 2001 začal Rakouský statistický úřad (*Statistik Austria*) v registru obyvatel kromě státního občanství zjišťovat také místo narození obyvatel. Na základě toho byla později zavedena kategorie „migrační původ“ (*Migrationshintergrund*), která původně zahrnovala cizí státní příslušníky (včetně těch narozených v Rakousku) a rakouské občany narozené v cizině (kteří se převážně přistěhovali jako cizinci a později získali rakouský pas), přičemž byl na základě hypotézy o různých stupních integrace odlišován *primární*, *sekundární* a *terciární* migrační původ; jedná se o migrační původ v užším smyslu.¹⁸⁶ V Německu se přibližně v téže době ustálila jiná, mnohem širší definice „migračního původu“. Zásadní roli přitom sehrála reforma zákona o státní příslušnosti s platností od roku 2000, na jejímž základě získává dítě narozené na území Německa německé státní občanství bez ohledu na státní občanství dlouhodobě pobývajících rodičů. Tím došlo k potřebě postihnout skutečnost, že rostl počet obyvatel, kteří

Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 242–246, 243. Pro Německo např. studie Franziska Woellert et al., *Ungenutzte Potenziale – Zur Lage der Integration in Deutschland* (Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009), dále též Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik und Integration“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stefan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 325–353, 343f.

¹⁸⁵ Srov. např. kvalitativní studii Open Society Institute z roku 2010 o muslimech v Kreuzbergu v Berlíně, v nichž velká část z nich uvedla, že se těžko identifikuje s Německem, protože cítí, že je většinová společnost vnímá jako cizince. Open Society Institute, ed. *Muslims in Berlin* (New York, London, Budapest, OSI, 2010), 22, 60f., ke stažení https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/d-muslims-berlin-corrected-gm-20100610_0.pdf; Werner Schiffauer, *Migration und kulturelle Differenz* (Berlin: Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, 2002), 46f.

¹⁸⁶ *Primární* migrační původ mají obyvatelé s cizí státní příslušností, kteří sami přišli do Rakouska z ciziny, *sekundární* migrační původ mají v Rakousku narození cizinci a *terciární* migrační původ naturalizovaní cizinci. Gustav Lehart a Stephan Marik-Lebeck, „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007) 165–181, 171.

se v Německu narodili a získali německé státní občanství, ovšem často měli oba nebo alespoň jednoho rodiče z ciziny, což na základě řady socioekonomických výzkumů u velké části z nich predikovalo potíže s integrací do společnosti.¹⁸⁷ V souvislosti s tím byla v roce 2005 v Německu v oficiálních demografických statistikách spolků a zemí (*Mikrozensus*) zavedena kategorie „migrační původ“ (*Migrationshintergrund*), která zahrnuje všechny přistěhovalce, kteří se na území dnešní Spolkové republiky usídlili po roce 1949, všechny v Německu narozené cizince a všechny v Německu narozené Němce, kteří mají alespoň jednoho rodiče, který se do Německa buď přistěhoval, nebo se zde jako cizinec narodil. Do této kategorie jsou počítáni také němečtí pozdní vysídlenci a jejich potomci (tzv. *Spätaussiedler*).¹⁸⁸ Tím došlo v německojazyčném prostoru k zavedení různých obsahů pojmu „migrační původ“, což znesnadňuje komparaci a interpretaci dat mezi oběma sledovanými státy v čase. Postupně navíc dochází k dalším úpravám v definicích podle dílčích zájmů a cílů statistiků, politiků, vědců apod.:¹⁸⁹ např. v berlínském registru obyvatel je k roku 2011 „migrační původ“ v širším smyslu u osob, které nemají vlastní migrační zkušenost (tedy narodily se v Německu), ale alespoň jeden jejich rodič se narodil v cizině nebo získal německé státní občanství, omezen na 18 let věku a totožnou adresu pobytu s daným rodičem.¹⁹⁰ Nepřehlednou situaci lze konstatovat rovněž pro Rakousko, kde se lze v různých statistikách a veřejněpolitických dokumentech setkat hned se třemi různými definicemi, které ve své podstatě postihují slovo „migrant“: od roku 2008 byl rozšířen obsah dosud užívaného pojmu „migrační původ“ o obyvatele, jejichž oba rodiče (nikoliv alespoň jeden z nich jako v Německu) se narodili v cizině, a to ve srovnání s Německem bez omezení roku jejich příchodu do země (případně bez vazby na společnou domácnost s rodiči) – tím se země připojila k definici navržené Evropskou hospodářskou komisí OSN (UNECE).¹⁹¹ Současně však Rakouský statistický úřad na oficiální úrovni nadále pracuje s původní kategorií zavedenou v roce 2001, ovšem nově pod názvem „cizí původ“ (*ausländische Herkunft*), což se odráží zejména v relevantních publikacích spolkové vlády. Ve Vídni je od roku 2009 po vzoru Německa ve veřejněpolitických dokumentech užívána rozšířená definice „migračního původu“, zahrnuje tedy obyvatele, u nichž se alespoň jeden rodič narodil v cizině s cílem

¹⁸⁷ Srov. např. Frank Wilkening a Kurt Salentin, „Ausländer und Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz“, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, č. 2 (2003), 278–298, 282f.

¹⁸⁸ Statistisches Bundesamt, ed., *Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005* (Wiesbaden, 2007), 338.

¹⁸⁹ Podrobně k problematice viz Konference der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK), eds., *Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005–2009. Teil I. Ergebnisse* (Berlin: 2011), 9–10.

¹⁹⁰ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Statistischer Bericht A I 5 – hj 2 / 11 Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2011* (Berlin, 2012), 4.

¹⁹¹ Pressemitteilung Statistik Austria „In Österreich leben 1,4 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund“, 23. 7. 2008, http://www.statistik.at/web_de/presse/032181.html (staženo 18. 10. 2016).

„ozřejmit zásadní proměnu směrem k sociokulturně rozmanité společnosti a s tím souvisejícími požadavky“ na vídeňskou politiku, která se přihlásila k politice rozmanitosti (*Diversitätspolitik*);¹⁹² ve statistických ročenkách však město nadále pracuje s definicí Rakouského statistického úřadu. Jedná se o jeden z příkladů toho, že definice pojmu „migrační původ“ či obecněji „migrant“ často slouží spíše než cíli co nejpřesněji popsat skutečnost politickým zájmům – v případě Vídně pracovat se statisticky co nejdříve skupinou za účelem posílení argumentace pro aplikovanou politiku rozmanitosti.

Právě větší velikost a heterogenita cílové skupiny je hlavním negativním důsledkem rozšíření skupiny cizinců o přistěhovalce druhé nebo třetí generace, neboť tato skutečnost v praxi z analytického hlediska limituje výpovědní hodnotu pojmu „migrační původ“. Různé skupiny přistěhovalců v různých generacích mají různé potřeby v integračním procesu a vykazují různou míru integrace, nehledě na velkou část lidí v rámci této kategorie, kteří z hlediska strukturálně-funkční i kulturně-identifikatorní roviny integrace nemají se začleněním do (většinové) společnosti žádné problémy a diskuse o problémech a deficitech integrace se jich v praxi vlastně vůbec netýká, protože nepocítují, že by jejich (statistický) migrační původ na jejich život měl zásadní vliv.¹⁹³ Dokud ale budou přetrvávat výrazné sociální a ekonomické rozdíly mezi lidmi s migračním původem a bez něj, je smysluplné tyto dvě velké skupiny za účelem výzkumu rozlišovat, jakkoliv je třeba zároveň pracovat s užšími pojmy a kategoriemi.

Zavedení a užívání kategorie „migrační původ“ ve veřejněpolitických dokumentech a strategiích nic nemění na tom, že v Německu i Rakousku, potažmo v Berlíně a Vídni, zůstávají z hlediska deficitů v oblasti vzdělávacího systému, pracovního trhu a obecně socioekonomického postavení ve společnosti (ohrožení chudobou, kriminalita apod.) nejproblematictější migranti ze skupiny cizích státních příslušníků z nečlenských států Evropské unie/EHS a jejich potomků, zejména těch, kteří přišli do země s nízkou kvalifikací (velká část původních *gastarbeiterů* a jejich potomků a také uprchlíků).¹⁹⁴ Kromě deficitů na straně migrantů samotných přitom hraje významnou roli legislativní rámec migrace a cizinecká politika. Dobře je to vidět zejména u nových přistěhovalců. Právě cizí státní příslušníci z nečlenských států EU/EHS totiž tvoří skupinu, která v praxi v oblasti strukturální integrace naráží na překážky v podobě dlouhých lhůt pro vyřízení povolení k podnikání, neuznávání v zahraničí nabytých diplomů a dovedností či omezených možností získání

¹⁹² Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor Wien 2009–2011*, 12.

¹⁹³ Ke kritice viz např. Stefan Luft, *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009), 154f.

¹⁹⁴ Pro Německo Konference der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder, eds., *Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011, Teil 1. Ergebnisse* (Berlin: IntMK, 2013). Pro Rakousko např. různé studie in Heinz Fassmann, ed. *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007).

dodatečné kvalifikace. Příčiny těchto znevýhodnění sahají od absence mezistátních dohod přes byrokratickou nepružnost až po lobbying zaměstnavatelů či zaměstnanců se státní příslušností kvůli obavám z konkurence na trhu práce.

Už v okamžiku přicestování dochází k třídění cizinců podle účelu pobytu, což v nezanedbatelné míře podporuje strukturální nerovnost mezi různými skupinami přistěhovalců podle toho, zda imigrant do země přišel jako zahraniční pracovník z třetího státu nebo z členského státu EU, jako žadatel o azyl, kterému je přiznána mezinárodní ochrana včetně státem stanovených integračních opatření, případně v Německu jako pozdní vysídlenec (*Spät-Aussiedler*), který měl vedle víceméně okamžitého přístupu ke státnímu občanství na základě svého „německého“ etnického původu ještě možnost okamžitě se účastnit zvláštních integračních programů speciálně schválených pro tuto cílovou skupinu. Toto třídění pak spolu se socioekonomickými a kulturními charakteristikami imigrantů a jejich rodin do velké míry ovlivňuje šance jednotlivých skupin na sociální vzestup a úspěšné začlenění do společnosti, a to i v horizontu více generací.

Zúženou hlavní cílovou skupinu do velké míry charakterizuje vysoký podíl lidí s nízkým stupněm vzdělání a nízkou kvalifikací, který se často přenáší i na další generace: „Ve všech cílových státech pracovní migrace vykazují rodiče mladistvých migrantů kratší dobu školní docházky a nižší ekonomický, sociální a kulturní status ve srovnání s rodiči nemigrantů. Podle studie *Konsortium Bildungsberichterstattung* pro německou spolkovou vládu z roku 2006 přitom „nikde není tento rozdíl mezi rodinami s migračním původem a bez něj tak silný jako v Německu.“¹⁹⁵ Jak podotýká Stefan Luft, „problém nespočívá v existenci těchto dětí, ale v této chvíli existující pravděpodobnosti, že budou mít nízké šance úspěšně se etablovat v přijímací společnosti“, přičemž „pouze pokud se podaří zlepšit strukturální podmínky pro úspěšnou integraci těchto dětí, bude možné otupit rysující se konfliktní potenciál“, který je s problematikou integrace migrantů spojen.¹⁹⁶

Přestože se s rozšířením Unie o státy jako Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko nebo Chorvatsko a rostoucí migrací uvnitř EU úžeji definovaná skupina v Německu i Rakousku statisticky zmenšuje, stále představuje jádro populace migrantů v Berlíně a Vídni, a to přibližně dvě třetiny obyvatel s cizím občanstvím nebo migračním původem. Podle úředních statistik města Vídně tvořili na konci roku 2011 státní občané tehdejších nečlenských států EU a Švýcarska 64,2 % cizinců ve městě a 65,1 % obyvatel s cizím původem, resp. migračním původem v užším smyslu. Občané jednoho z bývalých členských států

¹⁹⁵ Konsortium Bildungsberichterstattung, ed., *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung* (Bielefeld: 2006), 172; cit. in Stefan Luft, *Staat und Migration*, 14.

¹⁹⁶ Stefan Luft, *Staat und Migration*, 14.

Jugoslávie (bez Slovinska) tvořili přibližně třetinu (31,3 %) cizinců ve městě a občané Turecka cca devítinu (11,5 %) všech cizích státních příslušníků ve Vídni. Takřka identické podíly platí i pro kategorii migračního původu.¹⁹⁷ V Berlíně mělo ke stejnému datu 64,3 % cizinců státní občanství nečlenského státu EU a Švýcarska a 70,4 % obyvatel s migračním původem v širším smyslu pocházelo ze států mimo Evropskou unii a Švýcarsko. Občané Turecka tvořili přibližně pětinu (21,5 %) všech cizinců v německé metropoli a občané států bývalé Jugoslávie (bez Slovinska) desetinu (9,2 %) všech obyvatel Berlína s cizí státní příslušností. Podobných podílů tyto dvě skupiny dosahovaly i v rámci statistik obyvatelstva v kategorii migračního původu. Pro Berlín je dále relevantní především skupina obyvatel s migračním původem v jedné ze zemí bývalého Sovětského svazu (107 662 osob), neboť se z velké části jedná o tzv. pozdní vysídlence, kteří jsou považováni za etnické Němce, ovšem v praxi mají nezřídka rovněž problémy na poli začlenění do společnosti.¹⁹⁸

V souvislosti s otázkou definování cílové skupiny integrace a rostoucím počtem muslimů v Berlíně a Vídni se často hovoří o roli „kulturní odlišnosti“ (*kulturelle Differenz*)¹⁹⁹ islámu a jeho negativním vlivu v procesu integrace do (západo)evropské společnosti, neboť lze konstatovat, že řada přistěhovalců z tzv. muslimských zemí a jejich potomků patří do skupiny migrantů s největšími deficity v oblasti integrace. Vzhledem k tomu, že se v Německu ani v Rakousku (od roku 2001) v rámci spolkových a zemských statistik nezjišťuje náboženská příslušnost obyvatel, je možné vycházet pouze z kvalifikovaných odhadů. V Berlíně žije přibližně 300 000 obyvatel s migračním původem v jednom z 57 členských států Organizace islámské spolupráce (OIC) – kromě migrantů z Turecka (včetně etnických Kurdů) se jedná především o přistěhovalce a jejich potomky z Libanonu a Iránu –, což představuje cca 8,6 % obyvatelstva města;²⁰⁰ přitom lze vycházet z toho, že ne všichni migranti z těchto zemí jsou muslimy. Podle údajů muslimských organizací o svých členech ke

¹⁹⁷ Vlastní přepočty. Včetně občanů Chorvatska, bez občanů Rumunska a Bulharska. Z 376 563 cizinců registrovaných ve Vídni k 1. lednu 2012 (21,9 % obyvatelstva) mělo 241 778 státní příslušnost jednoho z nečlenských států EU a Švýcarska; z 579 265 obyvatel s migračním původem (33,7 % obyvatel) mělo 377 241 migrační původ v jednom z nečlenských států EU a Švýcarska. Migrační, resp. cizí původ mají dle této statistiky osoby, které mají cizí státní příslušnost nebo se narodily mimo Rakousko. Magistrat der Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2015. Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit seit 2009* (Wien: MA 23, 2016), 67. Ibid., *Bevölkerung nach Migrationshintergrund seit 2009*, 69.

¹⁹⁸ Vlastní přepočty. Podle údajů k 31. prosinci 2011 žilo v Berlíně 478 212 cizinců (13,9 % obyvatel), z toho 102 928 občanů Turecka, a 41 618 občanů jednoho z nástupnických států Jugoslávie (bez Slovinska). Druhou nejpočetnější skupinou cizinců byli občané Polska (43 984 obyvatel), z 908 188 obyvatel s migračním původem mělo 19,6 % původ v Turecku a 7,5 % v jedné ze zemí bývalé Jugoslávie (bez Slovinska). Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Statistischer Bericht A15 – hj 2/11. Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2011* (Potsdam, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012), 18–25.

¹⁹⁹ Werner Schiffauer, *Migration und kulturelle Differenz*, 10ff.

²⁰⁰ V roce 2014 žilo v Berlíně 317 755 obyvatel s migračním původem z jednoho z členských států OIC, z toho již téměř polovina (48 %) měla německé státní občanství. Naika Foroutan et al., *Berlin postmigrantisch. Einstellungen der Berliner Bevölkerung zu Musliminnen und Muslimen in Deutschland* (Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, 2015), 31.

konci roku 2009 se k jedné z větví islámu hlásilo 249 000 obyvatel Berlína.²⁰¹ Ve Vídni se v rámci sčítání lidu v roce 2001 přihlásilo k islámu 8 % obyvatelstva a během deseti let narostl podíl muslimů na obyvatelstvu v hlavním městě podle kvalifikovaných odhadů přibližně na 11 %.²⁰² V Rakousku byl přítom islám v důsledku okupace a posléze anexe Bosny a Hercegoviny již v roce 1912 formálně zrovnoprávněn s ostatními náboženstvími včetně křesťanství, což je obecně považováno ve státech EU za unikát.²⁰³ Podobně jako u jiných konfesí lze přitom u muslimů ve Vídni i Berlíně na základě empirických výzkumů konstatovat různé stupně religiozity s velkým podílem sekularizovaných věřících, zvláště pak mezi mladými obyvateli.²⁰⁴ Současně však nabírá význam diskuse o islamismu v islámských organizacích v rámci bojů vnitřních křídel konzervativců a reformistů a jeho vlivu na evropskou společnost.²⁰⁵ Počet příznivců islámského náboženského radikalismu (salafismu, wahabismu) je v Berlíně oficiálními místy odhadován na několik stovek,²⁰⁶ ve Vídni je několik mešit napojeno na wahabismus.²⁰⁷

Při pohledu na základní koncepční veřejněpolitické dokumenty v Berlíně a Vídni, přijaté v druhé polovině nultých let 21. století, lze konstatovat, že definice cílové skupiny integrační politiky je shodně v obou městech na pozadí přechodu místních vlád k interkulturní politice rozmanitosti velmi vágní. Integrace je vnímána jako celospolečenský problém, tedy problém většinové společnosti i migrantů, přičemž osoby s migračním či cizím původem zde představují víceméně homogenní skupinu. V celém Berlínském integračním konceptu z roku 2007 tak kromě statistické části nelze narazit na rozdělení na základě etnického původu, národnosti nebo státního občanství migrantů, a to s odůvodněním hrozby „trvalé etnizace“ obyvatel,²⁰⁸ a totéž lze konstatovat i pro základní koncepční dokumenty ve Vídni, např. Směrnice vídeňské integrační politiky a politiky rozmanitosti z téhož roku, podle kterých „cílové skupiny už nejsou určeny prostřednictvím etnických, nýbrž sociálních a strukturálních

²⁰¹ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed. *Statistisches Jahrbuch Berlin 2012* (Berlin, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012), 171.

²⁰² Anne Goujon a Ramon Bauer, „Demographic forces shaping the religious landscape of Vienna“, in *The Changing World Religion Map, Sacred Places, Identities, Practices and Politics*, ed. Stanley D. Brunn (Dordrecht: Springer Verlag, 2015), 2145–2161, 2146; Anne Goujon a Ramon Bauer, eds. *Religions in Vienna in the Past, Present and Future. Key Findings from the WIREL Project* (Wien: Vienna Institute of Demography, 2015), 3.

²⁰³ Thomas Schmidinger, „Islam in Österreich. Zwischen Repräsentation und Integration“, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007*, eds. Andreas Khol et al. (Wien: Böhlau, 2008), 235–254, 238.

²⁰⁴ Michaela Potančoková a Caroline Berghammer, „Urban Faith: Religious Change in Vienna and Austria, 1986–2013“, in *Religion in Austria. Volume 2*, eds. Hans Gerald Hödl a Lukas Pokorny (Wien: Praesens, 2014), 217–251.

²⁰⁵ Pro Německo viz Werner Schiffauer, *Nach dem Islamismus - Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs. Eine Ethnographie* (Berlin: Suhrkamp Verlag, 2010); srov. Jannis Jost a Stefan Hansen, *Islamismus in der „Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs“*, (Kiel. ISPK, 2011).

²⁰⁶ Podrobně viz Naika Foroutan et al., *Berlin postmigrantisch.*, 38–42.

²⁰⁷ Thomas Schmidinger, „Islam in Österreich“, 243.

²⁰⁸ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte* (Berlin, 2007), 98.

kritérií jako např. sociální znevýhodnění nebo dezintegrace²⁰⁹ s ohledem na skutečnost, že „etnické resp. etnizující konflikty vznikají většinou z redukování lidí na výhradně etnické, náboženské nebo kulturní kategorie“.²¹⁰ Ve svém důsledku vede tento přístup k (záměrnému) upozadění těchto kategorií s cílem pokud možno vyhnout se ve veřejněpolitických dokumentech kulturně-identifikační rovině integrace (zejména pak citlivé otázce integrace muslimů) a soustředit se pouze na rovinu strukturálně-funkční, kterou lze vztáhnout na celé obyvatelstvo bez ohledu na původ jednotlivých obyvatel.

Cílové skupiny dílčích integračněpolitických opatření v koncepčních materiálech obou měst jsou identifikovány přes formulované strukturální integračněpolitické deficity a výzvy ve školství, na pracovním či bytovém trhu apod., přičemž jsou stanoveny cíle k odstranění bariér, které brání zvýšení participace obyvatel s migračním původem ve smyslu strukturálně-funkční integrace (např. zvýšení počtu dětí s migračním původem v předškolním školství, v učňovských oborech nebo veřejné službě apod.) s významným přesahem do roviny kulturně-identifikační. Tento přístup se odráží i v evaluačních a monitorovacích zprávách k jednotlivým strategiím, akčním programům a projektům, v nichž se pracuje primárně se zastřešujícím termínem „migrační původ“, a pokud se na několika místech hovoří o cizincích, nejsou cizí státní příslušníci kategorizováni podle státního občanství či země narození jako dříve, nýbrž souhrnně podle regionu původu (např. východní a jihovýchodní Evropa) nebo vztahu k EU (občanství EU/občanství nečlenského státu EU), přestože má veřejná správa v Berlíně i Vídni k většině sledovaných statistik k dispozici podrobnější údaje na základě státního občanství, země původu nebo mateřského jazyka. S těmito údaji přitom obě města interně pracují a vtělují je do dalších integračně-politických opatření, ovšem záměrně jejich etnický či kulturní rozměr veřejně neartikuluje s cílem udržet či neohrožovat sociální smír. Zda je tato strategie v rámci snahu o městskou interkulturní politiku s ohledem na řešení socioekonomických i kulturních problémů v multikulturní společnosti správná a efektivní, to se ukáže až v dlouhodobějším horizontu. Lze ovšem předpokládat, že vědomé upozadění etnické a kulturní roviny integrace při formulování a evaluaci dílčích integračních politik nemůže nabídnout zcela plastický obraz reality.

²⁰⁹ Stadt Wien, Magisterabteilung 17, ed., *Leitlinien der Wiener Integrations- und Diverstitätspolitik* (Wien: MA 17, 2007), 4.

²¹⁰ *Ibid.*, 5.

3 Komparativní studie vývoje integračních politik Berlína a Vídně (1971–2011)

3.1 Proměna z etnicky homogenních měst ve společnost cizinců: imigrace do Západního Berlína a Vídně v letech 1949–1973

Středoevropské metropole Berlín a Vídeň vstupovaly do druhé poloviny 20. století v porovnání s jeho začátkem jako výrazně odlišná města. Z politických, hospodářských a kulturních metropolí světového významu a center dvou klíčových kontinentálních mocností, v nichž navzdory asimilačně nastavené státní i lokální politice docházelo k více či méně produktivnímu stýkání a potýkání lidí různých národů, se na počátku 50. let ocitla v situaci v řadě ohledů výrazně izolovaných, z etnického hlediska takřka homogenních, „národních“ měst ve srovnání se situací na počátku století. Obě metropole se přitom pomalu vzpamatovávaly ze zničujícího finále druhé světové války v Evropě jako vrcholu turbulentních událostí a krizí tří předchozích desetiletí, jež na kontinentě vyvolaly bezprecedentní pohyb desítek milionů obyvatel směřujících na všechny světové strany.²¹¹ Rozpad versailleského systému, rasistická zvěrstva Třetí říše a odplata vítězných mocností v podobě souhlasu s vyháněním Němců z Československa, Polska a dalších zemí, to vše se odrazilo v etnické a kulturní homogenizaci jednotlivých států střední Evropy i jejich velkoměst. Po politické a hospodářské konsolidaci došlo zhruba od poloviny 60. let k rapidnímu nárůstu počtu cizinců v Západním Berlíně a Vídni, v drtivé většině se jednalo o hostující pracovníky, jejichž pobyt v Západním Německu a Rakousku měl být regulován v závislosti na vývoji hospodářství. Právě tato imigrace nastartovala postupnou proměnu Západního Berlína i Vídně v města s multikulturní společností.

3.1.1 Berlín a Vídeň: etnicky homogenní města ve stínu železné opony (1949–1965)

Berlín i Vídeň se po druhé světové válce shodně nacházely v poražených a okupovaných státech bez plné suverenity, jako města rozdělená mezi vítězné mocnosti a pod jejich správou, přímo na hranici dvou ideologických bloků a protichůdných politických systémů, jako dvě významná, ba dokonce klíčová ohniska počínající studené války. Obě města se na počátku 50. let shodně musela vyrovnávat se ztraceným puncem světových metropolí, s dramaticky

²¹¹ Podrobně k migraci v době dvou světových válek viz Klaus J. Bade, *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí* (Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005), 216–280.

poškozenou zástavbou a infrastrukturou,²¹² výrazným úbytkem obyvatelstva a s nejistou perspektivou existence přímo ve stínu železné opony.

V případě německé metropole se východní část města v roce 1949 stala hlavním městem Německé demokratické republiky (NDR) pod kontrolou Sovětského svazu a západní polovina izolovaným ostrovem a exklávou Spolkové republiky Německo (SRN), která vzešla z částí okupovaných západními spojenci. Čtyři vítězné mocnosti měly nad celým městem patronát do vyřešení otázky sjednocení Německa, tedy nakonec až do roku 1990. V případě Vídně trvala okupace vítězných mocností do roku 1955, přičemž přibližně polovina města (obvody 2, 4, 10 a 20) spadala pod správu Sovětského svazu. Vítězná mocnost zde mnohem intenzivněji a déle než západní spojenci uspokojovala své reparační požadavky a do východní části města nesměla plynout podpora v rámci Marshallova plánu, k němuž Rakousko přistoupilo v roce 1948. V paradoxní situaci geografické polohy ve středu kontinentu a zároveň dvojího okrajového postavení na mezinárodní úrovni i ve vnitrostátním kontextu tak rozdělená města Berlín a Vídeň z hlediska přeshraniční migrace představovala spíše pouze přechodnou, nikoliv cílovou stanici přistěhovalectví. Žádná jiná evropská velkoměsta s více než milionem obyvatel nebyla po druhé světové válce tak výrazně odstřižnuta od svého tradičního přistěhovaleckého zázemí: Západní Berlín především od Braniborska a území, které po druhé světové válce připadlo Polsku, Vídeň zejména od českých zemí a někdejšího Zalitavska.²¹³

Berlín se v pozici rozděleného „města mezi dvěma světy“²¹⁴ sice už v 50. letech stal jedním z center migračních proudů ve středoevropském prostoru, ovšem tato migrace byla víceméně čistě německá a klíčovou hranicí byla ta, která oddělovala západní část metropole od státního území Německé demokratické republiky: do roku 1959 přešlo přes propustnou hranici do Západního Berlína přes 1,5 miliónu uprchlíků z východní části města a celé NDR. Většina z nich přitom především kvůli pocitu bezpečí i větším šancím uplatnit se na pracovním trhu pokračovala do dalších spolkových zemí. I tak ale v Západním Berlíně na delší čas zůstalo přibližně 200 000 imigrantů z NDR.²¹⁵ Z hlediska neněmecké imigrace nebyl Berlín jako jedno z hlavních ohnisek studené války dlouhou dobu atraktivní adresou. Ve východní části města bylo přistěhovalectví a pobyt cizinců od počátku existence východoněmeckého státu až do jeho konce z politických důvodů silně reglementováno a kontrolováno. Nejen zahraniční pracovníci (později nazýváni *Vertragsarbeiter*), kteří začali

²¹² V případě Berlína bylo 70 % zástavby poškozeno, z toho 10 % zcela zničeno. Horst Kramp, „West-Berlin als Wirtschaftsfaktor“, in *Berlin. Vom Brennpunkt der Teilung zur Brücke der Einheit*, ed. Gerd Langguth (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990), 184–190, 185f.

²¹³ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 145.

²¹⁴ Wilfried Rott, *Die Insel. Eine Geschichte West-Berlins 1948–1990* (München: C. H. Beck, 2009), 93.

²¹⁵ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt „under construction““, 313.

do země proudit po stavbě Berlínské zdi, ale i studenti ze sprátených zemí v rámci Východního bloku museli v souladu se státní politikou bydlet v segregovaných ubytovnách, izolování od německého obyvatelstva, aby nedošlo k neplánovaným kontaktům s východoněmeckými občany nad stanovený rámec a nevznikla potřeba jejich trvalého usídlení a integrace do společnosti. Vyjadřování kulturní identity bylo zpravidla možné pouze na folklorních akcích pod kontrolou státního aparátu. Začlenění do politického, sociálního a kulturního života nebylo východoněmeckým režimem vítáno a integrace byla chápána jako rozsáhlá, ovšem dočasná péče v rámci časově omezeného pobytu. Tato integrační politika byla spojena s rigidními kontrolními mechanismy.²¹⁶ Uzavřenost východoněmeckého státu i společnosti vůči imigraci je patrná i při prostém srovnání podílu cizích státních příslušníků na berlínském obyvatelstvu po čtyřech dekadách rozdělení města: zatímco ve Východním Berlíně činil podíl cizinců na konci roku 1989 pouhých 1,6 % (a odpovídal tak podílu cizinců v celém městě na vrcholu předválečné nacistické éry), v Západním Berlíně se před pádem Berlínské zdi blížil 14 %.²¹⁷

S odhlédnutím od vnitřního, německo-německého pohybu obyvatel nebyl ani Západní Berlín v prvních letech po konci druhé světové války cílem zahraniční migrace. Město trpělo vysokou mírou nezaměstnanosti a velkým nedostatkem bytů.²¹⁸ K tomu se přidávala také nejistota vyplývající z napjaté situace kvůli nevyřešenému statutu Berlína v rámci konfliktu dvou ideologických bloků: většina bankovních ústavů a podniků přesunula svá sídla či výrobu do ostatních spolkových zemí a hospodářství poničeného a izolovaného města se ve srovnání s nimi ozdravovalo mnohem pomaleji.²¹⁹ V každodenním životě obyvatel se nejistota projevovala faktickou náročností vycestování z města do dalších spolkových zemí a častými obstrukcemi ze strany východoněmeckých pohraničnicků, případně Sovětů, na hraničních přechodech mezi NDR a Západním Berlínem či NDR a SRN. S ohledem na stav zásobování a bytového fondu byl navíc již v roce 1945 Spojenci vyhlášen zákaz stěhovat se do města. Tato pravomoc od roku 1951 příslušela s územní platností pro Západní Berlín západoberlínské

²¹⁶ Andreas Muggenburg, *Die ausländischen Vertragsarbeiter in der ehemaligen DDR* (Berlin/Bonn: Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, 1996), 28; Dennis Kuck „Für den sozialistischen Aufbau ihrer Heimat“? Ausländische Vertragsarbeitskräfte in der DDR“, in *Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland*, Jan C. Behrends et al. (Berlin: Metropol, 2003), 271–281.

²¹⁷ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Miteinander leben in Berlin. Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, (Berlin, 1994), 68.

²¹⁸ Silně poškozen byl bytový fond (v centrálních částech města více než polovina všech bytů), průmyslové podniky, dopravní síť (městská doprava i železnice). Přerušena a nefunkční byla městská infrastruktura – většina mostů byla zničena nebo poškozena, ulice byly zasypány milióny tun sutě (odhadem 1/17 sutě celého Německa ležela v berlínských ulicích), nešel proud, netekla voda, přerušeny byly plynové rozvody i kanalizace. Wolfgang Ribbe, *Berlin 1945–2000. Grundzüge der Stadtgeschichte* (Berlin: BWV, 2002), 12.

²¹⁹ V Základním zákoně z roku 1949 a v Berlínské ústavě z roku 1950 byl sice Berlín označen jako jedna ze zemí Spolkové republiky Německo, ovšem země východního bloku toto neuznávaly a Berlínská dohoda vítězných spojenců z roku 1971 stanovila, že tři západní sektory nejsou „konstitutivní částí“ Spolkové republiky Německo, jakkoliv v praxi Západní Berlín prostřednictvím aklamací přebíral zákony spolku.

vládě (senátu), která zákaz odvolala až v roce 1959.²²⁰ I z tohoto důvodu na počátku 60. let žilo v Západním Berlíně – s odhlédnutím od příslušníků spojeneckých vojsk – jen několik tisíc cizinců.

Podobně jako Berlín se i Vídeň musela po konci druhé světové války potýkat především s rekonstrukcí města, jehož infrastruktura i bytová zástavba byly výrazně poničeny,²²¹ a s periferizací města v důsledku jeho geografické polohy na kraji železné opony. Z hlediska imigrace představovala pro Vídeň zátěž především otázka integrace etnických Němců (*Volksdeutsche*), kteří utekli nebo byli vyhnáni ze států jihovýchodní a středovýchodní Evropy včetně Československa. Přestože velká většina z nich pokračovala dále do západních okupačních zón v Německu a dalších zemí, zůstalo na rakouském území přes půl milionu etnických Němců, část z nich ve Vídni.²²² V roce 1947 jich v rakouské metropoli pobývalo kolem 80 000, což představovalo přibližně dvě třetiny všech cizinců ve městě (10 % vídeňského obyvatelstva).²²³ Proces začlenění etnických Němců do společnosti byl velmi zdoluhavý, dílem kvůli špatné hospodářské situaci země v prvních poválečných letech, dílem proto, že oficiální politická linie na základě teze o Rakousku jako „první oběti“ Hitlerovy agrese necítila za Němce na svém území přímou zodpovědnost a jejich integrace byla v konfliktu se snahou distancovat se od „německých“ válečných zločinů a jejich důsledků. Toto tření se odráželo v pomalé naturalizaci etnických Němců, kteří v zemi zůstali: ještě v roce 1951 nemělo dle sčítání lidu čtvrt milionu obyvatel v Rakousku žádné občanství a především kvůli tomu podíl cizinců v zemi činil téměř 5 % populace. Do roku 1954 ale drtivá většina Němců na základě čtyřletého pobytu v zemi občanství jako vstupenku k plnému zrovnoprávnění nakonec získala a počet cizinců skokově poklesl. Do poloviny 50. let nabylo rakouské státní občanství 80 000 „*Volksdeutsche*“, přibližně 40 % z nich ve Vídni.²²⁴

Dílicí politická stabilizace situace ve střední Evropě po roce 1955, kdy na jedné straně došlo k upevnění faktické existence dvou německých států a s tím i rozdělení Berlína do dvou měst a na straně druhé k mezinárodní shodě nad samostatností a nezávislostí Rakouska v pozici neutrálního státu, podpořila úvahy vídeňské vlády o možnosti návratu do postavení

²²⁰ Wolfgang Ribbe, *Berlin 1945–2000*, 148.

²²¹ Po skončení bojových operací v dubnu 1945 bylo v městu zničeno nebo poškozeno 41 % všech budov ve městě včetně 12,3 % všech bytových jednotek. Gustav Bihl, „Wien 1945–2005. Eine politische Geschichte“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 545–650, 547ff.

²²² Arnd Bauerkämpfer, „Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in Deutschland und Österreich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges“, in *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, eds. Klaus Bade et al. (München: Schöningh/Fink, 2007), 477–485.

²²³ Dvě třetiny etnických Němců uprchly z Československa a přibližně pětina z Jugoslávie. Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien – Einst und jetzt. Zur Geschichte und Gegenwart von Zuwanderung und Minderheiten* (Wien: Böhlau, 1990), 71; Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 157

²²⁴ Michal John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 71.

metropole kontinentálního či dokonce světového významu.²²⁵ Vídeň dokázala využít polohu na hranici dvou ideologických bloků a neutrální postavení Rakouska k tomu, aby znovu získala zpět mezinárodní věhlas jako místo setkávání mezi východem a západem, jak dokládá např. kongres, který v roce 1961 vedl k přijetí Vídeňské konvence o postavení diplomatů, nebo v témže roce setkání vrcholných politiků obou zneprátelených bloků Nikity Chruščova a Johna F. Kennedyho. Současně Vídeň usilovala o to, aby se stala sídlem významných mezinárodních organizací. První z nich byla v roce 1957 Mezinárodní agentura pro atomovou energii (IAEA) a v roce 20. výročí konce druhé světové války zvolila Vídeň jako své sídlo Organizace států vyvážejících ropu (OPEC).²²⁶

Proces institucionální internacionalizace rakouské metropole však na přelomu 50. a 60. let kontrastoval se skutečností, že ve Vídni žilo – podobně jako v Západním Berlíně – minimum cizinců, a to navzdory tomu, že do města mezi podzimem 1956 a létem 1957 přišly tisíce občanů Maďarska v rámci uprchlické vlny po potlačení povstání v zemi sovětskými tanky. Otevření hranic pro bezmála dvě stě tisíc uprchlíků ukázalo, že nezávislé Rakousko je navzdory své čerstvě vyhlášené neutralitě v krizových okamžicích připraveno plnit vůči lidem utíkajícím za svobodou roli brány na Západ. Všichni političtí emigranti z Maďarska dostali v Rakousku paušálně azyl, a většina z přibližně 25 000 lidí, kteří nepokračovali dál a v zemi zůstali, do roku 1961 získala rakouský pas.²²⁷ Podle údajů ze sčítání lidu bylo Rakousko na počátku 60. let etnicky homogenním státem: v celé sedmimilionové republice žilo sotva 100 000 cizinců, což představovalo pouze 1,4% podíl na celkovém počtu obyvatel; téměř polovinu cizích státních příslušníků navíc tvořili Němci. Ve Vídni žilo v této době přibližně 24 000 cizinců a jejich podíl na obyvatelstvu (cca 1,5 %) odpovídal podílu cizinců na obyvatelstvu v Západním Berlíně.²²⁸

S ohledem na stagnaci počtu obyvatel v obou městech, stárnutí populace, nízkou fertilitu a s výhledem nedostatku pracovních sil byla otázka využití zahraniční imigrace jako předpokladu pro další rozvoj města od počátku 60. let na stole. Negativní demografické prognózy se potvrdily; v Západním Berlíně měl přitom trend úbytku obyvatel přibližně třikrát větší dynamiku než ve Vídni. Zatímco v rakouské metropoli počet obyvatel po fázi stabilizace v 50. a 60. letech klesl během let 1971–1984 přibližně o 100 000 lidí (6 % obyvatelstva),

²²⁵ Lutz Meisner, „Ist Wien anders? Zur Kulturgeschichte der Stadt nach 1945“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csentes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 739–819, 758.

²²⁶ Podrobně k Vídni jako místu mezinárodního setkávání viz Gustav Bihl, „Wien 1945–2005“, 643f.

²²⁷ Andreas Weigl, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Wien: StudienVerlag, 2009), 31, 60.

²²⁸ Stadt Wien, ed., *Bevölkerungsentwicklung nach Bezirken 1951 bis 2001; Bürgerzahlen nach Bezirken 1951 bis 2001*, ke stažení: <https://www.wien.gv.at/statistik/grosszaehlung.html#bev> (5. 1. 2016). Srov. Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, „Zuwanderung und Segregation in Wien“, in *Zuwanderung und Segregation: Europäische Metropolen im Vergleich*, eds. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher a Ursula Reeger (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2002), 181–196.

přičemž je ovšem třeba zohlednit fenomén suburbanizace, v jehož rámci se část migrujících obyvatel přestěhovala za hranice Vídně a do města dojížděla za prací a zábavou,²²⁹ v Západním Berlíně se během pouhého čtvrtstoletí mezi lety 1959 a 1984 počet obyvatel snížil o 380 000 lidí (18 %).²³⁰ V tomto kontextu je příchod pracovní síly ze zahraničí nutno chápat nejenom jako ekonomickou, ale zčásti též i demografickou nutnost pro další rozvoj obou měst. V případě Západního Berlína měla tato otázka mnohem zásadnější význam.

3.1.2 Přistěhovalectví jako hospodářská a demografická nutnost: Západní Berlín a Vídeň na vrcholu fordismu

Ve srovnání s řadou metropolí v západní Evropě došlo v Západním Berlínu i ve Vídni k výraznému zpoždění zahájení nábory zahraničních pracovníků. Zatímco do švýcarských a německých průmyslových velkoměst přišli první gastarbeiteri už v polovině 50. let, do dvou středoevropských metropolí dorazili ve větším množství s prodlevou bezmála jedné dekády až v letech 1964–1965. V obou případech je třeba toto zpoždění vnímat především jako odraz pomalejšího hospodářského ozdravení obou měst po druhé světové válce v kontextu výše nastíněných politických i ekonomických limitů jejich obnovy a rozvoje. Západní Berlín a Vídeň tak zažily pozdější nástup vrcholu fordismu jako politicko-hospodářského systému kapitalistické společnosti založeného na předpokladu, že proces stoupající masové produkce a masové spotřeby ruku v ruce s jejich korporativistickou regulací a rozvojem sociálního státu zaručí kontinuální hospodářský růst.²³¹ Přibližně desetileté zpoždění v začátku nábory zahraničních pracovníků se v obou středoevropských metropolích významným způsobem odrazilo v zemích původu gastarbeiterů i jejich kvalifikaci a ze zpětného pohledu zásadně předurčilo pozdější problémy velkého množství z nich s integrací do západoberlínské, resp. vídeňské společnosti.

V kontextu historie nábory zahraničních pracovníků ve Spolkové republice Německo představuje Západní Berlín ve srovnání s velkoměsty v ostatních spolkových zemích ojedinělou výjimku. Zatímco do Stuttgartu, Mnichova, Hamburku nebo měst v Porúří zahraniční gastarbeiteri přicházeli už od roku 1955, aby kompenzovali nedostatek pracovní

²²⁹ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 147.

²³⁰ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphann, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenenen Stadt. Sozialräumlicher Wandel seit 1990* (Opladen, Leske+Budrich, 2002), 237f.

²³¹ K rozvoji fordismu v Rakousku viz např. Fritz Weber, „Wiederaufbau zwischen Ost und West“, in *Österreich 1945–1995. Gesellschaft, Politik, Kultur*, eds. Reinhard Sieder, Heinz Steinert a Emmerich Tálos (Wien: Verlag zur Gesellschaftskritik 1995), 68–79. Fordismus je zde chápán jako ekonomický systém, který se vyznačuje hromadnou, masovou produkcí, která je schopna dodat na trh velký objem standardních a relativně levných výrobků. Charakteristickým znakem fordismu je pásová, sériová výroba, při níž zaškolení dělníci s nízkou kvalifikací vykonávají jednoduché monotónní úkoly v určitých časových intervalech.

síly a pomohli udržet hospodářskou konjunkturu, Západní Berlín dosáhl plné zaměstnanosti až v roce 1960 a s minimálním počtem zahraničních gastarbeiterů fungoval až do roku 1965; ještě v polovině 60. let ve městě pracovalo pouze 5 000 gastarbeiterů, což představovalo 1,5% podíl na všech zaměstnancích oproti 5% průměru v celém Západním Německu.²³² Toto zvláštní postavení Západního Berlína v dějinách imigrace gastarbeiterů vzniklo především jako důsledek schopnosti města saturovat poptávku po pracovní síle z německých zdrojů. Do roku 1961 se na hospodářském rozvoji města podílely nejenom tisíce východoněmeckých uprchlíků, kteří se rozhodli zůstat v Západním Berlíně, ale podstatnou součást pracovního trhu v západní polovině města tvořilo také přibližně 50 000 denních pendlerů z Východního Berlína.²³³ Ve srovnání s ostatními spolkovými zeměmi a západoněmeckými velkoměsty Západní Berlín v pozici města odštěpeného od tradičních trhů výrazně zaostával za průměrem Západního Německa v oblasti produktivity, hospodářského vývoje i úrovně mezd, a to navzdory tomu, že jeho hospodářství už od roku 1950 podporoval zvláštní zákon,²³⁴ který měl formou finančních záruk, přímých subvencí a daňových úlev kompenzovat „berlínské riziko“. Systém podpory života a podnikání ve městě se přitom orientoval především na rozvoj masové produkce výrobků s relativně nízkou přidanou hodnotou a vysokou kapitálovou náročností. Až do pádu Berlínské zdi v Západním Berlíně převyšovala kvóta nekvalifikovaných pracovních míst v průmyslu průměr západoněmeckých velkoměst a současně izolované město zaostávalo v míře terciarizace a modernizace hospodářství.²³⁵

Po stavbě Berlínské zdi v srpnu 1961 se západoberlínská ekonomika musela vyrovnat se ztrátou východoněmeckých pracovníků i s dílčím hospodářským propadem v souvislosti s dalším odlivem množství firem a kapitálu. Takřka dokonalé uzavření dosud propustné hranice stvrdilo faktickou platnost „teorie dvou německých států“ a status quo Berlína jako rozděleného města. Západní Berlín se v očích současníků definitivně stal izolovaným ostrovem uprostřed Německé demokratické republiky, symbolem odporu a odhodlanosti Západu proti komunistickému nátlaku, odštěpeným městem, jež bylo třeba nadále podporovat, a to jak v politické rovině, jak před celým světem nejsilněji demonstrovalo setkání starosty Willyho Brandta s americkým prezidentem Johnem F. Kennedym v červnu 1963, tak i v hospodářské oblasti. V letech 1961–1965 přišlo v rámci na subvencích založeného rozvoje průmyslu do města přes 80 000 Němců z ostatních spolkových zemí, kteří

²³² Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt. Abendländisch – multikulturell – kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt* (Bielefeld: transcript Verlag, 2007), 60.

²³³ Ibid.

²³⁴ Gesetz zur Förderung der Wirtschaft von Groß-Berlin (West), od roku 1964 Berlinhilfegesetz a od roku 1970 Berlinförderungsgesetz.

²³⁵ Wolfgang Rupp, „Der Wirtschaftsstandort Berlin“, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, eds. Wener Süß a Ralf Rytlewski (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1999), 389–414, 391f.

byli motivováni státem organizovaným nábořem se zvláštými příplatky ke mzdě,²³⁶ a pomohli k tomu, že se Západní Berlín stal jedním z nejdůležitějších průmyslových měst ve Spolkové republice.²³⁷ Současne se také rozběhl plán na aktivaci západní části rozděleného města v centrum školství, vědy a kultury. Za tímto účelem došlo k realizaci programu výměn studentů mezi univerzitami ve Spolkové republice a v Západním Berlíně. Řada studentů pak ve městě zůstala a stala se tak jednou z významných součástí nové západoberlínské společnosti. Vedle toho začali obyvatelé dostávat příplatky za život v Západním Berlíně, novomanželé získávali nevratné půjčky.²³⁸ Ani tento systém podpor ovšem nedokázal zvrátit trend kontinuálního úbytku obyvatel ani zajistit dostatek pracovní síly pro západoberlínskou ekonomiku, jejíž další rozvoj byl bez zahraničních gastarbeiterů nemyslitelný.

Kvůli zpoždění zahájení náborů pracovníků v zahraničí byl potenciál gastarbeiterů z původních zemí Itálie nebo Španělska vyčerpán, a tak se Západní Berlín musel orientovat na získání pracovní síly především v Turecku a v Jugoslávii, s níž Spolková republika podepsala náborovou smlouvu teprve na podzim roku 1968. Tím od začátku vzniklo v západoněmeckém kontextu zvláštní postavení Berlína z hlediska etnické struktury jeho přistěhovalců: téměř polovina západoberlínských gastarbeiterů první generace byli Turci (s odstupem následovali Jugoslávci a Řeky), přičemž více jak 40 % zahraničních pracovníků byly ženy, které se uplatnily především jako nekvalifikovaná, a tím pádem i levnější pracovní síla ve spotřebním průmyslu a elektroprůmyslu. Na konci roku 1967 bylo v Berlíně zaměstnáno teprve 18 754 gastarbeiterů,²³⁹ ovšem po překonání krátké hospodářské krize se jejich počet začal rapidně zvyšovat úměrně potřebě hospodářství: již v roce 1969 působilo v Západním Berlíně 90 000 zahraničních pracovníků a do celospolkového ukončení náborů z důvodu hospodářské krize v roce 1973 se jejich počet ještě zdvojnásobil.²⁴⁰ Drtivá většina gastarbeiterů přitom patřila mezi nekvalifikovanou pracovní sílu. Výjimku představoval přibližně jeden tisíc zdravotních sester z Jižní Koreje, které měly za úkol kompenzovat nedostatek personálu v nemocnicích.²⁴¹

Na začátku 70. let bylo přitom i v západní části rozděleného města patrné, že preferovaný systém rotace gastarbeiterů jako prevence proti jejich dlouhodobému usídlení podobně jako v dalších německých spolkových zemích nefungoval: již v roce 1971 se každé

²³⁶ K finanční pomoci Západnímu Berlínu podrobně, Wilfried Rott, *Die Insel*, 188f.

²³⁷ Wolfgang Ribbe, „Berlin zwischen Ost und West (1945 bis zur Gegenwart)“, in *Geschichte Berlins. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart. Band 2*, ed. Wolfgang Ribbe (München: C.H. Beck, 1987), 1027–1128, 1101.

²³⁸ Uvedené změny a plány detailně popsány in Tomáš Nigrin, *Izolovaný ostrov: Západní Berlín pod správou Willyho Brandta (1961–1966). Město za berlínskou zdí* (disertační práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009), 147–156.

²³⁹ Wolfgang Ribbe, „Berlin zwischen Ost und West“, 1114.

²⁴⁰ Harmut Häußermann, Andreas Kapphan, Rainer Münz, *Migration. Berlin: Zuwanderung, gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, 1995), 25.

²⁴¹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 62.

páté dítě ve městě narodilo cizincům. K tomuto trendu vedle vysokého podílu žen na přistěhovalém obyvatelstvu výrazným způsobem přispěla i skutečnost, že po roce pobytu získali gastarbeiteři pracovní povolení na několik dalších let dopředu – západoberlínský senát si tak chtěl ve shodě s podniky zajistit pracovní sílu do střednědobé budoucnosti,²⁴² a to i za cenu předpokladu, že si gastarbeiteři přivedou do města své rodiny s perspektivou dlouhodobého usídlení ve městě. Během velmi krátké doby tak Západní Berlín dohnal trendy v ostatních spolkových zemích a zařadil se po bok německých velkoměst s nejvyšším podílem cizinců na obyvatelstvu.

Podobně jako Západní Berlín i Vídeň spolu s dalšími spolkovými zeměmi ve východním Rakousku dlouhodobě zaostávala za vývojem na západě země.²⁴³ Se začátkem hospodářské konjunktury v roce 1954 a se získáním státní suverenity v květnu 1955 vstoupila celá republika do téměř dvou dekád kontinuálního růstu s hlubokými změnami v oblasti společnosti a hospodářství. Zrušení okupačních zón a navrácení konfiskovaného majetku do rukou rakouského státu představovalo odbourání významných bariér, které dosud brzdily snahy Vídně vrátit se na pozici hlavního ekonomického centra země. Vysoký meziroční hospodářský růst ve městě, který v letech 1955–1961 průměrně přesahoval 6 %, šel ruku v ruce s klesající nezaměstnaností, jež se v roce 1960 dostala pod 3 % a o rok později prolomila dvouprocentní hranici – nejspíše od této chvíle bylo možné hovořit o plné zaměstnanosti, kterou se ve Vídni podařilo udržet po následující dvě dekády.²⁴⁴ Podobně jako Západní Berlín v padesátých letech 20. století profitoval z pracovní síly z Německé demokratické republiky, byla Vídeň ve snaze dosáhnout hospodářského vzestupu v této době závislá na pomoci pendlerů z okolních spolkových zemí: už v roce 1955 dojíždělo za prací ve Vídni 51 000 lidí z Dolního Rakouska a Burgenlandska a do začátku 70. let se jejich počet zdvojnásobil.²⁴⁵

Vídeň se přitom obdobně jako Západní Berlín na přelomu 50. a 60. let potýkala se zásadními demografickými změnami ve struktuře obyvatelstva, které se odrazily i ve značném poklesu množství práceschopného obyvatelstva. Vedle stagnujícího počtu obyvatel města „bez potomků“²⁴⁶ lze mezi zásadní příčiny tohoto trendu spatřovat postupující stárnutí obyvatelstva, prodloužení povinné školní docházky na 9 let a změny v sociálních zákonech, které umožňovaly zaměstnancům dříve odejít do penze. V důsledku těchto faktorů podíl

²⁴² Wolfgang Ribbe, „Berlin zwischen Ost und West“, 1116.

²⁴³ Podrobně viz Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, in *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum*, eds. Franz X. Eder et al. (Wien: StudienVerlag, 2003), 8–140, 18f.

²⁴⁴ Gerhard Meißl, „Ökonomie und Urbanität. Zur wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert und zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 651–737, 676f.

²⁴⁵ *Ibid.*, 683; srov. též Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 159f.

²⁴⁶ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Grosstadt“, 142.

práceschopného obyvatelstva ve Vídni mezi lety 1961 a 1971 klesl z 69,9 na 63,7 %.²⁴⁷ Podobně jako v případě Západního Berlína vykazoval nedostatek pracovních sil především průmysl: v situaci rostoucí životní úrovně a postupující terciarizace hospodářství stále více Vídeňanů hledalo uplatnění v sektoru služeb.²⁴⁸ Ve snaze zvrátit nebo alespoň dočasně zpomalit tento probíhající trend tak Vídeň přivítala skutečnost, že se Rakousko po vzoru dalších zemí západní Evropy po několika letech váhání rozhodlo pro nábor pracovní síly v zahraničí.

Na základě dohody mezi předákem hospodářské komory Juliem Raabem a předsedou hlavní odborové organizace Franzem Olahem (*Raab-Olah-Abkommen*) ze sklonku roku 1961, která stanovila rámec pro regulaci pracovního trhu a sociální politiky v Rakousku do konce 80. let a je označována za zrod sociálního partnerství v Rakousku,²⁴⁹ došlo nejenom k otevření možnosti nábora pracovníků v zahraničí, ale také ke stanovení podmínek, které umožňovaly regulaci jejich počtu v úzké souvislosti s potřebami rakouského hospodářství. Rakouské odbory prosadily přednost vlastních občanů před cizinci na pracovním trhu, nerovnoprávné postavení pracovníků ze zahraničí při pobírání sociálních dávek, pevné spojení pracovního a pobytového oprávnění, nemožnost volného pohybu na pracovním trhu nebo zákaz aktivně či pasivně se účastnit voleb do podnikových rad.²⁵⁰ Otázka migrace a integrace se ve speciálním politickém systému „proporční demokracie“²⁵¹ pod vedením socialistů a lidovců stala tématem, o kterém se na veřejnosti prakticky nevedly žádné debaty. Po vzoru okolních zemí včetně SRN uzavřelo Rakousko v následujících letech bilaterální smlouvy se Španělskem (1962), Tureckem (1964) a Jugoslávií (1966) o sezónním využití cizích pracovníků (v tehdejší terminologii ještě *Fremdarbeiter*) z těchto zemí. V prvních letech se přitom zdaleka nepodařilo stanovené kontingenty naplnit a v roce 1965 pracovalo v celém Rakousku pouze 34 000 gastarbeiterů, což nadále nestačilo krýt poptávku po

²⁴⁷ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 42.

²⁴⁸ Gerhard Meißl, „Ökonomie und Urbanität“, 683.

²⁴⁹ Smlouva Raab-Olah z prosince roku 1961 je považována za bod institucionálního zrodu sociálního partnerství jako specifického rakouské formy korporativistické spolupráce mezi vládou a zájmovými skupinami. Sociální partnerství je formálně tvořeno čtyřmi institucemi. Na jedné straně stojí odbory (*Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB*) a komora zaměstnanců (*Österreichische Arbeitskammer, ÖAK*), na straně druhé zástupci zaměstnavatelů na straně průmyslu (*Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ*) a zemědělství (*Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern*, od roku 1975). Ke vzniku sociálního partnerství viz Emmerich Tálos a Bernhard Kittel, „Sozialpartnerschaft – Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik, in *Österreich 1945–1995. Gesellschaft – Politik – Kultur*, eds. Reinhard Sieder, Heinz Steinert a Emmerich Tálos (Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 1995) 107–121.

²⁵⁰ Rainer Münz, Peter Zuser a Josef Kytir, „Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003), 19–61, 24.

²⁵¹ Gerhard Lehmbuch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich* (Tübingen: Mohr/Siebeck, 1967).

pracovních silách.²⁵² Strukturu pracovní imigrace přitom zásadně ovlivnily dvě skutečnosti: jednak se Rakousko do konkurenčního boje o gastarbeitery zapojilo výrazně později než okolní země, jednak byla cena práce – a tím pádem i mezd – po Itálii druhá nejnižší ze všech západoevropských zemí,²⁵³ takže pracovat v Rakousku nebylo pro zahraniční pracovníky atraktivní. Ještě v polovině 60. let pracovalo kvůli vyšším mzdám v zahraničí, zejména v Západním Německu a Švýcarsku, přibližně 200 000 rakouských občanů.²⁵⁴

Podobně jako v případě Západního Berlína se smlouva se Španělskem kvůli nedostatku nabídky i geografické vzdálenosti obou zemí v podstatě minula účinkem a rovněž z Turecka přicházeli především nekvalifikovaní a nevzdělaní migranti z odlehlých částí země. Často se přitom jednalo o zájemce, kteří neuspěli u německých zprostředkovatelských agentur v Turecku a byli ochotni pracovat v Rakousku i za nižší mzdu. Rakousko se tak v tomto ohledu svým způsobem stalo „satelitem Německa“ v prostoru náboru gastarbeiterů z prostoru jihovýchodní Evropy.²⁵⁵ Ze srovnání všech rakouských spolkových zemí vyplývá, že nábor zahraničních pracovních sil byl nejintenzivnější ve Vídni a v jejím okolí.²⁵⁶ Většina gastarbeiterů z Turecka přicházela do Rakouska „přímo z rolnicko-vesnického světa“ bez jakýchkoliv zkušeností s průmyslovou výrobou.²⁵⁷ Z tohoto pohledu se socioekonomické parametry tureckých přistěhovalců v Rakousku a Vídni výrazně nelišily od těch v Západním Berlíně, kam rovněž přicházela velká část přistěhovalců z tureckého venkova až od druhé poloviny 60. let, nezřídka i bez ukončeného základního vzdělání.²⁵⁸ Zásadní rozdíl ve srovnání se Západním Berlínem ovšem představovala skutečnost, že hlavní skupinu přistěhovalců do Rakouska a Vídne tvořili gastarbeiteri z Jugoslávie, kteří těžili z geografické blízkosti obou zemí a navíc byli preferováni, jakkoliv dvě třetiny z nich pocházely z venkovských oblastí a úroveň jejich vzdělání byla s ohledem na kvalitnější školský systém pouze o něco vyšší než u gastarbeiterů z Turecka.²⁵⁹ Začátek jejich státem organizovaného náboru byl po dlouhých bilaterálních jednáních umožněn až smlouvou z roku 1966 a po překonání krátké a mírné hospodářské recese v roce 1967 počet gastarbeiterů z Jugoslávie

²⁵² Andreas Weigl, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Wien: StudienVerlag, 2009), 34.

²⁵³ Barbara Herzog-Punzenberger, „Ethnic Segmentation in School and Labor Market: 40 Year Legacy of Austrian Guestworker Policy“, in *International Migration Review* 37, č. 4 (2003), 1120–1144.

²⁵⁴ Bernhard Perchinig, „Immigration nach Österreich – Geschichte, Demographie und Politik“, in *Migration und Integration in Europa*, ed. Frank Baasner (Baden-Baden: Nomos, 2010), 97–116, 97.

²⁵⁵ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften* (Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 1984), 93.

²⁵⁶ Michael John, „Von der Anwerbung der „Gastarbeiter“ bis zu den Folgen der Globalisierung. Arbeitsmigration in Österreich“, in *Migration. Eine Zeitreise nach Europa*. (Ausstellungskatalog), eds. Michael John a Manfred Lindorfer (Linz: Steyr, 2003), 6.

²⁵⁷ Bernhard Perchinig, „Immigration nach Österreich“, 98.

²⁵⁸ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben in Berlin. Ausländerpolitik in Berlin* 3. Auflage (Berlin, 1984), 35.

²⁵⁹ Andreas Weigl, „Die „Gastarbeiter“-Wanderung nach Wien und ihre Folgen“, in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 41, č. 1 (2015), 127–154, 134.

v následujících letech výrazně vzrostl. Státem kontrolovaný nábor přitom nebyl jedinou a dokonce ani hlavní cestou příchodu zahraničních pracovníků do země – už v roce 1967 přišel oficiální náborovou cestou do země pouze každý osmý zahraniční pracovník. S ohledem na uvolnění vízového styku (s Tureckem v roce 1955 a s Jugoslávií v roce 1965) velká část přistěhovalců z Turecka a především Jugoslávie využila možnost přicestovat do země jako turisté, najít si práci a na základě toho posléze získat povolení k pobytu. Přestože byl tento postup (tzv. *Touristenbeschäftigung*) protizákonný, byl sociálními partnery v období potřeby pracovní síly – podobně jako úřady v Západním Německu – tolerován. Vydaná pracovní povolení „turistům“ byla dokonce zpětně připočítávána k předem stanovenému kontingentu pracovních povolení pro *gastarbeiter*.²⁶⁰

Během jediného desetiletí se počet cizinců v zemi takřka ztrojnásobil a v roce 1973 žilo v Rakousku již téměř čtvrt milionu zahraničních pracovníků, což představovalo bezmála 9 % pracovní síly v produktivním věku.²⁶¹ V roce 1973 pocházelo 78,5 % všech zahraničních zaměstnanců v Rakousku z Jugoslávie a pouze 11,8 % z Turecka, přičemž více než třetina z nich (88 983 *gastarbeiterů*) pracovala ve Vídni.²⁶² Zatímco v roce 1968 mělo v hlavním městě hlášený pobyt 19 000 *gastarbeiterů* z Jugoslávie a 2 600 zahraničních pracovníků z Turecka, v roce 1973 už to bylo 75 000 Jugoslávců a 9 500 tisíce Turků.²⁶³ Více než polovina *gastarbeiterů*, kteří zde posléze zůstali, dorazila v letech 1970–1973 převážně z venkovských oblastí dnešního Srbska, Bosny a Hercegoviny a později Makedonie. Zatímco v Západním Berlíně byli suverénně nejpočetnější skupinou Turci, s velkým odstupem následováni Jugoslávci (převážně Srby a Chorvaty), ve Vídni tomu při pohledu na dvě země, odkud přišlo nejvíce *gastarbeiterů*, bylo naopak.²⁶⁴ Na vrcholu fordismu v roce 1973 žilo v Západním Berlíně přibližně desetkrát více *gastarbeiterů* z Turecka než ve Vídni a tento poměr se v následujících letech výrazně neměnil.

Příchod zahraniční pracovní síly byl v Západním Berlíně i ve Vídni výsledkem konsensu vůdčích politických stran a byl chápán jako logická a nezbytná součást hospodářského růstu a částečně i jako součást stabilizace demografické situace. Po úvodní překotné fázi masivního příchodu zahraničních pracovníků se rychle objevila otázka integrace *gastarbeiterů* do společnosti.

²⁶⁰ Andreas Weigl, *Migration und Integration*, 38.

²⁶¹ Zatímco v roce 1963 mělo v Rakousku registrovaný pobyt 21 000 cizinců, v roce 1973 to bylo již 227 000 cizinců. Patrick Volf a Rainer Bauböck, *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann* (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2001), 47.

²⁶² Felix Butschek, *Vom Staatsvertrag zur EU: Österreichische Wirtschaftsgeschichte* (Wien: Böhlau, 2004), 79. Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 23; Andreas Weigl, „Unbegrenzte Grosstadt“, 154.

²⁶³ Peter Payer, „Gehen Sie an die Arbeit“. Zur Geschichte der *Gastarbeiter* in Wien 1964–1989“, in *Wiener Geschichtsblätter* 59, č. 1 (2004), 1–19, 2; Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 83.

²⁶⁴ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter*, 88f.

3.1.3 Počátek integrační politiky v Západním Berlíně: Plán integrace gastarbeiterů „orientované dle potřeby“ města

Přestože ve srovnání s ostatními německými spolkovými zeměmi došlo k začátku náboru zahraničních pracovníků v Západním Berlíně se zpožděním jedné dekády, dostala se otázka integrace imigrantů na pořad dne prakticky s příchodem prvních gastarbeiterů. Ačkoliv jich v roce 1965 bylo v Západním Berlíně jen několik tisíc, hovořil berlínský starosta Willy Brandt již na konci roku 1966 o tom, že se „v určitých kruzích šíří nenávisť vůči cizincům“ a vyzval obyvatelstvo k tomu, aby pomáhalo při začleňování gastarbeiterů do společnosti.²⁶⁵ Brandtův výrok lze chápat jako doklad toho, že se Západní Berlín rychle začlenil do probíhající politické debaty na celospolkové úrovni o „asimilaci“ a „integraci“ cizinců, kteří v zemi zůstávali; řada z nich pobývala ve Spolkové republice už deset let. Této diskusi dominoval koncept dočasného „začlenění“ (*Eingliederung*) gastarbeiterů s výhledem na jejich pozdější návrat zpět do zemí jejich původu.²⁶⁶

Západoněmecká cizinecká politika se přitom do velké míry inspirovala systémem časově omezeného, rotačního zaměstnávání zahraničních pracovníků z doby vilémovského císařství a dokonce v lecčems navázala na rigidní pravidla zákonodárství z období nacistického Německa,²⁶⁷ což vyvrací tehdejší „mýtus o novém začátku“ (západo)německé cizinecké politiky.²⁶⁸ Tuto skutečnost potvrdil i velmi autoritativní cizinecký zákon z roku 1965, který de facto umožňoval úředníkům selekci cizinců podle země původu, příslušnosti k etnické skupině či barvy pleti a obsahoval širokou paletu důvodů pro jejich vyhoštění ze země.²⁶⁹ Široký manévrovací prostor pro aplikaci zákona se uplatnil při hospodářské recesi v letech 1966 a 1967, kterou provázal nárůst nezaměstnanosti. Spolkovou republiku bylo tehdy nuceno opustit celkem přes 400 000 zahraničních pracovníků. Cizinecký zákon do velké míry reflektoval společenskou atmosféru, která se v SRN etablovala již v 50. letech a

²⁶⁵ cit. podle Rainer Hartmann et al., „Neukölln – Ein Bezirk ohne Ausländer“?, in *Alltag und Politik in einem Berliner Arbeiterbezirk. Neukölln von 1945 bis 1989*, ed. Detlef Schmiechen-Ackermann et al. (Bielefeld: Verlag für Regionalgeschichte, 1998), 329–356, 339.

²⁶⁶ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 64.

²⁶⁷ Již na začátku 50. let na území SRN znovu vešla v platnost „Nařízení o cizinecké policii“ (APVO) z roku 1938 a „Nařízení o zahraničních zaměstnancích“ z roku 1933, ačkoliv byl znám jejich proticizinecký charakter. V roce 1953 byl zaveden centrální registr cizinců, který sbíral o cizích státních příslušnících osobní data, což bylo u německých státních občanů nepřipustné. Podrobně viz Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Entwicklung von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland* (Königstein: transcript Verlag, 1981), 105–111. Citováno in Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003), 244. Srov. též. Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er Jahre bis zu den 1970er Jahren* (Essen: Klartext: 2001), 219ff.

²⁶⁸ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 61.

²⁶⁹ Podrobně viz Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 211ff; Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, 259f.

jež navázala na tradici „paušálního oceňování cizinců jako ohrožení“ založeného na představě, že přistěhovalectví s sebou přináší nebezpečí, že se jedná o něco nelegálního a že hrozí „zaplavení cizinci“ a rozvoj jejich „podvratné činnosti“; podle Karen Schönwälderové ani dějinná zkušenost s nacismem nezdiskreditovala strach z cizinců, který byl od konce 19. století jedním z hlavních průvodních jevů německého nacionalismu.²⁷⁰ V této souvislosti odmítala oficiální politika, zejména v řadách konzervativců, asimilaci jako „přeřezání kořenů identity vlastního kulturního bohatství a národa“,²⁷¹ čímž nejenže zmenšovala prostor pro úspěšnou integraci cizinců do německé společnosti, ale – jak se později ukázalo – přispěla k segregaci a marginalizaci gastarbeiterů na základě jejich etnického původu.

Vládní koalice pod vedením spolkového kancléře a někdejšího západoberlínského starosty Willyho Brandta (1969–1974) sice zprvu zapojila svou cizineckou politiku do širšího plánu sociálních a demokratizačních reforem, nárůst gastarbeiterů považovala z hlediska hospodářství za nevyhnutelný, vyslovovala se pro ochranu menšin a uvažovala o podpoře jejich integrace prostřednictvím udělení státního občanství, ovšem zároveň Brandtův kabinet v praktické rovině zásadně nevybočil z předchozího směřování vlád s účastí CDU/CSU. Úkolem integrační politiky na přelomu 60. a 70. let bylo v první řadě pomoci gastarbeiterům rychle se přizpůsobit normám chování většinové společnosti, zároveň však předejít jejich trvalému usídlení v zemi a vyhnout se otázce asimilace.²⁷²

V Západním Berlíně byla otázka integrace již od přelomu 60. a 70. let tematizována v politice i médiích především s ohledem na problém koncentrace cizinců v některých obvodech, která byla obecně vnímána jako nebezpečí pro další fungování infrastruktury některých městských částí. Přibližně 400 firemních ubytoven s kapacitou pro 28 000 gastarbeiterů absolutně nedostačovalo k pokrytí poptávky po ubytování zahraničních pracovníků, kteří tak byli odkázáni hledat si střechu nad hlavou sami; již v roce 1971 dosahoval podíl cizinců na obyvatelstvu v tradičním dělnickém a mnohonárodnostním obvodu Kreuzberg 35 %. Cizinci se sem stěhovali především z toho důvodu, že hustá, sanaci vyžadující zástavba v centru města a v těsné blízkosti Berlínské zdi přestávala být na pozadí procesu suburbanizace a vyliďňování města atraktivní pro střední třídu. Slabá poptávka v tomto obvodu ze strany německého obyvatelstva a nedostatek kvalitních bytů pak umožňovaly obchodníkům s nemovitostmi strukturální diskriminaci přistěhovalců, kteří byli v situaci nedostatku atraktivních bytů v dalších částech města nuceni za substandardní byty platit vyšší nájem než Němci. Tato situace se dotkla především Turků jako „spodiny gastarbeiterů“, kteří byli nuceni se často stěhovat podle probíhajících sanci jednotlivých

²⁷⁰ Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, 200.

²⁷¹ *Ibid.*, 201.

²⁷² *Ibid.*, 513.

domů.²⁷³ Jugoslávská menšina gastarbeiterů pro změnu přenesla do Západního Berlína své národnostní konflikty, jak doložily bombové atentáty na chorvatského nacionalistu Branimira Jeliće v letech 1970 a 1971.²⁷⁴

V reakci většinového sociálnědemokratického západoberlínského senátu na tento vývoj byl na vrcholu příchodu gastarbeiterů v roce 1971 zřízen speciální výbor, jehož úkolem bylo vyvinout opatření „pro co možná nejharmoničtější začlenění zahraničních pracovníků a jejich rodin“ do společnosti.²⁷⁵ Tento krok lze označit jako iniciační bod pro vznik městské integrační politiky v Západním Berlíně. V grémiu složeném z politiků a vrcholných úředníků senátu se diskutovalo o několika konceptech integrace, včetně přístupu, podle něhož se mělo s imigranty zacházet inkluzívním způsobem jako v tradičních přistěhovaleckých zemích – multikulturní přístup byl ovšem z dalších úvah vyřazen, neboť dle výboru „přehlíží možnosti radikalizace, přelidnění cizinci“ a z toho vyplývajícího „nebezpečí pro zachování svobodného, demokratického řádu stejně jako všeobecného bezpečí a pořádku“.²⁷⁶ Zároveň byl odmítnut rotační model, a to na základě argumentu, že vynucování návratu může přispět k radikalizaci chování gastarbeiterů, kteří se po skončení svých časově omezených pracovních smluv nebudou chtít navrátit zpět do své původní vlasti.²⁷⁷

Výbor se tak ve své zprávě z roku 1972 přiklonil ke konceptu, který se zakládal na selekci těch, „kdo jsou schopní a svolní k integraci“; schválený model (*bedarfsorientierter Integrationsmodell*) poprvé předjímal potřebu zvláštních integračních opatření jako „motivaci k loajálnímu chování vůči německé společnosti“. Tento koncept ve své době zásadně vybočil z diskusí vedených na celospolkové úrovni a ve své podstatě předběhl dobu, neboť připouštěl možnost a potřebu gastarbeitery trvale integrovat, jakkoliv si byl výbor vědom, že se bude jednat „o zdoluhavý proces“.²⁷⁸ Hlavní motiv této rané snahy o zformulování a nastavení integrační politiky vycházel především z poznání, že Západní Berlín ani s finanční podporou ze strany spolku nedokáže zabránit rapidnímu úbytku obyvatelstva, není schopen přilákat dostatečné množství pracovních migrantů z dalších spolkových zemí a je odkázán na zahraniční gastarbeitery. Zároveň si však senát chtěl vybírat přistěhovalce nejenom s ohledem na jejich schopnost a ochotu začlenit se do společnosti, ale i z bezpečnostněpolitického

²⁷³ Jürgen Hoffmeyer-Zlotnik, *Gastarbeiter im Sanierungsgebiet. Das Beispiel Berlin-Kreuzberg* (Hamburg: Christians, Hbg., 1977), 83, cit. in Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 68.

²⁷⁴ Wilfried Rott, *Die Insel*, 295. Chorvatský nacionalista a exulant Branimir Jelić spoluzaložil v roce 1950 v Mnichově Chorvatský národní výbor (*Hrvatski narodni odbor*) s cílem získat mezinárodní podporu pro nezávislý chorvatský stát. Dva atentáty na jeho osobu v Západním Berlíně pravděpodobně zorganizovala jugoslávská tajná služba.

²⁷⁵ Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Abschlußbericht* (Berlin, 1972), 2.

²⁷⁶ *Ibid.*, 8

²⁷⁷ *Ibid.*, 10.

²⁷⁸ *Ibid.*, 11.

hlediska.²⁷⁹ V asimilačním duchu koncept přitom předpokládal střednědobou „normalizaci“ a „splynutí“ rodin zahraničních pracovníků s „německou kulturou“. Vůbec poprvé od začátku nábory gastarbeiterů byla Spolková republika – navzdory ostře nesouhlasnému stanovisku berlínského senátora vnitra Kurta Neubauera²⁸⁰ – v politickém dokumentu označena jako přistěhovalecká země (*Einwanderungsland*), což byla formulace, které se oficiální německá politická linie na úrovni spolku usilovně bránila až do konce 20. století. Zásadní význam zprávy západoberlínského senátu byl ze zpětného pohledu dvojitý: jednak byl zavedením kategorie gastarbeiterů, kteří se chtějí a jsou schopní se začlenit do německé společnosti, podniknout první krok k proměně veřejného diskursu ve městě ve smyslu vnímání cizinců jako aktérů integračního procesu, jednak byla problematika integrace povýšena na významné téma městské politiky.²⁸¹ V duchu sociálnědemokratických principů měla západoberlínská integrační politika usnadňovat integraci gastarbeiterů, kteří budou vnímáni pro berlínský pracovní trh jako „potřební“ tím, že jim více než dosud otevře přístup k městským službám a zdrojům.²⁸²

Na schválení koncept ovšem nenavázala konzistentní a komplexní politická opatření a integrace byla víceméně chápána jako úkol pro gastarbeitery samotné, jakkoliv fungovala centra, v nichž mohli zahraniční pracovníci získat informace potřebné pro orientaci na bytovém trhu nebo ve školském systému, a to zpravidla v příslušném jazyce, a senát také začal finančně podporovat neziskové organizace, jež v místech s vyšší koncentrací cizinců zřizovaly zvláštní školky pro děti zahraničních pracovníků, které nezískaly místo v rámci standardního systému předškolní výchovy.²⁸³ Model začlenění cizinců „dle potřeby“ lze v každém případě vnímat jako první příklad německé cizinecké politiky, která „na jedné straně usilovala o přilákání zahraničních pracovníků,“ jejichž příchod byl předpokladem pro ekonomický rozvoj města a zastavení (či alespoň zpomalení) kontinuálního úbytku obyvatel, „na straně druhé se ovšem snažila vyhnout politickým a finančním důsledkům, které by s sebou trvalá mnohonárodnostní a multietnická struktura obyvatelstva nevyhnutelně přinesla“ – jak v roce 1995 kriticky shrnul v dobrozdání na zakázku berlínského senátního oddělení pro rozvoj města tým sociologa Hartmuta Häußermanna.²⁸⁴ Podle Stephana Lanze tím pro přistěhovaleckou politiku i přistěhovalce samotné vzniklo hned dvojí dilema (*double bind*): „Za prvé byla masa přistěhovalců vyzvána k přizpůsobivé ‚integraci‘, a současně k pozdějšímu návratu. Za druhé byla předpokládána a podporována příslušnost ‚gastarbeiterů‘

²⁷⁹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 65f.

²⁸⁰ Srov. Rainer Hartmann et al. „Neukölln – Ein Bezirk ohne Ausländer?“, 343.

²⁸¹ John S. Brady, „Dangerous Foreigners: The Discourse of Threat and the Contours of Inclusion and Exclusion in Berlin's Public Sphere“, in *New German Critique* 92, č. 1. (2004), 194–224, 199.

²⁸² Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer*, 8.

²⁸³ *Ibid.*, 35f.

²⁸⁴ Hartmut Häußermann, Andreas Kapphann a Rainer Münz, *Migration. Berlin: Zuwanderung*, 20–22.

k ‚cizím‘ národním kulturám, a současně byla tato příslušnost stigmatizována jako nebezpečný potenciál pro svévolné odmítnutí ‚integrace‘.²⁸⁵ Tato schizofrenní politika se projevovala například ve výuce německého jazyka pro děti gastarbeiterů ve zvláštních třídách: na jedné straně se děti měly učit německy kvůli snazšímu začlenění do společnosti a za účelem zvýšení kvalifikace pro pozdější uplatnění na pracovním trhu, na straně druhé však byla ve školních osnovách akcentována výuka mateřského jazyka i vlastivěda (*Heimatkunde*), aby nedošlo k ‚národnímu odcizení‘, které by ohrozilo návrat dětí, často narozených již v Německu, do země jejich původu, resp. jejich rodičů.²⁸⁶ V roce 1974 byla základní linie této koncepce, kterou německý historik Ulrich Herbert označil jako ‚integraci na odvolání‘ (*Integration auf Widerruf*) a která přetrvala až hluboko do 80. let, přijata také v směrnicích spolkové vlády pod heslem: ‚Začlenění ano, přistěhovalectví ne‘.²⁸⁷

3.1.4 Počátek integrační politiky ve Vídni: Přistěhovalecký fond jako instrument k dočasné integraci gastarbeiterů

Podobně jako západoberlínský senát také vídeňský magistrát poprvé zareagoval na stále patrnější přítomnost cizinců ve městě už na počátku 70. let 20. století. Na přelomu let 1971 a 1972 město ve spolupráci se sociálními partnery zřídilo a uvedlo do funkce ‚Fond pro poradenství a péči o přistěhovalce do Vídně‘ (*Fonds zur Beratung und Betreuung von Zuwanderern nach Wien*, též *Zuwanderer-Fonds*). V jeho předsednictvu vedle zástupců městské správy usedli – dle tehdejších zvyklostí v rámci systému sociálního partnerství – také zástupci dělnické komory (*Arbeiterkammer*), živnostenské komory (*Kammer der gewerblichen Wirtschaft*), Rakouského odborového svazu (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*) a Sdružení průmyslníků (*Industriellenvereinigung*). Účel zřízení fondu odpovídal skutečnosti, že příchod zahraniční pracovní síly byl výsledkem konsensu vůdčích politických stran a byl chápán jako logická a nezbytná součást dalšího hospodářského růstu města. Hlavní náplní přistěhovaleckého fondu bylo aktivně vyhledávat pracovní sílu pro vídeňské hospodářství a současně pomáhat přistěhovalcům v základní orientaci v novém prostředí. Fond se přitom primárně neorientoval na vyhledávání zahraničních gastarbeiterů, nýbrž na pracovní sílu z ostatních rakouských spolkových zemí, jakkoliv zejména v počátečních letech činnosti byl významně aktivní rovněž v oblasti začlenění zahraničních pracovníků do vídeňské společnosti.²⁸⁸

²⁸⁵ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 66.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 238.

²⁸⁸ Peter Eigner a Andreas Resch, ‚Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens‘, 52.

Otázka příchodu gastarbeiterů a jejich integrace byla podřízena ekonomickým potřebám města. V tomto ohledu bylo deklarovaným cílem Fondu odstranit jazykovou bariéru a „poskytnout zahraničním dělníkům ve Vídni v jejich rodném jazyce takové informace, aby se vypořádali s vídeňským prostředím s lidskou důstojností“.²⁸⁹ V šesti poradenských centrech pracovní migranti ze zahraničí získali příležitost obdržet ve svém mateřském jazyce základní informace především v oblasti práv a povinností a možnostech získat bydlení a poslat děti do školy. Pracovníci fondu poskytovali tlumočnické služby, poradenskou činnost a kontakty na příslušná oddělení magistrátu. Vedle toho byla v srbochorvatštině a turečtině zřízena speciální telefonní informační linka a rakouský rozhlas na svém druhém programu dvakrát týdně vysílal zvláštní program pro zahraniční pracovníky.²⁹⁰

Už v prvním roce svého působení začal přistěhovalecký fond také zdarma vydávat zvláštní noviny v srbochorvatštině a turečtině, nejprve bez zvláštní grafické úpravy, později ve formě blížící se ilustrovanému časopisu. Obsah měsíčníků sestával podobně jako v případě rozhlasového vysílání především z převzatých textů, jednak z aktuálních zpráv z jugoslávského a tureckého tisku, jednak z přeložených článků z rakouských novin, které se týkaly gastarbeiterů. Pro zahraniční pracovníky tyto noviny také poskytovaly první platformu ke sdílení informací o osobních zkušenostech a možnostech společenského vyžití v rámci jednotlivých komunit ve Vídni.²⁹¹ Názvy periodik (např. *Anadolu*, tedy *Anatolie*, které v roce 1977 přistěhovalecký fond nahradil časopisem *Migra*) korespondovaly se skutečností, že se vídeňská politika – obdobně jako svého času ta západoberlínská – soustředila především na to, aby gastarbeitři během pobytu v Rakousku nezpřetrhali vazby ke své domovině. V podobném duchu informovaly o právech a povinnostech zahraničních pracovníků při jejich dočasném pobytu v dvojjazyčných brožurách také Rakouský odborový svaz či jednotlivé organizace v rámci Sdružení průmyslníků, které už od listopadu roku 1970 vydávalo v srbochorvatštině čtrnáctideník „Naš List“. Gastarbeitři v různých odvětvích (např. stavebnictví) měli k dispozici také krátké instruktážní a osvětové filmy, které měly za úkol minimalizovat zranění na pracovišti, např. film v srbochorvatštině s příznačným názvem „Abyste se domů vrátili zdraví“.²⁹² Jak poznamenal Peter Payer, analýza obsahů médií pro gastarbeitery ukazuje, že nešlo o pouhé informování zahraničních pracovníků, ale také „o jejich výchovu a disciplinování, o přizpůsobení vládnoucím normám chování – nezřídka

²⁸⁹ Klaus Henning, ed., *Arbeiten & Wohnen in Wien. 20 Jahre Zuwanderer-Fonds* (Wien: Fonds zur Beratung und Betreuung von Zuwanderern, 1992), 24. Srov. Austria Wochenschau č. 7/1972.

²⁹⁰ Peter Payer, „Gehen Sie an die Arbeit“, 4.

²⁹¹ Rusen Timur Aksak, „Das Echo der Gastarbeiter“, in *DaStandard.at*, 20. 5. 2014 <http://dastandard.at/2000001384764/Das-Echo-der-ersten-Gastarbeiter> (staženo 17. 7. 2014).

²⁹² Film „Damit sie gesund nach Hause kommen“, 25 min, podobně film v turečtině „Gruß aus der Heimat“ (Pozdrav z domova), 34 min. Citováno in Peter Payer, „Gehen Sie an die Arbeit“, 13.

spojeným s hlubokými etnickými resentimenty“.²⁹³ Městská vláda uznávala etnickou a kulturní jinakost gastarbeiterů a tuto jinakost se snažila udržet v souladu s přesvědčením, že přítomnost gastarbeiterů ve městě je pouze dočasná. Město dokonce začalo finančně podporovat krajanské spolky gastarbeiterů s cílem zamezit jejich inkluzi do většinové společnosti.²⁹⁴

O tom, že se zřízením přistěhovaleckého fondu nejednalo o ucelenou integračněpolitickou strategii vůči cizincům s cílem umožnit jejich dlouhodobé začlenění do vídeňské společnosti, hovoří mimo jiné skutečnost, že město v následujících letech sice postupně vyčlenilo ze svých zdrojů pro přistěhovance několik tisíc bytů, ty však byly určené pouze migrantům z jiných částí Rakouska a zahraniční gastarbeiteri (resp. cizí státní příslušníci) do nich neměli přístup.²⁹⁵ Cizinci, kteří se koncentrovali především v zanedbané zástavbě v okolí vídeňské magistrály („Gürtel“) nicméně od roku 1974 využívali možnost upozorňovat na problémy při bydlení v rámci tzv. „Gebietsbetreuungen“, které po vzoru podobných institucí v Západním Berlíně bezplatně poskytovaly nejen informace k sanaci starých domů, ale také k obraně proti spekulacím majitelů a diskriminaci v nájemních smlouvách.²⁹⁶

Přestože na politické a institucionální úrovni neexistoval plán na plošnou a trvalou integraci cizinců, bylo zřízení speciálního fondu na podporu přistěhovalectví v praxi chápáno i jako součást řešení úbytku a stárnutí obyvatelstva ve Vídni a současně potřeby pracovní síly pro další hospodářský rozvoj rakouské metropole. V roce 1971 bylo 28 % vídeňského obyvatelstva starší 60 let a s ohledem na nízkou porodnost v poválečném období bylo jasné, že počet obyvatel bude v následující dekádě klesat.²⁹⁷ K různým přistěhovaleckým skupinám přitom vídeňská vláda přistupovala různým způsobem. Samostatnou dílčí kapitolou přistěhovalecké politiky města se stal cílený nábor diplomovaných zdravotních sester z Filipín, které měly pokrýt nedostatek odborného personálu ve vídeňských nemocnicích. Vídeň tak napodobila západoberlínský program, který se orientoval na zdravotnický personál z Jižní Koreje. V roce 1973 město Vídeň uzavřelo bilaterální smlouvu s filipínským ministerstvem práce, na jejímž základě v průběhu několika let přišly do rakouské metropole stovky svobodných zdravotních sester, které se v rámci programu zavázaly, že v Rakousku zůstanou nejméně tři roky. Tento nábor kvalifikované pracovní síly se tak podstatně lišil od klasických gastarbeiterů z Jugoslávie a Turecka určených na neodborné, dělnické práce:

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Leila Hadj-Abdou, „Immigrant Integration“, 1882f.

²⁹⁵ Fond existuje dosud, podle informací z roku 2014 spravoval přes 3 000 bytů, v drtivé většině však pro přistěhovance z dalších rakouských spolkových zemí, <http://www.zuwanderer-fonds.at/>.

²⁹⁶ Peter Payer, „Gehen Sie an die Arbeit“, 12.

²⁹⁷ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 146.

zatímco v jejich případě byl na základě rotačního principu předpokládán návrat do země původu nejpozději do dvou let a otázka míry integrace a ztotožnění se s kulturou majority byla přenechána jim samotným, u zdravotních sester z Filipín se už od počátku očekával delší pobyt v Rakousku včetně bezproblémové integrace do většinové společnosti s ohledem na jejich křesťanskou víru. Tomu odpovídala také zvláštní integrační opatření: magistrát – jako vlastník nemocnic fakticky v pozici zaměstnavatele – převzal cestovní náklady, zajistil sestřím ubytování v nemocničních zařízeních a po absolvování povinného kurzu němčiny jim zaručil nostrifikaci diplomů nabytých na Filipínách. Ve své podstatě tak vídeňský magistrát realizoval zvláštní a ojedinělý imigrační program, který počítal jak se strukturálně-funkční, tak i kulturně-identifikační rovinnou integrace s výhledem na plnou asimilaci. Mnoho zdravotních sester skutečně zůstalo ve Vídni trvale, řada z nich se provdala a získala rakouské občanství. V polovině 80. let žily ve Vídni přibližně dva a půl tisíce státních občanů Filipín.²⁹⁸

Ačkoliv na přelomu 60. a 70. let došlo v Rakousku k rapidnímu nárůstu počtu cizinců, zůstala problematika imigrace okrajovým politickým tématem a v politice a médiích se v této době neprosadil explicitně proticizinecký diskurs. Gastarbeiteři (a cizinci obecně) představovali v rakouském tisku a veřejném prostoru obecně pouze marginální téma a byli vnímáni takřka bezvýhradně pozitivně, a to s ohledem na celospolečenské přesvědčení o jejich nezbytnosti pro udržení konjunktury rakouského hospodářství. Současně si Rakousko pěstovalo renomé tolerantní země s liberální azylovou politikou, kterou prokázalo hlavně při ochotném přijímání uprchlíků z Maďarska (1956) a Československa (1968), jakkoliv většina uprchlíků využila Rakousko pouze jako první zastávku a tranzitní zemi na cestě do dalších západoevropských států nebo do zámoří.²⁹⁹ Přestože byla v médiích ojediněle tematizována cizinecká kriminalita v souvislosti s nelegální migrací, celkově převládal paternalistický tón, který zdůrazňoval – často idealizované – kladné vlastnosti zahraničních pracovníků z Jugoslávie a Turecka, jako jsou píle, poctivost, zodpovědnost nebo smysl pro rodinu.³⁰⁰ V období vrcholu nábory gastarbeiterů tak nedošlo v Rakousku k podobnému rozmachu debat o nákladech a užtích zahraničních pracovníků jako v Západním Německu, kde se první

²⁹⁸ Robert Buchacher, „Fräulein Schokolade“, in *Profil*, 17. 3. 1986, cit. in Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 74f.

²⁹⁹ V případě uprchlické vlny z Československa podalo žádost o azyl pouze 12 000 lidí, tedy jen přibližně každý třináctý. Andreas Weigl, *Migration und Integration*, 60.

³⁰⁰ Podrobně viz Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘. Die Entstehung und Entwicklung des Diskurses über ArbeitsmigrantInnen in Österreich“, in *Österreich in Geschichte und Literatur* 53, č. 3 (2009), 248–266.

podobné diskuse objevily už v souvislosti s hospodářskou krizí v letech 1965–1967, kdy v Rakousku hromadné náborové akce teprve začínaly.³⁰¹

Teprve v okamžiku, kdy na rakouskou ekonomiku začaly dopadat důsledky ropného šoku z roku 1973, objevily se první zárodky proticizineckého diskurzu, který posléze v mnohem vyostřenější formě ovládl rakouský veřejný prostor na začátku 90. let.³⁰² Počínající polarizaci kolem tématu nejlépe vyjadřuje proticizinecké naladění bulvárních médií na jedné straně a silně proimigrační hlas nevládních organizací na straně druhé. Zatímco deník „*Neue Kronen Zeitung*“ tvrdil, že nelegální gastarbeiteři zaplavují Rakousko, jejich počet roste den za dnem a že je to alarmující,³⁰³ organizace „*Aktion Mitmensch*“ již v roce 1972 rozsáhlou kampaní ve Vídni i v dalších rakouských městech tematizovala proticizinecké nálady v obyvatelstvu dnes již legendárním plakátem, který narážel na slovanský původ množství cizinců a vybízel k toleranci Rakušanů vůči zahraničním pracovníkům: „*I haaß Kolaric, du haaßt Kolaric, warum sogn´s zu dir Tschusch?*“³⁰⁴ Prostřednictvím historické paralely ke společnosti ve Vídni na konci 19. století bylo cílem projektu apelovat na změnu postojů u množství Rakušanů se slovanskými kořeny, jejichž předci se museli potýkat s podobnými předsudky jako gastarbeiteři z jihovýchodu. Kampaň se stala základem vůdčího politického a společenského narativu o gastarbeiterech (tzv. *Kolaric-Konsens*),³⁰⁵ který primárně netematizoval množství cizinců v zemi ani jejich kulturní odlišnost vůči Rakušanům, nýbrž v první řadě na základě poselství solidarity, tolerance a vzájemného porozumění jako elementárních pozitivních hodnot cílil na odbourání předsudků domácího obyvatelstva vůči zahraničním pracovníkům. Migranti byli sice nezřídka předmětem slovních útoků ze strany jednotlivých vídeňských občanů, ovšem projevy nesnášenlivosti vůči cizincům byly ve veřejném prostoru i v důsledku aktivit neziskových organizací a narázově též městské vlády víceméně tabuizovány a přistěhovalecká otázka zůstávala okrajovým politickým tématem.

³⁰¹ Podrobně k debatám v Německu v letech 1955–1973 srov. Karen Schönwalder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, 298–363.

³⁰² Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘“, 250f.

³⁰³ Heinz Fassmann, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006*, eds. Robert Kriechbaumer a Franz Schuasberger (Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 2013), 695–712, 697.

³⁰⁴ „Já se jmenuju Kolaric, ty se jmenuješ Kolaric, tak proč ti říkají čuš?“ Výraz „Tschusch“ je citově zabarvené, pejorativní označení užívané především v Rakousku pro příslušníky slovanských, jihoevropských či orientálních národů. Ve Vídni se výraz rozšířil s příchodem jihoslovanských dělníků do Vídně kolem roku 1870. K etymologickému původu slova „Tschusch“ existuje několik teorií, pravděpodobně souvisí buď se srbským/chorvatským slovem „čuješ“ („slyšíš“) nebo s citoslovcem „čuš“, kterým byl na Balkáně poháněn dobytek. Reprodukce plakátu in Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 379. K vzniku plakátu srov. Ursula Hemetek, ed., *Am Anfang war der Kolaric. Plakate gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, 2. Aufl. (Wien: Mandelbaum, 2002), 26 f.; K etymologii slova „Tschusch“ Robert Sedlacek, „Tschusch im Wandel der Zeit“, in *Wiener Zeitung*, 15. 2. 2006, http://www.wienerzeitung.at/meinungen/glossen/288479_Tschusch-im-Wandel-der-Zeit.html (staženo 2. 3. 2017).

³⁰⁵ Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘“, 255.

V souvislosti s nástupem ekonomické krize v důsledku prvního ropného šoku nicméně přesto došlo ve Vídni ke krátké vlně politizace cizinecké otázky. Iniciátory diskuse o hrozbě nekontrolovaného přílivu cizinců se na počátku 70. let stali vládnoucí socialisté,³⁰⁶ kteří v rámci kampaně před volbami do Vídeňské obecní a zemské rady v září roku 1973 ve stranických novinách *Arbeiterzeitung* požadovali zastavení přistěhovalectví, boj proti nelegální imigraci a upozorňovali na to, že „s proudem gastarbeiterů přišli do země také lidé, kteří nevykazují byť jen sebemenší ochotu se asimilovat (...) a svým životním stylem a jednáním vzbuzují nejvíce hněvu“.³⁰⁷ Otevřením tohoto tématu v rámci předvolební kampaně se SPÖ ocitla ve vnitřním konfliktu mezi univerzální třídní solidaritou na jedné straně a sociálním populismem na straně druhé, když její vůdčí představitelé vyjadřovali pochopení pro předsudky vůči cizincům u své voličské základny, a tím tyto postoje ve svém důsledku napomáhali upevňovat. Hrozbu vytvoření explicitně proticizineckého diskursu, jehož potenciálním nositelem byla na mainstreamovém politickém kolbišti vedle SPÖ především FPÖ, ovšem podvázala rychlá redukce zahraničních pracovníků po plošném zastavení náborů v roce 1974, která sugerovala kontrolovatelnost migrační politiky v závislosti na potřebách rakouského hospodářství. Pokus rakouských neonacistů v této době uskutečnit v Rakousku lidové hlasování proti gastarbeiterům skončil neúspěchem, protože se jim nepodařilo získat dostatečné množství podpisů pro jeho vyvolání.³⁰⁸

V souvislosti s poklesem počtu gastarbeiterů ve Vídni po roce 1974 a utlumení politických vášní došlo také k postupnému úpadku významu vídeňského přistěhovaleckého fondu jako instrumentu pro aktivní vyhledávání zahraničních pracovníků a jejich začlenění do rakouské společnosti. Imigrace byla politickými aktéry nadále chápána jako dočasný fenomén a přetrvávala iluze o schopnosti počet cizinců v zemi regulovat v závislosti na potřebách hospodářství. Integrovaná politika ve smyslu promyšlené strategie začlenění cizích státních příslušníků do rakouské společnosti v této době de facto neexistovala.

³⁰⁶ Rakouská SPÖ v roce 1945 navázala na předválečnou tradici sociální demokracie. S ohledem na situaci okupované země s významným vlivem SSSR ovšem zvolila název *Sozialistische Partei Österreichs*. Teprve po pádu železné opony došlo na stranickém sjezdu v Linci v roce 1991 ke změně anachronického názvu na *Sozialdemokratische Partei Österreichs*. Na základě toho bude v textu primárně používán termín „sociální demokraté“ v souvislosti s událostmi po roce 1991, jakkoliv se v rakouském politickém diskursu se termín „socialisté“ dosud často vyskytuje.

³⁰⁷ Alfred Kölbl, „Gastarbeiter: Der Plafond ist erreicht“, in *Arbeiter-Zeitung*, 22. 9. 1973, 3, cit. in Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘“, 254.

³⁰⁸ Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘“, 255.

3.2 Mezi odmítnutím, dočasným začleněním a asimilací: integrace imigrantů v Berlíně a Vídni v letech 1973–1987

Zastavení náborem zahraničních pracovníků, ke kterému v roce 1973 shodně přistoupily západoněmecká i rakouská vláda v reakci na hospodářskou krizi, mělo v obou sledovaných státech a jejich metropolích za hlavní cíl zbavit se nepotřebné pracovní síly a udržet plnou zaměstnanost. Zatímco ve Vídni se ovšem úřadům skutečně podařilo významně snížit počet zahraničních pracovníků, v Západním Berlíně nemělo ukončení náborem na celkový počet gastarbeiterů zásadnější vliv, cizinecká populace ve městě se nadále zvětšovala a otázka integrace gastarbeiterů a jejich rodin s ohledem na strukturální deficity imigrantů postupně získala daleko větší politickou prioritu než ve Vídni, kde došlo ke stabilizaci počtu cizinců. Podstatnou roli sehrála také skutečnost, že Západní Berlín narozdíl od Vídně v 70. letech nedokázal udržet plnou zaměstnanost a krize na trhu práce zásadním způsobem postihla právě gastarbeitery a jejich rodiny.

3.2.1 Strukturálně-funkční a kulturně-identifikační problémy integrace první a druhé generace gastarbeiterů v Berlínu a Vídni

Ukončení náborem se v Západním Německu vztahovalo na všechny gastarbeitery ze států, které nebyly členy Evropského společenství. V západoberlínském případě se tedy jednalo o drtivou většinu zahraničních pracovníků. Možnost redukovat počet gastarbeiterů nicméně úřadům výrazně ztěžovala skutečnost, že velká část pracovníků z prvních let měla pevnější pobytový status a hrozba okamžitého návratu se jich netýkala. V Západním Berlíně fungovala jako ochrana před nedobrovolným návratem zpět dlouhodobá pracovní a pobytová oprávnění, kterými město gastarbeitery na vrcholu náborem do města nalákalo. V této době již mělo navíc velké množství gastarbeiterů v Západním Berlíně rodinné vazby, takže k tomu, aby mohla celá rodina v zemi zůstat, stačilo, aby měl práci jen jeden její dospělý člen. V okamžiku, kdy daleká cesta zpět znamenala nezměnitelné rozhodnutí s nejistou perspektivou života v zemích původu, rozhodla se většina gastarbeiterů, kteří si uchovali práci nebo byli schopni si najít práci novou, zařídit si život v Západním Berlíně natrvalo. K pocitu nejistoty gastarbeiterů zásadně přispívalo restriktivní zákonodárství a od něho se odvíjející státní cizinecká politika: V Západním Berlíně nebyla po zastavení náborem od podzimu roku 1974 nově příchozím rodinným příslušníkům (častěji ženám) a mladistvým vydávána pracovní povolení; tato skupina ho mohla získat až po dvouletém pobytu.³⁰⁹ Ještě v roce 1981 měla více než polovina

³⁰⁹ Stefan Luft, *Staat und Migration*, 129.

cizinců (52 %) v Západním Berlíně časově omezené povolení k pobytu, přestože podstatná část z této skupiny žila v zemi již více než 8 let. Z tohoto druhu povolení vyplývala hrozba, že úřady mohou cizince v případě ztráty zaměstnání po určité době ze země vyhostit.³¹⁰

Snaha redukovat počet gastarbeiterů odráží obrat západoberlínské vlády od podpory imigrace nekvalifikované pracovní síly k té více kvalifikované a současně ke snaze přilákat lidi z kulturně bližších oblastí, kteří měli mírnit pokles městské populace. V listopadu roku 1975 tak vláda rozhodla o podpoře příchodu německých vysídlenců z Polska, kteří do města po desítkách přicházeli už od poloviny šedesátých let. Senát se je snažil získat především ve sběrných táborech v dalších spolkových zemích, které byly pro většinu z nich první stanicí po příchodu do Západního Německa. V následujících deseti letech přišlo do Západního Berlína více než 10 000 těchto obyvatel, kteří byli ze zákona vnímáni jako etničtí Němci a neprodleně získali německé státní občanství, ačkoliv velké množství z nich mělo jen nízkou úroveň znalosti němčiny. Senátní plán získat touto cestou 2 000 obyvatel ročně nebyl naplněn, hlavně kvůli geopolitické situaci a neatraktivní poloze Západního Berlína přímo na hranici s komunistickým prostorem, z kterého tito migranti prostřednictvím vystěhování unikli. Na druhou stranu probíhala integrace většiny z nich v tomto období víceméně bezproblémově, a to vedle existence speciálních integračních programů zejména proto, že se v případě dospělých jedinců často jednalo o řemeslníky a kvalifikované pracovníky, kteří rychle našli ve městě zaměstnání a přestali být závislí na systému sociální podpory. Více než dvě třetiny vysídlenců, kteří v letech 1972–1991 přišli do (západního) Berlína, byly v produktivním věku, další čtvrtinu tvořily děti a mladiství. Přesto byli i tito lidé berlínskými starousedlíky často vnímáni jako cizí element a chápáni jako Němci druhé kategorie.³¹¹ Na konci roku 1975 západoberlínský senát rovněž rozhodl plošně vydat povolení k pobytu a pracovní povolení stovkám sovětských Židů, kteří využili Západní Berlín jako tranzitní místo směrem do Izraele a dalších zemí, ovšem ve městě většina z nich zůstávala i po vypršení platnosti víza v nelegálním postavení. Součástí tohoto opatření byl program k urychlení jejich integrace včetně kurzů jazyka nebo podpory při hledání práce a bydlení. V roce 1980 ovšem bylo od této praxe ustoupeno s tím, že město už nadále v napjaté rozpočtové situaci nemá kapacity k podpoře této skupiny imigrantů.³¹² Imigrace tisíců německých vysídlenců a stovek sovětských Židů dokreslovala proměnu města a obecně celého Západního Německa v heterogenní multikulturní společnost.

V Rakousku mělo zastavení náborem a politika omezování počtu gastarbeiterů mnohem větší účinek než v Západním Německu, kde počet cizinců nadále kontinuálně rostl. Přestože

³¹⁰ Der Senator für Gesundheit/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben in Berlin*, 15.

³¹¹ David Skrabania, *Die Zentrale Aufnahmestelle für Aussiedler in Berlin-Marienfelde* (Berlin: Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, 2011), 21ff.

³¹² *Ibid.*, 43.

v Rakousku bylo ukončení státem řízené imigrace pracovních sil vyhlášeno už v roce 1973, v praxi na základě schválených kontingentů pokračovalo ještě dva roky a skončilo spolu se schválením nového zákona o zaměstnávání cizinců v roce 1975, který explicitně předepisoval přednost Rakušanů na pracovním trhu a umožňoval vyhoštění cizinců bez pracovní smlouvy nebo živnostenského listu. Během následujících tří let se počet gastarbeiterů v Rakousku snížil téměř o čtvrtinu (55 000 zaměstnanců z ciziny).³¹³ Zatímco počet Jugoslávců ve Vídni se v polovině 70. let stabilizoval okolo 70 000 a dokonce lehce poklesl, počet Turků si udržel mírně vzestupnou tendenci.³¹⁴ K větší efektivitě redukce počtu gastarbeiterů ve srovnání se Spolkovou republikou Německo významně přispěla skutečnost, že Rakousko nebylo vázáno smlouvami Evropského hospodářského společenství, např. asociační dohodou s Tureckem, a mohlo v praxi aplikovat mnohem restriktivnější imigrační politiku. Především s ohledem na přísný výklad zákona o zaměstnávání cizinců z roku 1975 klesl počet gastarbeiterů v Rakousku v letech 1974–1984 téměř o 40 %, ³¹⁵ přičemž většinou museli odejít méně kvalifikovaní zahraniční pracovníci. V roce 1984 se tak cizinci podíleli na zaměstnanosti v Rakousku pouze z pěti procent.³¹⁶

Ani restriktivní politikou vůči gastarbeiterům se ovšem rakouským úřadům nepodařilo snížit celkový počet cizinců v zemi. Podobně jako v Západním Německu se gastarbeitři, kteří po zastavení náborem ztratili možnost migrovat mezi oběma zeměmi podle situace na trhu práce, obávali, že by mohli přijít o pracovní oprávnění a posléze už by se nesměli do Rakouska vrátit. V této situaci se rozhodli přestěhovat do země své rodiny (převážně ženy a děti, ale často i rodiče a širší příbuzenstvo), což v důsledku zcela kompenzovalo počet gastarbeiterů, kteří zemi opustili. Během „vrcholného rozkvětu přistěhování rodin“³¹⁷ se cizinecká populace v Rakousku stabilizovala.³¹⁸ Obdobně jako v SRN a Západním Berlíně tak měla rakouská restriktivní cizinecká politika zásadní podíl na tom, že se z hostitelských

³¹³ V roce 1975 přijatý nový zákon o zaměstnávání cizinců ještě zvýraznil primát rakouských zaměstnanců před cizinci a dokonce odstranil jejich právo rozporovat zrušení pracovního povolení před soudem. Bernhard Perchinig, „Immigration nach Österreich“, 99.

³¹⁴ Christopf Hofinger a Harald Waldrauch, *Einwanderung und Niederlassung in Wien. Sonderauswertung der Befragung „Leben in Wien“, im Auftrag des Wiener Integrationsfonds* (Wien: nepublikováno, 1997), 44.

³¹⁵ V roce 1974 žilo v Rakousku 311 000 cizinců, v roce 1984 to bylo 296 000 cizinců, tedy o 15 000 lidí s cizí státní příslušností méně. Heinz Fassmann, „Migrations- und Integrationspolitik“, 697.

³¹⁶ Patrick Volf a Rainer Bauböck, *Wege zur Integration*, 48.

³¹⁷ Christoph Hofinger a Harald Waldrauch, *Einwanderung und Niederlassung in Wien*, 44.

³¹⁸ Příbuzní zahraničních pracovníků zpravidla přicestovali do Rakouska jako turisté, potom zažádali o trvalý pobyt a snažili se uspět na rakouském pracovním trhu. Pracovní povolení zpravidla platilo pouze na jeden rok a muselo být neustále prodlužováno. Tím byla vytvořena silná závislost zahraničních pracovníků na jejich zaměstnavatelích, neboť prodlužování povolení k pobytu souviselo s doložením příjmu. Teprve po osmi letech legální pracovní činnosti mohl zahraniční pracovník získat pevnější povolení k pobytu (tzv. *Befreiungsschein*), které platilo pět let. Podrobně Karin König a Bettina Stadler, „Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratiepolitischen Bereich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, eds. Heinz Fassmann und Irene Stacher (Wien/Klagenfurt: Drava Verlag, 2003), 226–260, 228.

pracovníků stali trvalí imigranti, kteří v Rakousku našli svůj nový domov, jakkoliv většina z první a částečně i druhé generace stále plánovala jednou se vrátit zpět do vlasti.³¹⁹

Proces přerodu cizinecké populace ve Vídni z převážně „mužské společnosti“ v „normální obyvatelstvo“ ovšem proběhl s několikaletým zpožděním vůči Západnímu Berlínu, kde již na počátku 70. let bezmála polovinu gastarbeiterů tvořily ženy a rychleji došlo k zakládání rodin a trvalému usídlení. Přistěhovalci a jejich rodiny se od druhé poloviny 70. let přesouvali z okrajů Vídně do staré a zanedbané zástavby v centru města, kde našli možnost pronajmout si samostatný byt. Podobně jako v Berlíně tak i ve Vídni rychle začala narůstat koncentrace cizinců a imigrace začala být mnohem více viditelná ve veřejném prostoru, a to především s ohledem na slučování rodin gastarbeiterů a větší přítomnost dětí cizinců ve školách nebo tureckých žen v tradičních oděvech v ulicích. Rakouská metropole se navíc stala zajímavou destinací pro studenty a vědecké pracovníky nebo filie zahraničních firem jako Philips, Shell nebo General Motors. Vrcholní manažeři a diplomaté se tak ve vídeňských ulicích potkávali s gastarbeitery z Jugoslávie a Turecka, uprchlíky zpoza hranic východního bloku, pouličními prodáváči periodického tisku původem ze třetího světa nebo v případě nemoci i s některou z množství zdravotních sester z Filipín.³²⁰ Kosmopolitní charakter města pak spoludotvářelo renomé Vídně jako kulturního centra s rapidně rostoucím objemem turistického ruchu.³²¹ – na začátku 80. let ročně navštívilo Vídeň více než 4 miliony zahraničních turistů a ke konci dekády už počet noclehů návštěvníků z celého světa během jediného roku přesáhl sedmimilionovou hranici.³²²

Ekonomika a postavení cizinců na trhu práce v Západním Berlíně a Vídni

Hospodářská krize zasáhla Západní Berlín mnohem intenzivněji než Vídeň i ostatní německé spolkové země a významně omezila očekávaný dopad dohody čtyř mocností z roku 1971 (*Vier-Mächte-Abkommen*), která výrazně usnadnila přeshraniční pohyb osob a měla zatraktivnit Západní Berlín pro investory i zaměstnance. Klíčovou roli v ekonomických problémech Západního Berlína hrála zranitelná struktura subvencovaného západoberlínského průmyslu, který s vysokou cenou vstupních komodit v období krize rychle ztratil konkurenceschopnost. Finanční injekce podnikům v období vlády sociálně-liberální koalice na spolkové úrovni a většinové vlády sociálních demokratů v Západním Berlíně směřovaly spíše k udržení zaměstnanosti na úkor podpory inovací. V důsledku však nárůstu počtu lidí

³¹⁹ Podrobně k tématu viz Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften* (Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 1984).

³²⁰ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 74.

³²¹ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 117.

³²² Na konci 80. let už počet noclehů návštěvníků z celého světa během jediného roku přesáhl sedmimilionovou hranici. Srov. Ibid.

bez práce zabránit nedokázaly. Počet pracovních míst v sekundárním sektoru klesal v Západním Berlíně třikrát rychleji než ve zbytku Západního Německa a podíl zaměstnanosti v průmyslu během 70 let klesl z jedné třetiny na jednu čtvrtinu. Jen v roce 1975 ztratil západoberlínský průmysl 22 000 pracovních míst. Vedle toho krize postihla také malé podniky a vedení města se pokoušelo zaplňovat mezery na pracovním trhu podporou veřejné správy: jestliže v roce 1970 se tento sektor podílel v západním Berlíně na všech pracujících z 19 %, o deset let později to bylo už 26 %, výrazně nad průměrem v ostatních spolkových zemích. Do tohoto segmentu přitom cizinci až na výjimečné případy neměli v praxi přístup. Rozvoj veřejného sektoru se odrazil v celkově nízké produktivitě západoberlínského hospodářství a větší závislosti na subvencích a daňových úlevách: už v polovině 70. let celou polovinu rozpočtu města tvořily daně vybrané v ostatních spolkových zemích.³²³

Výsledkem krize západoberlínského průmyslu byl rapidní nárůst nezaměstnanosti, která ve velké míře postihla právě nekvalifikované gastarbeitery, a to v mnohem větší míře než v dalších spolkových zemích. Jestliže byla v roce 1974 míra nezaměstnanosti mezi Němci a cizinci v Západním Německu vyrovnaná (2,8 % Němci a 2,9 % cizinci), v roce 1982 už bylo ve Spolkové republice bez práce 11,9 % cizinců oproti 7,5 % Němců.³²⁴ V Západním Berlíně se ovšem rozevíráni nůžek mezi Němci a cizinci na pracovním trhu projevilo mnohem intenzivněji. Podle údajů z května 1982 se podíl lidí bez práce mezi cizinci zvýšil už na 13,3 % a výrazně tak převyšoval podíl nezaměstnanosti mezi německými občany ve městě: cizinci v této době tvořili už pětinu všech registrovaných lidí bez práce ve městě.³²⁵ Hospodářsky protežovaný Berlín se na pozadí negativního ekonomického vývoje ocitl v západoněmeckém kontextu na prvním místě velkoměst v oblasti množství obyvatel závislých na sociálních dávkách: v roce 1981 pobíralo v Západním Berlíně podporu už 150 000 lidí, tedy přibližně 7,5 % celého dvoumilionového města, mezi nimi i množství cizinců.³²⁶ Ve zbytku spolkové republiky získal Západní Berlín velmi negativní renomé a čtvrti Kreuzberg, zejména oblasti kolem náměstí Oranienplatz, se začalo s negativní konotací přezdívat *Klein-Istanbul*.

V souvislosti se stále patrnější přítomností cizinců v německých městech, kterou nejvíce charakterizoval rostoucí počet obchodů s vývěsními štíty a výlohou v turečtině, srbštině nebo řečtině i široký výběr cizojazyčných listů, postupně ovládla diskurs imigrační politiky ve Spolkové republice Německo „diskuse o nákladech a užitku“ imigrace.³²⁷

³²³ Wilfried Rott, *Die Insel*, 317f.

³²⁴ Ulrich Herbert, *Die Geschichte der Ausländerpolitik*, 238.

³²⁵ Der Senator für Gesundheit/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben in Berlin 1984*, 41.

³²⁶ Uwe Hunger a Dietrich Thränhardt, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer“, in *Migration und Integration in Berlin*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Burdich, 2001), 109–125, 109.

³²⁷ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 29.

Vzhledem ke klesajícímu počtu zahraničních pracovníků na úkor rostoucího počtu imigrantů, kteří přišli do Spolkové republiky na základě slučování rodin či s cílem zažádat o politický azyl (především Poláci, Libanonci či Íránci), byl v obecném povědomí termín „gastarbeiter“ postupně nahrazen slovem „cizinec“ a hlavním metaforickým obrazem v souvislosti s cizinci se stal pojem „ghetto“.³²⁸ Navzdory strukturální krizi západoberlínského průmyslu a rostoucí nezaměstnanosti nicméně gastarbeiteri v 70. letech nadále představovali spíše produktivní složku obyvatelstva města. Podle zjištění situační zprávy, kterou si v roce 1978 nechala vypracovat západoberlínská radnice, existovalo jen v Kreuzbergu na konci 70. let již přes 200 podniků vedených přistěhovalci a cizincům se každoročně v Západním Berlíně narodilo přibližně 4 000 až 5 000 dětí. Tyto děti přitom dědily státní občanství svých rodičů a vyrůstaly v Německu s pasem cizince.³²⁹ Z hlediska demografické struktury města nebyla vysoká natalita přistěhovalého obyvatelstva na půdě západoberlínského senátu vnímána čistě negativně, neboť touto cestou byl alespoň částečně kompenzován kontinuální úbytek obyvatelstva v souvislosti s celkově nízkou fertilitou ve městě. Trefně to ze zpětného pohledu vyjadřuje výrok pozdějšího berlínského senátora vnitra Wilhelma Keweniga (CDU) z interní stranické diskuse v polovině 80. let; podle konzervativního politika „jsou jedinou normální skupinou obyvatelstva v Berlíně Turci“, protože „jako jediná skupina obyvatelstva mají děti, příkládají velký význam rodinnému životu, usilují o normální pracovní podmínky, pracují hodně a dlouho a šetří a platí daně, čímž vytvářejí sociální kapitál, zatímco ostatní skupiny ho jenom spotřebovávají“.³³⁰ Přestože byl tento výrok vynesena se zřetelnou nadsázkou – a tak je třeba jej i chápat –, velmi dobře vystihuje význam gastarbeiterů a jejich rodinných příslušníků pro Západní Berlín. Přistěhovalci z Turecka přitom v té době tvořili přibližně polovinu cizineckého obyvatelstva města.

Efektivnější redukce pracovní síly ze zahraničí ve srovnání se Západním Německem a Západním Berlínem přispěla k tomu, že Rakousko a Vídeň výrazně lépe zvládly ekonomické potíže v souvislosti s prvním ropným šokem, který podobně jako SRN definitivně ukončil proces ozdravení hospodářství po druhé světové válce. V letech 1975–1981 sice hospodářský růst Vídně třikrát klesl na hodnotu kolem nuly a v roce 1978 a 1981 dokonce ekonomika města vykazovala meziročně záporné hodnoty, ovšem ve srovnání se Západním Berlínem tato stagnace znamenala úspěch.³³¹ Rakousko dokázalo udržet hospodářský růst a vysokou zaměstnanost prostřednictvím politiky tzv. austrokeynesianismu, jehož podstatu trefně vyjadřovalo známé krédo socialistického kancléře Bruna Kreiskyho: „Mně je milejší pár

³²⁸ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 66f.

³²⁹ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 43, 65.

³³⁰ Uwe Hunger a Dietrich Thränhardt, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich“, 109.

³³¹ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 22.

miliard šilinků dluhů než tisíce nezaměstnaných.“³³² Kombinace politiky státního zadlužování, snižování daňové zátěže obyvatelstva a rapidního snížení počtu gastarbeiterů udržela nezaměstnanost v Rakousku v průběhu celých 70. let pod 2 %, což z hlediska tradičních ekonomických teorií odpovídá situaci plné zaměstnanosti. Ve Vídni byl podíl lidí bez práce dokonce ještě o něco nižší: v roce 1980 bylo v hlavním městě registrováno 11 433 nezaměstnaných, což představovalo 1,5 % práceschopného obyvatelstva, přičemž nezaměstnaných cizinců bylo v celém městě méně než dva tisíce.³³³

Podobně jako v Západním Berlíně i ve Vídni pracovala drtivá většina gastarbeiterů na počátku 80. let v dělnických profesích (92 %).³³⁴ Zásadní rozdíl ovšem představovala skutečnost, že mezi cizinci se i po celá 80. léta udržela – na základě oficiálních statistik – relativně nízká nezaměstnanost. Počet registrovaných cizinců bez práce se ve Vídni během jedné dekády sice přibližně zdvojnásobil, ovšem i tak byla tato čísla ve srovnání s německým velkoměstem nadále výrazně nižší a ještě v roce 1990 měl vídeňský pracovní úřad v evidenci méně než 5 000 cizích státních příslušníků hledajících práci, což přibližně odpovídalo podílu nezaměstnanosti mezi rakouskými občany. Svou roli v tom sehrávala i skutečnost, že v důsledku rigidní gastarbeiterské politiky odešli především gastarbeitři s nejnižší kvalifikací a zůstali ti schopnější.³³⁵ Registrovaná nezaměstnanost Rakušanů ve Vídni v souvislosti se strukturálními problémy vídeňské ekonomiky ve stejném období rostla přibližně třikrát větším tempem,³³⁶ což napomohlo k postupně sílícímu obrazu cizinců, kteří berou domácímu obyvatelstvu práci. K výraznému zkreslení statistik z tohoto období ovšem přispívá skutečnost, že do nich nebylo zahrnuto mnoho dospělých cizinců, kteří přišli do země na základě sloučení rodin (nejčastěji ženy), neboť s ohledem na restriktivní legislativu mohli získat pracovní povolení zpravidla až po pěti letech nepřetržitého pobytu; teprve po osmi letech legální pracovní činnosti mohl zahraniční pracovník získat pevnější pobytové oprávnění, které bylo podmínkou k pobírání podpory v nezaměstnanosti.³³⁷

Část vídeňských gastarbeiterů z Turecka řešila faktickou nezaměstnanost tím, že se stala kolportéry periodického tisku. V osmdesátých letech ovšem tento segment trhu ovládlo více než tisíc přistěhovalců z neevropských zemí, většinou z Egypta, dále pak z Indie a Pákistánu. Vzhledem k tomu, že pouliční prodej a roznáška novin spadaly pod živnostenskou

³³² Robert Kriechbaumer, *Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen. Die Programmdiskussion und die Programme von ÖVP und SPÖ 1945–1986* (Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1990), 640. Citováno in Ernst Hanisch, *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*. (Wien: Ueberreuter, 1994), 471.

³³³ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 24f.

³³⁴ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelzitegel Wien*, 82.

³³⁵ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter*, 496.

³³⁶ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 24.

³³⁷ Karin König a Bettina Stadler: „Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratiepolitischen Bereich“, 228.

činnost a nebylo potřeba mít pracovní povolení, byla to pro tuto skupinu imigrantů, kteří většinou přicestovali do Rakouska na turistické nebo studijní vízum, prakticky jediná možnost legální cestou získat dlouhodobý pobyt a obživu, jakkoliv v řadě případů na samotné hranici životní existence.³³⁸ Tato malá, ovšem v ulicích města patrná menšina cizinců byla dalším z dokladů toho, že se Vídeň na přelomu 70. a 80. let nacházela v dynamickém procesu proměny v multikulturní město.

Prostorová koncentrace cizinců v Západním Berlíně a Vídni

Během několika málo let se tvář velké části Berlína výrazně proměnila a stále více získávala charakter multikulturní společnosti, zejména se to týká Kreuzbergu a dalších tradičně dělnických obvodů. Koncentrace cizinců do čtvrtí se zanedbanou zástavbou zatěžovala infrastrukturu a zvyšovala napětí mezi gastarbeitery a jejich rodinami na straně jedné, a starousedlíky (zpravidla též z dělnické vrstvy) na straně druhé.³³⁹ Již v roce 1972 západoberlínský senát požadoval snížení koncentrace a omezení příchodu nových přistěhovalců do vybraných, vysokým podílem cizinců nejvíce zasažených obvodů. Soustředění imigrantů v určitých částech města bylo přitom ze strany většiny politiků a úředníků interpretováno především jako projev jejich údajné neochoty přizpůsobit se německé společnosti a integrovat se do ní.³⁴⁰ Po několikaletém nátlaku ze strany postižených obvodů berlínský senát se souhlasem spolku a v součinnosti s dalšími západoněmeckými velkoměsty vydal v roce 1975 nařízení o zákazu stěhování nově příchozích cizinců (tzv. *Zuzugssperre*) do obvodů Kreuzberg, Wedding a Tiergarten s cílem snížit jejich koncentraci a dosáhnout vyváženějšího rozmístění cizinců v hranicích města. Příchozím cizincům byl do jejich pasů vlepen štítek s názvem obvodu, v němž měli právo pobytu, a v případě jeho porušení mohli být vyhoštěni. Cizinecké úřady zprvu neudělovaly výjimky ani přistěhovalcům na základě slučování rodin a v úvodních měsících tímto způsobem úspěšně redukovaly novou imigraci, neboť rodiny si zpravidla nemohly dovolit bydlení ve dvou různých obvodech.³⁴¹ Direktiva byla problematická jak z hospodářského hlediska, když omezovala dosud pozitivně vnímanou možnost flexibilního nasazení gastarbeiterů v podnicích podle aktuální a střednědobé potřeby, tak i z právního hlediska, mimo jiné z toho důvodu, že se nevztahovala na občany států Evropského společenství ani na Rakušany, Švýcary a občany USA, takže bylo zřejmé, že byla namířena proti gastarbeiterům z Turecka, případně Jugoslávie, a měla tak vysoce diskriminační charakter. Přestože Vrchní správní soud

³³⁸ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 81.

³³⁹ Podrobně Stefan Luft, *Staat und Migration*, 137f.

³⁴⁰ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 67.

³⁴¹ *Ibid.*, 71.

v následujících soudních sporech se západoberlínskou exekutivou toto opatření opakovaně označil za protiústavní a všechna západoněmecká města tak od tzv. *Zuzugssperre* ustoupila, Západní Berlín zákaz stěhování cizinců do vybraných obvodů – jako jediná spolková země po roce 1977 – formálně ve svém zákoně ponechal až do roku 1989.³⁴²

Ve snaze snižovat negativně vnímanou koncentraci cizinců ve městě nařídil v roce 1979 sociálně-liberální západoberlínský senát městským bytovým společnostem, aby při rozdělování sociálních bytů 10 % z nich vyhradili cizincům. O tři roky později byla tato kvóta novým konzervativně-liberálním senátem zvýšena na 15 % s tím, že musí být uplatňována rovnoměrně tak, aby v nových domech a čtvrtích se sociálními byty (především na okrajích města) nedocházelo ke koncentraci cizinců. Západoberlínský senát měl přitom v této oblasti relativně velký potenciál koncentraci cizinců regulovat. V Západním Berlíně totiž v rámci poválečné obnovy vzniklo mezi lety 1949 a 1987 přibližně 547 000 nových bytů (z toho 80 % s podporou z veřejných financí), přičemž přibližně 40 % bytů mělo charakter sociálních bytů, do nichž měla z formálního hlediska přístup většina cizinců po určité době pobytu ve městě. V roce 1987 ovšem žilo pouze 4,4 % domácností cizinců v sociálních bytech, což ukazuje, že se nařízení do velké míry minulo účinkem, a to především ze dvou důvodů: jednak chyběla senátu vůle nařízení ve prospěch nízkopříjmových cizinců prosazovat, jednak politické vedení města postrádalo účinný kontrolní mechanismus.³⁴³ Úzce to souviselo s tím, že od roku 1972 byla velká část nových projektů sociálního bydlení kvůli neutěšené rozpočtové situaci realizována formou public-private-partnership, kdy západoberlínská vláda prostřednictvím daňových úlev a výhodných úvěrů přilákala soukromé společnosti, které se zavázaly, že budou po dobu 15 až 30 let v režimu obecněprospěšných společností nabízet sociální bydlení, přičemž senát bude po stanovenou dobu regulované nájemné dorovnávat o náklady na úroky z úvěrů a správu objektů.³⁴⁴ Bytové domy se sociálním bydlením tak de facto byly v soukromém, nikoliv veřejném vlastnictví, což v praxi výrazně omezovalo možnosti města ovlivňovat a kontrolovat mechanismus výběru nájemníků. Ze zpětného pohledu konstatovali Häußermann a Kapphan, že tehdejší „městská politika sama vyprodukovala ‚sociální ohniska‘, tzn. koncentraci skupin obyvatel se silnými sociálními problémy“, tedy koncentraci domácností „chudých, starých a cizích“ v oblastech s domy určenými k sanaci, zejména v Kreuzbergu, Weddingu nebo obvodu Tiergarten.³⁴⁵

³⁴² V roce 1977 muselo být kvůli konfliktu s nařízeními Evropského společenství dokonce zrušeno nařízení Spolku a spolkových zemí o možnosti omezit nových příchod imigrantů do určitých okrsků. Stefan Luft, *Staat und Migration*, 147f.; Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 71f.

³⁴³ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphan, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?*, 76, 84f.

³⁴⁴ Industrie und Handelskammer zu Berlin, ed., *Wohnungspolitik in Berlin* (Berlin: IHK, 2012), 5.

³⁴⁵ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphan, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?*, 80.

Už v roce 1976 konstatoval německý sociolog Jürgen Hoffmayer-Zlotnik, že v berlínském obvodě Kreuzberg během několika let vznikla etnická kolonie, v níž mohli gastarbeiteri uspokojovat své životní potřeby, aniž museli být v pravidelném a intenzivním kontaktu s většinovou společností, což se odráželo na nízké motivaci zahraničních pracovníků a jejich potomků učit se cizí jazyk.³⁴⁶ Tato situace ovšem byla spíše než přáním a dobrovolnou volbou samotných gastarbeiterů a jejich příbuzných – jak ukazují opakované průzkumy veřejného mínění v této skupině³⁴⁷ – důsledkem kombinace faktorů jako nízký socioekonomický statut, diskriminace na bytovém trhu a v neposlední řadě také výše nastíněná antiintegrační politika, jejíž prioritou bylo, aby si cizinci uchovali svou identitu pro snazší návrat zpět do země původu: dokonce i v případě, že sami komunikovali se státní a městskou správou, mohli cizinci na úřadech využít směrovky ve vlastním jazyce, které je dovedly až do příslušné kanceláře, a v kontaktu s úředníky se opřít o cizojazyčné brožury, které Západní Berlín od počátku 70. let vydával prakticky ke všem relevantním tématům.³⁴⁸ V roce 1979 překročil počet Turků v Západním Berlíně stotisícovou hranici a město se v tomto ohledu stalo prvním tureckým velkoměstem v Západní Evropě.

Byl to právě obvod Kreuzberg, který se v celoněmeckém kontextu stal nejenom symbolem pro ideologický střet zastánců a odpůrců multikulturní společnosti, ale také útočištěm levicové scény. V případě Berlína by tak bylo spíše než o ghettu etnickém přesnější hovořit o ghettu nejrůznějších společenských menšin a subkultur. Kromě gastarbeiterů se ve městě totiž na přelomu 60. a 70. let usazovalo také mnoho dalších minoritních skupin – vedle vysloužilců z okupačních armád a někdejších bývalých zaměstnanců okupačních správ také studenti z celého světa či dobrodruzi, které lákal život přímo „ve stínu železné opony“. Díky těmto migračním proudům došlo k radikální proměně městského obyvatelstva a – v hrubých obrysech – odlišení dvou hlavních skupin: původních obyvatel, složených „z válečných vdov a majitelů domů“ na straně jedné a nové kosmopolitní společnosti cizinců, zastánců levicových idejí, umělců, studentů a odpíračů vojenské služby na straně druhé.³⁴⁹ Jestliže někteří říkali, že „Berlín je blázinec Německa, pak Kreuzberg byl jeho uzavřeným oddělením.“³⁵⁰ Tato proměna od konce 60. let přispěla k utváření obrazu Berlína jako svérázného, kreativního i dekadentního města zároveň. Právě v Západním Berlíně byl při masové demonstraci proti iránskému šáhovi Páhlávímu v roce 1967 zavražděn student Benno

³⁴⁶ Jürgen Hoffmayer-Zlotnik, *Gastarbeiter im Sanierungsgebiet. Das Beispiel Berlin-Kreuzberg*, 109.

³⁴⁷ Souhrně Stefan Luft, *Staat und Migration*, 145.

³⁴⁸ Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Bericht zur Lage der Ausländer in Berlin* (Berlin, 1978), 102.

³⁴⁹ Tuto tezi pronesl Paul Jaskot, DePaul University, v průběhu konference „Berlin, Divided City“ na University of Texas, Austin, konané ve dnech 28. až 29. března 2008. Příspěvek je zpracován in Paul Jaskot, „Daniel Libeskind’s Jewish Museum in Berlin as a Cold War Project“, in *Berlin. Divided City 1945–1989*, eds. Philip Broadbent a Sabine Hake (New York/Oxford: Berghan Books, 2012), 145–155.

³⁵⁰ David Clay Large, *Berlin. Biographie einer Stadt*. (München: C. H. Beck Verlag, 2000), 441.

Ohnesorg, právě zde levicoví aktivisté o několik měsíců později zapálili dům vydavatelství Axela Springera, právě tady byl spáchán atentát na Rudiho Dutschkeho a zrodil se tu terorismus Hnutí 2. června (*Bewegung 2. Juni*) a Frakce Rudé armády (*Rote Armee Fraktion, RAF*), přičemž jedním z jeho vrcholů se v roce 1975 stal únos předsedy západoberlínské CDU Petera Lorenze. Právě zde vznikla alternativní scéna, jejímž nejviditelnějším obrazem se stali squatterři, kteří od konce 70. let obsazovali prázdné a polorozpadlé domy, právě tady se rozvinul trh dealerů a uživatelů drog, které po roce 1978 po celém světě proslavila kniha Christiane F. „My děti ze stanice Zoo“.³⁵¹ A právě zde docházelo k pravidelným pouličním nepokojům tzv. antifašistického hnutí proti policejním jednotkám jako představitelům státní moci.³⁵²

Ve srovnání se Západním Berlínem byla prostorová koncentrace cizinců ve Vídni výrazně nižší, což v první řadě vyplývalo z výrazně nižšího počtu cizích státních příslušníků ve městě. Podle údajů z roku 1983 žilo v Západním Berlíně 244 983 cizinců (13,2 % obyvatelstva města), tedy přibližně dvakrát více než v témže roce ve Vídni (108 314 cizinců, 7,1 % obyvatelstva). Pro obě města byla patrná vysoká koncentrace do staré zástavby v širším centru města, v případě Berlína však byla výrazně vyšší. Zatímco v západoberlínském Kreuzbergu byl skoro každý třetí obyvatel cizinec (31,1 %) a přes dvacetiprocentní hranici se dostaly také obvody Tiergarten (23,0 %), Wedding (22,2 %) a Schöneberg (20,0 %), ve Vídni se podíl cizinců v (rozlohou menších) obvodech s nejvyšší koncentrací stěží dostal nad 10 %: v obvodech Neubau, Fünfhaus, Hernals, Leopoldstadt, Margareten a Währing se podíl cizinců na obyvatelstvu pohyboval mezi 12,8 % a 10,8 %.³⁵³ Už na počátku 80. let byl sice i ve Vídni patrný počínající proces vzrůstající koncentrace obyvatel s cizí státní příslušností ve staré, zpravidla sanaci vyžadující zástavbě v obvodech podél vídeňské magistrály („Gürtel“), ovšem více než 20% koncentrace cizinců byla patrná pouze na úrovni menších statistických obvodů (tzv. *Zählbezirke*) a bloků budov, např. v okolí Südbahnhof, Erlachplatz nebo Arthaberplatz v 10. obvodu (Favoriten) nebo Fünfhaus-Westbahnhof v 15. obvodu (Fünfhaus) či Richard-Wagner-Platz v 16. obvodu (Ottakring).³⁵⁴

Cestu k bydlení v samostatném bytě otevřel gastarbeiterům velký nedostatek domovníků, který ve Vídni vznikl s ohledem na sociální mobilitu usídlených Rakušanů, kteří již o tuto práci s nízkou společenskou prestiží neměli zájem. Přizemní, často velmi vlhké byty se špatnými světelnými podmínkami představovaly pro řadu cizinců první možnost získat ve Vídni nájemní bydlení. Již v roce 1973 působilo v rakouské metropoli kolem 6 000

³⁵¹ První vydání Christiane F., *Wir Kinder vom Bahnhof Zoo* (Hamburg: Ein Stern Buch, 1978).

³⁵² David Clay Large, *Berlin. Biographie einer Stadt*, 455–465.

³⁵³ Převzato z Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 163.

³⁵⁴ Josef Kohlbacher a Ursula Reger, *Die Dynamik ethnischer Wohnviertel in Wien. Eine sozialräumliche Longitudinalanalyse 1981 und 2005* (Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, 2006), 48.

domovníků a domovnic s cizím státním občanstvím. Často přitom pozici domovníka zastávaly ženy, pro něž toto povolání znamenalo možnost získat byt a druhý příjem pro rodinu zároveň. O deset let později už bydlela přibližně třetina vídeňských zahraničních pracovníků a jejich rodin, převážně Jugoslávců, v domovníckých bytech.³⁵⁵ Vzhledem k tomu, že domovníci měli přehled o tom, kdo v domě bydlí a kdo se stěhuje, často fungovali jako prostředníci mezi majiteli domů a zájemci o uvolněné byty z řad své etnické komunity. Tímto způsobem došlo k prohloubení koncentrace cizinců v obvodech se starou, sanaci vyžadující zástavbou v blízkosti vídeňské magistrály („Gürtel“), která byla převážně v soukromém vlastnictví a nabízela velké množství nájemních bytů. Pro nízkopříjmové gastarbeitery a cizince obecně byl přitom privátní sektor stejně jako v Západním Berlíně v praxi jedinou možností, jak získat byt ve městě s „nejsocialističtějším trhem v [západní] Evropě“,³⁵⁶ kde přibližně čtvrtinu bytů tvořila komunální bytová výstavba; v důsledku politiky založené v období „rudé Vídně“ ve 20. letech 20. století byl majitelem a přímým pronajímatelem každého čtvrtého bytu vídeňský magistrát, který rozhodoval o podmínkách pro přidělení bytu v této zástavbě, což z komunálních (ve své podstatě sociálních) bytů tradičně vytvářelo (a dosud vytváří) jeden z nejvýznamnějších mocenských pilířů vládnoucích socialistů. Narozdíl od Západního Berlína byli právě ze segmentu komunálního, sociálního bydlení, který se vyznačuje nízkými nájmy a je důležitý zejména pro příjmově slabší část obyvatelstva (a hlavní voličskou základnu vídeňské SPÖ), vyloučení, což v praxi vedlo k jejich vyšší koncentraci v privátních nájemních bytech s nižším standardem bydlení ve staré zástavbě soustředěných do obvodů podél vídeňské magistrály.³⁵⁷ Zatímco v Západním Berlíně alespoň část cizinců navzdory diskriminačním mechanismům mohla bydlet v sociálních bytech s regulovaným nájemným, ve Vídni tato možnost neexistovala vůbec. Vzhledem k nižšímu počtu cizinců a jejich nižší prostorové koncentraci v kombinaci s představou, že gastarbeitery jednou stejně odejdou, však toto nebylo v rakouské metropoli chápáno jako politický problém, ani se město nepřipojilo k tehdejší politice řady

³⁵⁵ Peter Payer, „Hausmeister in Wien. Aufstieg und Niedergang einer Respektperson“, in *Wiener Geschichtsblätter* 51, č. 4 (1996), 1–19, 16, http://www.stadt-forschung.at/downloads/Hausmeister_in_Wien.pdf (staženo 3. 4. 2016).

³⁵⁶ Jens S. Dangshat, „Segregation und dezentrale Konzentration von MigrantInnen und Migranten in Wien“, in *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potenziale*, ed. Klaus M. Schmals (Opladen: Leske+Budrich, 2000), 155–189, 164.

³⁵⁷ Už od 20. let 20. století ve vrcholném období tzv. „rudé Vídně“ („rotes Wien“) je k užívání bytového prostoru v rámci sociální politiky vládnoucích socialistů vybírána daň (Wohnbausteuer), která kryje výstavbu obecních bytů, které jsou pak rozdělovány obyvatelům Vídně podle sociální potřeby. Již v roce 1934 žilo v cca 65 000 bytech 11 % vídeňského obyvatelstva. V 50.–60. letech město Vídeň stavělo průměrně 5 000 komunálních bytů ročně, v 70.–80. letech 3 000 bytů a v 90. letech cca 2 000 bytů ročně (při současné sanaci stávajícího bytového fondu). Wolfgang Maderthaner, „Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Bd. 3. Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Peter Csendes a Ferdinand Opll (Wien: Böhlau Verlag, 2006), 175–543, zde 381–397; Gustav Bihl, „Wien 1945–2005. Eine politische Geschichte“, 585–599.

západoevropských měst zakazovat cizincům stěhovat se do obvodů se stávající vysokou koncentrací cizinecké populace.

Integrace druhé generace do školského systému v Západním Berlíně a Vídni

Významným tématem cizinecké debaty v Západním Německu se na politické úrovni už na přelomu 70. a 80. let staly obavy z hrozící sociální a školské katastrofy: stále zřetelnější totiž bylo, že většina gastarbeiterů spadá do kategorie nekvalifikované pracovní síly a že jen minimální počet z nich dokázal během mnoholetého pobytu v zemi dosáhnout pracovního, resp. sociálního vzestupu: pouze 11 % zahraničních dělníků dokázalo zvýšit svoji kvalifikaci.³⁵⁸ Bylo přitom stále patrnější, že rétorika vrcholných politiků o návratu cizinců zpět do jejich vlasti je pouhou iluzí, která měla s realitou jen málo společného. Už v roce 1982 dvě třetiny cizinců ve Spolkové republice Německo plánovaly v zemi zůstat natrvalo nebo alespoň déle než pět let.³⁵⁹ Na základě ankety FAZ v roce 1984 drtivá většina západoberlínských Turků (83 %) nedokázala určitě odpovědět na otázku, jestli a kdy se vrátí do Turecka. Velká část tureckých rodin se čím dál více orientovala na život v Německu a už nevyučovala, že v zemi zůstane natrvalo.³⁶⁰

Mezi druhou a třetí generací cizinců,³⁶¹ kteří zažili celou nebo alespoň podstatnou část své socializace již v Západním Německu, byla vůle zůstat v zemi výrazně vyšší. Přitom především perspektivy těchto cizinců – tedy v dobové definici dětí a mladistvých, kteří do země přišli v rámci sloučení rodin zpravidla do 18 let věku, nebo se tam už narodily – byly tristní; jen mezi lety 1978 a 1981 se podíl cizinců mezi nezaměstnanými mladistvými do 20 let věku v Západním Berlíně zdvojnásobil na 39 %.³⁶² Podle údajů z roku 1980 neměly tři čtvrtiny všech cizinců mezi 15. a 24. rokem života ukončenou povinnou školní docházku a téměř polovina dětí cizinců mezi 16. a 20. rokem nechodila do školy ani do práce.³⁶³ Přítomnost dětí cizinců zásadním způsobem proměnila západoberlínské školství: jejich počet na veřejných školách se mezi lety 1970 a 1981 zdesetinásobil na 35 000 osob, přičemž podíl školáků se zahraničním pasem činil na počátku 80. let v Kreuzbergu téměř 60 %, ve

³⁵⁸ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 237.

³⁵⁹ Ulrich Herbert a Karin Hunn, „Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration von Ausländern“, in *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7 Bundesrepublik Deutschland 1982–1989*, ed. Manfred G. Schmidt (Baden-Baden: Nomos, 2005), 621–651, 622.

³⁶⁰ „Wunsch nach Integration wächst“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. 3. 1984, cit. in Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 256.

³⁶¹ Během 80. let byli jako druhá generace označováni cizinci, kteří se narodili v cizině a v rámci sloučení rodin se přistěhovali do Spolkové republiky Německo ještě v dětském věku. Jako třetí generace byli chápáni cizinci, kteří se v Německu již narodili.

³⁶² Der Senator für Gesundheit/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben in Berlin 1984*, 79.

³⁶³ *Ibid.*, 31.

Weddingu 47,2 % a v obvodu Tiergarten 41 %.³⁶⁴ Charakteristickým jevem v tomto období byl vysoký stupeň segregace a selekce dětí cizinců už od začátku povinné školní docházky: ve školním roce 1979/1980 mělo 21 z 61 prvních tříd v Kreuzbergu stoprocentní zastoupení dětí cizinců, z toho 17 tvořily tzv. přípravné třídy (*Vorbereitungsklassen*), kde děti měly dohnat nedostatky v německém jazyce, aby se vůbec mohly účastnit pravidelné výuky podle školních osnov.³⁶⁵

V Západním Berlíně se na počátku 80. let pod sociálněliberálním senátem prosadil model „multikulturní školy“ (*multikulturelle Schule*), jehož základním rysem byla bilingvní výuka u dětí cizinců na základě teze, že podpora mateřského jazyka usnadní paralelní osvojení němčiny. Primárním cílem přitom bylo uchovat identitu dětí a mladistvých určenou jejich původem – na jednu stranu byla znalost německého jazyka a kultury chápána jako důležitá součást procesu integrace do německé společnosti, na druhou stranu měla být uchována osobní a národní identita s úzkými vazbami na zemi původu, což odrážel silný důraz na výuku v mateřském jazyce. V praxi tak školský systém odrážel pokračující dvojkolejnost německé integrační politiky, která požadovala integraci, ale zároveň signalizovala, že se jedná pouze o integraci dočasnou.³⁶⁶

Podobně jako v Berlíně byl i ve Vídni na úrovni Vídeňské obecní rady od počátku 80. let tematizován problém s integrací dětí přistěhovalců. Už podle statistických údajů z roku 1981 bylo patrné, že představa vrcholných politiků o návratu gastarbeiterů do zemí jejich původu je iluzí: už téměř třetina všech cizinců, kteří přišli do země v souvislosti s původní pracovní migrací, byli děti a mladiství do 21 let věku.³⁶⁷ Zatímco mezi lety 1974 a 1982 poklesl počet gastarbeiterů přibližně o 30 %, současně s tím vzrostl počet dětí s jugoslávským občanstvím v rámci povinného školského systému o 180 % a počet dětí s tureckým občanstvím dokonce o 500 %.³⁶⁸ Více než pětina občanů Jugoslávie (21,6 %) a téměř třetina občanů Turecka (32,5 %) ve Vídni byly děti do 15 let věku³⁶⁹ a na počátku osmdesátých let (1981) dosahoval podíl dětí-cizinců na školách s povinnou docházkou už 13,4 % a do konce dekády se téměř zdvojnásobil (23,5 % v roce 1989).³⁷⁰ Vzhledem k prostorové koncentraci cizinců do několika obvodů a také otevírání zvláštních škol pro děti

³⁶⁴ Ibid., 32.

³⁶⁵ Institut für Zukunftsforschung, ed., *Kinder ausländischer Arbeitnehmer im schulischen und außerschulischen Bereich. Im Auftrag des Regierenden Bürgermeister von Berlin (West)* (Berlin, 1980), 52f, cit. in Stefan Luft, *Staat und Migration*, 229.

³⁶⁶ Podrobně Stefan Luft, *Staat und Migration*, 235–239.

³⁶⁷ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter*, 96.

³⁶⁸ Jacqueline Freigang, „Gastarbeiterkinder und -jugendliche – die sogenannte ‚Zweite Generation‘“, in *Schulheft* 26, Thema „Gast“arbeiterkinder Teil 1, (Sommer 1982), 19–28, 26.

³⁶⁹ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 82.

³⁷⁰ Ibid., Vorwort, X.

přistěhovalců už v této době v řadě tříd až polovina dětí neměla němčinu jako mateřský jazyk.³⁷¹

Školská politika v Rakousku žila v zajetí mýtu o účinnosti rotačního systému a podobně jako v Západním Německu hledala modus vivendi mezi rychlou integrací do školského systému a přípravou na pozdější návrat prostřednictvím podpory znalostí mateřského jazyka a kultury, který měla usnadnit reintegraci do zemí původu. Druhou část úkolu realizovali na základě bilaterálních dohod s tzv. „vysílacími zeměmi“ (*Entsendeländern*) až do počátku 90. let především zahraniční pedagogové,³⁷² kteří se účastnili jak pravidelného, tak i podpůrného vyučování v odpoledních hodinách.³⁷³ Přestože povinná školní docházka je v Rakousku v kompetenci spolku, rozvíjely se v jednotlivých spolkových zemích od 70. let různé způsoby integrace do školského systému – především v západním Rakousku po vzoru jihoněmeckých spolkových zemí vznikaly třídy exkluzivně pro cizince (tzv. *Bunte Klasse* – „pestrá třída“) a v rámci jedné školy tak docházelo k institucionální segregaci dětí.³⁷⁴ Vídeň se zprvu pokoušela o integraci dětí-cizinců do pravidelných tříd a v roce 1980 byla první spolkovou zemí, která zavedla tzv. podpůrné učitele (*Begleitlehrer*), již v rámci jedné třídy podporovaly skupinku dětí s problémy s tempem výuky. Celkově nepřipravená školská infrastruktura ovšem nebyla schopna rapidně rostoucí počet dětí absorbovat. Základní problém představovala skutečnost, že velká část cizinců neměla při nástupu k povinné školní docházce dostatečné znalosti německého jazyka, pro mnoho z nich byl příchod do převážně „rakouského“ kolektivu první zkušeností s cizím prostředím. V praxi začal strmě narůstat počet dětí s cizí státní příslušností v tzv. zvláštních školách (*Sonderschulen*), které byly původně určeny pro děti s mentálním nebo tělesným postižením. V polovině 80. let navštěvovala už více než třetina všech dětí s cizí státní příslušností tento typ školy oproti pouhým 5 % rakouských dětí. Jen minimum dětí, které absolvovaly zvláštní školy, nacházelo pracovní uplatnění.³⁷⁵

V roce 1981 byla při městské školské radě ve Vídni (*Stadtschulrat*) zřízena zvláštní sekce, jejímž úkolem bylo nejenom informovat rodiče cizinců o okolnostech školní docházky, ale i řešit problémy, které v této souvislosti vyvstávaly. Jako jedno z prvních opatření město Vídeň posílilo pedagogický stav o stovku učitelek a učitelů, kteří při výuce pomáhali dětem

³⁷¹ Josef Reichmayr, „Wo sind denn hier die ‚Gasarbeiterkinder‘?“, in *Schulheft* 27, Thema „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 34–35, 34.

³⁷² Gero Fischer, „Zur Sprachsituation der Zuwanderer und der ‚Zweiten Generation‘“, in *Schulheft* 27 „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 63–79, 64f.

³⁷³ Susanne Pirstinger, „Schulförderung von Gastarbeiterkindern“, in *Schulheft* 27, „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 3–20, 3f.

³⁷⁴ Reinhard Dumser, „Mehr tun für Ausländerkinder“, in *Schulheft* 27, „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 31–33, 32.

³⁷⁵ Sigrid Luchtenberg, „Unterricht mit Migrantenkindern – Eindrücke einer Studienreise“, in *Schulheft* 52, č. 1 (1988), 84–99, 85ff.

cizinců překonat jazykovou bariéru a pochopit vykládanou látku. Prezident městské školské rady Matzenauer přitom v roce 1984 zdůrazňoval, že právě děti cizinců při nízké porodnosti ve Vídni zachraňují místní školský systém: bez nich by totiž muselo být propuštěno 600 učitelů a zavřeno 50 základních škol.³⁷⁶ Zvláště v souvislosti s velkou výstavou v roce 1983, která připomínala třísté výročí obležení Turky a následného osvobození Vídně, tematizovali učitelé otázku, jak mají v situaci mnohonárodnostního složení svých tříd se silným zastoupením tureckých, ale i polských dětí přistupovat k výkladu dějin způsobem, aby nedocházelo k diskriminaci jedné z menšin a především k šíření nepřátelského obrazu vůči Turkům.³⁷⁷

Zásadnější problém ovšem představovala skutečnost, že mladiství cizinci v důsledku restriktivních opatření zahrnutých v zákoně o zaměstnávání cizinců z roku 1975 automaticky nezískali pracovní povolení a v řadě případů neměli možnost začlenit se na pracovní trh. Teprve v roce 1983 bylo rakouským ministrem sociálních věcí ustanoveno zrovnoprávnění na pracovním trhu pro ty zahraniční mladistvé, kteří strávili alespoň polovinu své školní docházky v Rakousku.³⁷⁸ Mladiství s cizím státním občanstvím a ukončenou povinnou docházkou měli nárok stát se uční pouze při zachování privilegia rakouských státních občanů, celospolečenském zájmu a potřebách hospodářství. Důsledkem tohoto selektivního systému byl pokles podílu učňů s cizím státním občanstvím z 1,3 % v roce 1973 na 0,8 % v roce 1980. Prestižnější uřednické obory byly přitom v praxi vyhrazeny mladistvým s rakouským občanstvím.³⁷⁹ Tato skutečnost představovala výraznou bariéru pro skupinu lidí, kteří měli *per se* vzhledem k nízké úrovni vzdělání svých rodičů nižší šanci získat (dobře placenou) práci.

3.2.2 Přejídný multikulturalismus jako cesta k asimilaci? Integroační politika v Západním Berlíně po roce 1981 jako úkol pro zvláštního zmocněnce

V kontextu diskuse o strukturálních a sociálních deficitech integrace gastarbeiterů už v průběhu 70. let v Západním Berlíně a celé Spolkové republice probíhala v rámci „závodu o integroační koncepty“³⁸⁰ bouřlivá diskuse o obsahu slova integrace, které běžně začaly používat všechny relevantní politické subjekty. Jak poznamenal Stephan Lanz, integroační

³⁷⁶ Kurier z 1. prosince 1984, cit. in Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 86.

³⁷⁷ Kulturní úřad města Vídně nakonec spolupodpořil projekt „Schmelztiegel Wien – einst und jetzt“, jehož výstupem byl vedle obsáhlé publikace i pracovní sešit s různými příklady imigrace a integrace cizinců ve Vídni během posledního století. Ibid., Vorwort, IX.

³⁷⁸ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter*, 476.

³⁷⁹ Jacqueline Freigang, „Gastarbeiterkinder und –jugendliche“, 27.

³⁸⁰ Karl-Heinz Meier-Braun, *Integration oder Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs* (München: Kaiser, 1988), 6.

metafora přitom již v této době fungovala „jako krycí pojem pro téměř každou politiku zacházení s přistěhovalci“.³⁸¹ Podle Axela Schulteho od samého počátku západoberlínské integrační politiky (v souladu se západoněmeckým vývojem) pojem integrace zahrnoval různé politické koncepty: „dočasná integrace“ byla odvozena od potřeb pracovního trhu, „integrace jako sociální péče“ stylizovala imigranty do role oběti; „parciální integrace“ se záměrně vyhýbala problematice politických práv, čímž de facto fungovala jako „restrikce“.³⁸² Spojovacím článkem všech těchto konceptů přitom byla neochota reagovat na skutečnost všedního dne a aplikovat takovou integrační politiku, která by pro statisíce cizinců ve své podstatě měla inkluzivní, nikoliv exkluzivní charakter.

Vyvrcholením tohoto vývoje se na celostátní úrovni stalo zřízení funkce spolkového zmocněnce pro cizince (*Ausländerbeauftragter*) vládou SPD-FDP v roce 1979, do níž byl nominován někdejší ministerský předseda Severního Porýní-Vestfálska Heinz Kühn (SPD). Ve svém prvním memorandu ze září 1979 Kühn požadoval „důslednou integrační politiku“, která by zahrnovala například možnost pro děti přistěhovalců narozené na území SRN získat německé občanství, právní nárok mladistvých cizinců na přijetí do učení či zaměstnání nebo komunální volební právo pro v zemi dlouhodobě pobývajících cizince.³⁸³ Kühn sice v duchu oficiální politické linie vycházel z premisy, že SRN není přistěhovaleckou zemí, a to navzdory tomu, že po roce 1978 znovu začal růst počet cizinců v zemi, zároveň však varoval před negativními důsledky vývoje, které „v dohledné době povedou ke značným celospolečenským škodám“ a jež bude možné odvrátit pouze velkými finančními injekcemi; jen na opatření ve vzdělávacím systému a rozšíření poradenských služeb imigrantům přitom požadoval 600 miliónů marek.³⁸⁴ Tehdejší koalice kancléře Helmuta Schmidta však z Kühnova memoranda nevyvodila žádné politické důsledky a integrace byla nadále chápána především jako úkol jednotlivých spolkových zemí, které měly klíčové kompetence ve školské i sociální politice.³⁸⁵ Následná politická debata nicméně přinesla do cizinecké politiky ve Spolkové republice Německo nové téma, a sice otázku, zda je proces integrace nevyhnutelně spojen se vzdáním se vlastních kulturních tradic, nebo je za účelem mírového soužití obyvatelstva v Německu možné a žádoucí soužití více kultur. Od roku 1979 se otázka

³⁸¹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 252.

³⁸² Axel Schulte, „Von der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik zur Minderheiten- und Zuwanderungspolitik“, in *Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa*, ed. Axel Schulte (Frankfurt am Main: IKO, 2001), 11–38, 20.

³⁸³ Heinz Kühn, *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979), citováno in Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 245.

³⁸⁴ Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 246.

³⁸⁵ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“: Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats“, in *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Budrich, 2001), 127–143, 129.

cizinecké politiky a její politické konstrukce stala pevnou součástí každých významných voleb.³⁸⁶

Kühnovno memorandum je nutné chápat také jako reakci na rostoucí projevy nesnášenlivosti vůči cizincům a rasismu, zejména pak vůči žadatelům o azyl na přelomu 70. a 80. let 20. století. V tomto období totiž došlo ke skokovému nárůstu počtu uprchlíků, kteří v Západním Německu žádali o mezinárodní ochranu (z 16 000 v roce 1977 na 107 000 v roce 1980),³⁸⁷ většinou se jednalo o běžence z Libanonu, Palestiny, Íránu nebo Vietnamu. Velká část z nich přicházela do západní části rozděleného města přes NDR, která umožňovala těmto imigrantům přistát na východoberlínském letišti v Schönefeldu a za vysoké devizové poplatky je nechala projít do Západního Berlína přes Berlínskou zeď, která z právního hlediska nebyla mezistátní hranicí. Tím mohl východoněmecký režim bez většího omezení vpouštět do Spolkové republiky Německo tisíce uprchlíků a tuto praxi aplikoval až do roku 1986.³⁸⁸ Jak poznamenává David Clay Large, západoněmecké úřady „raději nechávaly uprchlíky přejít přes hranici, než aby posílily hraniční kontroly ze strachu, že by tím uznali berlínskou zeď jako státní hranici“; nechaly je tedy vstoupit do Západního Berlína, kde byli často po dlouhá léta jako čekatelé na azyl trpěni, aniž měli přístup k plošným sociálním dávkám, takže řada z nich byla nucena hledat nelegální obživu.³⁸⁹ Na vrcholu této praxe v roce 1986 přišlo touto cestou do Spolkové republiky 32 567 žadatelů o azyl (z toho více než 10 000 Íránců), tedy téměř třetina ze všech uprchlíků; drtivou většinu z nich ale Západní Berlín v rámci federálního přerozdělovacího klíče přeposlal do dalších spolkových zemí.³⁹⁰ Proces vnitroeurovské pracovní migrace se v tomto období postupně proměnil v globální proud přistěhovalců, z nichž podstatná část přicházela z třetího světa, a to jak z politických, tak i ekonomických důvodů.

Nárůst žadatelů o azyl na přelomu 70. a 80. let se přitom kryl s hospodářskou recesí. V tomto kontextu se během pouhých pěti let zcela obrátil postoj německých obyvatel k otázce setrvání gastarbeiterů v Německu nebo jejich návratu do zemí původu. Zatímco v roce 1978 se pro návrat zahraničních pracovníků vyslovalo 39 % dotázaných, v roce 1982 už to bylo 77 % obyvatel, přičemž bylo možné identifikovat přímou souvislost s nárůstem počtu lidí, kteří

³⁸⁶ Blíže viz Herbert, 246–249. K politizaci cizinecké otázky srov. Thomas Faist, „How to Define a Foreigner: The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992“, in *West European Politics* 17, č. 2 (1994), 50–71; Dietrich Thränhardt, „Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie: Ein Vergleich der Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland“, in *Leviathan: Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 21, č. 3 (1993), 336–357.

³⁸⁷ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 128.

³⁸⁸ Georg Kotowski, „Geschichte Berlins seit dem Zweiten Weltkrieg“, in *Berlin vom Brennpunkt der Teilung zur Brücke der Einheit*, ed. Gerd Langguth (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990), 48–69, 62.

³⁸⁹ David Clay Large, *Berlin – Biographie einer Stadt*, 442f. Srov. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 270.

³⁹⁰ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik* 1994, 76.

považovali hospodářskou situaci země za špatnou.³⁹¹ Jak poznamenává Ulrich Herbert, neměla tak masivní proměna postoje obyvatelstva k určité politické otázce v tak krátkém časovém úseku v dějinách Spolkové republiky obdoby.³⁹² Na pozadí tohoto vývoje docházelo k nárůstu projevů pravicového extremismu. Vrcholem násilných útoků na azylové domy se stalo ubití dvou občanů Vietnamu, po nichž spolkový prezident Carstens ve zvláštním projevu varoval před rostoucí xenofobií ve společnosti.³⁹³ Vláda v Severním Porýní-Vestfálsku na poslední chvíli dokázala zastavit iniciativu neonacistické NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*), která požadovala okamžité snížení počtu cizinců (*Bürgerinitiative Ausländerstopp*). Mezi nejvíce diskutované akce se rovněž zařadil tzv. „Heidelberský manifest“ (*Heidelberger Manifest*) z června roku 1981, který v duchu šovinistických, nacionalistických teorií z první poloviny 20. století varoval před nebezpečím „přecizení“ (*Überfremdung*) německého národa a zcela odmítal možnost integrace cizinců jako útok na „přirozené právo“ existence různých národů s odlišnou genetickou výbavou.³⁹⁴ Projevy xenofobie se tak postupně stále více dostávaly do veřejného prostoru a postupovaly z krajního spektra směrem do konzervativního středu společnosti. Proti podobným verbálním útokům proti cizincům současně začal sílit odpor občanské společnosti. Cizinecká otázka se stala jedním z hlavních témat ve veřejném prostoru a byla reflektována i na úrovni politiky.

V souvislosti s diskusí o Kühnově memorandu byly v roce 1979 na půdě sociálně-liberálního senátu v Západním Berlíně schváleny „Směrnice a nová opatření pro integraci cizinců v Berlíně“, které definovaly jako základní problémy „skokový nárůst počtu cizinců“, „strach z přelidnění cizinci“ či rozpor mezi „německými očekáváními a chováním cizinců“.³⁹⁵ Do popředí zájmu senátu se tak poprvé dostala jednak otázka silících projevů nesnášenlivosti vůči cizincům, jednak situace druhé generace gastarbeiterů v souvislosti s rostoucími problémy ve vzdělávacím systému a omezenými šancemi uplatnění na pracovním trhu. Směrnice jednak zavedly 50% kvótu pro maximální počet dětí cizinců ve veřejných školách, jednak formulovaly několik integračních opatření ve školské a kulturní oblasti, které měly usnadnit začlenění přistěhovalců do společnosti. Dále měl být cizincům ulehčen přístup k pracovním místům ve veřejném sektoru či ke státnímu občanství nebo měly být zvýšeny možnosti politické participace – přitom se však jednalo o obecné a politicky zcela nezávazné

³⁹¹ Karl-Heinz Meier-Braun, „Integration und Rückkehr?“, 43f.

³⁹² Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 241.

³⁹³ Zatímco vzestup NPD na konci 60. let souvisel především s hospodářskou recesí v období velké koalice a obrannou reakcí části obyvatelstva na reformní hnutí tzv. osmašedesátníků, které požadovalo důsledné vyrovnání s nacistickou minulostí, o dekádu později už byl nárůst pravicového extremismu úzce propojen s cizineckou otázkou, jakkoliv nebyl politicky úspěšný a omezil se spíše na jednotlivé akce.

³⁹⁴ Pod manifest se přitom nepodepsali pouze pravicoví extrémisté, nýbrž ve velkém také konzervativní politici a profesori, mezi jinými např. dřívější spolkový ministr pro vyhnance Theodor Oberländer. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 239.

³⁹⁵ Der regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Leitlinien und neue Maßnahmen zur Ausländerintegration in Berlin*, ed. (Berlin, 1979), 3f.

formulace. Pouze v oblasti veřejné komunální bytové výstavby byl jako antidiskriminační opatření stanoven již výše zmíněný kontingent bytů pro cizince – městské stavební společnosti dostaly za úkol vyčlenit 10 % bytů cizincům, což mělo odpovídat jejich tehdejšímu podílu na berlínském obyvatelstvu. Nové směrnice sice deklarovaly, že západoberlínský senát „jako první zemská vláda uznal, že fakticky došlo k trvalému přistěhovalectví“, zároveň však potvrdily dosavadní dvojitou strategii, která sice hovořila o potřebě cizince integrovat, současně se však vyslovila pro podporu návratu gastarbeiterů a jejich rodin zpět do zemí původu a rovněž proti příchodu dalších přistěhovalců.³⁹⁶

Přestože už v roce 1979 poslanci CDU na půdě západoberlínského parlamentu upozorňovali na „tikající sociální bombu“ v kontextu se zanedbanou integrací druhé generace berlínských Turků,³⁹⁷ došlo k definitivnímu průlomů v politizaci cizinecké otázky až v roce 1981, a to v rámci kampaně před předčasnými volbami kvůli pádu sociálnědemokratické vlády v souvislosti s jedním z četných stavebních skandálů (tzv. *Garski-Affäre*). Křesťanští demokraté imigrační problematiku poprvé na berlínské úrovni povýšili na jedno z hlavních témat své předvolební kampaně. Výhodiskem politizace cizinecké otázky byla skutečnost, že se po dočasné fázi stagnace od roku 1978 znovu prudce zvýšil počet cizinců ve městě a jejich podíl na západoberlínském obyvatelstvu činil v roce 1981 už 12,4 %; během dvou dekád po stavbě Berlínské zdi se počet cizinců v Západním Berlíně zdesetinásobil a přiblížil se čtvrtmilionové hranici (245 000 osob) – tento překotný populační vývoj učinil ze západní části rozděleného města sídlo s nejvyšším počtem cizinců v Německu a zároveň největším městem s tureckou komunitou mimo Turecko na celém světě. Přistěhovalci z Turecka nadále představovali přibližně polovinu z cizinců v západní polovině města (48,1 %).³⁹⁸

Během předvolební kampaně byl v souvislosti s tématem migrace v hlavní pozornosti médií a veřejnosti v Západním Berlíně proces se dvěma pravicově extrémistickými Turky, kteří byli obviněni z vraždy levicového aktivisty Celalletina Kesima na začátku roku 1980 na demonstraci za lepší pracovní podmínky gastarbeiterů. Nejpozději v tomto okamžiku se ukázalo, že s gastarbeitery z Turecka dorazily do Západního Berlína, resp. celé Spolkové republiky Německo také turecké vnitropolitické problémy. Kesimova smrt získala celoněmeckou a mezinárodní publicitu a v samotném městě odstartovala několikaměsíční období verbálních i fyzických srážek mezi levicovým a pravicovým křídlem v komunitě berlínských Turků a současně i mnohvrstevnou politickou debatu o řadě témat, mezi které patřily otázky extremismu uvnitř turecké komunity a podílu islámu na radikalizaci přistěhovalého obyvatelstva. Od toho se pak odvíjela diskuse o tom, jestli a do jaké míry

³⁹⁶ Ibid. 12–21.

³⁹⁷ John S. Brady, „Dangerous Foreigners“, 194.

³⁹⁸ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 67.

konflikt krajněpravicových a krajnělevicových Turků představoval hrozbu pro bezpečnost města a sociální smír.³⁹⁹ Podle zpráv v médiích západoberlínská policie odhadovala, že ve městě žije až 3 000 militantních Turků.⁴⁰⁰ Vládnoucí SPD v této situaci zvolila ostrou rétoriku, západoberlínský senátor vnitra Peter Ulrich prohlásil, že „město nebude tolerovat skutečnost, že gastarbeiteri tak zásadně porušují a zneužívají práva, která jim jako hostům v Německu přísluší“⁴⁰¹ a hrozil deportacemi cizinců, kteří budou porušovat zákon; současně se ale nechal slyšet, že navzdory zvýšené aktivitě policie a dalších úřadů má pocit, že „do některých oblastí nedosáhne.“⁴⁰² Západoberlínský starosta Dietrich Stobbe pak veřejně prohlásil, že sdílí „oprávněnou obavu, že sociální smír v Berlíně je ohrožen“ kvůli povstání cizinců proti jejich „jako diskriminaci pocíťované situaci“ a kvůli reakcím německého obyvatelstva vyvolaných strachem, a v médiích vyhlásil problematiku integrace cizinců jako „jedno z těžišť naší politiky v probíhajícím legislativním období“.⁴⁰³ Těmito a podobnými výroky vrcholní sociálnědemokratičtí politici jednak v podstatě přiznali své selhání v otázce vytvoření účinné integrační politiky, jednak pomohli posílit diskurs, který vnímal cizince jako „ohrožení“ pro německou společnost a prostřednictvím politizace islámu především ze strany pravicově-extremistických Turků také pro „německou kulturu“. V této situaci dokázala opoziční CDU jako konzervativní, na křesťanských hodnotách založená strana v předčasných volbách uspět s proticizineckým kursem založeným na požadavku zastavit proud přistěhovalců a zamezit další radikalizaci v turecké komunitě. Křesťanští demokraté slavili historické vítězství: podpora 48 % voličů umožnila CDU poprvé od druhé světové války zbavit sociální demokracie moci nad Západním Berlínem a sestavit menšinovou vládu s podporou liberálů.⁴⁰⁴ K pádu sociálnědemokratické vlády přitom přispěli i zelení, kteří se poprvé dostali do západoberlínského parlamentu. Alternativní kandidátka (*Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz*), která se pokoušela profilovat jako strana podporující práva imigrantů a měla v programu komunální volební právo pro cizince, získala v západoberlínském parlamentu 7,2 % hlasů a 9 mandátů a stala se třetí nejsilnější stranou ve městě, když předčila i liberály (5,6 %).

Vládní prohlášení nového starosty (a pozdějšího spolkového prezidenta) Richarda von Weizsäckera představovalo v celoněmeckém kontextu potvrzení kurzu zadržování imigrace, zároveň však von Weizsäcker signalizoval odklon od konceptu „dočasné integrace“, který na

³⁹⁹ John S. Brady, „Dangerous Foreigners“, 201.

⁴⁰⁰ „Türken in Berlin – „die Heimat hast du hier““, *Der Spiegel* 4/1980, 38–44, 39.

⁴⁰¹ „Berliner Innensenator warnt Türken“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. 1. 1980, cit. in John S. Brady, „Dangerous Foreigners“, 201.

⁴⁰² Cit. in „Türken in Berlin – „die Heimat hast du hier““, *Der Spiegel* 4/1980, 38–44, 44.

⁴⁰³ Cit. in *ibid.*, 39.

⁴⁰⁴ Po uzavření koalice mezi CDU a FDP na spolkové úrovni pod vedením kancléře Kohla došlo v roce 1983 uprostřed volebního období v Západním Berlíně k analogickému uzavření vládní koalice mezi křesťanskými demokraciemi a liberály.

úrovni celého spolku ještě po několik dalších let důrazně prosazovaly zejména jihoněmecké země Bavorsko a Bádensko-Württembersko.⁴⁰⁵ Podle von Weizsäckera totiž existovaly pouze dvě cesty pro řešení imigrační otázky: „Buď návrat do staré vlasti [...], nebo setrvání v Berlíně; to zahrnuje rozhodnutí stát se natrvalo Němcem“; třetí varianta, tedy „zůstat tu a nikdy se nechtít stát Berlínanem“, nepředstavovala podle nového západoberlínského starosty žádné trvalé řešení, neboť „by vedla k vzájemné izolaci skupin obyvatelstva“ s ohledem na to, že „naše město musí snést zed' a naše město nemůže snést ještě ploty, které sami natahujeme nebo připouštíme“.⁴⁰⁶ V tomto duchu se nesl také integrační koncept nové vlády, jakkoliv zprvu nikterak detailně zformulovaný: zatímco opoziční frakce berlínské SPD ve svém pozičním dokumentu chápala integraci jako „právní, sociální a politické zrovnoprávnění zahraničních spoluobčanů“ a odmítala integraci prostřednictvím donucovacích prostředků,⁴⁰⁷ definovala vládní CDU integraci jako snahu o mírové soužití obyvatel ve městě, přičemž sociální a politická práva imigrantů ponechávala stranou. V tomto duchu byl hodnotným přistěhovalcem fakticky pouze ten, kdo vážně uvažuje o získání německého státního občanství, přičemž vedle uznání demokratických zásad by měl „převzít určité základní postoje a zvyky domácího obyvatelstva“,⁴⁰⁸ jakkoliv tyto postoje a zvyky nebyly blíže specifikovány.

Koncept nové vlády zároveň předjímal potřebu silnější koordinace integrační politiky. Přes hlasitý vnitrostranický odpor ve vůči cizincům „zabetonované CDU“⁴⁰⁹ nechal von Weizsäcker k 1. prosinci 1981 – inspirován Kühnovým úřadem na spolkové úrovni – zřídit v Západním Berlíně jako v první spolkové zemi při senátním odboru zdravotnictví a sociálních věcí post zmocněnce pro cizince (*Ausländerbeauftragter*), který se posléze stal inspirací pro obdobné úřady v řadě dalších zemí v SRN.⁴¹⁰ Úřad západoberlínského zmocněnce měl s ohledem na svou pozici v procesu politického rozhodování mnohem větší sílu než úřad zmocněnce spolkového. Hlavním úkolem západoberlínského zmocněnce bylo utvářet základní linii cizinecké a integrační politiky senátu a koordinovat ji ve spolupráci

⁴⁰⁵ Stefan Luft, *Staat und Migration*, 273.

⁴⁰⁶ Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker vom 2. Juli 1981, úryvek citován in Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 5.

⁴⁰⁷ SPD Berlin, ed., *Zusammenleben mit ausländischen Mitbürgern* (Berlin: SPD, 1981). Cit. in Lanz, 104.

⁴⁰⁸ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 6.

⁴⁰⁹ Barbara John (zmocněnkyně pro cizince v Berlíně 1981–2003), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 1. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora.

⁴¹⁰ Ještě do konce 80. let byla funkce zemského pověřence pro cizince zřízena v Dolním Sasku (1987), Porýní-Falci (1987), Bádensku-Württembersku (1988), Brémách (1989), Hamburku (1990), a Sársku (1990) a po roce 1990 pak ve zbývajících nových spolkových zemích Braniborsku, Meklenbursku-Předním Pomořansku, Sasku, Sasku-Anhaltsku a Durynsku. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen – Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, eds., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, in *TOP – Berlin International*, Sonderausgabe, 5. 12. 2001, 21.

s dalšími senátními rezorty – s ohledem na silnou pozici úřadu zmocněnce v rámci městské správy mohl jeho vedoucí jednat v řadě záležitostí samostatně.⁴¹¹

Z hlediska von Weizsäckera se při zřízení úřadu, který formálně podléhal senátnímu rezortu pro zdravotnictví a sociální věci, nejednalo ani tak o strategické rozhodnutí na základě vize o budoucí podobě německé společnosti, jako spíše o akutní reakci na krizi integrace a de facto neexistující integrační politiku ve městě i v celé Spolkové republice Německo.⁴¹² Do funkce von Weizsäcker prosadil nepříliš známou stranickou kolegyni Barbaru Johnovou, která se do té doby soustředila především na akademickou dráhu a na Svobodné univerzitě v Berlíně vyučovala jako odborná asistentka němčinu jako druhý jazyk.⁴¹³ Vedle její dobré znalosti turečtiny – straničtí kolegové ve straně pro ni následně vymysleli mírně posměšnou přezdívku „turecká Bára“ (Türken-Bärbel) – přispěla podle Thomase Schwarze⁴¹⁴ k jejímu jmenování její středová pozice mezi konzervativním a liberálním křídlem západoberlínské CDU, která jí měla umožňovat vyvažování vnitrostranických zájmů v oblasti cizinecké politiky. V otázkách jako udělování státního občanství či aplikace rigidního cizineckého zákonodárství se Johnová profilovala jako zastánkyně spíše liberálního přístupu, zároveň však nepodporovala komunální volební právo pro cizince a souhlasila se stále platným, byť v praxi nefungujícím zákazem pro stěhování cizinců do obvodů s vysokou koncentrací imigrantů.⁴¹⁵ Před svým jmenováním se navíc přihlásila k řadě restriktivních kroků, jako byly např. snaha snížit celkový počet cizinců ve městě, podpora návratových programů či omezení přistěhovalectví prostřednictvím slučování rodin a sňatků s cizinci druhé a třetí generace.⁴¹⁶

V první zprávě nové zmocněnkyně senátu k situaci cizinců v Berlíně z roku 1982 byli jako hlavní cílová skupina integračněpolitických opatření označeni „zejména“ občané Turecka. Současně zpráva konstatovala, že cizinci ze zemí Evropského společenství zvláštní pomoc při začlenění do německé společnosti nepotřebují.⁴¹⁷ Pokus blíže definovat cílovou skupinu integračněpolitických opatření přitom odrážel nejenom empirické poznatky z trhu práce nebo školského systému, ale i vyložení protiturecké a protimuslimské naladění části berlínského senátu. Podle zprávy byla Spolková republika konfrontována s většími těžkostmi

⁴¹¹ Podrobně viz Bettina Fraschke, „Die Ausländerbeauftragten der Bundesländer – Eine vergleichende Untersuchung von Gestaltungsmöglichkeiten und Stellung im politischen Entscheidungsprozeß“, in *Ethnische Minderheiten in Deutschland. 5. Lieferung*, ed. Cornelia Schmalz-Jacobsen und Georg Hansen (Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1997), 2.4 1–25.

⁴¹² Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 127.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ *Ibid.*, 132.

⁴¹⁵ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 104.

⁴¹⁶ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 132. Srov. Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 5f.

⁴¹⁷ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, II.

než při integraci polských *gastarbeiterů* do Porúří na konci 19. století, neboť tentokrát bylo třeba „překonat značné náboženské a kulturní odlišnosti“.⁴¹⁸

Už z první podrobné zprávy zmocněnkyně senátu pro cizince vyplývá, že si Johnová byla velmi dobře vědoma problémů, které otázka začlenění cizinců do německé společnosti přináší, a současně byla schopná vnést do emocionálně diskutovaného tématu věcnost a nadhled člověka z praxe a se zkušenostmi z akademického prostředí. Zpráva shromáždila dostupné statistické údaje a na základě jejich interpretace popsala základní deficity na straně přistěhovalců i imigrační politiky – při zpětném pohledu je patrné, že v podstatě veškeré problémy strukturálně-funkční i kulturně-identifikační roviny integrace, které jsou v přistěhovaleckých společnostech v zemích západní Evropy diskutované v současnosti, existovaly v Západním Berlíně již na počátku 80. let, ať už se to týká mnohostranných závislostí procesu integrace, nastavení přistěhovalecké politiky, (ne)tolerance na straně přijímací společnosti a demografických, socioekonomických a kulturních aspektů přistěhovalců. Barbara Johnová se v prvních letech ve funkci v zásadě držela linie, kterou nastolil západoberlínský starosta von Weizsäcker. Na konečné podobě její první zprávy byl přitom znát vliv skutečnosti, že text musel před publikací projít schválením celého senátu včetně konzervativního křídla CDU. Zpráva se tak na jedné straně – v kontrastu s konceptem sociálně-liberální západoberlínské vlády z roku 1971 a v souladu s oficiální politickou linií křesťanských demokratů – důsledně vyhýbala označení „přistěhovalecká země“ a nahradila ho pojmem „země pobytu“ (*Aufenthaltsland*),⁴¹⁹ zároveň však bylo patrné, že se zmocněnkyni pro cizince přes senátní oddělení sociálních věcí podařilo prosadit různá, ve své podstatě liberální opatření k zlepšení podmínek pro integraci těch cizinců, kteří se rozhodli v zemi zůstat.

K politickému významu úřadu pod vedením Barbary Johnové zásadním způsobem přispěla skutečnost, že byl po finanční i personální stránce zajištěn od samého počátku mnohem lépe než analogický úřad spolkové zmocněnkyně Lieselotte Funckeové (FDP, *Freie Demokratische Partei*), která v roce 1981 nahradila Heinze Kühna. Západoberlínská zmocněnkyně Johnová převzala zaměstnance, kteří se cizineckou problematikou zabývali již během předchozího desetiletí. S ohledem na silné personální zajištění se kancelář zmocněnkyně rychle stala pomyslným pavoukem v síti západoberlínské integrační politiky, který generuje a vytváří nové nápady a koncepty a zajišťuje jejich realizaci prostřednictvím aktérů na komunální úrovni.⁴²⁰ Současně se Johnové podařilo částečně se emancipovat od politické kontroly a etablovat se v dvojité roli: nejenom jako koordinátor jednotlivých

⁴¹⁸ Ibid., 9.

⁴¹⁹ Ibid., 8.

⁴²⁰ Jens Becker et al., *Lernende Metropolen. Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in Berlin, Budapest, Warschau und Wien im Vergleich* (Hamburg, Verlag Dr. Kovač, 2007), 34.

oddělení a prostředník mezi vládou a cizinci, ale také jako ve své podstatě „ombudsman imigrantů“,⁴²¹ a to jak na veřejnosti, tak i uvnitř senátu a byrokratického aparátu.

Tato politická emancipace a extenzivně vnímaná role úřadu zmocněnce senátu pro cizince od počátku narážela na odpor jednak uvnitř jednotlivých senátních oddělení, jednak na půdě západoberlínské poslanecké sněmovny. Už po několika měsících v úřadu se Johnová v této otázce setkala s odporem uvnitř vlastní strany, neboť CDU v únoru 1982 v hlavním výboru západoberlínského parlamentu odmítla požadavek zmocněnkyně navýšit rozpočet jejího úřadu se sedmi zaměstnanci a přijmout dalších šest spolupracovníků kvůli nezvladatelnému náporu cizinců, kteří za ní přicházeli s prosbou o pomoc a radu. Ve zdůvodnění senátu stálo, že se zmocněnkyně pro cizince má v první řadě zabývat úkoly plánování a koordinování spolupráce jednotlivých senátních odborů v cizinecké problematice.⁴²² Přes tento počáteční odpor se však úřad zmocněnkyně v následujících letech postupně rozrostl až na tři desítky zaměstnanců. Na základě zprávy z roku 1982 činil souhrnný rozpočet specifických výdajů ve spojení s cizineckou otázkou již 85 milionů marek, z čehož přibližně dvě třetiny činila opatření ve školské politice.⁴²³ Významná část prostředků plynula i na styk úřadu s veřejností. Prostřednictvím informačních kampaní a intenzivních kontaktů s etnickými organizacemi, které se etablovaly již v průběhu 70. let, a také zřízením poradní kanceláře pro cizince (i tzv. „starousedlíky“) totiž Johnová během několika let získala jak mezi imigranty, tak i na půdě senátu potřebnou legitimizaci pro činnost svého úřadu. Západoberlínské cizinci měli vůbec poprvé možnost se na někoho konkrétního v městské správě obrátit se svými problémy a také tuto příležitost od počátku ve velkém využívali. Během dvou desetiletí kancelář Johnové jen k osobnímu pohovoru navštívilo celkem okolo tří set tisíc lidí, což je průměrně přibližně 12 000 lidí ročně.⁴²⁴

Vedle pravidelných situačních zpráv o cizinecké problematice, které byly předkládány ke schválení berlínskému parlamentu (*Ausländerberichte*: 1982, 1985, 1989, 1994 s rozšířením 1995, 1998 a 2002), vydávala kancelář zmocněnkyně v rámci práce s veřejností pod heslem „Společně žít v Berlíně“ (*Miteinander leben in Berlin*) ročně přibližně osm až deset publikací k nejrůznějším tématům (vedle mnohojazyčných materiálů k právním

⁴²¹ Günter Piening (zmocněnec pro integraci v Berlíně), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 13. 1. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora.

⁴²² Již během prvního měsíce se na zmocněnkyni se svými problémy obrátilo 350 obyvatel a v následujících měsících jejich počet ještě zesílil, takže si zmocněnkyně stěžovala, že se v takových podmínkách nemůže věnovat svým hlavním úkolům. Srov. Ulrich Zawatka, „Ausländerbeauftragte ist völlig überlastet“, *Der Tagesspiegel*, 21. 2. 1982, cit. in Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen/Ausländerbeauftragte, eds., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, 9.

⁴²³ Zatímco pro období let 1983–1986 kalkulovala s finančním pokrytím nejrůznějších projektů až ve výši 112 milionů marek, byl senát ve skutečnosti ochoten přispět přibližně pouze částkou 10 milionů ročně. Podrobný rozpočet plánovaných integračních opatření viz Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 95f.

⁴²⁴ Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen/Ausländerbeauftragte, eds., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, 38.

otázkám a aktuálním tématům to byly odborné studie, které se zabývaly problematikou jednotlivých minorit, náboženství, kultury a dalšími aspekty imigrace a integrace). Dále Johnová organizovala výzkumy veřejného mínění a kampaně s cílem podpořit pokojné soužití všech obyvatel v Berlíně bez ohledu na jejich etnický nebo náboženský původ.⁴²⁵ V roce 1984 Johnová iniciovala a prosadila zřízení speciální komise (*Härtefallkommission*), která řešila extrémní případy střetu práv cizinců s přísným výkladem zákonů ze strany západoberlinských úřadů. V ní se přitom takřka výhradně zasazovala za práva cizinců.⁴²⁶ Západní Berlín tak během úřadování Barbary Johnové rychle získal image tolerantního města vůči imigrantům a zmocněnkyně pro cizince pověst hlavního politického experta na integraci cizinců nejen v Západním Berlíně, ale de facto i v celé SRN; a média ji zpravidla žádala (a dodnes žádají) o kritické vyjádření k politickým rozhodnutím v oblasti imigrační a integrační politiky.⁴²⁷

Přestože od počátku 80. let došlo k dílčí liberalizaci v integrační politice, při bližším pohledu se toho na dosavadní dvojznačné cizineckopolitické linii senátu změnilo jen málo, neboť konzervativní křídlo CDU pod vedením senátora vnitra Heinricha Lummera extenzivně využívalo možnosti k redukci počtu cizinců v Berlíně. Vedle Bavorska to tak byl právě Západní Berlín, který praktikoval explicitně protitureckou politiku, jejíž součástí byl například silný tlak na cizinecké úřady, aby praktikovaly co nejpřísnější výklad zákonů a nařízení spojených s pobytem cizinců ve městě. Tento trend probíhal v souladu s linií na úrovni spolkové vlády. Po nástupu Helmuta Kohla do kancléřského úřadu a vzniku vlády křesťanských demokratů s liberály byla cizinecká politika povýšena mezi čtyři priority, přitom však v popředí už nestály její sociálněpolitické aspekty, ale především aspekty bezpečnostní, což se odrazilo i v přesunu klíčových kompetencí v oblasti migrace a integrace ze spolkového ministerstva sociálních věcí na ministerstvo vnitra.⁴²⁸ V Západním Berlíně například v roce 1981 senátor vnitra Lummer ve vlastní režii zvláštním výnosem (tzv. *Lummer-Erlass*) nařídil snížit maximální věk dítěte, které může být sloučeno s rodičem, který je občanem státu mimo Evropské společenství, na 16 let.⁴²⁹ Současně mohl cizinec požádat o sloučení se svým zákonným partnerem až po osmiletém pobytu; vzhledem k tomu, že tento

⁴²⁵ Podrobně o činnosti úřadu zmocněnkyně pro cizince *ibid.*, 92–111.

⁴²⁶ Příkladem konfliktu byla otázka pobytového oprávnění žen, které přicestovaly do Západního Berlína na základě návštěvního víza, vdaly se a následně otěhotněly. Bez ohledu na svůj stav musely po skončení víza na základě striktního výkladu zákona vycestovat. Za podpory médií a lidskoprávních organizací Johnová dosáhla toho, že ženám bylo umožněno porodit v Berlíně, teprve potom spolu s dítětem opustit zemi a z Turecka podat žádost na definitivní sloučení rodiny. Dle zpětného hodnocení tehdejší senátorky pro sociální věci Corneliie Schmalz-Jacobsenové se jednalo o „šalamounské řešení“, v rámci něhož ani jedna ze stran neztratila svou tvář. Citováno in Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen/Ausländerbeauftragte, eds., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, 4.

⁴²⁷ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 136.

⁴²⁸ Ulrich Herbert a Karin Hunn, „Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration“, 627–630.

⁴²⁹ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 252.

výnos neplatil v případě, že manželka žadatele byla těhotná, se řada žen cítila pod tlakem otěhotnět, což mělo důsledky pro jejich pracovní kariéru.⁴³⁰

Politika zadržování přistěhovalců se odrážela také v oblasti azylu. V srpnu roku 1983 si celosvětovou pozornost získal případ třidvacetiletého tureckého žadatele o azyl Cemala Altuna, který před televizními kamerami a fotoaparáty spáchal sebevraždu skokem z 6. patra budovy západoberlínského správního soudu. Altun se pro tento čin rozhodl po čtrnáctiměsíčním čekání na vyhoštění, kdy mu nebyl udělen politický azyl a kdy turecká strana požadovala jeho vydání zpět. V reakci na tuto tragickou, kamerou zachycenou událost došlo v Západním Berlíně a dalších západoněmeckých městech k protestům tisíců lidí proti stávající podobě a praxi cizinecké politiky.⁴³¹ Na základním nastavení činnosti cizineckých úřadů (*Ausländerbehörde*) medializovaná událost ovšem nic zásadního nezměnila. V únoru 1985 spolkové země Berlín, Bavorsko a Bádensko-Würtembersko ve Spolkové radě požadovaly udělovat mezinárodní ochranu pouze dočasně a snížit počet lidí, kteří budou moci požádat o azyl, i v případě, že se jedná o politicky pronásledované uprchlíky. Senátor vnitra Lummer přitom odůvodňoval svůj podnět tím, že Německo je třeba chránit před „záplavou azylantů“ (*Asylantenflut*).⁴³²

Součástí snahy snížit počet cizinců ve městě se stala i cílená podpora těch, kteří se rozhodli pro návrat do země původu. V souladu s celospolkovou politikou Západní Berlín od roku 1983 nabízel vyplacení jednorázové paušální sumy 5 000 marek pro každou rodinu, která projeví vůli vrátit se zpět – jen během prvního roku se pro návrat rozhodlo okolo 1 200 rodin, z 90 % pocházejících z Turecka. V drtivé většině případů se jednalo o rodiny, které byly postiženy nebo výrazně ohroženy nezaměstnaností a společenským úpadkem a staly se jednoznačnou zátěží pro západoberlínský sociální systém. Zásadní motivaci přitom představovala možnost nechat si okamžitě vyplatit nasporené peníze v rámci důchodového pojištění.⁴³³ Celkově však měl projekt návratů nezaměstnaných lidí pouze omezený dosah a nepřispěl ani tak ke snížení počtu cizinců ve městě jako spíše k zbavení se části přistěhovalých obyvatel, kteří by i z dlouhodobého hlediska měli s trvalou ekonomickou a sociální integrací problémy a zatěžovali by sociální systém.⁴³⁴ (Západo)berlínský návratový program trval až do roku 1994. Během jedenácti let jeho trvání bylo senátním oddělením sociálních věcí schváleno 3 000 žádostí o podporu návratu do vlasti a dohromady bylo

⁴³⁰ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 105.

⁴³¹ Veronika Arendt-Rojahn, „Cemal Altun und das Recht auf Asyl“, *Die Skandale der Republik*, eds. Georg M. Hafner a Edmund Jacoby (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1994), 235–242, 235; Bodo Harenberg, *Die Chronik Berlins* (Dortmund: Chronik Verlag, 1986), 567; Srov. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 266.

⁴³² Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 267.

⁴³³ Die Ausländerbeauftragte des Senats beim Senator für Gesundheit und Soziales, ed. *Miteinander leben. Ausländerbericht 1985. Bilanz und Perspektiven, 2. Auflage 1986* (Berlin, 1986), 50.

⁴³⁴ Ulrich Herbert, Karin Hunn, „Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration“, 631–634.

umožněno vycestovat 6 369 osobám. Návratový program, který celkem vyšel (západo)berlínský rozpočet na 15 miliónů marek,⁴³⁵ v dlouhodobé perspektivě sice ušetřil vládě finanční prostředky na podporu těchto zpravidla ekonomicky nesoběstačných rodin, avšak v kontextu stoupající nezaměstnanosti cizinců a zatížení sociálního systému představoval pouze kapku v moři a základní problém v oblasti integrace přistěhovalců neřešil.⁴³⁶

Takřka konstantní napětí mezi zmocněnkyní pro cizince Johnovou (s podporou starosty von Weizsäckera) na jedné straně a konzervativci uvnitř berlínské CDU na straně druhé do velké míry odráželo dilema německé společnosti, která pod vlivem vrcholných politiků nadále žila v iluzi, že Německo není přistěhovaleckou zemí, většina cizinců jednou odejde zpět do zemí původu a není tedy třeba vytvářet předpoklady pro dlouhodobou integraci, zároveň však realita všedního dne ukazovala, že je třeba hledat cesty k trvalému začlenění imigrantů. Právě v této době začali zelení, kteří v roce 1983 vstoupili do Spolkového sněmu, prosazovat koncept multikulturní společnosti a postupně vznikla vyostřená debata o budoucí podobě německé společnosti: zatímco konzervativní politici bránili existenci etnicky homogenního státu, varovali před vznikem „multikulturní a multietnické společnosti“ a v nacionalistickém duchu upřednostňovali imigraci a integraci pozdních německých vysídlenců z Polska nebo Sovětského svazu, stále více politiků z tábora zelených, ale také sociální demokracie začala uznávat faktickou existenci multikulturní společnosti; podobně jako konzervativci ale i většina zastánců multikulturní společnosti rozlišovala mezi jednotlivými skupinami imigrantů podle „kulturního“ kritéria a chápala kulturu jako „kvazipřirozené prostředí osoby, které nemůže být změněno“.⁴³⁷

Pokračování koalice křesťanských demokratů a liberálů po západoberlínských volbách v roce 1985 při současné existenci téhož spolenectví na spolkové úrovni přispělo ke kontinuitě západoberlínské integrační politiky. K vítězství koalice CDU (46,4 %) a FDP (8,5 %) pomohly i úspěchy na hospodářském poli: Berlín dokázal udržet pozici největšího průmyslového města v zemi a podařilo se mu snížit nezaměstnanost pod německý průměr (9,4 % v roce 1984).⁴³⁸ Zásadní změnu nepředstavovala ani změna na postu starosty Západního Berlína. Eberhard Diepgen (CDU) převzal dosavadní linii Richarda von Weizsäckera, kterému berlínská popularita i jeho renomé člověka schopného vyvažovat různé zájmy uvnitř své strany i napříč politickým spektrem otevřela jako kompromisnímu kandidátovi cestu

⁴³⁵ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 43.

⁴³⁶ Podrobně k opatření a jeho kritice viz Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 253–256.

⁴³⁷ Podrobně viz Stephan Lanz, „The German Sonderweg: multiculturalism as ‚racism with a distance‘“, in *European Multiculturalism revisited*, ed. Alessandro Silj (London/New York: Zed Books, 2010), 105–146, 116.

⁴³⁸ Bodo Harenberg, *Die Chronik Berlins*, 567.

k postu spolkového prezidenta. Nový starosta Diepgen ve svém vládním prohlášení z dubna 1985 označil Berlín jako „město šancí, a to platí i pro cizince“, přičemž „metropole jako Berlín žije díky své různorodosti, rozdílnosti, díky přistěhovalcům – dříve například hugenotům, Salcburčanům, Čechům.“⁴³⁹

Diepgen ve svém vládním prohlášení explicitně nezmiňoval tureckou menšinu, jakkoliv pro senát představovali právě přistěhovalci z Turecka hlavní problematickou skupinu imigrantů. Druhá zpráva zmocněnkyně pro cizince Johnové z roku 1985 v souvislosti s existenční nejistotou kvůli nezaměstnanosti a v jasné narážce na tureckou (resp. kurdskou) minoritu a její náboženství varovala před „příklonem ke zpátečnickým náboženským nebo národně-kulturním postojům“, přičemž „kritické hranice je dosaženo tam, kde zdůrazňování kulturní zvláštnosti jde ruku v ruce s vědomým stažením se do názorového ghetta, s nepřátelstvím vůči vnějšímu světu a agresivním tlakem na solidarizaci směrem dovnitř [komunity]“.⁴⁴⁰ Zároveň však Johnová ve své zprávě dokázala prosadit redefinici pojmu integrace a prostředků k jejímu dosažení. Pod vlivem reality všedního dne i poznatků z vědeckého prostředí se zmocněnkyně pro cizince významně přiblížila konceptu multikulturní společnosti, kterou přitom chápala jako přestupní stanici k asimilované společnosti. Integrace byla dle západoberlínského senátu něco „mezi přizpůsobením a uchováním vlastních kulturních specifíků“, přičemž „udržení kulturní identity a rozmanitosti menšin cizinců“ přispěje k tomu, že se tyto skupiny „postupně začlení do německého společenského systému“.⁴⁴¹ Inovovaný integrační koncept tak ve své podstatě vycházel z předpokladu, že podpora kulturní identity je žádoucí, ovšem pouze jako dočasné opatření na postupné integrační cestě, jejímž cílem a výsledkem zároveň je asimilace s německou společností. Příklon k tomuto „přechodnému multikulturalismu“ se tak vlastně stal součástí dlouhodobého asimilačního programu v duchu teorie Race-Relation-Cycle, který se odrážel ve vysokých požadavcích na přizpůsobení cizinců. Přistěhovalci se měli naučit německy, uzpůsobit své vzdělání potřebám pracovního trhu, osvojit si znalost všeobecných „německých“ právních norem, zejména základních principů a ústavy, nabýt schopnost samostatně komunikovat s veřejnými institucemi a v neposlední řadě také znát a chápat běžná pravidla chování v Německu a mentalitu domácího obyvatelstva. Úspěšná integrace se pak měla projevit při „flexibilitě vlastního chování“ a bezproblémovém kontaktu s Němci na veřejnosti, v práci i v soukromí.⁴⁴²

⁴³⁹ Čechům ve smyslu lidí, kteří přišli z území Čech (Böhmen) bez ohledu na etnickou příslušnost. Vládní prohlášení starosty Eberharda Diepgena z 25. dubna 1985; výňatek k cizinecké politice citován in Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 49.

⁴⁴⁰ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed. *Miteinander leben. Ausländerbericht 1985*, 56, 65.

⁴⁴¹ *Ibid.*, 43, 53.

⁴⁴² *Ibid.*, 53f.

Za účelem usnadnění integrace cizinců v duchu těchto cílů začal západoberlínský senát na základě návrhu Johnové finančně podporovat ty komunity imigrantů, které začaly koncipovat integrační projekty pro mládež či organizovat setkání se starousedlíky. Tento model byl postupně okopírován dalšími spolkovými zeměmi. Johnové se postupně podařilo prosadit její vizi proti tehdy rozšířenému přesvědčení a konceptu spolkové vlády pod vedením Helmuta Kohla, že podpora formování etnických komunit integraci a priori vylučuje. Jak poznamenává Schwarz, model subvencí spolkům imigrantů nutně změnil také organizační strukturu jednotlivých organizací, neboť úspěšné byly ty, které „prostřednictvím svých funkcionářských elit dokázaly rozvinout potřebné know-how pro vypracování žádostí o podporu projektů“, což se nejvíce dařilo turecké komunitě a také organizacím íránských azylantů.⁴⁴³ Sama Johnová tuto politiku s odstupem vnímala (sebe)kriticky: přestože senát touto praxí získal prostředníka pro informování přistěhovalců, byla podle bývalé zmocněnkyně pro cizince „představa, že přistěhovalecké spolky budou působit uvnitř vlastní komunity, nesmyslná, neboť [tyto spolky] podporují především vlastní funkcionáře“.⁴⁴⁴

Významné tření západoberlínské vlády kolem konceptu integrace odrážela i otázka právní nerovnosti mezi většinovou společností německých občanů a menšinou cizinců. Ve zprávě zmocněnkyně bylo jako zásadní předpoklad pro usnadnění integrace cizinců označeno „vytvoření spravedlivé rovnosti šancí ve vzdělávacím systému, hospodářství a ve společnosti obecně“, přičemž úkolem integrační politiky bylo „realizovat plnou spoluúčasť zahraničních pracovníků na politickém a společenském životě“.⁴⁴⁵ Poprvé ve významném veřejněpolitickém dokumentu v Západním Německu byl explicitně zformulován požadavek rovných šancí pro domácí a přistěhovalé obyvatelstvo, který dosud patřil spíše do portfolia zelených a sociálních demokratů než do rejstříku CDU. Proti tomuto, spíše rétoricky formulovanému cíli však hovořila skutečnost, že křesťanskými demokraty vedený senát jako „klamné řešení“ odmítal komunální volební právo pro cizince, a to na základě argumentu, že by tím došlo k porušení ústavy a navíc by byla otevřena „třetí cesta, totiž trvale tu zůstat bez přijetí státního občanství“.⁴⁴⁶

Johnová se tak nadále držela politiky, která de facto chápala „přechodný multikulturalismus“ jako krok na cestě k asimilaci cizinců. Ve své podstatě odpovídala tato politika „reálně existujícímu multikulturalismu“⁴⁴⁷ v liberálním demokratickém státě, který ve své podstatě multikulturalismem s ohledem na cílovou stanici ve formě asimilace cizineckého

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Barbara John (zmocněnkyně pro cizince v Berlíně 1981–2003), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 1. 2011.

⁴⁴⁵ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed. *Miteinander leben. Ausländerbericht 1985*, 15.

⁴⁴⁶ Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, ed. *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 21.

⁴⁴⁷ Stephan Lanz, „The German Sondreweg: Multiculturalism“, 121.

obyvatelstva ani být nechtěl, spíše byl vnímán jako politika na podporu dočasné koexistence majoritní společnosti a různých minorit identifikovaných na základě etnického a kulturního původu. Spolková zmocněnkyně pro cizince Lieselotte Funckeová přitom v tomto období definovala integraci jako „osvobození (cizinců) od diskriminace a začlenění do společnosti a pracovního života s respektem k národní, kulturní a náboženské osobitosti cizinců, ne však poněmčení za každou cenu a vyhoštění těch, kteří se tomuto stanovenému cíli nechtějí podrobit.“⁴⁴⁸ K prosazení tohoto konceptu integrace ale Funckeová neměla na politické scéně především kvůli zásadnímu odporu CDU/CSU jako klíčové politické síly potřebnou sílu, jakkoliv i v této straně pozvolna rostl vliv politiků, kteří vnímali proměnu německé společnosti a potřebu zásadní změny cizineckého práva ve smyslu odstranění bariér pro integraci cizinců.⁴⁴⁹

3.2.3 Integrace imigrantů ve Vídni (1973–1987): dočasná integrace v tichosti a bez konceptů

Při pohledu na situaci ve Vídni na počátku 80. let vyniká ve srovnání s německou metropolí nejen nižší počet i podíl cizinců na obyvatelstvu a jejich relativně nižší prostorová koncentrace, ale i výrazně nižší počet dětí přistěhovalců ve školách i celkově nižší nezaměstnanost domácího i přistěhovalého obyvatelstva v úzké souvislosti s ekonomickým vývojem města. Rozdíly v základních demografických a hospodářských údajích i ve schopnosti efektivněji regulovat počet cizinců v zemi lze chápat jako základní důvody, proč ve Vídni narozdíl od Západního Berlína otázka dlouhodobé integrace gastarbeiterů v 70. a 80. letech nebyla na legislativní ani exekutivní úrovni intenzívně diskutována a nedošlo k žádnému výstupu v podobě konkrétního plánu integrace a prostředků k jeho dosažení. Otázka integrace těch přistěhovalců, kteří případně chtějí zůstat, byla víceméně přenechána jim samotným. Dílčí integračně-politická opatření probíhala nekoordinovaně v rámci příslušných úřadů a byla zaměřena na řešení dílčích aktuálních problémů „dočasné integrace“.

Většinová vláda SPÖ se ve svých předvolebních kampaních soustředila především na zprostředkování obrazu Vídne jako moderního, kulturního velkoměsta a „místa mezinárodního setkávání“,⁴⁵⁰ které je atraktivní pro turisty ze zahraničí. Cizinci obecně byli nadále vnímáni pozitivně jako součást internacionální tváře města a jejich problémy nebyly

⁴⁴⁸ Cit. in Hidir Celik, *Einwanderung zwischen Assimilation und Ghetto. Arbeitsmigration aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: FreePen Verlag, 2009), 233.

⁴⁴⁹ Vůdcem liberálního tábora CDU byl generální sekretář Heiner Geißler. Podrobně k jednotlivým táborům ve vztahu k cizinecké otázce Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 278f.

⁴⁵⁰ Přehled mezinárodních organizací ve Vídni viz Gustav Bichl, „Wien 1995–2005. Eine politische Geschichte“, 643.

na veřejnosti podrobně tematizovány. Ve své kampani před volbami v roce 1983 vídeňská SPÖ tvrdila, že Vídeň potřebuje „mezinárodní život a kulturní rozmanitost“.⁴⁵¹ Plán městského rozvoje z roku 1984 sice v různých souvislostech tematizoval otázku potřeby integrace gastarbeiterů a jejich rodinných příslušníků, ovšem pouze ve stručných, dále nerozpracovaných bodech; požadoval zřídit pracoviště, které by cizincům usnadnilo „začlenění do naší společnosti s cílem vyhnout se sociálnímu napětí“,⁴⁵² a zlepšit hospodářské a sociální podmínky pro integraci těch cizinců a rodinných příslušníků, kteří se rozhodnou v zemi zůstat. Jediným konkrétním návrhem přitom byla blíže nespécifikovaná práva na spolurozhodování na komunální úrovni (*kommunale Mitebestimmungsrechte*).⁴⁵³ Současně s tím plán na základě hospodářské prognózy a „napjaté situaci na pracovním trhu“ nepředpokládal „významné zvýšení počtu cizinců“.⁴⁵⁴ Přistěhovalectví ze zahraničí nebylo v městském plánu uvažováno jako způsob řešení úbytku obyvatel. Město počítalo s příchodem pracovní síly ze spolkových zemí jako Štýrsko nebo Korutany a pendlery, kteří budou do Vídně dojíždět za prací.⁴⁵⁵ V roce 1987 žilo ve Vídni 1 484 885 obyvatel, což představovalo nejnižší počet od roku 1890.⁴⁵⁶

Integrace byla z pohledu vídeňské vlády především otázkou sociální. Myšlenka aktivního přístupu k integraci imigrantů ve Vídni vznikla na půdě klubu socialistické strany až v únoru 1988 v souvislosti se vzrůstajícím počtem trvale usídlených cizinců v rakouské metropoli a nutností „opustit paletu programových prohlášení a politických hodnocení otázky cizinců a přijít s konkrétními návrhy na zlepšení životní situace cizích spoluobčanů“,⁴⁵⁷ neboť „cizinecká otázka je dlouhodobě řešitelná pouze v kontextu takové politiky, která obecně pomáhá sociálně slabým a jež se pokouší odstranit sociální nespravedlnost a nerovnost. Cizinecká politika neznamena pouze omezení se na jednotlivá opatření, nýbrž musí být zařazena do konceptu sociálnědemokratické politiky, v níž má sociální otázka stále tu největší prioritu“.⁴⁵⁸ SPÖ tak kladla důraz na strukturálně-funkční začlenění cizinců jako cestu ke zvýšení jejich přijetí a uznání většinovou společností. Ústředními body závěrů pracovní skupiny, zveřejněnými ve zprávě pod názvem „Společný život ve městě – cizinci ve Vídni“,⁴⁵⁹ byly požadavky na liberální udělování státního občanství jako „nejdůležitějšího nástroje“ integrační politiky, zavedení volebního práva na komunální úrovni, změnu platných

⁴⁵¹ Plakát SPÖ viz <http://www.demokratiezentrum.org/themen/wien/wien-images/spoe-plakat-wien-braucht-das-internationale-leben-1983.html> (staženo 5. 5. 2015)

⁴⁵² Magistrat der Stadt Wien, ed., *Stadtentwicklungsplan 1984* (Wien, 1985), 186.

⁴⁵³ *Ibid.*, 134.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, 128.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Stadtentwicklungsplan für Wien 1994* (Wien, 1994), 34.

⁴⁵⁷ Sozialistische Fraktion im Wiener Landtag und Gemeinderat, ed., *Gemeinsam Leben in der Stadt. Ausländer in Wien*, in *SPÖ Kommunal*, 9 (1988), 3.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, 9.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, 13.

spolkových zákonů týkajících se cizinecké otázky, či návrhy na zlepšení bytové situace imigrantů (mj. zrovnoprávnění cizinců při rozdělování městem dotovaných bytů). I přes to, že SPÖ vládla ve Vídni s absolutní většinou a mohla v těchto otázkách uplatnit svoje rozhodující slovo, však k podstatným změnám kromě ulehčení podmínek pro získání státního občanství dlouhé roky kvůli odporu uvnitř strany nedošlo.⁴⁶⁰ Důležitou roli zde sehrál kontext migrační krize z přelomu 80. a 90. let, o kterém pojednává následující kapitola.

Přistěhovačskou problematiku nezdůrazňovaly na přelomu 70. a 80. let ani opoziční strany. Předseda vídeňské ÖVP Erhard Busek se od poloviny 70. let pokusil posunout konzervativce v rakouské metropoli směrem k liberálně-ekologickému hnutí, které se prostřednictvím těsnější spolupráce s obyvateli orientovalo na zkvalitňování městského prostoru ve prospěch všech, tedy bez zdůrazňování etnických či kulturních rozdílů. Pro Buseka byla Vídeň pulzujícím centrem střední Evropy, přičemž „střední Evropa“ byla pro něj duchovním principem, osudové společenství lidí a společností, národností a národů, most v evropském středu, který měl sloužit k tomu, spojit dvě části Evropy v souvislosti s existující železnou oponou mezi dvěma ideologickými bloky.⁴⁶¹ Migrace, ať už ekonomická nebo politická, tak měla pro Busekovu ÖVP jednoznačně pozitivní hodnotu. Ani Svobodní v předhaiderské době neměli problematiku gastarbeiterů a cizinců obecně jako politickou prioritu. V souladu s pokusem Norberta Stegera profilovat FPÖ jako liberální stranu byla otázka zahraničních pracovníků a jejich potomků redukována víceméně pouze na ekonomickou otázku.⁴⁶² Na začátku 80. let se sice na politické scéně začalo prosazovat hnutí zelených, kteří se po vzoru kolegů v Západním Německu orientovali na otázku životního prostředí, zkvalitnění demokracie, solidarity a odmítnutí násilí, ovšem ve Vídni se nedokázali přehoupnout přes 5 % hranici hlasů a zůstávali okrajovou skupinou.⁴⁶³

Na tomto celkovém politickém nezájmu o téma integrace přistěhovalců se zásadním způsobem spolupodílela skutečnost, že pobyt gastarbeiterů a jejich rodin byl i na začátku 80. let ve Vídni nadále oboustranně vnímán jako dočasný stav v těsné souvislosti s jejich potřebou na rakouském pracovním trhu. V roce 1980 byly čtyři pětiny Rakušanů názoru, že hostitelští pracovníci jsou v zemi potřeba, a zároveň minimum gastarbeiterů z Jugoslávie a Turecka (3 %) uvedlo, že má v plánu v zemi zůstat trvale. Podobně jako v případě Německa přitom byly již tehdy výsledky výzkumů na akademické půdě interpretovány jako „ochranný reflex vůči každodennímu pocíťovanému společenskému a pracovněpolitickému tlaku na

⁴⁶⁰ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik: eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenpolitik“ (Diplomová práce, Universität Wien, 1998), 63.

⁴⁶¹ Gustav Bihl, „Wien 1995–2005. Eine politische Geschichte“, 643.

⁴⁶² Podrobně viz Peter A. Ulram, „Politischer Wandel in Wien 1972–1983“, in *Mut zum aufrechten Gang. Beiträge zu einer anderen Art von Politik*, ed. Erhard Busek (Wien: Herold-Verlag, 1983), 157–172.

⁴⁶³ Gustav Bihl, „Wien 1995–2005. Eine politische Geschichte“, 643.

návrat“ zpět do vlasti.⁴⁶⁴ Gastarbeiteři ve Vídni nadále podstatnou část vydělaných peněz posílali rodinám domů a přibližně polovina jugoslávských a podstatná část tureckých zahraničních pracovníků se několikrát ročně vracela do zemí svého původu. Větší četnost cest ve srovnání se Západním Berlínem bezesporu spoluovlivňovala geografická blízkost domoviny, neboť s většími vzdálenostmi počet cest ročně víceméně přímo úměrně klesal.⁴⁶⁵

Přibližně od počátku 80. let nicméně dominantní, pozitivní narativ o gastarbeiterech (tzv. *Kolaric-Konsens*) v politickém a mediálním diskurzu začal slábnout. Pojem „gastarbeiteři“ tak stejně jako v Západním Německu – ovšem s několikaletým zpožděním – stále více přestával plnit funkci souhrnného označení pro cizinecké obyvatelstvo a současně z kolektivního vědomí rakouské společnosti pomalu začalo mizet přesvědčení o přínosu cizinců k rozvoji rakouského hospodářství, zvláště když po druhém ropném šoku už navzdory další redukci počtu gastarbeiterů⁴⁶⁶ ani v Rakousku a Vídni nebylo možné udržet plnou zaměstnanost a postupně se začali objevovat i nezaměstnaní cizinci.⁴⁶⁷ Trend snížení počtu zahraničních pracovníků při současném nárůstu počtu jejich rodinných příslušníků (objem slučování rodin na počátku 80. let překonal pracovně orientovanou imigraci)⁴⁶⁸ či azylantů se na poli hospodářství odrazil v poklesu podílu ekonomicky aktivních obyvatel s cizí státní příslušností na rakouském pracovním trhu. Zhruba v tomto období se na úkor označení „gastarbeiteři“ pozvolna stávalo dominantním slovo „cizinci“ (*Ausländer*) a cizinecká problematika ve veřejném mínění postupně stále více získávala negativní konotaci na pozadí diskuse o užitcích a nákladech imigrace.⁴⁶⁹

Tento diskurzivní obrat stejně jako v Západním Německu v první řadě souvisel s proměnou struktury cizinecké populace po zastavení náborů. Vedle demografické „normalizace“ populace gastarbeiterů v souvislosti s přistěhováním rodin přitom sehrála zásadní roli otázka přijímání uprchlíků, a to jak v kvalitativní, tak zejména v kvantitativní rovině: část rakouské společnosti velmi nelibě nesla hrozbu palestinského terorismu v souvislosti s působením Rakouska jako tranzitní, ovšem zčásti i cílové země v rámci emigrace sovětských Židů.⁴⁷⁰ K tomu je třeba připočíst stovky azylantů z třetího světa a

⁴⁶⁴ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 83.

⁴⁶⁵ Elisabeth Lichtenberger, *Gastarbeiter*, 179ff.

⁴⁶⁶ Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Politik in Österreich. Das Handbuch*, eds. Herbert Dachs et al. (Wien: MANZ, 2006), 726–742, 730.

⁴⁶⁷ Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 22f.

⁴⁶⁸ Elisabeth Aufhauser, *Wohnchancen – Wohnrisiken. Räumliche Mobilität und wohnungsbezogene Lebensführung in Wien im gesellschaftlichen Wandel. Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 4* (Wien, Institut für Geographie der Universität Wien, 1995), 250f.

⁴⁶⁹ Julia Bock-Schappelwein, *Ausländer in Österreich – vier Fragen zu ihrer Integration* (Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2004), 11f.

⁴⁷⁰ V roce 1973 se Rakousko jako tranzitní země pro židovské emigranty ze Sovětského svazu stalo jedním z terčů palestinského terorismu. Rozhodnutí rakouské vlády pod vedením socialistického kancléře Bruna Kreiskyho (SPÖ) uzavřít tranzitní tábor v Schönau po únosu dvou židovských vystěhovalců a jednoho rakouského policisty v Marcheggu v roce 1973 sice vedlo k dočasnému zhoršení v rakousko-izraelských vztazích,

především početně mnohonásobně významnější příchod desetitisíců uprchlíků v souvislosti s vyhlášením válečného stavu v Polsku, a to v období, kdy Rakousko zasáhla ekonomická krize v důsledku druhého ropného šoku, který odhalil neudržitelnost hospodářské politiky založené na vysokém zadlužování státních financí.⁴⁷¹ Skutečnost, že většina emigrantů z Polska dorazila ještě před vyhlášením válečného stavu na sklonku roku 1981, navíc v období hospodářské stagnace v Rakousku, se odrazila i na tom, že pobytové oprávnění na základě žádosti o azyl získala v polovině 80. let průměrně už jen méně než polovina uprchlíků ve srovnání s 90 % během předchozích dvou dekád.⁴⁷² Azylanti přitom představovali nezanedbatelnou součást přistěhovaletého obyvatelstva ve Vídni. Každý desátý přistěhovalec do Vídně v letech 1961–1988 byl politický či ekonomický uprchlík. Přestože pro velkou část z nich byla Vídeň pouze přestupní stanicí, žilo ještě v roce 1988 v hlavním městě přibližně 24 000 maďarských uprchlíků a 12 000 Čechoslováků a přibližně tři desítky tisíc Poláků.⁴⁷³ Běženci, jejichž začlenění do rakouské společnosti bylo od roku 1960 centrálně řízeno Rakouským integračním fondem pod kuratelou ministerstva vnitra, a cizinci obecně se stále více v očích části společnosti stávali „viníky“ strukturálních problémů spojených se zpomalením či přímo zastavením rakouského hospodářského zázraku a pozvolného nárůstu nezaměstnanosti, jakkoliv se krize dotkla především lidí na okraji společnosti a střední třída si udržela své postavení a užívala si plodů konzumní společnosti.⁴⁷⁴

Rostoucí počet cizinců v zemi v situaci počínající globalizace migrace se navíc dostával do konfliktu s utvářením vědomí kolektivní rakouské identity, o nějž ve vzájemném konsensu od počátku druhé republiky usilovali socialisté a lidovci, tedy dva klíčové politické tábory v Rakousku. Počet obyvatel, kteří se identifikovali jako Rakušané a odmítali příslušnost k (velko)německému národu, začal pozvolna narůstat, a to na pozadí rostoucích úspěchů Rakouska v oblasti hospodářství i na mezinárodním poli. Jestliže v roce 1964 si ještě méně než polovina obyvatel myslela, že Rakušané tvoří samostatný národ, v roce 1970 už to byly dvě třetiny obyvatel a na konci 80. let už téměř 80 %.⁴⁷⁵ Proces utvrzování kolektivní identity a sebevědomí mladého rakouského národa ve spojení s příchodem uprchlíků z Polska a zemí třetího světa a problémy v hospodářské oblasti vyústil v rakouské společnosti ke

Rakousko však sovětské Židy navzdory dalším teroristickým útokům i nadále přijímalo. V letech 1973–1989 do země přicestovalo dohromady přibližně čtvrt milionu sovětských Židů. Drtivá většina z nich ovšem pokračovala dál, nejčastěji do Izraele nebo do zámoří. Podrobně k této problematice viz Tobias Riegler, *Im Fadenkreuz: Österreich und der Nachostterrorismus 1973–1985* (Wien: Vienna University Press, 2011), 113ff a 155ff.; Heinz Fassmann a Rainer Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, 37ff.

⁴⁷¹ Pro Vídeň podrobně viz Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens“, 27f.

⁴⁷² Andreas Weigl, *Migration und Integration*, 60.

⁴⁷³ Andreas Weigl, „Unbegrenzte Großstadt“, 157.

⁴⁷⁴ Ernst Hanisch, *Der lange Schatten des Staates*, 475.

⁴⁷⁵ Ernst Bruckmüller, „Die Entwicklung des Österreichbewusstseins“, in *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Die Spiegel der Erinnerung: Die Sicht von innen, Band 1*, ed. Robert Kriechbaumer (Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 1998), 369–396, 384.

„kolektivnímu odmítnutí“ polských uprchlíků, jakkoliv většina z nich chápala Rakousko jako tranzitní zemi.⁴⁷⁶

Z protipolské a obecně proticizinecké nálady se v roce 1982 pokusil profitovat několikrát trestaný neonacista Gerd Honsik, který sestavil pro volby do Národní rady ostře proticizineckou kandidátku s názvem *Liste Nein zur Ausländerflut*. Vzhledem k tomu, že o dva roky dříve vůdce rakouské NPD Norbert Burger získal v prezidentských volbách 140 000 hlasů, nebyla tato iniciativa bez šance na úspěch. Hrozící politizaci cizinecké otázky po vzoru Západního Německa sice rakouské úřady zabránily tím, že Honsikovu kandidátku nepřipustily k volbám,⁴⁷⁷ ovšem medializace údajně hrozící „záplavy cizinců“ výrazně napomohla jednak k prosazení dominantního postavení pojmu „cizinci“ v rakouské veřejnosti, jednak k jeho spíše negativnímu zabarvení.

Souhrnné označení „cizinci“ v praxi stále více zastřešovalo všechny „Nerakušany“, bez ohledu na účel a délku trvání jejich pobytu, bez ohledu na jejich přínos rakouské společnosti nebo bez ohledu na skutečnost, že se řada z nich v Rakousku narodila: v jedné kategorii se tak postupně ocitli nelegální migranti, žadatelé o azyl, uprchlíci s přidělenou mezinárodní ochranou, turisté, zahraniční pracovníci, přistěhovalci první nebo druhé generace, Evropané či lidé z jiných kontinentů.⁴⁷⁸ Přestože z dlouhodobého hlediska došlo ke stabilizaci, resp. pouze mírnému růstu počtu cizinců ve městě, v realitě každého dne pozvolna rostly xenofobní a diskriminační projevy.⁴⁷⁹ Tento postupný obrat dominantního diskurzu z převážně pozitivně vnímaných „gastarbeiterů“ k spíše negativně vnímaným „cizincům“ se stal podhoubím pro pozdější eskalaci na politické úrovni.

Cizinecká problematika nicméně v této době ještě zůstávala ve stínu dalších témat, která ve druhé polovině 80. let zaměstnávala rakouskou a vídeňskou společnost, zejména pak vyrovnání se s nacistickou minulostí v souvislosti s Waldheimovou aférou nebo skandály okolo kritické divadelní hry Thomase Bernharda *Náměstí Hrdinů (Heldenplatz)* a kontroverzního Pomníku proti válce a fašismu (*Mahnmal gegen Krieg und Faschismus*) v blízkosti Vídeňské opery od sochaře Alfreda Hrdlicky. Dokud se navíc Rakousko nacházelo přímo na hranici mezi dvěma zneprátelenými bloky, „měli běžní Rakušané více než z gastarbeiterů či uprchlíků strach ze špionáže, vpádu sovětských vojsk nebo jaderného

⁴⁷⁶ Hilde Weiss, „Alte und neue Minderheiten. Zum Einstellungswandel in Österreich 1984–1998“, in *SWS-Rundschau* 1, č. 1 (2000), 25–42, 26.

⁴⁷⁷ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990* (Wien: Institut für höhere Studien, 1996), 1.

⁴⁷⁸ Herbert Langthaler, „Flüchtlingslos. Die Geschichte einer Abschottung“, in *Gegenwelten. Rassismus, Kapitalismus & Soziale Ausgrenzung*, eds. Robert Reithofer, Maruša Krese a Leo Kühberger (Graz: Leykam, 2007), 95–108, 96.

⁴⁷⁹ Heinz Fassmann, „Migrations- und Integrationspolitik“, 697.

nebezpečí“.⁴⁸⁰ Ještě v roce 1987 se tak první pokus vídeňské organizace Svobodných po nástupu Jörga Haidera do čela strany bodovat prostřednictvím proticizineckých hesel ve volbách do městského parlamentu nesetkal s větším úspěchem.⁴⁸¹ Zásadní proměnu cizinecké otázky v Rakousku a Vídni přinesla až migrační krize let 1987–1993 a její politické inscenování.

3.3 „Lod’ je plná!“ – Politizace přistěhovalecké otázky v Berlíně a Vídni v kontextu migrační krize (1987–1993)

Migrační krize,⁴⁸² která zasáhla Rakousko a sjednocující se Německo na přelomu 80. a 90. let 20. století, definitivně proměnila oba státy v přistěhovalecké země, jakkoliv se tak stalo proti přání velké části veřejnosti a vůli politických elit. Tento vývoj byl důsledkem kombinace množství politických a ekonomických push a pull faktorů. Zcela zásadní roli v migrační krizi přitom sehrála geografická poloha obou zemí v srdci Evropy přímo na hranici železné opony a v bezprostředním sousedství či v blízkosti s řadou zemí střední a jihovýchodní Evropy. Postupující eroze a nakonec i rozpad východního bloku, jehož nejviditelnějšími symboly se staly pád Berlínské zdi, otevření hranic mezi Východem a Západem a ozbrojené konflikty v souvislosti s rozpadem Jugoslávie, uvolnily v regionu obrovský migrační potenciál. Západní Berlín se stal „předsunutou stanicí radikálně se proměňujícího východního bloku“⁴⁸³ a podobnou metaforu lze použít i pro Vídeň. Politickou reakcí v obou zemích byla snaha o obranu země před další imigrací, která vyústila do výrazného zpřísnění imigračních politik. Souvisejícím důsledkem migrační krize byla také – v obou zemích v poválečných letech dosud bezprecedentní – politizace cizinecké otázky.

3.3.1 Berlín a Vídeň jako ohniska migrační krize ve střední Evropě

V Rakousku se během pouhých sedmi let počet cizinců i jejich podíl na obyvatelstvu více než zdvojnásobil: jestliže v roce 1987 v zemi legálně pobývalo 326 000 cizinců, v roce 1994 už jich bylo 713 000. Podíl obyvatel s cizí státní příslušností rapidním tempem vzrostl na 9 %. Spolková republika Rakousko se tak během krátké doby zařadila po bok řady západoevropských států, v nichž přibližně desetinu obyvatelstva tvořili cizinci. V období největšího tlaku přistěhovalců v letech 1990–1993 představovalo kladné migrační saldo

⁴⁸⁰ Wladimir Fischer, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘“, 259.

⁴⁸¹ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*, 1.

⁴⁸² Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, 732.

⁴⁸³ Wilfried Rott, *Die Insel*, 405.

bezmála 80 000 cizinců ročně, tedy přibližně 1 % rakouského obyvatelstva. V Evropě v té době nebyla jiná země, která by měla tak vysokou imigrační dynamiku.⁴⁸⁴

Přibližně dvojnásobný nárůst pobývajících cizinců evidovala i rakouská metropole. V posledním roce migrační krize (1993) mělo v hlavním městě Vídni řádný pobyt už téměř 300 000 cizích státních příslušníků, což představovalo 18 % obyvatelstva. Nadále přitom nejpočetnější skupinu tvořili imigranti ze zemí (bývalé) Jugoslávie (122 147 lidí, resp. 41 % cizinců), následováni občany Turecka (52 111 lidí, resp. 18 % cizinců). Další významnou skupinou byli Poláci, kterých ve Vídni v té době žilo téměř 20 000. Přímým důsledkem zvýšené imigrace byl výrazný nárůst obyvatel města: během sedmi let ve městě přibýlo přibližně 150 000 lidí a celkový počet obyvatel se přehoupl přes hranici 1,6 milionu lidí. V roce 1993 tak žilo v rakouské metropoli o 10 % obyvatel více než o sedm let dříve – a to v situaci, kdy počet rakouských občanů ve městě nadále pozvolna klesal.⁴⁸⁵ Další tisíce cizinců ve Vídni pobývaly bez legálního pobytového oprávnění. Překotný nárůst počtu cizinců během migrační krize se projevil i v jejich větší koncentraci do tradičních obvodů: v letech 1984–1993 ztratilo vnitřní město včetně okrajových okrsků 75 000 Rakušanů, ovšem přibýlo zde 145 000 cizinců.⁴⁸⁶ Podíl cizinců v některých obvodech podél „Gürtelu“ již překročil hranici 15 %, v některých menších statistických územních jednotkách (*Zählbezirke*) v obvodech Rudolfsheim-Fünfhaus, Ottakring nebo Hernals dokonce přesahoval 25 %.⁴⁸⁷

Zatímco cizinci z Polska, Maďarska a později také Československa přicházeli do Rakouska na základě uvolněného vízového styku po roce 1988 primárně jako turisté nebo měl jejich pobyt přechodný ráz, imigrace z Jugoslávie měla dlouhodobější či dokonce trvalý charakter, a to především ze dvou důvodů: prvním byla ekonomická konjunktura a druhým počínající válečný konflikt v sousední Jugoslávii. Rozmach rakouského hospodářství od roku 1987 po dekádě stagnace přinesl rakouské ekonomice potřebu získat novou pracovní sílu v zahraničí. V roce 1990 hospodářství země meziročně vzrostlo o 4,5 %, a to především v souvislosti s konjunkturou ve stavebnictví, které tradičně využívalo pracovníky ze zahraničí, a nárůstem exportu do sjednoceného Německa a dalších sousedních států.⁴⁸⁸ Za účelem navýšení produkce a uspokojení poptávky po rakouském zboží a službách tak v praxi došlo k obnovení řetězové pracovní migrace z Jugoslávie a také z Turecka, odkud v předchozích letech v rámci státních a podnikatelských náborů do roku poloviny 70. let a následně prostřednictvím slučování rodin přišlo nejvíce imigrantů. Rakouské hospodářství

⁴⁸⁴ Rainer Bauböck, „*Nach Rasse und Klasse verschieden*“. *Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute*“ (Wien: Institut für höhere Studien, 1996), 19.

⁴⁸⁵ Wiener Integrationsfonds, ed. *MigrantInnen in Wien. Report 2002. Daten & Fakten & Recht. Teil II* (Wien: WIF, 2003), 36f.

⁴⁸⁶ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Stadtentwicklungsplan für Wien 1994*, 34.

⁴⁸⁷ Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, *Die Dynamik ethnischer Wohnviertel in Wien*, 48.

⁴⁸⁸ Rainer Bauböck, *Nach Rasse und Klasse*, 20.

přítom v této době profitovalo nejenom z propustnosti a nakonec i pádu železné opony, ale také ze vstupu přistěhovalců druhé generace na pracovní trh: během let 1987–1993 se počet zaměstnaných cizinců v Rakousku takřka zdvojnásobil na 280 000 a překonal tím i absolutní vrchol před zastavením náborem v roce 1974.⁴⁸⁹ Nárůst zaměstnaných cizinců v zemi mezi lety 1989–1993 přitom z 60 % kryla imigrace z Jugoslávie a Turecka.⁴⁹⁰ Do vypuknutí občanské války v Jugoslávii v roce 1991 narostl počet zaměstnaných cizinců ve Vídni na 54 000 občanů Jugoslávie a 21 000 občanů Turecka, přičemž nárůst v absolutních číslech byl u těchto dvou skupin rovnovážný, což představovalo významný rozdíl oproti první fázi příchodu gastarbeiterů před rokem 1974. Mezi lety 1989–1991 vyvrcholil trend patrný od počátku 80. let: většina nově příchozích cizinců do Vídně měla ve městě již delší dobu usídlené příbuzné a 56 % cizinců přišlo z důvodů sloučení rodiny.⁴⁹¹

Válka v Jugoslávii působila jako další zdroj imigrace do Rakouska a Vídně. V jejím důsledku prudce vzrostl počet cizinců v zemi, kteří hledali útočiště u rodinných příslušníků a známých nebo prostřednictvím žádosti o azyl – ti šťastnější se posléze uchytli na pracovním trhu. Od roku 1993 rakouský stát registroval více než 80 000 válečných uprchlíků a zhruba polovinu z nich finančně podporoval. Zatímco většina běženců z Chorvatska se po utlumení bojů vrátila zpět do své země, velká část z početnější skupiny utečenců z Bosny a Hercegoviny proměnila svou dočasnou ochranu v dlouhodobější formu pobytu, často dokonce trvalou. Už od poloviny 80. let navíc výrazně rostl počet Rumunů, kteří v Rakousku žádali o mezinárodní ochranu. Vrchol přitom představoval rok 1990, tedy již po krvavém pádu Ceaușeskova režimu o Vánocích roku 1989, kdy uprchlíci z Rumunska tvořili více než polovinu všech žadatelů o azyl v zemi (celkem 22 000 žádostí). Většina z nich přitom už nechápala Rakousko jako tranzitní zemi, ale jako cílovou stanici.

Podobně jako v Rakousku i v Německu pocházel hlavní proud imigrantů z východní Evropy. Zásadní rozdíl ovšem představovala skutečnost, že největší skupinu přistěhovalců z tohoto regionu tvořili tzv. vysídlenci, tedy dle definice z roku 1957 „příslušníci německého národa, kteří se ve své domovině přihlásili k německví“.⁴⁹² V roce 1988 přišlo do Spolkové republiky Německo už více než 200 000 vysídlenců, pětkrát více než o dva roky dříve. Na vrcholu této imigrační vlny bezprostředně po pádu Berlínské zdi dorazilo jen v roce 1990 do západního Německa 397 073 etnických Němců, z toho 37 % ze Sovětského svazu, 34 % z Polska a 28 % z Rumunska. Mezi lety 1988–1992 Německo přijalo téměř 1,5 milionu

⁴⁸⁹ Rainer Münz a Gustav Lehart, „Zuwanderung nach Österreich. Herkunft, Struktur und politische Rahmenbedingungen“, *Migranten und Flüchtlinge: eine familienwissenschaftliche Annäherung*, ed. Rainer Buchegger (Wien: Österreichischer Integrationsfonds, 1999), 71–106, 84ff.

⁴⁹⁰ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich.*, 30.

⁴⁹¹ Alexander Weigl, „Die „Gastarbeiter“-Wanderung nach Wien und ihre Folgen“, 137.

⁴⁹² Definice spolkové vlády z roku 1957 in Rainer Münz, Wolfgang Seifert a Ralf Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland, Strukturen, Wirkungen, Perspektiven* (Frankfurt am Main, Campus Verlag 1997), 23.

vysídlenců a se započtením žadatelů o azyl více než 2,2 milionu lidí ze zemí (bývalého) východního bloku.⁴⁹³

Přistěhovalecká vlna vysídlenců se nevyhnula ani Západnímu Berlínu, který byl v období před sjednocením Německa konfrontován takřka výhradně s vystěhovalci z blízkého Polska. Zatímco v roce 1985 přišlo do města 1 368 polských občanů, kteří byli uznáni jako vysídlenci a získali odpovídající pobytové oprávnění a posléze i německé státní občanství, o dva roky později už jich bylo téměř pět tisíc a v následujícím roce se tento počet ještě zdvojnásobil: jen v roce 1988 přišlo do Berlína 10 501 etnických Němců a v rekordním roce 1989 dokonce 11 806 vysídlenců. Pro přibližně tři čtvrtiny z nich byly první stanicí sběrné tábory rozmístěné v různých částech města, ovšem řada rychle našla soukromé ubytování, ať už s podporou státu a města nebo vlastních příbuzných. Další bezmála čtyři tisíce lidí západoberlínský senát na základě překročení kvóty pro vysídlence stanovené spolkovou vládou (pro Západní Berlín 2,2 %) a přetížení ubytovací kapacity odmítl přijmout a poslal je do dalších spolkových zemí.⁴⁹⁴ Počet nově příchozích vysídlenců do Západního Berlína zastínil i nárůst cizinecké populace ve městě. Během let 1987–1989 přibylo v západním Berlíně přibližně 34 000 obyvatel s cizí státní příslušností. Přibližně třetinu z nich tvořili Turci, ovšem více než třetina z nich byly děti narozené přímo ve městě rodičům s tureckým pasem. Během těchto tří let přibylo také 7 500 Poláků, přičemž většina z nich přišla do země cestou žádosti o azyl.⁴⁹⁵

V návaznosti na pád berlínské zdi v listopadu 1989 jako hranice mezi východním a západním blokem už na začátku roku 1990 Západní Berlín na spolkové úrovni spoluprosadil restriktivní Zákon o přijímání vysídlenců, který zpřísnil podmínky pro uznání statutu vysídlence, což se odrazilo na rychlém úbytku žádostí o přesídlení z Polska. Po rozpadu Sovětského svazu však od roku 1991 vysídlence z Polska nahradili vysídlenci z bývalých států Sovětského svazu, zejména Ruska, Kazachstánu a Ukrajiny, a také z Rumunska a v několika desítkách případů i z Československa. V letech 1992–1996 přišlo do sjednoceného Berlína ročně průměrně více než 5 000 vysídlenců z těchto zemí.⁴⁹⁶ Velká část z nich přitom měla minimální znalosti německého jazyka; např. mezi přistěhovalci z Kazachstánu ovládalo němčinu přibližně jen 3,5 % z nich.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandaufnahme* (München: C. H. Beck, 1994), 148f.

⁴⁹⁴ David Skrabania, *Die Zentrale Aufnahmestelle für Aussiedler*, 21.

⁴⁹⁵ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 56.

⁴⁹⁶ David Skrabania, *Die zentrale Aufnahmestelle für Aussiedler*, 25.

⁴⁹⁷ Georg Schutte, „Identitätszweifel und Kontaktbarrieren. Russlanddeutsche in Berlin“, in *Postsowjetische Ethnizitäten. Ethnische Gemeinden in St. Petersburg und Berlin*, eds. Ingrid Oswald a Viktor Voronkov (Potsdam, Berlin: Berliner Debate – Wiss.-Verl., 1997), 225.

Otevření hranice mezi dvěma německými státy současně zesílilo proud ekonomických migrantů z bývalého východního bloku, kteří se snažili získat v Západním Německu povolení k pobytu prostřednictvím azylového řízení. Jen v roce 1990 požádalo v Západním Berlíně o mezinárodní ochranu téměř 34 000 lidí, tedy osmkrát více, než této spolkové zemi příslušelo dle roční celospolkové kvóty. Po přerozdělení azylantů Berlín přijal v letech 1989–1992 více než 20 000 žadatelů o azyl.⁴⁹⁸ Při celkovém pohledu na bilanci migrační krize vzrostl v letech 1987–1993 počet cizinců v západní polovině města téměř o 100 000 lidí, se započtením cizinců ve východním Berlíně žilo v roce 1993 ve sjednoceném městě už 406 637 cizinců, což představovalo 11,7 % obyvatelstva.⁴⁹⁹

V rámci migrační krize je třeba ještě zmínit dvě zvláštní skupiny uprchlíků, které Berlín přijal v celospolkovém srovnání v nadprůměrném množství a kteří v těchto statistikách nebyli zahrnuti: jednak přibližně 17 000 utečenců z Bosny a Hercegoviny a Chorvatska, kteří v Berlíně pobývali přibližně od poloviny roku 1993 (a jejichž počet se do roku 1995 takřka zdvojnásobil), a také několik tisíc židovských kontingentních uprchlíků ze Sovětského svazu – Berlín byl přitom pro ně prioritní destinací i s ohledem na to, že ve městě fungovala největší židovská komunita v Německu.⁵⁰⁰ Většina uprchlíků z Balkánu se později vrátila zpět, i tak byla výsledkem migrační krize proměna struktury populace přistěhovalců ve sjednoceném Berlíně: zatímco podíl tureckých státních občanů v polovině 90. let klesl pod 30 % všech cizinců (přibližně 120 000 lidí), zvýšil se počet občanů států bývalé Jugoslávie (53 000), Polska (32 000) a Ruska (28 000).⁵⁰¹

Bezprostředním politickým důsledkem migrační krize se v Německu i Rakousku stalo přijetí série zákonů, které se v první řadě orientovaly na obranu země před novou imigrací, ať už ekonomickou nebo nucenou z politických důvodů. V Rakousku se po novele zákona o zaměstnávání cizinců z roku 1990 (*Ausländerbeschäftigungsgesetz 1990*), která zavedla systém kvót a hranic pro množství zahraničních pracovníků v Rakousku,⁵⁰² a restriktivním azylovém zákoně (*Asylgesetz 1991*)⁵⁰³ vyvrcholením tohoto období stal nový zákon o pobytu

⁴⁹⁸ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 76.

⁴⁹⁹ V roce 1994 žilo v Berlíně 419 000 cizinců, z toho v západní části města 358 051 cizích státních příslušníků (16,6 % obyvatelstva Západního Berlína) a ve východní části 61 151 cizinců (4,7 % obyvatelstva Východního Berlína). Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995. Zugleich Berichterstattung über die Arbeit des Ausländerbeauftragten des Senats und über die Lage der ethnisch-kulturellen Minderheiten in Berlin* (Berlin, 1995), 24.

⁵⁰⁰ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 41f; Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995*, 20.

⁵⁰¹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 124.

⁵⁰² Podle nové úpravy nesměl celkový součet všech cizinců s pracovním povolením (zaměstnaných i nezaměstnaných) překročit 10 % z celkové pracovní síly v Rakousku.

⁵⁰³ Nová právní norma, která vstoupila v účinnost 1. června 1992, znamenala podstatné zpřísnění rakouské azylové politiky. Umožňovala totiž úřadům zamítnout žádost o azyl v případě, že se běželec dostal do Rakouska přes jiný stát, kde byl v bezpečí před pronásledováním (tzv. *Drittstaatenklausel*). Z rakouské perspektivy to byly

(*Aufenthaltsgesetz 1992*), který byl velkou koalici schválen v roce 1992 a jenž znamenal „drastickou změnu a přechod z po několik desetiletí praktikovaného systému do velké míry flexibilního reagování na potřeby pracovního trhu k systému přísně regulované a omezené imigrace“.⁵⁰⁴ V Německu se politickým vyvrcholením reakce na migrační krizi stal tzv. „azylový kompromis“ (*Asylkompromiß*) mezi černo-žlutou vládní koalici CDU/CSU-FDP a sociálními demokraty (SPD), který byl ve svém důsledku spíš „dalekosáhlým migračním kompromisem“ (Klaus J. Bade) se třemi základními body: za prvé došlo stejně jako v Rakousku přijetím nového azylového zákona (*Asylgesetz 1992*) k výraznému omezení práva na azyl, neboť o mezinárodní ochranu v praxi nemohli požádat uprchlíci, kteří se dostali do Německa po zemi z jednoho z tzv. „bezpečných států“, za druhé byli podobně jako v Rakousku z azylového řízení vyňati uprchlíci před občanskou válkou v Jugoslávii a za třetí byla výrazně zúžena definice „vysídlenec“ a stanovena roční kvóta pro přistěhování tzv. etnických Němců.⁵⁰⁵ K přijetí „přistěhovačského zákona“ v podobném duchu jako v Rakousku, který by stanovoval plošnou kvótu pro novou imigraci, ovšem nedošlo. Současně s tím ani nedošlo k přijetí nového zákona o státní příslušnosti, jakkoliv došlo k dílčí liberalizaci pro druhou generaci (podrobněji viz kap. 4.1).

Restriktivní duch přijatých zákonů byl do velké míry důsledkem intenzivní politizace cizinecké problematiky v Německu i Rakousku a v obou metropolích těchto zemí během migrační krize.⁵⁰⁶ V obou zemích došlo k nárůstu proticizineckých nálad, úspěchu populistických hnutí a prosazení restriktivních zákonů s cílem omezit další přistěhovalectví, v Berlíně byl tento vývoj ještě vyhrocen vystřízlivěním z euforie německo-německé jednoty v souvislosti s rapidním zhoršením hospodářské situace města a důsledky pro obyvatele, což do velké míry paralyzovalo diskusi o integraci stávajících i nových přistěhovačů. Zatímco však v Berlíně měl úspěch populistické strany Republikánů ve volbách v roce 1989 pouze

všechny sousedící státy s Rakouskem včetně Slovinska, neboť všechny podepsaly Ženevskou konvenci. Rakousko se tak svou azylovou politikou zařadilo mezi nejpřísnější státy v Evropě. Srov. Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, 733.

⁵⁰⁴ Pobytový zákon, který se původně měl jmenovat přistěhovačský (*Zuwanderungsgesetz*), avšak kvůli veřejnému mínění zůstalo u starého názvu, rozšířil kvótu pro zahraniční pracovníky z roku 1989 na všechny přistěhovače. Počet osob, které se směly přistěhovat, každoročně stanovovala nařízením spolková vláda, přičemž zohledňovala požadavky jednotlivých spolkových zemí. O přísnosti zákona hovoří např. skutečnost, že až do jeho novely v roce 1995 se do této kvóty započítávaly i děti narozené přistěhovačům v Rakousku, zpočátku nebyla odlišena kvóta pro slučování rodin (a později byla vzhledem k počtu žádostí stanovena příliš nízká), žádost o vízum, resp. povolení k přistěhování navíc musela být zásadně podána v zahraničí apod. Největší problémy vznikly v souvislosti s prodlužováním povolení k pobytu u již dlouhodobě usídlených imigrantů, kteří museli pro jeho znovuzískání mj. doložit, že jejich ubytování odpovídá v místě obvyklým standardům („*ortsüblicher Unterkunft*“), což velké množství z nich nemohlo splnit. Hrozila jim tak ztráta legálního postavení, a tím i vyhoštění. Ke změnám nedošlo ani v otázce přístupu k řadě sociálních služeb ani v zajištění statutu dlouhodobého rezidenta. Karin König a Bettina Stadler, „Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratiepolitischen Bereich“, 229.

⁵⁰⁵ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 318.

⁵⁰⁶ Pro Německo na celospolkové úrovni viz shrnutí Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 296–322. Pro Rakousko na celospolkové úrovni viz Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*.

krátký život, výrazný vzestup rakouské a vídeňské FPÖ zásluhou obratu této strany k ostře proticizinecké rétorice měl na tvorbu migrační a integrační politiky v Rakousku a jeho hlavním měště zásadní vliv, který neustal ani po odeznění migrační krize.

3.3.2 Politizace cizinecké otázky v Západním Berlíně: úspěch Republikánů a krátký život rudo-zeleného multikulturního pokusu

Nástup migrační krize se zásadním způsobem odrazil na výsledku voleb do západoberlínského parlamentu (*Abgeordnetenhaus*) na začátku roku 1989, které přinesly drtivou porážku dosavadní koalici konzervativců s liberály a zásadním způsobem zvrátily politické rozložení sil ve městě. Vládní CDU ve volbách ztratila téměř devět procent hlasů, a to především ve prospěch krajně pravicových republikánů (*Die Republikaner*, REP) – ti se senzačně se ziskem 7,5 % hlasů dostali do zemského zastupitelského sboru.⁵⁰⁷ Křesťanští demokraté zároveň přišli i o svého dosavadního koaličního partnera, protože liberální FDP neobdržela dostatek hlasů pro překročení pětiprocentního prahu a z parlamentu vypadla. Za této povolební konstelace se CDU nepodařilo najít spojence pro vytvoření nové vlády a k moci se dostala většinová koalice tvořená sociálními demokraty (SPD) a zelenými (*Alternative Liste*).

Vůbec poprvé se ve Spolkové republice dostala do zemského parlamentu strana, která postavila svou volební kampaň takřka výhradně na populistickém, silně proticizineckém programu. Národně konzervativní strana republikánů pod záštitou někdejšího známého televizního moderátora Franze Schönhubera své základní motto „Pryč s cizinci!“ (*Ausländer raus!*) šířila prostřednictvím volebních plakátů, samolepek nebo i televizního spotu. Sami republikáni přitom ústy prvního předsedy berlínské stranické buňky Klause Weinschenka označili za hlavního strůjce svého úspěchu západoberlínskou zmocněnkyni pro cizince Barbaru Johnovou. Ta totiž v závěrečné fázi předvolení kampaně označila televizní volební spot republikánů jako „odporné dílo plné nenávistných lží“ a po jeho odvysílání na veřejnoprávní stanici Sender Freies Berlin (SFB) podala na tvůrce spotu žalobu kvůli podezření z šíření nenávisti vůči etnické skupině, resp. „štvání lidu“.⁵⁰⁸ Tímto závažným

⁵⁰⁷ Před rokem 1989 byl organizovaný pravicový extremismus ve městě s ohledem na jeho roli ve studené válce Spojenci potlačován mnohem více než v ostatních spolkových zemích. Do počátku 60. let západoberlínský senát zakázal nebo rozpustil deset organizací. Od roku 1966 sice v Západním Berlíně existovala zemská buňka NPD a v roce 1973 byla založena západoberlínská odnož DVU, ovšem jejich činnost se v zásadě omezovala pouze na neveřejnou činnost. Richard Stöss, *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland*, 3., *Aktualisierte Auflage* (Berlin: Freiderich-Ebert-Stiftung, 200), 100.

⁵⁰⁸ Trestný čin „Volksverhetzung“, tedy doslovně „štvání lidu“, se stal součástí německého trestního řádu od roku 1960 (§ 130 StGB) jako reakce na historickou zkušenost nacistické totality a vychází z postoje, že výroky, které mají za cíl podněcovat k nenávisti, násilí nebo zvlí proti skupinám obyvatel a útočí na lidskou důstojnost těchto skupin nadávkami nebo pomluvkami už nejsou pouze názorem, ale trestným činem za hranicí ústavního práva

obviněním se Johnová, členka CDU, paradoxně postarala dosud relativně málo známým republikánům o širokou publicitu. Právní spor mezi oběma stranami – zejména otázka, zda obsah televizního spotu skutečně naplňuje výše zmíněnou skutkovou podstatu a má být stažen z vysílání veřejnoprávní televize, nebo se jedná o politickou kampaň proti konkurenční straně – se stal důležitým mediálním tématem v posledních týdnech předvolebního boje a byl jednou z hlavních příčin faktické volební porážky CDU.⁵⁰⁹

Přestože se totiž křesťanští demokraté v průběhu 80. let profilovali jako hlavní politická síla, která bojuje proti dalšímu přistěhovalectví a konzervativní část strany i ve snaze zabránit vzniku konkurence na pravém spektru společnosti zavedla do cizineckého diskurzu pojmy jako „přiliv cizinců“ (*Ausländerschwemme*) nebo „záplavy azylantů“ (*Flüchtlingsfluten*),⁵¹⁰ podařilo se republikánům jako antiestablishmentové straně ještě vyostřenější rétorikou přetáhnout na svou stranu podstatnou část voličů západoberlínské CDU a profitovat z rostoucích resentmentů vůči cizincům ve společnosti. Nejlepších výsledků dosáhla strana v obvodech Wedding a Neukölln a bodovala zejména u lidí s nízkým vzděláním a obyvatel pracujících v dělnických profesích.⁵¹¹ V důsledku vyostřené kampaně došlo k prohloubení postupného odtabuizování nesnášenlivosti proti cizincům, která se stala podhoubím pro následné proticizinecké útoky ve sjednoceném Německu na počátku 90. let.

Ve výsledcích voleb se významně zrcadlily sociální problémy nízkopříjmových vrstev západoberlínského obyvatelstva, jehož významná část se cítila být ohrožena a diskriminována rostoucím počtem cizinců. Podle povolebních analýz se republikánům podařilo u velké části berlínských voličů vyvolat „zmatení cizineckého pojmu“, neboť pro ně pojem „cizí“ do velké míry zahrnoval nejenom gastarbeitery a jejich potomky, uprchlíky ze třetího světa nebo polské azylanty, ale i německé vystěhovalce z Polska, o jejichž příchodu a problémech se začleněním do společnosti obsáhle v době předvolební kampaně informovala média.⁵¹² Zatímco v polovině sedmdesátých let více než tři čtvrtiny obyvatel Spolkové republiky Německo vnímaly polské Němce jako „vítané přistěhovalce“, kteří jako příslušníci německého národa uskutečňují své ústavně ukotvené právo na domov (*Recht auf Heimat*),⁵¹³ v roce 1988 už více než třetina neviděla žádný rozdíl mezi německými vysídlenci a žadateli o

svobody slova. Ekvivalentem v českém právním řádu je trestný čin „podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka (§ 260 – 261 zákona č. 140/1961 Sb.).

⁵⁰⁹ Podrobně viz Claus Leggewie, *Die Republikaner. Phantombild der Neuen Rechten* (Berlin: Rotbuch Verlag, 1989), 11–14.

⁵¹⁰ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 280f.

⁵¹¹ Berlin-West Landeswahlleiter, ed., *Wahlen in Berlin ,89*. (Berlin: 1989), 57–59.

⁵¹² Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 280.

⁵¹³ „Polen-Aussiedler sind willkommen“, in *Süddeutsche Zeitung*, 28./29. 2. 1976., citováno in David Skrabania, *Die Zentrale Aufnahmestelle für Aussiedler*, 52.

azyl.⁵¹⁴ Ke stírání rozdílu mezi těmito dvěma skupinami v očích stále větší části německé veřejnosti přispívalo to, že velká část z těchto později přišedších etnických Němců neuměla dobře německy, zároveň však vysídlenci měli nárok na německé státní občanství a rozsáhlé sociální výhody, které měly přispět k jejich urychlené integraci do společnosti: od jazykových a rekvalifikačních kurzů až po finanční podporu při řešení bytové situace. Především v sociálně slabých vrstvách byla tato politika čím dál více vnímána jako nespravedlivá a neopodstatněná privilegizace těchto „papírových Němců“ a nevíтанá konkurence na pracovním nebo bytovém trhu. Vysídlenci tak naráželi na odmítavé až nepřátelské reakce domácího obyvatelstva.⁵¹⁵ K dalšímu vyhocení situace v Západním Berlíně zabránila skutečnost, že se republikáni jen pár měsíců po volebním úspěchu dostali do vnitrostranických konfliktů. Konzervativní funkcionáři stranu opustili už v dubnu 1989 a v dalších volbách v (již sjednoceném) Berlíně ani ve volbách do Spolkového sněmu nedokázala krajně-pravicová populistická strana svůj úspěch zopakovat,⁵¹⁶ dílem proto, že politici CDU (resp. CSU) vyostřili svou rétoriku v duchu metaforického hesla „Lod' je plná“ (*Das Boot ist voll*) a podařilo se jim jako zavedené straně u moci získat ztracené hlasy zpět.

Rudo-zelená vláda byla okamžitě po svém ustavení na začátku roku 1989 konfrontována se složitou situací v oblasti migrace. Největší problém představovali turisté z Polska, které v roce 1988 umožnilo svým občanům cestovat do zahraničí pouze na základě cestovního pasu. O každém víkendu tak do Západního Berlína proudily tisíce polských občanů. Ti sice v zásadě potřebovali ke vstupu na území Spolkové republiky Německo vízum, ovšem na základě nařízení spojenců se mohli jako návštěvníci států východního bloku pohybovat v Západním Berlíně bez vízového oprávnění a dokladu o zajištění finanční hotovosti 50 západoněmeckých marek na den.⁵¹⁷ Řada z nich proměnila na počátku roku 1989 Postupimské náměstí (*Potsdamer Platz*) nebo Kantovu ulici v „polský trh“ (*Polenmarkt*), na němž se prodávalo nejrůznější zboží od elektroniky přes textil až po nejrůznější haraburdí. Četní politici i tisk tematizovali hrozbu „zaplavení“ polskými trhovci a „kriminálníky“, hovořili o neudržitelných hygienických standardech na tržištích a v jejich okolí a požadovali masivní zásah policie proti nelegálním obchodníkům.⁵¹⁸ V situaci omezené akceschopnosti

⁵¹⁴ Ernst-Dieter Lantermann, Eva Schmitt-Rodermund a Rainer K. Silbereisen „Aussiedler in Deutschland“, in *Aussiedler in Deutschland. Akkulturation von Persönlichkeit und Verhalten*, eds. titíž (Opladen“ Leske+Budrich, 1999), 11–46, 17.

⁵¹⁵ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 276.

⁵¹⁶ Po celá 90. léta se pak republikáni pohybovali mezi 2–3 % hlasů a ojedinele se dokázali prosadit pouze v komunálních volbách, NPD a další pravicově extrémistické strany měly pouze marginální úspěch. Do roku 1993 podobně jako v dalších spolkových zemích došlo k velkému nárůstu organizovaného pravicového extremismu (dohromady 3400 členů REP, NPD a dalších stran, potom došlo k poklesu a v roce 1999 evidoval Berlínský úřad pro ochranu ústavy necelých 3 000 pravicových extremistů ve městě Richard Stöss, *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland*, 100–103.

⁵¹⁷ Wilfried Rott, *Die Insel*, 405.

⁵¹⁸ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 108.

pořádkových složek se nová vláda rozhodla zásadně omezit příchod nových vysídlenců z Polska a pár dní před pádem Berlínské zdi, 1. listopadu 1989, vydal rudo-zelený senát nařízení vyhostit do konce měsíce přibližně 20 000 Poláků, kteří v minulých letech nedostali azyl, ale jejich pobyt v Západním Berlíně byl trpěn. K žádným deportacím však nakonec nedošlo, jednak proto, že definitivní otevření německo-německé hranice po pádu Berlínské zdi zcela změnilo situaci včetně politických priorit, jednak proto, že se proti tomuto návrhu zdvihl odpor části veřejnosti, která ve vyhoštění viděla hrozbu „největší masové deportace v německých poválečných dějinách“.⁵¹⁹

Složení nové koalice, zejména pak přítomnost zelených ve vládě, se významně projevilo v oblasti integrační politiky. Vláda ohlásila zásadní změnu perspektivy při nahlížení cizinecké problematiky; nově se totiž primárně obracela nikoliv na cizince, nýbrž na většinovou společnost. Vládní prohlášení nového starosty Waltera Mompera z 13. dubna 1989 se – bezesporu i pod vlivem volebního úspěchu republikánů – koncentrovalo především na kritiku „diskriminací a předsudků [...] vůči cizincům, vysídlencům a uprchlíkům“ s odůvodněním, že tento „nebezpečný vývoj“ je „provokován sociálním zanedbáním celých skupin obyvatelstva“.⁵²⁰ Ještě významnější změnu představovala skutečnost, že se rudo-zelený senát explicitně přihlásil k „multikulturní společnosti bez asimilačního tlaku“,⁵²¹ čímž dal najevo svůj distanc od předchozí politiky konzervativců s liberály. Vlajkovou lodí multikulturní politiky se stal plán předložit západoberlínskému parlamentu návrh zákona o zavedení komunálního volebního práva pro cizince na úrovni jednotlivých okrsků. Západní Berlín se tak připojil k zemím Šlesvicko-Holštýnsko a Hamburk, které podobné zákony schválily v průběhu roku 1989. K předložení ani ke schválení zákona už ale ze strany západoberlínského senátu a parlamentu nedošlo, a to především proto, že Spolkový ústavní soud ve dvou rozsudcích v říjnu roku 1990 označil analogické zákony ve Šlesvicku-Holštýnsku a Hamburku za protiústavní a zrušil je (podrobněji viz kapitola 4.2) a téma integrace bylo navíc upozaděno procesem sjednocování Německa a obou částí rozděleného Berlína.

Podobně se koalici nepodařilo uskutečnit ani záměr zelených nahradit úřad zmocněnce pro cizince – po nizozemském či britském vzoru – „protirasistickým oddělením“ (*Antirassismusreferat*) při úřadu senátora vnitra s pravomocí rozhodovat o základním směřování integrační politiky s právem veta na senátní úrovni – tentokrát kvůli odporu

⁵¹⁹ Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, ed., *Polen. Vor den Toren der Festung Europa. Gegen die Festung Europa*. (Berlin/Göttingen, Verlag der Buchläden Schwarze Risse / Rote Straße, 1995), 19, cit. in Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 109.

⁵²⁰ Cit. in Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 50.

⁵²¹ Ibid.

klíčových funkcionářů berlínské SPD. Přesto se antidiskriminační a protirasistická politika jako nové téma v rámci integrace imigrantů stala dalším úkolem úřadu zmocněnce senátu pro cizince, který byl za tímto účelem posílen o sedm dalších úředníků.⁵²² Navíc byla obnovena komise projednávající tzv. „nouzové případy“ cizinců, kteří se – často ne vlastním zaviněním – dostali do konfliktu s právním řádem.⁵²³

Zmocněnkyní pro cizince zůstala navzdory přechodu CDU do opozice i pod rudo-zeleným senátem Barbara Johnová, která nejenom že dle svých pozdějších slov byla na veřejnosti s ohledem na svou oblibu mezi cizinci často považována za političku SPD,⁵²⁴ ale její mezinárodní renomé ji „v Berlíně činilo prakticky nenapadnutelnou“.⁵²⁵ I z tohoto důvodu se prosadila proti Annettě Kahaneové, která se po pádu Berlínské zdi stala v roce 1990 zmocněnkyní pro cizince ve Východním Berlíně. Po definitivním sloučení obou měst po sjednocení Německa v říjnu 1990 se ideologická báze a práce Johnové rozšířila i do východoberlínských obvodů, v nichž ovšem žilo relativně málo cizinců, především z řad bývalých smluvních pracovníků (v pojmosloví NDR *Vertragsarbeiter*) ze zemí třetího světa, zejména Vietnamu.

Vláda rudo-zelené koalice ustavená po volbách v roce 1989 skončila už po dvaceti měsících v úřadě, aniž měla na integrační politiku Berlína v kontextu procesu sjednocování obou částí města i obou německých států z dlouhodobého hlediska významnější vliv. Takřka konstantní napětí vládních partnerů vyvrcholilo rozpadem koalice kvůli sporu o oprávněnosti policejního zásahu proti levicovým radikálům, kteří odmítali opustit obsazené domy ve východoberlínském okrsku Friedrichshain, a odrazilo se i ve výsledku prvních voleb ve sjednoceném Berlíně v prosinci roku 1990.⁵²⁶ Obě strany v nich utrpěly velké ztráty. Strana CDU, velkou částí berlínských obyvatel v obou částech města vnímaná jako hlavní strážce sjednocení Německa a Berlína, zvítězila se ziskem 40,4 % hlasů, zatímco SPD spadla na 30,4 %. Z povolebních vyjednávání vzešla velká koalice křesťanských a sociálních demokratů.

Ve vládním prohlášení staronového starosty Diepgena ze 7. února 1991 se zrcadlila situace, do které se Berlín dostal po pádu železné opony a završeném formálním sjednocení obou států, jakož i skutečnost, že hlavní linie integrační politiky se s návratem konzervativců vrátily do zaběhnutých kolejí z osmdesátých let. Diepgen se sice zasazoval o „světu otevřený, tolerantní a liberální Berlín“, ovšem vzhledem k předpokládanému pokračování přílivu uprchlíků a vysídlenců z východní Evropy a Sovětského svazu odmítal, aby se Berlín „právě

⁵²² Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 136.

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Barbara John (zmocněnkyně pro cizince v Berlíně 1981–2003), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 1. 2011.

⁵²⁵ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 137.

⁵²⁶ Wilfried Roth, *Die Insel*, 425f.

nyní, v situaci přelomu a velkých finančních problémů,“ stal „přistěhovaleckým městem“; poukazoval přitom na to, že „město může v určitém čase úspěšně integrovat pouze omezené množství zahraničních přistěhovalců“, aby se vyhnulo sociálnímu napětí a nesnášenlivosti vůči cizincům.⁵²⁷ Pokus o explicitně multikulturní politiku ve městě s odchodem zelených do opozice skončil, SPD se na vrcholu migrační krize přizpůsobila politice svého silnějšího vládního partnera.

Poselství výše zmíněného Diepgenova vládního prohlášení z února roku 1991 lze chápat jako základní pozici berlínské CDU, která byla po celá 90. léta ve sjednoceném městě klíčovou politickou silou: hranice schopnosti Německa absorbovat přistěhovalectví byla překročena, vysoká míra kriminality cizinců byla chápána jako důkaz toho, že integrace „zahraničních spoluobčanů“ (*ausländische Mitbürger*) dosud nebylo dosaženo, zastavením přistěhovalectví bude podvázána nejenom kriminalita cizinců, ale spolu s tím i projevy nesnášenlivosti a xenofobie vůči cizincům. Silně ideologizované debaty v plénu berlínského parlamentu kopírovaly diskuse na celospolkové úrovni, jimž dominovala metafora o lodi, která je plná, a pokud bude přibírat další cizince, potopí se („*Das Boot ist voll*“). V Berlíně proti „protipolské psychóze“ dokonce na začátku roku 1991 protestovala polská vláda.⁵²⁸

Na pozadí těchto debat a v souvislosti s euforií a následně postupným vytržlivěním z procesu sjednocení německého národa byli víceméně všichni cizinci chápáni jako okrajový a rušivý element a došlo k rapidnímu nárůstu nejenom verbálních, ale také fyzických útoků proti imigrantům. Už v roce 1990 neonacisté napadli molotovovými koktejly ubytovnu pro zahraniční pracovníky ve východoberlínské městské části Lichtenberg. Policie se objevila na místě činu pozdě a město o několik dní později vypálenou ubytovnu uzavřelo.⁵²⁹ Skutečnost, že hlavními pachateli fyzických útoků v Berlíně byli v období migrační krize mladí východní Němci, souvisela s nedostatečným vyrovnáním s nacistickou minulostí ve východoněmecké společnosti a záměrnou segregací smluvních pracovníků v NDR. Už od konce 70. let se šířily ve východoněmeckém obyvatelstvu pomluvy, že zahraniční dělníci a studenti jsou v řadě ohledů privilegováni, např. v přístupu k bytům, nedostatkovému zboží, bonům nebo západním produktům, a množily se násilné útoky pravicově extrémistické mládeže. Čím více bylo patrné vzrůstající zaostávání NDR za SRN a dalšími západními státy, tím častěji se zahraniční pracovníci z Vietnamu či Mosambiku stávali obětními beránky, na nichž si zejména mladí vybíjeli svou frustraci. Opoziční média ke konci 80. let kritizovala latentní

⁵²⁷ Regierungserklärung von Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen am 7. Februar 1991, úryvek citován in Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 50.

⁵²⁸ Podrobně k debatám v Berlíně o imigraci a integraci viz Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 129ff.

⁵²⁹ David Clay Large, *Berlin. Biographie einer Stadt*, 541.

rasismus ve východoněmeckém obyvatelstvu a nárůst nacionalistických nálad,⁵³⁰ které naplno vypluly na povrch po sjednocení obou zemí. V Berlíně se přitom etablovala silná neonacistická scéna pod vedením Národní alternativy (*Nationale Alternative*, NA) vzniklé ve východní části města a finančně podporované sympatizanty ze západního Německa.

V celoněmeckém kontextu se vrcholem rasově a xenofobně motivovaného násilí v nových spolkových zemích staly útoky v Hoyerswerdě v září 1991 a Rostocku v srpnu 1992 a posléze v zemích původní Spolkové republiky Německo v Möllnu v listopadu 1992 a Solingenu v květnu 1993. Také v Berlíně v prvních letech po pádu berlínské zdi rapidně vzrostl počet proticizineckých útoků, jakkoliv jejich počet byl vzhledem k počtu obyvatel relativně nižší než ve všech ostatních nových a některých starých spolkových zemích: jen v letech 1991 a 1992 se nicméně počet trestných činů s proticizineckým podtextem zvýšil téměř desetkrát; v roce 1992 evidovala policie už 207 trestných deliktů, z toho 91 násilných činů. Dva lidé útoky zaplatili životem. Dvě třetiny útoků byly přitom spáchány ve východní části města, většinou mladistvými nebo mladými lidmi.⁵³¹ V rekordním roce 1993 evidoval Berlín dokonce 322 trestných xenofobních činů⁵³² a celkově více než dva tisíce trestných činů s pravicověextremistickým podtextem, přičemž velký nárůst zaznamenal antisemitismus.⁵³³

Přesto se v Berlíně v celospolkovém srovnání podařilo udržet proticizinecké útoky v mezích. Svou roli přitom nepochybně vedle intenzivní práce bezpečnostních složek hrála aktivita zmocněnkyně senátu pro cizince, která ze svého rozpočtu podpořila velké množství preventivních opatření na podporu mezikulturního soužití.⁵³⁴ Odpor veřejnosti proti rasismu a xenofobii vyvrcholil po útocích v Rostocku, kdy se v Berlíně v listopadu 1992 v den 64. výročí Říšské křišťálové noci na demonstraci s mottem „Lidská důstojnost je nedotknutelná“ (*Die Menschenwürde ist unantastbar*), tedy zásadním principem prvního článku německého Základního zákona, shromáždilo více než přibližně 300 000 lidí. Na konci se z demonstrace stalo fiasko, když přibližně 300 levicových radikálů nadávalo hlavním představitelům státu do

⁵³⁰ Podrobně Marianne Krüger-Potratz, *Anderssein gab es nicht: Ausländer und Minderheiten in der DDR.* (Münster: Waxmann, 1991), 51–54.

⁵³¹ V roce 1992 bylo v Berlíně registrováno 91 útoků s proticizineckou, resp. rasistickou motivací, 65 % z nich ve východní části města. V celé Spolkové republice Německo bylo registrováno celkem 2 033 útoků se stejnou motivací. Srov. Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 33.

⁵³² K těmto trestným činům patřilo ublížení na zdraví, zápalný útok, bombový útok, poškození věci nebo propaganda a užití znaků protiústavních organizací.

⁵³³ Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995*, 15. Podrobně k této problematice viz Sanem Kleff et al., eds., *BRD–DDR. Alte und neue Rassismen im Zuge der deutsch-deutschen Einigung.* (Frankfurt am Main: Verlag für interkulturelle Kommunikation, 1990).

⁵³⁴ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 34f.

„uplakánků“ (*Heuchler*) a házelo na prezidenta a někdejšího starostu Západního Berlína Richarda von Weizsäckera a kancléře Helmuta Kohla vejce, rajčata a pytlíky s barvou.⁵³⁵

Otázka strukturálně-funkční integrace byla v prvních letech po pádu Berlínské zdi zcela ve stínu azylové debaty, diskuse o ilegálním přistěhovalectví a „přistěhovalecké vlně“ z východní Evropy a také snahy o prevenci proticizineckých útoků.⁵³⁶ Opoziční strany v berlínském parlamentu celkem oprávněně kritizovaly neexistenci konceptu cizinecké a integrační politiky, protože mezi 95 body koaliční smlouvy nebyla integrační politika vůbec zmíněna.⁵³⁷ V roce 1993 sice liberální křídlo CDU spolu s SPD formulovaly „Opatření proti xenofobii a pro mírumilovné soužití“, která předjímala aktivní integrační politiku; ovšem kromě posílení činnosti zmocněnkyně pro cizince na poli projektů měl tento dokument jen zanedbatelný politický efekt. Integrační politika v sjednocené metropoli tak de facto pokračovala v dosavadních kolejích „přechodného multikulturalismu“ na cestě k asimilaci pod taktovkou zmocněnkyně pro cizince Barbary Johnové.

3.3.3 Politizace cizinecké problematiky ve Vídni a vzestup FPÖ

Jestliže v Západním Berlíně způsobil šok úspěch republikánů už na začátku roku 1989, Vídeň podobnou senzaci prožila až v souvislosti s řádnými volbami v listopadu 1991, ovšem z hlediska volebního výsledku s mnohem větším efektem. Svobodní ve volbách do zemského parlamentu a současně Vídeňské obecní rady více než zdvojnásobili svou voličskou podporu a v hlavním městě získali 22,5 % hlasů, a to na úkor obou hlavních stran rakouského i vídeňského politického systému. Sociální demokraté obdrželi ve Vídni nejméně hlasů v historii druhé republiky, klesli pod 50% hranici (47,8 %) a stěží udrželi absolutní většinu mandátů a s nimi i možnost sestavit většinovou jednobarevnou vládu. Lidovci ztratili ještě více a propadli se za až za Svobodné na třetí místo (18,1 %). Současně do vídeňského parlamentu poprvé v historii vstoupili zelení (*Grüne Alternative Wien, GA*), kteří získali 9,1 % hlasů.

Stejně jako republikáni v Západním Berlíně i Svobodní ve Vídni postavili svou xenofobní kampaň především na demonizaci kriminality cizinců, jakkoliv jejich rétorika nebyla tak ostrá. Hlavní kandidát Svobodných Rainer Pawkowicz z plakátů i během předvolebních mítinků varoval před tím, že Vídeň bude žít ve strachu z organizovaného zločinu jako některá americká města ve 20. letech 20. století. S hlavním předvolebním

⁵³⁵ David Clay Large, *Berlin. Biographie einer Stadt*, 541f.

⁵³⁶ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 134.

⁵³⁷ *Koalitionsvertrag zwischen der CDU und der SPD*. In Plenarprotokoll der 27. Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses, 12. Wahlperiode, 26. 3. 1992, 2310.

sloganem „Videň se nesmí stát Chicagem!“ (*Wien darf nicht Chicago werden!*) vídeňská FPÖ předčila i vlastní očekávání a ještě prohloubila úspěch ostře proticizineckého kurzu, který Svobodným pod vedením Jörga Haidera dopomohl k historickým ziskům už ve volbách do Národní rady na podzim roku 1990 (16,6 % hlasů). Haider se přitom ve své politické strategii inspiroval mimo jiné právě u německých republikánů; obě strany si stály programaticky velmi blízko⁵³⁸ a svou populistickou rétoriku založily na vytváření zjednodušujících kontrastů a hloubení příkopů mezi „námi“ a „jimi“, tedy v zásadě mezi homogenním a jednotným lidem na straně jedné a zkaženými elitami a nebezpečnými cizinci na straně druhé.⁵³⁹

Pro srovnání a pochopení podobností a odlišností mezi mírou úspěchu republikánů v Západním Berlíně a FPÖ ve Vídni není důležitý pouze bezmála tříletý rozdíl v datu konání zemských voleb – zatímco na počátku roku 1989 byla migrační krize ve středoevropském prostoru teprve na začátku, v roce 1991 dosáhla svého zenitu – ale také řada dalších faktorů. Jestliže v Západním Německu se otázka imigrace a integrace na politické úrovni nejpozději od počátku 80. let stala jedním z klíčových témat každých důležitých voleb včetně těch do Spolkového sněmu v roce 1987, a přistěhovalecká krize tedy spíše zesílila již existující politizaci problematiky, v Rakousku v zásadě přetrvával politický konsensus dvou největších stran SPÖ a ÖVP o schopnosti země řídit migrační toky a současně přesvědčení o nepotřebnosti trvalé integrační politiky až do roku 1990.

Zatímco v Západním Berlíně jako jednom z ohnisek přistěhovaleckého problému v Německu už téměř dekádu fungoval úřad zmocněnce senátu pro cizince, ve Vídni ani nikde jinde v Rakousku podobná instituce, která by měla za cíl podporovat integraci imigrantů, nevznikla. Toto zpoždění vycházelo nejenom z relativně nižšího počtu cizinců a odlišné struktury migrace v Rakousku, mnohem úspěšnější redukce gastarbeiterů v obdobích ekonomické stagnace a relativně menších problémů v oblasti strukturálně-funkční a kulturně-identifikatorní integrace migrantů, ale také ze specifického rakouského politického modelu proporcí demokracie. Jeho podstatou byl mocenský kartel socialistů a lidovců a jejich dominance nad ekonomikou a společností prostřednictvím vyjednávání za zavřenými dveřmi mimo pozornost veřejnosti. Teprve krize tohoto modelu na konci 80. let a pozvolná „parlamentarizace rakouské migrační politiky“⁵⁴⁰ po roce 1986 začala měnit politickou kulturu v zemi a zásluhou Svobodných a zelených otevřela cizineckou problematiku jako nové politikum široké veřejnosti.

⁵³⁸ Claus Leggewie, *Die Republikaner*, 54, 130.

⁵³⁹ K definici populismu viz Michal Kubát, „Úvod do studia populismu“, in *Populismus v časech krize*, eds. Michal Kubát, Martin Mejstřík a Jiří Kocian (Praha: Karolinum, 2016), 12–23.

⁵⁴⁰ Bernhard Perchinig, „Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik“, in *Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul*, eds. Vida Bakondy et al. (Vienna: Mandelbaum Verlag 2010), 142–160, online verze <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/Perchinig.pdf> (staženo 23. 10. 2012), 7.

Migrační krize zasáhla rakouskou společnost mnohem méně připravenou než tu západoněmeckou, ovšem s o to větší intenzitou. Hlavním „obětním beránkem“ té části rakouské společnosti, která se obávala sociálního úpadku, se v první řadě stali žadatelé o mezinárodní ochranu a tzv. „turisté z východu“ (*Ost-Touristen*). Ti byli zejména na východě Rakouska spojováni s kriminalitou, nejčastěji tou drobnou v obchodech. Symbolickým obrazem tohoto diskursu se stalo Mexické náměstí ve Vídni, kde už od roku 1988 fungovalo tržiště, na němž polští občané – podobně jako v Západním Berlíně – prodávali široký sortiment zboží od cigaret a alkoholu přes potraviny a textil až po levnou elektroniku. Přestože skutečně docházelo k nelegálnímu obchodu, úřední opatření k potlačení těchto praktik byla podle všeho výrazně dražší než vzniklé hospodářské škody, nehledě na to, že policejní akce dopadly spíše na jednotlivce než na organizovaný zločin. Přesto se kriminalizace těchto „východních turistů“, kterou pomáhala živit bulvární média, zejména nejčtenější rakouský deník *Neue Kronen Zeitung*,⁵⁴¹ od této chvíle stala spolu s problematikou uprchlíků pevnou součástí rakouského proticizineckého diskursu.

Podstatnou roli v politizaci cizinecké otázky sehrál strategický kalkul SPÖ, která se rozhodla tímto tématem oslovit svou voličskou základnu a současně zabránit dalším stranám, aby udávaly tón diskuse v rámci kampaně před volbami do Národní rady v říjnu roku 1990. Už na konci 80. let byla především vídeňská SPÖ konfrontována se vzrůstající nesnášenlivostí svých voličů i funkcionářů vůči cizincům, která souvisela především s obavami nižší a střední vrstvy ze sociálního úpadku. Zatímco příchod zahraničních pracovníků z Jugoslávie a Turecka na přelomu 60. a 70. let – v drtivé většině do nekvalifikovaných dělnických pozic – otevřel množství Rakušanů možnost dosáhnout společenského vzestupu, o dvě dekády později strukturální krize rakouského průmyslu v rámci přechodu k postindustriální společnosti postihla i domácí, nejčastěji méně kvalifikované pracovníky. Sice došlo k celkovému zvýšení potřeby pracovní síly, ovšem zároveň i k úbytku míst v řadě průmyslových odvětví a k zastavení nárůstu mezd. Nová pracovní imigrace tak spíše zpomalila proces zhoršování podmínek Rakušanů v primárním a sekundárním průmyslu, než aby přispěla k jejich zlepšení.⁵⁴² Současně s rapidním nárůstem počtu zahraničních pracovníků i uznaných azylyantů v Rakousku na přelomu 80. a 90. let se tak pozvolna začala zvyšovat i nezaměstnanost, jakkoliv v mezinárodním srovnání a ve srovnání se Západním Berlínem zůstávala velmi nízká. Přestože ztráta zaměstnání postihovala především méně kvalifikované gastarbeitery, dotýkala se také Rakušanů. Obě skupiny byly

⁵⁴¹ Bernd Matouschek, Ruth Wodak a Franz Januscek, *Notwendige Maßnahmen gegen Fremde?* (Wien: Passagen Verlag: 1995), 25f.

⁵⁴² Eveline Wollner, „AusländerInnenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive“, in *Grundrisse* 7, č. 1 (2003), 30–39, 32.

přítom z pracovního trhu vytlačovány nově příchozími cizinci, kteří byli nezřídka více kvalifikováni a zároveň ochotni pracovat za nižší mzdu.⁵⁴³

Jestliže ještě v roce 1988 začala ve vídeňské SPÖ v souvislosti s poznáním, že gastarbeiteri a další cizinci ve Vídni zůstanou, diskuse o potřebě liberálních reforem, které by přispěly k rovným šancím cizinců a zlepšení jejich sociální situace (např. zavedení komunálního volebního práva pro cizince nebo příspěvků na bydlení), nastal v SPÖ v kontextu vývoje přelomu let 1989 a 1990 v cizinecké politice zásadní obrat. Už na konci března 1990 vídeňský starosta Helmut Zilk požadoval zavedení vízové povinnosti i pro občany Polska jako opatření proti „otřesnému zatížení obyvatelstva“ černým trhem.⁵⁴⁴ Zilk přitom naskočil na vlnu, kterou rozjeli jeho spolustraníci na spolkové úrovni. Už v polovině ledna spolkový ministr vnitra Franz Löschnak prosadil okamžité zavedení vízové povinnosti s Tureckem na základě argumentu, že došlo k dramatickému nárůstu „proudu Turků“ žádajících v zemi o azyl, přičemž Rakousko už podle něj nemá kapacitu na jejich rozmístění ve sběrných táborech a dalších zařízeních. Ještě přiměji formuloval nový postoj rakouského ministerstva vnitra šéf Löschnakova kabinetu Manfred Matzka, když prohlásil, že „lod' je více než plná“.⁵⁴⁵ O týden později požadoval generální tajemník SPÖ Josef Cap podvázání „turistiky nelegálních pracovníků“.⁵⁴⁶

K otevření stavidel, po němž došlo k definitivní politizaci rakouské migrační politiky a zaplavení veřejného diskursu xenofobními projevy vrcholných představitelů, zásadním způsobem přispěly až silné protesty obyvatel malé obce Kaisersteinbruch nedaleko Vídně proti plánu umístit v jejich sousedství v opuštěných vojenských kasárnách přibližně 800 žadatelů o azyl z Rumunska, tedy přibližně čtyřikrát více lidí, než byl počet obyvatel vesnice. V okamžiku, kdy tato skutečnost vyšla v březnu roku 1990 najevo, zatarasili obyvatelé a jejich známí okolní silnice s cílem zabránit příjezdu uprchlíků a jejich protest okamžitě získal pozornost médií nejenom v Rakousku, ale i v zahraničí. Po několikadenním váhání ministr Löschnak přímo v Kaisersteinbruchu vyjádřil pochopení pro obavy obyvatel a ministerstvo posléze ze svého plánu ustoupilo s tím, že bude uprchlíky rozmísťovat méně centralizovaně. Úspěšný protest obyvatel Kaisersteinbruchu vzápětí vyvolal obdobné protesty také v Traiskirchenu, kde se nacházel největší utečenecký tábor v Rakousku. Už týden po začátku protestů v Kaisersteinbruchu pak Rakousko zavedlo vízovou povinnost pro občany Rumunska, kteří se v letech 1989 a 1990 stali jednoznačně největší skupinou žadatelů o azyl v zemi.⁵⁴⁷

⁵⁴³ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*, 30.

⁵⁴⁴ *Neue Kronen Zeitung*, 23. 3. 1990, cit. in Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*, 34.

⁵⁴⁵ *Der Standard*, 12. 1. 1990, cit. in *ibid.*, 17.

⁵⁴⁶ *Der Standard*, 20. 1. 1990, cit. in *ibid.*, 18.

⁵⁴⁷ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*, 21.

S blížícími se volbami do Národní rady generální tajemník SPÖ Josef Cap v červnu 1990 navrhl, aby se zavedení vízové povinnosti rozšířilo i na občany Československa. Kancléř Vranitzky to sice odmítl, ovšem FPÖ využila situace a za několik dní podala v parlamentu návrh na stanovení pevného termínu, odkdy začnou platit alespoň víza pro polské občany.⁵⁴⁸ V létě roku 1990 se cizinci stali předmětem paušalizující kriminalizace a samotná jejich přítomnost v zemi byla interpretována jako zásadní bezpečnostní problém. Na základě tvrzení spolkového ministra vnitra Löschnaka, že „ochrana hranic už neodpovídá bezpečnostním potřebám obyvatelstva“, byla na konci srpna roku 1990, jen pár týdnů před volbami, povolána ke strážení rakouské hranice před přistěhovalci z východu armáda.⁵⁴⁹ K zavedení vízové povinnosti s Polskem došlo 5. září 1990. Vzhledem k tomu, že socialisté drželi moc nad policií i armádou, mohli doufat, že prokázání akceschopnosti při řešení z velké míry vykonstruovaného cizineckého problému se odrazí v přízni voličů. Výzkumy veřejného mínění přitom dávaly tomuto politickému kalkulu zapravdu: 80 % obyvatel si přálo větší kontrolu pohybu cizinců nebo zavedení víz s východoevropskými zeměmi a každé opatření, které ve svém důsledku diskriminovalo cizince, mělo podporu většiny obyvatelstva. Cizinecká otázka se v roce 1990 poprvé historii druhé rakouské republiky stala důležitým předvolebním tématem, v hlavním městě dokonce druhým nejdůležitějším za sociální politikou.⁵⁵⁰

Politická strategie SPÖ v krátkodobém horizontu slavila úspěch, který měl ovšem poněkud hořkou příchuť. V rakouských parlamentních volbách v říjnu roku 1990 sice socialisté dokázali navýšit svůj náskok před lidovci a obhájili kancléřský úřad, současně však pomyslným vypuštěním džina z láhve pomohli i FPÖ jako opoziční protestní straně bez vládní zodpovědnosti, která si mohla dovolit ještě ostřejší rétoriku. Nejpozději s výsledkem vídeňských voleb v listopadu 1991 se pak ukázalo, že pokus sociálních demokratů získat dlouhodobou dominanci nad cizineckou otázkou prostřednictvím mobilizace obav obyvatelů se nezdařil a v tomto politickém boji SPÖ prohrála s FPÖ. Svobodným na spolkové i vídeňské úrovni pomohla skutečnost, že jako zavedená strana v rakouském politickém systému měli stabilní voličskou základnu a neměli v této otázce tak silnou konkurenci jako republikáni v Západním Berlíně, kde nacionálně-konzervativní křídlo CDU tradičně akumulovalo pro unijní tábor hlasy proticizinecky naladěných obyvatel. FPÖ se na základě podílu proticizinecké kampaně na jejich volebních úspěších definitivně proměnila ve stranu,

⁵⁴⁸ Ibid., 35.

⁵⁴⁹ Ibid., 33.

⁵⁵⁰ Fritz Plasser a Peter A. Ulram, „Die Ausländer kommen!“ Empirische Notizen zur Karriere eines Themas und der Bewußtseinslage ‚im Herzen Europas‘, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990*, eds. Günther Offner et al. (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1991), 311–324, 316f.

„pro níž se xenofobní politika stala ústřední a nezaměnitelnou součástí její identity“.⁵⁵¹ Po celá 90. léta byly dvěma hlavními motivy voličů odevzdat hlas Svobodným protest proti vládě a cizinecká otázka.⁵⁵²

Posílení úspěchem Svobodní pod Haiderovým vedením svou xenofobní rétoriku v boji se socialisty i lidovci o vůdčí roli v cizinecké otázce stupňovali a jejím vrcholem se stala lidová iniciativa *Österreich zuerst!*, která na začátku roku 1993, podobně jako Waldheimova aféra o několik let dříve, přitáhla mezinárodní pozornost v souvislosti s otázkou, do jaké míry se Rakousko (ne)vyrovnalo se svou nacistickou minulostí. Předmětem celostátního lidového hlasování byl kontroverzní dvanáctibodový program, který např. požadoval ukotvení věty „Rakousko není přistěhovalecká země“ do ústavy, zastavení imigrace nebo zavedení kvót pro počet nerakouských dětí ve školních třídách a povinnosti cizinců nosit na pracovišti zvláštní průkazy.⁵⁵³ Dva dny před začátkem čtrnáctidenní lhůty pro podpis petice proběhla ve Vídni největší demonstrace v dějinách druhé rakouské republiky. Večer dne 23. ledna 1993 se protestující shromáždili v centru Vídně a po vzoru podobných akcí v Německu utvořili za použití pochodní, svící i obyčejných zapalovačů světelné moře (*Lichtermeer*). Před Hofburgem a v jeho bezprostředním okolí se těsnalo přibližně 250 000 lidí, kteří v mrazivém počasí přišli podpořit ideu mezilidské solidarity a protestovat proti xenofobním náladám ve společnosti. K iniciativě se podobně jako v případě demonstrace v Berlíně o dva měsíce dříve připojili i vrcholní politici a osobnosti veřejného života, třeba spolkový prezident Thomas Klestil nebo kardinál Franz König.

Vídeňské světelné moře se stalo vizuálním symbolem společenského tření v souvislosti s otázkou, která navázala na diskuse o vyrovnání s nacistickou minulostí a podobě rakouské kolektivní identity, a sice jsou-li Rakušané ve světle rapidně narůstajícího počtu cizinců odhodlaní nadále chápat a bránit svou zemi jako etnicky homogenní stát jednoho národa, nebo jsou připraveni žít v multikulturní přistěhovalecké zemi, kterou se Rakousko nejpozději na počátku 90. let fakticky stalo. Demonstrace občanské společnosti s velkou pravděpodobností přispěla k tomu, že Haider nedosáhl svého cíle získat podporu jednoho milionu voličů; pro iniciativu se vyslovilo 416 531 lidí (7,4 % oprávněných voličů). Současně s tím došlo k rozkolu v jeho straně. Odštěpení liberálního křídla pod vedením Heidi Schmidtové však současně znamenalo eliminaci vnitrostranické konkurence a umožnilo Jörgu Haiderovi profilovat FPÖ na rakouské i vídeňské úrovni jako xenofobní autoritářskou stranu,

⁵⁵¹ Peter Zuser, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich*, 68.

⁵⁵² Peter A. Ullram, „Sozialprofil und Wahlmotive der FPÖ-Wähler. Zur Modernität des Rechtspopulismus am Beispiel des Phänomän Haider“, in *Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien*, eds. Dietmar Loch a Wilhelm Heitmeyer (Frankfurt am Main, Suhrkamp 2001), 206–226.

⁵⁵³ Dvanáct bodů lidové iniciativy „Österreich zuerst“ viz https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich_zuerst (staženo 23. 3. 2014).

které rakouští voliči přisuzovali nejvyšší kompetenci v cizinecké otázce.⁵⁵⁴ Svobodní se postupně „stali nejsilnější pravicově-extremistickou stranou v Evropě“⁵⁵⁵ a migrační krize a její politické inscenování v tom sehrály zcela zásadní roli.

Nejradikálnějším, byť ojedinělým důsledkem vyostřené debaty, se stala série teroristických atentátů pravicového extrémisty Franze Fuchse proti přistěhovalcům, příslušníkům národnostních menšin a osobnostem veřejného života, které se angažovaly ve prospěch práv imigrantů a prosazovaly vizi otevřené a tolerantní společnosti. Nejznámější obětí bombových útoků se v prosinci 1993 stal vídeňský starosta Helmut Zilk, který při explozi psaníčkové bomby přišel o dva prsty na levé ruce a v reakci na své zranění následně odstoupil ze svého úřadu.⁵⁵⁶ Jinak ovšem násilí vůči cizincům v Rakousku nedosáhlo takové intenzity jako v sousedním Německu. Mezi lety 1992–1994 registrovaly bezpečnostní zprávy v celém Rakousku 47 trestných činů motivovaných rasismem a nesnášenlivostí vůči cizincům. Kromě toho bylo ovšem zaznamenáno velké množství anonymních zastrašujících telefonátů nebo dopisů s rasistickým podtextem vůči ubytovným žadatelů o azyl nebo jednotlivým cizincům.⁵⁵⁷ Podle Jana Kollera neměly rasistické a proticizinecké útoky v Rakousku a Vídni statisticky tak velký rozsah jako v Německu i proto, že se rakouské úřady snažily předejít tomu, aby v rakouské i mezinárodní veřejnosti došlo k obnovení diskusí o rakouské nacistické minulosti; řada hraničních, často nevysvětlených násilných případů tak bylo z této statistiky vyfiltrována.⁵⁵⁸

Cizinecká otázka v souvislosti s vysokým imigračním tlakem v období migrační krize během několika let rozdělila společnost a představitelé vládnoucích stran museli hledat takovou politiku, která by stabilizovala počet cizinců v zemi, podvázala latentní strach obyvatel z imigrantů a zabránila dalšímu vzestupu FPÖ, zároveň ale byla v souladu s lidskými právy a usnadnila integraci přistěhovalců, u nichž nemohlo být pochyb, že v zemi zůstanou. Vůbec první integračněpolitickou institucí v Rakousku se v roce 1992 stal Vídeňský integrační fond.

⁵⁵⁴ Fritz Plasser a Peter A. Ullram, „Wandel der politischen Konfliktdynamik: Radikaler Rechtspopulismus in Österreich“, in *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, eds. Wolfgang Müller, Fritz Plasser a Peter A. Ullram (Wien: Signum, 1995), 471–503, 491.

⁵⁵⁵ Brigitte Bailer-Galanda a Wolfgang Neugebauer, eds., *Handbuch des österreichischen Rechtsextremismus* (Wien: Deuticke, 1993), 358.

⁵⁵⁶ Do svého dopadení v roce 1997 Fuchs stihl usmrtit čtyři osoby a dalších 15 dalších těžce zranil. Hans Christian Scheid, *Franz Fuchs – Doch kein Einzeltäter?* (Graz: Styria, 2001).

⁵⁵⁷ Republik Österreich, ed. *Sicherheitsbericht 1994, Kriminalität 1994. Vorbeugung, Aufklärung und Strafrechtspflege. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich* (Wien, 1994), 139f, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/III/III_00017/imfname_529721.pdf (staženo: 4. 6. 2016), cit. in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 13.

⁵⁵⁸ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 13.

3.3.4 Integrační politika ve Vídni jako úkol pro zvláštní fond: politika koexistence v multikulturní společnosti

Jen několik dní po výrazných ztrátách SPÖ ve vídeňských volbách starosta rakouského hlavního města Helmut Zilk vyhlásil ve svém vládním prohlášení z 9. listopadu 1991 úmysl založit „koordinační úřad pro multikulturní záležitosti“,⁵⁵⁹ a to na základě vnitrostranické diskuse, jejímž výsledkem bylo poznání, že v Rakousku existuje „multikulturní společnost“.⁵⁶⁰ SPÖ se pod tlakem výsledků voleb snažila předejít dalším ztrátám ve voličské podpoře depolitizací problematiky imigrace, kterou stále větší počet Vídeňanů považovalo za hrozbu pro sociální smír. Integraci imigrantů sociální demokraté vnímali nejenom jako sociální politiku, ale i jako „politiku koexistence“⁵⁶¹ mezi většinovou společností a imigranty.

SPÖ přitom jednala nejenom v kontextu politického vývoje, ale také pod tlakem nevládního sektoru. Už před volbami, na jaře roku 1991, představilo konsorcium 36 nevládních organizací pracujících v oblasti cizinecké problematiky projekt „multikulturního centra“ (*Multikulturelles Zentrum*), v jehož rámci mělo přibližně sto zaměstnanců suplovat dosud neexistující instituci v rámci městské správy, která by podporovala integraci cizinců a mezikulturní soužití vídeňského obyvatelstva; v plánu projektu bylo kromě rozsáhlé poradenské činnosti také provozování nakladatelství, knihkupectví či knihovny s literaturou k cizinecké otázce.⁵⁶² Rozsáhlý projekt multikulturního centra se však nepodařilo zrealizovat kvůli tomu, že ho město Vídeň odmítlo finančně podpořit, a to proto, že v té době už většinová vláda SPÖ – bezesporu i pod tlakem nevládního sektoru – pokročila s přípravou „vlastní“ městské instituce pro integraci imigrantů.⁵⁶³

Už v roce 1990 byla z pověření Kulturního úřadu města Vídně (*Kulturamt der Stadt Wien*) zformována pracovní skupina „Kulturní politika a xenofobie“ (*Kulturpolitik und Fremdenfeindlichkeit*), která měla za úkol zjistit, jak s otázkou integrace imigrantů zacházejí v jiných evropských metropolích, a navrhnout vhodné řešení pro hlavní město Rakouska. Komise hledala inspiraci v německojazyčném prostoru a nakonec po studijní cestě do Frankfurtu nad Mohanem v roce 1991 doporučila model aplikovaný právě v tomto městě.⁵⁶⁴ Podle vedoucí vídeňské pracovní skupiny Andrey Kuntzlové byla výhodou frankfurtského

⁵⁵⁹ Ibid., 25.

⁵⁶⁰ SPÖ-Klub in Wien, ed. *Konzept. Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Unveröffentlichtes Diskussionspapier* (Wien: 1991, nepublikováno), cit. in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 18f.

⁵⁶¹ Leila Hadj-Abdou, „Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda“, 1882f.

⁵⁶² Andreas Juva, „Multikult in Währing“, in *Falter* č. 11 (1991), 4f.

⁵⁶³ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 18.

⁵⁶⁴ Od července roku 1989 v hessenské metropoli fungoval Úřad pro multikulturní záležitosti (*Amt für multikulturelle Angelegenheiten*), který podléhal nově zřízenému referátu (*Dezernat*) ve frankfurtském magistrátu. Prvním čestným městským radním pro integraci byl jmenován Daniel-Cohn Bendit, později známý politik a poslanec Evropského parlamentu.

řešení skutečnost, že funkce čestného městského radního, resp. vedoucího integračního referátu umožňovala činnost uvnitř městské správy a také účast na politických rozhodovacích procesech týkajících se otázky integrace cizinců. Frankfurtské řešení ovšem předpokládalo zvýšení počtu úřadujících radních z devíti na deset či přeskupení jednotlivých resortů, což nebylo v danou chvíli politicky žádoucí – po vídeňských volbách v roce 1991 byl navíc počet městských radních snížen na osm a varianta s čestným radním, kterému by podléhalo pouze jediné magistrátní oddělení, nebyla slučitelná s vídeňskou ústavou, která předepisuje, že každý radní musí mít svůj rezort. V rámci následující interní debaty v SPÖ tak byla myšlenka městského radního pro multikulturní záležitosti s jediným podřízeným magistrátním oddělením opuštěna a klub socialistické strany ve Vídni se nakonec přiklonil k variantě vytvoření úřadu „pro multikulturní záležitosti“ mimo magistrátní strukturu na bázi městského fondu,⁵⁶⁵ a to paralelně ke stávajícímu Fondu pro poradenství a péči o přistěhovalce do Vídně“, který se v té době ve své agendě zaměřoval již takřka výhradně na vnitřní rakouskou imigraci, tedy na přilákání osob z ostatních spolkových zemí.

Podle designované ředitelky fondu Andrey Kuntzlové bylo hlavním cílem Vídeňského integračního fondu (*Wiener Integrationsfonds*, WIF) „sledovat dnešní době odpovídající imigrační a integrační politiku, která by odvrátila na základě stoupající imigrace hrozící etnickou ghettoizaci a dosáhla hospodářské a sociální integrace přistěhovalců bez nátlaku na jejich kulturní přizpůsobení“.⁵⁶⁶ Fond se přitom neměl obracet pouze na imigranty, nýbrž také na Rakušany, což mělo vyjadřovat motto „My všichni jsme Vídeň“ (*Wir alle sind Wien*), a hlavním deklarovaným cílem jeho činnosti bylo na pozadí vnímání integrace jako dvojsměrného procesu „přispět k humánnějšímu klimatu v cizinecké otázce“⁵⁶⁷ a „k mírovému soužití Vídeňanů a přistěhovalců“.⁵⁶⁸

Dne 27. března 1992 byl vznik Vídeňského integračního fondu schválen v obecní radě s širokou podporou: k vládni SPÖ se přidali nejenom opoziční zelení (tehdy ještě pod názvem *Grüne Alternative*), ale také lidovci, zatímco FPÖ se vyslovila výhradně proti návrhu a od nové instituce se ostře distancovala, neboť nazírala WIF jako „čistě politický instrument SPÖ“, jímž si tato strana „vytesává na záda cizinců za pomoci našich daní vlastní stranickopolitickou agitku“.⁵⁶⁹ Přestože mohli sociální demokraté díky většině v obecní radě o

⁵⁶⁵ Ve Vídni existují např. Vídeňský fond pro obnovu města (*Wiener Stadterneuerungsfonds*), Vídeňský fond pro podporu zaměstnanců (*Wiener Arbeitnehmerförderungsfonds*) či Vídeňský fond pro podporu hospodářství (*Wiener Wirtschaftsförderungsfonds*). Jednotlivé fondy podléhají příslušným městským radním.

⁵⁶⁶ Pressemitteilung APA, ed., „Integrationsfonds gegen „Ghettobildung“, 26. 3. 1992. Citováno in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 25.

⁵⁶⁷ Pressemitteilung APA, ed., 22. 2. 1992, „Wiener Integrationsstelle gegen „ethnische Ghettobildung“, 22. 2. 1992. Cit. in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 25.

⁵⁶⁸ Cit. in Marica Santatic-Zvoncsits, *Der Wiener Integrationsfonds* (Wien: BHAK., 2003), 30.

⁵⁶⁹ Projev zastupitele Hilmara Kabase (FPÖ) na zasedání obecní rady ze dne 27. 3. 1992 cit. in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 28.

zřízení Fondu rozhodnout sami, přizvali k přípravám také opoziční strany. Jak poznamenal Jan Koller, „očividně bylo pro SPÖ příliš riskantní se osamoceně pustit do cizinecké problematiky a snažila se zřídit Fond na širším politickém základu.⁵⁷⁰ V pozadí zdánlivě jednoty konstruktivních politických stran při založení WIF se však odehrával velký politický boj. „Těžké porodní bolesti“⁵⁷¹ vznikající instituce vyplývaly z toho, že jednotlivé strany chtěly mít na chod WIF co největší vliv, a to z toho důvodu, že Vídeňský integrační fond nebyl (na rozdíl od funkce zmocněnce vlády pro cizince v Berlíně) organizačně přímo spojen s magistrátem a neměl ve srovnání s magistrátními úřady žádné zákonem předepsané úkoly. Tím pádem nebyl – alespoň teoreticky – pod přímou kontrolou většinové vlády SPÖ a opoziční strany mohly doufat v to, že budou moci směr jeho činnosti ovlivňovat. Na druhou stranu však nová instituce neměla právo úkolovat jednotlivá magistrátní oddělení, takže jeho přímý vliv na činnost městské správy byl minimální, jakkoliv ve srovnání s pozicí zmocněnce pro cizinecké otázky měli někteří členové statutárních orgánů WIF prostřednictvím svých politických funkcí možnost vystoupit na půdě Vídeňské obecní rady, a tím činnost Fondu více politicky zviditelňovat a usměrňovat diskusi o podobě integrační politiky města.⁵⁷²

Lidovci, kteří ve vnitrostranických debatách podporovali spíše berlínský model zvláštního zmocněnce pro cizinecké otázky – bezesporu i s ohledem na ideologickou blízkost a intenzivnější komunikaci mezi ÖVP a CDU –, na poslední chvíli na zmíněném zasedání Vídeňské obecní rady prosadili změnu stanov nové organizace tak, aby měli v kontrolních a poradních orgánech WIF výraznější vliv.⁵⁷³ Tato dohoda mezi SPÖ a lidovci přitom vznikla v úzkém kruhu špiček SPÖ a ÖVP a vyšla najevo až při hlasování o stanovách Fondu na půdě Vídeňské obecní rady, aniž o ní předem věděla většina radních, a dokonce s ní nebyl seznámen ani starosta Helmut Zilk.⁵⁷⁴ Tento typický postup v tradici „proporční demokracie“, v rámci něhož si dva hlavní politické tábory v Rakousku rozdělovaly vliv ve státě, vyvolal řetězovou reakci. Designovaná ředitelka Vídeňského integračního fondu Andrea Kuntzlová na protest proti prohlasované podobě stanov oznámila odstoupení z funkce s tím, že v důsledku prosazených změn a navýšení počtu členů orgánů Fondu a jejich různých zájmů není možné „politicky efektivní jednání“ instituce.⁵⁷⁵ V důsledku odstoupení Andrey Kuntzlové k 24. dubnu 1992 pak zelení na zasedání Vídeňské obecní rady demonstrativně stáhli svou původní podporu vzniku WIF s tím, že konstrukce instituce nemá žádnou šanci na vlastní, na sociálních demokratech a lidovcích nezávislou politiku.⁵⁷⁶

⁵⁷⁰ Ibid., 25.

⁵⁷¹ Karin Sonnleitner, „Schwere Geburt“, in *Südwind* č. 6 (1992), 2.

⁵⁷² Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 30.

⁵⁷³ Ibid., 25.

⁵⁷⁴ Ibid., 26.

⁵⁷⁵ Karin Sonnleitner, „Schwere Geburt“, 2.

⁵⁷⁶ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 27.

Na vzniku Vídeňského integračního fondu politické handrkování o jeho organizační struktuře nic nezměnilo. Prvním prezidentem WIF se stal starosta Helmut Zilk, čímž měl být před veřejností demonstrován význam tématu integrace imigrantů pro vídeňskou vládu.⁵⁷⁷ V létě roku 1992 pak Andreu Kuntzlovou v pozici výkonné ředitelky nahradil Max Koch. Vídeňský integrační fond se stal první politickou institucí v Rakousku, která se intenzívně zabývala integrací imigrantů. Jeho výroční zpráva z roku 1993 byla první obsáhlou, veřejnou správou iniciovanou publikací, která na příkladu Vídně mapovala situaci imigrantů v Rakousku a tematizovala problémy, se kterými se potýkali.⁵⁷⁸

Přestože v (Západním) Berlíně a Vídni vznikly různé instituce pro podporu integrace, náplň jejich práce byla na počátku 90. let víceméně totožná. Zatímco byl ale (západo)berlínský úřad zmocněnce senátu pro cizince v roce 1981 původně zřízen primárně pouze jako koordinátor cizinecké politiky senátu a teprve zásluhou aktivity Barbary Johnové rozšířil svou působnost i na práci s veřejností a zastupování zájmů migrantů, Vídeňský integrační fond založený o dekádu později už měl tuto „dvojakou roli“⁵⁷⁹ jako prostředník mezi městem a cizinci a současně reprezentant obou stran od začátku vepsanou do svých stanov. Na jejich základě měl WIF širokou paletu úkolů: evidovat, koordinovat a finančně podporovat skupiny a spolky, které se snaží o soužití různých skupin obyvatelstva, jakož je i finančně podporovat; vyhotovovat podklady pro tvorbu integrační politiky města Vídně; pomáhat všem obyvatelům Vídně (domácím i přistěhovalým) při problémech a konfliktech v každodenním soužití a při kontaktu s úřady; spolupracovat s orgány městské správy a s politiky s rozhodovacími pravomocemi, jakož i se skupinami, spolky a iniciativami činnými v oblasti integrace; odevzdávat posudky a doporučení k zemským zákonům, nařízením zemské vlády a plánům města, které se týkají integrace; a informovat veřejnost.⁵⁸⁰ Základním sloganem vídeňské, ve své podstatě multikulturní politiky se stalo motto „Wir alle sind Wien“ („My všichni jsme Vídeň“).

V souladu s těmito úkoly WIF definoval cíl své činnosti ve smyslu strukturálně-funkční integrace jako „vytvoření rovnosti šancí a rovnoprávnosti, umožnění účasti na společenských a politických rozhodovacích procesech, zajištění přístupu ke společenským zdrojům jako práce, vzdělání a bydlení“, a na poli integrace kulturně-identifikační jako „rozšíření individuálních a kolektivních prostorů k jednání a kompetencí s cílem podporovat oboustranné uznání a kulturní rozmanitost (...) WIF je tu pro přistěhovalé i domácí vídeňské obyvatelstvo – partnery a spolupracovníky WIF jsou organizace imigrantů, nevládní

⁵⁷⁷ Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002* (Wien, 2003), 8.

⁵⁷⁸ Wiener Integrationsfonds, ed., *Integrationsbericht 1993* (Wien, 1994).

⁵⁷⁹ Jens Becker et al., *Lernende Metropolen*, 82.

⁵⁸⁰ Stanovy WIF z roku 2000 cit. in Elisabeth Hammer, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*. (Wien: GBBW, 2000), 4.

organizace a iniciativy v oblasti integrace, náboženské společnosti, politici, veřejná správa, zájmové skupiny, vídeňské školy, policie, vědecké ústavy a mezinárodní organizace.“⁵⁸¹

Výkonné oddělení WIF se během jedné dekády mezi lety 1992 a 2002 rozrostlo z 5 na 78 zaměstnanců⁵⁸² a v tomto ohledu vídeňská instituce pro integraci imigrantů dokonce více než dvakrát převyšovala personální zajištění úřadu zmocněnce berlínského senátu pro cizince. Zpravidla se přitom nejednalo o úředníky v klasickém slova smyslu, nýbrž o sociální, charitativní nebo vědecké pracovníky či znalce bezprostředního okolí imigrantů.⁵⁸³ Výkonné oddělení se skládalo z ústředí (*Innenstelle*) a sedmi poboček (*Aussenstellen*), které WIF postupně otevřel do konce roku 1998 ve všech vídeňských obvodech, v nichž podíl cizinců na obyvatelstvu přesahoval 25 %.⁵⁸⁴

Zcela klíčovým úkolem WIF byla práce v terénu, zejména podávat obyvatelům informace, radit jim v situacích relevantních pro kvalitní integraci, pomáhat při řešení mezilidských konfliktů a propojovat jednotlivé spolky a skupiny. Statistické údaje o činnosti WIF dokládají, že tato instituce rychle vešla do povědomí veřejnosti a po její činnosti byla vysoká poptávka. Jestliže v roce 1993 byly první dvě místní pobočky WIF v Brigittenau a v okrsku Rudolfsheim-Fünfhaus kontaktovány dohromady 1 251krát a na servisní linku WIF volalo v průměru 50 lidí týdně, v následujících letech zájem občanů o pomoc a informace prudce rostl, zejména v souvislosti se zvyšováním počtu poboček a stále větším povědomí o existenci Fondu: v roce 1995 byly regionální kanceláře kontaktovány ve více než 20 000 případech, o rok později se na Fond obrátilo již 32 000 lidí (z 80 % cizinci) a v roce 2002 to bylo již 73 305 obyvatel Vídně.⁵⁸⁵ Od samého počátku činnosti WIF se nedílnou součástí vídeňské integrační politiky stala finanční podpora organizování jazykových kurzů. Už v roce 1993 se kurzů němčiny pro imigranty v různém stadiu pokročilosti zúčastnilo téměř 2 000 lidí, přičemž třetinu z nich tvořili bosenští uprchlíci.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ Marica Santatic-Zvoncsits, *Der Wiener Integrationsfonds*, 30.

⁵⁸² Jens Becker et al., *Lernende Metropolen*, 83.

⁵⁸³ Počet zaměstnanců se každoročně měnil. Např. v roce 1997 měl WIF 53 pracovníků, z nichž 33 pracovalo v sedmi místních pobočkách WIF v okrscích s největším podílem přistěhovalého obyvatelstva. V roce 2002 dosáhl počet pracovníků ve WIF svého maxima, z celkového počtu 78 zaměstnanců pracovalo v ústředí 33, v místních pobočkách 31 pracovníků, dalších 14 v externím pracovním poměru v rámci školské poradenské činnosti a 3 na projektu pro podporu mladých imigrantů „interface“, přičemž dohromady spolupracovníci WIF ovládali 26 různých řečí. Wiener Integrationsfonds, ed. *Report 1998* (Wien, 1999), 5; Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002*, 46.

⁵⁸⁴ Pobočky se nacházely ve 2. (Leopoldstadt), 5. (Margareten), 10. (Favoriten), 15. (Rudolfsheim-Fünfhaus) a 20. (Brigittenau) okrsku, pro okrsky 16. (Ottakring) a 17. (Hernals), resp. 3. (Landstraße) a 11. (Simmering) byly zřízeny pobočky společné.

⁵⁸⁵ Wiener Integrationsfonds, ed., *Integrationsbericht 1993*, 65; Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002*, 7.

V roce 2002 se zhruba polovina ze 73 000 kontaktů týkala informací o záležitostech souvisejících s pobytem v Rakousku, pracovním právem a možností získat rakouské občanství, třetina dotazů se týkala oblasti bydlení, 6 826 školy a cca 1 000 záležitostí ve veřejném prostoru. Pracovníci místních poboček WIF navštívili celkem v 976 případech přímo byty a domy osob, které je kontaktovaly.

⁵⁸⁶ Polovinu nákladů na kurzy pro uprchlíky z Bosny hradilo spolkové ministerstvo vnitra, zbytek pokryl z městské dotace WIF včetně jízdenek pro veřejnou dopravu a zřízení poradenské kanceláře ve spolupráci

Vídeňský integrační fond byl samostatnou právnickou osobou, ve své podstatě na „okraji města“⁵⁸⁷ ukotvenou kvazinevládní organizací, která byla financována výhradně z městského rozpočtu, který každoročně schvalovala Vídeňská obecní rada. Dotace města na činnost Fondu během jeho existence až do roku 2004 kontinuálně rostla. V roce 1992 získal Fond počáteční subvenci ve výši 30 miliónů šilinků (cca 2,18 milionu eur), v roce 1997 už se rozpočet navýšil na 70 mil. šilinků (cca 5,10 milionu eur)⁵⁸⁸ a v roce 2002 WIF obdržel na své fungování od města Vídně 6,18 milionu eur – z toho více než polovina z těchto peněz plynula na personální výdaje (3,29 milionu eur), dalších 38 % na jazykové kurzy a realizaci 92 různých projektů.⁵⁸⁹ Dalšími položkami v rozpočtu pak byly správní náklady (0,68 milionu eur), náklady na styk s veřejností včetně informačních materiálů (223 000 eur) a dokumentaci (66 000 eur).⁵⁹⁰

Ve srovnání se západoberlínským úřadem zmocněnce senátu pro cizince i původní frankfurtskou předlohou měl WIF relativně složitou a částečně nepřehlednou organizační strukturu.⁵⁹¹ Výkonný orgán, který se skládal z managementu Fondu (*Geschäftsführung*) a zaměstnanců, formálně podléhal současně hned třem grémiím: prezídiu, kuratoriu a radě, která byla v roce 1998 nahrazena tzv. „integrační konferencí“ (podrobně viz kapitola 4.2). Podle stanov Fondu se přitom měly o plnění úkolů a cílů WIF starat všechny čtyři orgány v součinnosti.⁵⁹² Tato struktura v praxi velmi oslabovala pozici výkonného ředitele (*Geschäftsführer*),⁵⁹³ který byl jmenován a úkolován kuratoriem, tedy orgánem, který plánoval a schvaloval obsahovou i ekonomickou činnost WIF a dvoutřetinovou většinou hlasů mohl změnit stanovy či rozhodnout o rozpuštění Fondu.⁵⁹⁴ Kuratorium podléhalo prezídiu, které stálo na vrcholu organizační struktury WIF. Skládalo se z prezidenta a dvou, od roku 1996 pěti viceprezidentů. Klíčový vliv prezídia spočíval především v tom, že podle stanov mělo pravomoc stanovovat program jednání kuratoria, dávat kuratoriu k jednotlivým

s katolickou humanitární organizací Caritas, která na základě přezkoumání jazykových znalostí a odborné kvalifikace snažila imigrantům zprostředkovat práci. In Wiener Integrationsfonds, ed., *Integrationsbericht 1993*, 63.

⁵⁸⁷ Stadt Wien a Europaforum Wien, eds., *Migration, Integration, Diversität* (Wien, 2002), 7.

⁵⁸⁸ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 54.

⁵⁸⁹ V roce 2002 WIF podpořil celkem 92 projektů finanční částkou 1 172 056 eur. Z toho 46 % prostředků plynulo na projekty v oblasti sociálních služeb, 28 % na projekty podporující vzdělávání, 10 % na opatření v oblasti sdružování a politické participace, 6 % na antidiskriminační a osvětovou činnost, 4 % na právní poradenství a 3 % na projekty ve veřejném prostoru. Těžištěm 40 % projektů byly ženy a 32 % projektů se orientovalo na mládež. Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002*, 17.

⁵⁹⁰ Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002*, 46.

⁵⁹¹ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 39.

⁵⁹² Elisabeth Hammer, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*, 5.

⁵⁹³ Do roku 1998 byl jednatelem WIF Max Koch, od roku 1998 až do rozpuštění Fondu Johannes Seitner.

⁵⁹⁴ Sbor kuratoria (minimálně 18 členů), volený (kromě prezídia) městským senátem, se skládal z členů prezídia Fondu, ze zástupců města Vídně, z politických stran zastoupených v obecní radě, Vídeňské komory pro zaměstnance, Vídeňské hospodářské komory, katolické organizace Caritas, Rakouského červeného kříže, Vídeňské advokátní komory, Vídeňského policejního ředitelství, vídeňské Městské školské rady a Tiskové rady. Až do změny stanov v roce 1998 se tak členy kuratoria de facto nemohli stát zástupci migrantů. Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 46.

bodům doporučení a po reformě stanov v roce 1996 také s konečnou platností rozhodovat o udělení finanční podpory jednotlivým projektům. V případě „naléhavé nutnosti“ přitom prezident spolu s jedním viceprezidentem mohli rozhodovat místo kuratoria. Kuratorium tak „postupně ztrácelo politickou váhu a bylo degradováno na orgán, který čistě formálně schvaloval rozhodnutí prezidia“.⁵⁹⁵ Postupné oklešťování pravomocí výkonného ředitele WIF se odrazilo například v jeho manévrovacím prostoru pro financování integračních projektů. Podle původních stanov mohl samostatně rozhodovat o jednotlivých subvencích do výše 50 000 šilinků (cca 3 600 eur). Na základě kritiky kontrolní zprávy kuratoria z roku 1997 byl však zřízen výbor pro udělování dotací (*Subventionsausschuss*), jehož členy byl výkonný ředitel a vybraní členové kuratoria. Rozhodnutí výboru o udělení dotací v jakékoliv výši pak ještě muselo potvrdit prezidium, která tak mělo poslední slovo.⁵⁹⁶

Tím, že rozpočet WIF po kuratoriu Fondu musela schválit také Vídeňská obecní rada, byla činnost Fondu vždy závislá na rozložení politických sil ve městě. S ohledem na to, že klíčovou politickou silou ve městě byla SPÖ, snažila se tato strana využívat Fond pro své zájmy a zájmy své klientely (jak blíže ukazuje kapitola 3.4.2). Tato skutečnost se promítla i do postupného oslabování nezávislosti Fondu a nakonec jeho rozpuštění v roce 2004 a převedení činnosti města na poli integrace přímo do struktur magistrátu. K podobnému institucionálnímu vývoji, tedy okleštění pravomocí úřadu zmocněnce pro cizince a jeho podřízení úřadu senátora pro integraci, došlo přibližně v téže době i v Berlíně, byť v jiném politickém kontextu.

3.4 Na kontinuu mezi multikulturalismem a asimilací: Berlín a Vídeň po skončení migrační krize (1993–2001)

Vlivem restriktivních imigračních zákonů v letech 1990–1993, které do velké míry podvázaly novou imigraci do Rakouska a Německa,⁵⁹⁷ došlo v obou zemích k výraznému poklesu nové imigrace a v Berlíně a Vídni ke stabilizaci městské populace. Ve Vídni vrostl v letech 1993–2001 počet obyvatel o necelé jedno procento, a to prakticky výhradně prostřednictvím imigrace ze zahraničí, přestože počet cizinců v roce 1997 dokonce poklesl; celkově cizinecká populace vzrostla v tomto období o 24 000 a její podíl na obyvatelstvu se zvýšil z 14,9 na 16,3 %.⁵⁹⁸ V Berlíně celkový počet obyvatel od roku 1994 dokonce pozvolna klesal, jakkoliv

⁵⁹⁵ Elisabeth Hammer: *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*, 5, 14.

⁵⁹⁶ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 32.

⁵⁹⁷ K Německu viz Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 286–334. K Rakousku viz Rainer Bauböck a Bernhard Perchinig, „Migrations- und Integrationspolitik“, 726 – 742.

⁵⁹⁸ Heinz Fassmann, *Housing and Segregation of Migrants. Case Study: Vienna, Austria*, (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions/CLIP, 2009), 16.

z velké části z důvodu suburbanizace a přesunu části obyvatel do bezprostředního okolí Berlína v Braniborsku.⁵⁹⁹ Ve znovusjednoceném městě vzrostl počet registrovaných neněmeckých obyvatel v první polovině 90. let o téměř 100 000 lidí na 13 % obyvatelstva (oproti 9,7 % v roce 1990). Tato migrace však měla do velké míry přechodný charakter, neboť oprávněnost většiny žadatelů o azyl nebyla v kontextu vášnivé celoněmecké debaty uznána; podobně i tisíce uprchlíků z občanské války v Jugoslávii byly po skončení konfliktu postupně odeslány zpět na Balkán.⁶⁰⁰ Od poloviny 90. let tak počet cizinců v Berlíně stagnoval na zhruba 450 000 osobách (13,0 % obyvatelstva), v letech 1997–1998 dokonce meziročně lehce poklesl. V západní části města vzrostl podíl cizinců na obyvatelstva do konce 90. let na cca 17 %, ve východní části metropole na 6 %.⁶⁰¹

Ke statistickému zpomalení nárůstu počtu cizinců ve Vídni i Berlíně zásadním způsobem přispěla také aktivní naturalizační politika v obou městech – cizinci, kteří získali rakouské či německé státní občanství, byli nadále vedeni jako Rakušané nebo Němci, což ovšem nic neměnilo na to, že rostl počet obyvatel narozených v cizině, resp. s migračním původem. V obou městech došlo v důsledku restriktivní migrační politiky také k postupné proměně zemí původu nově příchozích cizinců; v Rakousku přitom velkou roli sehrál vstup země do Evropské unie a s ním zavedení principů volného pohybu osob pro občany všech členských států, což se projevilo zejména na nárůstu počtu obyvatel s německou státní příslušností. Při pohledu na dvě hlavní země původu gastarbeiterů z přelomu 60. a 70. let vyniká rozdílný trend: zatímco počet občanů (bývalé) Jugoslávie v letech 1991–2001 vzrostl téměř o čtvrtinu na 113 000, počet tureckých státních občanů ve Vídni se lehce snížil na 39 000 a jejich podíl mezi cizinci klesl na 15,8 %. Zároveň rostl počet cizinců z bývalého východního bloku (Poláků, Rumunů nebo Bulharů) a mimoevropských zemí.⁶⁰²

K podobnému vývoji ve smyslu heterogenizace cizinecké populace došlo i v Berlíně. Podíl tureckých státních občanů poklesl na čtvrtinu všech cizinců (přibližně 120 000 obyvatel), naopak zvýšil se počet občanů bývalé Jugoslávie (53 000), Polska (32 000) a Ruska (28 000). Statistika o počtech cizinců přitom nezahrnovala další, z integračního hlediska významnou skupinu: přibližně 30 000 imigrantů z bývalého Sovětského svazu a až 100 000 z Polska, kteří prokázali svůj německý původ a bez větších problémů a prodlev získali německé státní občanství. Zpráva zmocněnkyně pro cizince z roku 1994 již tzv. pozdní vysídlenec (*Spätaussiedler*) označila jako zvláštní cílovou skupinu integračněpolitických opatření, a to především proto, že u velkého množství z nich bylo záhy možné pozorovat problémy se začleněním do německé společnosti kvůli chybějícím znalostem jazyka a

⁵⁹⁹ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphan, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt*, 92–93.

⁶⁰⁰ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 124.

⁶⁰¹ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphan, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt*, 96.

⁶⁰² Heinz Fassmann, *Housing and Segregation of Migrants. Case Study: Vienna, Austria*, 17.

nízkému vzdělání.⁶⁰³ Stejně jako ve Vídni i v Berlíně rostla etnická rozmanitost cizinecké populace.

V situaci, kdy se do velké míry podařilo podvázat novou migraci, resp. dostat ji do přijatelných mezí, získávala na větším významu celospolková diskuse o potřebě integrace cizinců. V Rakousku však zůstávala spíše na rétorické úrovni. Od roku 1995 sice spolková vláda velké koalice SPÖ-ÖVP razila heslo „integrace před novým přistěhovalectvím“ (*Integration vor Neuzuzug*), ale bez hlubších změn ve faktické podpoře začleňování imigrantů.⁶⁰⁴ Skutečnost, že se Německo a Rakousko v oblasti integračních politiky zčásti vydaly různou cestou, se více než kdekoliv jinde odrazila v zákonech o státním občanství: zatímco v Rakousku došlo novelou z roku 1998 k výraznému zpřísnění podmínek pro jeho získání jako dokladu o završeném integračním procesu, v Německu byla po nástupu rudozelené koalice pod vedením kancléře Schrödera vypracována zásadní reforma, která signalizovala ústup od tradičního etnického pojetí národa: nový zákon přijatý v roce 1999 zavedl teritoriální princip (*ius soli*) pro druhou generaci migrantů, takže Němcem se od účinnosti této novely od ledna 2000 mohl za určitých podmínek stát i jedinec, který se v Německu narodil a přitom neměl německé předky (podrobně viz kap 4.1). Současně s tím došlo v rámci postupné proměny paradigmatu cizinecké politiky k faktickému uznání skutečnosti, že se Německo stalo přistěhovaleckou zemí, a k otevření diskuse o přistěhovaleckém zákoně, který by tuto proměnu od reaktivního k aktivnímu přístupu k této otázce reflektoval.⁶⁰⁵ Zatímco v Německu byla na celospolkové úrovni klíčovým hybatelem změn levice (SPD a zelení), v Rakousku se po volbách do Národní rady v roce 1999 dostala k moci Haiderova FPÖ, která se prostřednictvím permanentní proticizinecké kampaně pod ústředním heslem „Stop přecizení“ (*Stop der Überfremdung*)⁶⁰⁶ rekordním ziskem 26,9 % hlasů stala druhou nejsilnější stranou v dolní komoře parlamentu a na celospolkové úrovni potvrdila tak úspěch z voleb ve Vídni z roku 1996 (27,9 %). Různé politické konstelace na spolkové úrovni v Německu a Rakousku a zčásti odlišné nazírání otázky řešení problematiky migrace se odrazily na tom, že se Německo připojilo k diplomatickým sankcím ostatních států Evropské unie na protest proti vstupu Svobodných do rakouské spolkové vlády a přihlásilo se k závěrům Zprávy EU, podle níž byla FPÖ „krajněpravicovou stranou s extremistickým

⁶⁰³ K situaci pozdních vysídlenců v Berlíně po roce 1990 viz Andreas Kapphan, „Migration und Stadtentwicklung. Die Entsehung ethnischer Konzentrationen und ihre Auswirkungen.“, in *Migration und Integration in Berlin: Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, ed. Frank Gesemann (Opladen, Leske+Budrich, 2001), 89–108.

⁶⁰⁴ Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 36f.

⁶⁰⁵ Karen Schönwälder, „Politikwandel in der (bundes-) deutschen Migrationspolitik“, in *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, eds. Ulrike Davy a Albrecht Weber (Baden-Baden, 2006), 8–22, 17.

⁶⁰⁶ Plakát FPÖ pro volby do Národní rady doslova zněl: „Wir garantieren: Stop der Überfremdung – Österreich zuerst!“ (*Garantujeme: Stop přelidnění cizinci – Rakousko nejdřív!*).

způsobem vyjadřování“.⁶⁰⁷ Navzdory tomuto dílčímu konfliktu se však obě země nakonec na půdě Evropské unie – kromě jiného i v reakci na teroristické útoky ve Spojených státech amerických v září 2001 – shodně postavily proti „liberální čtvrtodince“ (Bernhard Perchinig)⁶⁰⁸ v rámci diskusi o podobě společné migrační politiky EU, která uvažovala dalekosáhlé zrovnoprávnění dlouhodobě pobývajících cizinců z třetích států a ulehčení slučování rodin, a prosadily zmírnění obsahu direktiv odvozených od principu rovných šancí.⁶⁰⁹

Ve sjednoceném Berlíně a ve Vídni se integrační politika stala předmětem vášnivých diskusí na politické úrovni i ve veřejnosti na pozadí faktické existence multikulturní společnosti a postupného střízlivění z obliby konceptu multikulturalismu.

3.4.1 Integrační politika sjednoceného Berlína: multikulturní politika bez multikulturalismu

Problematika integrace cizinců a jejich potomků byla v první polovině 90. let výrazně zastíněna zásadnějšími politickými prioritami sjednoceného Berlína, především v souvislosti s celospolečenskými důsledky unifikace dvou německých států. Skokový nárůst obyvatel Spolkové republiky Německo připojením někdejší Německé demokratické republiky se odrazil v posílení vlivu konceptu homogenního, etnický, kulturně a teritoriálně definovaného německého národa, který v politickém mainstreamu reprezentovala a prosazovala především vládní CDU/CSU pod vedením kancléře Helmuta Kohla. Jedním z projevů nabytého sebevědomí německých politiků a obyvatel byla výše nastíněná „sebeetnizace“ německé národní identity, kombinovaná s diskriminačními politikami a postoji vůči imigrantům.⁶¹⁰ V kontextu tohoto procesu oslabila politická vůle prosazovat koncept multikulturalismu. V Berlíně tuto situaci dokládá rychlý konec „multikulturního projektu“ rudo-zelené vlády po volbách v roce 1990 a návrat křesťanských demokratů na pozici určující síly na poli integrace imigrantů.

Skutečnost, že integrační politika v Berlíně po sjednocení Německa a rozděleného města navzdory v řadě ohledů změněné situaci v zásadě pokračovala v kolejích západoberlínského senátu z konce 80. let, dokládá „Zpráva o integrační a cizinecké politice“

⁶⁰⁷ Margaretha Kopeinig a Christoph Kotanko, *Eine europäische Affäre. Der Weisen-Bericht und die Sanktionen gegen Österreich* (Wien: Czernin Verlag, 2000), 3.

⁶⁰⁸ Bernhard Perchinig, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, 132.

⁶⁰⁹ Jednalo se zejména o Směrnici 2003/109/ES z 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a Směrnici 2003/86/ES z 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Podrobněji viz Bernhard Perchinig, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, 134f.

⁶¹⁰ Michael Bommes a Albert Scherr, „Der Gebrauchswert von Selbst- und Fremdethnisierung in Strukturen sozialer Ungleichheit“, in *Prokla* 83, č. 21 (1991), 291–316, 311.

zmocněnkyně pro cizince Barbary Johnové z roku 1994. Tento dokument v podstatě převzal a pouze lehce rozpracoval ústřední body předchozích zpráv z let 1984 a 1989: integrace etnických menšin předpokládala „rovnost šancí a rovnost zacházení ve všech důležitých oblastech společnosti a hospodářství“ – ovšem s odhlédnutím od zrovnoprávnění v politické oblasti, které podle zprávy bylo dosažitelné pouze naturalizací – a „vzájemnou akceptací a tolerancí mezi různými skupinami obyvatel – většiny a menšiny – a jejich kulturami“.⁶¹¹ Projevy nesnášenlivosti vůči cizincům byly interpretovány jako důsledek jednak „extrémních sociálních proměn ve východní části města a celé země v důsledku znovusjednocení a zhroutení socialistického plánovaného hospodářství“, jednak zvyšujícího se přistěholectví jako „zdroje zneklidnění“.⁶¹²

Podobně jako v předchozích zprávách byla jako významný prostředek k integraci zdůrazňována vlastní zodpovědnost a svépomoc přistěhovalců a pojem multikulturní společnost byl odmítnut jako „sporný a obsahově neurčitý“, přičemž přistěholectví bylo označeno „ne jako zničení či přerušování národní tradice [...], nýbrž spíše jako její době odpovídající, smysluplné a nezbytné doplnění“.⁶¹³ Zpráva sice na konkrétních případech popisovala různé formy etnické diskriminace, ovšem tyto příklady se omezovaly pouze na každodenní situace. Dokument se tak zřetelně vyhýbal tematizaci strukturální diskriminace v rámci městské správy, společnostech vlastněných či spoluvlastněných Berlínem či ve školách.⁶¹⁴ Diskriminace a projevy xenofobie byly označeny jako „dědictví charakteru společnosti v bývalé NDR s jejím zavržením všeho cizího“ s poukazem na to, že se „xenofobní excesy násilných německých mladistvých s pozadím pravicového extremismu nacházejí především ve východní části Berlína“, kde přitom v té době žilo méně než 10 % všech obyvatel neněmeckého původu.⁶¹⁵

Během šesti let od vydání předchozí zprávy zmocněnkyně pro senát se přitom situace v oblasti migrace a integrace v Berlíně výrazně změnila. Vedle výše nastíněné demografické proměny etnické struktury přistěhovalců byla klíčovým aspektem pro integraci imigrantů rapidně se zhoršující hospodářská situace ve sjednoceném Německu. K procesu deindustrializace Západního Berlína, který započal již před pádem železné opony (v roce 1988 nezaměstnanost cizinců, především původních gastarbeiterů a jejich potomků, vzrostla již na 15,6 %), se od roku 1990 přidaly také problémy nekonkurenceschopného průmyslu východní části města a postupné ukončení speciální podpory spolku pro Západní Berlín, které

⁶¹¹ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 9.

⁶¹² *Ibid.*, 10.

⁶¹³ *Ibid.*, 28f.

⁶¹⁴ *Ibid.*, 11, 23.

⁶¹⁵ *Ibid.*, 7.

naplno odhalilo strukturální slabost západoberlinského průmyslu. Po krátké fázi hospodářské konjunktury se již v roce 1992 ve statistikách projeví první negativní důsledky sjednocení na rapidně stoupající nezaměstnanosti a následně i na zpomalení meziročního hospodářského růstu města, který byl v letech 1996–2004 (s výjimkou roku 2000) dokonce v záporných číslech.⁶¹⁶ Již v roce 1994 konstatovala ve své pravidelné zprávě zmocněnkyně Johnová, že se nůžky mezi Němci a cizinci na pracovním trhu povážlivě rozevírají: jestliže v roce 1990 byla míra nezaměstnanosti u obou skupin relativně vyrovnaná (obecná míra nezaměstnanosti 8,7 % vůči nezaměstnanosti cizinců 11 %), jen o dva roky později už byl rozdíl mnohem výraznější (11,3 % vůči 20,4 %).⁶¹⁷ Mezi lety 1990–1993 jen na území západní části města vzrostl počet příjemců sociální pomoci (*Sozialhilfe*) mezi cizinci o 69 % – celkem 55 324 cizích státních příslušníků v západním Berlíně bylo závislých na pomoci v hmotné nouzi, což představovalo 16 % obyvatelstva této části města s cizím občanstvím (oproti necelým 6 % mezi Němci).⁶¹⁸

Nejpozději v polovině 90. let začalo být zřetelné, že berlínští cizinci – a v první řadě původní *Gastarbeiter* a jejich potomci – jsou hlavními poraženými bolestného procesu sjednocení Německa, který se ve své podstatě stal katalyzátorem transformace průmyslu, jež v západním Berlíně započala už ke konci 80. let. Ekonomická dezintegrace cizinců na pracovním trhu souvisela především s nízkou vzdělaností zahraničního obyvatelstva: čtyři pětiny všech nezaměstnaných cizinců neměly žádné vzdělání nad rámec povinné školní docházky (tedy ani maturitu ani výuční list), nárůst nezaměstnanosti navíc výrazně zasáhl především druhou generaci přistěhovalců, která se v Německu již narodila – velká část mladých Berlínčanů s cizí státní příslušností putovala ze vzdělávacího systému rovnou na pracovní úřad, a to i proto, že s krachem řady podniků výrazně poklesl počet míst, kde mohli mladiství získat výuční list.⁶¹⁹ *Gastarbeiter* a jejich potomci v západní části města ztráceli a nenacházeli práci i kvůli konkurenci lépe kvalifikovaných *pendlerů* z Braniborska nebo nové levné pracovní síle z dalších států. Zejména pracovníci ze střední a východní Evropy (často v ilegálním postavení) vytlačovali „berlínské“ cizince z trhu práce, a to především v oblasti stavebního průmyslu.⁶²⁰ V následujících letech negativní dynamika pracovního trhu pokračovala a ve druhé polovině 90. let se obecná nezaměstnanost ve městě stabilizovala na hodnotách kolem 17 %, zatímco nezaměstnanost mezi cizinci překročila hranici 33 %: každý

⁶¹⁶ Statistische Ämter der Bundesländer, ed., *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder – Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse. Ausgabe 2010* (Stuttgart, 2010), 34.

⁶¹⁷ Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 15.

⁶¹⁸ Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995*, 13.

⁶¹⁹ *Ibid.*, 10.

⁶²⁰ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995*.

třetí cizinec v Berlíně v produktivním věku a se schopností vykonávat zaměstnání byl v roce 2000 bez práce.⁶²¹ V této situaci se velké množství cizinců rozhodlo začít podnikat, byť jen malá část z nich kvůli chybějícímu kapitálu uspěla. V roce 1997 fungovalo v Berlíně přibližně 16 000 podniků vlastněných přistěhovalci, v nichž pracovalo přibližně 45 000 lidí; jednalo se tedy většinou o drobné živnostníky v sektoru služeb s jedním dvěma zaměstnanci.⁶²²

V dlouhodobé perspektivě Berlín do roku 2004 přišel přibližně o 250 000 pracovních míst v průmyslové výrobě. Nejsilněji byl zasažen zpracovatelský průmysl, v jehož rámci ztratila práci polovina zaměstnanců.⁶²³ Na vrcholu strukturální krize berlínského hospodářství v roce 2005 byla míra nezaměstnanosti u cizinců 44,1% – téměř každý druhý cizinec v produktivním věku tak byl v Berlíně bez práce (!).⁶²⁴ Obzvláště postiženi byli především migranti z Turecka, přičemž lze konstatovat úzkou souvislost s jejich nedostatečným vzděláním: 90 % nezaměstnaných obyvatel Berlína s tureckými kořeny nemělo v roce 2000 vzdělání ani na úrovni výučního listu.⁶²⁵ Velká koalice v berlínském senátu se tomuto extrémně negativnímu trendu už od počátku 90. let snažila čelit řadou programů na podporu začlenění nezaměstnaných zpět do pracovního trhu, přístupu obyvatel k sociálnímu bydlení a také zlepšení přístupu a šancí dětí cizinců ve školském systému,⁶²⁶ ovšem vzhledem k složité rozpočtové situaci zadlužujícího se Berlína tato omezená opatření mohla pouze mírnit, nikoliv zastavit nebo dokonce zvrátit vývoj, který se začínal negativně odrážet ve veřejném prostoru.

Na pozadí tohoto vývoje došlo ve druhé polovině 90. let k návratu diskuse o ghettoizaci některých čtvrtí v Berlíně, především v souvislosti s množícími se stížnostmi komunálních politiků a městem spravovaných stavebních společností na kumulaci sociálních problémů. Tuto skutečnost potvrdilo vedle výše zmíněné zprávy zmocněnkyně senátu pro cizince Johnové a jejích dvou aktualizací z let 1995 a 1998 také několik z iniciativy senátu vydaných studií, které především v tradičních přistěhovaleckých obvodech jako Kreuzberg, Mitte, Wedding a nově také severní části obvodu Neukölln konstatovaly zřetelný a kontinuální vzestup prostorové koncentrace chudoby a jejích sociálních důsledků. Tento trend byl chápán jako důsledek rostoucí nezaměstnanosti a pocíťované absence jakékoliv perspektivy u části místního obyvatelstva.⁶²⁷ Oblasti se sociálními problémy se přitom do

⁶²¹ Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik in Berlin 2000, ed. Beauftragte für Migration und Integration des Senats von Berlin, Berlin, 2002, 10.

⁶²² Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed. *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1996/1997* (Berlin, 1998), 7.

⁶²³ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 319.

⁶²⁴ Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielefalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept* (Berlin, 2005), 127.

⁶²⁵ Stefan Luft, *Staat und Migration*, 117.

⁶²⁶ Viz podrobně zprávy zmocněnkyně z let 1994, 1995, 1998 a 2000.

⁶²⁷ Srov. Sabine Hermann a Gerhard Meinlschmidt, *Sozialstrukturatlas Berlin. Erste gemeinsame Berechnung für alle Bezirke* (Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales in Berlin, 1995); Sabine Hermann a Gerhard

značné míry překrývaly s tradičními dělnickými čtvrtěmi a současně s těmi západoberlínskými okrsky, v nichž mezi lety 1975 a 1990 platil zákaz přistěhování pro cizince, takže se „vzorec segregace přistěhovalců v západním Berlíně od té doby prakticky nezměnil“.⁶²⁸ Nové bylo to, že berlínská hospodářská krize 90. let ještě prohloubila socioekonomickou dezintegraci velké části přistěhovalého obyvatelstva.

Na základě neutěšeného hospodářského a sociálního vývoje města v prvních deseti letech po sjednocení se podle sociologů Häußermanna a Kapphana „Berlín stal z rozděleného města městem rozštěpeným“ s rostoucími sociálními problémy a „sociálními ohnisky“ (*soziale Brennpunkte*).⁶²⁹ Berlín se podobně jako již v 80. letech znovu stal symbolem selhávající integrace cizinců v celém (západním) Německu. Týdeník *Der Spiegel* kupříkladu v letech 1997 a 1998 publikoval volnou sérii článků, které v následujících letech ovlivňovaly veřejnou debatu k tématu integrace prostřednictvím dramatisování problémů multikulturní společnosti právě na příkladu Berlína.⁶³⁰ Údajné selhání integrace sugerovaly např. titulní stať „Cizinci a Němci: nebezpečně cizí“⁶³¹ či článek „Konečná stanice Neukölln“,⁶³² který u tohoto západoberlínského obvodu konstatoval „proměnu ve slum, pustnutí, násilí a hlad“ a za příčinu sociálního úpadku vícero berlínských čtvrtí označil cizince a „multikulturní válku“.⁶³³ V podobném duchu argumentovala také konzervativní část CDU včetně klíčových politiků – starosty Diepgena či senátorů vnitra Jörga Schönbohma a později Eckarta Werthebacha –, kteří důsledně požadovali zákaz nového přistěhovalectví do obvodů s vysokou koncentrací cizinců, aby se „husté, izolované a integraci ztěžující paralelní společnosti [...] nemohly upevnit“.⁶³⁴ Rétorika s paušálními spojeními etnického původu se socioekonomickou situací byla odmítána nejen opozičními stranami (postkomunistickou PDS⁶³⁵ a zelenými), ale částečně také koaličním partnerem SPD i Barbarou Johnovou, která prostřednictvím řady reprezentativních průzkumů ukázala, že samotní cizinci situaci navzdory zhoršujícímu se socioekonomickému postavení tak dramaticky jako politici a média nepocítují.⁶³⁶

Meinlschmidt, *Sozialstrukturatlas Berlin – Fortschreibung 1997* (Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin, 1997).

⁶²⁸ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 147. Podrobně též Stefan Luft, *Staat und Migration*, 166ff.

⁶²⁹ Hartmut Häußermann a Andreas Kapphan, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt*, 7.

⁶³⁰ Dirk Gebhardt, „Gefährliche fremde Orte: Ghetto-Diskurse in Berlin und Marseille“, in *Ghetto-Diskurse. Geographie der Stigmatisierung in Marseille und Berlin*. eds. Ulrich Best a Dirk Gebhardt (Potsdam: Universitätsverlag Potsdam), 8–39, 11.

⁶³¹ Kolektiv autorů, „Ausländer und Deutsche: Gefährlich Fremd. Das Scheitern der multikulturellen Gesellschaft“, in *Der Spiegel* 16/1997, 24–32.

⁶³² Peter Wensierski, „Endstation Neukölln“, *Der Spiegel* 43/1997, 58–63.

⁶³³ *Ibid.* Viz také titulní story „Zu viele Ausländer? Sprengsatz für Rot-Grün“, v jejímž rámci vyšel článek o situaci ve Weddingu: Thomas Heise a Kuno Kreise, „Abstieg zum Slum“, *Der Spiegel* 48/1998, 26–27.

⁶³⁴ Viz např. řeč senátora vnitra Werthebacha 14. ledna 1999, in Plenarprotokoll der 57. Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses, 13. Wahlperiode, 14. 1. 1999, 4181, citováno in Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 152.

⁶³⁵ *Partei des demokratischen Sozialismus*, Strana demokratického socialismu, vzešla v letech 1989/1990 z komunistické SED, *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*, Jednotné socialistické strany Německa.

⁶³⁶ Podrobně viz Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 161.

Nástup rudo-zelené koalice kancléře Schrödera po volbách do Spolkového sněmu v roce 1998 předznamenal v německé přistěhovalecké politice po šestnáctileté vládě konzervativců s liberály výrazný obrat. Několik desetiletí trvající dogma „Německo není přistěhovaleckou zemí“ prolomila reforma zákona o státním občanství z roku 1999, která nahradila starou normu zakládající se na vilémovském zákonu z roku 1913 a zavrhlala „etnonacionální představy“ o tom, že „Němcem je možné být, ale není možné se jím stát“,⁶³⁷ byť norma měla nakonec kvůli absenci vládní většiny ve Spolkové radě pouze kompromisní charakter.⁶³⁸ V této souvislosti není nezajímavé, že analogickou rétorickou figuru použil v předmluvě k berlínské zprávě o integrační a cizinecké politice z roku 1998 také konzervativní starosta Eberhard Diepgen (CDU), podle něhož se „Berlíňanem člověk nerodí, Berlíňanem je možné se stát“, jakkoliv tato věta končila stať, z níž vyplývala pozice konzervativní části senátu, podle níž byla integrace nadále chápána v asimilačním duchu jako víceméně jednosměrný proces přizpůsobení se většinové společnosti.⁶³⁹

Dalším dokladem posunu v německé migrační politice od zadržování nového přistěhovalectví ke snaze o strategické regulování imigrace v úzké souvislosti s hospodářskými potřebami země představuje tzv. *Green-Card-Rede* Gerharda Schrödera na technologickém veletrhu CeBiT v únoru 2000, v níž spolkový kancléř představil záměr přivést prostřednictvím „zelené karty“ zahraniční specialisty, které potřebuje německé hospodářství – jednalo se prakticky o modernizovanou verzi nábory gastarbeiterů, ovšem tentokrát zaměřeného na vysoce kvalifikovanou pracovní sílu. Závěrečná zpráva „Nezávislé komise přistěhovalectví“, která byla podle její předsedkyně a někdejší prezidentky Spolkového sněmu Rity Süßmuthové obecně zvána jako *Süßmuth-Kommission*, konstatovala, že se „Německo – ostatně ne poprvé ve svých dějinách – stalo přistěhovaleckou zemí“,⁶⁴⁰ a zasazovala se o „změnu paradigmatu“ v migrační a integrační politice na základě principu „požadovat a podporovat“ (*Fordern und Fördern*).⁶⁴¹

K proměně docházelo také v Berlíně. Kolem roku 2000 se v německé metropoli začal podle Stephana Lanze utvářet širší politický konsensus v otázce přistěhovalecké politiky, který zahrnoval liberální křídlo CDU, hlavní proud SPD, zelené i část postkomunistické PDS: „S odhlédnutím od tendence přehlížet situaci uprchlíků a trpěných migrantů existovala shoda o tom, že Berlín potřebuje další přistěhovalce a že politici musí odstranit překážky k jejich

⁶³⁷ Klaus J. Bade a Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, 129.

⁶³⁸ Zákon kombinuje princip *ius sanguinis* a *ius soli*: cizincům narozené děti sice získají dvojí státní občanství, ale v rané dospělosti se musí rozhodnout pro jedno z nich. Podrobně viz Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik und Integration“, 325–353.

⁶³⁹ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed. *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1996/1997*, Vorwort des Regierenden Bürgermeisters von Berlin Eberhard Diepgen.

⁶⁴⁰ Bundesministerium des Innern, ed., *Zuwanderung gestalten-Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*, (Berlin, 2001), 13.

⁶⁴¹ *Ibid.*, 14.

možnosti se integrovat, musí dělat aktivní integrační politiku a vytvořit pozitivní společenské klima“.⁶⁴² Tento ve své podstatě „diverzitní multikulturalismus“, založený na tezi společenské normality vystavené na dynamické kulturní rozmanitosti, jež musí být všemi obyvateli akceptována, postupně začal vytlačovat „asimilativní multikulturalismus“, tedy model vycházející z dosavadního německého pojetí multikulturalismu, jenž chápal rozdíly mezi kulturami jako zásadní proměnnou ovlivňující integraci, interpretoval tyto odlišnosti jako potenciální hrozbu pro soudržnost společnosti a ve své podstatě usiloval o jistou formu kulturní asimilace přistěhovalců.⁶⁴³ Vývoj směrem k diverzitnímu multikulturalismu odrážel i festival pod názvem „Karneval kultur“ (*Karneval der Kulturen*), který je od roku 1996 pravidelně pořádán v Kreuzbergu a jenž se stal „symbolem pro ekonomický a sociální potenciál multikulturní metropole“.⁶⁴⁴ Kosmopolitní festival získal podporu i konzervativní části senátu, neboť zapadal do konceptu festivalizace městské politiky za účelem posílení hospodářské atraktivity Berlína.

Politické pnutí v otázce proměny paradigmatu v migrační politice se silně odrazilo také v diskusi o tzv. *Berlin-Studie*, která měla za úkol navrhnout strategie pro německou metropoli 21. století a představit cestovní mapu ven z krize berlínského hospodářství a v níž přistěhovalectví a rozmanitost obyvatelstva hrály jednu z ústředních rolí.⁶⁴⁵ Přestože dokument zadal zpracovat konzervativní berlínský starosta, znamenala studie průlom, neboť jako první oficiální text ve sjednocené metropoli označila Berlín jako „přistěhovalecké město“, požadovala „ofenzivní přistěhovaleckou politiku“ a „podporu přistěhovalectví“ chápala jako významný úkol Berlína pro budoucnost.⁶⁴⁶ V kapitole o integraci autoři odmítli restriktivní politiku a navrhovali angažované zhodnocení „zde žité tolerance, otevřenosti a internacionality“ a „internacionalizaci“ státního aparátu.⁶⁴⁷ Přestože „byla očividně politizovaná studie přes jednoznačný pokrok v zajištění hlavní pasti německé cizinecké politiky“⁶⁴⁸ – pohled na přistěhovalce byl založen výlučně na hospodářském zájmu a vyhýbal se sociálním a politickým prvkům integrace, která byla v kulturalistickém smyslu chápána pouze jako integrace kulturní ve smyslu přizpůsobení se většinové společnosti–, signalizoval užitý slovník výrazný posun ve vnímání problematiky integrace.

Otázka integrace migrantů se stala jedním z hlavních témat předčasných voleb v roce 2001. Postkomunistická PDS, která se na poli integrační politiky snažila profilovat především jako síla bojující proti rasismu, předložila v rámci své kampaně návrh „Zákona na podporu

⁶⁴² Ibid., 220.

⁶⁴³ Stephan Lanz, „The German Sonderweg: multiculturalism“, 137.

⁶⁴⁴ Ibid., 129.

⁶⁴⁵ Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Die BerlinStudie. Strategien für die Stadt* (Berlin, 2000).

⁶⁴⁶ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 216.

⁶⁴⁷ Ibid.

⁶⁴⁸ Ibid., 219.

integrace“ (*Integrationsförderungsgesetz*), který měl za cíl překonat projevy „rasistické diskriminace“ a dosáhnout „sociálního a politického zrovnoprávnění migrantů“, např. prostřednictvím zpřístupnění veřejné správy cizincům a změnou příslušných zemských zákonů týkajících se služby u policie nebo ve státním aparátu.⁶⁴⁹ CDU přišla s návrhem spolkového integračního zákona (*Bundesintegrationsgesetz*), který podle „holandského modelu“ předjímal zavedení povinných jazykových, integračních a alfabetizačních kurzů pro migranty s cílem zprostředkovat „trvalým přistěhovalcům německý společenský a hodnotový řád“; těchto kurzů by se přitom noví přistěhovalci museli účastnit nejpozději šest týdnů před příjezdem do Německa.⁶⁵⁰ I ostatní strany se ve svých předvolebních programech tématu integrace věnovaly, byť neopustily své základní programové linie. Jak ovšem ve své dobové studii z roku 2001 konstatoval Schwarz, nezměnila tato aktivita nic na tom, že „nejpozději od poloviny 80. let ležely v četných šuplících senátem nerealizované plány a návrhy“, které se týkaly celé šíře základních integračních opatření „od politiky zrovnoprávnění migrantů, zlepšení jejich šancí participovat na společnosti či modelů interkulturní a antirasistické školské politiky až po antidiskriminační zákon.“⁶⁵¹ Základním předpokladem pro změnu ve směřování berlínské integrační politiky byl konec účasti konzervativců ve vládě, ke kterému došlo právě po volbách v roce 2001.

3.4.2 Vídeňský integrační fond: koncept koexistence v multikulturní společnosti

Politizace cizinecké otázky v důsledku migrační krize a zvolená organizační struktura Vídeňského integračního fondu se přímo odrazila na tom, že výkonná část WIF víceméně po celou dobu své existence fungovala v kontextu prakticky nepřetržitého boje jednotlivých stran o vliv na chod této organizace pro začlenění přistěhovalců do vídeňské společnosti. Zásadní význam problematiky migrace a integrace pro vídeňskou komunální politiku potvrdily volby do Vídeňské obecní rady v říjnu roku 1996, které přinesly vládnoucí SPÖ ve Vídni další faktickou porážku. Sociální demokraté ztratili 9 % hlasů. Cizinecká otázka přitom sehrála v předvolební kampani i rozhodování voličů o tom, komu odevzdat hlas, neméně důležitou roli než v předchozích volbách o pět let dříve. Svobodným přitom v podstatě stačilo pouze oprášit slogan, který jim v roce 1991 přinesl historické vítězství (*Wien darf nicht Chicago werden*) a podobně jako v celorakouských volbách do Národní rady v letech 1994 (22,5 % hlasů) a 1995 (21,9 %) znovu úspěšně sebrali voliče oběma velkým stranám. Kombinace

⁶⁴⁹ Srov. Plenarprotokoll von der 25. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 5. 4. 2001, 14. Wahlperiode, 1444. Cit. In Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 214.

⁶⁵⁰ Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Antrag der Berliner CDU vom 9. 7.2001: Integrationsgesetz des Bundes nach dem Vorbild des sog. "Holländischen Modells"*, Drucksache 14/1434 (Berlin, 2001), 2.

⁶⁵¹ Thomas Schwarz, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik“, 140.

kritiky politických a ekonomických elit smíšená se sociálním populismem založeným na obrazu cizinců jako zdroje nebezpečí a příkoří „malého člověka“ zajistila FPÖ ve Vídni další historický úspěch. Pod vedením Rainera Pawkowicze a s Jörgem Haiderem v zádech získali Svobodní 27,9 % odevzdaných hlasů, a to opět v první řadě na úkor sociálních demokratů, kteří doplatili také na to, že po odstoupení Helmuta Zilka z úřadu starosty v roce 1994 v důsledku jeho zranění po bombovém atentátu neměli podobně charismatickou osobnost. Skutečnost, že SPÖ získala pouze 39,2 % odevzdaných hlasů, znamenala, že po ztrátě absolutní většiny voličů přišli sociální demokraté ve Vídni i o absolutní většinu mandátů ve Vídeňské obecní radě. Poprvé v historii druhé republiky byli sociální demokraté na základě volebního výsledku nuceni uzavřít koalici.⁶⁵²

Výsledek voleb odrážel skutečnost, že navzdory aktivitě SPÖ na poli integrační politiky a založení Vídeňského integračního fondu množství voličů, kteří se rozhodovali na základě svého pohledu na cizineckou otázku, odcházelo od vládní strany k protestní FPÖ. V důsledku faktické volební porážky se tak SPÖ snažila získat kontrolu nad činností WIF a současně prezentovat se jako strana, která dokáže usměrňovat městskou integrační politiku tak, aby pomohla k začlenění cizinců a zároveň neohrozila zájmy své voličské klientely. Při koaličním jednání s ÖVP si sociální demokraté pohlídali klíčové rezorty včetně sociálních věcí a bytové výstavby a současně otázku integrace cizinců povýšili na úroveň vlastního vládního rezortu. Starosta Michael Häupl vybral do funkce radní pro integraci, ženské otázky, ochranu spotřebitelů a personál tehdejší tajemnici vídeňské SPÖ a svou dřívější životní partnerku Renate Braunerovou, která se v roce 1996 stala také prezidentkou Vídeňského integračního fondu. Vytvoření nového rezortu a jeho personální provázání s WIF prostřednictvím osoby Renate Braunerové s cílem získat nad problematikou integrace kontrolu a prezentovat se jako politická síla, která je v této otázce ve Vídni nejkompentnější, vyvolalo kritiku všech ostatních čtyř stran⁶⁵³ ve Vídeňské obecní radě. Podle nich měla „SPÖ zájem pouze o jí vedený WIF“, což „ukázal vnitřní vývoj ve Fondu a způsob, jakým byla schvalována jednotlivá řešení“.⁶⁵⁴ Dokonce i podle některých pracovníků samotného Vídeňského integračního fondu se klub SPÖ v obecní radě stal „neoficiálním orgánem WIF“.⁶⁵⁵

⁶⁵² Již v letech 1945–1973 ve Vídni vládla koalice SPÖ–ÖVP, ačkoliv socialisté v každých volbách v tomto období získali absolutní většinu mandátů.

⁶⁵³ Kromě ÖVP, FPÖ a zelených bylo ve Vídeňské obecní radě a Vídeňském zemském sněmu v letech 1996–2001 zastoupeno také Liberální fórum, které mělo 6 mandátů.

⁶⁵⁴ Alev Korun (Die Grünen), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 29. 11. 2007, publikováno in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 133–148, 144f.

⁶⁵⁵ Interview s nejmenovanou zaměstnankyní WIF z roku 1997. Citováno in Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 31. Koller v této souvislosti poznamenává, že utvoření integračního rezortu mělo převážně strategické důvody: „Zatímco jeho zřízením mohla SPÖ kritické veřejnosti navenek ukázat, že téma integrace bere vážně, uvnitř dostala instituci WIF prostřednictvím této konstrukce pod ještě větší kontrolu“. Ibid., 32.

Nejpříznačnějším projevem vlivu SPÖ na WIF byly zásahy prezidentky a členky kuratoria Fondu Braunerové do výroční zprávy instituce za rok 1996, jejíž vyhotovení bylo v kompetenci výkonného ředitele a prezidentka WIF na její podobu neměla mít vůbec žádný vliv. O definitivním znění zprávy ovšem ještě před jejím zveřejněním jednal pod vedením Braunerové vídeňský klub SPÖ, který následně požadoval významné změny včetně seškrtnání mnoha pasáží. Teprve po hlasitých protestech zelených a liberálů, kteří se o intervenci Braunerové dozvěděli, bylo většině zásahů v textu výroční zprávy zabráněno.⁶⁵⁶ Renate Braunerová se kritice ohledně nelegitimních zásahů do činnosti Fondu snažila čelit tím, že souhlasila s reformou složení prezidia, do něhož byli od roku 1997 přizváni členové opozičních stran s výjimkou FPÖ, která jakoukoliv účast na činnosti WIF po celou dobu jeho existence bojkotovala. Nespokojenost s přílišnou kontrolou SPÖ nad WIF však neutichla, což vyvrcholilo na přelomu let 1998 a 1999, kdy postupně zástupci ÖVP, zelených a LIF demonstrativně rezignovali na svoje posty v prezídiu i kuratoriu WIF, a to na protest proti způsobu, jakým Fond vedla prezidentka Braunerová, která vzhledem k převaze SPÖ v prezídiu i kuratoriu zpravidla prosadila politiku své strany, bez ohledu na názory a návrhy opozičních stran. Odchod lidovců z WIF⁶⁵⁷ dokonce ohrožoval existenci vládní koalice a Braunerová hrozící rozkol rychle utišila tím, že dosáhla návratu zástupců ÖVP do Vídeňského integračního fondu výměnou za změnu stanov a zvětšení vlivu koaličního partnera ve statutárních orgánech WIF.⁶⁵⁸ Po tomto usmíření v duchu tradičního rozdělení moci mezi stranami velké koalice následně na protest definitivně odstoupili z Fondu zelení a Liberální fórum. Zásadním bodem sváru se přitom stala skutečnost, že Braunerová prosadila odvolání výkonného ředitele WIF Maxe Kocha a nahradila ho loajálnějším Johannesem Seitnerem.⁶⁵⁹ Tím se opoziční strany až do rozpuštění Fondu v roce 2004 vzdaly možnosti mít na jeho chod jakýkoliv vliv. Od vývoje ve Vídeňském integračním fondu se distancoval i dřívější starosta a první prezident organizace Helmut Zilk, podle něhož bylo smyslem zřízení WIF právě to, aby jeho činnost neovlivňovaly stranickopolitické zájmy.⁶⁶⁰ Po volbách v roce 2001, v nichž SPÖ získala zpět většinu mandátů a sestavila jednobarevnou vládu, ztratily

⁶⁵⁶ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 49.

⁶⁵⁷ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Görg: Integrationspolitik der SPÖ inakzeptabel“, 20. 8. 1998, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1998%2F0820%2F007.html> (22. 1. 2016).

⁶⁵⁸ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationspolitik ist gemeinsames Anliegen der Regierung“, 27. 8. 1998, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/1998/0827/010.html> (staženo 22. 1. 2016); Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, „Brauner zu Integrationsfonds. Zufrieden mit der Einigung mit dem Koalitionspartner in Sachen Integrationsfonds“, 27. 8. 1998, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/1998/0827/011.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁶⁵⁹ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Grüne und LIF ziehen sich aus Integrationsfonds zurück“, 1. 3. 1999, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F0301%2F007.html> (22. 1. 2016); Patrik Volf, „MA Ausländer“, in *Falter*, 10/99, 10. 3. 1999,

https://www.falter.at/archiv/FALTER_199903101547022/ma-auslander (staženo 22. 1. 2016).

⁶⁶⁰ Patrik Volf, „MA Ausländer“.

ostatní strany na půdě Vídeňské obecní rady možnost přehlasovat sociální demokraty i v otázce financování WIF.

Dvojitou funkci Renate Braunerové jako prezidentky a členky kuratoria WIF a zároveň městské radní pro integraci se skutečně na směřování Fondu výrazně odrážela, což způsobovalo střet zájmů mezi WIF jako zástupcem imigrantů a politikou města (resp. SPÖ). Podle dlouholetého zaměstnance WIF Gorana Novakoviče tak měla tato instituce „nevděčnou roli mezi strukturami městské správy a politikou na jedné straně a nevládními organizacemi a přistěhovalci na straně druhé“.⁶⁶¹ Skutečnost, že Vídeňský integrační fond existoval formálně mimo městskou strukturu, mu v určitém smyslu umožňovala pracovat flexibilněji než městská správa a zaujímat kritickou pozici k vídeňské komunální politice a celkově i k rakouské imigrační politice. Tím se ovšem WIF pohyboval na tenkém ledě ve vztahu k národním a komunálním úřadům a politickým grémiím, na nichž byl současně závislý: teoreticky mohl být „drzejší“ a přímější, současně ale musel brát ohledy na politickou rovinu diskuse o integraci imigrantů. Na základě zkušeností z praxe v rámci poradenské činnosti WIF tematizoval otázku zrovnoprávnění migrantů a hlasitě kritizoval neexistující integrační politiku na úrovni spolku a současné zpříšňování cizinecké legislativy ze strany spolkové vlády pod vedením SPÖ.⁶⁶² Tím logicky docházelo k napětí mezi vedením WIF na jedné straně a vídeňskou SPÖ na straně druhé. Přestože se výkonní ředitelé Koch a později Seitner snažili v souladu se svými kompetencemi úkoly formulovat svoje názory, vlastní iniciativa vrcholných představitelů WIF byla často umlčována v okamžiku, kdy se neslučovala s politikou SPÖ.

Exemplárním příkladem zásadního nesouladu mezi WIF a vládou sociální demokracie se stala otázka zpřístupnění komunální bytové výstavby cizincům, tedy jednoho ze základních mocenských pilířů vládnoucích socialistů. Zatímco Berlín byl na začátku 21. století donucen k privatizaci velké části sociálních bytů, čímž se připravil o možnost aktivně a cíleně působit na předcházení nadměrné koncentraci obyvatel/migrantů s nízkým socioekonomickým statutem, Vídeň pod vládou sociálních demokratů pokračovala v tradici výstavby komunálních bytů: v letech 1990–2002 narostl počet bytových jednotek v hlavním městě o 9,2 % (byť se často jednalo o malometrážní byty); mezi lety 1994–2000 vznikalo ročně průměrně 10 000 subvencovaných a přibližně 1 500 nesubvencovaných bytových jednotek.⁶⁶³ Vídeňský integrační fond prostřednictvím svých ředitelů od počátku své existence opakovaně navrhoval zpřístupnit obecní byty cizincům s trvalým pobytem, nejdůrazněji v červenci 2001,

⁶⁶¹ Goran Novakovič (MA 17), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 9. 2008. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

⁶⁶² Jens Becker et al., *Lernende Metropolen*, 83.

⁶⁶³ Heinz Fassmann, *Housing and segregation of migrants*, 22. Podrobně k historii komunální bytové výstavby ve Vídni během druhé republiky viz Gustav Bihl, „Wien 1945–2005. Eine politische Geschichte“, zde 581–598.

kdy WIF publikoval dokument „10 argumentů pro otevřenou obecní bytovou zástavbu“.⁶⁶⁴ Na tiskové konferenci v budově WIF ředitel Seitner otevřeně zaútočil na samotnou ideologickou podstatu sociálnědemokratické politiky, a sice na solidaritu a sociální spravedlnost, neboť „sociální bytová výstavba by měla být k dispozici především těm, kdo patří v naší společnosti mezi nejslabší – a to jsou migranti a migrantky“, tedy 18 % obyvatelstva, vůči nimž se „městská vláda nemůže vyvázat z odpovědnosti“. Seitner argumentoval tím, že plošným otevřením sociálního bydlení pro cizince po určité době jejich pobytu v Rakousku bude možné při použití bodového systému a promyšleného klíče při rozdělování bytů dosáhnout lepšího sociálního promísení obyvatelstva. Dále upozorňoval na potřebu odstranění diskriminace vůči cizincům, kteří na základě zákona platí obecní daň na bytovou výstavbu (*Wohnbausteuer*), aniž mají do komunální výstavby přístup, a nemohou dostávat ani příspěvky na bydlení (*Wohnbeihilfe*) a sociální podporu (*Sozialhilfe*). Seitner spojil své návrhy nejenom se zlepšením sociální situace cizinců, ale i s bojem proti spekulantům s nájemními byty a navíc svou argumentaci opřel i o výzkum veřejného mínění, podle nějž většina obyvatel Vídně včetně těch, kteří bydlí v obecních bytech, není proti tomu, aby v obecní bytové zástavbě směli bydlet i cizinci.⁶⁶⁵

Vídeňská SPÖ v obraně proti této kritice poukazovala na to, že magistrát investuje vysoké částky do sanací starých bytů ve čtvrtích s vysokou koncentrací migrantů, financuje modelové projekty interetnického bydlení (*interethnisches Wohnen*), díky němuž získávaly nový byt desítky až stovky imigrantů ročně,⁶⁶⁶ a také vyzdvihovala skutečnost, že přistěhovalci, kteří již získali státní občanství, tvoří až polovinu lidí, kteří každým rokem získají obecní byt.⁶⁶⁷ Socialisté argumentovali, že jejich stávající politika, jejíž součástí byla liberální naturalizační praxe, celkově přispívá ke zlepšení bytové situace imigrantů a že je potřeba pouze postupné zpřístupnění komunální bytové výstavby cizincům, zvláště když po vstupu Rakouska do Evropské unie mohli komunální byt získat občané EU s hlášeným trvalým pobytem ve městě.⁶⁶⁸ Později provedené empirické studie přitom daly vídeňské SPÖ částečně zapravdu: mezi lety 1991–2001 došlo ve městě k zmírnění sociálněprostorových segregačních tendencí u všech zásadních skupin cizinců včetně občanů Turecka, jakkoliv u

⁶⁶⁴ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsfonds: 10 Argumente für offenen Gemeindebau“, 6. 7. 2001, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2001%2F0706%2F005.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁶⁶⁵ Ibid.

⁶⁶⁶ Pilotním projektem „interetnického bydlení“ bylo 141 obecních bytů v jednom domovním bloku v Liesingu (Anton-Baumgartner-Straße 127-129), kde od roku 2000 žilo 300 obyvatel pocházejících z 24 etnik. Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Faymann präsentiert Studie ‚Interethnische Nachbarschaft‘“, 28. 4. 2003, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F0428%2F017.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁶⁶⁷ Např. v roce 1999 získali 4 000 z 9 500 obecních bytů naturalizovaní Rakušané. Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsmaßnahmen durch Wohnbau und Stadterneuerung“, 14. 12. 1999, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F1214%2F009.html> (22. 1. 2016).

⁶⁶⁸ Ibid.

této skupiny zůstávala míra segregace nejvyšší, a nadměrná etnická segregace s hrozbou v proměnu v ghetto se vyskytovala pouze na malém prostoru jednotlivých domovních bloků, nikoliv na úrovni celých městských částí.⁶⁶⁹

Pod tlakem ostatních stran (s výjimkou FPÖ) i v rámci vlastní politiky k omezování segregace vídeňská vláda v září roku 2000 vyčlenila ze svého bytového fondu 2 000 tzv. „nouzových bytů“ (*Notfallwohnungen*); 600 z nich bylo ve vlastnictví města a 1 400 spadalo do kategorie družstevních bytů s městskou dotací. Pro imigranty s cizí státní příslušností tak vůbec poprvé existovala možnost zisku komunálního bytu, pokud mohli před expertní komisí prokázat sociální či zdravotní potřebu. Jednou ze základních podmínek byl minimálně pětiletý trvalý pobyt v Rakousku.⁶⁷⁰ Vzhledem k velkému zájmu došlo během následujících tří let k navýšení počtu nouzových bytů na 3 000, přičemž do tohoto čísla byly zahrnuty i privátní nájemní byty, které město Vídeň prostřednictvím své holdingové firmy *Wiener Wohnen* skupovalo a sanovalo.⁶⁷¹ Dalším krokem ke zlepšení integrace imigrantů na bytovém trhu se stalo zavedení všeobecné podpory na bydlení (*allgemeine Wohnbeihilfe*) k 1. červnu 2001, která rozšířila své příjemce také o nerakouské státní občany s minimálně pětiletým trvalým pobytem v Rakousku.⁶⁷² V roce 2003 pobíralo tuto dávku již 13 000 rodin včetně řady imigrantů.⁶⁷³ Přes všechna tato dílčí opatření však socialistická vláda ve Vídni neprovedla celkové otevření vídeňského bytového trhu dříve, než ji k tomu přiměla unijní směrnice ES 2003/109 z 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty; vídeňská vláda ji transponovala teprve tři dny před uplynutím stanovené lhůty 23. ledna 2006.⁶⁷⁴ Klíčem k otevření obecní bytové výstavby a současně s ním i zpřístupnění sociální podpory cizincům tak byl až tlak ze strany EU, bez něhož by většinová vláda SPÖ plošný přístup imigrantům do systému vídeňského sociálního zabezpečení pravděpodobně neumožnila.⁶⁷⁵

Dalšími příklady využití Vídeňského integračního fondu ze strany SPÖ k politickému boji o dominanci nad problematikou začleňování imigrantů do rakouské společnosti jsou

⁶⁶⁹ Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, *Die Dynamik ethnischer Wohnviertel in Wien*, 51f.

⁶⁷⁰ Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, „Die Wohnsituation von Ausländern in Österreich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2003), 87–108, 108.

⁶⁷¹ *Ibid.*, 108.

⁶⁷² *Ibid.* Tato dávka spadá do oblasti sociální podpory, která je v kompetenci spolkových zemí, a vztahuje se pouze na byty dotované nebo sanované městem Vídni.

⁶⁷³ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Faymann präsentiert Studie ‚Interethnische Nachbarschaft‘“, 28. 4. 2003.

⁶⁷⁴ Od té doby je komunální výstavba otevřena pro všechny cizince, kteří mají v Rakousku statut trvalého rezidenta (a tedy žijí v Rakousku minimálně 5 let). Zároveň mají všichni občané třetích států, kteří mohou doložit pětiletý legální pobyt v Rakousku, nadále přístup k „nouzovým bytům“. Magistrat der Stadt Wien, ed.: *MigrantInnen in Wien 2007. Daten, Fakten, Recht* (Wien, 2007), 51.

⁶⁷⁵ Podrobněji k problematice sociálních dávek Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 82–83.

otázky komunálního volebního práva (podrobně viz kapitola 4.2) nebo jazykových a integračních kurzů jako jednoho ze základních integračněpolitických nástrojů. Od roku 1998 došlo ze strany WIF k výraznému navýšení počtu subvencovaných jazykových a orientačních kurzů, neboť „šance na uskutečnění osobních cílů jsou zvyšovány podporou sociálních, interkulturních, psychologických a komunikativních kompetencí“.⁶⁷⁶ Hlavní cílovou skupinou „jazykové ofenzívy“ (*Sprachoffensive*, SPROFF) byli imigranti, kteří pobývali v zemi již delší dobu a měli minimální jazykové znalosti; zejména se to týkalo žen tureckého původu. K vysoké pozornosti, které se kurzy mezi imigranty těšily, přispěla především jejich finanční dostupnost, a to i pro chudé obyvatele s migračním původem: WIF totiž kryl minimálně 80 % nákladů na uspořádání kurzu – konečná cena kurzu pro jeho účastníky v délce 60 vyučovacích hodin se např. v roce 2000 pohybovala v průměru okolo 350 šilinků (cca 25 eur).⁶⁷⁷ Během následujících let WIF pokračoval v rozšiřování jazykových kurzů, kterých se mezi lety 1998 a 2003 při každoročně převyšující poptávce nad nabídkou zúčastnilo přes 25 000 imigrantů, přičemž podíl žen jako hlavní cílové skupiny se podařilo zvýšit až na 70 %.⁶⁷⁸ Jazykové ofenzívy se postupně staly jedním z nejvýznamnějších a také nejviditelnějších opatření WIF na poli integrace. K rozvoji a medializaci SPROFF bezesporu přispěla skutečnost, že se jejím prostřednictvím vídeňská SPÖ (za podpory zelených) začala aktivně vymezovat vůči „integrační dohodě“, kterou po několikaleté politické diskusi v roce 2002 schválila spolková vláda ÖVP-FPÖ. Prezidentka WIF a integrační radní Braunerová toto opatření novely cizineckého zákona při jakékoliv příležitosti s poukazem na „úspěšnou vídeňskou cestu“ ostře odsuzovala.⁶⁷⁹ Jedním z největších problémů „integrační dohody“ byla podle Braunerové skutečnost, že spolková vláda stanoví povinnosti, zároveň však – na rozdíl od Vídně – nenabídne dostatečný počet odpovídajících a cenově dostupných kurzů.⁶⁸⁰

Vysoká politizace diskuse o integraci migrantů, která se odrazila v přetahovanou o vliv nad Vídeňským integračním fondem, do velké míry kontrastuje s tím, jaké deficity v oblasti samotné integrace imigrantů v průběhu 90. let objektivně vznikaly, zvláště pokud využijeme srovnání s dezintegračními problémy v sjednoceném Berlíně. Vídeň nebyla dušena zátěží v podobě sjednocování rozděleného města, nemusela se vyrovnávat s výpadkem subvencí pro jinak nekonkurenceschopný průmysl ani se strukturálním zadlužením

⁶⁷⁶ Wiener Integrationsfonds, ed. *Report 1998*, 18.

⁶⁷⁷ Vlastní propočty podle informační brožury o nabídce kurzů v rámci SPROFF 2000. Wiener Integrationsfonds, ed., *Sprachoffensive 2000. Das Kursangebot der Sprachoffensive des Wiener Integrationsfonds* (Wien, 2000).

⁶⁷⁸ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Brauner: Mehr Geld für Wiener Sprachoffensive beschlossen“, 17. 10. 2003, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F1017%2F016.html> (22. 1. 2016).

⁶⁷⁹ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integration: Brauner: Verschlechterungen für In- und Ausländer“, 7. 6. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0607%2F020.html> (22. 1. 2016).

⁶⁸⁰ Ibid.

nebo krachem klíčové bankovní instituce. Rakouská metropole naopak efektivněji dokázala využít nové příležitosti dané otevřením hranic v roce 1989 a přistoupením Rakouska k Evropské unii v roce 1995, navázala úzkou ekonomickou spolupráci se sousedními zeměmi (někdejšími územními celky v rámci podunajské monarchie), posílila svou konkurenceschopnost a upevnila si pozici klíčové metropole středoevropského prostoru. To vše se odrazilo na tom, že Vídeň mnohem lépe než Berlín přestála strukturální proměnu hospodářství (byť rovněž částečně za cenu zadlužení veřejných financí), což potvrzuje i pohled na základní ekonomické ukazatele. Přestože meziroční růst městského hrubého domácího produktu na počátku 90. let zpomalil, udržel se v kladných hodnotách a ve druhé polovině 90. let začal narůstat rychlejším tempem: mezi lety 1995 a 2000 vzrostlo vídeňské HDP o 15 %.⁶⁸¹ V dlouhodobém horizontu sice na pozadí přechodu města k postindustriálnímu ekonomickému systému mezi lety 1980–1998 více než šestinásobně vzrostla nezaměstnanost – z 11 433 nezaměstnaných osob v roce 1980 na 73 328 nezaměstnaných osob v roce 1998, tedy z 1,5 % na 9,1 %, ⁶⁸² ve srovnání s řadou dalších měst západní Evropy se ovšem jednalo o relativně mírné dopady strukturální proměny hospodářství na pracovní trh. Celková nezaměstnanost byla sice ve Vídni od roku 1987 po celá devadesátá léta mírně vyšší, než byl celorakouský průměr, ovšem i tak se v průměru držela mezi 7–8%, tedy přibližně na poloviční úrovni než v Berlíně. S ohledem na integraci imigrantů a jejich socioekonomické postavení ve městě ovšem hrála mnohem důležitější roli skutečnost, že nezaměstnanost cizinců byla jen mírně vyšší než u Rakušanů. V roce 2000 tak bylo v evidenci nezaměstnaných obyvatel ve Vídni 8,6 % cizích státních příslušníků, což představuje přibližně čtyřikrát nižší podíl než v témže roce v Berlíně (!).⁶⁸³ Cizinci v rakouském hlavním městě tak zdaleka nebyli strukturálními problémy pracovního trhu postíženi tak fatálně jako přistěhovalci v Berlíně, jakkoliv velká část z nich patřila ke skupině s nejnižšími příjmy a nacházela se okolo hranice relativní chudoby. Zpravidla si však propuštění cizinci dokázali najít jinou práci, v níž v řadě případů navíc dokázali vylepšit svůj sociálněekonomický statut, což je vidět zejména na klesajícím počtu cizích státních příslušníků působících v dělnických profesích (*Arbeiter*). Přestože v roce 2001 pracovaly ve Vídni v tomto segmentu ještě více než dvě třetiny cizinců (68,3 %) oproti necelé čtvrtině (22,3 %) rakouských občanů, už téměř třetina cizích státních příslušníků (31,7 %) vykonávala nedělnickou práci (*Angestellte*); mezi lety 1995 a 2002 stoupl počet cizinců zaměstnaných v sektoru služeb o 22,8 %. Úřednické profese byly nadále striktně vyhrazeny pouze majitelům rakouského pasu a mezi 60 000 zaměstnanci města Vídně měly pouze 4 % z nich pas třetího

⁶⁸¹ Podrobně k hospodářskému vývoji ve Vídni viz Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, 22; Srov. Gerhard Meißl, „Ökonomie und Urbanität“, 721.

⁶⁸² Peter Eigner a Andreas Resch, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, 28.

⁶⁸³ Wiener Integrationsfonds, ed., *MigrantInnen in Wien. Daten & Fakten & Recht*, 46.

státu, přičemž vesměs se jednalo o smluvní zaměstnance v dělnických profesích (úklidové služby atd.).⁶⁸⁴ Přestože tak Svobodní opakovaně útočili na cizince jako na parazity na sociálním systému, který má být určen na podporu rakouských občanů, ve srovnání s Berlínem byla zátěž spojená se závislostí vídeňských cizinců na sociálních dávkách na počátku 21. století násobně nižší než v německém hlavním městě, jakkoliv i v Rakousku od počátku 90. let cizinci platili do systému sociálního pojištění podle kvalifikovaných odhadů o 10–15 % finančních prostředků méně, než z něj vybírali.⁶⁸⁵

Vídeňský integrační fond (WIF) fungoval jako klíčová instituce města na podporu integrace imigrantů a mezikulturního soužití celkem 12 let. V okamžiku, kdy sociální demokraté po komunálních volbách získali zpět absolutní většinu mandátů a zbavili se nepohodlného koaličního partnera, rozhodli se využít svou moc k tomu, aby měli integrační politiku města již zcela a výhradně pod svou kontrolou. Výsledkem bylo zrušení Vídeňského integračního fondu a převedení jeho agendy přímo do struktury Vídeňského magistrátu. Spolu s tím provedli obrat v základním nastavení integrační politiky směrem k politice diverzity v úzké návaznosti na koncept interkulturalismu.

3.5 Berlínská a vídeňská integrační politika na začátku 21. století – obrat ke strategickému řízení integrace, interkulturalismu a politice rozmanitosti (2001–2011)

Přechod do nového století byl v západním světě zásadně ovlivněn teroristickými útoky v září 2001 ve Spojených státech amerických a následných útocích v Madridu (2004) a Londýně (2005). V rámci toho došlo k posunu těžiště diskursu odpůrců imigrace, který velmi dobře ilustruje například ústřední heslo vídeňské FPÖ pro volby do zemského sněmu/obecní rady v roce 2005: „Vídeň se nesmí stát Istanbulem!“ (*Wien darf nicht Istanbul werden!*). Výměnu metaforického obrazu Chicaga z kampaní Svobodných v 90. letech za odkaz na tureckou metropoli lze chápat jako příklad toho, že k dosud převládajícímu bezpečnostnímu aspektu migrace byl v Rakousku a analogicky i v dalších zemích přidán dominantně kulturalistický, v jádru silně protiislámský akcent, který se vymezoval proti základním východiskům multikulturalismu. V oblasti integrace veřejná diskuse kroužila kolem pojmů jako „vůdčí kultura“ (*Leitkultur*) nebo „paralelní společnost“ (*Parallelgesellschaft*) a stále větší pozornost

⁶⁸⁴ Ibid., 15–16.

⁶⁸⁵ Podrobně a souhrně viz Julia Bock-Schappelwein, *Ausländer in Österreich – vier Fragen zu ihrer Integration*, 15f. Tato statistika ovšem nezohledňuje penzijní pojištění, do něhož cizinci s ohledem na věkovou strukturu platili více, než z něj čerpali. Současně se jedná o propočítání údajů pouze z fiskálního hlediska, které nezohledňuje těžko kvantifikovatelný dopad cizinců na celkový hospodářský růst včetně bohatnutí majitelů firem, pro které cizinci pracují.

byla věnována problematice islámského fundamentalismu a otázce slučitelnosti islámu se základním hodnotovým rámcem většinové, „západní“ společnosti. Symbolem těchto diskusí se staly stále a znovu se vracející debaty o zákazu nošení šátků nebo výstavbě reprezentativních mešit. Zatímco v Rakousku došlo na celostátní úrovni pouze k jednorázovému dialogu v roce 2005 (*Islam-Konferenz*), v Německu bylo pořádání islámských konferencí od roku 2006 institucionalizováno na bázi každoročního setkávání a vyhodnocování činnosti pracovních skupin (*Deutsche Islamkonferenz*).

Na poli migrační politiky lze v Německu i Rakousku navzdory snahám o podporu příchodu vysoce kvalifikované pracovní síly ze třetích států vysledovat kontinuitu do velké míry restriktivní politiky přijaté v důsledku migrační krize v letech 1989–1993.⁶⁸⁶ V rámci pokračování snahy o regulaci migračních toků si Německo i Rakousko při vyjednávání rozšíření Evropské unie v roce 2004 vymohly přechodná období na ochranu pracovního trhu před občany osmi z deseti nových členských států včetně Polska nebo České republiky a jako jediné dva státy z EU využily celou sedmiletou ochrannou lhůtu až do roku 2011; tento přístup shodně aplikovaly i na Rumunsko a Bulharsko přistouпивši v roce 2007.

Skutečnost, že migrační politice na celostátní úrovni i nadále dominoval aspekt zadržování nové imigrace před integrací, dokládá tzv. „integrační dohoda“ (*Integrationsvereinbarung*), která byla v Rakousku přijata v roce 2002 v rámci tzv. „cizineckého balíčku“ (*Fremdenrechtspaket 2002*) hlasy černo-modré vládní koalice, tedy povinný kurz německého jazyka pro nově příchozí cizince z třetích států se zpětnou platností k roku 1998. Rakousko se tím zařadilo po bok řady dalších evropských přistěhovaleckých států, které „integrační kurzy“ na celostátní úrovni zavedly již dříve. Přestože zákon zapadal do konceptu zadržování, resp. regulace dalšího přistěhovalectví do Rakouska, neboť v případě nesložení zkoušky z jazyka a reálií hrozilo cizinci v extrémním případě vyhoštění, vůbec poprvé bylo na celospolkové úrovni přijato opatření, které podporovalo jazykovou integraci jako zásadní předpoklad pro začlenění imigrantů do rakouské společnosti. V roce 2005 byly požadavky na jazykovou úroveň „integrační dohody“ v rámci další obsáhlé reformy cizineckého práva zvýšeny (zejména přijetím nového *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*

⁶⁸⁶ Pro Německo viz např. Carolin Butterwegge, „Fit für die Globalisierung? Deutschland auf dem Weg zur Modernisierung seiner Migrations- und Integrationspolitik“, in *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung: Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, 4., aktualisierte Auflage eds. Christoph Butterwegge a Gudrun Hentges (Wiesbaden, VS Verlag 2009), 137–165, 148f. Pro Rakousko viz např. Matthias Vogl, „Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2007), 19–41.

2005),⁶⁸⁷ paralelně k tomu došlo novelou zákona o státním občanství k dalšímu zpřísnění podmínek pro získání rakouského občanství.

V podobném kontextu a duchu byla také v Německu po několikaletých ostrých vnitropolitických diskusích⁶⁸⁸ schválena obsáhlá reforma cizineckého práva a v roce 2004 byl přijat nový přistěhovalecký zákon (*Zuwanderungsgesetz 2004*), který přišel poprvé s nabídkou integračních kurzů, jakkoliv až na výjimky nebyla účast na těchto kurzech na rozdíl od Rakouska povinná. V obsáhlé novele z roku 2007 byla vedle jiného zavedena povinnost doložit základní znalosti německého jazyka v rámci sloučení rodiny ještě před přistěhováním do země.⁶⁸⁹ Skutečnost, že jedním z hlavních motivů přijatých reforem cizineckého práva v Německu a Rakousku a jejich následných novelizací byla povinnost sladit národní legislativu s právem Evropské unie, dokládá význam procesu postupné evropeizace migračních politik jednotlivých členských států v důsledku přijetí tzv. Amsterdamské smlouvy z roku 1997 a převedení problematiky migrace do prvního pilíře evropské spolupráce. V případě Německa a Rakouska se to odrazilo především v implementaci antidiskriminačních směrnic a posílení práv cizinců z třetích států, jakkoliv obě země dosáhly zmírnění obsahu příslušných směrnic, které usilovaly o dalekosáhle zrovnoprávnění cizinců se státními občany, a přejaly je do svých právních řádů víceméně v jejich minimální podobě.⁶⁹⁰

Od druhé poloviny dekády byla stále větší pozornost na celostátní úrovni v obou zemích věnována otázkám centralizace a konceptualizace integračních politik (viz kap. 2.3) se zapojením všech úrovní státní správy a samosprávy včetně spolkových zemí a obcí a nevládních organizací. Výsledné koncepty a jejich aktualizace do velké míry reflektovaly dlouhodobé i aktuální zkušenosti s integrací migrantů na lokální úrovni. Přitom je patrné, že právě Berlín v Německu a Vídeň v Rakousku už od počátku nultých let patřily k průkopníkům rekonceptualizace integrační politiky směrem k politice rozmanitosti a interkulturalismu v širším kontextu proměn v postfordistických ekonomikách západního světa.⁶⁹¹ Podle Olafa Kaltmeiera tato politická změna spočívá v tom, že „zatímco ve fordismu byla města symbolem národa a snažila se upřednostňovat procesy deetnizace a kulturní

⁶⁸⁷ Ze zemí EU 15 k roku 2003 „integrační kurzy“ fungovaly ve Švédsku, Nizozemí, Finsku a Dánsku. Katarina Rohsmann, „Die ‚Integrationsvereinbarung‘ der Fremdengesetznovelle 2002. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2003), 53.

⁶⁸⁸ Podrobně Eva Horelová, „Zuwanderungspolitische Diskussion der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Hintergrund und Lage der Debatte – 14. Legislaturperiode (1998–2002)“ in *Acta Universitatis Carolinae – Studia Territoria* 4, č. 6 (2005), 237–307.

⁶⁸⁹ Jan Schneider, „Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007“, 15. 5. 2007, Dossier Bundeszentrale für politische Bildung, 2007, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56350/zuwanderungsgesetz-2007> (staženo 23. 1. 2016).

⁶⁹⁰ Bernhard Perchinig, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, 131–141.

⁶⁹¹ Postfordismus je zde chápán jako ekonomický systém, který se odlišuje od fordismu poklesem zájmu o výroby masové produkce a vzestupem poptávky po více specializovaných výrobcích s vyšší kvalitou, což vyžaduje pružnější organizaci výroby a zvyšuje nároky na kvalifikovanost pracovní síly.

asimilace, v postfordismu je etnokulturní diverzita využívána ke stimulaci městského rozvoje.⁶⁹² Zejména ve Vídni, ale také v Berlíně byl tematický komplex migrace a integrace stále více uvažován v úzké souvislosti s hospodářským vývojem. Zatímco dosud bylo přistěhovalectví a z něj vyplývající problémy s integrací vnímáno především jako zátěž, nově byla imigrace a úspěšná integrace chápána jako celospolečenská, v první řadě ekonomická příležitost. Obě města tak podporovala novou imigraci kvalifikované pracovní síly a stále více pozornosti věnovala řešení otázky integrace migrantů; jak těch dlouhodobě pobývajících, tak i nově příchozích.

Po letech stabilizace počtu obyvatel v důsledku restriktivní cizinecké politiky došlo ve Vídni v prvním desetiletí nového století k výraznému nárůstu populace. V období mezi dvěma sčítáními lidu mezi lety 2001 a 2011 vzrostl počet obyvatel města o 10 % na 1 710 000. Tento vývoj byl takřka výhradně přímým důsledkem imigrace ze zahraničí, zejména v souvislosti s volným pohybem osob v rámci Evropské unie a pokračující řetězovou migrací ze zemí původních gastarbeiterů. Podíl občanů Turecka a Jugoslaviie a obecně státních příslušníků třetích zemí na cizinecké populaci ovšem klesal; třetí nejpočetnější skupinou mezi cizinci se stali občané Německa. S přihlédnutím k procesu rozšiřování EU měla v roce 2011 už více než třetina cizinců (36,4 % obyvatelstva) ve Vídni občanství jednoho z členských států EU a polovina nových přistěhovalců přišla do města ze zemí Evropské unie. V čase zrychlujícího se procesu globalizace navíc došlo k ustavení nových migračních režimů a další diverzifikaci zemí původu nových imigrantů, což opět zvýraznilo etnickou, kulturní a náboženskou heterogenitu Vídně, aniž to ohrozilo její pozici jako jednoho z měst s nejvyšší kvalitou života na světě.⁶⁹³

V Berlíně došlo k nárůstu populace ve druhé polovině dekády až po překonání dlouholeté recese. V letech 2004–2011 vzrostl podle údajů zemského statistického úřadu počet obyvatel o 3,4 % a těsně překročil hranici 3,5 milionu. Počet cizinců se zvýšil na 478 212 (+ 11 % ve srovnání s rokem 2001), jejich podíl na obyvatelstvu ovšem zůstal v tomto období stabilní (13,6 %). Podíl obyvatel s výhradně tureckým pasem mezi cizinci klesl na 21 %, vzrostl počet obyvatel z Polska (43 984, 9,2 % cizinců). Další skupiny obyvatelstva podle státní příslušnosti tvořily méně než 5 % obyvatelstva.⁶⁹⁴ Tyto údaje ovšem následně zneplatnilo publikování výsledků celostátního sčítání lidu z května 2011, podle nichž žilo v Berlíně o 5,2 % obyvatel méně, než se dosud zemský statistický úřad domníval; na základě nově zvolené metodiky žilo v Berlíně přibližně o 100 000 cizinců méně, jejich

⁶⁹² Olaf Kaltmeier, „The Use of Ethnicity in the Imagination of Urban Landscapes“, in *Selling Ethnicity: Urban cultural Politics in the Americas from the Conquest to Contemporary Consumer Societies*, ed. Olaf Kaltmeier, (Surrey and Burlington: Ashgate, 2011), 91–94.

⁶⁹³ Heinz Fassmann, *Housing and Segregation of Migrants. Case Study: Vienna*, 16;

⁶⁹⁴ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Berlin. Statistisches Jahrbuch 2012*, 33, 54.

podíl na obyvatelstvu tak statisticky klesl na 11,2 %.⁶⁹⁵ Na základě výsledků sčítání lidu v roce 2011 tak žilo v sjednoceném Berlíně 366 680 cizinců a celkem 786 910 obyvatel s migračním původem v širším slova smyslu (24,1 % obyvatel města).⁶⁹⁶

3.5.1 Vídeň: „politika rozmanitosti orientovaná na integraci“

Komunální volby v březnu roku 2001 výrazně změnily rozložení politických sil ve Vídni. Sociální demokraté profitovali z toho, že černo-modrá koalice sestavená po volbách do Národní rady v roce 1999 rychle ztrácela na popularitě, což se už po roce fungování spolkové vlády ÖVP-FPÖ odrazilo v propadu Svobodných právě v rakouské metropoli: FPÖ přišla o čtvrtinu hlasů a ve Vídni zaznamenala nejhorší výsledek od začátku politizace cizinecké otázky během migrační krize (20,2 %), zejména proto, že nedokázala mobilizovat protestní hlasy tak dobře jako dosud a navíc se množství voličů vrátilo k sociálním demokratům.⁶⁹⁷ Ti v tématu cizinecké politiky uspěli s pozitivní kampaní pod heslem „Nix Chicago“, v níž vyvraceli oblíbené tvrzení FPÖ o vysoké kriminalitě cizinců poukazem na to, že Vídeň navzdory velkému množství cizinců patří ve srovnání statistik mezi nejbezpečnější města na světě.⁶⁹⁸ SPÖ ve volbách získala 46,9 % hlasů, což jí těsně stačilo k absolutní většině mandátů, a tedy po pětileté přestávce k obnovení většinové vlády bez koaličního partnera.

Znovunabytí sebevědomí uvnitř SPÖ se odrazilo v rozhodnosti prosadit slib zavést komunální volební právo pro cizince (podrobně viz kap. 4.2) a v rétorické i institucionální proměně vídeňské integrační politiky. V říjnu 2002 představila městská radní pro integraci a prezidentka Vídeňského integračního fondu Renate Braunerová studii s názvem „Migrace, Integrace, Diverzita“, kterou si u institutu Europaforum Wien objednal magistrát města Vídně. Tím byl „vypálen startovní výstřel pro změnu paradigmat ve vídeňské integrační politice směrem k politice rozmanitosti a rovnoprávnosti“.⁶⁹⁹ Nejdůležitějším poznatkem studie byl požadavek nově definovat úkoly integrační politiky, která se dosud zaměřovala především na odbourávání konfliktů, vývoj strategií k řešení problémových oblastí integrace na komunální úrovni a podporu sociálního začleňování cizinců do společnosti. Největší výzvou pro nadcházející léta byla podle studie taková politika, která „sází na rovnost šancí a

⁶⁹⁵ Pressekonferenz „Zensus 2011 – Fakten zur Bevölkerung in Deutschland“ am 31. Mai 2013 in Berlin
Statement von Präsident Roderich Egeler, 2;
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/Statement_Egeler_zensus_PDF.pdf?__blob=publicationFile (staženo 24. 11. 2016).

⁶⁹⁶ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, ed., *Zensus 2011. Staatsangehörigkeit und Migration*, 12.

⁶⁹⁷ SORA, ed., „Wahlanalysen. Wien. Gemeinderatswahl 2001“,

<http://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen/grw-wien01.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁶⁹⁸ Demokratiezentrum, ed., *Wien – Chicago. Kriminalitätsraten im Vergleich, Plakat der SPÖ für die Gemeinderatswahlen 2001*, <http://www.demokratiezentrum.org/themen/wien/wien-chicago/wien-chicago-kriminalitaet.html> (staženo 22. 1. 2016)

⁶⁹⁹ Stadt Wien a Europaforum Wien, eds., *Migration, Integration, Diversität*, 9.

využití rozmanitosti ve městě a soustředí se na aktivní rozvoj mezinárodních kontaktů“.⁷⁰⁰ Radnice, které se hlásí k politice rozmanitosti (*Diversitätspolitik*) „nechápu přistěhovalce primárně jako cílovou skupinu sociálněpolitických opatření, nýbrž v první řadě jako své občanky a občany“, přičemž „na lidi s migračním původem – v první nebo druhé generaci, se státním občanstvím nebo bez něj, trvale nebo přechodně usídlené – je nahlíženo jako na samozřejmou součást obyvatelstva.“ Vedení měst podle studie také „rozumí tomu, že městská společnost je formována na základě nevyhnutelně vzrůstajícího podílu multietnického obyvatelstva a že tato městská rozmanitost představuje enormní kulturní a socioekonomický zdroj bohatství. V poslední řadě chápou, že je na ně samotné – jako obecní správu – kladen požadavek, aby na tuto proměnu ve městě reagovaly a změnily se.“⁷⁰¹ Přínos nového přístupu k integrační politice podle studie spočíval v tom, že „může zabránit tomu, aby velká část obyvatelstva ztratila spojení ke své politické reprezentaci a odcizila se svému městu. Vytváří podmínky, za nichž se také u imigrantů může vyvíjet společenské vědomí, které se vztahuje k místu jejich přistěhování. Na druhé straně zajišťuje legitimitu města a jeho správy v očích veškerého obyvatelstva. (...) Největší přínos politiky rozmanitosti spočívá v překonání pojetí integrace jako problému: sice nezastírá, že pro imigranty existují různá znevýhodnění a může docházet k obtížím v soužití, zároveň však odmítá přistěhovalce předem definovat jako problémovou skupinu.“⁷⁰²

Studie, která vycházela z analýzy integračních politik řady velkoměst v přistěhovaleckých zemích západní Evropy a za vzor si brala především postup v anglickém Birminghamu, navrhovala jako nejefektivnější řešení pro aplikaci „politiky rozmanitosti“ („*diversity policy*“, „*Diversitätspolitik*“), tedy ve své podstatě politiky založené na principech interkulturalismu, zřízení samostatného oddělení pro integraci a diverzitu přímo v městské správě: „Úkolem takového oddělení je vyhotovovat expertízy, iniciovat a rozvíjet nová opatření ve spolupráci se všemi ostatními odděleními městské správy, schvalovat aktivity magistrátu v nejrůznějších oblastech jeho činnosti na poli integrace, vyhodnocovat dosažené pokroky a identifikovat nedostatky. (...) Dalším cílem magistrátního oddělení je zvyšovat počet imigrantů zaměstnaných uvnitř městské správy a stanovovat konkrétní závazný plán, který je třeba průběžně vyhodnocovat na půdě obecní rady, a tím vytvářet tlak na jeho dodržování.“⁷⁰³

Obrat k „politice rozmanitosti“ byl založený na pozitivní rétorice a vědomém upozadění negativních stránek začleňování cizinců s cílem potlačit etnické a sociální konflikty a negativní zarámování integrace imigrantů ve veřejném diskursu, tedy podvázat

⁷⁰⁰ Ibid.

⁷⁰¹ Ibid., 4.

⁷⁰² Ibid., 8.

⁷⁰³ Ibid., 25.

strategii, kterou na politické úrovni úspěšně využívala FPÖ ke svým volebním úspěchům. Kulturní rozmanitost městské společnosti byla sice označena jako „normalita“ a Vídeň byla charakterizována jako přistěhovalecké město, současně se ale nový přístup vyhýbal explicitnímu výrazu „multikulturní politika“, bezesporu i v souvislosti s obratem v integrační politice v Evropě a obecném ústupu oblíbenosti konceptu multikulturalismu po teroristických útocích ve Spojených státech amerických 11. září 2001. Kulturně-identifikační rovina integrace tak byla očividně vědomě upozaděna ve prospěch roviny integrace strukturálně-funkční. Namísto dosavadního důrazu na etnicitu přistěhovalců a podpory skupinové integrace nově politice jednoznačně dominovala individuální úroveň začlenění do společnosti integrace, neboť základním cílem politiky bylo rozpoznat, aktivovat a podporovat potenciál jednoho každého imigranta a využít ho pro rozvoj města. Prostřednictvím reprezentace migrantů v magistrátních úřadech a na všech úrovních městské správy měla být zlepšena identifikace přistěhovalců s městem, což mělo současně působit proti dezintegračním procesům. Ve své podstatě neoliberální politika města se orientovala na prezentaci Vídně jako otevřené, rozmanité a inovativní metropole nejenom evropského, ale i světového významu, která chápe migranty jako nezbytnou součást snahy města o mezinárodní konkurenceschopnost; na tomto místě je přitom vhodná poznámka, že tato rétorika přitom ostře kontrastovala s tím, že v rakouském kontextu bylo právě město Vídeň v této době proslulé restriktivní praxí při výkonu cizineckého zákonodárství, zejména v otázce prodlužování pobytových oprávnění.⁷⁰⁴

Pro SPÖ znamenal příklon k „politice diverzity“, která předpokládala vznik samostatného magistrátního oddělení, příležitost, jak se stylizovat do role progresivní síly na poli komunální i celorakouské integrační politiky, zbavit se kritiky opozičních stran i představitelů migrantů z nelegitimního ovlivňování činnosti Vídeňského integračního fondu a současně ještě více posílit svou kontrolu nad integrační politikou ve Vídni v rámci přechodu ke strategickému řízení integračních procesů. V rétorice SPÖ byla hlavním argumentem pro rozpuštění WIF skutečnost, že se jeho „jednotlivé části vzájemně ochromovaly, což nemohlo být v zájmu vídeňské integrační politiky (...) V novém systému jsou odborníci koncentrováni v magistrátu a podléhají přímo radní pro integraci, což umožňuje činit rychlejší rozhodnutí a koordinovat integrační politiku i uvnitř magistrátu mezi jednotlivými odděleními“.⁷⁰⁵ Kontinuita měla být zajištěna mimo jiné i tím, že se vybraní zaměstnanci Vídeňského integračního fondu podíleli na pracovní skupině, která měla vytvořit plán na realizaci

⁷⁰⁴ Assimina Gouma et al., „Migration – Fangfragen für das „rote“ Wien“, *Perspektiven* 4, č. 11 (2010), 6; http://www.univie.ac.at/kritische-migrationsforschung/texte/KriMi_Perspektiven_Migration_Rotes_Wien.pdf (staženo 15. 8. 2013); Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, „Die Wohnsituation von Ausländern in Österreich, 107.

⁷⁰⁵ Norbert Bacher-Lagler (SPÖ), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 20. 11. 2007, publikováno in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 108–121.

„politiky rozmanitosti“, tedy de facto připravit transformaci WIF do zvláštního magistrátního oddělení.⁷⁰⁶

Po více než ročních přípravách bylo většinou hlasů SPÖ dne 1. července 2004 na zasedání obecní rady formálně schváleno zřízení magistrátního oddělení MA 17 a současně rozpuštění Vídeňského integračního fondu, čímž došlo k završení procesu přesunu integrační politiky města Vídně „z okraje do centra“ zájmu.⁷⁰⁷ Nový referát spadl pod rezort radní pro integraci, kterou byla na tomtéž zasedání zvolena Sonja Wehselyová (SPÖ), jež ve funkci nahradila Renate Braunerovou. Tímto krokem došlo k faktickému přenesení kompetencí Vídeňského integračního fondu na 17. oddělení Vídeňského magistrátu pro záležitosti integrace a diverzity (*Magistratsabteilung 17 – Integrations- und Diversitätsangelegenheiten*, MA 17), a tím i k rozhodnutí o ukončení jeho činnosti. K definitivnímu rozpuštění WIF došlo rozhodnutím jeho kuratoria z 2. dubna 2005. Majetek Fondu ve výši cca 2 miliónů eur byl převeden na město Vídeň (resp. MA 17) a nově založený, městem financovaný spolek Interface, který převzal úkoly WIF v oblasti práce s mládeží.⁷⁰⁸

Magistrátní oddělení převzalo agendu a z větší části i personál Vídeňského integračního fondu. V roce 2006 v MA 17 pracovalo 53 zaměstnanců, z nichž většina již dříve působila ve WIF.⁷⁰⁹ V prvních programatických veřejněpolitických dokumentech byl přitom vedle práce v terénu a grantové podpory projektů zásadní důraz kladen právě na činnost dovnitř magistrátu, tedy prosazování „rozmanitosti“ na vídeňském magistrátu, do něhož spadalo navrhování opatření, vzdělávání zaměstnanců magistrátu, podpora vícejazyčnosti ostatních oddělení a pomoc při řešení konkrétních problémů souvisejících s integrací či vypracovávání odborných analýz a studií.⁷¹⁰ V porovnání s relativně složitou strukturou WIF došlo v organizaci MA 17 ke značnému zjednodušení,⁷¹¹ neboť magistrátní oddělení bylo součástí rezortu radní pro integraci a podléhá přímo kanceláři městské radní, jejíž vliv na vídeňskou integrační politiku tím po zrušení WIF ještě vzrostl,⁷¹² tím spíše, že

⁷⁰⁶ Kontrollamt der Stadt Wien, ed., *MA 17, Prüfung der Einrichtung und Organisation. Tätigkeitsbericht* (Wien, 2006), <http://www.kontrollamt.wien.at/berichte/2006/lang/5-02-KA-I-17-1-7.pdf> Kontrollamtsbericht (20. 11. 2013).

⁷⁰⁷ Stadt Wien/Magistratsabteilung 17, eds., *Aufgaben – Projekte – Arbeitsschwerpunkte* (Wien, 2005), 2.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, 6f.

⁷⁰⁹ Dvě třetiny z nich jsou imigranti první nebo druhé generace, kteří pocházejí ze 14 zemí a hovoří 23 jazyky. Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007. Aufgaben und Tätigkeiten der MA 17* (Wien, 2007), 18.

⁷¹⁰ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007*, 16; Magistrat der Stadt Wien, *Aufgaben – Projekte – Arbeitsschwerpunkte*, 3.

⁷¹¹ Podrobně viz Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů*, 57–62.

⁷¹² Ve funkci městského radního pro integraci byly dosud tři ženy, všechny z SPÖ: Renate Braunerová (1996–2004), Sonja Wehselyová (2004–2007) a Sandra Frauenbergerová (od roku 2007).

SPÖ v následujících letech prosadila výrazné zvýšení finančních prostředků z vídeňského rozpočtu na integračněpolitická opatření.⁷¹³

Snaha o větší centralizaci městské integrační politiky se projevila v založení dvou regionálních center, která byla nadřazena všem pobočkám v jednotlivých obvodech⁷¹⁴ a také v procesu formulování integračního konceptu města. Ten totiž ve srovnání s Berlínem (viz níže) nevznikal na bázi široké diskuse, do níž by byli (byť třeba jen v určité fázi a s omezeným vlivem) zahrnuti také reprezentanti migrantů, ale přímo ve strukturách vídeňského magistrátu (resp. v MA 17) směrem seshora dolů. Vídeňská vláda SPÖ přitom formulovala koncept pod tlakem opozičních stran ÖVP a Die Grünen, které tři roky od převedení integrační agendy pod nově zřízené MA17 kritizovaly absenci slibovaného plánu s předem definovanými cíli, kterých chce politika vídeňského magistrátu dosáhnout, a nedostatek evaluací jednotlivých opatření a projektů včetně pokroků v oblasti zvyšování počtu zaměstnanců s migračním původem ve vedoucích funkcích.⁷¹⁵ K vypracování koncepčního materiálu došlo teprve po změně na postu radní pro integraci: Sonju Wesselyovou nahradila v lednu 2007 Sandra Frauenbergerová, která se zavázala pokračovat v podpoře diverzity ve vídeňském magistrátu a rozšířit opatření pro okamžitou integraci nově přichozích imigrantů.⁷¹⁶

Integrační koncept představený na konci roku 2007 v rámci publikace *Integration und Diversität in Wien 2007*⁷¹⁷ a rozpracovaný v dokumentu *Leitlinien der Wiener Integrations- und Diversitätspolitik*,⁷¹⁸ potvrdil skutečnost, že k dosavadní politice koexistence byla jako pomyslné rozšíření připojena politika rozmanitosti a spojením těchto dvou dílčích politik vznikla „politika rozmanitosti orientovaná na integraci“ (*integrationsorientierte Diversitätspolitik*): „Zatímco pojem integrace se vztahuje na proces inkluze a začlenění ve společnosti a zaměřuje se na ústřední otázky přístupu k možnostem participace, otevírá pojem diverzita pohled na šance a potenciály, které se pojí se vzrůstající

⁷¹³ Mezi lety 2006 a 2009 se rozpočet MA 17 více než zdvojnásobil z 4,5 milionu eur na 9,3 milionu eur; přibližně pětina prostředků šla na podporu integračně-politických projektů realizovaných neziskovými organizacemi. Detailní rozbor jednotlivých rozpočtových kapitol, zejména pak výše finanční podpory u jednotlivých projektů včetně jazykových kurzů, však není zveřejňován ani v rozpočtu, ani v podrobné zprávě o činnosti MA 17 z roku 2007. Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., Brauner: Budget 2008 setzt auf nachfragewirksame Ausgaben, 18. 11. 2007, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2007%2F1118%2F001.html> (22. 1. 2016). Návrh rozpočtu města Vídně na rok 2009 ke stažení in <https://www.wien.gv.at/finanzen/budget/va09/index.htm> (22. 1. 2016).

⁷¹⁴ Západní část města pokrývala kancelář v 16. obvodu, pod níž spadaly i menší pobočky v 5. a 15. obvodu, ústředí pro východ Vídně bylo umístěno ve 3. obvodu, který měl pod sebou ještě menší kanceláře ve třech dalších obvodech (2., 10. a 20.).

⁷¹⁵ Podrobně viz Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů*, 62–65.

⁷¹⁶ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Frauenberger: Arbeitsschwerpunkte in Integrations- & Frauenpolitik“, 14. 2. 2007, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2007%2F0214%2F013.html> (22. 1. 2016).

⁷¹⁷ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007*.

⁷¹⁸ Stadt Wien/Magisterabteilung 17, ed., *Leitlinien der Wiener Integrations- und Diveristätspolitik* (Wien, 2007).

sociální a kulturní pluralizací městské společnosti“, čímž „je přístup primárně orientovaný na deficity, který dlouhou dobu ovládal integračněpolitický diskurs a politiku, odsunut ve prospěch přístupu, který zvýrazňuje šance a potenciály, aniž opomíjí výzvy, které se s tím pojí“.⁷¹⁹ Dvojím základem takto zarámované politiky byly dle konceptu jednak respekt k jednotlivci a jeho životnímu stylu, jednak „základní obsahové pozice osvíceného evropského státu“, které nesmí být „nikým – ať už z jakéhokoliv směru – zpochybňovány“.⁷²⁰ Kulturní jinakost a specifická identita přistěhovalce byla v konceptu zmíněna pouze pozitivně jako přidaná hodnota a zvláštní kompetence každého individuálního obyvatele města, se kterou je třeba pracovat v rámci přechodu od „opečovávání“ k „zeschopňování“ („*von Betreuung zur Befähigung*“) každého jednotlivce; opatření městské integrační politiky usilují o zvýšení šancí jednoho každého člověka k „rovnoprávné spoluúčasti na základních společenských institucích“ („*gleichberechtigte Teilhabe*“).⁷²¹ Vymezení vůči komunitaristickému pojetí multikulturalismu (byť ne explicitní) odráželo i odmítnutí „etnizujícího klientelismu ve zvláštních kolejiích“ a „paternalismu“ ve prospěch „participačního přístupu“. Komunity migrantů se dle konceptu „jako partneři spolupodílejí na realizaci integrační politiky vídeňského magistrátu“, ovšem jejich role nebyla blíže specifikována.⁷²² V předmluvě k publikaci *Integration und Diversität in Wien* radní pro integraci Frauenbergerová odmítla „multi-kulti romantiku“ („*Multi-Kulti-Romantik*“), která je podle ní „passé, i protože v dnešní společenské realitě už nemá místo“.⁷²³

Kromě rozsáhlé podpory kurzů německého jazyka a reálií, zvyšování šancí migrantů na pracovním trhu (včetně práce ve službách města a jeho společnostech) a „dobrého sousedství“ mezi lidmi různého původu byl jako čtvrtý „pilíř“ (*Eckpfeiler*) vídeňské integrační politiky označen systém měření a evaluace jejích efektů.⁷²⁴ Katalog sledovaných ukazatelů integrace prezentovala zmíněná publikace *Integration und Diversität in Wien 2007* se statistickou přílohou, jež se měla stát základem pro „zvěcnění diskuse“ o integrační politice.⁷²⁵ Navzdory několikaletému tlaku opozičních stran, aby vídeňská vláda SPÖ vypracovala podrobnou evaluační zprávu k integrační politice a mj. zpřístupnila data o zaměstnanecké struktuře magistrátu a ve veřejné službě, byla teprve v dubnu 2010, šest let po založení MA 17 a několik měsíců před volbami do Vídeňské obecní rady, zveřejněna první

⁷¹⁹ Ibid., 1.

⁷²⁰ Ibid., 2. Těmito pozicemi dle dokumentu jsou: „Demokracie a právní stát, rovnost před zákonem pro všechny státní občany, přihlášení se k lidským právům, zejména k svobodě slova a náboženské svobodě, rovnosti a zrovnoprávnění pohlaví a lidí bez ohledu na jejich etnický původ, politického světového názoru, věku, sexuální identity, postižení, a také zajištění základních sociálních potřeb a odluku náboženství a státu.“

⁷²¹ Ibid., 3f.

⁷²² Ibid., 4f.

⁷²³ Sandra Frauenberger, Vorwort, Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007*, 6.

⁷²⁴ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007*, 14.

⁷²⁵ Magistrat der Stadt Wien, ed., *MigrantInnen in Wien 2007*, 3.

obsáhlejší zpráva o aktuálním stavu integrace a diverzity v městě Vídně. Tento veřejněpolitický dokument představil nově vytvořený systém monitoringu, jehož prostřednictvím mohou být dle pohledu autorů, pracovníků MA 17, v dalších letech „systematicky zaznamenány úspěchy města v managementu diverzity“.⁷²⁶ Při pohledu na výstavbu i užití jazykové prostředky je zřetelné, že tato evaluační zpráva kromě jiného sloužila cíli fungovat jako reklamní plocha pro údajně úspěšnou integrační politiku města Vídně, resp. většinové vlády SPÖ. Dokument sice po vzoru předchozích situačních zpráv nabídl podrobné statistiky k různým aspektům integrace a poprvé je přímo propojil s jednotlivými zodpovědnými aktéry (magistrátními odděleními) v městské správě, zároveň však zejména v části o rozvoji politiky rozmanitosti zůstal omezen na vágní a málo konkrétní formulace; nadále například chyběla základní informace o počtu zaměstnanců města Vídně s migračním původem. Teprve druhou monitorovací zprávu ze začátku roku 2012, která zhodnotila vývoj let 2009–2011,⁷²⁷ lze chápat jako doklad skutečnosti, že ve Vídni došlo nejenom na úrovni rétoriky, ale i v praxi k posunu od politiky koexistence ke strategickému řízení integrace na základě předem definovaných cílů a metod evaluace za spolupráce expertů z akademické sféry. Nadále přitom platilo, že se integrační politika města Vídně i její evaluace soustředila takřka výhradně na strukturálně-funkční rovinu integrace a rovinu kulturně-identifikační v podstatě opomíjela.

Druhá, podrobnější zpráva už byla publikována ve změněné politické situaci, která stejně jako v roce 1996 nabourala mocenský monopol vídeňské SPÖ. Sociální demokraté totiž ve volbách na podzim roku 2010 obdrželi pouze 44,3 % hlasů a podruhé v historii druhé republiky ztratili absolutní většinu mandátů – znovu přitom sehrála důležitou, ba přímo klíčovou roli problematika migrace. Svobodným pod vedením předsedy vídeňské i celostátní FPÖ Heinze Christiana Stracheho se prostřednictvím agresivní volební kampaně s hlavním kontroverzním heslem „„Více odvahy vídeňské krvi – moc cizího nikomu nedělá dobře““ (*Mehr Mut für Wiener Blut – zu viel Fremdes tut niemandem gut*) podařilo z problematiky migrace udělat ústřední téma předvolebního boje. FPÖ dosáhla v posthaiderovské éře rekordního výsledku (25,8 % hlasů oproti 14,7 % v roce 2005, kdy hlavním mottem Stracheho kampaně bylo protiislámské heslo „Vídeň se nesmí stát Istanbulem“ – *Wien darf nicht Istanbul werden*) a stala se druhou nejsilnější politickou silou ve městě, a to hlavně na úkor SPÖ, které sebrala skoro čtvrtinu voličů z předchozích voleb v roce 2005.⁷²⁸

Na úspěchu proticizinecké kampaně FPÖ se zásadním způsobem odrazila rostoucí nespokojenost občanů v probíhající bankovní a ekonomické krizi, která ovšem pouze

⁷²⁶ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009* (Wien, 2010), 7.

⁷²⁷ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009–2011* (Wien, 2012).

⁷²⁸ „FPÖ holte Wähler von SPÖ und ÖVP“, in *Die Presse*, 11. 10. 2010, 3.

zvýraznila negativní trendy od počátku nultých let. Přestože v letech 2000–2011 ve Vídni především díky pozitivnímu migračnímu saldu vzrostl objem populace o 11 % (na 1 721 000 obyvatel),⁷²⁹ počet ekonomicky aktivních obyvatel se zvýšil jen minimálně (+1,2 %). I kvůli tomu Vídeň nedokázala držet krok s hospodářským vývojem v dalších spolkových zemích a průměrně vykazovala nižší hospodářský růst, takže postupně klesal podíl hlavního města na celkovém hrubém domácím produktu v Rakousku.⁷³⁰ Současně rostla nezaměstnanost průměrně rychlejším tempem než v Rakousku, a to zejména v letech 2000–2004 a po znatelném poklesu a stabilizaci hospodářské situace pak znovu od roku 2008. Zatímco ve Vídni byla míra nezaměstnanosti v roce 2011 už 9,2 %, v celém Rakousku (včetně hlavního města) činila 6,7 %.⁷³¹ Podobně jako v sjednoceném Berlíně na začátku 90. let tak se zpožděním jedné dekády a v nepoměrně mírnější formě došlo i ve Vídni k postupnému rozevírání nůžek na pracovním trhu mezi státními občany a cizinci. Mezi lety 2000–2011 se počet nezaměstnaných cizích státních příslušníků ve Vídni více než zdvojnásobil, zatímco u držitelů rakouského pasu byl nárůst mnohem pozvolnější a počet lidí bez práce se v této skupině zvýšil o 14 %. Zatímco v roce 2000 se cizinci podíleli na nezaměstnanosti ve Vídni ze 17 %, o dekádu později už to bylo z 29 %; téměř každý třetí registrovaný člověk bez práce ve městě byl v roce 2011 cizí státní příslušník.⁷³² V roce 2011 činila míra nezaměstnanosti u Rakušanů (včetně naturalizovaných imigrantů) 8,4 %, u cizinců to bylo 12,5 %; každý osmý cizinec ve městě tak pobíral podporu v nezaměstnanosti.⁷³³

Přestože lze v oblasti strukturálně-funkční integrace vysledovat pozitivní trendy jako zvýšení reálných příjmů domácností u dlouhodobě pobývajících obyvatel s migračním původem, celkově zůstal víceméně konstantní markantní rozdíl mezi autochtonními Rakušany a obyvateli s původem ve třetích státech, zejména z oblastí původního náboru gastarbeiterů: příjem domácnosti tureckého původu byl o třetinu nižší, než je vídeňský průměr, skupina obyvatel s původem v jedné ze zemí bývalé Jugoslávie zaostávala za průměrem téměř o 30 %;⁷³⁴ ani dobré vzdělání přitom nevedlo ke zlepšení ekonomického statutu – monitorovací zpráva o stavu integrace města Vídeň otevřeně hovořila o tom, že v čase hospodářské krize šance migrantů ze třetích států, zejména pak s původem v Turecku významně ovlivňovaly

⁷²⁹ Od roku 2004 ovšem ve Vídni rovněž kontinuálně rostla porodnost a od roku 2009 vykazovala také kladné migrační saldo v rámci vnitrostátní migrace. Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009–2011*, 10.

⁷³⁰ Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2015* (Wien, 2016), 195.

⁷³¹ Wirtschaftskammer Wien, ed., „Arbeitsmarkt in Wien. Vorbemerkte Arbeitslose und Arbeitslosenquote 1965–2015“, https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Daten--Fakten--Zahlen/w/Arbeitslose_ingsesamt_5.pdf (staženo 8. 3. 2016).

⁷³² Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2015*, 140–141.

⁷³³ Österreichischer Integrationsfonds, ed., *Migration & Integration in den Bundesländern 2012. Zahlen. Daten. Indikatoren* (Wien, 2012), 47.

⁷³⁴ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009–2011*, 96.

diskriminační mechanismy na pracovním trhu, které podvazovaly sociální mobilitu této skupiny.⁷³⁵

Trend růstu počtu migrantů s nízkými příjmy nebo zcela odkázaných na sociální stát zvyšoval konfliktní potenciál v boji o zdroje mezi dosud privilegovanými nízkopříjmovými Rakušany a cizinci. Nejvíce patrné je to při pohledu na vývoj na bytovém trhu, kde se v nultých letech rapidně zvýšil počet migrantů, kteří od města Vídně získali možnost pronajmout si sociální byt – jednak proto, že mezitím získali rakouské státní občanství, jednak také v souvislosti s transpozicí výše zmíněné směrnice EU v roce 2006, na jejímž základě byla Vídeň nucena otevřít segment sociálního bydlení (a dalších sociálních služeb v kompetenci Vídně jako země a obce) cizincům s trvalým pobytem. Z privátní do komunální bytové zástavby se začali stěhovat zejména migranti narození v Turecku – jako skupina nejvíce ohrožená chudobou s prioritou přístupu k sociálnímu bydlení. V roce 2008 už v tomto segmentu bydlela polovina tureckých migrantů (50 %) ve městě ve srovnání s 35 % v roce 2003. S menší intenzitou bylo možné tento vývoj sledovat rovněž u migrantů narozených v bývalé Jugoslávii (resp. Srbů a Černohorců).⁷³⁶ Bytová politika Vídně pod vlivem vnějších okolností stále více odpovídala paralelně přijatým konceptům rozmanitosti a interkulturalismu, v nichž jsou všichni obyvatelé města vnímáni jako klienti města bez ohledu na státní občanství nebo etnický a kulturní původ. Město snažilo využívat přidělování sociálních bytů jako prostředek k oslabování segregačních tendencí, zároveň s tím ovšem klesala vazba mezi SPÖ jako rozhodující politické moci ve Vídni a jejím voličským jádrem. To postupně ztratilo monopol jako privilegovaná cílová skupina sociálních služeb a o většinu z nich se musí s přistěhovalci s rakouským státním občanstvím nebo cizinci s trvalým pobytem dělit. V kombinaci s nejistotou v souvislosti s hospodářskou krizí se to nesporně odrazilo na výsledku zmíněných voleb na podzim roku 2010. Na základním směřování vídeňské integrační politiky přitom úspěch FPÖ nic zásadního nezměnil, neboť SPÖ utvořila koalici se zelenými, kteří politiku rozmanitosti a interkulturalismu v zásadě podporovali.

3.5.2 Berlín: strategické řízení politiky rozmanitosti

Stejně jako ve Vídni lze za významný předěl ve vývoji berlínské integrační politiky označit zemské a komunální volby v roce 2001. Na začátku roku se v Berlíně rozpadla velká koalice

⁷³⁵ Ibid., 83.

⁷³⁶ Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, *Staatsbürgerschaftsbonus beim Wohnen? Eine empirische Analyse der Unterschiede zwischen Eingebürgerten und nichteingebürgerten Zuwanderern/-Innen hinsichtlich ihrer Wohnsituation in Wien* (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 2008), 36f; Srov. Elke Schaupp „Die Wohnsituation von MigrantInnen in Wien: Das Konzept ‚ethnische Segregation‘, subjektive Wahrnehmungen und Dynamiken“, in *Politikfeldanalysen zur Lebensqualität in Wien – vertiefende Untersuchungen zur sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung für Wien*, ed. Stadt Wien (Wien: MA 18, 2010), 29–40, 33f.

v důsledku jednoho z největších bankovních skandálů v dějinách Spolkové republiky Německo, který kvůli nezodpovědné fiskální politice dovedl zemskou Berliner Bank až na pokraj bankrotu. Tím se ještě prohloubila strukturální krize berlínského hospodářství. Pokus odvrátit insolvenční banky vedl k masivnímu zadlužení již tak výrazně zadlužené země. V této situaci SPD opustila vládní koalici s odůvodněním, že předseda frakce CDU Landowsky jako člen představenstva banky nesl významný díl spoluviny, a předseda sociálních demokratů Klaus Wowereit jako signál připravenosti převzít moc ve městě utvořil ještě před předčasnými volbami dočasnou koalici se zelenými po vzoru spolkové vlády.

Výsledek voleb zásadním způsobem změnil rozložení sil na politické mapě hlavního města. CDU především kvůli zmíněnému skandálu a celkové nespokojenosti s hospodářským vývojem města ztratila 17 % hlasů oproti předchozím volbám v roce 1999, kdy jí odevzdalo hlas přes 40 % voličů, a těsně uhájila alespoň pozici druhé nejsilnější strany (23,8 %) před postkomunistickou PDS, která si polepšila na 22,6 % hlasů. Křesťanští demokraté ztratili hlasy především na úkor SPD (29,7 %) a FDP (9,9 %). Liberálové se tak vrátili do berlínského parlamentu a těsně překonali i zelené (9,1 %), kteří po nevýrazném výsledku přišli o možnost pokračovat v partnerství se sociálními demokraty na bázi vlády dvou stran. Z povolební situace vzešla rudo-rudá koalice SPD-PDS pod vedením starosty Wowereita, která v následujících letech postupně posunula berlínskou politiku směrem ke konceptu interkulturalismu a politice rozmanitosti.

Koaliční smlouva nové vlády sice ve stručné kapitole „Integrace“ na dvou stranách víceméně zkopírovala text předcházející velké koalice, když se vyslovila pro interkulturní otevřenost úřadů či ulehčení podmínek a praxe udělování státního občanství a znovu se vyhnula spojení integrace s problematikou diskriminace,⁷³⁷ na druhé straně bylo však z dohody patrné, že integrace je nově více než dosud chápána jako průřezový úkol všech senátních úřadů: zejména v oblastech školské, zaměstnanecké a sociální politiky. V kapitole „Sociální věci“ smlouva předjímala vypracování „detailního konceptu podpory integrace“ a zřízení zemské komise pro integraci a migraci, která by zvýšila možnost participace přistěhovalého obyvatelstva na utváření integrační politiky města.⁷³⁸ Posun byl patrný také v definici integrace, která byla chápána jako „vzájemnou úctou a tolerancí utvářené soužití a spolupráce lidí různého původu“ na základě „zákonného zrovnoprávnění a rovných šancí k účasti na politickém a společenském životě.“⁷³⁹ Důraz na legislativní ukotvení

⁷³⁷ *Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin, und der Partei des demokratischen Sozialismus (PDS) für die Legislaturperiode 2001–2006*, (Berlin, Januar 2002), 15f., <http://archiv.spd-berlin.de/w/files/spd-positionen/koalitionsvertrag2002.pdf> (staženo, 20. 1. 2016).

⁷³⁸ *Ibid.*, 41.

⁷³⁹ *Ibid.*, 42.

antidiskriminačních opatření a politická práva znamenal v kontextu berlínské integrační politiky předchozích 30 let (s výjimkou krátkého období rudo-zeleného senátu let 1989–1991) významný posun vpřed. Nová vláda se ve Spolkové radě zavázala podpořit iniciativu zemí Porýní-Falc, Braniborsko a Šlesvicko-Holštýnsko k uzákonění komunálního volebního práva pro cizince (resp. občany třetích států),⁷⁴⁰ jakkoliv bylo již v tento okamžik možné předpokládat, že tato iniciativa na spolkové úrovni nebude mít šanci na úspěch kvůli odporu konzervativců (CDU/CSU) a liberálů (FDP).

Nová politická konstelace v Berlíně přinesla po téměř 22 letech konec éry dominance zmocněnkyně pro cizince Barbary Johnové nad (západo)berlínskou integrační politikou. Konflikt Johnové s novým rudo-rudým senátem se otevřeně projevil na pozdržení termínu vydání „Zprávy o integrační a cizinecké politice v Berlíně 2000“⁷⁴¹ až do roku 2002. Tento text, který byl koncipován ještě před volbami a po vytvoření nové koalice byl doplněn, poprvé nevyšel pod hlavičkou senátu, nýbrž jako samostatná publikace zmocněnkyně berlínského senátu pro migraci a integraci (*Beauftragte des Senats von Berlin für Migration und Integration*), jak byla funkce Johnové s nástupem nové vlády přejmenována. Do zprávy sice byly zahrnuty aktuální pozice nového senátu, avšak v textu byly některé pasáže odlišeny kurzívou s odůvodněním, že jsou kvůli chybějícímu schválení senátem „bezpředmětné“. Tím se Johnová otevřeně distancovala od nové vlády a senátorky sociálních věcí Heidi Knake-Wernerové (PDS), do jejíž kompetence integrace spadala, jakkoliv zpráva byla nakonec vydána s jejím souhlasem.⁷⁴² Zároveň se však Johnová ve své poslední a nepodrobnější zprávě významně přiblížila levicově-liberálním pozicím, když jako těžiště dokumentu zvolila téma interkulturního zaměření veřejné správy a sociálních služeb, čímž reflektovala diskusi, kterou v Berlíně v 90. letech začaly tematizovat především neziskové organizace.⁷⁴³ Podrobné zhodnocení situace na úrovni senátu, obvodů, neziskových organizací a spolků migrantů lze vnímat jako jeden z iniciačních bodů pro posun berlínské integrační politiky blíže směrem k principům politiky diverzity a interkulturalismu, ke kterému došlo v následující dekádě: migranti byli stále více spíše než příslušníci etnické menšiny vnímáni individuálně jako běžní obyvatelé Berlína, „klienti“ městské správy a sociálních služeb. Interkulturní otevření městské správy (prostřednictvím rozšiřování mezikulturních kompetencí zaměstnanců a většího tlaku na zvyšování počtu migrantů v městské správě a sociálních službách) začalo být chápáno jako zásadní téma integrační politiky za účelem zvýšení její efektivity a prevence sociálních a etnických konfliktů, jakkoliv první základy pro tuto proměnu položila

⁷⁴⁰ Ibid., 17.

⁷⁴¹ Die Beauftragte für Migration und Integration des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik in Berlin 2000* (Berlin, 2002).

⁷⁴² Ibid., 1.

⁷⁴³ Ibid., 50.

zmocněnkyně Johnová už na konci 80. let.⁷⁴⁴ Prioritizace tohoto tématu probíhala v kontextu zvyšujícího se počtu migrantů, kteří získali německé státní občanství, a mohli tak pracovat i v úřednických profesích, a také v souvislosti s tím, že občané členských států EU statut úředníka získat mohli a byli v tomto ohledu (narozdíl od občanů třetích států) zrovnoprávněni s německými občany.⁷⁴⁵

Zmocněnkyně pro integraci Johnová opustila svou funkci teprve v červnu 2003, kdy byla po dosažení důchodového věku penzionována, ačkoliv chtěla bez nároku na honorář pokračovat i nadále.⁷⁴⁶ Jejím nástupcem byl vybrán dosavadní zmocněnec pro cizince v Sasku-Anhaltsku a tehdejší člen strany zelených (tedy v Berlíně strany opoziční) Günter Piening, který byl s uvedením do funkce pověřen vypracováním komplexního integračního konceptu, jenž by zahrnul všechny senátní úřady. Výchozím bodem činnosti nového senátu v oblasti integrace se stal centrální požadavek zprávy *Süssmuth-Kommission* přejít od „pragmatického improvizování“ ke „strategickému řízení“ integrační politiky,⁷⁴⁷ jakkoliv nadále jedním z pilířů práce zmocněnce zůstala „podpora migrantů v prosazování jejich zájmů“.⁷⁴⁸ V každém případě však došlo k ukončení transformačního období po volbách v roce 2001, kdy se integrace po více než dvaceti letech „zmocněnecké politiky znovu stala ústředním úkolem senátu“.⁷⁴⁹ Nový zmocněnec pro integraci Günter Piening, který převzal po své předchůdkyni Johnové úřad s třiceti zaměstnanci a rozvinutým know-how nejen pro kontakty s přistěhovalci a vývoj a subvencování projektů, ale také pro naplňování základního úkolu kanceláře, v praxi mnohem těsněji podléhal senátu sociálních věcí pod vedením Knake-Wernerové. S několikaměsíčním zpožděním oproti Vídni začal také v Berlíně proces centralizace politiky integrace migrantů a jejího pevnějšího ukotvení ve strukturách senátu.

Již v prvním strategickém dokumentu, „Těžištích integrační politiky 2003–2005“ (*Integrationspolitische Schwerpunkte 2003–2005*),⁷⁵⁰ bylo možné identifikovat výrazný posun akcentů berlínské integrační politiky po nástupu rudo-rudé vlády, symbolizovaný mottem „Einwanderungsstadt BEŘĽĽŇŇ“. Podle Stephana Lanze tento explicitní příklon

⁷⁴⁴ Už od roku 1988 např. senátní oddělení vnitra otevřelo možnost pracovat u policie cizincům, kteří v dohledné době usilovali o získání státního občanství. V praxi ovšem tato politika příliš nefungovala. Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Miteinander leben in Berlin. Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 16–17.

⁷⁴⁵ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995*, 9–10.

⁷⁴⁶ Barbara John (zmocněnkyně pro cizince v Berlíně 1981–2003), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 1. 2011.

⁷⁴⁷ Bundesministerium des Innern, ed., *Zuwanderung gestalten-Integration fördern*, 199. Günter Piening (zmocněnec pro integraci v Berlíně), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 13. 1. 2011.

⁷⁴⁸ Günter Piening (zmocněnec pro integraci v Berlíně), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 13. 1. 2011. Úkoly zmocněnce pro integraci byly poprvé závazně kodifikovány až v participačním a integračním zákoně v roce 2010.

⁷⁴⁹ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 314.

⁷⁵⁰ Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Integrationspolitische Schwerpunkte, 2003–2005* (Berlin, 2004).

k normalitě městské společnosti, která je zákonitě utvářena migrací, představuje „zlom v politické tradici země“, „ortografickou sabotáž názvu města“ je pak možno chápat jako přihlášení se k rozmanitosti, která z migrace vyplývá,⁷⁵¹ tedy de facto k multikulturní společnosti. Historie přistěhovalectví do Berlína byla prezentována jako „jednoznačně úspěšný příběh“, i s poukazem na tvrzení výše zmíněné *Berlin-Studie* či zprávy *Süssmuth-Kommission*.⁷⁵² Jako „královskou cestu k integraci migrantů“ dokument reprezentující oficiální politiku berlínského senátu identifikoval rovnost šancí v oblasti vzdělání a pracovního trhu.⁷⁵³ Vedle toho Piening navrhl zřízení Oddělení proti diskriminacím z důvodů etnického původu, světonázoru a náboženství v organizační struktuře senátu spravedlnosti. Toto oddělení (*Landestelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung*, LADS) vzniklo v únoru 2005 s cílem sbírat stížnosti a na jejich základě formulovat doporučení berlínské vládě, na jejichž implementaci se následně mělo podílet.⁷⁵⁴ Dále byly posíleny pravomoci komise pro posuzování nouzových případů, kterou v roce 1990 založila tehdejší zmocněnkyně pro cizince Johnová, a to na základě skutečnosti, že přistěhovalecký zákon z roku 2005 převedl na spolkové země kompetenci udělit v humanitárních případech povolení k pobytu těm cizincům, kterým hrozí vyhoštění z Německa. Již během prvních čtyř měsíců činnosti komise se projevil posun oproti 90. létům, kdy byl post senátora vnitra v rukou konzervativních politiků CDU: sociální demokrat Eberhard Körting ve více než v polovině ze 106 případů nařídil cizineckému úřadu (*Ausländerbehörde*) udělit povolení k pobytu.⁷⁵⁵

Mezi největší institucionální proměny prvního volebního období rudo-rudé koalice patřilo zřízení Zemské rady pro migrační a integrační otázky (*Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen*) v dubnu 2003, která měla za úkol umožnit migrantům spolupodílet se na vývoji (nejen integrační) politiky senátu. Během prvních dvou let fungování Rada mj. iniciovala každoroční pořádání integračního sjezdu (*Integrationstag*) a v červnu 2005 zformulovala doporučení pro další vývoj integrační politiky v Berlíně,⁷⁵⁶ které vedle jiného stanovovalo jako základní cíl integrační politiky interkulturní otevření veřejné správy. Tento dokument se stal předlohou pro Berlínský integrační koncept (*Berliner Integrationskonzept*), který po vzoru několika dalších měst na základě jednohlasného rozhodnutí berlínského

⁷⁵¹ Stephan Lanz, *Berlin aufgemischt*, 9.

⁷⁵² Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Integrationspolitische Schwerpunkte, 2003–2005*, 2.

⁷⁵³ *Ibid.*, 5.

⁷⁵⁴ Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Tätigkeitsbericht des Integrationsbeauftragten 2003–2005* (Berlin, 2005), 25.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, 22.

⁷⁵⁶ Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen des Senats von Berlin, ed., *Integration und Migration in Berlin. Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und Interkulturelle Öffnung* (Berlin, 2005).

parlamentu z května 2005 vypracoval v létě téhož roku úřad zmocněnce pro integraci (podrobněji k otázce reálné účasti migrantů na politickém rozhodovacím procesu viz kap 4.2).

V konceptu s mottem „Podporovat rozmanitost – posilovat soudržnost“ (*Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken*)⁷⁵⁷ byl na osmdesáti stranách poprvé konkretizován katalog opatření k implementaci komplexní lokální integrační politiky ve smyslu součinnosti různých aktérů na úrovni senátu i jednotlivých obvodů. Rovněž byl formulován závazek vyvinout indikátory k pravidelnému měření pokroků v integračním procesu.⁷⁵⁸ Z hlediska ideového základu koncept pokračoval v nastoleném trendu rudo-rudé koalice: integrace byla chápána jako protiklad k asimilaci a jejím jádrem se stalo „vytvoření rovnosti šancí“ ve společnosti.⁷⁵⁹ Zásadní novinku v berlínské integrační politice ovšem představovala skutečnost, že podobně jako ve Vídni byla rozmanitost a pluralita městské společnosti v širokém slova smyslu chápána nikoliv jako cíl, nýbrž jako „nezvratný proces moderních společností“, výchozí bod pro tvorbu strategie rozvoje města, jako „společenské bohatství“,⁷⁶⁰ které je třeba naopak podporovat. Koncept politiky rozmanitosti (*Diversitätspolitik*) se tak stal explicitní a integrální součástí integračního konceptu a centrálním aktérem jeho realizace se stalo antidiskriminační oddělení LADS v úzké spolupráci s úřadem zmocněnce pro integraci.⁷⁶¹ V souvislosti s tímto obratem a na pozadí diskuse o roli islámu na integraci (ať už v otázce hrozby terorismu nebo zahalování muslimek na veřejnosti) prosadil berlínský senát v této době několik opatření, která směřovala k upozadění otázky etnicity na proces integrace. Zejména se jednalo o snahu vytvořit ideologicky a nábožensky neutrální veřejnou sféru, která se odrazila v „neutralním zákonu“ z roku 2005, na jehož základě nesmí zaměstnanci veřejné služby nosit viditelné náboženské a ideologické symboly.⁷⁶²

První integrační koncept poskytl platformu pro intenzivní diskusi politiků a expertů, která následovala na jaře roku 2006.⁷⁶³ Po vyhodnocení výsledků pak berlínský parlament ještě před koncem volebního období vyzval senát k vypracování „závazného střednědobého pracovního programu k řízení integrace, v němž budou stanoveny konkrétní cíle, opatření a

⁷⁵⁷ Der Beauftragte für Integration und Migration, ed., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin* (Berlin, 2006).

⁷⁵⁸ Ibid., 7.

⁷⁵⁹ Ibid., 6.

⁷⁶⁰ Ibid., 6.

⁷⁶¹ LADS např. mezi lety 2009-2011 realizovalo projekt kofinancovaný EIF s titulem „Berlin – Stadt der Vielfalt. Implementierung wirksamer Diversitystrategien durch die Berliner Verwaltung“ („Berlín – Město rozmanitosti. Implementace účinných strategií diverzity berlínskou správou“). Andreas Merx, *Von Integration zu Vielfalt Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis*, 8.

⁷⁶² Stephan Lanz, „The German Sonderweg: multiculturalism“, 138.

⁷⁶³ Dokumentace dobrozdání k integračnímu konceptu v rámci slyšení v plénu a výborech berlínského parlamentu viz http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_anhoerung_bf.pdf?start&ts=1280480477&file=integrationskonzept_anhoerung_bf.pdf (staženo 6. 7. 2011).

postup vypracování zpravodajství a indikátorů k měření pracovních výsledků“.⁷⁶⁴ Vzhledem k tomu, že po volbách na podzim roku 2006 navzdory výrazným ztrátám strany Die Linkspartei.PDS (-9,2 %)⁷⁶⁵ došlo k obnově stávající koalice, představil rudo-rudý senát v červenci 2007 druhou, aktualizovanou verzi integračního konceptu, jehož ambicí bylo „dokončit přechod ke strategickému řízení integrace“.⁷⁶⁶ V souvislosti s tímto požadavkem byla problematika integrace s desetiletým zpožděním vůči Vídni symbolicky povýšena na úroveň senátního oddělení včleněním slova „integrace“ do názvu rezortu dosavadní senátní správy pro práci a sociální věci, navíc hned na první místo. Skutečnost, že se vedoucí senátní správy pro integraci, práci a sociální věci (*Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales*) stala dosavadní senátorka Heidi Knake-Wernerová, zajistila kontinuitu berlínské integrační politiky se silným vlivem postkomunistické Levice.

Nový koncept předložil podrobnější definici integrace a integrační politiky než jeho předchozí verze. Integrace podle něj „znamená vedle podporování kulturní rozmanitosti především to, že jednotlivé osoby nebo celé skupiny získají rovnoprávné možnosti k účasti na životě ve společnosti a artikulaci svých zájmů a jsou chráněni před individuálním a společenským vyloučením“ a „integrace proto v jádru znamená vytvoření rovnosti šancí.“⁷⁶⁷ Signifikantní přitom je, že se v celém konceptu – stejně jako ve Směrniciích vídeňské integrační a diverzitní politiky z téhož roku – vůbec neobjevuje pojem multikulturní společnost. Místo něj je na jednom místě použit termín „multietnické město“⁷⁶⁸ a jako červená nit prostupuje celým konceptem požadavek „interkulturního otevření“ společnosti a k němu potřebných „interkulturních kompetencí“. Právě ty jsou chápány jako elementární prostředek k dosažení mírového soužití v městě založeném na „kulturní rozmanitosti“.⁷⁶⁹ Koncept formuloval osm hlavních tematických okruhů činnosti integrační politiky, k nimž přiřadil 45 vůdčích projektů (*Leitprojekte*). Často se přitom jednalo o konkrétní politické požadavky jako např. plošné zavedení bezplatných mateřských škol, zvýšení počtu učňů ve veřejné správě či kampaň na podporu zvýšení počtu lidí, kteří zažádají o německé státní občanství. Současně bylo k jednotlivým projektům přiřazeno celkem 43 indikátorů, podle

⁷⁶⁴ Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Antrag der SPD und PDS. Die Linke vom 8. 6.2006, Das Integrationskonzept für Berlin weiterentwickeln!* Drucksache 15/5214 (Berlin, 2006).

⁷⁶⁵ Strana PDS (*Partei des demokratischen Sozialismus*) se v červenci 2005 přejmenovala na Die Linkspartei.PDS a v červnu 2007 vznikla sloučením se západoněmeckou WASG (*Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative*) strana Die Linke. V češtině se ujal název Levice.

⁷⁶⁶ Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte* (Berlin 2007), 9.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, 7.

⁷⁶⁸ *Ibid.* 13.

⁷⁶⁹ *Ibid.* 9.

nichž měla být určena úspěšnost realizace stanovených cílů jako základ pro strategické řízení integračních procesů.⁷⁷⁰

Přestože byli obyvatelé s migračním původem v konceptu definováni jako homogenní cílová skupina integračněpolitických opatření, byla větší pozornost věnována dvěma skupinám: uprchlíkům a žadatelům o azyl v sedmé, samostatné tematické oblasti konceptu, a muslimům v rámci tématu „Integrace prostřednictvím participace a posílení občanské společnosti“. Strategický veřejněpolitický dokument vyžadoval „otevřený dialog s islámem při současném potírání islamistických snah“ za využití platformy v podobě tzv. „Islámského fóra“, které berlínský senát zřídil v roce 2005 s cílem diskutovat „s muslimy a jejich organizacemi o otázkách rovnoprávnosti, sebeurčení a uznání demokratických hodnot a norem (ale také o ochraně proti náboženské diskriminaci proti muslimům a ze strany muslimů)“.⁷⁷¹ Zatímco vídeňský integrační koncept přijatý v témže roce se v souvislosti s deklarovaným přechodem k „politice rozmanitosti“ a interkulturalismu otázce islámu kromě několika náznaků zcela vyhnul, berlínský koncept ji identifikoval jako jednu z důležitých integračněpolitických výzev. Přestože byl podíl muslimů na obyvatelstvu v této době nižší než ve Vídni, v absolutním počtu bylo obyvatel vyznávajících islám v Berlíně přibližně o čtvrtinu více, navíc poměrně větší část z nich ve srovnání s rakouskou metropolí tvořili konzervativní muslimové z arabských zemí koncentrovaní v tradičních obvodech a městských čtvrtích, kam přicházeli původní gastarbeiteri. Při podobné politické konstelaci v obou městech a vládě levice hraje roli v berlínské prioritizaci otázky islámu významnou roli i skutečnost, že v Německu byla otázka koexistence islámu v jeho různých formách a konfliktu s pomyslnou „vůdčí kulturou“ (*Leitkultur*) většinové společnosti diskutována mnohem intenzivněji a kontroverzněji než v Rakousku, a to mimo jiné i v souvislosti s problematikou výstavby reprezentativních mešit.⁷⁷²

Podobně jako v případě Vídne patřily k nevýhodám tohoto klíčového dokumentu – jak vyplynulo i z výsledků zprávy o realizaci Berlínského integračního konceptu pro období let 2007–2009 –,⁷⁷³ často neurčité definice cílů a indikátorů, které se zpravidla omezovaly pouze na konstatování relativního zlepšení v dané oblasti bez stanovení konkrétního cíle a

⁷⁷⁰ Ibid.

⁷⁷¹ Ibid., 69, 79f. Problematika islámu byla v konceptu zmiňována zejména v souvislosti s otázkami jako výuka náboženství ve školách, účast muslimských dívek na hodinách tělesné výchovy, zejména plavání, nebo islamistické radikalizace mládeže.

⁷⁷² Kromě historické Wilmersdorfer Moschee z roku 1924 vznikly všechny nové reprezentativní mešity v Berlíně do roku 2011 až v letech 2005-2010; celkem se v letech 2000-2010 přeměnilo 26 dosavadních modliteben v reprezentativní mešity s minarety. Charlotte Gerling a Ralf Pauli, „Berlin – Stadt der unsichtbaren Moscheen“, in *ZeitOnline*, 19. 4. 2014, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-04/berlin-moscheen-islam/komplettansicht.html> (staženo 1. 2. 2017).

⁷⁷³ Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Erster Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept 2007–2009* (Berlin, 2009).

závazného termínu jeho dosažení. Vypovídací hodnota některých indikátorů byla navíc sporná, protože v konceptu preferovaná data podle kategorie „migrační původ“ dosud nebyla dostupná či z důvodu ochrany osobních údajů bez souhlasu dotčených osob (např. zaměstnanců veřejné správy) nemohla být zjišťována. Koncept nezmiňoval finanční náklady naplánovaných opatření a ani přínos berlínské integrační politiky v oblastech pracovního trhu a vzdělání lze na základě použitých indikátorů těžko měřit.

Vrcholem dekády integrační politiky rudo-rudé koalice se v prosinci 2010 stalo schválení „Zákona o úpravě participace a integrace v Berlíně“,⁷⁷⁴ pro nějž se v praxi ujalo označení integrační zákon. Berlín tak jako první spolková země využil u daného tématu svou zákonodárnou kompetenci (z velkých měst k podobnému kroku mohly přistoupit ještě Brémy a Hamburk). Zákon byl po intenzivní diskusi politických stran, která byla orámována celoněmeckou debatou o kontroverzní knize Thila Sarrazina *Deutschland schafft sich ab*, schválen hlasy vládní většiny. Základní idea zákona, který prosazovala především Levice, v zásadě směřovala k odstranění přetrvávající diskriminace ve veřejné správě a rozšíření šancí migrantů aktivně se účastnit rozhodovacích procesů (podrobně k zákonu viz kap. 4.2).

Integrační politika rudo-rudého berlínského senátu v letech 2001–2011 se do velké míry rozvíjela souběžně s politikou vídeňské radnice a se stejnými nebo velmi podobnými obsahovými a tematickými akcenty, a také se silnou PR složkou, která etnickou a kulturní rozmanitost města prezentovala jako základní součást identity Berlína, např. od roku 2008 v kampani „be Berlin“.⁷⁷⁵ Výrazně odlišná ale byla ekonomická situace obou měst, a to zejména v první polovině dekády, kdy vyvrcholila strukturální krize hospodářství. Těžká zadluženost města a jeho výrazně omezená rozpočtová akceschopnost se koneckonců zrcadlila i v proslulém výroku starosty Wowereita z roku 2003, který se stal v následujících letech neoficiálním sloganem německé metropole: „Berlín je sice chudý, ale sexy“.⁷⁷⁶ Rozpočtové paralýze Berlína například padl za oběť systém sociálního bydlení, v němž v 90. letech pozvolna stoupal počet cizinců (zejména těch nově příchozích). V roce 2003, kdy

⁷⁷⁴ Zákon byl schválen 9. prosince 2010 vládní většinou s pozměňovacími návrhy. Abgeordnetenhaus Berlin, ed. *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*, 16. Wahlperiode, Dr. 16/3524, <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/protokoll/plen16-074-bp.pdf>. (staženo 22. 1. 2016).

⁷⁷⁵ Mezi nejrozšířenější slogany města v rámci první fáze kampaně patřily např. slogan „sei international. sei vielfältig. sei Berlin“ – buď mezinárodní. buď rozmanitý. buď Berlínem“ – nebo „Demokratie. Vielfalt. Respekt. In Berlin“ – „Demokratie. Rozmanitost. Respekt. V Berlíně.“, Andreas Merx, *Von Integration zu Vielfalt Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis*, 13. K prezentaci první fáze kampaně viz Berlin Partner GmbH, ed., *Tätigkeitsbericht be Berlin 2008–2011* (Berlin: 2012), <http://www.sei.berlin.de/sites/default/files/medien/113/dokumente/beBerlinZahlen.pdf> (staženo 2. 3. 2017).

⁷⁷⁶ „Berlin ist arm, aber sexy.“ Poprvé tuto větu starosta Berlína Klaus Wowereit použil v listopadu 2003 v rozhovoru pro magazín Focus Money (46/2003). Na otázku „Dělají peníze člověka sexy?“ odpověděl: „Ne. To je vidět na Berlínu. Jsme sice chudí, ale přesto sexy.“ Později Wowereit tuto větu proměnil ve svůj osobní slogan, který používal např. i ve volební kampani v roce 2006. Citováno in it/dpa, „Wowereits Berlin-Slogan ‚Arm, aber sexy‘“, in *Focus Online*, 19. 10. 2016, http://focus.de/politik/deutschland/wowereits-berlin-slogan-aid_117712.html (staženo 20. 1. 2017).

berlínský bytový trh vykazoval převis nabídky o 100 000 bytových jednotek, schválila nová rudo-rudá vláda SPD-PDS starosty Wowereita pod tlakem zadlužení města ukončení programu vzniku nových a udržování většiny stávajících sociálních bytů v partnerství se soukromými majiteli prostřednictvím zvláštních dotací. Současně s tím Berlín urychlil privatizaci bytů ve svém výhradním vlastnictví – postupně byla prodána více než polovina sociálních bytů soukromým vlastníkům, zpravidla velkým bytovým společnostem. Pro dosavadní nájemníky se v důsledku této nouzové berlínské politiky zvýšily ceny nájemného. Berlínu zbylo pouze přibližně 150 000 sociálních bytů ve výhradním vlastnictví, v nichž mohl stanovovat výši nájmu a případně také ovlivňovat etnické složení obyvatel.⁷⁷⁷ V důsledku toho město přišlo o výraznou část významného pilíře dosavadní sociální politiky, kterou představovala podpora sociálně slabých obyvatel – z velké části migrantů – v oblasti bydlení, a to právě v období vrcholu strukturální krize pracovního trhu.

Hlavním nástrojem berlínské politiky proti trendu zotřívání prostorové koncentrace chudoby v některých obvodech a čtvrtích se stal program na podporu zlepšení kvality života a soužití obyvatel (*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt*), který byl v rámci spolupráce spolkové vlády a spolkových zemí a za spolufinancování Evropského sociálního fondu spuštěn již v roce 1998 a postupně v jeho rámci výrazně narůstal objem poskytnutých finančních prostředků. Během prvních deseti let trvání programu se ale trend kumulace sociálních problémů nepodařilo zvrátit. Podle zprávy sociologa Häußermanna z roku 2007 se v žádném z 64 berlínských bloků s nízkým či velmi nízkým sociálním statutem nedosáhlo pozitivního vývoje, naopak ve více než polovině z nich se situace ještě zhoršila – drtivá většina bloků měla nadprůměrný podíl obyvatel s migračním původem.⁷⁷⁸ Tento vývoj přes několik pozitivních výjimek pokračoval i v následujících letech.⁷⁷⁹

Ozdravení berlínského hospodářství, které v letech 2005–2009 rostlo nejvíce ze všech spolkových zemí (průměrně o 1,7 % ročně), se na pracovním trhu projevilo významným poklesem nezaměstnanosti mezi cizinci z maxima v roce 2005 (44,2 %) na 34,3 % v roce 2009, resp. na 26,6 % při započtení osob samostatně výdělečně činných podle nové metodiky.⁷⁸⁰ Právě pomyslný útěk k podnikání znamenal pro velkou část migrantů v čase strukturální krize prakticky jedinou možnost získat vlastní příjem. Jen berlínští Turci založili od počátku 90. let do roku 2009 firmy zaměstnávající přes 30 tisíc osob s ročním obratem

⁷⁷⁷ Industrie und Handelskammer zu Berlin, ed., *Wohnungspolitik in Berlin*, 9.

⁷⁷⁸ Hartmut Häußermann et al., *Fortschreibung des Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin für den Zeitraum 2005–2006* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2007), 80.

⁷⁷⁹ Hartmut Häußermann et al., *Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2010. Fortschreibung für den Zeitraum 2008–2009* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2010), 44.

⁷⁸⁰ Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds. *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007 für den Zeitraum 2009 bis September 2011* (Berlin, 2012), 14.

přesahujícím 3,5 miliardy eur, přičemž se do velké míry jedná o drobné rodinné živnosti.⁷⁸¹ V roce 2010 přibližně 40 % ze všech nových podniků a živností v Berlíně přihlásili úřadům cizinci (téměř 15 tisíc podniků), což představovalo 50% nárůst oproti roku 2006. V roce 2009 tvořili už téměř čtvrtinu (23,1 %) všech pracujících cizinců ve městě podnikatelé a živnostníci.⁷⁸² Ke snížení počtu nezaměstnaných přispělo i to, že od roku 2006 během druhého legislativního období rudo-rudé vlády v Berlíně fungoval na základě finanční spolupráce se spolkem tzv. „veřejný zaměstnanecký sektor“ (*Öffentlicher Beschäftigungssektor, ÖBS*), v jehož rámci bylo v komunálních strukturách dočasně zaměstnáváno až 10 000 dlouhodobě nezaměstnaných lidí – často Berličanů s migračním původem. Vzhledem k celkovému počtu obyvatel bez práce však tento projekt problém masivní nezaměstnanosti odstranit nemohl a navíc se jednalo pouze o dočasné řešení, které navíc ve formě vládní subvence výrazně zatěžovalo zadlužený veřejný rozpočet Berlína.⁷⁸³ Přes pozitivní vývoj na pracovním trhu po roce 2005 zůstala kvóta nezaměstnanosti u cizinců dvakrát vyšší, než byl berlínský průměr. Velká část těch, kteří získali práci, byla zaměstnaná pouze na zkrácený úvazek s nižším platovým ohodnocením – mezi cizinci více než polovina zaměstnaných žen a téměř 40 % mužů uvádělo, že pracují méně, než je standardní pracovní doba.⁷⁸⁴

Především dlouhodobě nezaměstnaní a mladiství cizinci, resp. obyvatelé s migračním původem bez pracovních zkušeností po opuštění vzdělávacího systému, zůstávali mimo dočasná opatření veřejného sektoru prakticky bez šance na získání zaměstnání.⁷⁸⁵ Rudo-rudý senát se pokusil zvrátit nízký počet mladistvých s migračním původem ve veřejné správě a v zemských podnicích: od roku 1991 jejich počet totiž kontinuálně klesal a v roce 2006 činil podíl cizinců na celkovém počtu učňů pouze 4,1 % a ve veřejné správě dokonce pouze 1,2 %.⁷⁸⁶ Jako příčiny těchto nízkých čísel vláda identifikovala nedostatky ve vzdělání i v jazykových kompetencích uchazečů, vysoké nároky podniků poskytujících učňům praxi či

⁷⁸¹ Statistika operuje s termínem „türkische Firmengründer“, tedy turečtí zakladatelé firem. Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, ed., *Arbeit, Bildung, Chancengleichheit. Das ABC der Berliner Immigrationspolitik* (Berlin, 2010), 5.

⁷⁸² Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007*, 21.

⁷⁸³ V rámci ÖBS musela být vyplácena mzda nejméně 7,5 Euro za hodinu a zaměstnanec musel vydělat nejméně 1 300 eur měsíčně, což výrazně převyšovalo podporu v nezaměstnanosti. Po odchodu strany Die Linke z vlády po volbách v roce 2011 byl projekt ÖBS novou vládou SPD-CDU ukončen. Srov. Karin Lenhart a Alexandra Wagner, *Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin*. (Berlin, FIA, 2010), 24. http://www.oeps-berlin.de/media/de/Endbericht_OEBS_2011.pdf (staženo 20. 6. 2011).

⁷⁸⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ed., *Analyse des Arbeitsmarktes: Deutsche und Ausländer in Berlin 2014* (Berlin, 2015), 16.

⁷⁸⁵ Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007*, 24.

⁷⁸⁶ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 323f.

předsudky na straně personalistů.⁷⁸⁷ Od roku 2006 rudo-rudý senát každoročně pořádal kampaň „Berlín tě potřebuje!“ (*Berlin braucht dich!*), v jejímž rámci došlo během čtyř let k významnému zvýšení počtu učňů s migračním původem ve veřejné službě (19 %) i zemských podnicích (13 %) a byl stanoven cíl dosáhnout v obou sférách 25% podílu v roce 2013, který by odpovídal podílu obyvatel s migračním původem.⁷⁸⁸ Základní problém politiky cílené podpory přijímání učňů s migračním původem představovala skutečnost, že jen zlomek z nich mohl ve službách města pokračovat i po ukončení vzdělání. Nadále se nedařilo zvyšovat počet zaměstnanců s migračním původem ve veřejné službě (10,2 % podle mikrocensu z roku 2007), a to v první řadě kvůli špatné situaci veřejných rozpočtů v Berlíně,⁷⁸⁹ která měla za následek plošný stop-stav při zaměstnávání nových úředníků a pracovníků.⁷⁹⁰

Po několikaletém pozitivním vývoji na pracovním trhu kvóta nezaměstnanosti cizinců ve městě v souvislosti s dopady finanční a hospodářské krize po roce 2008 mírně vzrostla a v roce 2011 činila 32,9 % – každý třetí cizinec v produktivním věku byl bez závislé pracovní činnosti (oproti každému osmému obyvateli města s německým občanstvím); žádná jiná spolková země v Německu na tom nebyla hůře.⁷⁹¹ Téměř třetinu nezaměstnaných cizinců v Berlíně tvořili Turci. Práci neměl přibližně každý pátý občan Turecka v produktivním věku. Podobně či dokonce ještě hůře na tom byli občané arabských zemí: každý čtvrtý občan Iráku a dokonce každý třetí občan Libanonu byl úřady veden jako nezaměstnaný.⁷⁹² Nízká zaměstnanost a snížení výše podpory v hmotné nouzi v souvislosti s reformami Hartz-IV se projeví na vysokém ohrožení chudobou: přes mírné zlepšení nadále příjem více než 37 % obyvatel Berlína s migračním původem nedosahoval hranice 60 % mediánu ve městě – více než třetina migrantů v německé metropoli tak byla pod prahem relativní materiální chudoby a 28,6 % obyvatel s migračním původem pobíralo dávky podpory v hmotné nouzi – ve všech těchto statistikách byl Berlín ve srovnání všech německých spolkových zemí na posledním

⁷⁸⁷ Ibid., 323.

⁷⁸⁸ Pressemitteilung, Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, ed., Senatorin Blum zu den neuen Zahlen der Kampagne "Berlin braucht dich!": "Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund bis 2013 auf 25 Prozent erhöhen", 5. 4. 2011, In <http://www.berlin.de/lb/intmig/presse/archiv/20110405.1000.339344.html> (staženo 4. 6. 2011); Srov. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007, 15f.

⁷⁸⁹ V roce 2010 byl dluh veřejných rozpočtů v Berlíně 60 miliard eur, což odpovídalo zadlužení České republiky.

⁷⁹⁰ Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007*, 95.

⁷⁹¹ Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Inek), *Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Teil 1. Ergebnisse* (Berlin: Konferenz für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder, 2013), 71; 73; 79.

⁷⁹² Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Analyse des Arbeitsmarktes: Deutsche und Ausländer in Berlin 2014*, 27.

místě.⁷⁹³ Vysoká nezaměstnanost a nízké příjmy se odrážely na zakonzervování prostorové koncentrace chudoby v tradičních okrscích či čtvrtích jako Neukölln, Kreuzberg, Wedding nebo Mitte a vedla k sociálnímu, popřípadě i etnickému napětí a zvýšené kriminalitě v těchto oblastech.⁷⁹⁴

Dezintegrace na pracovním trhu se zrcadlila i ve školském systému, který z dlouhodobého hlediska představuje klíč k zlepšení strukturálně-funkční integrace. Rudorudý berlínský senát deklaroval v oblasti školské politiky některé úspěchy, např. pokles podílu migrantů bez ukončené školní docházky nebo výučního listu (z 18 % v roce 2005 na 12 % v roce 2007) či vzestup počtu školáků s migračním původem, kteří dosáhli maturity (21,8 % ve srovnání s 12,2 % v roce 2003).⁷⁹⁵ Během let 2007 a 2011 senát postupně odstranil poplatky za docházku dětí do mateřské školy a Berlín se – podobně jako Vídeň v Rakousku v roce 2009⁷⁹⁶ – stal první spolkovou zemí, ve které rodiče za předškolní vzdělání svých dětí v zásadě nemuseli platit školné. Vedle toho v roce 2008 v Berlíně vstoupil v platnost zákon o předškolní jazykové podpoře, v jehož rámci bývá 15 měsíců před zápisem do základní školy proveden test, na jehož základě je možné na rodiče uvalit povinnost zapsat dítě do ročního povinného kurzu němčiny. V roce 2010 pak byly na základě rozsáhlé reformy zemského školského zákona zrušeny tzv. hlavní školy (*Hauptschulen*), které ztratily svůj význam, neboť již nenabízely perspektivu pozdějšího uplatnění na pracovním trhu. Současně pak došlo k integraci reálných a obecných škol v tzv. sekundární školu (*Sekundarschule*), která nabízela všechny zákonem umožněné diplomy včetně maturity. Efektivita reformy se ukáže až v dlouhodobé perspektivě.

⁷⁹³ Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Inek), *Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Teil 1. Ergebnisse*, 71; 73; 79.

⁷⁹⁴ Podrobně k Berlínu Stefan Luft, *Staat und Integration*, 191–221.

⁷⁹⁵ Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007*, 3, 15 a 28.

⁷⁹⁶ Od školního roku 2009/2010. Michal Dimitrov, „Auf dem Weg zur Chancengleichheit und Diversität? Wiener Integrationspolitik 1990–2010“, in *Zeitgeschichte* 39, č. 2 (März/April 2012), 27–150, 140.

4 Exkurzy do dílčích problematik lokální integrační politiky v Berlíně a Vídni

V zájmu žádného liberálního státu z dlouhodobého hlediska nemůže být exkluze podstatné části obyvatelstva z participace na obecných společenských statcích a spolurozhodování o nich, přistěhovalce nevyjímaje. Především ve velkoměstech, kde se běžně koncentruje většina cizinců v zemi, představuje znevýhodnění v legislativě i ve strukturách společnosti potenciál pro ohrožení sociálního smíru, protože státní občanství a volební práva vytvářejí jednoznačnou dělicí linii mezi těmi, kdo ke státu/společnosti formálně patří, a těmi, kdo jsou obyvateli druhé kategorie: mají menší práva a povinnosti a nižší stupeň ochrany. Hranice přitom probíhá jak v rovině právní, která se primárně odráží v oblasti strukturálně-funkční integrace, tak i v rovině historicko-symbolické v úzké souvislosti s kulturně-identifikační integrací. Otázky naturalizační politiky a politické participace přistěhovalců tak představují zásadní témata lokálních integračních politik v úzké vazbě na teoretické integračněpolitické koncepty. Dva exkurzy se zaměřují na otázku, jak (západo)berlínské a vídeňské vlády ve sledovaném období přistupovaly k těmto dvěma klíčovým otázkám integrace na pozadí proměny obou metropolí v města s multikulturní společností. Na základě předchozího výkladu přitom exkurzy vycházejí z teze, že obě města od určitého okamžiku začala vnímat tradiční úpravu s vysokými nároky na získání státního občanství a politických práv jako bariéru pro trvalou integraci do struktur a sociálních vazeb městské společnosti a snažila se o využívání manévrovacího prostoru v rámci politického systému k odstraňování těchto bariér. Cílem exkurzů je identifikovat podobnosti a rozdíly ve vývoji přístupu obou měst k otázkám udělování státního občanství a politické participace cizinců a porozumět jim v kontextu napětí mezi lokální a celostátní politikou, lokálních politických konstelací, reakcí většinové společnosti na přistěhovalectví a erozi konceptu národního státu a také na pozadí hospodářských a demografických potřeb města.

4.1 Naturalizační politika v Berlíně a Vídni

Pro Německo i Rakousko je charakteristická dlouhá historická kontinuita velmi podobných naturalizačních principů, které po celé 20. století představovaly základní stavební kámen státní obranné politiky vůči cizincům, kteří nepatří k německé, resp. rakouské kultuře a nesdílejí kolektivní, národní identitu, která je zda definována jako vědomí či pocit příslušnosti ke skupině obyvatel, jež se na základě množství kulturních prvků chápe jako

národ.⁷⁹⁷ Podobně jako ve většině evropských států se v Německu a Rakousku v průběhu 19. století v rámci tvorby národních států prosadilo jako základní princip při tvorbě zákonů o státním občanství „právo krve“ (*ius sanguinis*) na úkor „práva půdy“ (*ius soli*).⁷⁹⁸ Jak však dokládají případy Berlína a Vídně, nese s sebou státoobčanské právo odvozené od „národního“, etnického původu na lokální úrovni jednu ze zásadních překážek pro integraci v podobě nerovných práv imigrantů a přistěhovalého obyvatelstva i symbolického dělení obyvatel v městském prostoru sousedských vztahů na Němce či Rakušany na straně jedné a na cizince na straně druhé. Na základě svých kompetencí vyplývajících z federativního ústavněprávního upořádání Německa a Rakouska, v rámci něhož mají Berlín i Vídeň status spolkové země pověřené prováděním příslušného zákona, se obě města nejpozději od 80. let 20. století pokoušela – méně či více aktivně a částečně s odlišnou motivací – hledat v rámci prostoru k samostatnému rozhodování limity pro využití naturalizace jako nástroje integrační politiky. Zároveň s tím na celostátní úrovni tlačila na liberalizaci státoobčanské legislativy.⁷⁹⁹ Na tomto místě je přitom nutné podotknout, že v důsledku zřízení občanství EU⁸⁰⁰ Maastrichtskou smlouvou na počátku 90. let a institucionalizace statutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta ze třetího státu (s implementací příslušné směrnice 109/2003 ES) došlo k postupnému oslabení významu státního občanství pro integraci. Klíčová hranice z hlediska strukturálně-funkční integrace (s dopadem i na kulturně-identifikační rovinu integrace) tak v současnosti probíhá spíše mezi občany státu, občany EU a dlouhodobě pobývajícími rezidenty a jejich rodinnými příslušníky, kterým je garantováno více či méně pevné pobytové oprávnění a je jim s malými omezeními zaručen volný přístup k pracovnímu trhu a sociálnímu státu, na jedné straně, a na druhé straně přechodně pobývajícími cizinci, kteří nemají pevný pobytový status a mají pouze omezený přístup na pracovní trh a k systému sociálního zabezpečení; pro tuto druhou skupinu není ústřední otázkou získání státního občanství, nýbrž v první řadě nabytí stabilního a legálního pobytového oprávnění. Naturalizace tak z hlediska strukturálně-funkčního začlenění imigrantů stále více představuje

⁷⁹⁷ Ke konceptu národní identity blíže viz např. Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts* (Frankfurt am Main: Campus, 2005).

⁷⁹⁸ Ingo von Münch k oběma principům v čisté podobě poznamenává, že v praxi ve světě dochází k větší či menší kombinaci obou přístupů za účelem harmonizace jejich výhod a nevýhod. Teritoriální princip vede k většinou jednoznačně zjištělé státní příslušnosti, takže chrání narozené děti před „bezdomovectvím“ (apatridou, apolitou) a také se vyhýbá vícenásobné státní příslušnosti. Naproti tomu princip krve brání náhodnému získání určitého státního občanství bez opravdové vazby k zemi, v níž se dítě narodí, a případnému nesouladu mezi státním občanstvím dítěte a jeho rodiči, pokud dítě přijde na svět na území státu, který praktikuje princip půdy a jehož rodiče dítěte nejsou státními občany. Srov. Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft* (Berlin: DeGruyter, 2007), XXVI.

⁷⁹⁹ Heike Hagendorf, „Wer darf Mitglied werden? Einbürgerungen in Deutschland und Frankreich“, in *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland, Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1997/1998*, ed. Dietrich Thänhardt (Münster: LIT Verlag, 1998), 15–63, 19.

⁸⁰⁰ Blíže k vztahu „národního“ a unijního občanství Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 296–312.

„integrační nástroj druhého řádu“,⁸⁰¹ neboť hlavní přidaná hodnota státního občanství země pobytu spočívá víceméně pouze v nabytí práv k politické participaci. Z tohoto pohledu je význam státoobčanského statutu pro integraci ve státech EU v současnosti výrazně přeceňován. Je třeba si ale uvědomit, že posun výše zmíněné linie v předchozích dvou dekáдах probíhal – a ve své podstatě dosud stále probíhá – velmi pomalu a za dlouhodobé a často velmi ostré politické diskuse v jednotlivých státech v souvislosti se symbolickou a identifikační rovinou státního občanství.

Kontinuitu rakouského zákona o státním občanství i dlouholetou naturalizační praxi je třeba vnímat v kontextu politické snahy o vybudování vlastní státní a národní identity po rozpadu mnohonárodnostní habsburské monarchie v roce 1918, a to v kontrastu se silně ukotvenou idejí existence jednoho německého národa, kterou trefně vyjadřuje známé heslo *Deutschland ist, wo die deutsche Zunge klinget*.⁸⁰² Moderní rakouské dějiny lze do velké míry vnímat jako snahu o vyrovnání s dědictvím „velkoněmeckého“ národního a státního konceptu a varianty – ať už chtěné či nechtěné – politické, hospodářské i kulturní provincializace Rakouska připojením k silnějšímu Německu nebo alespoň závislosti na něm. Procesu utváření exkluzivní rakouské národní identity v kontextu mezinárodněpolitické situace po první světové válce odpovídal i zákon o státním občanství z roku 1925 (*Staatsbürgerschaftsgesetz*), který byl založen na zásadách, které v Rakousku platí dodnes: na principu etnického původu jako určujícího kritéria pro nabytí státního občanství (*ius sanguinis*), na striktním odmítnutí dvojího občanství a na dlouhých standardních dobách pobytu v zemi pro právní nárok na udělení státního občanství, jakkoliv jednotlivé spolkové země se souhlasem spolkové vlády ve výjimečných případech disponovaly zákonnými nástroji ke zkrácení požadované minimální doby pobytu v Rakousku až na čtyři roky.⁸⁰³ Z historického hlediska není pro téma této práce bez zajímavosti, že po zavedení cestovních pasů pro cizince v Rakousku v roce 1801 byl v období habsburské monarchie získání státního občanství na základě Všeobecného

⁸⁰¹ Bernahrd Perchinig, „Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch?“, in *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*, ed. Herbert Langthaler (Innsbruck/Wien/Bozen: Studien Verlag 2010), 13–32, 29.

⁸⁰² „Německo je tam, kde zní německý jazyk“. Toto zejména v devatenáctém století populární heslo bylo v německojazyčném prostoru rozšířeno především díky písni *Des Deutschen Vaterland*, která se spolu s tzv. *Deutschlandlied* stala oblíbenou písní velkoněmeckého hnutí. Napsal ji lyrik, spisovatel a historik Ernst Moritz Arndt v roce 1813 v rámci diskuse o ideálním teritoriálním a etnickém rozsahu sjednoceného německého státu, Arndt zahrnoval do Německa i Rakousko a Švýcarsko, ovšem v sedmé sloce teritoriální pojem Německa rozšířil na všechna místa, kde zní německý jazyk. Text písně v původním znění Sigrid Nieberle, „»Und Gott im Himmel Lieder singt«: Zur prekären Rezeption von Ernst Moritz Arndt *Des Deutschen Vaterland*“, in *Ernst Moritz Arndt (1769–1860) – Deutscher Nationalismus – Europa – Transatlantische Perspektiven*, ed. Arne Koch et al. (Tübingen: Max Niemeyer Verlag, 2009), 121–136, 121. K vlivu Ernsta Moritze Arndta na německou otázku v 19. a 20. století viz také Dirk Alvermann a Irmfried Garbe, eds., *Ernst Moritz Arndt: Anstöße und Wirkungen* (Wien/Köln: Böhlau, 2011).

⁸⁰³ Harald Waldrauch a Dilek Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003), 261–283, 261.

občanského zákoníku v roce 1812 a především na základě zákona o obcích z roku 1859 spojen s domovským právem (*Heimatrecht*) – o udělení domovského práva i státního občanství tak ve své podstatě rozhodovala sama obec a její občan byl po tomto rozhodnutí nepřímým občanem jedné z rakouských korunních zemí a tím pádem i rakouského státu.⁸⁰⁴ Domovské právo jako základní konstitutivní prvek státního občanství platilo v Rakousku až do roku 1939, kdy bylo po anšlusu hitlerovským Německem definitivně zrušeno. Současně byla s připojením k Třetí říši de facto pozastavena platnost zákona o státním občanství z roku 1925, neboť se všemi rakouskými občany bylo zacházeno jako se státními příslušníky Třetí říše.⁸⁰⁵ Po druhé světové válce došlo k obnovení platnosti původního rakouského zákona z období první republiky a v následujících letech byla výrazně usnadněna naturalizace emigrantů před nacistickým režimem, kteří rakouské občanství ztratili, a také etnickým Němcům (*Volksdeutsche*) vyhnáním v závěrečném období druhé světové války a v následujících letech po jejím konci – byť u této skupiny po dlouhých debatách definitivně až v roce 1954.⁸⁰⁶ Na straně druhé se ovšem v zákonu i jeho výkonu v praxi odrážela snaha o stabilizaci společnosti z hlediska utváření rakouského národa v situaci, kdy do přijetí uprchlíků z Maďarska v důsledku potlačené revoluce v roce 1956 a začátku nábory pracovních sil v zahraničí od počátku 60. let žilo v Rakousku pouze minimum cizinců.

Přestože byl v období druhé republiky několikrát přijat nový zákon o státním občanství, a to především kvůli tlaku na řešení nerovného postavení žen, změna režimu nabývání rakouského pasu u „nových cizinců“ (ve smyslu *gastarbeiterů*) dlouho narážela na absenci politického konsensu. Už v roce 1973 sice většinová vláda SPÖ pod vedením Bruna Kreiskyho ve vládním návrhu k reformě státoobčanského zákona navrhovala podstatné zmírnění nároků k nabytí státního občanství, ovšem kvůli dlouhodobému politickému odporu napříč parlamentními stranami včetně významné části SPÖ došlo na důležité změny až v novém zákonu z roku 1985. Tato nová norma odrážela nejenom požadavek na rovnoprávné postavení žen, ale i situaci, kdy narůstal počet smíšených manželství, z nichž se rodily děti: podle nové úpravy žena sňatkem s rakouským občanem už automaticky nenabývala jeho občanství jako dosud, nýbrž mohla ho získat až po pěti letech trvání manželství a pobytu v Rakousku; dítě matky-Rakušanky nově nabylo narozením rakouské státní občanství i v případě, že jeho otcem byl cizinec, což byl zpravidla jediný případ, kdy bylo umožněno

⁸⁰⁴ Domovské právo mohl obyvatel získat svým původem, uzavřením manželství, po deseti letech pobytu v zemi (později po čtyřech) nebo přijetím úřadu v obci. Podrobně k tématu viz Hannelore Burgler, „Passwesen und Staatsbürgerschaft“, in *Grenze und Staat*, eds. Waltraud Heindl a Edith Saurer (Wien: Böhlau, 2000), 3–172, 108f.

⁸⁰⁵ Základní výjimku představovali rakouští Židé, kteří žili v zahraničí, jimž byla v zájmu arizace v roce 1941 odejmuta státní příslušnost a byl jim konfiskován majetek. Chronologie vývoje legislativy ve věci státního občanství v Rakousku viz <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/entwicklung-der-staatsbuergerschaft.html> (staženo 2. 7. 2013).

⁸⁰⁶ Bernhard Perchinig, „Immigration nach Österreich“, 97–116.

dvojí státní občanství (po matce i otci), které jinak Rakousko jako jediná v praxi přistěhovalecká země v západní Evropě (s výjimkou Lucemburska) při nabytí státního občanství neumožňovalo.⁸⁰⁷

Na podstatné změny v právní úpravě institutu státního občanství došlo až v devadesátých letech: vedle přistoupení Rakouska k Evropské unii a s ním souvisejícím zavedením unijního občanství představovala zásadní změnu až novelizace dodnes platného zákona z roku 1985, ke které došlo v roce 1998 na pozadí velkých vnitropolitických kontroverzí v souvislosti s rapidně stoupajícím počtem pozitivně vyřízených žádostí o naturalizaci ze strany úřadů jednotlivých spolkových zemí. Naturalizační míra⁸⁰⁸ byla sice v Rakousku během 90. let 20. století výrazně nižší než v Nizozemsku, Švédsku nebo Francii, ovšem s ročním průměrem 2,4 byla stále přibližně dvakrát vyšší než v Německu nebo ve Švýcarsku.⁸⁰⁹ Hlavním záměrem vládní novely velké koalice bylo zpřísnit předpoklady pro udělení „předčasného“ státního občanství a eliminovat výrazné rozdíly v naturalizační praxi, která byla v kompetenci jednotlivých spolkových zemí. Ze strany lidovců (ÖVP) i opozičních svobodných (FPÖ), ovšem částečně i sociálních demokratů (SPÖ) byla přitom ostře kritizována zejména liberální politika většinové vlády SPÖ ve Vídni, která byla ve srovnání s ostatními spolkovými zeměmi na poli udělování státního občanství jednoznačně nejaktivnější a extenzivně využívala zákonné možnosti k vydávání rakouských pasů. Během let 1986 a 1998 proběhla ve Vídni (s výjimkou roku 1995) více než polovina všech naturalizací v Rakousku, ačkoliv v hlavním městě žilo méně než 40 % cizinců v zemi; na začátku 90. let podíl Vídně na udělených státních občanství v celé zemi dokonce překročil dvě třetiny.⁸¹⁰ Příslušné magistrátní oddělení v hlavním městě přitom postupovalo podle interní směrnice, na jejímž základě měly úřady udělovat žadatelům rakouský pas při splnění ostatních standardních zákonných povinností (zejména pravidelný příjem, trestní bezúhonnost a vzdání se původního občanství) už po čtyřech letech jejich pobytu v Rakousku.⁸¹¹ V roce 1994 tak ve Vídni získalo občanství po čtyřleté lhůtě 2 028 z celkem 2 684 žadatelů o tuto

⁸⁰⁷ Rudolf Thienel, *Österreichische Staatsbürgerschaft. Bd. 1* (Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1989), 96.

⁸⁰⁸ Naturalizační míra představuje podíl naturalizovaných cizinců na celkovém počtu obyvatelstva s cizí státní příslušností v zemi k začátku daného roku. Výše naturalizační míry je závislá na množství faktorů, mezi něž patří předpoklady pro udělení státního občanství dané legislativou státu, příslušné úřední směrnice, či otázky, zda stát akceptuje dvojí občanství, zda cizinci skutečně plánují v zemi zůstat či zda jim získání státního občanství může pomoci zlepšit vlastní status quo.

⁸⁰⁹ Harald Waldrauch a Dilek Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik“, 267. Tato statistika nezohledňuje naturalizaci pozdních vysídlenců v Německu.

⁸¹⁰ *Ibid.*, 266.

⁸¹¹ Alev Korun (Die Grünen), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 29. 11. 2007, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 139.

„předčasnou“ naturalizaci v celém Rakousku, což zároveň představovalo 25 % ze všech pozitivně vyřízených žádostí na udělení občanství v rakouské metropoli.⁸¹²

Sociálnědemokratická vláda ve Vídni prostřednictvím udělování „předčasných“ občanství a obecně velmi liberální naturalizační politiky víceméně potichu a bez velkých kampaní sledovala dva základní cíle: jednak touto cestou mohla brzdit rapidní a z hlediska obrazu města ve statistikách i před vlastním obyvatelstvem nežádoucí vzestup počtu (právně znevýhodněných) cizinců ve městě od konce 80. let, jednak mohla doufat v rozšíření své voličské základy s ohledem na skutečnost, že velká část naturalizovaných přistěhovalců příslušela k dělnické třídě a obecně nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva, z nichž vídeňská SPÖ tradičně rekrutuje své voličstvo a jejichž zájmy reprezentuje. Důležitým charakteristickým rysem vídeňské naturalizační politiky v režii SPÖ a za podpory opozičních zelených a svého času také Liberálního fóra byl vedle benevolentního výkladu zákona také – ve srovnání s dalšími spolkovými zeměmi – nízký poplatek za správní řízení: zatímco v roce 2001 musel cizinec s více než desetiletým pobytem v Rakousku při žádosti o udělení rakouského pasu ve Vídni vydat průměrně 958 eur, v dalších zemích se poplatky pohybovaly od 1 168 eur v Tyrolsku až po 1 878 eur ve Vorarlbersku.⁸¹³

V rámci liberální praxe vídeňské integrační politiky v oblasti udělování státního občanství došlo v letech 1984–1987 k naturalizaci velké části politických uprchlíků z Maďarska (1956), Československa (1968) a Polska (1981),⁸¹⁴ v následujících letech již tvořili jádro nových občanů z řad imigrantů původní gastarbeiteri a jejich rodiny. K rozhodnutí získat rakouský pas i za cenu ztráty původního občanství přitom hlavně v první polovině 90. let sahalo především imigranti z Turecka, přestože jich v hlavním městě v tomto období žilo přibližně třikrát méně než přistěhovalců z Jugoslávie. V roce 1996 tvořili Turci dokonce více než polovinu ze všech cizinců, kterým bylo ve Vídni uděleno rakouské státní občanství.⁸¹⁵ Velký zájem o rakouský pas zdá se dokládá, že se velká část původních gastarbeiterů z Turecka rozhodla zůstat v zemi natrvalo, a to i za cenu ztráty původního občanství, zatímco občané (bývalé) Jugoslávie i s ohledem na možnost častěji cestovat do své domoviny žádost o rakouský pas odkládali.

Právě velký zájem přistěhovalců z Turecka o rakouský pas ve Vídni v kombinaci s obecně vysokou naturalizační mírou v hlavním městě byl jedním z hlavních důvodů k přijetí zmíněné novely zákona z roku 1998, kterou na spolkové úrovni prosadila vládní koalice SPÖ a ÖVP. Zákon obsahoval liberální i restriktivní prvky. Na jedné straně novela definovala dvě

⁸¹² Vlastní přepočty podle Harald Waldrauch a Dilek Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik“, 273; Wiener Integrationsfonds, ed., *MigrantInnen in Wien 2002*, 41.

⁸¹³ Harald Waldrauch a Dilek Çinar, „Staatsbürgerschaftspolitik“, 277.

⁸¹⁴ Michael John a Albert Lichtblau, *Schmelztiegel Wien*, 108.

⁸¹⁵ Magistrat der Stadt Wien, ed., *MigrantInnen in Wien 2007*, 71.

privilegované skupiny cizinců, kteří mohli získat rakouské státní občanství po čtyřech resp. šesti letech nepřetržitého pobytu v zemi: žadatelé, kteří mohli doložit „trvalou osobní a pracovní integraci“ v Rakousku, a žadatelé, kteří se v zemi narodili – vůbec poprvé v Rakousku bylo narození v zemi chápáno jako relevantní faktor pro získání státního občanství, ovšem zároveň bez individuálního právního nároku rakouský pas získat.⁸¹⁶ Na straně druhé ovšem došlo k faktickému zvýšení nároků na žadatele, protože podle zákona představuje naturalizace „poslední krok vydařené integrace cizinců v Rakousku“. Vedle zásadního omezení možností pro „předčasné“ udělení státního občanství došlo také k zavedení úředního přezkoušení znalostí německého jazyka jako zákonné povinnosti k získání rakouského pasu.⁸¹⁷

V důsledku novely sice v následujících letech došlo ke snížení podílu Turků mezi novými rakouskými občany ve Vídni i celém Rakousku, ovšem žádoucí efekt v podobě snížení počtu naturalizovaných cizinců se nedostavil. Vzestupný trend počtu udělených rakouských pasů pokračoval i po přelomu století a svého vrcholu dosáhl v roce 2003, kdy bylo v Rakousku během dvanácti měsíců naturalizováno 44 694 cizinců, z toho jen ve Vídni 18 085 cizích státních příslušníků (40,5 %). Třetinu nových Rakušanů v hlavním městě tehdy tvořili dosavadní občané Srbska a Černé hory, pětinu Turci.⁸¹⁸ Polovina občanů s cizí státní příslušností získala rakouský pas v rámci „spolunaturalizace“ (*Miteinbürgerung*) rodinných příslušníků.⁸¹⁹ Vyostřená politická diskuse se přitom nadále soustředila především na případy, kdy někteří noví občané země neprokazovali dostatečné znalosti němčiny ani orientaci v základních životních situacích. Na základě této debaty prosadila tehdejší černo-modrá koalice ÖVP-FPÖ další zpřísnění legislativy.

V novele zákona o státním občanství, která byla přes kritiku opozice (SPÖ a zelení na spolkové, ale i vídeňské úrovni) přijata v roce 2005, znovu došlo k prodloužení čekacích lhůt na udělení státního občanství a vedle toho byly zvýšeny správní poplatky za podání žádosti, jejíž úspěšné vyřízení bylo nově podmíněno doložením dostatečné výše příjmů na úrovni minimální mzdy a také úspěšným složením testu ověřujícího znalost německého jazyka a rakouských reálií.⁸²⁰ V souvislosti s kontinuální snahou o regulaci přistěhovalectví a neustávající diskusí o údajně selhané integraci imigrantů pokračovala ve zvyšování nároků pro udělení státního občanství i velká koalice SPÖ-ÖVP, a to hlavně pod tlakem lidovců.

⁸¹⁶ Patrick Weil, „Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen“, in *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten*, eds. Christoph Conrad a Jürgen Kocka (Hamburg: Edition Stiftung Körber, 2001), 92–111, 107.

⁸¹⁷ Dilek Çinar, „Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsnovelle 2005“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2007), 41–46, 43.

⁸¹⁸ Magistrat der Stadt Wien, ed., *MigrantInnen in Wien 2007*, 71.

⁸¹⁹ Dilek Çinar, „Integration vor Einbürgerung“, 41; Harald Waldrauch a Dilek Çinar:

„Staatsbürgerschaftspolitik“, 268–270. Pro Vídeň Wiener Integrationsfonds, ed., *MigrantInnen in Wien 2002*, 14.

⁸²⁰ Dilek Çinar, „Integration vor Einbürgerung“, 42.

Po obsáhlé novele cizineckého práva v prosinci 2009, která se dotkla i zákona o státním občanství, musel žadatel například prokázat, že ze svých pravidelných příjmů hradí položky jako nájem, elektrický proud či topení a také splácí půjčky věřitelům, kteří nežijí s žadatelem ve společné domácnosti.⁸²¹ Po další reformě cizinecké legislativy došlo v zákoně o státním občanství s účinností od roku 2012 ke zvýšení nároků na znalosti německého jazyka z úrovně A2 na úroveň B1 Společného referenčního rámce pro jazyky.⁸²² Obě zmíněné novely velké koalice přitom jen potvrdily dlouholetou pozici Rakouska jako země, která ve srovnání s dalšími státy EU (s výjimkou baltských států) disponuje nejpřísnějším zákonem o státním občanství.⁸²³

Zatímco v množství západoevropských zemí představovala naturalizace významný prostředek pro integraci imigrantů, v Rakousku bylo propůjčení státního občanství nadále nahlíženo jako „poslední krok vydařené integrace“, přičemž od roku 1998 docházelo k postupnému zvyšování nároků, které toto úspěšné začlenění do rakouské společnosti měly dokládat. Tím pádem se zvyšovala i exkluzivita rakouského pasu, resp. rozšiřovala se dělící linie mezi Rakušany a cizinci. Tato linie byla v praxi velmi diskutabilní už proto, že v roce 2011 přibližně čtvrtina ze všech dětí, které přišly ve Vídni na svět, nezískala vzhledem k principu *ius sanguinis* kvůli cizímu pasu obou svých rodičů rakouské státní občanství, tedy státní příslušnost země, v níž dle předpokladů i dosavadních zkušeností drtivá většina bude trvale žít.⁸²⁴ Přestože se město Vídeň prostřednictvím radní pro integraci opakovaně přihlásilo s požadavkem zavést do státoobčanského práva po vzoru Německa teritoriálního princip na úkor principu krve,⁸²⁵ neměl tento požadavek na půdě rakouského parlamentu na přelomu první a druhé dekády 21. století šanci na úspěch. Rakousko nadále striktně odmítalo vícere občanství, přičemž vzdání se původního občanství vyžadovalo i u žadatelů z okruhu občanů EU.⁸²⁶

Současně se zpřísnováním podmínek pro nabývání státního občanství v Rakousku došlo k výraznému okleštění možností výkonné moci spolkových zemí prosazovat v praxi vlastní, vstřícnou naturalizační politiku. Spolu se skutečností, že po roce 1993 v souvislosti

⁸²¹ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009, BGBl. I Nr. 122/2009, 43.

⁸²² Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, BGBl. I Nr. 38/2011, 50.

⁸²³ Thoma Huddleston et al., *MigrantIntegration Policy Index III* (Brussels: British Council/Migration Policy Group, 2011), 22f.

⁸²⁴ V roce 2011 se 5 207 z 18 170 živě narozených dětí (28,6 %) narodilo matkám s cizí státní příslušností. Jen velmi malá část z těchto dětí měla otce s rakouským státním občanstvím, a tedy získala rakouský pas narozením. Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2012, Menschen in Wien* (Wien, 2012), 55–187, 74.

⁸²⁵ Srov. např. Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „SPÖ fordert offensive Integrationspolitik“, 20. 8. 2003, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/2003/0820/007.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁸²⁶ Na základě konkrétního rozhodnutí rady ministrů spolkové vlády (*Ministerrat*) je však s ohledem na „mimořádné zásluhy“ žadatele v kulturní, sportovní, vědecké či hospodářské oblasti ponechání původního státního občanství možné, jak dokládá např. medializovaný a ze strany nevládních organizací hlasitě kritizovaný případ ruské operní zpěvačky Anny Netrebko z roku 2006. K případu blíže viz red., „Naturalisiert: Anna Netrebko wird Österreicherin“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. 7. 2006, 29.

s restriktivní legislativou silně klesl počet nových přistěhovalců do Rakouska a tím pádem se i s desetiletým časovým posunem zmenšil okruh potenciálních žadatelů o rakouský pas, se zpřísňující se zákon o státním občanství odrazil na kontinuálním a výrazném poklesu počtu naturalizovaných cizinců. Jestliže ještě v roce 2005 získalo rakouský pas 35 417 cizinců, o dva roky později už to bylo téměř dvě třetiny méně imigrantů (14014 lidí). V roce 2009 bylo státní občanství propůjčeno už jen 7 978 cizincům, tedy nejmenšímu počtu od roku 1989, a v roce 2010 bylo naturalizováno pouze 6 190 lidí. Naturalizační míra klesla na 0,7 (tedy 7 naturalizovaných imigrantů na 1 000 v Rakousku žijících cizinců), což představovalo nejnižší číslo od roku 1961, který je chápán jako počátek přistěhovalectví do Rakouska po poválečné konsolidaci země.⁸²⁷ Nejzřetelněji se pokles udělených státních občanství s ohledem na restriktivnější legislativní pravidla projevil právě ve spolkovém hlavním městě Vídni. V roce 2007 činila „předčasně“ udělená občanství po čtyřech či šesti letech pobytu na základě rozhodnutí vídeňského zemského úřadu už jen 4 % z celkového počtu naturalizovaných cizinců ve městě v porovnání s 25 % v roce 1994 a ještě 16 % v roce 1998. Současně klesla naturalizační míra ve Vídni v roce 2007 dokonce pod rakouský průměr a tento trend pokračoval i v následujících letech. Vedle přísnějších požadavků vídeňských úřadů k tomuto rapidnímu poklesu přispěla také skutečnost, že mnoho přistěhovalců, kteří o získání rakouského pasu uvažovali ve střednědobé perspektivě, podalo žádost ještě za výhodnějších podmínek, tedy ještě před tím, než zmíněná novela z roku 2005 vešla v účinnost. Zvýšené nároky v podobě splnění přísného testu z jazyka i reálií či doložení vlastních příjmů (včetně důchodců) rovněž představovaly podstatnou překážku pro podání žádosti o udělení rakouského pasu. Přestože byly zemské správní poplatky ve Vídni za vyřízení žádosti (nad rámec vysoké, spolkem stanovené fixní částky, která se blíží tisíci eurům) ve srovnání s dalšími spolkovými zeměmi nadále nejnižší,⁸²⁸ představovalo podání žádosti s nejistým výsledkem velmi vysokou finanční zátěž, zvláště pokud se o nabytí státního občanství rozhodovala celá rodina. V praxi museli se zamítnutím žádosti počítat lidé, jejichž měsíční příjmy byly nižší než 1 000 eur, což z okruhu kandidátů prakticky vylučovalo nejenom lidi závislé na sociálních dávkách, ale také velké množství cizinců s nízkými příjmy či

⁸²⁷ Pressemitteilung, Statistik Austria, ed., „Zahl der Einbürgerungen auch im Jahr 2010 gesunken; 6.190 Personen erhielten die Staatsbürgerschaft“, 14. 2. 2011, http://www.statistik.at/web_de/presse/055226 (staženo 16. 2. 2011).

⁸²⁸ Finanční náklady na vyřízení žádosti o udělení státního občanství se v Rakousku skládají z paušálního spolkového poplatku (Bundesgebühr, 976,80 eur v roce 2011) a zemského správního poplatku (Landesverwaltungsabgabe), o jehož výši rozhodují jednotlivé spolkové země. Zatímco ve Vídni byla v roce 2011 stanovena pevná paušální částka a výše poplatků pro plnoletého žadatele bez právního nároku na udělení státního občanství činila 150 eur, v Dolním Rakousku se poplatek v závislosti na výši příjmu žadatele pohyboval mezi 120 a 930 eur, ve Štýrsku mezi 118,50 a 1 357 eury, ve Vorarlbersku mezi 103, 40 a 545 eury, v Tyrolsku mezi 1 500 a 1 700 eury, v Salcburku mezi 100 a 1000 eury a v Horním Rakousku mezi 150 a 720 eury. Vlastní rešerše na webových stránkách jednotlivých spolkových zemí k 10. říjnu 2011.

samoživitele dětí.⁸²⁹ Jestliže v roce 2005 bylo ve Vídni naturalizováno 12 240 lidí, o dva roky později to bylo již jen 5 200 žadatelů a v roce 2010 už jen 1 745 osob, tedy více než desetkrát méně než v rekordním roce 2003.⁸³⁰ Přestože zemské úřady po reformách minulých let nadále disponovaly možností udělit občanství již po 6 letech pobytu, seznam zákonných podmínek se rozrostl do takové šíře, že samostatná naturalizační politika ve Vídni jako aktivní integračněpolitický nástroj ztratila kompetenční bázi i manévrovací prostor a na konci prvního desetiletí 21. století už o „vídeňské cestě“ v politice udělování státního občanství nebylo lze hovořit, navzdory tomu, že cizinci ve Vídni měli o zisk rakouského občanství zájem.⁸³¹ V praxi i pod tlakem proticizineckých kampaní FPÖ naopak i ve Vídni opakovaně docházelo k rigidnímu výkladu už tak přísného zákona,⁸³² a to navzdory tomu, že vídeňská vláda dlouhodobě zpříšňování zákona kritizovala a apelovala na spolkovou vládu, aby zrušila přijaté reformy. Vstup zelených do vídeňské zemské vlády po volbách v roce 2010 se odrazil i ve snaze otevřít otázku zakonzervovaného principu *ius sanguinis*. Ve společném návrhu se místní rudo-zelená vláda obrátila na spolkovou vládu s žádostí, aby děti narozené v Rakousku automaticky získaly rakouské státní občanství,⁸³³ ovšem vládní ÖVP o tomto návrhu odmítla diskutovat a smetla ho ze stolu.

Podobně jako ve Vídni se politika udělování státního občanství (resp. v německé terminologické tradici státní příslušnosti, *Staatsangehörigkeit*)⁸³⁴ stala i v Západním Berlíně výkladní skříní pro prezentaci města jako liberálního aktéra v otázce integrace imigrantů, a to již od začátku 80. let 20. století. Na rozdíl od sociálnědemokratické vlády v rakouské metropoli ovšem v Západním Berlíně sehrála podobnou úlohu konzervativně-liberální vláda (CDU-FDP) pod vedením křesťanských demokratů. Západoberlínská vláda se s podporou opakovaných pro-naturalizačních kampaní zmocněnkyně senátu pro cizince Barbary Johnové po zřízení jejího úřadu roce 1981 snažila o ulehčení řízení o udělení státního občanství především ve prospěch druhé a třetí generace imigrantů, a to podobně jako ve Vídni s

⁸²⁹ Edith Meinhart, „Fehlpass: Warum der Weg zur Einbürgerung steinig bleibt“, in *Profil*, 12. března 2013, <http://www.profil.at/articles/1311/560/354498/fehlpaesse-warum-weg-einbuergung> (staženo 30. 6. 2013).

⁸³⁰ Statistik Austria, ed., *Migration & Integration 2010. Zahlen, Daten, Indikatoren* (Wien, 2010), 81; Magistrat der Stadt Wien, ed., *MigrantInnen in Wien 2007*, 76, 107. Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2012, Menschen in Wien*, 81.

⁸³¹ V roce 2010 bylo ve Vídni uděleno 1 789 rakouských pasů, 2 532 žádostí bylo zamítnuto. Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009–2011*, 45.

⁸³² Podrobněji viz např. Edith Meinhart, „Fehlpass: Warum der Weg zur Einbürgerung steinig bleibt“.

⁸³³ Presseaussendung, OTS, „Grüne Wein/Akkilic: Staatsbürgerschaft für hier geborene Kinder ermöglichen“, 3. 12. 2012, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20121003_OTS0086/gruene-wienakkilic-staatsbuergerschaft-fuer-hier-geborene-kinder-ermoeglichen (staženo 23. 7. 2013).

⁸³⁴ Podle Ingo von Müncha termín *Staatsangehörigkeit* přesněji vystihuje podstatu věci, neboť pojem *Staatsbürger* je spojován s politickými právy (zejména právem volit, které ovšem nemají všichni občané, např. z důvodu nízkého věku atd.), navíc ho diskvalifikovalo politické zneužití v době Třetí říše (*Reichsbürger*) a NDR (*Staatsbürger der DDR*). Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 17f. Srov. též Dieter Gosewinkel, „Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit“, in *Geschichte und Gegenwart* 21, č. 4 (1995), 533–556, 533f. V tomto textu jsou pro zjednodušení oba termíny používány synonymně, i proto, že termín *Staatsbürgerschaft* se v Německu často používá v hovorovém jazyce.

primárním cílem snížit počet cizinců ve městě a zároveň signalizovat zájem Západního Berlína na trvalé integraci přistěhovalců v městě se stagnujícím počtem obyvatel.⁸³⁵ Tato politika vycházela z vládního prohlášení starosty a pozdějšího spolkového prezidenta Richarda von Weizsäckera z roku 1981, podle něhož existovala v cizinecké otázce dvě řešení a v problematice integrace de facto pouze jedno – asimilace: „Buď návrat zpět do staré vlasti (...) nebo setrvání v Berlíně: to v sobě zahrnuje rozhodnutí stát se natrvalo Němcem.“⁸³⁶ Už v této době vykazoval Západní Berlín ve srovnání s ostatními spolkovými zeměmi nejvyšší naturalizační míru a aktivně využíval široký manévrovací prostor vycházející ze zákona o státní příslušnosti, který v sobě přes několik dílčích reforem nadále nesl odkaz zásad staré normy, přijaté ještě během vilémovského císařství v předvečer první světové války v roce 1913.⁸³⁷

Tento zákon vznikl jako důsledek nacionalizace státních struktur v Německu ve druhé polovině 19. století, která se (zejména v Prusku) projevovala snahou potlačit etnickou, jazykovou a náboženskou heterogenitu obyvatelstva. „Německé“ menšiny byly po sjednocení Německa zejména na přelomu 19. a 20. století vystaveny asimilačnímu tlaku a diskriminaci. Snaha o vytvoření homogenního „německého“ národa nezřídka vedla k odebírání státní příslušnosti a vyhošťování, které se v praxi dotýkalo hlavně lidí židovského, polského a ruského původu.⁸³⁸ S vzestupem ostře nacionalistických hnutí se do diskursu „cizího“ dostal rasismus, jemuž dominoval především scénář domnělého ohrožení v podobě „židovského a slovanského nebezpečí“. Dieter Gosewinkel ovšem podobně jako další autoři zdůrazňuje, že „princip krve“, který se do německého, resp. pruského právního řádu dostal v roce 1842 z Francie a jenž představoval základní konstitutivní prvek říšského zákona z roku 1913, „nebyl nástrojem rasistického státu a nezakládal žádnou kontinuitu k nacistické národovecké politice (*Volkstumspolitik*)“, nýbrž „sledoval ratio kontroly, která byla sice restriktivní, ale nikoliv hermetická a v zásadě se neodlišovala od restriktivní přistěhovalecké politiky jiných států té doby“, přičemž získat státní občanství bylo složité, ale nikoliv nemožné, a to ani pro Židy; teprve národní socialisté etnizovali státoobčanské právo na základě rasových kritérií a tím uskutečnili radikální řez vůči tradiční institucionální

⁸³⁵ Hans Mahnig, „The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies Developed in Paris, Berlin and Zurich”, in *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Policies and Integration Policies*, eds. Rinus Penninx et al. (Aldershot: Ashgate, 2004), 17–38, 26.

⁸³⁶ Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker vom 2. Juli 1981. Citováno in Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin 1984*, 5.

⁸³⁷ Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, RGBl. 583/1913.

⁸³⁸ Podrobně např. Dieter Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag, 2001), 219ff.

strukturu německé státní příslušnosti.⁸³⁹ Vyvrcholením tohoto vývoje se stalo rozlišení mezi říšskými občany (*Reichsbürger*) a státními příslušníky (*Staatsangehörige*) na základě kritéria příslušnosti či nepřislušnosti k „německé či příbuzné krvi“ přijatého v rámci tzv. Norimberských zákonů v roce 1935. Tyto zákony institucionalizovaly bezprecedentní diskriminaci jedné etnické skupiny, Židů, která v praxi probíhala už od nástupu Hitlera k moci.⁸⁴⁰

V poválečném vývoji Spolková republika Německo po svém vzniku v roce 1949 potvrdila etnické chápání německého národa, když v rámci přechodného ustanovení přímo v Základním zákoně (čl. 116, odst. 1) zavedla pojem *deutsche Volkszugehörigkeit*, který se vztahoval na všechny Němce a jejich rodinné příslušníky, kteří „našli přijetí na území Německé říše podle stavu z 31. prosince 1937“. V praxi toto ustanovení (chápané jako přechodné) umožnilo naturalizaci milionů vyhnaných a odsunutých Němců v důsledku dění během druhé světové války a krátce po ní, a v následujících desetiletích podstatným způsobem privilegovalo tzv. *Statusdeutsche*, tedy cizí státní příslušníky, kteří mohli doložit „příslušnost k německému národu“; naposledy se jednalo o tzv. pozdní vysídlece (*Spätaussiedler*) v 80. a 90. letech 20. století. Německá státní příslušnost sehrávala roli spojovacího článku i v kontextu rozdělení Německa po roce 1949, neboť oba státy ve svých ústavách de facto ukotvily existenci *jediné* německé příslušnosti a do své legislativy (s drobnými úpravami) inkorporovaly říšský zákon z roku 1913. Přestože východoněmecký režim ve snaze posílit na mezinárodní půdě pozici samostatného státu zavedl v novém zákoně z roku 1967 „státní občanství NDR“, Západním Německem byli z právního hlediska všichni občané NDR až do sjednocení obou států v roce 1990 vnímáni jako občané s německou státní příslušností, tedy de facto příslušností SRN.⁸⁴¹

Z hlediska „klasických“ cizinců lze konstatovat významnou kontinuitu s legislativou přijatou v období vilémovského císařství a částečně dokonce i v období Třetí říše a také v oblasti politického a společenského diskursu, který cizince vnímal v první řadě jako ohrožení pro „německou“ kulturu.⁸⁴² Získat německou státní příslušnost bylo velmi

⁸³⁹ Ibid., 367, 423.

⁸⁴⁰ Na státoobčanské právo měly vliv zejména tzv. „Reichsbürgergesetz“, „Blutschutzgesetz“ a „Ehegesundheitsgesetz“. Už v roce 1933 byl přijat speciální zákon, který umožňoval zbavení státní příslušnosti u politicky nepohodlných obyvatel. V roce 1941 bylo pak na základě nařízení k zákonu o říšských občanech umožněno zbavení státní příslušnosti Židů žijících v zahraničí. V roce 1943 ještě ke dvěma v textu zmíněným titulům přibyla „státní příslušnost do odvolání“ (*Staatsangehörigkeit auf Widerruf*) a „příslušnost za účelem ochrany“ (*Schutzangehörigkeit*) a bylo uzákoněno, že Židé a Romové se nesmějí stát státními příslušníky. Podrobně k obsahu i důsledkům jednotlivých opatření např. Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 59–76.

⁸⁴¹ Východoněmecký zákon z roku 1967 sice na rozdíl od úpravy ve Spolkové republice Německo umožňoval odejmutí občanství kvůli „hrubému porušení státoobčanských povinností“, ovšem emigrantům – jako např. u případu disidenta Wolfa Biermanna – byl zpravidla vystaven „západoněmecký pas“. Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 90f.

⁸⁴² Karen Schönwälder, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, 254f.

složitě, neboť naturalizační politika byla prostřednictvím příslušných vnitřních směrnic obecně orientována na to udělovat německé občanství pouze ve výjimečných případech. Navíc státní občanství bylo zpravidla těžce dostupné i z finančního hlediska, neboť podle nařízení z roku 1974 se rámec pro poplatek za vyřízení žádosti pohyboval v závislosti na příjmech žadatele mezi 100 a 5 000 markami a běžný poplatek (*Regelgebühr*) měl činit přibližně 75 % hrubého měsíčního příjmu, i když zemské úřady disponovaly možností výši poplatku upravit směrem nahoru i dolů,⁸⁴³ čehož v rámci své liberální naturalizační politiky v 80. letech nezdávka využíval i Berlín. Přestože už v roce 1979 první zmocněnec spolkové vlády pro cizince Heinz Kühn požadoval zavedení principu *ius soli* pro děti cizinců narozené v Německu, nadále platilo dogma „Německo není přistěhovaleckou zemí“, jehož propagátorem byla po několika volebních obdobích zejména konzervativně-liberální spolková vláda kancléře Kohla. Rozložení politických sil se odráželo v tom, že přes dílčí novely i v období vzrůstajícího počtu cizinců bez dalekosáhlých reforem nadále platil říšský zákon z roku 1913.

Dodnes zůstává předmětem sporu, zda lze obecně velmi nízké počty udělených německých pasů interpretovat jako důsledek tradičního vnímání státního občanství coby dokladu příslušnosti k homogenní etnické (německé) jednotě⁸⁴⁴ nebo jako odraz pragmatických rozhodnutí a zájmů úředníků s cílem udělovat občanství pouze ve výjimečných případech a po prokázání „veřejného zájmu“ pro německý stát.⁸⁴⁵ Právě liberální naturalizační praxe v Západním Berlíně v 80. letech však hovoří spíše pro druhou variantu, jednak proto, že poukazuje na využívání manévrovacího prostoru při výkonu zákona ze strany zemského úřadu, jednak z toho důvodu, že velkou část „nových“ občanů tvořili imigranti z Turecka a jejich potomci, v drtivé většině muslimové. Zatímco v roce 1982 získalo v Západním Berlíně občanství 88 státních příslušníků Turecka (9 % ze všech udělených státních občanství ve městě), o deset let později v roce 1992 jich bylo ve sjednoceném městě již 3 100 (38 %).⁸⁴⁶ Zmocněnkyně berlínského senátu pro cizince propagovala naturalizaci cizinců jako důležitý integrační instrument s ohledem na zrovnoprávnění cizinců s Němci jak v oblasti práv (odpadnutí překážek k užívání základních práv a výběru zaměstnání v podnikatelské sféře a veřejné správě, neomezená účast na sociálním systému nebo svoboda cestování v rámci Evropského společenství a ochrana před vyhoštěním do jiných států), tak i v oblasti povinností (branná povinnost nebo civilní služba).⁸⁴⁷ Naturalizační politika

⁸⁴³ Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 219.

⁸⁴⁴ Klaus J. Bade a Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, 129.

⁸⁴⁵ Heike Hagedorn, „Wer darf Mitglied werden?“, 51f; Srov. Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 186f; Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik“, 339f.

⁸⁴⁶ Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, 73.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, 14.

(západo)berlínského senátu pod vedením CDU v letech 1981–1989 a 1991–2001 byla součástí snahy města usnadnit integraci cizincům, tedy významné skupině trvale pobývajících obyvatel, bez nichž byl další rozvoj města nemyslitelný. Příznačný je v tomto smyslu výrok starosty Eberharda Diepgena z předmluvy k souhrnné zprávě západoberlínského senátu o cizinecké a integrační politice z roku 1998: „Berlíňanem se člověk nenarodí, Berlíňanem se člověk může stát.“⁸⁴⁸

Se sjednocením dvou německých států a ukončením konfliktu mezi Západem a Východem došlo v nových geopolitických podmínkách i pod tlakem demografické situace se stále stoupajícím počtem trvale usídlených cizinců k postupné liberalizaci zákonného rámce pro udělování státního občanství. V novém cizineckém zákoně byly v roce 1990 po prosazení návrhu spolkových zemí vedených SPD (včetně tehdy krátce rudo-zeleného Berlína) významně sníženy zákonné nároky na naturalizaci dětí a mladistvých, v Německu narozených cizinců i přistěhovalců s dlouholetým pobytem, byla rozšířena možnost získat vícero občanství, z čehož profitovala především početně silná skupina pozdních vysídlenců,⁸⁴⁹ a došlo ke snížení správních poplatků za vyřízení žádosti. V souvislosti s bouřlivou diskusí o tzv. „azylovém kompromisu“ (*Asyl-Kompromiss*) byl po nátlaku opozice zaveden právní nárok na získání státního občanství na základě řádného pobytu (po 15 letech pro dospělé a po osmi letech pro mladé cizince mezi 16 a 23 lety věku) a došlo k dalšímu snížení správních poplatků, když byl zaveden paušální poplatek 500 DM s řadou výjimek, které jeho výši snižovaly či od něj v některých případech dokonce osvobozovaly.⁸⁵⁰ Sjednocený Berlín na pozadí těchto liberalizačních trendů pod vedením velké koalice (1991–2001) uhájil (spolu s dalším městským státem Hamburkem) prvenství v počtu naturalizovaných cizinců, a to ze dvou základních důvodů: jednak se do metropole na východu Německa soustředilo velké množství tzv. pozdních vysídlenců (*Spätaussiedler*), kteří měli na základě svého etnického původu ulehčený přístup k německému pasu, jednak žilo ve městě množství cizinců – zejména z Turecka –, kteří vzhledem k délce svého pobytu v Německu profitovali z výše uvedeného právního nároku na státní občanství. Během celé dekády 90. let získalo v největším německém městě státní občanství více než sto tisíc cizinců (celkem 100 979 lidí), přičemž právní statut udělení na základě posouzení úřadů se v daném období podílel na naturalizační míře v městském státu z 11,6 %, což představovalo více než dvojnásobek oproti

⁸⁴⁸ Eberhard Diepgen, „Vorwort“, in Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1996/1997*.

⁸⁴⁹ Mezi lety 1993 a 2000 si mohlo své původní občanství ponechat přibližně 1,2 milionu pozdních vystěhovalců, kteří získali německý pas. V roce 1999 už žilo v Německu více než 3 miliony občanů s vícero státní příslušností. Stürku Uslucan, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit. Deutet sich ein migrationsbedingtes Recht auf Staatsangehörigkeit an – auch unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit?* (Berlin: Duncker & Humblot, 2012), 347f.

⁸⁵⁰ Heike Hagedorn, „Wer darf Mitglied werden?“, 51f.

celoněmeckému průměru (5,6 %).⁸⁵¹ Spolu se zákonnými ulehčeními se na vysokých počtech naturalizovaných cizinců v Berlíně odrazila také dlouhodobá aktivní informační politika zmocněnkyně pro cizince ve spolupráci s nevládními organizacemi a sdruženími migrantů, což se v celoněmeckém srovnání projevilo na vysokém počtu žádostí o udělení státního občanství. Důležitou roli sehrála i vstřícná úřední praxe, která v zákonném rámci nezřídka tolerovala vícere občanství⁸⁵² – třeba v roce 1995 bylo v Berlíně uděleno 80 % státních občanství při zachování původního státního občanství, zatímco v Severním Porýní-Vestfálsku to bylo 25 % a v Bavorsku pouze 10 %⁸⁵³ – a obecně u standardních případů ulehčovala správní řízení. V roce 2001 žilo v Berlíně už přibližně 150 000 naturalizovaných přistěhovalců a vysídlenců.⁸⁵⁴

Druhou stranou mince v podobě vysokého zájmu migrantů o získání německého pasu se ovšem stalo výrazné prodloužení lhůt pro vyřízení žádosti v praxi: už v roce 1998 úřady registrovaly přibližně 40 000 žádostí, u nichž byla překročena řádná doba pro správní rozhodnutí. Tuto situaci spoluzavinilo přenesení agendy ze senátní úrovně (resp. z centrály úřadu pro cizince, *Ausländerbehörde*) na jednotlivé berlínské obvody, které v úvodních letech i s ohledem na kritickou finanční situaci města nedisponovaly dostatkem personálu a s udělováním státního občanství neměly zkušenosti, přestože v první fázi byly radnice obvodů posíleny pracovníky z cizineckého úřadu. Na tomto neutěšeném stavu se podepsala i skutečnost, že si senátní oddělení vnitřně ponechalo konečný verdikt u všech případů dvojího občanství, což byrokratickou proceduru výrazně prodlužovalo.⁸⁵⁵

Tento vývoj přitom probíhal na pozadí kontinuální politické diskuse o potřebě přijmout nový zákon o státní příslušnosti, který by reflektoval fakt, že se Německo stalo přistěhovaleckou zemí s vysokým počtem cizinců. Přestože si už konzervativně-liberální koalice kancléře Kohla po volbách v roce 1991 i po volbách v roce 1994 ve svém vládním programu kladla za cíl přijmout reformu, která by přinesla „kvazi-státní občanství“ pro v zemi narozené děti třetí generace, tedy děti, u nichž se alespoň jeden rodič také narodil v Německu, do roku 1998 přes naléhání Spolkové rady, v níž měla v roce 1995 většinu levicová opozice, k naplnění vládního slibu především kvůli odporu uvnitř unijního tábora (zejména CSU)

⁸⁵¹ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 327.

⁸⁵² Přestože německý zákon na cizinci obecně jako jednu z podmínek vyžaduje v rámci řízení o udělení státního občanství vzdání se nebo ztrátu občanství původního, zároveň definuje řadu výjimek, které dvojí občanství umožňují, např. pokud cizinec pochází ze státu, kde není možné nebo jen velmi (např. finančně) složité se občanství vzdát, u azylantů a také v odůvodněných případech u migrantů starších 60 let. Podrobně viz informace z webové stránky spolkové vlády,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/Einbuengerung/ae-p-ausnahmen.html?nn=400152> (staženo 23. 6. 2013).

⁸⁵³ Heike Hagendorf, „Wer darf Mitglied werden?“, 29.

⁸⁵⁴ Uwe Hunger a Dietrich Thränhardt, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer“, 120f.

⁸⁵⁵ Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2008), 21ff.

nedošlo.⁸⁵⁶ K vypracování a schválení nového zákona otevřely cestu až volby do Spolkového sněmu v roce 1998, po nichž došlo k mocenské výměně a nástupu rudo-zelené koalice pod vedením kancléře Gerharda Schrödera. Nový zákon, který byl po bouřlivých diskusích schválen v roce 1999,⁸⁵⁷ představoval ve více ohledech dalekosáhlou proměnu chápání pojmu státní příslušnosti od „etnický, resp. národně-kulturně zbarveného modelu státního občanství“ k „republikánskému chápání státní a občanské příslušnosti“.⁸⁵⁸ Zákon rozšířil a upevnil právní nárok na získání německého pasu a znovu zkrátil minimální dobu pobytu v Německu jako jedné z podmínek pro podání žádosti o naturalizaci; právní nárok na státní občanství vznikl už po osmi (namísto dosavadních patnácti) letech řádného pobytu v zemi. Stejně jako v případě rakouské reformy z roku 1998 museli žadatelé o německý pas nově povinně doložit znalosti německého jazyka a k tomu navíc i povědomí o státním zřízení, historii a kultuře. Zároveň zákon stanovoval povinnost přihlásit se „k svobodnému a demokratickému řádu“. Nejdůležitější změnou nového zákona o státním občanství bylo ovšem zavedení principu *ius soli* pro druhou generaci migrantů (resp. generace následující), který představoval zásadní „paradigmatickou proměnu“ v německém právu, neboť Němcem se od účinnosti této novely od ledna 2000 může stát i jedinec, který se v Německu narodí a přitom nemá německé předky.⁸⁵⁹ Na místě do té doby platného striktně dodržovaného principu *ius sanguinis* byl v novém zákoně přijat v evropském měřítku jedinečný smíšený systém, který byl kompromisním výsledkem ostré vnitropolitické debaty. Zatímco rudo-zelená vláda se ve své koaliční smlouvě z roku 1998 zavázala k přijetí zákona, který umožní dvojí občanství a získání německé státní příslušnosti potomky cizinců narozených v Německu,⁸⁶⁰ silný tábor CDU/CSU se proti takové reformě stavěl ostře proti. Po ztrátě rudozelené většiny ve Spolkové radě po zemských volbách v Hesensku, které vedle jiného i zásluhou ostře proticizinecké předvolební kampani vyhrála místní CDU pod vedením Rolanda Kocha, se ve Spolkovém sněmu prosadila svým kompromisním návrhem tzv. opčního modelu opoziční strana FDP, který Sükrü Uslucan označuje jako *ius domicilii*.⁸⁶¹ Nový zákon stanovil, že potomci dlouhodobě a řádně v Německu pobývajících cizinců obdrží narozením v zemi ke státnímu občanství svých rodičů i německé státní občanství, přičemž se mezi 18. a 23. rokem

⁸⁵⁶ K diskusi podrobně Fritz Sturm a Gudrun Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. Grundriß und Quellen* (Frankfurt am Main/Berlin: Verlag für Standesamtswesen, 2001), 38f. Též Ingo von Münch, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, 128f.

⁸⁵⁷ Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrecht vom 15. 7. 1999 (BGBl. I 1618). Tento zákon je de facto reformou původního „říšského“ zákona z roku 1913, ovšem z historických důvodů byl jeho název upraven.

⁸⁵⁸ Jürgen Gerdes a Thomas Faist, „Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts“, in *Berliner Journal für Soziologie*, 16, č. 3 (2006), 313–335, 313f.

⁸⁵⁹ Fritz Sturm a Gudrun Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht*, 21.

⁸⁶⁰ *Koalitionsvertrag der SPD und den Grünen vom 1998, Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert* (Bonn, 1998), Artikel IX, http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf (staženo 23. 5. 2011).

⁸⁶¹ Sükrü Uslucan, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit*, 334.

života budou muset rozhodnout pro jednu ze dvou státních příslušností.⁸⁶² Vzhledem k tomu, že reformní ustanovení platilo také zpětně pro děti cizinců narozené po roce 1990, začala v roce 2013 běžet opční pětiletá lhůta prvním tisícovkám ze zhruba 50 000 potomků cizinců, kteří pro své děti v roce 2000 zažádali o německý pas. Podle Spolkového úřadu pro migraci a utečence mělo otázku výběru jednoho ze dvou občanství jen mezi lety 2018 a 2026 řešit přibližně 386 000 státních příslušníků Německa,⁸⁶³ přičemž lze očekávat, že jen minimální počet z nich by v této situaci optoval pro občanství svých rodičů, a tedy proti státní příslušnosti země, kde drtivá většina dočasných nositelů dvojího státního občanství vyrostla. Jak poznamenala řada odborníků, představoval opční model nejenom velký byrokratický, ale také emocionální nápor pro cizince samotné a jejich rodiny, a to i v souvislosti s tím, že ve velkém množství případů (zejména u unijních občanů) bylo dvojí či vícere občanství tolerováno.⁸⁶⁴ V tomto duchu rudo-rudá vláda spolkové země Berlín opakovaně iniciovala ve Spolkové radě novelu zákona, která by „byrokratické monstrum“ v podobě opční povinnosti zrušila a tolerovala vícero občanství, ovšem ani v roce 2008 ani o dva roky později nenašla tato snaha ve Spolkové radě podporu.⁸⁶⁵ Nakonec se na zrušení opce dohodla po parlamentních volbách do Spolkového sněmu velká koalice CDU/CSU a SPD a novelou toto kritizované ustanovení ze zákona o státní příslušnosti výrazně zmírnila. Od povinnosti volby byli osvobozeni ti občané, kteří se v Německu nejenom narodili, ale měli k němu těsnou vazbu, tedy zpravidla zde vyrostli a prošli vzdělávacím systémem.⁸⁶⁶

Reforma zákona o státním občanství měla na počet naturalizovaných cizinců v Německu přes úvodní (a posléze vícekrát opakovanou) intenzivní vládní kampaň pouze omezený vliv. Na jedné straně sice v první dekádě platnosti zákona čísla udělených státních občanství oproti předchozímu období relativně vzrostla, když bylo v prvních pěti letech

⁸⁶² Podrobně k debatě o opčním modelu jako kompromisní variantě při přípravě nového zákona o státní příslušnosti Fritz Sturm a Gudrun Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht*, 22f; Stefan Luft, „Staatsangehörigkeit“, 330f.

⁸⁶³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ed., *Migrationsbericht 2008* (Nürnberg: BAMF, 2010), 246.

⁸⁶⁴ Dietrich Thränhardt, *Implementationsprobleme der Optionsregelung. Wege aus einem humanitären, politischen und administrativem Dilemma. Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen*, (Münster: Universität Münster, 2011), 15 <http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/thraenhardt/implementationsprobleme.pdf> (staženo 20. 6. 2013); Sükrü Uslucan, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit*, 350f. Srov. též kampaň nevládních organizací „Wider den Optionzwang“, www.wider-den-optionzwang.de (staženo 2. 3. 2013).

⁸⁶⁵ Deutscher Bundestag, ed., *Gesetzesantrag der Länder Berlin und Bremen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BR-Drs. 647/08 vom 2. 9. 2008 a Drs. 142/10 vom 12. 3. 2010*. Ke stažení <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2010/0142-10.pdf> (staženo 23. 7. 2013).

⁸⁶⁶ Podrobně viz Deutscher Bundestag, ed., *Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Drucksache 18/1312 vom 5. 5. 2014*, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/013/1801312.pdf> (staženo 23. 1. 2016).

uděleno více německých pasů než v předchozích dvaceti letech dohromady,⁸⁶⁷ ovšem naturalizační míra v Německu zůstala v mezinárodním srovnání stále velmi nízká, a to s ohledem na to, že více než dvě třetiny cizinců pobývaly v Německu déle než osm let, tedy minimální zákonnou dobu pro udělení státního občanství.⁸⁶⁸ Další potenciální překážkou pro cizince byla novela zákona z roku 2007, která zavedla povinnost splnit test z německého jazyka na úrovni B1 a také formalizovaný a standardizovaný test reálií (*Einbürgerungstest*). Při prokázání velmi dobrých jazykových znalostí mohla být ovšem lhůta pro udělení státního občanství zkrácena už na šest let pobytu v Německu.⁸⁶⁹

Vzhledem k tomu, že se německá migrační politika podobně jako ta rakouská v zásadě orientovala na zadržování nového přistěhovalectví (s výjimkou kvalifikovaných pracovníků) a v kontextu toho, že ze skupiny potenciálních žadatelů vypadly v Německu narozené děti cizinců, které automaticky získávají německé státní občanství, zůstal počet cizinců v zemi v letech 2000–2010 přibližně konstantní. Po reformě výrazně klesl počet udělených státních občanství i naturalizační míra především u imigrantů pocházejících z Turecka. Podle Dietricha Thränhardta se na tom významně podepsalo i obecné ukončení tolerance dvojího občanství po roce 1999, tedy obnovená praxe, kdy přijetí německé státní příslušnosti automaticky znamenalo ztrátu tureckého státního občanství, což pro tuto skupinu imigrantů výrazně snižovalo atraktivitu nabytí německé státní příslušnosti.⁸⁷⁰ Podle Stefana Lufta lze pokles počtu naturalizovaných cizinců vysvětlit především pokračujícím sbližováním právního statutu v Německu trvale žijících cizinců a německých státních občanů, což snižuje atraktivitu a smysl naturalizace. Tento závěr avšak Luft nedokládá důvěryhodnými empirickými poznatky.⁸⁷¹

Dramatický pokles žádostí turecké menšiny se přitom v celoněmeckém srovnání nejvíce projevil v Berlíně. Už v prvním roce po zavedení nového zákona o státní příslušnosti v roce 2000 totiž počet udělených státních občanství poklesl téměř o polovinu (o 44 %). Toto číslo přitom představovalo výraznou diskrepanci vůči celospolkovému trendu: v tom samém

⁸⁶⁷ Jak poznamenává Uslucan, více než polovinu z 187 000 udělených státních občanství získali němečtí Turci, což souviselo také se vstřícnější politikou tureckého státu. Sükrü Uslucan, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit*, 335.

⁸⁶⁸ Do cca jednoho milionu naturalizovaných cizinců v letech 2000–2004 je ovšem započítáno přibližně 200 000 potomků cizinců, kteří získali německou státní příslušnost narozením. Veysel Özcan, „Deutschland: Rückläufige Einbürgerungszahlen“ in *Newsletter Migration und Bevölkerung*, 7/2005, 1–2, 1, <http://www.migration-info.de/sites/wp11146219.server-he.de/files/attachments/ausgabe0507.pdf> (staženo 23. 7. 2011).

⁸⁶⁹ Po bouřlivé diskusi o jednotlivých, potenciálně diskriminačních otázkách (náboženství, homosexualita apod.) byl spolkový ministerstvem vnitřní vytvořen katalog 300 otázek, které se týkají celého Německa, a k tomu 10 otázek k jedné každé spolkové zemi. Cizinec testem projde, pokud správně zodpoví více než 50 % otázek. Během prvních měsíců byla úspěšnost 98,9 %, takže test v praxi nepředstavuje zásadní překážku pro získání státního občanství. Sükrü Uslucan, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit*, 339.

⁸⁷⁰ Od roku 2007 bylo ve 13 spolkových zemích včetně Berlína obecně tolerováno ponechání stávající občanství u naturalizovaných občanů států EU a Švýcarska. Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven*, 12f.

⁸⁷¹ Stefan Luft, „Staatsangehörigkeit“, 326.

období totiž počet naturalizovaných cizinců v Německu meziročně skokově vzrostl o 33 %, byť se jednalo pouze o přechodný trend a v následujících letech počet naturalizovaných cizinců klesal. Hlavní město země bylo jedinou spolkovou zemí, v níž po reformě státoobčanského práva klesl absolutní počet udělených německých pasů a v níž se také snížila naturalizační míra. Po celou následující dekádu se Berlín nejenže nedokázal vrátit na bývalé pozice, počet udělených státních občanství měl dokonce spíše klesající tendenci. V roce 2010 bylo německé státní občanství v Berlíně uděleno pouze 5 537 lidem (naturalizační míra 1,2 %), což v tomto městském státě představovalo nejnižší počet od roku 2000.⁸⁷² Tento dramatický obrat byl souhrou několika základních faktorů, přičemž významnou roli zde sehrála i politika berlínského senátu, který po změně vládní koalice a s nástupem rudo-rudé vlády starosty Klause Wowereita (SPD) jednak v prvním období nenavázal na tradici pro-naturalizačních kampaní zmocněnkyně pro cizince Barbary Johnové, která byla v roce 2003 penzionována, jednak v souladu s celospolkovým trendem začal mnohem přísněji posuzovat žádosti o ponechání stávajícího občanství při získání německé státní příslušnosti. Spolu s vysokou závislostí velkého množství imigrantů na sociálních dávkách, která dle nového zákona představovala zásadní důvod pro zamítnutí žádosti o naturalizaci, přitom praxe odmítnutí dvojího občanství podle Gesemanna znamenala především u početně nejsilnější skupiny cizinců v Berlíně, tedy turecké menšiny, základní překážku pro udělení státního občanství, resp. už pro samotné podání žádosti.⁸⁷³ V této situaci nesehrávala významnou roli ani skutečnost, že správní poplatky za vyřízení žádosti byly v Německu v daném období několikanásobně nižší než v Rakousku a většině evropských zemí.⁸⁷⁴ V rámci předvolební kampaně v roce 2006 zmocněnec pro integraci Günter Piening sice na základě nařízení vládnoucí koalice odstartoval intenzivní kampaň „Deutschland PASSt mir“, ovšem významný vliv na počet žádostí ani počet udělených státních občanství v německé metropoli to nemělo. Úřední praxe i strukturální okolnosti na straně potenciálních žadatelů o německé státní občanství v posledních letech sledovaného období byly spoluodpovědné za to, že Berlín po legislativní reformě v roce 1999 ztratil pozici města, které integraci formou naturalizace podporovalo, a na konci první dekády 21. století – s výjimkou Bavorska a Bádenska-Württemberska – dokonce vykazoval nejnižší naturalizační míru ve srovnání starých spolkových zemí.⁸⁷⁵

⁸⁷² Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Eingebürgerte Personen in Berlin 1963–2010*, (Berlin, 2011) <http://www.berlin.de/lb/intmig/statistik/integration/einbuengerungen.html> (staženo 6. 7. 2012).

⁸⁷³ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 327.

⁸⁷⁴ V Německu činil jednorázový správní poplatek za vyřízení žádosti 255 eur a průměrně byl tak nejméně pětkrát nižší než v Rakousku. Srov. zde pozn. č. 828.

⁸⁷⁵ Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven*, 14.

V konečném srovnání širších kontextů politiky udělování státního občanství v obou sledovaných městech lze konstatovat, že za koncem liberální praxe a klesajícím počtem cizinců, kterým bylo uděleno státní občanství, stály v Berlíně a Vídni dílem podobné a dílem rozdílné příčiny. V obou městech došlo kvůli legislativním změnám, které oklestily manévrovací prostor zemských úřadů při výkladu zákona, k otočení poměru počtu státních občanství udělených na základě posouzení úřadu (*Ermessenseinbürgerung*) a na základě právního nároku (*Anspruchseinbürgerung*). V rakouské metropoli byla aktivní politika vídeňského magistrátu ovládaného většinou vládou SPÖ podvázána opakovanými reformami zákona o státním občanství v letech 1998 a 2005, které se soustředily na sjednocení praxe v jednotlivých spolkových zemích a omezení manévrovacího prostoru pro vlastní „zemskou“ naturalizační politiku s cílem zvýšit exkluzivitu rakouského pasu a snížit počet udělovaných rakouských občanství, a to zavedením vysokých minimálních standardů v oblasti příjmů i znalostí jazyka a reálií či zvýšením minimální nepřetržité doby pobytu v zemi. Vedle toho významně klesl okruh potenciálních žadatelů v souvislosti s výrazným omezením přistěhovalectví na počátku 90. let. Rakouské metropoli tak nezbylo mnoho nástrojů k podpoře naturalizace „jejích“ cizinců, z nichž se nezanedbatelné množství v Rakousku již narodilo. Podle příkladů z praxe se zdá, že se o to Vídeň ani nepokoušela, což dokládá i skutečnost, že na rozdíl od Berlína vídeňský magistrát víceméně rezignoval na realizaci rozsáhlých propagačních kampaní za účelem zvýšení zájmu cizinců o rakouský pas, a vídeňská SPÖ ani výrazně aktivně v první dekádě nultých let neusilovala o zavedení dvojího občanství. Za přísnou praxí úřadů v rakouském hlavním městě lze vedle zákona samotného hledat i možnou reakci vládnoucí SPÖ na negativní důsledky naturalizační ofenzívy z osmdesátých a devadesátých let, kdy státní občanství získalo množství lidí bez dostatečné znalosti německého jazyka či cizinci, kteří se posléze zařadili mezi příjemce sociálních dávek vyhrazených pouze rakouským občanům, což vedle jiného vedlo i k většímu zatížení sociálního systému a ohrožení rozpočtové stability. Tato skutečnost učinila vídeňskou naturalizační politiku z hlediska voličů zranitelnou, čehož se v komunálních i celostátních předvolebních kampaních opakovaně snažili využít především svobodní (FPÖ) pod vedením Heinze Christiana Stracheho a také konzervativní křídlo ÖVP. Zároveň postupem času stále více přestávalo platit, že naturalizovaní cizinci volí v drtivé většině sociální demokracii nebo zelené, což se projevilo zejména ve volbách do Vídeňské obecní rady resp. Vídeňského zemského sněmu v roce 2010. Svobodní v nich především prostřednictvím ostré protimuslimské rétoriky získali 16 % hlasů obyvatel s migračním původem, převážně „Novorakušanů“ ze zemí bývalé Jugoslávie.⁸⁷⁶ Z někdejší liberální

⁸⁷⁶ SORA, „Wahlanalyse Gemeinderatswahl Wien 2010“,

politiky vídeňského magistrátu tak de facto zbyl pouze nejnižší zemský poplatek za vyřízení žádosti, ovšem vzhledem k mnohonásobně vyššímu podílu spolkového poplatku na „ceně“ státního občanství se jednalo spíše o symbolické gesto než účinný nástroj naturalizační politiky.

Podobně jako ve Vídni se na výrazném poklesu počtu naturalizovaných cizinců v Berlíně klíčovým způsobem podepsaly legislativní změny v zákoně o státní příslušnosti přijatém na národní úrovni. V berlínském případě se přitom jednalo o skutečnost, že přijetí nového zákona s účinností od začátku roku 2000 vyňalo z okruhu cizinců, resp. potenciálních žadatelů děti narozené cizím státním příslušníkům v Německu s určitou délkou pobytu, neboť jim byl plošně (byť pouze dočasně) udělován německý pas automaticky. Stejně jako ve Vídni nicméně i v Berlíně velká část cizinců kvůli nezaměstnanosti a závislosti na sociálních dávkách přestala plnit základní podmínky pro nabytí státního občanství. Ne nevýznamnou roli sehrávala také skutečnost, že získání státního občanství (na rozdíl od Rakouska) přinášelo cizincům z hlediska zrovnoprávnění s držiteli německého pasu nižší přidanou hodnotu, neboť cizí zaměstnanci měli už od počátku 70. let 20. století stejná pracovní a sociální práva jako Němci včetně aktivního a pasivního volebního práva do podnikových rad, které bylo zavedeno již v roce 1972; Rakousko zavedlo pasivní volební právo do podnikových rad pro občany třetích států až v roce 2006 implementací směrnice EU o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů z třetích států ES 109/2003. Pro příslušníky třetích států tak s odhlédnutím od politické participace platilo právní vyloučení pouze ve výjimečných případech, např. statut úředníka či aprobační proces pro lékaře a lékárníky byly vyhrazeny pouze německým občanům a občanům členských států EU.⁸⁷⁷ Z tohoto důvodu byla atraktivita německé státní příslušnosti relativně menší než v Rakousku. Významnou roli s velkou pravděpodobností sehrávalo také pomalé vyřizování žádostí ze strany obecních úřadů a případně i zemské správy. Zavedení evropského unikátu v podobě tzv. opčního principu pro děti cizinců narozené v Německu s sebou navzdory zmírnění v roce 2014 neslo vznik možné paradoxní situace, kdy část v Německu narozených obyvatel s migračním původem mohla ztratit svá volební práva, která získá v 16 či 18 letech věku, pokud by nespĺnila stanovené podmínky a na konci opční lhůty se rozhodla pro státní příslušnost svých rodičů. Řešení rovného přístupu cizinců ke dvojímu občanství je pro německou praxi do budoucna klíčovou otázkou s ohledem na to, že mezi lety 2000 a 2010 rapidně stoupl počet naturalizovaných cizinců, kteří si mohli ponechat své původní státní občanství, a od roku 2006 již tato skupina přesahovala 50 % všech udělených německých pasů v zemi. Tento trend byl mimo jiné odrazem skutečnosti, že Německo v roce 2005 ratifikovalo Evropskou úmluvu o státním

http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2010_wahlanalyse-wien_text.pdf (staženo 23. 1. 2016).

⁸⁷⁷ Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik“, 339.

občanství⁸⁷⁸ a od roku 2007 v zásadě akceptovalo dvojí občanství u občanů EU a Švýcarska,⁸⁷⁹ čímž byla ovšem vytvářena další významná dělící linie mezi občany EU a státními příslušníky třetích států jako hlavní cílové skupiny integrační politiky. V Německu tak v posledním desetiletí naturalizační politika i úřední praxe obecně směřovaly k tomu „ponechat princip odmítnutí dvojité státní příslušnosti, ale zároveň rozšiřovat katalog výjimečných případů“.⁸⁸⁰ Přitom se zdá, že privilegizace občanů EU byla orientována především proti přistěhovalcům z islámského světa, u nichž byla případná existence dvojího občanství vnímána primárně jako překážka, a nikoliv jako prostředek k integraci.⁸⁸¹

4.2 Politická participace na lokální úrovni a komunální volební právo pro cizince

Jak vyplývá z výše nastíněné státoobčanské legislativy i praxe na příkladu Berlína a Vídně, Německo a Rakousko shodně patří k zemím, v nichž je tradičně obecně složité získat státní občanství a které principiálně vylučují cizince z politické participace. Podobně jako při naturalizační praxi je i otázka politické participace cizinců, zejména s ohledem na problematiku zavedení komunálního volebního práva pro cizí státní příslušníky, příkladem výrazného podřízení lokální integrační politiky národní (celostátní) úrovni. Vlády Berlína i Vídně se ve sledovaném období rétoricky i konkrétními návrhy opakovaně zasazovaly o rozšíření politických práv na občany třetích států, ovšem shodně narážely na neexistenci konsensu na úrovni spolku pro změnu ústavy či na rozsudky ústavních soudů, které volební právo na komunální úrovni na základě výkladu nejvyššího zákona v zemi striktně spojují s držením státního občanství dané země, resp. státního občanství EU. Možnost volit a být volen na zemské úrovni včetně městských států tak dosud zůstává privilegiem státních občanů, resp. na komunální úrovni občanů Evropské unie, a nikoliv právem obyvatel města bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Politická práva samozřejmě nejsou jediným a ani nejdůležitějším předpokladem pro integraci přistěhovalého obyvatelstva. Ruud Koopmans poukazuje na zásadní konflikt mezi rovností a diverzitou v přistěhovaleckých společnostech: jak vyplývá z jeho srovnávací studie integračních politik a jejich výsledků ve vybraných západoevropských státech, nemají konzervativní sociální státy s přísnými pravidly pro získání státního občanství a bez institutu

⁸⁷⁸ Rakousko ji ratifikovalo již v roce 1998, přičemž využívá prostor maximální nad rámec úmluvy a vícere občanství v zásadě neuděluje.

⁸⁷⁹ Dietrich Thränhardt, *Implementationsprobleme der Optionsregelung*, 15.

⁸⁸⁰ Kai Hailbronner, Günter Renner a Hans-Georg Maaßen, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 5. Auflage (München: C. H. Beck, 2010), 566.

⁸⁸¹ Stefan Luft, „Staatsangehörigkeitspolitik“, 341f.

komunálního volebního práva pro cizince horší integrační indikátory v oblasti pracovního trhu nebo školství než státy, které po desetiletí praktikovaly multikulturní politiku.⁸⁸² Normativně-právní perspektiva integračněpolitické diskuse, která se koncentruje na co možná největší míru zrovnoprávnění migrantů, tak v případě udělení politických práv migrantům na lokální úrovni sotva může přinést automatické řešení mnohvrstevných sociálních a kulturních problémů spojených se začleňováním cizinců do městské společnosti. Na druhou stranu ovšem stejná práva k účasti na životě ve společnosti patří k ústředním normativním, funkcionálním a také symbolickým předpokladům pro úspěšnou kulturně-identifikatorní i strukturálně-funkční integraci přistěhovalců.⁸⁸³ Z teoretického hlediska lze předpokládat, že kvalitu politické inkluze ovlivňuje rozsah politických práv, která jsou jedním z předpokladů pro identifikaci imigrantů s hostující společností, jejich přijetí demokratických norem a hodnot, které je často prezentováno jako nezbytná podmínka pro jejich politickou integraci, která zahrnuje politickou participaci, mobilizaci a reprezentaci jako aktivní dimenze občanství.⁸⁸⁴ Dokud dlouhodobě usídlení migranti nedisponují stejnými právy a stejným formálním přístupem ke společenským statkům, nemohou být z hlediska strukturální integrace nahlíženi jako úspěšně integrovaní či právně asimilovaní, protože nadále zůstávají vyloučeni z určitých segmentů společnosti a nemají stejné příležitosti k participaci na společnosti a politické moci. Pokud velká část městské společnosti nemá příležitost volit, kandidovat do zastupitelských funkcí a spolurozhodovat, pak lze demokracii označit jako „deficitní“, protože politická reprezentace v městě se neobrací na celé obyvatelstvo, ale pouze na své potenciální voliče, tedy obyvatele s volebním právem.⁸⁸⁵ Tím je z teoretického i praktického hlediska porušována starořímská politicko-morální zásada *Quod omnes tangit de omnibus approbetur*⁸⁸⁶, neboť v realitě všedního dne jsou politickými rozhodnutími zásadně ovlivněni nejenom ti, kdo mají státní příslušnost státu, ve kterém žijí, ale v první řadě všichni obyvatelé s dlouhodobým či trvalým bydlištěm.⁸⁸⁷ Z hlediska teorie demokracie „politická spravedlnost nepřipouští cizinctví – a je jedno, zda se jedná o určité jednotlivé osoby nebo

⁸⁸² Ruud Koopmans, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität“, 55–93.

⁸⁸³ Podrobně viz Norbert Cyrus a Dita Vogel, *Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten* (Oldenburg: POLITIS, 2008), 10f.

⁸⁸⁴ Marco Martiniello, *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 1/05 (Malmö, Malmö University, 2005), 2f.

⁸⁸⁵ Dietrich Thränhardt, *Einbürgerung*, 7. Kriticky ke komunálnímu volebnímu právu pro cizince srov. Josef Isensee, „Abschied der Demokratie vom Demos. Ausländerwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verfassung“, in *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, ed. Dieter Schwab et al. (Berlin: Dunker & Humblot, 1989), 705–740, 707f.

⁸⁸⁶ Co se týká všech, mělo by být schváleno všemi.

⁸⁸⁷ Rainer Bauböck, „Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. 1 (2003), 26–44, 27.

třidu měnicích se jednotlivců“.⁸⁸⁸ Americký politický filozof Michael Walzer v tomto duchu dokonce označil „nadvládu občanů nad neobčany, členů společnosti nad cizinci“ jako „nejčastější formu tyranie v dějinách lidstva“.⁸⁸⁹

Bez ohledu na to, zda je akt naturalizace chápán jako prostředek k integraci nebo doklad o jejím úspěšném završení, hraje udělení státního občanství ústřední roli pro participační možnosti přistěhovalého obyvatelstva. Pouze naturalizovaný imigrant se může plně a bez omezení účastnit všech demokratických procesů s ohledem na to, že cizinci zpravidla nemají aktivní ani pasivní volební právo a nesmějí zakládat politické strany. Vzhledem k tomu, že o úspěchu či neúspěchu integrace se rozhoduje na lokální úrovni, hrají v tomto ohledu klíčovou roli komunální volební právo pro cizince a další prostředky, které cizince zapojí do rozhodovacích procesů na místní úrovni. Nástroje politiky udělování státního občanství a otázka přístupu ke komunálnímu volebnímu právu jako dvěma rozhodujícím cestám demokratické inkluze cizinců mohou být podle politického filozofa Rainera Bauböcka kombinovány jako dvě nezávislé proměnné. Na základě chápání pojmu národ ve smyslu příklonu k principu krve (*ius sanguinis*) či půdy (*ius soli*) se státy rozhodují o tom, zda rozšíří práva „svých“ cizinců usnadněným přístupem ke státnímu občanství a zavedením komunálního volebního práva, či nikoliv.⁸⁹⁰ Přitom praxe ukazuje, že komunální volební právo pro cizince bylo zavedeno právě ve státech s tradičně liberální přistěhovaleckou politikou a snazším přístupem ke státnímu občanství (jakkoliv v posledních letech v souvislosti s tezí o selhaném multikulturalismu dochází i v těchto zemích k zásadním změnám směrem k větší regulaci přistěhovalectví). Volební právo tak neslouží jako náhrada za restriktivní naturalizační praxi, nýbrž jako doplnění liberální integrační politiky ve smyslu rozšíření práv dlouhodobě či trvale usídlených cizinců, kteří ještě nesplňují podmínky pro získání státního občanství nebo státní občanství země nechtějí.⁸⁹¹ Praxe z řady evropských zemí, které v minulosti cizincům umožnily účastnit se voleb na komunální úrovni (např. Švédsko, Finsko, Dánsko či Nizozemsko) přitom ukazují, že tradiční obavy z utváření etnických volebních listin nejsou na místě, účast na volbách ze strany cizinců se výrazně neodchyluje od průměru mezi občany dané obce a aktivního a pasivního práva využívají především lidé, kteří

⁸⁸⁸ Michael Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit* (Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 1992), 104.

⁸⁸⁹ Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983), 62. Cit. in Rainer Bauböck, „Wessen Stimme zählt?“, 26.

⁸⁹⁰ Rainer Bauböck propaguje liberální přístup k státnímu občanství země pro trvale pobývací cizince a současně také ke komunálnímu volebnímu právu pro cizince. Rainer Bauböck: „Wessen Stimme zählt?“, 32.

⁸⁹¹ Harald Waldrauch, „Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten: Ein Überblick“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. (2003), 55–75; Norbert Cyrus a Ruby Gropas et al., *Opportunity structures for immigrants' active civic participation in the European Union: sharing comparative observations. Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries* (Luxembourg: POLITIS, 2005), 67–86. Pro srovnání zemí EU-27, Kanady a Norska viz Thomas Huddleston et al., *Migrant Integration Policy Index III* (Brussels: British Council Brussels/Migration Policy Group, 2011).

se chtějí aktivně podílet na chodu radnice v místě svého bydliště, tedy v místě, kde dochází k samotnému integračnímu procesu.⁸⁹²

Německo i Rakousko patří k zemím, v nichž komunální volební právo pro cizince chybí a současně je i složité získat státní občanství.⁸⁹³ V těchto a jim podobným státům zpravidla docházelo k vytváření náhražkových participačních mechanismů, které mají zvýšit účast migrantů, resp. cizinců na lokální správě. Už od začátku 70. let 20. století začaly ve městech a obcích v různých zemích vznikat při městských radách či zastupitelstvech cizinecké poradní orgány či výbory cizinců (v současnosti se jim často říká integrační rady či integrační výbory)⁸⁹⁴ s cílem zvýšit participační možnosti přistěhovalého obyvatelstva. Tyto instituce ovšem spojuje jejich omezený či v praxi často spíše marginální politický vliv, zvláště pokud jsou napojeny na exekutivu, a ne legislativu. Poradní orgány tak představují pouze „možnost účasti druhé třídy“⁸⁹⁵ nebo „integraci zadními dveřmi“.⁸⁹⁶ I samotní migranti je nezřídka odmítají, např. je označují jako „alibistická grémia“⁸⁹⁷. Přitom nemůže být překvapením, že tato grémia vznikají na lokální úrovni, neboť obecní úřady jsou s politickou exkluzí svých obyvatel přímo a víceméně každodenně konfrontovány. Vyloučení cizinců ze spolurozhodování se totiž netýká pouze „velkých“ voleb, nýbrž také možnosti rozhodovat o místních záležitostech, které jsou pro integraci ústředním tématem, jako jsou např. otázky lokální školské, sociální, kulturní, bytové, dopravní či zdravotnické politiky. V Západním Berlíně v polovině 80. let existovaly už čtyři cizinecké poradní orgány (*Ausländerbeiräte*) – v obvodech Kreuzberg, Wedding, Tiergarten a Charlottenburg – a v Neuköllnu a Reinickendorfu byly zřízeny zvláštní výbory při obvodním zastupitelstvu.⁸⁹⁸ Na zemské úrovni ovšem žádné podobné grémium nevzniklo, ani o něj klíčové subjekty městské politiky nikdy neusilovaly; zmocněnkyně senátu pro cizince sice od roku 1982 občas pořádala zvláštní slyšení pro cizince ve věci připravovaných zákonů a vyhlášek, které se jich týkaly, ovšem jednalo se spíše o symbolickou než v praxi zásadní formu participace. Přesto to bylo právě v Západním Berlíně, kde se do zemského parlamentu dostal první migrant (resp. migrantka)

⁸⁹² Norbert Cyrus a Dita Vogel, *Förderung politischer Integration*, 23ff.

⁸⁹³ Pro srovnání zemí EU-27, Kanady a Norska viz Thomas Huddleston et al., *Migrant Integration Policy Index III*.

⁸⁹⁴ V německojazyčné praxi dříve nejčastěji *Ausländerbeirat* či *Ausländerausschuss* a v současnosti zpravidla *Integrationsbeirat* nebo *Integrationsausschuss*.

⁸⁹⁵ Norbert Cyrus a Dita Vogel, *Förderung politischer Integration*, 30.

⁸⁹⁶ Maria Berger, Christian Galonska a Ruud Koopmans, „Integration durch die Hintertür. Ethnisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin“, in *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, ed. Ansgar Klein et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), 251–272.

⁸⁹⁷ Yonas Endrias, „Politische Teilhabe von Migranten: Das Berliner Experiment“, in *Migranten in der deutschen Politik*, ed. Marvin Oppong (Wiesbaden: VS Verlag, 2011), 93–100, 93.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, 66.

ze skupiny *gastarbeiterů*: Sevim Çelebiova v roce 1987 úspěšně kandidovala za zelené (*Alternative Liste*).⁸⁹⁹

Zatímco v řadě evropských států jako Švédsko, Dánsko, Norsko či Nizozemsko došlo v 70. a 80. letech k zavedení obecného, aktivního i pasivního komunálního volebního práva pro cizince a ve státech jako Velká Británie, Španělsko či Portugalsko k „pragmatickému řešení“, když byla lokální politická participace umožněna určitým skupinám migrantů z bývalých kolonií těchto států,⁹⁰⁰ zůstává politická participace v Německu i Rakousku v kontextu výše zmíněného dominantně etnického chápání národa úzce spojena s německým, resp. rakouským státním občanstvím. Dlouhodobě či trvale usídlení migranti tak nemají možnost prostřednictvím účasti na volbách či kandidováním do voleného úřadu ovlivňovat podobu lokální politiky a zůstávají v pozici pouhého objektu politického rozhodování. Přestože města či obce nemají v obou sledovaných případech žádnou zákonodárnou kompetenci, platí, že řada témat komunální politiky od zdravotnictví přes lokální pracovní trh, sociální systém, bytové možnosti, dopravní infrastruktura či místní organizace školství má pro místní obyvatele mnohdy větší význam, než velká „národní“ politická témata a opatření. Nejinak je tomu pro cizince, kteří se snáze a rychleji identifikují s místem, v němž probíhá jejich život a kde bydlí, než obecně se státem, do kterého jako imigranti přišli.⁹⁰¹

Demokratický deficit byl v Německu i Rakousku ještě zvýrazněn poté, kdy v roce 1993 vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, která zavedla institut evropského občanství a právo občanů členských států EU s trvalým bydlištěm v jiném členském státě Unie po určité minimální době na aktivní i pasivní účasti na volbách do lokálních zastupitelských orgánů. Jak Německo, tak i Rakousko (před svým přistoupením k EU v roce 1995) musely, nutno podotknout se skřípěním zubů, přistoupit ke změnám ve svých ústavách.⁹⁰² V Berlíně i ve Vídni přitom platí zvláštní ustanovení, které odpovídá skutečnosti, že obě města jsou současně i spolkovými zeměmi s legislativní kompetencí. Na základě toho mají občané EU volební právo pouze na úrovni jednotlivých městských obvodů, a nikoliv do zastupitelských orgánů celého města,⁹⁰³ a mohou se také účastnit komunálních referend (tzv. *Bürgerbegehren*

⁸⁹⁹ Sevim Çelebiova přišla do Západního Berlína v roce 1970 z Turecka, v 80. letech získala německé státní občanství a v letech 1987–1989 působila jako poslankyně západoberlínského parlamentu za zelené.

⁹⁰⁰ Werner T. Bauer, *Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich* (Wien: ÖGPP, 2007); Norbert Cyrus a Dita Vogel, *Förderung politischer Integration*, 23ff.

⁹⁰¹ Rainer Bauböck, „Wessen Stimme zählt“, 13.

⁹⁰² V Německu smí občan členského státu EU uplatnit své právo volit a být volen po třech měsících svého hlavního pobytu v obci. V Rakousku jsou občané EU při nahlášení svého pobytu automaticky nahlášeni do místní evidence voličů, ovšem ve Vídni smějí volit až po šesti měsících pobytu.

⁹⁰³ V případě Vídně došlo v roce 1997 k ústavní stížnosti, která požadovala volební právo pro občany EU i do Vídeňské obecní rady, ovšem Ústavní soudní dvůr tuto stížnost zamítl, neboť členové Rady jsou současně i členy zákonodárného Vídeňského zemského sněmu. *Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien*, ed., „Rechtsdiskussion über kommunales Wahlrecht für EU-Bürger“, 22. 5. 1997, <http://www.wien.gv.at/rk/msg/1997/0522/022.html> (staženo 4. 5. 2012).

či *Bürgerentscheid*).⁹⁰⁴ Lokální politice to přineslo významné rozšíření voličské základny. Např. při volbách do zastupitelstev 23 městských obvodů ve Vídni v roce 2005 mělo vedle rakouských občanů volební právo i přes 64 000 občanů 24 členských států EU. Tito ale byli současně vyloučeni z účasti na volbách v největší obci v Rakousku, tedy Vídni jako celku. Na rozdíl od dalších obcí v Rakousku a také na rozdíl od Berlína mají unijní občané ve Vídni navíc pouze aktivní, a nikoliv pasivní volební právo, a jejich možnost spolurozhodování je tak výrazně omezena, neboť nemohou kandidovat do volených politických funkcí.⁹⁰⁵

V množství měst a obcí ohrožuje vyloučení cizinců (v užším smyslu občanů třetích států) z politické participace a reprezentace demokratickou legitimitu zastupitelských orgánů obcí či městských obvodů. Ve Vídni neměla v roce 2010 přibližně pětina obyvatelstva s pobytem ve městě nad 3 měsíce a současně starší 16 let právo volit a být zvolen do Národní rady a Vídeňské obecní rady (resp. Vídeňského zemského sněmu), přibližně 13 % obyvatel (235 000 občanů třetích států ve voličském věku) nemělo toto právo ani na úrovni městských obvodů. Přestože na nejnižší lokální úrovni mohou volit občané EU, s ohledem na vysokou koncentraci státních příslušníků třetích států je velká část obyvatelstva připravena o možnost politického spolurozhodování. Při pohledu na jednotlivé obvody s vysokou koncentrací cizinců je tento deficit mnohem markantnější: nejvyšší podíl obyvatel ve voličském věku bez volebního práva na celovídeňské úrovni vykazoval v roce 2010 s 32,5 % okrsek Rudolfsheim-Fünfhaus, přičemž přibližně 24 % představovali cizinci ze třetích států.⁹⁰⁶ V Berlíně žilo v roce 2010 celkem 275 821 cizinců bez státní příslušnosti jednoho ze států EU (9,4 % obyvatelstva), kteří byli starší 16 let věku a potenciálně se mohli účastnit voleb do obvodního zastupitelstva či místních referend (*Bürgerbegehren*); přitom činil procentuální podíl této skupiny v obvodě Mitte 19,6 %, v obvodě Neukölln 15,9 % a v obvodě Friedrichshain-Kreuzberg 15,0 %.⁹⁰⁷ Včetně občanů EU se téměř 400 000 obyvatel Berlína nesmělo účastnit voleb do berlínské poslanecké sněmovny (*Abgeordnetenhaus*).

⁹⁰⁴ Občané třetích států se mohou v rámci přímé demokracie v Berlíně účastnit pouze lidových iniciativ (*Volksinitiative*), jimiž se po dosažení požadovaného počtu podpisů musí zabývat berlínská poslanecká sněmovna nebo na úrovni jednotlivých obvodů zformulováním návrhu obyvatel (*Einwohnerantrag*) ve věci, v níž je příslušná obvodní správa. Die Landesabstimmungsleiterin Berlin (ed.), *Direkte Demokratie in Berlin* (Berlin: Landeszentrale für politische Bildung Berlin, 2011), http://www.berlin.de/imperia/md/content/lzpb/publikationen/uebersicht_nach_themen/berlin/dirdemober.pdf?start&ts=1313752034&file=dirdemober.pdf (staženo 23. 7. 2012).

⁹⁰⁵ Blíže viz Gerd Valchars, „Wahlrechte von NichtstaatsbürgerInnen in Österreich“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 127–131.

⁹⁰⁶ Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009*, 28; Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2010* (Wien, 2011), 59, 66.

⁹⁰⁷ Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Kein Wahlrecht – politische Partizipation unerwünscht? Kleine Anfrage der Abgeordneten Canana Bayram (Bündnis 90/Die Grünen) vom 31. März 2011 und Antwort*. Drucksache 16/15320, 1 (Berlin, 2011), <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/KIAnfr/ka16-15320.pdf> (staženo, 30. 10. 2011).

V této situaci přicházejí jako političtí zástupci migrantů (alespoň teoreticky) do úvahy naturalizovaní cizinci. V Berlíně i Vídni jsou nadále silně podprůměrně reprezentováni, jakkoliv jejich počet v posledních dvou dekádách výrazně stoupl.⁹⁰⁸ Mezi lety 2002 a 2011 počet členů ve Vídeňské obecní radě, resp. ve Vídeňském zemském sněmu vzrostl ze čtyř na osm, přesto množství nositelů mandátu s migračním původem v městském parlamentu (8 %) zdaleka neodpovídalo podílu migrantů na vídeňském obyvatelstvu (téměř 33 %) a koneckonců ani počtu naturalizovaných cizinců v uplynulých dvou dekádách.⁹⁰⁹ Ještě slaběji jsou migranti zastoupeni na úrovni jednotlivých obvodů, byť i zde se jejich podíl pomalu zvyšuje. Jestliže v roce 2002 mělo pouze 30 z celkového počtu 1 108 obvodních zastupitelů (2,7 %) migrační původ,⁹¹⁰ během dvou volebních období se jejich počet zdvojnásobil a po volbách do obvodních zastupitelstev na podzim roku 2010 jejich podíl činil 5,5 %.⁹¹¹ Na národní úrovni bylo v Rakousku do roku 2011 zastoupení imigrantů ještě nižší.⁹¹² Absence volebního práva pro cizince se výrazně projevila i na složení berlínské poslanecké sněmovny, jakkoliv počet zastupitelů-migrantů zde rostl vyšším tempem než ve Vídni. Před volbami na podzim roku 2011 mělo 14 ze 149 poslanců migrační původ (9,3 %) ve srovnání se 4 migranty z celkem 169 poslanců v roce 2000 (2,4 %);⁹¹³ přitom měla v roce 2010 přibližně jedna čtvrtina obyvatel Berlína migrační původ. V zastupitelstvech jednotlivých berlínských obvodů (*Bezirksverordnetenversammlungen*) byla ovšem participace obyvatel s migračním

⁹⁰⁸ K Německu podrobně viz Andreas M. Wüst a Dominic Heinz, „Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland“, in *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, eds. Markus Linden a Winfried Thaa (Baden-Baden: Nomos, 2008), 183–199; Norbert Cyrus, *Active Civic Participation of Immigrants in Germany* (Oldenbourg: POLITIS, 2005). K Rakousku a Vídni viz Alexandra Grasl, „MigrantInnen als Akteure der österreichischen Politik. Politische Partizipation der neuen Minderheiten: Teilhabemöglichkeiten und -barrieren, erste Erfahrungen ethnischer MandatsträgerInnen“ (diplomová práce, Universität Wien, 2002); Albert Kraler a Karin Sohler, *Active Civic Participation of Immigrants in Austria* (Oldenbourg: POLITIS, 2005), 16f.

⁹⁰⁹ Alexandra Grasl, „MigrantInnen“, 89; Vlastní rešerše podle biografických údajů poslanců Vídeňského zemského sněmu na oficiální webové stránce instituce k 10. říjnu 2011. Po zemských volbách, resp. Volbách do Vídeňské obecní rady, byli rakouští občané s migračním původem členy pouze klubu SPÖ (4 z 49) a klubu zelených (4 z 11). Lidovecký klub ani klub Svobodných neměly žádného člena s migračním původem. V Athénách narozená předsedkyně klubu zelených Maria Vassilakou byla 25. 11. zvolena vicestarkou (*Vizebürgermeisterin*) a zástupkyní zemského hejtmana Michaela Häupla a městskou radní pro rozvoj města, dopravu, ochranu životního prostředí, energetické plánování a občanskou participaci.

⁹¹⁰ Alexandra Grasl, „MigrantInnen“, 90.

⁹¹¹ V SPÖ mělo ke konci roku 2011 celkem 24 z 461 radních migrační původ (5,2 %), u zelených 23 z 231 radních (9,9 %), u FPÖ 9 z 228 radních (3,9 %) a u ÖVP 5 z 198 radních (2,5 %). Zastoupení migrantů v Rakousku na spolkové a zemské úrovni viz Mediensevice-Stelle Neue ÖsterreicherInnen, ed., „PolitikerInnen mit Migrationshintergrund“, 30. listopadu 2011, http://mediensevicestelle.at/migration_bewegt/2011/11/30/politikerinnen-mit-migrationshintergrund/ (staženo 23. 7. 2013).

⁹¹² Teprve v roce 2008 se imigranti prosadili do Národní rady, resp. do Spolkové rady. V říjnových parlamentních volbách získala jako první politička s migračním původem mandát v Národní radě v Turecku narozená Alev Korunová, jež předtím působila ve Vídeňské obecní radě, za zelené pracuje od dubna 2008 ve Spolkové radě (*Bundesrat*) rovněž politik tureckého původu Efgani Dönmez.

⁹¹³ Vlastní rešerše podle biografických údajů poslanců berlínského parlamentu na oficiální webové stránce instituce. Před koncem 16. volebního období byl v každé frakci alespoň jeden poslanec s migračním původem: u SPD a Bündnis 90/Die Grünen 4, u Die Linke 3, u CDU 2 a u FDP 1. Co se berlínského senátu, žádný jeho člen neměl v tomtéž období migrační původ. Po volbách na podzim 2011 se senátorkou pro práci, integraci a sociální věci stala Dilek Kolatová, která se narodila v Turecku a jejíž manžel Kenan Kolat je dlouholetým prezidentem *Türkische Gemeinde in Deutschland*.

původem podobně jako ve Vídni nižší, a to navzdory teoreticky širší základně možných kandidátů v souvislosti se skutečností, že do obvodních zastupitelstev mohou podobně jako ve Vídni kandidovat i občané členských států EU: v roce 2011 mělo pouze 24 z 660 zastupitelů migrační původ, což odpovídá podílu 3,6 % a celoněmeckému průměru.⁹¹⁴ Přesto pro Berlín a Vídeň na celoměstské (resp. zemské) úrovni platí, že v Německu a Rakousku představují z pohledu participace migrantů pomyslnou avantgardu. Podle Schönwalderové et al. lze poměrně vyšší zastoupení migrantů v berlínském parlamentu vysvětlit čtyřmi hypotézami, které úzce souvisí se specifickým (západo)berlínským kontextem a také s tradicí berlínské integrační politiky, jež už od počátku 80. let usilovala o intenzivní kontakty a spolupráci s reprezentanty přistěhovalců (migrantskými spolky): 1) šíře a vitalita sociálních hnutí ve městě, která de facto už od konce 60. let vytváří tlak na politickou reprezentaci menšin; 2) kontakty a spolupráce aktérů s migračním původem a bez něj, které vycházely právě z těchto sociálních hnutí; 3) otevřenost politických stran k přijímání a nominování migrantů na volební listiny, počínaje již v 80. letech stranou zelených (*Alternative Liste*) a 4) dynamika vycházející z úspěchů prvních prominentních politiků a političek s migračním původem.⁹¹⁵ Přestože je tyto hypotézy ještě třeba empiricky ověřit, lze konstatovat, že stejné hypotézy lze formulovat i pro Vídeň v rakouském kontextu, jakkoliv zde – bezesporu i v důvodu zpožděného startu městské integrační politiky – byla širší veřejná a politická diskuse o politické reprezentaci přistěhovalců zahájena až s několikaletým zpožděním.

Otázka zavedení komunálního volebního práva pro cizince je tématem, které je v Německu na politické agendě nejpozději od konce 70. let 20. století. V letech 1978 a 1979 probíhala v Západním Berlíně kampaň organizace *Ausländer-Komitee* (*Výbor cizinců*), která zastřešovala německé a cizinecké spolky usilující o podporu politických práv cizinců a jejichž cílem bylo učinit z přistěhovalého obyvatelstva (tedy tehdy přibližně 10 % obyvatelstva města) legitimního účastníka rozhodovacích politických procesů ve městě, na základě argumentu, že „možnost účastnit se procesu rozhodování na komunální úrovni je základním právem“ občanské společnosti v demokratickém státě.⁹¹⁶ Ačkoliv v téže době s požadavkem přiznání komunálního volebního práva cizincům po vzoru dalších západoevropských zemí přišlo také známé memorandum prvního zmocněnce spolkové vlády pro cizince Heinze

⁹¹⁴ Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu a Daniel Volkert, *Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten* (Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung/Max-Planck-Institut/Stiftung Mercator, 2011), 64; 25f.

⁹¹⁵ *Ibid.*, 65–68.

⁹¹⁶ *Ausländer-Komitee e.V. Berlin (West)*, ed., „*Wir arbeiten hier und leben hier! Warum kein kommunales Wahlrecht für ausländische Mitbürger?*“ (Berlin: Express, 1979), 15, cit. in John S. Brady, „Dangerous Foreigners“, 210.

Kühna (*Ausländerbeauftragter der Bundesregierung*)⁹¹⁷, nemělo toto politické opatření na celoněmecké ani západoberlínské úrovni většinovou podporu. Naopak Západní Berlín patřil během období vlád pod vedením CDU v 80. letech ke spolkovým zemím, které se zavedení komunálního volebního práva pro cizince rozhodně bránily. Teprve výsledek voleb v březnu roku 1989, který v Západním Berlíně umožnil vznik rudo-zelené koalice, jež se ve vládním prohlášení přihlásila k multikulturní společnosti, znamenal v otázce komunálního volebního práva pro cizince dočasný bod obratu. Dohodu vládních partnerů o předložení návrhu zákona, který by zavedl politickou participaci cizinců na lokální úrovni, se ovšem nepodařilo zrealizovat; vedle událostí podzimu roku 1989, během nichž došlo k nečekanému pádu Berlínské zdi, čímž otázka integrace imigrantů krátkodobě opustila aktuální politickou agendu, také kvůli tomu, že západoberlínská vláda čekala na verdikt Spolkového ústavního soudu při posuzování konformity obdobných zákonů se Základním zákonem, které ještě během roku 1989 schválily sociálními demokraty vedené vlády Šlesvicka-Holštýnska a Hamburku.⁹¹⁸ Zatímco ve Šlesvicku-Holštýnsku měli po pěti letech pobytu v SRN získat volební právo do obecních a krajských zastupitelstev občané šesti vybraných států,⁹¹⁹ v městském státu Hamburk měli být oprávněni k účasti ve volbách do zastupitelstev městských obvodů všichni cizinci po pětiletém pobytu na území Spolkové republiky.⁹²⁰ Ústavní soud shledal ve dvou rozsudcích z konce října roku 1990 komunální volební právo pro cizince v obou spolkových zemích jako protiústavní, a to na základě argumentu, že cizinci patří sice k obyvatelstvu, ovšem nepatří k německému národu, od nějž na základě Základního zákona vychází státní moc, a to i na komunální úrovni.⁹²¹ K velmi zajímavému, paralelnímu vývoji došlo v Německé demokratické republice, v níž v březnu 1990 celostátní parlament (*Volkskammer*) schválil zákon umožňující politické spolurozhodování cizinců na lokální úrovni, byť se vzhledem k velmi nízkému počtu cizinců v zemi jednalo spíše o symbolické gesto a signál, který měl v určitém smyslu zvýraznit jinakost ústavněprávního pořádku „nové

⁹¹⁷ Heinz Kühn, *Stand und Weiterentwicklung der Integration*, cit. in Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 245.

⁹¹⁸ Zatímco ve Šlesvicku-Holštýnsku se jednalo o většinovou vládu SPD pod vedením Björna Engholma, v Hamburku vládla koalice SPD-FDP pod vedením Henninga Voscheraua. V této souvislosti je třeba konstatovat, že i v berlínské FDP v pozici koaličního partnera silnější CDU byla v 80. letech otázka komunálního volebního práva pro cizince diskutována, ovšem s ohledem na pevnou pozici křesťanských demokratů nedošlo k jasnému vyprofilování liberálů v tomto tématu. Podrobněji viz Jürgen Dittberner, „FDP in Berlin“, in *Parteien in Berlin*, eds., Christian Junge a Jakob Lempp (Berlin: be.bra wissenschaft verlag, 2007), 141–154.

⁹¹⁹ Zvýhodnění občanů Dánska, Irska, Nizozemí, Norska, Švédska a Švýcarska bylo v šlesvicko-holštýnském zákoně odůvodněno tím, že v těchto státech, byť třeba v omezené formě, existuje komunální volební právo pro cizince. Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes v. 21. Februar 1989 (GVOBl. für Schleswig-Holstein Nr. 3), 12, Podrobně in Josef Isensee, „Abschied der Demokratie vom Demos.“, 717.

⁹²⁰ Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen vom 20. Februar 1989 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I, Nr. 7), 29, podrobně in Josef Isensee, „Abschied der Demokratie vom Demos.“, 717.

⁹²¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichtes BVerfGE (83/37) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht I“ a Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG 83/60) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht II“. Komentář k rozkladu rozsudků viz Josef Isensee, „Abschied der Demokratie vom Demos.“, 717f.

NDR“ vůči „staré SRN“. Vzhledem k politickým událostem roku 1990, které vyústily ke sloučení obou států na bázi západoněmecké ústavy, ovšem tento zákon nebyl nikdy v praxi použit a do smlouvy o sjednocení (*Einigungsvertrag*) nebyl – především s ohledem na absenci podpory ve spolkové vládě kancléře Kohla i očekávaný, výše zmíněný verdikt Spolkového ústavního soudu – zahrnut.

Od rozsudku německého ústavního soudu z roku 1990 vede cesta k prosazení komunálního volebního práva pro cizince zemi v zásadě pouze přes změnu Základního zákona, a tedy přes podporu dvou třetin poslanců Spolkového sněmu. Podobným procesem prošlo i rozšíření politických práv na lokální úrovni na občany států Evropské unie, které nejvyšší soudní instance v zemi schválila v souvislosti s příslušností Německa k supranacionálnímu celku EU. Po nástupu rudo-zelené spolkové vlády v roce 1998 a také rudo-rudé koalice v Berlíně v roce 2001 sice došlo ke zvýšení tlaku na prosazení politické participace občanů třetích států, která byla součástí koaličních smluv obou zmíněných vlád, ovšem v situaci, kdy se na spolkové úrovni (ve Spolkovém sněmu i ve Spolkové radě) proti komunálnímu volebnímu právu nadále striktně staví konzervativní blok CDU/CSU a ani ostatní parlamentní strany s výjimkou zelených ve skutečnosti nemají tento bod jako zásadní programovou prioritu, není komunální volební právo pro cizince v Německu prosaditelné. Berlínský senát sice v září roku 2007 ve spolupráci se spolkovou zemí Porýní-Falc předložil ve Spolkové radě návrh příslušného zákona, ovšem tento krok nezískal většinovou podporu a nebyl postoupen k projednávání do Spolkového sněmu. Podobným neúspěchem skončil i návrh zákona ze strany SPD v Bundestagu v roce 2009 nebo iniciativa Berlína na spolkovou vládou svolané Integrační konferenci v únoru roku 2011.⁹²² Komunální volební právo cizinců se přitom v Německu v předchozích dvou dekadách stalo tématem, které jednoznačně neodlišovalo tradiční politické strany – v každém táboře zavedených stran se ozývaly hlasy pro i proti a dělicí linie tak probíhala nejenom mezi stranami, ale i uvnitř nich. Dokladem této skutečnosti je např. návrh berlínské poslankyně Canan Bayramové za stranu zelených ze začátku roku 2011 změnit berlínskou zemskou ústavu (jako tomu na konci 80. let bylo v Šlesvicku-Holštýnsku a Hamburku) a vyprovokovat nový, v kontextu změny situace po více než dvaceti letech diskusí o podobě integrační politiky odlišný rozsudek Spolkového ústavního soudu. Návrh zákona byl vládní koalicí SPD-Die Linke zamítnut s odůvodněním, že se jedná o součást předvolební kampaně, přestože se obě strany jak na berlínské, tak i na spolkové úrovni oficiálně za volební právo pro cizince na komunální úrovni zasazovaly.⁹²³

⁹²² Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Kein Wahlrecht – politische Partizipation unerwünscht?*, 2.

⁹²³ Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu Bezirksverordnetenversammlungen). Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9. 2. 2011*. Drucksache 16/3860, <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-3860.pdf> (staženo, 30. 10. 2011).

Tento příklad dokládá, že otázka spolurozhodování cizinců je v Berlíně i v Německu vysoce zpolitizovanou matérií. Přímá politická participace cizinců se tak v německé metropoli už přes třicet let omezuje pouze na symbolickou úroveň. Podobně jako již v Kreuzbergu v roce 1985, kdy byl realizován projekt nevládních organizací „Volební urna vedle volební urny“⁹²⁴ se cizinci žijící v Berlíně mohli v roce 2011 zúčastnit pouze symbolické volby do berlínské poslanecké sněmovny.⁹²⁵

Také ve Vídni došlo k vážnému projednávání tématu volebního práva pro cizince již před rokem 1990, byť s výrazným zpožděním. Klub SPÖ ve Vídeňské obecní radě na základě tlaku z jednotlivých obvodů požadoval v roce 1988 zavedení volebního práva pro obyvatelstvo s cizí státní příslušností na úrovni jednotlivých obvodů po čtyřech letech pobytu ve Vídni, a to na základě argumentu, že „většinová společnost by tím těmto lidem signalizovala, že jí záleží na jejich názorech a spoluúčasti“.⁹²⁶ Tento požadavek byl ovšem hned v následující větě otupen, neboť navrhoval cestu přímé změny rakouské ústavy, což bylo na základě mocenského rozložení sil na spolkové úrovni vzhledem k absenci potřebné ústavní většiny nereálné. Členové Ústavního soudního dvora navíc i v souvislosti s výše zmíněným rozhodnutím v Německu v roce 1990 neformálně signalizovali, že by případně schválený zákon zrušili. Kvůli ústavněprávním překážkám byla politická participace v rakouských městech v 90. letech podle německého vzoru spojena se zakládáním rad cizinců. Primát v tomto ohledu ovšem nezískala Vídeň, nýbrž hlavní města jiných spolkových zemí s výrazně nižším podílem imigrantů na obyvatelstvu: cizinci získali možnost formulovat při městském zastupitelstvu své názory a návrhy (ovšem bez hlasovacího práva) ve Štýrském Hradci (1995) a v Linci (1996).⁹²⁷ Pod tlakem tohoto vývoje došlo k zintenzivnění diskuse i ve Vídni, v níž se většinová sociálnědemokratická vláda stavěla k spoluúčasti imigrantů na utváření integrační politiky skepticky. Od roku 1992 sice ve Vídni existoval Vídeňský integrační fond (WIF) jako instituce města pro integraci imigrantů, ovšem cizinci v něm na rozdíl od politických stran, sociálních partnerů a nevládních institucí nebyli prakticky vůbec zastoupeni a zůstali tak v kontextu předchozího vývoje rakouské migrační politiky objektem, nikoliv subjektem integrační politiky: zástupci migrantů nebyli ve WIF ani součástí prezidia ani kuratoria, jejich spoluúčast byla omezena pouze do přidruženého poradního orgánu

⁹²⁴ „Wahlurne neben der Wahlurne“.

⁹²⁵ V rámci iniciativy „Jede Stimme 2011“ mohli berlínští obyvatele s cizí státní příslušností jeden týden před volbami v září 2011 volit ve 40 spolcích a organizacích i v mobilních volebních urnách. Dohromady odvolilo v 79 volebních místnostech přibližně 3 000 cizinců, z toho více než dvě třetiny optovala pro „levicové“ strany, které se programaticky hlásí k zavedení komunálního volebního práva pro občany třetích států. Podrobně k akci viz <http://citizensforeurope.org/2011/09/08/symbolic-elections-giving-berlins-foreigners-a-voice/> (staženo 8. 10. 2011).

⁹²⁶ Sozialistische Fraktion im Wiener Landtag und Gemeinderat, ed., *Gemeinsam Leben in der Stadt. Ausländer in Wien*, 13.

⁹²⁷ Ve Štýrském Hradci si migranti mohli sami zvolit své zástupce v cizinecké radě, v Linci je jmenoval starosta.

(*Beirat des WIF*), který ale neměl v praxi de facto žádný vliv na chod WIF. V radě zasedali zástupci důležitých spolků, organizací či iniciativ, které se svou činností aktivně podílely na integraci imigrantů, dále pak všichni členové kuratoria WIF, starostové jednotlivých vídeňských okrsků a vybraní odborníci a osobnosti veřejného života. Úkoly rady, která měla podle stanov mít maximálně 80 členů, se omezovaly pouze na poradenství Fondu v zásadních záležitostech a stanovení konkrétních cílů a přezkoumání jejich realizace. Po změně stanov v roce 1994 navíc došlo k omezení pravomocí rady, neboť ztratila oprávnění k tvorbě usnesení a navíc už se neměla scházet čtyřikrát do roka, ale pouze jednou. Ani periodicita jednání rady však nebyla dodržována, protože prezídium, v jehož kompetenci bylo svolání rady, naposledy zorganizovalo její setkání v roce 1994. Přestože tedy byla rada jediným grémiem, do něhož byli přímo zapojeni zástupci migrantů a měli tím mít možnost zasahovat do dění ve WIF, byla v praxi zcela nefunkční. Podle Kollera mohlo být hlavním důvodem, proč se rada do roku 1998 sešla pouze čtyřikrát, skutečnost, že opakovaně vznášela požadavek na otevření komunálních bytů pro cizince a zavedení „občanství obyvatelů“ (*Wohnbürgerschaft*), což se rozcházelo se zájmy SPÖ, která chtěla udržet sociální byty pro rakouské občany jako jeden ze základních pilířů své moci ve Vídni.⁹²⁸

Pozornost sociální demokracie se, bezesporu i kvůli tlaku zelených, upnula na prosazování přímé politické participace ve volbách. V rámci předvolební kampaně došlo k neformální dohodě mezi SPÖ a zelenými o společném usilování o zavedení volebního práva pro cizince. Zelení prezentovali svůj návrh „městského občanství“ (*Stadtbürgerschaft*), v rámci něhož počítali s politickou participací občanů třetích států po tříletém pobytu v hlavním městě.⁹²⁹ Tento okamžik odstartoval kontinuální diskusi o tomto tématu, ovšem návrh neměl šanci na úspěch, jednak proto, že návrh zelených byl pro SPÖ v tu chvíli neakceptovatelný, jednak proto, že v podzimních volbách v roce 1996 SPÖ zaznamenala historickou porážku (především na úkor proticizinecky orientované FPÖ) a po ztrátě absolutní většiny mandátů (ziskem pouhých 39,2 %) vstoupila do koalice s ÖVP, která komunální volební právo pro cizince ze třetích států striktně odmítala. Sociální demokraté i zelení sice po volbách do Vídeňské obecní rady v roce 1997 prezentovali své modely zastupitelských orgánů pro cizince, ovšem ty se jeden od druhého natolik lišily, že v důsledku nedošlo k nalezení politického konsensu ani v tomto bodu, nehledě na to, že by SPÖ byla riskovala konflikt s lidovci jako koaličním partnerem.⁹³⁰ Ti sice vyslali signál, že by byli ochotni

⁹²⁸ Jan Koller, „Kommunale Integrationspolitik“, 46f.

⁹²⁹ Alexandra Grasl, „MigrantInnen als Akteure“, 62.

⁹³⁰ SPÖ i zelení představili model 15členné rady cizinců (*AusländerInnenbeirat*), která by se skládala z cizinců starších 18 let a s minimálně šestiměsíčním pobytem ve Vídni. Zatímco však sociální demokraté chápali radu pouze jako poradní orgán, který měl být pouze začleněn do struktur Vídeňského integračního fondu, požadovali zelení, aby tato rada měla navíc právo aktivně se účastnit jednání výborů i pléna obecní rady (tzn. podávat návrhy a mít řečnické právo). Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „SPÖ präsentiert Modell für

souhlasit se zavedením cizinecké rady jako poradního orgánu při Vídeňské obecní radě, ovšem pouze výměnou za zpřístupnění komunálních bytů cizincům,⁹³¹ což však byla spíše než vážně míněná nabídka politický výpad proti SPÖ, neboť lidovcům bylo jasné, že sociální demokraté na plošné otevření obecních bytů přistěhovalcům jako jednoho ze základních pilířů své moci ve Vídni nebudou chtít přistoupit. V důsledku toho došlo k vzájemné blokáde diskuse o tomto tématu uvnitř vídeňské vládní koalice a otázka cizinecké rady tak spadla pod stůl.⁹³² Vídeňští zelení v říjnu roku 2000 podali v zemském sněmu návrh na zavedení komunálního volebního práva ještě před volbami v následujícím roce, to však sociální demokraté odmítli na základě argumentu starosty Michaela Häupla, že toto téma nebylo předmětem koaliční smlouvy mezi SPÖ a ÖVP.⁹³³

Katalyzátorem diskuse o komunálním volebním právu pro cizince se stal ostrý vnitropolitický boj o povinné kurzy pro nově příchozí migranty ze třetích států, které v roce 2000 navrhla nová modro-černá spolková vláda (ÖVP-FPÖ) a nakonec je i prosadila v rámci reformy cizineckého práva v roce 2002 jako tzv. „integrační dohodu“. V kontextu vývoje na spolkové úrovni, kdy se rakouská vláda kvůli účasti krajně-pravicové FPÖ a její ostře proticizinecké rétorice ocitla na pranýři Evropské unie a na Rakousko byly v roce 2000 ze strany zbývajících čtrnácti členů Unie uvaleny diplomatické sankce, vycítila vídeňská SPÖ šanci jednoznačně se vymezit vůči dosavadnímu koaličnímu partnerovi ÖVP a prezentovat se jako liberální strana v integračních tématech v kontrastu k černo-modré vládě na spolkové úrovni. Komunální volební právo se stalo jedním z klíčových předvolebních slibů SPÖ a po vídeňských volbách v březnu 2001 se otevřel prostor pro jeho schválení, neboť sociální demokraté pod vedením starosty Häupla získali zpět ztracené hlasy z předchozích voleb a dokonce byli s převahou dvou mandátů znovu schopni sestavit jednobarevnou většinovou vládu. Útočnou rétoriku vůči spolkové vládě ilustruje i koncept „občanství obyvatelů“ (*Wohnbürgerschaft*) jako protiklad k „integračnímu diktátu dezintegračního balíčku“, který na začátku roku 2002 prezentoval stranou SPÖ do velké míry kontrolovaný Vídeňský integrační fond (WIF). V katalogu návrhů Fondu byla vedle jiného i politická participace migrantů ve smyslu komunálního volebního práva.⁹³⁴ Lidovci i po volbách po vnitrostranické diskusi

AusländerInnenbeiräte“, 10. 7. 1997; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1997%2F0710%2F007.html> (staženo 21. 1. 2016); Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Grüne stellen Modell zu AusländerInnenbeiräte vor“, 31. 7. 1997, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1997%2F0731%2F009.html> (21. 1. 2016).

⁹³¹ Josef Kohlbacher a Ursula Reeger, „Die Wohnsituation von Ausländern in Österreich“, 104; „Görg koppelt Ja zu Beirat an Gemeindebau-Öffnung“, in *Der Standard*, 24. 2. 1998.

⁹³² Assimina Gouma et al., „Migration – Fanfragen für das „rote“ Wien“.

⁹³³ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Wiener Landtag (5)“, 20. 10. 2000, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2000%2F1020%2F014.html> (22. 1. 2016).

⁹³⁴ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsfonds: WohnbürgerInnenschaft statt Integrationsdiktat“, 25. 2. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0225%2F012.html> (staženo 22. 1. 2016).

v lednu 2002 komunální volební právo pro cizince striktně odmítli, vedle jiného na základě standardního argumentu, že by tento krok „zcela jistě umožnil utváření etnických kandidátních listin“ s následkem „volebních bojů nejrůznějších skupin cizinců na rakouské půdě“.⁹³⁵ Komunální volební právo pro cizince schválil Vídeňský zemský sněm v prosinci 2002 v rámci „demokratického balíčku“ starosty Häupla, a to i bez hlasů zelených, kteří se nakonec rozhodli sociálními demokraty připravený zákon nepodpořit, neboť byl dle jejich názoru příliš umírněný: cizinci ze třetích států měli možnost volit pouze na úrovni jednotlivých obvodů a až po pětiletém nepřetržitém pobytu ve Vídni.⁹³⁶ Už v tuto chvíli bylo navíc jasné, že černo-modrá spolková vláda podá stížnost u Ústavního soudního dvora (VfGH). Lidovci spolu s FPÖ, která celý proces odmítala ze stejných pozic („volební právo je právo státních občanů“⁹³⁷), splnili své dřívější hrozby a spolková vláda vídeňské rozhodnutí odvolala. Když SPÖ a zelení ve Vídeňském zemském sněmu v dubnu 2003 v opakovaném hlasování (tzv. *Beharrungsbeschluss*) volební právo pro cizince potvrdili, následovalo šetření Spolkového ústavního dvora. Po více než ročním zkoumání se nejvyšší soud v zemi rozhodl v červnu 2004 příslušné ustanovení v reformě volebního práva zrušit jako protiústavní, a to – podobně jako o čtrnáct let dříve Spolkový ústavní soud v Německu – na základě argumentu, že pojem „lid“ je v otázkách politické participace ve volbách bezesporu spojen s rakouským občanstvím (resp. na komunální úrovni s občanstvím členských států EU).⁹³⁸ Komunální volební právo pro občany třetích států tak bylo ve Vídni zrušeno ještě dříve, než mohlo být v praxi použito. Jak poznamenává Gerd Valchars, „distancoval se [VfGH] tímto zřetelně od chápání demokracie jiných států [...] a zároveň se odvolal na právní pohled, který se zdá jen těžce slučitelný s konceptem unijního občanství a komunálního volebního práva občanů EU“.⁹³⁹ Volební právo pro občany třetích zemí na lokální úrovni je na základě rozhodnutí nejvyššího soudu v Rakousku možné realizovat jedině změnou ústavy, k níž je potřeba dvouřetinové většiny hlasů v Národní radě a teoreticky také celonárodní referendum (*Volksabstimmung*), neboť v tomto případě by se jednalo o významnou ústavní změnu. Vídeňská SPÖ sice den po zveřejnění rozsudku ústavního soudu na zasedání Vídeňského zemského sněmu reagovala výzvou rakouskému parlamentu ke změně ústavy v tom smyslu,

⁹³⁵ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Die Forderungen der Wiener ÖVP an das Wahlrecht“, 25. 1. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0125%2F014.html> (staženo 22. 11. 2008).

⁹³⁶ Zelení sice na protest nehlasovali pro úpravu ve věci komunálního volebního práva, protože prosazovali zrovnoprávnění občanů třetích států s občany EU, nicméně vzápětí podpořili „demokratický balíček“, který vedle jiného snížil minimální hranici věku pro aktivní volební právo na 16 let, jako celek. Podrobněji k argumentaci viz Alev Korun, interview vedl Michal Dimitrov, 29. 11. 2007, in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů*, 133–148, 136.

⁹³⁷ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Wiener FPÖ-Kampagne gegen das Ausländerwahlrecht“, 24. 4. 2003; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F0424%2F005.html> (staženo 22. 11. 2008).

⁹³⁸ Verfassungsgerichtshofs-Erkenntnis G 218/03-16 vom 30. Juni 2004.

⁹³⁹ Valchars, „Wahlrechte von NichtstaatsbürgerInnen“, 130.

aby spolkové země získaly pravomoc zavést komunální volební právo pro cizince, ovšem jednalo se spíše o symbolickou formu protestu.⁹⁴⁰

V listopadu 2007 byla sice na zasedání Vídeňské obecní rady na návrh zelených a za podpory SPÖ schválena další rezoluce, která vyzývala spolkovou vládu k zahájení příprav ke změně ústavy v této oblasti,⁹⁴¹ konsensus napříč politickým spektrem však v této otázce nadále chyběl. Proti této reformě se totiž ostře vymezovaly nejenom FPÖ (potažmo „haiderovský“ BZÖ, *Bündnis Zukunft Österreich*) a ÖVP, ale na spolkové úrovni ji otevřeně nepodporovali ani sociální demokraté s odůvodněním, že koaliční partner ÖVP je striktně proti. Spolková SPÖ tak – v rozporu se stranickými zásadami ve svém programu – nesouhlasila s postojem své vídeňské organizace a nepodpořila několik návrhů zelených, kteří se po roce 2002 pokoušeli komunální volební právo pro cizince v Národní radě prosadit.⁹⁴² Zelení také po roce 2004 opakovaně kritizovali nejsilnější stranu ve Vídni, že se nepokusila o politicky mnohem snazší prosazení dříve preferovaného náhradního řešení v podobě rady cizinců jako v řadě dalších rakouských měst.⁹⁴³ Po vídeňských volbách v roce 2010, v nichž SPÖ znovu ztratila absolutní většinu mandátů, se nová rudo-zelená vláda sice zavázala usilovat o změnu spolkové ústavy ve prospěch zavedení komunálního volebního práva pro cizince,⁹⁴⁴ ovšem pokračující absence ústavní většiny v Národní radě nedávala ve střednědobé perspektivě šanci na změnu.⁹⁴⁵ Při zpětném pohledu lze konstatovat, že ve Vídni bylo téma politického spolurozhodování až do konce 80. let zcela ignorováno, v průběhu 90. let došlo k politickému patu v otázce zavedení cizineckých rad, na počátku nového desetiletí sice bylo prosazeno komunální volební právo, ovšem po zamítavém rozsudku ústavního soudu došlo k vymizení tématu politické participace cizinců z běžné agendy a bylo víceméně redukováno do tradičních položek v předvolebních programech jednotlivých stran.

Jak v Berlíně, tak i ve Vídni byli státní příslušníci třetích států ve sledovaném období odkázáni na nepřímou politickou participaci ve formě činnosti v institucích s poradní funkcí. V rakouském hlavním městě byla v roce 1998 zřízena Vídeňská integrační konference (*Wiener Integrationskonferenz*, WIK) jako grémium Vídeňského integračního fondu, a to po velkém tlaku organizací migrantů a nevládního sektoru na prezidentku WIF a současně

⁹⁴⁰ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Brauner zu AusländerInnenwahlrecht“, 30. 6. 2004, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/2004/0630/015.html>, (staženo 22. 1. 2016).

⁹⁴¹ Návrh rezoluce in <http://www.wien.gv.at/infodat/advgl/www/ergdt?detvid=71331> (29. 12. 2008).

⁹⁴² Bettina Fernsebner-Kokert a Martina Stemmer, „Ausländerwahlrecht: Ohne Bund geht in Wien gar nichts“, in *Der Standard*, 21. dubna 2010.

⁹⁴³ Assimina Gouma et al., „Migration – Fangfragen für das „rote“ Wien“, 6.

⁹⁴⁴ Zelení prosadili do koaliční dohody nejenom společné usilování vládních stran o volební právo pro občany třetích států na úrovni městských obvodů, nýbrž také volební právo pro občany EU na úrovni Vídeňské obecní rady. *Regierungsabkommen zwischen der SPÖ und den Grünen, „Gemeinsame Wege für Wien. Das Rot-grüne Regierungsübereinkommen“* (Wien, 2012), 24,

http://www.wien.spoe.at/sites/default/files/entwurf_regierungsuebereinkommen.pdf (staženo 21. 10. 2011).

⁹⁴⁵ Andrea Heigl, „Festgefahrene Positionen um Ausländerwahlrecht“, in *Der Standard*, 20. března 2013.

integrační radní Renate Braunerovou (SPÖ),⁹⁴⁶ která měla celou instituci pod svou faktickou kontrolou a nepřipouštěla vliv migrantů na formulování integrační politiky města. To se odrazilo již ve výše zmíněné faktické nefunkčnosti Rady WIF, tedy jediného grémia, do něhož mohli být zástupci migrantů nominováni a které ve své podstatě suplovalo neexistující cizineckou radu. Důvody pro zřízení Vídeňské integrační konference, která imigrantům umožnila „když ne podíl na moci, tak alespoň účast na mocenských strukturách“ WIF,⁹⁴⁷ je třeba zasadit do kontextu boje politických stran zastoupených v integračním fondu o podíl na řízení celé organizace pod městskou správou. Sociální demokraté se tak pokoušeli simulovat alespoň formální zahrnutí cizinců do rozhodovacích procesů; Vídeňská integrační konference totiž mohla podávat prezídiu vlastní návrhy a žádosti k různým integračním tématům a mohla do kuratoria Fondu nominovat až tři své zástupce.⁹⁴⁸ Ostatní strany si od vzniku grémia migrantů zase slibovaly především umenšení vlivu SPÖ. Ani tento krok ovšem nezabránil pokračujícímu střetu stran ohledně vedení a správy Fondu a členové zelených a Liberálního fóra a následně i koaliční ÖVP demonstrativně složili své funkce v prezídiu a kuratoriu instituce na protest proti jednostrannému vedení Fondu ze strany SPÖ pod dohledem integrační radní Renate Braunerové.⁹⁴⁹ Po tomto kroku byla pozice sociálních demokratů ve WIF ještě posílena a především kvůli tomu Vídeňská integrační konference ve skutečnosti nikdy nehrála významnou politickou roli, tím spíše, že rozpuštěním WIF a přenesením jeho agendy přímo na půdu magistrátu zřízením samostatného oddělení pro integraci (MA 17) po roce 2004 byly její možnosti ovlivňovat integrační politiku ve městě ještě více okleštěny a dokonce jí hrozilo zrušení. Na žádost migrantů samotných se WIK stala formálně nezávislým, městem Vídní subvencovaným sdružením pod názvem *Wiener Integrationskonferenz – Vernetzungsbüro* s úkolem podporovat propojení jednotlivých spolků migrantů mezi sebou a dialog mezi politikou, městskou správou a organizacemi migrantů. V roce 2006 WIK vydala seznam a adresář 153 spolků migrantů, které byly v organizaci sdruženy⁹⁵⁰ a iniciovala vyhlášení „Dne migrantů“ (*Österreichischer MigrantInnentag*) v předvečer hlavního rakouského státního svátku, tedy 25. října. Vedle uspořádání několika malých konferencí však WIK nedokázala naplnit své ambice ani poslání, a to i kvůli nedostatečnému finančnímu zázemí, neboť městská dotace pokrývala pouze základní provozní náklady (nájem, honorář pro tři pracovníky na poloviční úvazek a skromný rozpočet na konkrétní aktivity). Frustrace

⁹⁴⁶ Elisabeth Hammer, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*, 5.

⁹⁴⁷ *Ibid.*, 6.

⁹⁴⁸ Wiener Integrationsfonds, ed., *Satzung des Wiener Integrationsfonds* (Wien, 2000), 10f.

⁹⁴⁹ Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Grüne und LIF ziehen sich aus Integrationsfonds zurück“, 1. 3. 1999, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F0301%2F007.html> (staženo 22. 1. 2008); Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Görg: Integrationspolitik der SPÖ inakzeptabel“, 20. 8. 1998, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1998%2F0820%2F007.html> (staženo 22. 1. 2016).

⁹⁵⁰ Alexis Neuberg, ed., *Handbuch der Wiener Integrationskonferenz* (Wien: WIK, 2006).

z nemožnosti reálně promlouvat do podoby integrační politiky ve Vídni se spolupodílela na tom, že se grémium migrantů zabývalo více vnitřními personálními problémy než svými skutečnými úkoly. Tato situace ve svém důsledku přispěla k tomu, že po společné dohodě SPÖ, ÖVP a zelených došlo v prosinci roku 2008 ke zrušení každoroční městské dotace s odůvodněním, že se kvůli složité komunikaci uvnitř fondu množství organizací migrantů stáhlo z WIK. Sdružení v důsledku toho přestalo být reprezentativní, a tím ztratilo smysl své existence.⁹⁵¹ Poraženými tohoto vývoje byli jednoznačně migranti samotní. Přestože WIK i nadále pokračovala ve víceméně formální činnosti, ztratili přistěhovalci ve Vídni jakoukoliv institucionální bázi ke spoluvytváření městské integrační politiky.

V Berlíně patřilo po nástupu první rudo-rudé vlády starosty Klause Wowereita k nejdůležitějším změnám na poli integrační politiky zřízení Zemské rady pro otázky migrace a integrace (*Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen*) v dubnu roku 2003. Tento poradní orgán při senátním oddělení sociálních věcí (a později integrace) dostal při absenci komunálního volebního práva cizinců za úkol umožnit migrantům spoluúčast na vývoji integrační politiky berlínské radnice. Vedle náměstka příslušného senátního oddělení (a později senátora resp. senátorky samotné) jako předsedy rady a zmocněnce města pro integraci jako jednatele nového orgánu patřilo do rady sedm náměstků senátorů, dva zástupci rady starostů městských obvodů (*Rat der Bürgermeister*), šest členů společenských organizací a dvanáct vyslanců z přibližně stovky migračních spolků, kteří reprezentovali stanovené světové regiony. Rada iniciovala pořádání každoročního Berlínského integračního sjezdu (*Berliner Integrationstag*) a v červnu 2005 zformulovala katalog doporučení pro integraci imigrantů na poli pracovního trhu, školství a interkulturního otevření úřadů,⁹⁵² která se stala jedním ze základních podkladů pro berlínský integrační koncept (*Integrationskonzept für Berlin*). Tento dokument byl pod novým leitmotivem berlínské politiky „podporovat rozmanitost – posilovat soudržnost“ schválen vládní většinou v poslanecké sněmovně.⁹⁵³ Přestože zřízení zemské rady bylo ze strany Berlínského senátu zpočátku propagováno jako přiblížení jím deklarovanému cíli „stanovit vyváženou politiku s jasnou perspektivou“, která zvýší spoluúčast migrantů na vytváření opatření, která se jich bezprostředně týkají,⁹⁵⁴ a

⁹⁵¹ Presseaussendung, OTS, „Yilmaz/ Ekici/ Vassilakou: »Integrationsarbeit in Wien muss gemeinsam mit den Communities geschehen!«“, 12. 12. 2008, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081212_OTS0125/yilmaz-ekici-vassilakou-integrationsarbeit-in-wien-muss-gemeinsam-mit-den-communities-geschehen (staženo 22. 1. 2016). Doslovný protokol z jednání vídeňské obecní rady o přidělení dotace WIK ze dne 24. 1. 2008, 54; <http://www.wien.gv.at/infodat/advgliwww/ergdt?detvid=71601> (11. 1. 2009).

⁹⁵² Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, ed., *Integration und Migration in Berlin. Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und Interkulturelle Öffnung* (Berlin: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2005).

⁹⁵³ Der Beauftragte für Integration und Migration, ed., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin 2005*.

⁹⁵⁴ Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, ed., *Integration und Migration in Berlin*, 5.

bylo rétoricky prezentováno jako „ústřední součást proměny paradigmatu berlínské integrační politiky“⁹⁵⁵, nelze s odstupem několika let konstatovat, že by se tak v praxi skutečně stalo, ačkoliv zemská rada iniciovala např. vznik nového Zemského plánu pro boj proti rasismu a etnické diskriminaci či formulovala snahu o interkulturní otevření městských úřadů.⁹⁵⁶ Podle Franka Gesemanna dokonce došlo v důsledku činnosti zemské rady pro integraci k „oslabení politické váhy a veřejného vlivu zástupců migrantů“, neboť rada nebyla napojena na legislativní, nýbrž na výkonnou moc, což ve svém důsledku přinášelo „inscenování participace“.⁹⁵⁷ Základní problém představovala skutečnost, že rudo-rudá berlínská vláda vnímala v prvních čtyřech volebních obdobích zemské rady (do roku 2011) tento orgán – ne nepodobně jako svého času vídeňská SPÖ Vídeňský integrační fond – v první řadě jako prodlouženou ruku své integrační politiky – což se odrazilo nejenom ve vleklých sporech o nominování zástupce migrantů do funkce zástupce předsedy zemské rady či jednání jednotlivých vyslanců spolků migrantů uvnitř tohoto orgánu podle jejich (ne)závislosti na subvencích ze strany senátu, ale i v podstatných zásazích do finálních textů určených veřejnosti.⁹⁵⁸ Co se procesu tvorby Berlínského integračního konceptu týče, který deklaroval větší institucionální otevřenost města a participaci migrantů při vzniku berlínské integrační politiky,⁹⁵⁹ je příznačné, že migranti byli do procesu formulace tohoto zásadního programového dokumentu zahrnuti pouze v úvodní fázi jeho přípravy, jejich účast byla omezena pouze na roli konzultantů bez faktické rozhodovací pravomoci a na finální podobě textu měli jen minimální vliv. Jejich participace na podobě berlínské integrační politiky nebyla ani závazně kodifikovaná ani vynutitelná, což vedlo k tomu, že kontinuální spolurozhodování přistěhovalců o integrační politice nebylo zajištěno.⁹⁶⁰

Velmi omezená možnost zemské integrační rady spoluvytvářet politiku města vůči imigrantům se odrazila i v konečné podobě participačního a integračního zákona, který byl schválen vládní většinou v poslanecké sněmovně v prosinci 2010 jako pomyslné vyvrcholení dekády rudo-rudé integrační politiky.⁹⁶¹ Iniciativa k jeho vypracování vzešla v dubnu roku

⁹⁵⁵ Výrok senátorky Heidi Knake-Wernerové, cit. in Yonas Endrias, „Politische Teilhabe von Migranten: Das Berliner Experiment“, 93.

⁹⁵⁶ Pressemitteilung, Landesbeirat für Migration und Integration, Berlin, ed., „Landesbeirat für Migration und Integration: Berlin braucht ein Integrationsgesetz“, 29. dubna 2009, <http://www.berlin.de/lb/intmig/beirat/presse/archiv/20090429.1140.126634.html> (staženo: 24. 6. 2011).

⁹⁵⁷ Frank Gesemann, „Berlin: Einwanderungsstadt“, 329.

⁹⁵⁸ Podrobně k tématu Yonas Endrias, „Politische Teilhabe von Migranten: Das Berliner Experiment“, 93–100.

⁹⁵⁹ Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte* (Berlin, 2007), 4f.

⁹⁶⁰ Podrobně ke vzniku Berlínského integračního konceptu viz Carla Küffner, „Kommunale Integrationspolitik: Politikfeldanalyse des Berliner Integrationskonzeptes für ZuwanderInnen“ (diplomová práce, Universität Wien, 2010), 53, 71f.

⁹⁶¹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Hrsg., *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*, Drucksache 16/3524, 14, <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/protokoll/plen16-074-bp.pdf> (staženo: 22. 1. 2016).

2009 z Rady pro integraci za předsednictví tehdejší senátorky pro integraci Heidi Knake-Wernerové, a to s odůvodněním, že „je potřeba ještě více podpořit cíle Berlínského integračního konceptu, např. zvýšením počtu migrantů v grémiích a referátech senátu a obvodů“.⁹⁶² Od začátku se stalo klíčovým termínem připravované normy slovo „participace“ na základě argumentu, že „dokud nebude takové množství migrantů rovnoprávným partnerem v procesu politického rozhodování, byl by integrační zákon vhodným prostředkem, jak postavit jejich rovnoprávnou spoluúčasť ve všech oblastech na solidní základy.“⁹⁶³ Myšlenka integračního zákona, jehož základní ideou bylo omezení strukturálně-funkční diskriminace a rozšířená možnost spoluúčasti obyvatel s migračním původem, rozvířila téměř roční intenzivní diskusi.⁹⁶⁴ Na jejím konci byla norma, která v první řadě na úroveň zákona posílila instituce, které na základě senátních usnesení fungovaly už řadu let: vedle úřadu zmocněnce senátu pro integraci (od roku 1981 do roku 2003 zmocněnce senátu pro cizince) také Zemskou radu pro otázky migrace a integrace. Nově byla zavedena povinnost jednotlivých městských obvodů zřídit na základě jednotného modelu integrační výbory při místních zastupitelstvech – ve většině obvodů přitom již podobné výbory – byť v jiné formě – existovaly už řadu let. Zásadní změnu tak představovala pouze skutečnost, že členové integračních výborů nově za svou práci začali dostávat finanční odškodnění, což představovalo jediný přímý náklad pro zemský rozpočet. Konečnou podobu zákona i z tohoto důvodu kritizovalo také několik vlivných starostů za SPD v městských obvodech s vysokou koncentrací migrantů. I díky hlasům Heinze Buschkowskyho (*Neukölln*) a Christiana Hankeho (*Mitte*) odmítla zákon také Rada starostů (*Rat der Bürgermeister*), a to s odůvodněním, že nová norma řešení problémů v jednotlivých obvodech nic nepřinese; Buschkowsky jako mediálně známá postava nejenom berlínské, ale i celoněmecké diskuse o směřování integrační politiky⁹⁶⁵ odsoudil normu jako „karikaturu zákona“.⁹⁶⁶ Z hlediska obecné participace migrantů byl zákon v první řadě namířen dovnitř berlínské správy, zemí vlastněných podniků, institucí a nadací, kde měl podporovat jejich „interkulturní otevření“, tedy vedle zvyšování interkulturní kompetence v rámci jednání s obyvateli města v první řadě nediskriminační navyšování počtu zaměstnanců a učňů s migračním původem. Při vývoji

⁹⁶² Pressemitteilung, Landesbeirat für Migration und Integration, Berlin, ed., „Landesbeirat für Migration und Integration: Berlin braucht ein Integrationsgesetz“, 29. dubna 2009.

⁹⁶³ Ibid.

⁹⁶⁴ Dokumentace diskuse během přípravy participačního a integračního zákona viz http://www.berlin.de/lb/intmig/partizipationsgesetz_berlin.html (staženo 5. 7. 2011); též Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*, Dr. 16/3524, 14–44.

⁹⁶⁵ Svě pozice, které se do velké míry kryjí s pozicemi Thila Sarazzina, Buschkowsky shrnul ve své knize s názvem *Neukölln* je všude, v níž popisuje problémy „svého“ působiště a navrhuje restriktivnější přístup v integrační politice obcí, zemí i celého spolku. Heinz Buschkowsky, *Neukölln ist überall* (Berlin: Ullstein, 2012).

⁹⁶⁶ Jop, „Senatsvorhaben. Bürgermeister stimmen gegen Integrationsgesetz“, *Berliner Morgenpost*, 16. října 2010, <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article1396836/Buergermeister-stimmen-gegen-Integrationsgesetz.html> (staženo 6. 7. 2011).

zákona hrál ne nepodstatnou roli velký odpor uvnitř berlínské správy, která jím byla postižena nejvíce,⁹⁶⁷ což se na konečné podobě normy odrazilo mnohem více než návrhy formulované zástupci migrantů uvnitř integrační rady.⁹⁶⁸

Účinnost zákona v oblasti „interkulturního otevření“ veřejné správy i na zvýšenou (politickou) participaci migrantů lze jen těžko měřit. Přes původní plán nakonec z obavy před žalobami Němců kvůli diskriminaci nebyla do normy implementována pevná kvóta: žádosti migrantů byly tak podle zákona pouze „výslovně vítané“, ovšem nikoliv protežované. Zároveň se „berlínská“ definice migračního původu vztahovala pouze na první dvě generace, čímž na rozdíl od používané definice Spolkového statistického úřadu vynechávala třetí generaci, tedy děti narozené rodičům, kteří se již sami v Německu narodili – přitom právě tato skupina mladých Němců s migračním původem se s diskriminací v každodenním životě často setkává. Zákon přitom neodstranil problém se získáváním údajů o migračním původu, čímž byla sporná jeho účinnost: jednotlivé úřady byly sice povinny ve svých zprávách vykazovat vývoj v počtu zaměstnanců s migračním původem, zároveň sběr těchto dat „kvůli vysokému postavení ochrany soukromí probíhá na základě dobrovolnosti“.⁹⁶⁹ Faktická absence sankcí i rozpočtových nákladů však už v okamžiku schválení zákona očividně dávaly najevo, že norma se v této spíše symbolické podobě stala především nástrojem vládních stran (SPD a Die Linke) v následující kampani před berlínskými volbami na podzim roku 2011. Participační mechanismy kodifikované v zákoně nemohly nahradit klasická politická práva. O možnostech migrantů ovlivňovat berlínskou politiku pak nejlépe vypovídá skutečnost, že přes formální účast na přípravách zákona, který měl za ambici přispět k integraci, měli zástupci přistěhovalců v Berlíně ve skutečnosti jen marginální vliv.

⁹⁶⁷ Srov. Kerstin Liebich (náměstkyně senátorky pro integraci, práci a sociální věci, Die Linke, Berlin), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem 29. 6. 2011; Elke Breitenbach (integračněpolitická mluvčí, Die Linke, Berlín), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 15. 4. 2011; Günter Piening (zmocněnec senátu pro integraci v Berlíně 2003–2011), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 12. 1. 2011; Ülker Radziwill (sociálněpolitická mluvčí, SPD, Berlín), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 11. 5. 2011. Všechna transkribovaná interview nepublikována. Archiv autora.

⁹⁶⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin, ed., *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*, Drucksache 16/3524, 14, <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/protokoll/plen16-074-bp.pdf> (staženo 22. 1. 2016).

⁹⁶⁹ Ibid.

5 Závěr

Integrační politiky středoevropských metropolí (Západního) Berlína a Vídně prošly během čtyř dekad mezi lety 1971–2011 vývojem, který odrážel postupnou proměnu obou měst z hlediska složení populace z etnicky homogenních v mnohonárodnostní a multikulturní metropole. Obě města nejprve balancovala mezi odmítáním trvalého začlenění přistěhovalců („dočasná integrace“) a selekcí vybraných cizinců vhodných pro integraci, později hledala rovnováhu mezi tradičním konceptem asimilace a modernějším multikulturalistickým přístupem a v posledním desetiletí se přihlásila k politice rozmanitosti ve více či méně těsné vazbě na koncept interkulturalismu. Tento vývoj však neprobíhal v obou městech zcela přímočaře a současně, a to zejména v první fázi před migrační krizí na přelomu 80. a 90. let 20. století.

Hlavním cílem této práce bylo interpretovat vývoj lokálních integračních politik v obou městech ve vztahu k vymezeným integračním konceptům a určit, jak proměňující se kontext ovlivňoval obecné nastavení integračních politik obou měst a jejich institucionální ukotvení. Komparativní perspektiva přitom umožnila porozumět specifikům a rozdílům u jednotlivých zkoumaných případů, které v základním vymezení představují podobné případy; obě města leží ve stejném politicko-geografickém teritoriu, mají podobnou historickou zkušenost s přistěhovalectvím a původní hospodářskou a demografickou motivaci pro podporu pracovní imigrace, relativně obdobnou strukturu přistěhovalého obyvatelstva, a navíc jazyková a kulturní blízkost usnadňuje vzájemnou komunikaci a výměnu zkušeností. Vývoj na poli integračních politik odrážel proměňující se dynamiku a strukturu migračních toků, vnímanou roli migrantů v rámci hospodářských a demografických potřeb měst a politické zápolení o témata „migrace“ a „integrace“, a to v daném institucionálním rámci a v úzké souvislosti s reakcemi většinové společnosti na postupnou erozi politického konceptu homogenního národního státu. Sledované proměnné tohoto mnohvrstevného a vzájemně provázaného kontextu měly v různých fázích vývoje různou váhu a význam a projevovaly se na dílem podobném, dílem rozdílném obsahu integračních politik v (Západním) Berlíně a Vídni.

Přes zdánlivé počáteční strukturální podobnosti v politické, hospodářské, demografické i imigrační oblasti došlo v Západním Berlíně mnohem dříve než ve Vídni k rozvoji integrační politiky a její institucionalizaci. První zásadní předěl představuje období vrcholu nábory pracovních sil na počátku 70. let 20. století. Zatímco v Západním Berlíně byl v roce 1972 na půdě sociálně-liberálního senátu schválen „integrační model orientovaný na potřeby“ města (*bedarfsorientierter Integrationsmodell*) jako oficiální strategie metropole

v otázce řešení cizinecké problematiky, ve Vídni při poměrně podobném objemu pracovní imigrace a obdobné politické konstelaci s dominantním postavením sociální demokracie k formulaci žádného strategického materiálu nad rámec probíhající dočasné integrace gastarbeiterů do zastavení náborů zahraničních pracovníků nedošlo. Právě bližší pohled na širší kontext počátku 70. let pomáhá pochopit odlišnou reakci vedení obou měst na vzniklou situaci a porozumět tomu, proč měla otázka integrace gastarbeiterů pro Západní Berlín mnohem vyšší prioritu než pro Vídeň.

Zcela zásadní rozdíl zde sehrávala rozdílná situace Západního Berlína jako „izolovaného ostrova“ uvnitř Německé demokratické republiky nejen v oblasti politicko-geografické, ale také hospodářské a demografické. Příchod pracovní síly ze zahraničí měl v Západním Berlíně mnohem těsnější spojitost se základními potřebami města, které ani s masivní finanční podporou ze strany spolku nedokázalo přilákat dostatečné množství pracovních migrantů z dalších spolkových zemí a zabránit rapidnímu úbytku obyvatelstva. Skutečnost, že bezmála polovinu zahraničních pracovníků tvořily ženy a že velké množství gastarbeiterů bylo motivováno k setrvání v izolovaném městě víceletými povoleními k pobytu, dokládá, že nábor pracovní síly ze zahraničí nebyl pouze reakcí na aktuální ekonomické potřeby, ale že zapadal do snahy západoberlínského senátu o komplexní řešení městského rozvoje. Integrační koncept z roku 1972, který označil Západní Berlín za přistěhovalecké město, představoval dílčí výsledek tohoto uvažování, které v asimilačním duchu předpokládalo u vybraných rodin zahraničních pracovníků postupné splynutí s německou kulturou. Důraz na kulturně-identifikační rovinu integrace odrážel specifickou situaci vysokého podílu gastarbeiterů z Turecka, a to nejen ve srovnání se západoněmeckými velkoměsty, ale také v komparaci s Vídni: na vrcholu fordismu vpředvečer první ropné krize žilo v Západním Berlíně přibližně desetkrát více gastarbeiterů z Turecka než v rakouské metropoli, kde drtivou většinu zahraničních pracovníků tvořili občané Jugoslávie. Blízkost země původu a pocíťovaná menší kulturní odlišnost většiny vídeňských gastarbeiterů spolu s přesvědčením politické reprezentace o schopnosti počet cizinců regulovat v závislosti na vývoji hospodářství posilovaly v rakouské společnosti dojem, že řešit otázku dlouhodobé integrace zahraničních pracovníků do společnosti nad rámec opatření k dočasné integraci není potřeba. Vlnu hrozící politizace cizinecké otázky, kterou v duchu sociálního populismu otevřela před vídeňskými volbami v roce 1973 vládní SPÖ v obavě z eroze tradičního voličského jádra, podvázalo zastavení náborů gastarbeiterů v důsledku první ropné krize.

Zatímco v rakouské metropoli se ve druhé polovině 70. let vskutku podařilo prostřednictvím restriktivní cizinecké politiky výrazně snížit počet zahraničních gastarbeiterů a stabilizovat populaci cizinců i navzdory rozkvětu řetězové migrace rodinných příslušníků

těch, kteří zůstali, v Západním Berlíně počet cizinců stále stoupal a na počátku 80. let už byl jejich počet a podíl na obyvatelstvu přibližně dvakrát vyšší než ve Vídni, a to s odpovídajícím odrazem v silnější prostorové koncentraci v tradičních přistěhovaleckých obvodech se starou, sanaci vyžadující zástavbou. Z hlediska palčivosti integrační otázky v německé metropoli byla klíčová skutečnost, že Západní Berlín na rozdíl od Vídně ve druhé polovině 70. let nedokázal udržet plnou zaměstnanost a krize průmyslu silnou měrou postihla právě gastarbeitery a jejich rodiny – důsledkem bylo propouštění a následně rostoucí závislost cizinců na sociálním systému zadluženého města, které bylo čím dál více odkázané na subvence spolku a spolkových zemí a v získané pozici nejprůmyslovějšího města Západního Německa ztrácelo v období krize fordismu hospodářskou konkurenceschopnost. Jestliže ve Vídni byli gastarbeitery a cizinci obecně ve veřejném prostoru na přelomu 70. a 80. let sice patrnou, ale víceméně tiše trpěnou menšinou, která byla vnímána především pozitivně z hlediska ekonomického přínosu pro společnost, Západní Berlín se v téže době stal symbolem údajně selhané integrace v celoněmeckém kontextu, a to s ohledem na existující, vnímané a tematizované deficity v oblasti strukturálně-funkční i kulturně-identifikační roviny začlenění cizinců; již tehdy byly otevřeně diskutovány především deficity druhé generace přistěhovalců v oblasti vzdělání, které rapidně snižovaly jejich šanci na úspěšnou integraci do pracovního trhu. Přímým důsledkem těchto diskusí byla politizace cizinecké otázky v souvislosti s kampaní před volbami do západoberlínského parlamentu v roce 1981.

Politická změna na úrovni vlády a příchod konzervativní CDU k moci znamenaly pro západoberlínskou integrační politiku z institucionálního i obsahového hlediska zásadní předěl. Proslulé vládní prohlášení nového starosty von Weizsäckera s důrazem na to, aby cizinci buď z Berlína odešli, nebo se ve smyslu kulturní asimilace stali Němci, bylo inovativní v tom smyslu, že tím západoberlínský senát mnohem explicitněji než předchozí koncept sociálně-liberálního senátu z roku 1972 otevřel perspektivu trvalé integrace. Následné zřízení úřadu zmocněnce senátu pro cizince potvrdilo, že se cizinecká (a v užším smyslu integrační) otázka stala jednou z priorit městské politiky. Zároveň s tím však Západní Berlín kopíroval politiku spolkové vlády pod vedením nového kancléře a von Weizsäckerova stranického kolegy Helmuta Kohla s prioritou zadržování nové imigrace a návratovým programem pro cizince, kteří představovali zátěž pro sociální systém. V zásadě tak i nadále hrála v západoberlínské cizinecké politice silnou roli představa, že se většina cizinců jednou vrátí do zemí původu. Snaha najít v této situaci pomyslnou střední cestu mezi uchováním etnicity jako předpokladu pro pozdější návrat na jedné straně a asimilací do německé společnosti na straně druhé vyústila v de facto multikulturní politiku nově zřízeného úřadu zmocněnce západoberlínského senátu pro cizince pod vedením Barbary Johnové na základě předpokladu, že podpora

etnických menšin a hájení jejich práv ve střednědobé perspektivě povede k asimilaci přistěhovalého obyvatelstva. Skutečnost, že tuto politiku „přechodného“, z hlediska politické participace cizinců limitovaného multikulturalismu realizovala politička konzervativní strany CDU (byť příslušnice liberálního křídla strany), odrážela nejenom vliv tohoto tehdy moderního konceptu integrace cizinců, ale také – i v celoněmeckém kontextu – zvláštní situaci, která v Západním Berlíně po stavbě Berlínské zdi vznikla. Jako jedno z ohnisek studené války a pomyslný ostrov svobody obklopený nedemokratickým režimem se západní část rozděleného města stala útočištěm nejrůznějších společenských menšin a subkultur, pro které byl právě pocit svobody a s ním související tolerance k jinakosti hlavní životní hodnotou. Prostorová koncentrace těchto skupin ve městě se přitom do velké míry překrývala s obvody a čtvrtěmi s vysokým podílem cizinců. Politika vynucování kulturně-identifikační asimilace tak v okamžiku, kdy se podíl cizinců (gastarbeiterů a jejich potomků, ale stále více také uprchlíků z východní Evropy i třetího světa) na obyvatelstvu města blížil 15 % a v některých obvodech byl už každý třetí obyvatel cizinec, představovala sice možnou, ale v praxi těžko realizovatelnou alternativu, zvláště když většina cizinců měla pro město nepostradatelný ekonomický i demografický význam. Úřad zmocněnce pro cizince se naopak stal pomyslnou platformou pro obousměrnou komunikaci města s cizinci a jeho vedoucí Johnová se ve své dvojaké roli často zasazovala za práva imigrantů a zlepšování podmínek pro jejich integraci.

V důsledku politické změny po volbách na začátku roku 1989 se s nástupem rudozelené koalice západoberlínský senát de facto přihlásil ke konceptu komunitaristického multikulturalismu. Podpora skupinové různorodosti už nebyla prostředkem integrace na cestě k postupné asimilaci, nýbrž samotným cílem. Další rozvoj této politiky však zastínily překotné události v souvislosti s pádem Berlínské zdi a procesem německo-německé unifikace a ukončil ji rozpad koalice těsně před plánovanými volbami. Po prvních volbách ve sjednoceném městě a návratu CDU starosty Diepgena k moci pokračovala v praxi integrační politika Berlína v zaběhnutých kolejích pod vedením zmocněnkyně senátu Barbary Johnové, obohacená v reakci na nárůst proticizineckých útoků a rozvoj xenofobie ve veřejném prostoru o silný protirasistický podtext, jakkoliv se berlínská vláda v oficiálních dokumentech vůči konceptu multikulturalismu vymezovala.

Ve Vídni nedošlo k rozvoji systematické integrační politiky nad rámec opatření k dočasnému začlenění cizinců dříve než v období migrační krize na přelomu 80. a 90. let v souvislosti s otevřením hranic, rozpadem východního bloku a válečným konfliktem v Jugoslávii, tedy se zpožděním jedné dekády proti (Západnímu) Berlínu. Přestože i rakouská metropole byla nejpozději od konce 70. let konfrontována s obdobnými problémy v oblasti

strukturálně-funkčních deficitů imigrantů a pozvolným obratem dominantního diskursu od pozitivně vnímaných gastarbeiterů k negativně vnímaným cizincům, nepředstavovala migrace v systému specifického rakouského politického modelu s ústřední rolí mocenského kartelu socialistů a lidovců veřejné a celospolečensky diskutované téma ani na celostátní ani na vídeňské úrovni, kde kontinuálně vládla většinová socialistická vláda. V otázce integrace cizinců de facto neexistoval mezi stranami zastoupenými ve Vídeňské obecní radě resp. Vídeňském zemském sněmu konflikt. Nadále převládala představa, že pobyt gastarbeiterů, z nichž většina z nich pocházela ze sousední Jugoslávie, je pouze dočasný a znamená pro rakouskou společnost ekonomický přínos. Platilo to jak pro vídeňskou ÖVP pod vedením Erharda Buseka, který se pokoušel profilovat stranu směrem k liberálně-ekologickému hnutí, tak i pro předsedu FPÖ Norberta Stegera, který se snažil o vytvoření silné liberální strany. Problematiku integrace zastíňovala témata jako vyrovnání společnosti s nacistickou minulostí, upevňování rakouské národní identity nebo bezpečnostní otázky v souvislosti s geopolitickou polohou Rakouska na hranici dvou nepřátelských bloků. Kritickou křižovatkou, během níž došlo ke změně, tak představovala až migrační krize, která zasáhla Rakousko z hlediska migrační dynamiky s poměrně ještě vyšší intenzitou než Německo a o to více připoutala pozornost obyvatel k dosud zanedbané politice začleňování cizinců. Odrazilo se to i v bezprecedentním a ostrém rozdělení většinové společnosti v otázce imigrace a integrace přistěhovalců. K velké míře politizace cizinecké otázky zásadním způsobem přispěla postupující pluralizace pohledů na dosud politicky okrajové téma s proměnou FPÖ v xenofobně populistickou stranu po nástupu Jörga Haidera do čela strany v roce 1986 a vstupem zelených do rakouského a posléze i vídeňského parlamentu. Byla to přitom vládní SPÖ, která v reakci na nárůst migrace otevřela v roce 1990 na spolkové i vídeňské politické úrovni proticizinecký diskurs ve snaze profilovat se jako dominantní síla v této otázce a neztratit přízeň svých voličů; jak ukázal následný vývoj, tak ne zcela úspěšně.

Založení Vídeňského integračního fondu (WIF) bylo tedy v první řadě spíše než důsledkem reálných problémů cizinců při začleňování do společnosti přímou reakcí vládní SPÖ na výrazné ztráty ve volbách v roce 1991 na vrcholu migrační krize, v nichž výrazně posílila FPÖ především prostřednictvím úspěšné proticizinecké kampaně. Zvolená forma instituce mimo vídeňský magistrát odrážela snahu sociálních demokratů rozšířit odpovědnost za multikulturní politiku, k níž se WIF po vzoru Frankfurtu nad Mohanem přihlásil, i na další politické strany zastoupené ve vídeňském parlamentu – lidovce a zelené; FPÖ účast na vedení fondu a městské integrační politice obecně odmítla. Vídeňský integrační fond, který z hlediska svého fungování balancoval mezi městskou společností a neziskovou organizací, byl po celou dobu své existence předmětem mocenských bojů o jeho politické řízení, což

zapadalo do kontextu vysoké zpolitizovanosti tématu; v některých případech – jak ukázala otázka otevření sociálního bydlení cizincům – se vedení WIF dostávalo i do konfliktu se zájmy dominantní síly ve Vídni SPÖ, která si ve Fondu postupně vydobyla hlavní slovo.

V důsledku šoku z migrační krize, který se na politické úrovni odrazil v rapidně stoupající podpoře ostře proticizinecké straně FPÖ, překlenula vídeňská integrační politika během krátké doby zpoždění oproti (Západnímu) Berlínu. Obě města aplikovala v 90. letech podobnou strategii začleňování migrantů založenou na podpoře tolerance ve společnosti a mírové koexistence v pluralitní společnosti a odstraňování bariér pro strukturálně-funkční u kulturně-identifikatorní integraci. Integrační politika Berlína a Vídně vycházela z více či méně akcentovaného uznání skupinové diverzity, vyjádřeného mimo jiné finanční podporou etnických komunit. Z hlediska naléhavosti rozvoje a potřeby implementace městské integrační politiky byl zásadní rozdílný vývoj obou metropolí v ekonomické oblasti. Přestože i ve Vídni začala v souvislosti s restrukturalizací ekonomiky stoupat nezaměstnanost cizinců, zejména původních gastarbeiterů, podíl lidí bez práce se mezi Rakušany a cizími státními příslušníky výrazně nelišil. V Berlíně byli cizinci naopak jednoznačně hlavními poraženými negativních důsledků německo-německého sjednocení, neboť při masivním propouštění byli zpravidla na řadě první a až po nich dostávali výpovědi Němci. Otázka řešení krize hospodářství a zadlužení veřejných rozpočtů v německé metropoli zastíňovala problematiku integrace imigrantů, a to paradoxně v situaci, kdy byla aktivní politika v této oblasti potřebnější než kdy předtím. Nedostatek finančních prostředků se v Berlíně později odrazil např. na privatizaci velké části sociálních bytů, což výrazně omezilo možnost města působit na oslabování nadměrné koncentrace migrantů a zlepšovat životní podmínky migrantů, z nichž velká část patřila k sociálně nejslabšímu segmentu obyvatelstva.

Přechod od multikulturální politiky k interkulturální politice rozmanitosti a procesy centralizace a konceptualizace integrační politiky jako další významný předěl probíhaly v obou městech na počátku 21. století víceméně současně. Právě rozšiřování sdíleného kontextu v tom hrálo zásadní roli. Základní rámec pro úpravu politického kurzu představovaly faktory jako rozvoj společné migrační politiky Evropské unie po roce 1997 s důrazem na přibližování práv cizinců právům státních občanů a s tlakem na konvergenci migračních politik jednotlivých členských států, prohlubující se globalizace migrace a omezená schopnost států řídit mezistátní migrační toky (zejména uvnitř EU), eroze koncepce národního státu v důsledku nadále stoupajícího objemu i heterogenity obyvatelstva a s tím související rostoucí význam úspěšné integrace populace migrantů – ať už naturalizovaných nebo s cizím státním občanstvím – pro hospodářský a sociodemografický rozvoj měst. Politické reprezentace měst si definitivně uvědomily, že pobyt většiny cizinců není dočasný,

ale trvalý – a vyžaduje tedy komplexní, celospolečenské řešení –, a současně je třeba realizovat takovou politiku, která bude v rámci globálního boje o mozky schopná přilákat nové přistěhovalce s vysokou kvalifikací. K obratu perspektivy od reálných či přisuzovaných deficitů skupin k potenciálům obyvatel-jednotlivců přispělo také poznání, že koncept podpory migrantů na základě jejich etnické příslušnosti (tedy mj. subvencováním spolků migrantů) nutně nevedl k lepším výsledkům ani v rovině kulturně-identifikační ani v oblasti strukturálně-funkční integrace. Přesvědčení o možnosti soužití v multikulturní společnosti bylo navíc výrazně narušeno islamistickým terorismem, zejména v souvislosti s útoky v New Yorku v září 2001.

Důležitou roli pro změnu integrační politiky v obou městech sehrály také nové politické konstelace v obou městech v roce 2001. V Berlíně skončila podobně jako o tři roky dříve na spolkové úrovni hegemonie CDU a k moci se dostala levicová koalice (SPD-PDS), která byla otevřena reformám rudo-zelené spolkové vlády na poli migrační politiky. Současně chtěla levicová vláda integrační politiku těsněji podřídit senátu, což se odrazilo ve vyšší politické závislosti nového zmocněnce pro integraci na politickém vedení, které vyvrcholilo povýšením tématu integrace na úroveň senátního oddělení v roce 2006. Ve Vídni, kde SPÖ znovu získala zpět absolutní většinu mandátů a možnost sestavit jednobarevnou vládu, znamenal příklon k politice diverzity pro vládu sociálních demokratů mimo jiné příležitost vymezit se proti integrační politice černo-modré spolkové vlády, zbavit se kritiky opozičních stran i představitelů migrantů z nelegitimního ovlivňování činnosti Vídeňského integračního fondu a současně ještě více posílit svou kontrolu nad integrační politikou ve městě. Výsledkem bylo rozpuštění WIF a zřízení zvláštního oddělení pro integraci ve strukturách vídeňského magistrátu pod přímou politickou kontrolou městské vlády.

Přechod k centralizovanému, strategickému řízení integračních procesů se v obou městech vedle jiného odrazil v postupném vypracování integračních konceptů se systémem hodnocení úspěšnosti integračních politik. Ze srovnání veřejněpolitických dokumentů vyplývá, že se Vídeň ve svém konceptu „politiky rozmanitosti orientované na integraci“ mnohem důsledněji přiklonila k interkulturnímu konceptu diverzity a integraci jednotlivců do společnosti bez ohledu na jejich etnický či kulturní původ. Zatímco ve Vídni se začalo pracovat takřka výhradně s nejobecnějším pojmem „migrační původ“ bez dalšího dělení (např. dle země původu obyvatel nebo jejich náboženského vyznání), Berlín v koncepčních materiálech a evaluačních zprávách nadále tematizoval deficity vybraných skupin migrantů v dílčích oblastech integrace, zejména muslimů, jakkoliv také spíše okrajově. Stejně jako ve Vídni byla i v Berlíně kulturní rozmanitost obyvatelstva propagována jako pozitivní hodnota a z hlediska fungování celého města jako konkurenční výhoda. Kromě jiného se to odrazilo i

v politice rozšiřování podílu obyvatel s migračním původem v městské správě a městem (spolu)vlastněných firmách; v Berlíně byla tato strategie v roce 2010 povýšena na úroveň zákona, vůbec prvního svého druhu na úrovni spolkových zemí v Německu.

Problematika kulturně-identifikatorní integrace byla vládami ve strategických a evaluačních dokumentech ve Vídni a do velké míry také v Berlíně odsouvána do pozadí, bezesporu i z důvodů politické korektnosti a ve snaze neohrozit stabilitu heterogenní, multikulturní společnosti v situaci, kdy docházelo ke zhoršování hospodářské situace podstatné části městské populace a zvyšoval se potenciál vzniku konfliktů o ekonomické zdroje mezi obyvateli s migračním původem a bez něj. Jestli tato interkulturní politika diverzity, upozadující roli etnických skupin pro dez/integraci, v praxi povede k nalezení nové, nosné identity německé, resp. rakouské společnosti jako celku a současně bude podporovat úspěšnou strukturálně-funkční integraci migrantů, je otázka, kterou bude možné zodpovědět až v delším časovém horizontu. V obou městech se nicméně podstatná část společnosti tomuto vývoji brání a pro řadu voličů je při jejich rozhodování důležitý, ba dokonce primární kritický postoj politických stran v otázkách migrace a integrace. Kontinuální vzestup FPÖ v 90. letech je třeba vnímat v úzké souvislosti s šokem z migrační krize, navíc v období, kdy se rakouská společnost se zpožděním ve srovnání se Spolkovou republikou Německo začala vyrovnávat s nacistickou minulostí a reflektovat konstrukci rakouské národní identity po druhé světové válce. Zatímco ve Vídni přinesl svobodným Haiderův kalkul s přerodem systémové FPÖ v xenofobní populistické hnutí stabilní voličské jádro a s výjimkou let 2005–2010 pozici druhé nejsilnější politické strany ve městě, úspěch republikánů v Západním Berlíně ve volbách v roce 1989 jako nového politického subjektu se ukázal být pouhou epizodou. V prvních volbách ve sjednoceném Berlíně získala zpět hlasy republikánů CDU, která se na berlínské, ale především celospolkové úrovni v pozici dominantní politické strany s vládní odpovědností stejně jako v 80. letech profilovala jako garant zadržování nové imigrace, udržení konceptu národního státu a vyžadování přizpůsobení migrantů většinové společnosti. Absorpce hlasů nespokojených voličů, pro které byla stěžejní otázka migrace a integrace, se berlínské CDU dařila i v následujících letech, zejména v období let 2001–2011, kdy strana působila v opozici k rudo-rudému senátu.

Přestože však podstatná část obyvatelstva v Berlíně i Vídni pohlížela a pohlíží na existenci multikulturní společnosti kriticky, zejména v souvislosti s faktickou či vnímanou kulturní odlišností a závislostí velkého množství migrantů na sociálním státu, která i přes přivírající se nůžky zůstává v Berlíně poměrně výrazně vyšší než ve Vídni, zkušenost s imigrací po druhé světové válce se zdá se nesmazatelně vtiskla do pomyslné identity i image obou měst. Vžitá tolerance vůči jinakosti se odrazila v relativně střízlivé reakci většiny

společnosti na novou migrační krizi v polovině desátých let 21. století ve srovnání s reakcí na migrační krizi o čtvrtstoletí dříve, a to i navzdory skutečnosti, že většinu uprchlíků a žadatelů tentokrát tvořili muslimové z Blízkého východu, nikoliv političtí či ekonomičtí uprchlíci a imigranti ze středovýchodní a jihovýchodní Evropy. Přestože strukturálně-funkční i kulturně-identifikační integrace určité části obyvatelstva v obou městech, zejména potomků původních *gastarbeiterů* a přistěhovalců z Blízkého východu, vykazuje v řadě oblastí významné deficity, na základní orientaci integrační politiky na podporu diverzity ve Vídni a Berlíně to změnilo jen málo. V rakouské metropoli vládne od roku 2011 koalice SPÖ a zelených, která tuto politiku nadále podporuje, a v Berlíně, kde byla v letech 2011–2016 u moci velká koalice SPD-CDU, došlo sice k zamrznutí dalšího rozvoje politiky rozmanitosti, nikoliv však k zásadní změně kurzu. I to lze chápat jeden z důvodů, proč v posledních volbách podobně jako v dalších spolkových zemích uspěla populistická a proticizinecky orientovaná strana Alternativa pro Německo (*Alternative für Deutschland*). Vzhledem k tomu, že byla po volbách sestavena rudo-rudo-zelená koalice, tedy spojení sociálních demokratů, Levice a zelených, lze předpokládat, že integrační politika orientovaná na diverzitu bude rozvíjena a prohlubována i nadále. Současně lze vycházet z toho, že bude růst tlak na určitou míru přizpůsobení, která umožní úspěšnou strukturálně-funkční integraci do společnosti, zejména jazykovou asimilaci a přihlášení se k základním hodnotám společnosti vycházejícím z ústavy. Hledání hranice této míry bude i nadále klíčovou otázkou integrace v obou městech. Asimilace ve smyslu tlaku na kulturní a náboženské přizpůsobení však v současné situaci existence liberálního státu stěží představuje pro Berlín i Vídeň realistickou alternativu, neboť by s velkou pravděpodobností vedla k zesílení konfliktů v existující multikulturní společnosti.

Posuny v základním nastavení integračních politik obou měst ve vztahu k základním konceptům integrace reflektují také dva samostatné exkurzy k naturalizační politice a politické participaci cizinců, tedy dvěma tematickým oblastem úzce souvisejícím s klíčovou otázkou integrace: kdo smí být plnoprávným členem společnosti a za jakých podmínek. (Západní) Berlín i Vídeň byly od poloviny 80. let pověstné aktivní politikou udělování státního občanství; rozdílné politické konstelace ve vedení měst přitom nehrály zásadní roli, jakkoliv některé, dílčí motivy byly z hlediska politické strategie stran s vládní odpovědností odlišné; vídeňská SPÖ mohla kupříkladu více než strany berlínské vlády CDU a FDP kalkulovat s předpokladem, že vzhledem k příslušnosti většiny naturalizovaných cizinců k nízkopříjmové, dělnické vrstvě získá jejich hlasy ve volbách a upevní tak své mocenské postavení. Výrazně vyšší naturalizační míra ve srovnání s dalšími spolkovými zeměmi odrážela snahu obou měst prostřednictvím extenzivního výkladu příslušných zákonů snižovat

počet cizinců ve městě a odstraňovat právní znevýhodnění cizích státních příslušníků v řadě oblastí života; v Berlíně bylo součástí liberální naturalizační politiky v 90. letech i tolerování ponechání si původního občanství při nabytí toho německého. Otázka země původu nebo náboženské příslušnosti přitom v praxi nepředstavovala významnou bariéru a naturalizace byla v obou městech spíše než jako osvědčení o završeném integračním procesu chápána jako prostředek k jeho podpoře.

Liberální praxe udělování státního občanství v Berlíně a Vídni byla v Německu i Rakousku nejpozději od počátku 90. let předmětem ostrých vnitropolitických debat, které odrážely to, jak se společnosti obou států složitě vyrovnávaly s probíhající proměnou v multikulturní přistěhovalecké země, tedy s procesem, jehož katalyzátorem se stala migrační krize. Současně s tím se ukázaly i rozdílné zájmy politických aktérů na celostátní a lokální úrovni, a to často bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. Zásadní třecí plochu přitom představovala otázka role národa a politicky formované národní identity – která se odráží v zákoně o státním občanství – při integračním procesu, který probíhá zejména v lokálním kontextu. Přijaté státoobčanské zákony z konce 90. let ukazují, že se oba státy v základním nastavení vydaly různou cestou. V Rakousku byl potvrzen princip krve, tedy v zásadě etnické pojetí národa, a zákonodárci se rozhodli k dalšímu zpřísnění podmínek pro udělení státního občanství za účelem snížení počtu naturalizací. Německo v některých ohledech, zejména co se lhůt týče, nároky na žadatele uvolnilo a především se přiblížilo konceptu politického národa, když zavedením tzv. opčního modelu umožnilo nabytí státního občanství narozením potomkům cizinců s trvalým pobytem.

Přes nastíněné rozdíly v přijatých zákonech došlo v Berlíně i Vídni shodně k výraznému snížení počtu udělených státních občanství i naturalizační míry, a tedy k pomyslné „normalizaci“ výkonu státoobčanského práva vzhledem k dalším spolkovým zemím. Z bližšího pohledu vyplývá, že příčiny byly dílem stejné, dílem odlišné. Společné bylo omezení kompetenční báze a manévrovacího prostoru lokálních úřadů k individuálnímu posuzování jednotlivých žádostí prostřednictvím zvyšování nároků na doložení úspěšné integrace: v kulturně-identifikačním smyslu vytvořením standardizovaného testu jazyka a reálií, ve strukturálně-funkční oblasti povinností doložit ekonomickou soběstačnost. Především v Berlíně představovala závislost na sociálním státu u velké části potenciálních žadatelů zásadní překážku pro podání žádosti. Změnil se ale také přístup úřadů, které v souladu s intencí zákona začaly mnohem přísněji posuzovat žádosti o ponechání stávajícího občanství při získání německé státní příslušnosti. Ve Vídni došlo k rapidnímu úbytku udělených státních občanství a poklesu naturalizační míry dokonce až pod rakouský průměr především v souvislosti s novelou zákona v roce 2005, která de facto ukončila liberální

naturalizační praxi města. Nároky na žadatele byly prostřednictvím novel zákona navíc zvyšovány i v dalších letech, takže okruh potenciálních žadatelů se nadále snižoval, aniž na to město mohlo mít významnější vliv. V souvislosti s procesem vytváření jednotné migrační politiky Evropské unie v kontextu rostoucího počtu cizinců ze zemí EU, kteří mají v zásadě rovnoprávné postavení se státními občany (s velkou výjimkou v oblasti politických práv), přitom užitečná hodnota státního občanství relativně klesala a jeho nabytí bylo atraktivní především pro občany třetích států, kteří jsou ovšem současně hlavní cílovou skupinou integrační politiky.

Stejně jako u státoobčanského práva je i v otázce politické participace cizinců ve formě účasti na volbách hlavní legislativní kompetence na úrovni spolku. S rostoucím počtem cizích státních příslušníků a jejich podílem na obyvatelstvu je přitom otázka politických práv zásadní především na lokální úrovni ve velkých městech, kde se koncentruje nejvíce cizinců a kde je nejvíce patrný deficit v podobě vyloučení podstatné části obyvatel z aktivní i pasivní účasti na výběru zástupců v politickém systému reprezentativní demokracie a v některých případech i demokracie přímé (lokální referenda). Přestože se obě města snažila v období vlády levice komunální volební právo pro cizince prostřednictvím zákonodárných iniciativ v pozici spolkových zemí prosadit (v Berlíně to byla rudo-zelená berlínská vláda v letech 1989–1991, která podpořila zákony přijaté v Hamburku a Šlesvicku-Holštýnsku, a ve Vídni vláda sociální demokracie, která sama prosadila příslušný zákon po volbách v roce 2001), v obou případech přijaté volební zákony zrušily spolkové ústavní soudy, a to na základě konzervativního výkladu, podle něhož jsou volební práva „lidu“, ze kterého vychází moc, neoddělitelně spjata s držením státního občanství, resp. občanství členského státu EU na komunální úrovni (v případě Berlína i Vídně pouze na úrovni městských obvodů); na celospolkové úrovni tak z hlediska politických práv i nadále zůstal dominantní asimilativní, homogenizační koncept integrace, proti němuž se levicové vlády obou měst vymezovaly. Cestu k prosazení komunálního volebního práva tak v Německu i Rakousku do budoucna představuje pouze zásah do ústavy a redefinice pojmu „lid“, což by se ale nezbytně odrazilo i v pravidlech pro volby na celostátní úrovni. Pro tak závažný zásah do ústavních pořádků v obou státech neexistovala a stále neexistuje potřebná parlamentní většina.

Pohled na širší souvislosti otázky politické participace v Berlíně a Vídni v této práci ovšem ukázal, že podpora účasti cizinců na rozhodovacích procesech měla své meze i u levicových stran, které se tradičně staví do role zastánců politických práv přistěhovalců. Po zablokování komunálního volebního práva totiž ani v situaci, kdy byly u moci, nerozvinuly levicové vlády v Berlíně ani Vídni alternativní, funkční participační mechanismy. V rakouské metropoli byla sice v polovině 90. let založena Vídeňská integrační konference (WIK), ovšem

ta po celou dobu své existence neměla reálný politický vliv a později přišla i o městskou dotaci na svou činnost. Obdobnou situaci lze konstatovat pro Berlín, kde sice už od konce 70. let v některých obvodech fungovaly poradní orgány, ovšem cizinci měli pouze formální možnost prosadit své požadavky. Tato situace trvala i v dalších dekadách, jak ukázal i proces tvorby městského integračního konceptu v polovině nultých let. Participační a integrační zákon přijatý v Berlíně rudo-rudou vládou v roce 2010 nezměnil z hlediska reálné účasti cizinců na politickém rozhodování v zásadě vůbec nic. Otázka komunálního volebního práva pro cizince spíše postupem času stále více představovala symbolické politické téma, které jednotlivé strany využívaly v rámci boje o voliče v souvislosti s cizineckou otázkou. Zákon schválený sociálnědemokratickou vládou ve Vídni v roce 2002 je třeba vnímat v úzké souvislosti se strategií SPÖ, která se snažila profilovat jako alternativa k černo-modré koalici na spolkové úrovni a zároveň byla pod tlakem zelených. Rétorika o rovných šancích a právech cizinců, včetně těch politických, měla tedy i u levicových stran meze v okamžiku, kdy se zájmy migrantů mohly křížit se zájmy jejich voličského jádra, tedy státních občanů v podobné socioekonomické situaci, jak na příkladu Vídně ukázala také otázka zpřístupnění obecní bytové výstavby a sociální podpory cizincům.

Předložená práce si kladla za cíl přispět k porozumění specifickým vývoje lokálních integračních politik u dvou metropolí ve středoevropském teritoriu: Berlína a Vídně. Teprve detailní zkoumání obou měst v širším, dynamickém kontextu, který je utvářen 1) národním a nadnárodním institucionálním systémem, 2) lokálními politickými konstelacemi v rámci soutěže o moc, 3) hospodářskými a demografickými potřebami měst, 4) proměnami struktury přistěhovalecké populace a 5) vztahu většinové společnosti k cizincům (resp. obyvatelstvu s migračním původem) umožňuje lepší pochopení podobností a rozdílů ve vývoji lokálních integračních politik v obou sledovaných metropolích a současně i hlubší porozumění každému jednomu případu v jeho jedinečnosti. Vzhledem k tomu, že byly srovnávány pouze dva v řadě ohledů podobné případy, lze jen stěží provést validní zobecnění a formulovat nosnou hypotézu o přesném vlivu širšího kontextu na vývoj a podobu integračních politik v jiných městech v liberálních demokraciích – nebylo to ani ambicí této práce, která z epistemologického hlediska vycházela z interpretativního porozumění jednotlivým případům, nikoliv kauzálního vysvětlení. Závěr práce, že i dva v základním vymezení podobné případy lokálních integračních politik vykazují při zkoumání širšího kontextu jejich vývoje dílčí, ne nepodstatné rozdíly, potvrzuje zjištění Rinuse Penninx, podle něhož lze na základě dosavadního komparativního výzkumu v evropských metropolích jen složitě předpovídat vznik a orientaci politik vůči imigrantům a jejich potomkům na lokální úrovni. Přesto lze na základě výsledků této práce formulovat hypotézu, že se intenzivnější výměna

dobrých praxí mezi velkoměsty a rozvoj společné migrační politiky EU zrcadlí ve sbíhání obsahu i institucionálního ukotvení lokálních integračních politik evropských metropolí v liberálních státech. V obou sledovaných městech bylo sice možné vysledovat zčásti odlišné integračněpolitické výzvy, které se odrážely v částečně rozdílných akcentech lokálních integračních politik (např. v oblasti strukturálně-funkční integrace imigrantů s ohledem na původ přistěhovalého obyvatelstva a hospodářský rozvoj měst či v otázce intenzity politizace cizinecké otázky). Zároveň je ale patrné, že od počátku 21. století obě zkoumaná města nabrala víceméně stejný kurs směrem k politice rozmanitosti a interkulturalismu, která představuje pokus o to zformulovat a aplikovat středovou a pragmatickou pozici mezi asimilacionismem a multikulturalismem pro odstranění deficitů na straně strukturálně-funkční i kulturně-identifikační integrace migrantů a chyb předchozích integračních politik. Cílem takové integrační politiky je udržet sociální smír ve stále více heterogenní společnosti na pozadí globalizace migrace a využít potenciály, které městské obyvatelstvo jako celek ve své rozmanitosti má, pro úspěšný městský rozvoj.

Se znalostí širšího kontextu a jeho role na podobu integračních politik se otevírá řada možností pro další komparativní výzkum obou a dalších měst v různých státech za použití jiných historických a sociálněvědních metodologií a metod, zejména klasické *policy analysis* k jednotlivým dílčím oblastem politického řízení integračních procesů. Integrace cizinců bude stále důležitějším tématem i v zemích, které dosud neměly s imigrací tak velké zkušenosti, a to včetně České republiky, která od svého vzniku v roce 1993 patřila ke státům s největší přistěhovaleckou dynamikou na světě a kde se širší diskuse o otázkách politiky integrace imigrantů začala rozvíjet až v posledních letech; při pohledu na reakci české společnosti na migrační krizi v polovině desátých let 21. století se nabízí srovnání s reakcí obyvatel v Rakousku a Německu na migrační krizi na přelomu 80. a 90. let 20. století. Jedním z motivů práce bylo přispět k věcnému uchopení této problematiky, která bude mít i v České republice stále větší dopad na vývoj společnosti jako celku.

6 Summary

Integration policies of (West) Berlin and Vienna underwent development between the years 1971 and 2011 that reflected the gradual transformation from ethnically homogeneous locations into multinational and multicultural cities. Both metropolises first wavered between refusing the permanent integration of immigrants ("temporary integration") and selection of foreigners suitable for integration, later looked for a balance between the traditional concept of assimilation and the then modern multicultural approach; in the last decade they favoured the diversity policy, more or less tightly linked to the concept of interculturalism.

The aim of this work was to interpret the development of local integration policies in both cities in relation to basic integration concepts and to determine how the changing context has influenced the general setting of integration policies of both cities and their institutional setting. A comparative perspective was used to understand the specifics and differences of the individual cases; that being said, both cities represent similar cases – both cities are in the same political and geographic territory, they have a similar historical experience of immigration and the original economic and demographic motivation to promote labour immigration, a relatively similar structure of the immigrant population, and linguistic and cultural proximity facilitates mutual communication and exchange of experience. Their developments in the field of integration policies reflected the changing dynamics and structure of migratory flows, the perceived role of migrants in the context of economic and demographic needs of these cities, and the policy of "migration" and "integration", created within the institutional framework and also related to the reaction of the majority society to a gradual erosion of the political concept of a homogeneous nation state. The variables of this multi-layered and interconnected context have had different weight and significance at various stages of development and have proven useful for interpretation of partly similar and to an extent different development of integration policies in (West) Berlin and Vienna.

The development of integration policy and its institutionalization in West Berlin took place much earlier than in Vienna in spite of the initial structural similarities in the political, economic and demographic context of immigration. While in Berlin the "demand-oriented integration model" was approved at the peak of foreign labour recruitment by the Social-Liberal Senate in 1972 as the official strategy of the "immigrant city" in dealing with foreigners, no similar strategic document beyond the "temporary integration" was passed by the local government in Vienna. A closer look at the broader context of the early 1970s helps to understand, why the issue of integration of foreign guest-workers had a much higher priority for West Berlin than for Vienna.

The political, economic and demographic situation of West Berlin as an “isolated island” surrounded by the German Democratic Republic played a key role. The recruitment of foreign guest-workers was – much more than in Vienna – linked to the basic needs of the city, which failed to attract a sufficient number of workers from other parts of the Federal Republic of Germany to prevent a rapid decline of the population after the Berlin Wall had been built. The fact that almost half of foreign workers were women and that a large number of guest-workers obtained multi-year residence permits shows that recruiting of workforce in abroad was not just a response to current economic needs but that it was included in a broader strategy for the urban development in West Berlin. The integration concept from 1972 assumed gradual assimilation of selected families of foreign workers to German culture. The emphasis on the cultural-identificatory level of integration reflected the high proportion of guest-workers from Turkey, not only compared to other major West German cities, but also in comparison with Vienna: at the peak of the guest worker recruitment, there were approximately ten times more foreign workers from Turkey in West Berlin than in the Austrian capital, where the overwhelming majority of foreign labour force came from Yugoslavia. The proximity of the country of origin and the perceived minor cultural differences of most Viennese guest workers, along with the confidence about the ability to regulate the number of foreigners in relation to economy development, are factors, which help us understand, why the issue of long-term integration of foreign workers was not on the agenda in Vienna.

The recruitment of “gastarbeiter” turned out to be the initial turning point in the post-war immigration history of both cities. Vienna managed to reduce the number of foreign workers after the First Oil Crisis in 1973 and keep the volume of the foreign population stabilized despite chain migration of the families of the guest workers, who stayed in Austria. However, in West Berlin the number of foreigners kept rising and their number and share of the population was about twice as high as in Vienna in the early 1980s, with a stronger spatial concentration in traditional worker districts with old residential buildings in need of renovation. Unlike Vienna, West Berlin was unable to maintain full employment in the second half of the 1970s. The crisis of industry severely affected guest workers and their families, many of them with low qualification. A growing dependence of foreigners on the social system of the indebted city, which was losing its economic competitiveness despite subsidies from other West German states, was the result. While in Vienna, the guest workers and foreigners were in general still perceived positively by the majority of population in terms of their benefit to economy, West Berlin became a symbol of allegedly failed integration in a German-wide context at the turn of the 1970s and 1980s. First of all, the educational deficits

of the second generation of immigrants significantly reduced their chance of successful integration into the labour market, and they were broadly discussed. The politicization of the integration issue in the campaign before the elections to the West Berlin Parliament in 1981 must be seen in relation to these debates. A rising number of asylum seekers from the Third World, who were entering West Germany through the border between East and West Berlin, must be seen as another reason, why this issue got highly politicized at the beginning of the 1980s.

The political change in West Berlin – with the CDU becoming the key local power (as well as on the federal level) – brought a change to integration policy of the city as well. The famous government statement of the new Mayor Richard von Weizsäcker (foreigners “shall either leave Berlin”, or “become Berliners” in the sense of cultural assimilation), opened much more explicitly than the previous concept the prospect of permanent integration of foreign residents in West Berlin. The establishment of the Office of the Commissioner of the Senate for Foreign Nationals confirmed that the integration issue became one of the priorities of urban policy. At the same time, however, West Berlin copied federal government policies under the leadership of the new Chancellor and von Weizsäcker's party colleague, Helmut Kohl, with the priority to avoid new immigration and use legal ways to decrease number of foreigners in the country, including a return program for those who were seen as a burden on the social system; the idea that most foreigners would once return to the countries of origin still played a strong role in West Berlin's migration policy. The attempt to find a middle way between preserving ethnicity as a prerequisite for a later return and assimilation into German society in a liberal state resulted in the de facto multicultural policy of the new institution led by Barbara John, based on the assumption, that the promotion of ethnic minorities and their rights will serve as stabilizing factor in a short term and lead to assimilation of unspecified part of them to German society in the medium term. The fact that this „transitional multiculturalism" policy was implemented by a politician of the conservative CDU (albeit a member of the party's liberal wing) reflects not only the influence of the then modern concept of integration of foreigners but also a specific situation of West Berlin in the German context after the construction of the Berlin Wall. Western part of the divided city had become a refuge for various social minorities and subcultures, for which the feeling of freedom and tolerance was a core value. The spatial localization of these groups in the city largely overlapped with districts with a high proportion of foreigners. At that moment, the proportion of foreigners (guest workers but also rising numbers of refugees from Eastern Europe and the Third World) was about 15 % of the city's population and in some districts, every third inhabitant had a foreign citizenship, an assimilation policy was still possible, yet in practice

rather an unrealistic alternative, especially when the most foreigners had an essential economic and demographic significance for the city. The Office of the Commissioner of the Senate for Foreign Nationals became a platform for a two-way communication between the city and foreigners. Its leader, Barbara John, in her dual role, advocated the rights of immigrants against the restrictive policy of the Senate of the Interior on many occasions.

After the elections in West Berlin in early 1989, as a result of the political change, the Red-Green Senate declared a new strategy on integration vastly resembling the concept of communitarian multiculturalism; supporting group diversity was no longer a vehicle of integration on the path to gradual assimilation, but rather the goal itself. However, the fall of the Berlin Wall and the Iron Curtain in Europe, serving as the catalyst of the ongoing migration crisis, and the process of German unification overshadowed the integration agenda. The coalition broke up just ahead of the elections in the unified city, with no permanent impact on the integration policy in practice; CDU politician Barbara John stayed in office despite the fact that her party was in the opposition. After the reunification of Germany and Berlin, her responsibility for integration policy extended to the whole city. The comeback to power of the CDU under the Mayor Eberhard Diepgen meant a setback for communitarian multiculturalism in the city. However, even though the government rejected the concept of multiculturalism in its strategic documents, the integration policy of the Office of the Commissioner for Foreign Nationals corresponded with the existence of multicultural society with a variety of ethnic groups. In response to the rise of xenophobic attitudes and assaults against foreigners, the integration policy concentrated on anti-racist campaigns and promoted tolerance and peaceful coexistence in the pluralist society.

Unlike in Berlin, no concept of permanent integration of foreigners had been developed in Vienna before Austria faced mass immigration as a consequence of the breakup of the Eastern Block and war in Yugoslavia at the turn of the 1980s and 1990s. Even though the Austrian metropolis was confronted with similar problems concerning structural-functional deficits of immigrants and the gradual change of the dominant public discourse from the positively perceived guest-workers to the negatively perceived foreigners in the 1980s, migration was not a big political issue at either the national or the Viennese level until the migration crisis came. The specific Austrian political model of “Proporzdemokratie”, based on the system of conflict regulation between the two dominant parties (Socialist and the People’s Party) using informal practices behind closed doors, must be seen as a key aspect. No political conflict was discussed in the public between the parties represented in the Vienna Municipal Council on the issue of integration of foreigners until the end of the 1980s; the vision that the most of the guest workers would come back home when no more needed and

no measures to promote permanent integration must be adopted was shared by all parties and the socialist government in Vienna remained unchallenged. Between 1974 and 1984, Austria was able to reduce the number of guest workers by 40 %, though the foreign population, especially in Vienna, kept gradually rising, albeit slower than in West Berlin. However, integration was overshadowed by issues such as dealing with the Nazi past, consolidating the Austrian national identity or security issues in connection with Austria's geopolitical position on the border of two enemy blocks.

Austrian society was hit by the migration crisis at the turn from 1980s to 1990s with a higher intensity than German society – not only because of higher immigration rates but also because of the hitherto neglected integration policy. The result was an unprecedented politicisation of the migration issue. It was the SPÖ which – in response to the rise in migration, especially immigration of asylum seekers from Eastern Europe, and the evolving competition of the Freedom Party, which was being transformed into a xenophobic populist party – opened an anti-foreigner discourse at both federal and Viennese level in 1990 trying to shape itself as the dominant force on the migration issue and not to lose the favour of its core voters; not quite successfully, as the subsequent development showed.

In this political context, the foundation of the Vienna Integration Fund (WIF) must be seen as the direct response of the SPÖ to the significant losses in the 1991 elections in Vienna at the height of the migration crisis, which greatly strengthened the FPÖ through a successful anti-foreigner campaign, rather than a reaction to the real integration deficits of foreigners. The chosen form of the institution outside the Vienna municipality reflects the Social Democrats' desire to extend the responsibility for the de facto multicultural, coexistence policy of the WIF to the other political parties represented in the Viennese Parliament. The Vienna Integration Fund, which balanced between a municipal company and a non-profit organization, was a subject to political power struggles throughout its existence. In some issues, such as the opening of social housing and social aid to foreigners, the WIF management got into conflict with the interests of the dominant force in the Vienna, SPÖ, which gradually gained the power over the Fund.

As a result of the shock of the migration crisis, integration policy in Vienna overcame the delay to the development in (West) Berlin rapidly. In the 1990s, both cities applied a similar migrant integration strategy based on promoting tolerance and peaceful coexistence in a pluralistic society and removing barriers to structural-functional and cultural-identificatory integration. However, the integration policy of Berlin and Vienna was still based on more or less accepted recognition of group diversity, expressed inter alia by the financial support of ethnic communities. In terms of the urgency of development and the need to implement urban

integration policy, the development of both metropolises in the economic sphere was fundamentally different. Even though the unemployment rate of foreigners, especially of the former guest-workers, started to rise in Vienna as well, the share of people without work between Austrians and foreigners did not differ significantly. In Berlin, on the other hand, foreign residents were clearly the main losers of the negative consequences of the German-German unification. The question of resolving the economic crisis and debt of the public budgets in the German metropolis overshadowed the issue of integration of immigrants, paradoxically in a situation in which an active policy in this area would have been more necessary than ever before. For instance, the lack of financial sources led to a massive privatization of social housing, which greatly reduced the city's ability to tackle excessive crowding and improve the living conditions of migrants, many of whom belonged to the socially weakest segment of the population.

At the beginning of the 21st century, the transition to intercultural diversity policy and the process of centralization and conceptualization of integration policy took place in both cities more or less simultaneously. The extended shared context played a crucial role, such as the development of a common European Union migration policy after 1997, with an emphasis on the closing the gap between the rights of foreigners and the rights of citizens and the pressure on the convergence of the migration policies of the member states, the deepening globalization of migration and the limited ability of states to manage international migration flows (within the EU in particular), the erosion of the nation state as a result of the increasing volume and heterogeneity of the population, and the growing importance of successful integration of migrant populations (whether naturalized or with a foreign citizenship) for the economic and socio-demographic development of cities. Political representations of both cities seemed to have realized that the majority of migrants in need of integration measures are permanent residents and therefore require a comprehensive, social-friendly solution, and that integration policy must simultaneously attract new highly skilled immigrants as part of the global competition for brains. The turn in the perspective from the (real or attributed) group deficits to the potentials of the individuals must be seen in the context of the crisis of the concept of multiculturalism as well – for instance, the fact, that the policy of supporting migrants based on their ethnicity (e.g. by subsidizing migrant associations) did not necessarily lead to better results in integration, or the effect of Islamist terrorism in Western world on the concept of multiculturalism.

However, the transition to diversity policy must be interpreted in the context of the local political constellations in both cities around 2001 as well. In Vienna, the SPÖ regained the absolute majority of mandates and used its strong position to put its “liberal” policy in

sharp contrast to the restrictive, anti-immigration policy of the federal government formed by the ÖVP and the FPÖ. SPÖ wanted to discourage critics from the ranks of opposition parties and migrant representatives from trying to use illegitimate influence on the activities of the Vienna Integration Fund and to take control over the integration policy in the city. Consequently, the WIF was dissolved and a special department for integration and diversity was established within the structures of the Vienna City Council (Municipal Department 17 – Integration and Diversity). Thus, integration policy has been under the direct political control of the city government since then. At the same time, the dominance of the CDU in Berlin came to an end and the leftist coalition of Social Democrats and the post-communist PDS was ready to adopt the reforms of the Red-Green federal government including the new naturalisation law, and make institutional changes in order to limit the power of the Office of the Commissioner for Foreign Nationals under Barbara John and subordinate integration policy directly to the Senate. The process of establishing a higher political dependence of the Office of the Commissioner for Migration and Integration – as the institution was renamed – on the political leadership culminated in the promotion of integration issue at the Senate level in 2006 (Senator for Integration, Labour and Social Affairs).

The transition to centralized, strategic management of integration processes was reflected in the gradual development of integration concepts with a benchmarking system to evaluate the success of integration policies. The Viennese "integration-oriented diversity policy" stressed more consistently the intercultural concept of diversity and the integration of individuals into society regardless of their ethnic or cultural origin than the policy in Berlin did. Whilst Vienna started to operate almost exclusively with the most general term "migration background" without any further categorisation (e.g. by country of origin or religion), Berlin continued to address the deficits of selected migrant groups in its conceptual materials and evaluation reports, especially Muslims and refugees. Much in the same way as in Vienna, the cultural diversity of the population was promoted in Berlin as a positive asset and as a competitive advantage for the whole city. This was reflected by a policy to raise the share of migrants in municipal administration and in the companies co-owned by the city; this strategy culminated in 2010, when the Participation and Integration Law was passed, the first of its kind at the state level in Germany.

The issues of cultural-identificatory integration were put aside in the strategic documents, to a large extent for reasons of political correctness, attempting not to threaten the stability of a heterogeneous multicultural society in times of potential conflicts for economic resources in the population. Whether this modus of intercultural diversity policy will lead to a new collective German and Austrian identity, which will include migrants with different

cultural backgrounds and will support structural-functional integration of migrants at the same time, is a question that can only be answered in the longer term. In both cities, however, a significant part of society has tried to oppose this development. The continuous rise of the FPÖ in the 1990s must be seen in close connection with the shock of the migration crisis, in addition to the period when the Austrian society, with a delay in comparison with the Federal Republic of Germany, began to deal with the Nazi past and reflect the – to a big extent artificial – construction of Austrian national identity after the Second World War. Whereas in Vienna, the Haider's calculus with the transformation of the Freedom Party into a xenophobic populist movement with a stable electoral core succeeded and the FPÖ has been – with the exception of 2005–2010 – the second most powerful political party in the city, the success of the Republicans in West Berlin in 1989 proved to be a mere episode. In the first elections in united Berlin, the CDU regained the votes of the Republicans. The Christian Democrats were able to use their government responsibility both at Berlin and federal level to attract votes as guarantor of stopping new immigration, maintaining the concept of a nation state and demanding the adaptation of migrants to majority society and “German culture”. The Berlin CDU was able to absorb the votes of people, who were concerned about migration, in the following years as well, especially during the period 2001–2011, when the party was in opposition to the Red-Red Senate.

Even though a substantial part of the population in Berlin and Vienna has viewed the existence of a multicultural society critically, especially in relation to the perceived cultural diversity and dependence of a large number of migrants on the welfare state, the experience of immigration after the Second World War has undoubtedly influenced the identity of both cities. The inherent tolerance towards otherness was reflected in the relatively sober reaction of most of the society to the new migration crisis in the middle of the 2010s, compared with a quarter century earlier, despite the fact that most of the refugees and asylum seekers have been Muslims from the Middle East, in contrast to political or economic refugees from the Central and Southeast Europe at the turn of the 1980s and 1990s. Although some parts of the migrant population, particularly descendants of original guest workers and immigrants from the Middle East, show significant deficits in integration, little has changed in the basic orientation on promoting diversity policies both in Vienna and Berlin. The local political constellations have played an important role. In Vienna, SPÖ has governed the city together with the Greens, who have been in favour of intercultural diversity policy, since 2011. In Berlin, the further development of diversity policy was frozen at the time of grand coalition of the SPD and CDU from 2011 to 2016, but there was no crucial change. Together with the current migration crises, it may be seen as one of the reasons, why – like in other German

states – the Alternative for Germany has succeeded in the latest elections with its populist and anti-foreigner campaign. However, the new Red-Red-Green coalition of the Social Democrats, the Left and the Greens may continue in developing and deepening diversity-oriented integration policy. At the same time, it can be assumed that the pressure to some degree of cultural-identificatory integration of migrants will increase as a precondition for a successful structural-functional integration into society, in particular language assimilation and respect for basic constitutional values of society. Searching for the appropriate degree of adaptation will continue to be a key issue of integration in both cities. Assimilation in the sense of forced cultural and religious adaptation, however, is hardly a realistic alternative for Berlin and Vienna at present situation, as it would very likely lead to the intensification of conflicts in an existing multicultural society in a liberal state.

The two excursuses to naturalization politics and political participation of foreigners reflect the shifts in the integration policies of both cities between 1971 and 2011 as well. These two issues are closely related to the key issue of integration: who can be a full member of society and under what conditions? Both (West) Berlin and Vienna have been known for its active naturalization policies since the mid-1980s; different political constellations in city governments did not play a crucial role. Some motifs may have been different, though. The Viennese SPÖ, for instance, could have calculated with the possibility of gaining new voters more than the parties of the CDU and the FDP in (West) Berlin, by assuming that the majority of the naturalized foreigners have belonged to the low-income working class. The considerably higher naturalization rates compared to other states in Germany and Austria reflect the efforts of both cities to use the legal room within citizenship laws to reduce the number of foreigners in order to eliminate the legal disadvantage of foreign nationals in a number of areas of life. The issue of the country of origin or religion did not represent a significant barrier. In Berlin, dual citizenship was tolerated in the 1990s – applicants could have kept their original citizenship when acquiring the German passport. Naturalization was understood as a significant support in the integration process in both cities rather than a certificate of completed integration.

The liberal practice of granting citizenship in Berlin and Vienna was the subject of sharp domestic political debates in Germany and Austria from the early 1990s. At the same time, the different interests at national and local level were apparent. The crucial friction area could be seen in the question of the role of nation and national identity – reflected in the citizenship laws – in the integration process, which is taking place in a local context. The new legislation passed in the late 1990s show that the two countries set out in a different way. In Austria, the principle of *ius sanguinis*, essentially the ethnic concept of the nation, was

confirmed, and the legislators decided to tighten the conditions for granting citizenship in order to reduce the number of naturalized Austrians. Germany, on the contrary, approached the concept of the political nation, when the so-called option model was introduced, that enabled the acquisition of citizenship by birth to the descendants of foreigners with permanent residence. In spite of the differences in the adopted laws, naturalization rates dropped both in Berlin and Vienna to the level of other German and Austrian states. One of the reasons was the fact, that the new legislation cut the competency base of local authorities to individually assess applications by increasing demands to proof successful integration: in the cultural-identificatory sense by creating a standardized language and realia test, in the structural-functional area by proving economic self-sufficiency. Especially in Berlin, the dependence on the welfare state meant a major obstacle for a large number of potential applicants to apply for German citizenship. At the same time, the policy of local authorities in Berlin in regard to dual citizenship has changed. In Vienna there was a rapid decline in the number of citizenships granted and a decrease in the naturalization rate below the Austrian average only after the amendment to the law in 2005, which de facto ended the liberal naturalization policy of the city. The demands on applicants were additionally increased through the amendments in the coming years, so that the group of potential applicants continued to fall down. In the context of creating a common EU migration policy with a growing number of foreigners from EU countries and third-country-nationals with permanent residence who have, in principle, equal rights to nationals (with the exception of political rights), the value of citizenship has relatively declined in comparison with the early 1990s. Its acquisition has been attractive particularly for third-country nationals, who are, at the same time, the main target group for integration policy.

With the increasing number of foreign nationals and their share in the population, the issue of political rights is getting more important at local level in large cities where most foreigners are concentrated and where the exclusion of a substantial part of the population from active and passive participation threatens the democratic legitimacy of the elections. Even though both cities – in the position of states – tried to enforce the voting rights for foreigners at the local level through legislative initiatives at the federal level (in West Berlin, it was the Red-Green Berlin government in 1989–1991, which supported the respective laws adopted in Hamburg and Schleswig-Holstein; in Vienna, it was the Social Democratic government, which itself passed the law after the 2002 elections), in both cases, the federal constitutional courts abolished the laws. According to their interpretation, the voting rights of the "people" were inseparably linked to the possession of the countries' citizenship, or a citizenship of EU member state at the municipal level (in the case of Berlin and Vienna only

at the level of municipal districts). The path to the enforcement of municipal voting rights for foreigners in Germany and Austria leads only through the redefinition of the concept of "the people". This would, however, necessarily affect the rules for elections at the national level as well. Both in Germany and Austria, there is a lack of political consensus for such a serious interference with the contemporary constitutional order.

However, a deeper look at the local level in Berlin and Vienna shows, that the support for participation of foreigners in decision-making processes has been limited even at the level of left-wing parties, which have traditionally played a role of advocates of voting rights for foreigners. The left-wing governments in Berlin and Vienna did not develop alternative, functional participatory mechanisms. The Viennese Integration Conference (WIK), founded in the mid-1990s, did not have any real political influence over the whole period of its existence and later it lost municipal subsidies for its activities. In Berlin, advisory bodies were established in some districts in the late 1970s, but foreigners only had the formal possibility to enforce their requirements. The Participation and Integration Act passed in Berlin by the Red-Red Government in 2010 did not change anything in terms of the real participation of foreigners in political decision-making. The issue of the municipal voting rights for foreigners has been, over time, becoming more and more rather a symbolic theme, which was used by the parties to fight for voters. The law passed by the Social Democratic government in Vienna in 2002 must be seen in close connection with the SPÖ's strategy, which sought to shape itself as an alternative to the Black-Blue coalition at the federal level and decrease the pressure from the Greens. The rhetoric on equal opportunities and rights of foreigners in both cities seems to come to an end at the moment when the interests of migrants may cross the interests the electorate of the governing parties, as the example of the policy of the SPÖ in regard to the issue of opening social housing and social aid to foreigners.

The presented thesis aims to comprehend the specifics of the development of local integration policies in two metropolises – Berlin and Vienna. Only a detailed exploration and interpretation of the broader, dynamic context in both cities – that is shaped especially by a national and supranational institutional system, local political constellations in the struggle for power, economic and demographic needs of the cities, changes in the structure of the immigrant population and the relationship of the majority society to immigration – leads to a better understanding of the similarities and differences in the development of local integration policies between 1971 and 2011. Given that only two similar cases have been compared, it is difficult to make a generalization and to formulate a valid hypothesis about the causality of the context in the development of local integration policies in other liberal democracies; it was not even the main ambition of this doctoral thesis. From an epistemological point of

view, the thesis was founded on an interpretative understanding of individual cases rather than a causal explanation. The conclusion of the thesis that even two essentially similar cases of local integration policies show differences in a number of respects, confirms Rinus Penninx's finding that it may be difficult to predict the emergence and orientation of policies towards local migrants because of a broad variety of context variables, despite the intensified exchange of best practices between cities. However, with the knowledge of a broader context, there are many possibilities for a further comparative research concerning integration policies of both and another cities, by using other historical and socio-scientific methodologies and methods, especially policy analysis on political management of integration.

7 Seznam zkratek

AL	Alternative Liste für Demokratie und Umweltschutz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CLIP	Cities for Local Integration Policies
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
EU	European Union/Evropská unie
EUROFOUND	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GA	Grüne Alternative Wien
IAEA	International Atomic Energy Agency
LADS	Landestelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung
LIF	Liberales Forum
MA 17	Magistratsabteilung 17 – Integrations- und Diversitätsangelegenheiten
MPMC	Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities
MOST	Management of Social Transformations Programme
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
NAP.I	Nationaler Aktionsplan für Integration
NDR	Německá demokratická republika
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NIP	Nationaler Integrationsplan
OIC	Organisation of Islamic Cooperation
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSN	Organizace spojených národů
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RAF	Rote Armee Fraktion
REP	Die Republikaner
SFB	Sender Freies Berlin
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs/Sozialdemokratische Partei Österreichs
SPROFF	Sprachoffensive
SRN	Spolková republika Německo
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America/Spojené státy americké
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WIF	Wiener Integrationsfonds
WIK	Wiener Integrationskonferenz
WKZ	Wiener Zuwanderungskommission

8 Seznam literatury

VEŘEJNĚPOLITICKÉ DOKUMENTY, STATISTICKÉ PUBLIKACE

- Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Antrag der Berliner CDU vom 9. 7.2001: Integrationsgesetz des Bundes nach dem Vorbild des sog. "Holländischen Modells"*, Drucksache 14/1434 (Berlin, 2001).
- Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Antrag der SPD und PDS/Die Linke vom 8. 6.2006, Das Integrationskonzept für Berlin weiterentwickeln!* Drucksache 15/5214 (Berlin, 2006).
- Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Wahlrecht für Drittstaatsangehörige zu Bezirksverordnetenversammlungen). Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9. 2. 2011.* Drucksache 16/3860, <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-3860.pdf> (staženo, 30. 10. 2011).
- Abgeordnetenhaus Berlin, ed. *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*, 16. Wahlperiode, Dr. 16/3524 (Berlin, 2011), <http://www.parlament-berlin.de/ados/16/IIIPlen/protokoll/plen16-074-bp.pdf>. (staženo 22. 1. 2016).
- Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Kein Wahlrecht – politische Partizipation unerwünscht? Kleine Anfrage der Abgeordneten Canana Bayram (Bündnis 90/Die Grünen) vom 31. März 2011 und Antwort.* Drucksache 16/15320, 1, <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/16/KIAnfr/ka16-15320.pdf> (staženo, 30. 10. 2011).
- Abgeordnetenhaus Berlin, ed., *Koalitionsvertrag zwischen der CDU und der SPD.* Plenarprotokoll der 27. Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses, 12. Wahlperiode, 26. 3. 1992, 2310.
- Agentura Evropské unie pro základní práva / Rada Evropy, eds., *Průručka evropského antidiskriminačního práva* (Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Eingebürgerte Personen in Berlin 1963–2010*, (Berlin, 2011) <http://www.berlin.de/lb/intmig/statistik/integration/einbuergerungen.html> (staženo 6. 7. 2012).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed., *Statistischer Bericht A I 5 – hj 2 / 11 Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2011* (Berlin, 2012).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, ed. *Statistisches Jahrbuch Berlin 2012* (Berlin, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012).
- Berlin-West Landeswahlleiter, ed., *Wahlen in Berlin*, 89. (Berlin: 1989).
- Berlin Partner GmbH, ed., *Tätigkeitsbericht be Berlin 2008–2011* (Berlin: 2012), <http://www.sei.berlin.de/sites/default/files/medien/113/dokumente/beBerlininZahlen.pdf> (staženo 2. 3. 2017).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ed., *Migrationsbericht 2008* (Nürnberg: BAMF, 2010).
- Bundesministerium des Innern, ed., *Zuwanderung gestalten-Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*, (Berlin, 2001).

- Bundesministerium für Inneres, ed., *Nationaler Aktionsplan für Integration* (Wien, 2010), https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/Bericht_zum_Nationalen_Aktionsplan.pdf (staženo 2. 6. 2016).
- Council of Europe, ed., *Final Report Evaluation of the Intercultural Cities Programme* (Brüssels: Council of Europe/Directorate of Internal Oversight, 2015); <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307e66> (staženo 2. 6. 2016).
- Die Ausländerbeauftragte des Senats beim Senator für Gesundheit und Soziales, ed. *Miteinander leben. Ausländerbericht 1985. Bilanz und Perspektiven, 2. Auflage 1986* (Berlin, 1986).
- Die Ausländerbeauftragte des Senats/Senat von Berlin, eds., *Miteinander leben in Berlin. Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1994*, (Berlin, 1994).
- Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik. Fortschreibung 1995. Zugleich Berichterstattung über die Arbeit des Ausländerbeauftragten des Senats und über die Lage der ethnisch-kulturellen Minderheiten in Berlin* (Berlin, 1995).
- Die Ausländerbeauftragte des Senats, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 1996/1997* (Berlin, 1998).
- Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, ed., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, in *TOP – Berlin International*, Sonderausgabe, 5. 12. 2001.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, ed., *Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen* (Berlin, 2007), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (staženo 2. 6. 2016).
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, ed., *Nationaler Aktionsplan Integration – Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen*, (Berlin, 2011), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (staženo 2. 6. 2016).
- Die Beauftragte für Migration und Integration des Senats von Berlin, ed., *Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik in Berlin 2000* (Berlin, 2002).
- Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Integrationspolitische Schwerpunkte, 2003–2005* (Berlin, 2004).
- Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Tätigkeitsbericht des Integrationsbeauftragten 2003–2005* (Berlin, 2005).
- Der Beauftragte für Integration und Migration des Senats von Berlin, ed., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin* (Berlin, 2006).
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Abschlußbericht* (Berlin, 1972).
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Bericht zur Lage der Ausländer in Berlin* (Berlin, 1978).
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Leitlinien und neue Maßnahmen zur Ausländerintegration in Berlin* (Berlin, 1979).
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin, ed., *Die BerlinStudie. Strategien für die Stadt* (Berlin, 2000).

- Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie/Ausländerbeauftragter, eds., *Miteinander leben in Berlin. Ausländerpolitik in Berlin* 3. Auflage (Berlin, 1984).
- Deutscher Bundestag, ed., *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Drucksache 18/1312 vom 5. 5. 2014*, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/013/1801312.pdf> (staženo 23. 1. 2016).
- Deutscher Bundestag, ed., *Gesetzesantrag der Länder Berlin und Bremen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BR-Drs. 647/08 vom 2. 9. 2008 a Drs. 142/10 vom 12. 3. 2010*. Ke staženi <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2010/0142-10.pdf> (staženo 23. 7. 2013).
- Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen – Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, eds., „Zwanzig Jahre Ausländerbeauftragte des Senats“, in *TOP – Berlin International*, Sonderausgabe, 5. 12. 2001.
- Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen/ Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Bericht zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007 für den Zeitraum 2009 bis September 2011* (Berlin, 2012).
- Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, ed., *Arbeit, Bildung, Chancengleichheit. Das ABC der Berliner Immigrationspolitik* (Berlin, 2010).
- Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Erster Umsetzungsbericht zum Berliner Integrationskonzept 2007–2009* (Berlin, 2009).
- Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielefalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept* (Berlin, 2005).
- Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, eds., *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte* (Berlin, 2007).
- Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes v. 21. Februar 1989 (GVOBl. für Schleswig-Holstein Nr. 3).
- Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen vom 20. Februar 1989 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I, Nr. 7).
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin, und der Partei des demokratischen Sozialismus (PDS) für die Legislaturperiode 2001–2006, (Berlin, Januar 2002), 15f., <http://archiv.spd-berlin.de/w/files/spd-positionen/koalitionsvertrag2002.pdf> (staženo, 20. 1. 2016).
- Koalitionsvertrag der SPD und den Grünen vom 1998, Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert (Bonn, 1998), Artikel IX, http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf (staženo 23. 5. 2011).
- Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK), eds., *Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2005–2009. Teil 1. Ergebnisse* (Berlin: 2011).
- Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder, eds., *Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011, Teil 1. Ergebnisse* (Berlin: IntMK, 2013).
- Konsortium Bildungsbrichterstattung, ed., *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen*

- Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung* (Bielefeld: 2006).
- Kontrollamt der Stadt Wien, ed., *MA 17, Prüfung der Einrichtung und Organisation. Tätigkeitsbericht* (Wien, 2006), <http://www.kontrollamt.wien.at/berichte/2006/lang/5-02-KA-I-17-1-7.pdf>Kontrollamtsbericht (20. 11. 2013).
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Inek), *Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Teil 1. Ergebnisse* (Berlin: Konferenz für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder, 2013).
- Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen des Senats von Berlin, ed., *Integration und Migration in Berlin. Empfehlungen zu den Handlungsfeldern Arbeit und Erwerbstätigkeit, Bildung und Interkulturelle Öffnung* (Berlin, 2005).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integration und Diversität in Wien 2007. Aufgaben und Tätigkeiten der MA 17* (Wien, 2007).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009* (Wien, 2010).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien 2009–2011* (Wien, 2012).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *MigrantInnen in Wien 2007. Daten, Fakten, Recht* (Wien, 2007).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Stadtentwicklungsplan 1984* (Wien, 1985).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Stadtentwicklungsplan für Wien 1994* (Wien, 1994).
- Magistrat der Stadt Wien, ed., *Statisches Jahrbuch der Stadt Wien 2015. Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit seit 2009* (Wien: MA 23, 2016).
- Österreichischer Integrationsfonds, ed., *Migration & Integration in den Bundesländern 2012. Zahlen. Daten. Indikatoren* (Wien, 2012).
- Regierungsabkommen zwischen der SPÖ und den Grünen, „Gemeinsame Wege für Wien. Das Rot-grüne Regierungsübereinkommen“ (Wien, 2012), 24, http://www.wien.spoe.at/sites/default/files/entwurf_regierungsuebereinkommen.pdf (staženo 21. 10. 2011).
- Republik Österreich, ed. *Sicherheitsbericht 1994, Kriminalität 1994. Vorbeugung, Aufklärung und Strafrechtspflege. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich* (Wien, 1994), https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/III/III_00017/imfname_529721.pdf (staženo: 4. 6. 2016).
- Směrnice 2000/43/ES z 29. června 2000 o rasové rovnosti neboli směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice 2003/109/ES z 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
- Sozialistische Fraktion im Wiener Landtag und Gemeinderat, ed., *Gemeinsam Leben in der Stadt. Ausländer in Wien*, in *SPÖ Kommunal*, 9 (1988).
- SPD Berlin, ed., *Zusammenleben mit ausländischen Mitbürgern* (Berlin: SPD, 1981).

- SPÖ-Klub in Wien, ed., *Konzept. Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Unveröffentlichtes Diskussionspapier.* (Wien, 1991, nepublikováno).
- Stadt Wien, ed., *Integrations- und Diversitätsmonitor Wien 2009–2011* (Wien: Stadt Wien/MA 17, 2012), <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitor-2012.pdf> . (staženo 4. 4. 2013).
- Stadt Wien/Magistratsabteilung 17, eds., *Aufgaben – Projekte – Arbeitsschwerpunkte* (Wien, 2005).
- Stadt Wien/Magisterabteilung 17, ed., *Leitlinien der Wiener Integrations- und Diversitätspolitik* (Wien, 2007).
- Stadt Wien a Europaforum Wien, eds., *Migration, Integration, Diversität* (Wien, 2002).
- Stadt Wien, ed., *Bevölkerungsentwicklung nach Bezirken 1951 bis 2001; Bürgerzahlen nach Bezirken 1951 bis 2001*, ke staženi: <https://www.wien.gv.at/statistik/grosszaehlung.html#bev> (5. 1. 2016).
- Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2010* (Wien, 2011).
- Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2012* (Wien, 2012).
- Stadt Wien, ed., *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2015* (Wien, 2016).
- Statistik Austria, ed., *Census 2011. Wien. Ergebnisse zur Bevölkerung aus der Registerzählung* (Wien: Statistik Austria, 2013).
- Statistik Austria, ed., *Migration & Integration 2010. Zahlen, Daten, Indikatoren* (Wien, 2010).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ed., *Analyse des Arbeitsmarktes: Deutsche und Ausländer in Berlin 2014* (Berlin, 2015).
- Statistische Ämter der Bundesländer, ed., *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder – Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse. Ausgabe 2010* (Stuttgart, 2010).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, ed., *Zensus 2011. Staatsangehörigkeit und Migration. Endgültige Ergebnisse* (München: Bayerisches Landesamt für Statistik, 2016), 12–13, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/Zensus_2011_Migration.pdf (staženo 5. 10. 2016).
- Statistisches Bundesamt, ed., *Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005* (Wiesbaden, 2007).
- Urteil des Bundesverfassungsgerichtes BVerfGE (83/37) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht I“ a Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG 83/60) vom 31. Oktober 1990 „Ausländerwahlrecht II“.
- Verfassungsgerichtshofs-Erkenntnis G 218/03-16 vom 30. Juni 2004.
- Wiener Integrationsfonds, ed., *Integrationsbericht 1993* (Wien, 1994).
- Wiener Integrationsfonds, ed., *Report 2002* (Wien, 2003).
- Wiener Integrationsfonds, ed. *MigrantInnen in Wien. Report 2002. Daten&Fakten&Recht. Teil II* (Wien, 2003).
- Wiener Integrationsfonds, ed. *Report 1998* (Wien, 1999).
- Wiener Integrationsfonds, ed., *Satzung des Wiener Integrationsfonds* (Wien, 2000).
- Wiener Integrationsfonds, ed., *Sprachoffensive 2000. Das Kursangebot der Sprachoffensive des Wiener Integrationsfonds* (Wien, 2000).

Wiener Zuwanderungskommission, ed., *Mobilität – Diversität – Integration. Positionen & Empfehlungen*, (Wien, 2011).

Wirtschaftskammer Wien, ed., „Arbeitsmarkt in Wien. Vorbemerkte Arbeitslose und Arbeitslosenquote 1965–2015“, https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Daten--Fakten--Zahlen/w/Arbeitslose_insgesamt_5.pdf (staženo 8. 3. 2016).

INTERVIEW

Norbert Bacher-Lagler (člen výboru pro integraci imigrantů, SPÖ, Wien), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 20. 11. 2007, publikováno in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 108–121.

Elke Breitenbach (integračněpolitická mluvčí, Die Linke, Berlín), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 15. 4. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

Barbara John (zmocněnkyně senátu pro cizince v Berlíně 1981–2003), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 1. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

Alev Korun (integračněpolitická mluvčí, Die Grünen, Wien), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 29. 11. 2007, publikováno in Michal Dimitrov, *Integrace imigrantů v Rakousku*, 133–148, 144f.

Kerstin Liebich (náměstkyně senátorky pro integraci, práci a sociální věci, Die Linke, Berlin), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem 29. 6. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

Goran Novakovič (pracovník MA 17, Vídeň), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 26. 9. 2008. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

Günter Piening (zmocněnec senátu pro integraci v Berlíně 2003–2011), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 13. 1. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

Ülker Radziwill (sociálněpolitická mluvčí, SPD, Berlín), v osobním rozhovoru s Michalem Dimitrovem, 11. 5. 2011. Zvukový záznam i transkripce rozhovoru v archivu autora (nepublikováno).

ČLÁNKY V PERIODICKÉM TISKU, TISKOVÉ ZPRÁVY

AKSAK, Rusen Timur, „Das Echo der Gastarbeiter“, in *DaStandard.at*, 20. 5. 2014 <http://dastandard.at/2000001384764/Das-Echo-der-ersten-Gastarbeiter> (staženo 17. 7. 2014).

„Ausländer und Deutsche: Gefährlich Fremd. Das Scheitern der multikulturellen Gesellschaft“, in *Der Spiegel* 16/1997, 24–32.

„Berliner Innensenator warnt Türken“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. 1. 1980.

BUCHACHER, Robert, „Fräulein Schokolade“, in *Profil*, 17. 3. 1986.

FERNSEBNER-KOKERT, Bettina – STEMMER, Martina, „Ausländerwahlrecht: Ohne Bund geht in Wien gar nichts“, in *Der Standard*, 21. dubna 2010.

„FPÖ holte Wähler von SPÖ und ÖVP“, in *Die Presse*, 11. 10. 2010.

- GERLING, Charlotte – PAULI, Ralf, „Berlin – Stadt der unsichtbaren Moscheen“, in *ZeitOnline*, 19. 4. 2014, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-04/berlin-moscheen-islam/komplettansicht.html> (staženo 1. 2. 2017).
- „Görg koppelt Ja zu Beirat an Gemeindebau-Öffnung“, in *Der Standard*, 24. 2. 1998.
- HEIGL, Andrea, „Festgefahrene Positionen um Ausländerwahlrecht, in *Der Standard*, 20. března 2013.
- HEISE, Thomas – KREISE, Kuno, „Abstieg zum Slum“, in *Der Spiegel* 48/1998, 26–27.
- JUVA, Andreas, „Multikult in Währing“, in *Falter* č. 11 (1991)
- it/dpa, „Wowereits Berlin-Slogan ‚Arm, aber sexy‘“, in *Focus Online*, 19. 10. 2016, http://focus.de/politik/deutschland/wowereits-berlin-slogan-aid_117712.html (staženo 20. 1. 2017).
- KÖLBER, Alfred, „Gastarbeiter: Der Plafond ist erreicht“, in *Arbeiter-Zeitung*, 22. 9. 1973.
- Mediensevice-Stelle Neue ÖsterreicherInnen, ed., „PolitikerInnen mit Migrationshintergrund“, 30. listopadu 2011, http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2011/11/30/politikerinnen-mit-migrationshintergrund/ (staženo 23. 7. 2013).
- MEINHART, Edith, „Fehlpaße: Warum der Weg zur Einbürgerung steinig bleibt“, in *Profil*, 12. března 2013, <http://www.profil.at/articles/1311/560/354498/fehlpaeisse-warum-weg-einbuengerung> (staženo 30. 6. 2013).
- „Naturalisiert: Anna Netrebko wird Österreicherin“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. 7. 2006.
- ÖZCAN, Veysel, „Deutschland: Rückläufige Einbürgerungszahlen“ in *Newsletter Migration und Bevölkerung*, 7/2005, 1–2, 1, <http://www.migration-info.de/sites/wp11146219.server-he.de/files/attachments/ausgabe0507.pdf> (staženo 23. 7. 2011).
- „Polen-Aussiedler sind willkommen“, in *Süddeutsche Zeitung*, 28./29. 2. 1976.
- Pressekonferenz „Zensus 2011 – Fakten zur Bevölkerung in Deutschland“ am 31. Mai 2013 in Berlin. Statement von Präsident Roderich Egeler, 2; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/Statement_Egeler_zensus_PDF.pdf?__blob=publicationFile (staženo 24. 11. 2016).
- Pressemitteilung APA, ed., „Integrationsfonds gegen „Ghettobildung“, 26. 3. 1992.
- Pressemitteilung APA, ed., 22. 2. 1992, „Wiener Integrationsstelle gegen „ethnische Ghettobildung“, 22. 2. 1992.
- Pressemitteilung, Landesbeirat für Migration und Integration, Berlin, ed., „Landesbeirat für Migration und Integration: Berlin braucht ein Integrationsgesetz“, 29. dubna 2009, <http://www.berlin.de/lb/intmig/beirat/presse/archiv/20090429.1140.126634.html> (staženo: 24. 6. 2011).
- Pressemitteilung, Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, ed., *Senatorin Blum zu den neuen Zahlen der Kampagne "Berlin braucht dich!" : "Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund bis 2013 auf 25 Prozent erhöhen"*, 5. 4. 2011, In <http://www.berlin.de/lb/intmig/presse/archiv/20110405.1000.339344.html> (staženo 4. 6. 2011).
- Pressemitteilung Mercer, ed.: „In Wien ist die Lebensqualität weltweit am Höchsten, 4. 3. 2015, <http://www.mercer.at/newsroom/In-Wien-ist-die-Lebensqualitaet-weltweit-am-hoehsten.html> (staženo: 25. 2. 2016).

- Presseaussendung , OTS, „Grüne Wein/Akkilic: Staatsbürgerschaft für hier geborene Kinder ermöglichen“, 3. 12. 2012,
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20121003_OTS0086/gruene-wienakkilic-staatsbuergerschaft-fuer-hier-geborene-kinder-ermoeneglichen (staženo 23. 7. 2013).
- Presseaussendung, OTS, „Yilmaz/ Ekici/ Vassilakou: »Integrationsarbeit in Wien muss gemeinsam mit den Communities geschehen!«, 12. 12. 2008,
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081212_OTS0125/yilmaz-ekici-vassilakou-integrationsarbeit-in-wien-muss-gemeinsam-mit-den-communities-geschehen (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Brauner: Budget 2008 setzt auf nachfragewirksame Ausgaben“, 18. 11. 2007, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2007%2F1118%2F001.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Brauner: Mehr Geld für Wiener Sprachoffensive beschlossen“, 17. 10. 2003, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F1017%2F016.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Brauner zu AusländerInnenwahlrecht“, 30. 6. 2004, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/2004/0630/015.html>, (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, „Brauner zu Integrationsfonds. Zufrieden mit der Einigung mit dem Koalitionspartner in Sachen Integrationsfonds“, 27. 8. 1998, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/1998/0827/011.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Die Forderungen der Wiener ÖVP an das Wahlrecht“, 25. 1. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0125%2F014.html> (staženo 22. 11. 2008).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Faymann präsentiert Studie ‚Interethnische Nachbarschaft‘“, 28. 4. 2003, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F0428%2F017.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Frauenberger: Arbeitsschwerpunkte in Integrations- & Frauenpolitik“, 14. 2. 2007, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2007%2F0214%2F013.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Görg: Integrationspolitik der SPÖ inakzeptabel“, 20. 8. 1998, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1998%2F0820%2F007.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Grüne stellen Modell zu AusländerInnenbeiräte vor“, 31. 7. 1997, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1997%2F0731%2F009.html> (21. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Grüne und LIF ziehen sich aus Integrationsfonds zurück“, 1. 3. 1999; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F0301%2F007.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integration: Brauner: Verschlechterungen für In- und Ausländer“, 7. 6. 2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0607%2F020.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsfonds: 10 Argumente für offenen Gemeindebau“, 6. 7. 2001, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2001%2F0706%2F005.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsfonds: WohnbürgerInnenschaft statt Integrationsdiktat“, 25. 2. 2002,

- <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2002%2F0225%2F012.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationsmaßnahmen durch Wohnbau und Stadterneuerung“, 14. 12. 1999; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1999%2F1214%2F009.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Integrationspolitik ist gemeinsames Anliegen der Regierung“, 27. 8. 1998, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/1998/0827/010.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Rechtsdiskussion über kommunales Wahlrecht für EU-Bürger“, 22. 5. 1997, <http://www.wien.gv.at/rk/msg/1997/0522/022.html> (staženo 4. 5. 2012).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „SPÖ fordert offensive Integrationspolitik“, 20. 8. 2003, <https://www.wien.gv.at/rk/msg/2003/0820/007.html> (staženo 22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „SPÖ präsentiert Modell für AusländerInnenbeiräte“, 10. 7. 1997; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F1997%2F0710%2F007.html> (staženo 21. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Wiener FPÖ-Kampagne gegen das Ausländerwahlrecht“, 24. 4. 2003; <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2003%2F0424%2F005.html> (staženo 22. 11. 2008).
- Pressemitteilung, Rathaus-Korrespondenz Wien, ed., „Wiener Landtag (5)“, 20. 10. 2000, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=%2F2000%2F1020%2F014.html> (22. 1. 2016).
- Pressemitteilung, Statistik Austria „In Österreich leben 1,4 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund“, 23. 7. 2008, http://www.statistik.at/web_de/presse/032181.html (staženo 18. 10. 2016).
- Pressemitteilung, Statistik Austria, ed., „Zahl der Einbürgerungen auch im Jahr 2010 gesunken; 6.190 Personen erhielten die Staatsbürgerschaft“, 14. 2. 2011, http://www.statistik.at/web_de/presse/055226 (staženo 16. 2. 2011).
- SEDLACZEK, Robert, „Tschusch im Wandel der Zeit“, in *Wiener Zeitung*, 15. 2. 2006, http://www.wienerzeitung.at/meinungen/glossen/288479_Tschusch-im-Wandel-der-Zeit.html (staženo 2. 3. 2017).
- SONNLEITNER, Karin, „Schwere Geburt“, in *Südwind* č. 6 (1992).
- SORA, ed., „Wahlanalysen. Wien. Gemeinderatswahl 2001“, <http://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen/grw-wien01.html> (staženo 22. 1. 2016).
- SORA, ed., „Wahlanalyse Gemeinderatswahl Wien 2010“, http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2010_wahlanalyse-wien_text.pdf (staženo 23. 1. 2016).
- „Türken in Berlin – „die Heimat hast du hier““, in *Der Spiegel* 4/1980.
- VOLF, Patrik, „MA Ausländer“, in *Falter*, 10/99, 10. 3. 1999, https://www.falter.at/archiv/FALTER_199903101547022/ma-auslander (staženo 22. 1. 2016).
- WENSIERSKI, Peter, „Endstation Neukölln“, in *Der Spiegel* 43/1997, 58–63.
- „Wunsch nach Integration wächst“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. 3. 1984

ZAWATKA, Ulrich, „Ausländerbeauftragte ist völlig überlastet“, *Der Tagesspiegel*, 21. 2. 1982.

SEKUNDÁRNÍ LITERATURA

- ALBA, Richard – NEE Victor, „Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration“, in *International Migration Review*, 31, č. 4 (1997), 826–874.
- ALEXANDER, Michael, *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv* (Aldershot: Ashgate, 2007).
- ALTER, Peter, „Einleitung“, in *Im Banne der Metropolen. Berlin und London in den Zwanziger Jahren*, ed. Peter Alter (Vadenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1993).
- ALVERMANN, Dirk – GARBE, Irmfried, eds., *Ernst Moritz Arndt: Anstöße und Wirkungen* (Wien/Köln: Böhlau, 2011).
- ANDERSON, Benedict, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts* (Frankfurt am Main: Campus, 2005).
- ARCHER, Margaret S., *Structure, Agency and the Internal Conversation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- ARENDDT-ROJAHN, Veronika, „Cemal Altun und das Recht auf Asyl“, *Die Skandale der Republik*, eds. Georg M. Hafner a Edmund Jacoby (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1994), 235–242.
- ARETZ, Hans-Jürgen – HANSEN, Katrin Hansen, „Erfolgreiches Management von Diversity. Die multikulturelle Organisation als Strategie zur Verbesserung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit“, in *Zeitschrift für Personalforschung* 17, č. 1 (2003), 9–34.
- ARTICUS, Stephan, „Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stephan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 159–186.
- AUFHAUSER, Elisabeth, *Wohnchancen – Wohnrisiken. Räumliche Mobilität und wohnungsbezogene Lebensführung in Wien im gesellschaftlichen Wandel. Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 4* (Wien: Institut für Geografie der Universität Wien, 1995).
- Ausländer-Komitee e.V. Berlin (West), ed., „*Wir arbeiten hier und leben hier! Warum kein kommunales Wahlrecht für ausländische Mitbürger?*“ (Berlin: Express, 1979).
- BADE, Klaus J., *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandaufnahme* (München: C. H. Beck, 1994).
- BADE, Klaus J., *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (München: C. H. Beck, 2002).
- BADE, Klaus J., *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí* (Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005).
- BADE, Klaus J. – OLTMER, Jochen, *Normalfall Migration* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004).
- BAILER-GALANDA, Brigitte – NEUGEBAUER, Wolfgang, eds., *Handbuch des österreichischen Rechtsextremismus* (Wien: Deuticke, 1993).
- BARŠA, Pavel, *Politická teorie multikulturalismu* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1999).

- BARŠOVÁ, Andrea – BARŠA, Pavel, *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku* (Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005).
- BAUBÖCK, Rainer, „Föderalismus und Immigration: Fragen an die komparative Forschung“, in *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen*, eds. Lale Akgün a Dietrich Thränhardt (Münster: LIT, 2001), 249–272.
- BAUBÖCK, Rainer, „Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt. Grundsätze für die Integration von Einwanderern“, in *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*, eds. Patrik Volf a Rainer Bauböck (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2001), 11–41.
- BAUBÖCK, Rainer, „*Nach Rasse und Klasse verschieden*“. *Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute* (Wien: Institut für höhere Studien, 1996).
- BAUBÖCK, Rainer, „Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. 1 (2003), 26–44.
- BAUBÖCK, Rainer – PERCHINIG, Bernhard, eds., *Migrations- und Integrationsforschung in Österreich – Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen. KMI Working Paper Series No. 1* (Wien: Kommission für Migrations- und Integrationsforschung, 2002).
- BAUBÖCK Rainer – PERCHINIG, Bernhard, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Politik in Österreich. Das Handbuch. 4. Auflage*, eds. Herbert Dachs et al. (Wien: MANZ, 2006), 726–742.
- BAUER, Werner T., *Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich* (Wien: ÖGPP, 2007).
- BAUERKÄMPFER, Arnd „Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in Deutschland und Österreich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges“, in *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, eds. Klaus Bade et al. (München: Schöningh/Fink, 2007), 477–485.
- BECKER, Jens et al., *Lernende Metropolen. Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in Berlin, Budapest, Warschau und Wien im Vergleich* (Hamburg, Verlag Dr. Kovač, 2007).
- BENDEL, Petra, *Integrationspolitik der Europäischen Union* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2010).
- BENDEL, Petra, *Europäische Migrationspolitik. Bestandaufnahme und Trends* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009).
- BERGER, Maria – GALONSKA, Christian – KOOPMANS, Ruud, „Integration durch die Hintertür. Ethnisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin“, in *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, ed. Ansgar Klein et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), 251–272.
- BIHL, Gustav, „Wien 1945–2005. Eine politische Geschichte“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 545–650.
- BLOOMFIELD, Jude – BIANCHINI, Franco, *Planning for the Intercultural City* (Stroud: Comedia, 2004).
- BOCK-SCHAPPELWEIN, Julia, *Ausländer in Österreich – vier Fragen zu ihrer Integration* (Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2004).

- BOGNER, Alexander – MENZ, Wolfgang, „Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissenformen, Interaktion“, in *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung (2. Auflage)*, eds. Alexander Bogner et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 33–68.
- BOMMES, Michael, „Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 89–110.
- BOMMES, Michael, „Integration findet vor Ort statt“: über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik“, in *Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven*, eds. Michael Bommes a Marianne Krüger-Potratz (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2008), 159–194.
- BOMMES Michael – SCHERR, Albert, „Der Gebrauchswert von Selbst- und Fremdehnisierung in Strukturen sozialer Ungleichheit“, in *Prokla* 83, č. 21 (1991), 291–316.
- BRADY, John S., „Dangerous Foreigners: The Discourse of Threat and the Contours of Inclusion and Exclusion in Berlin's Public Sphere“, in *New German Critique* 92, č. 1. (2004), 194–224
- BROCKHAUS, ed., *Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden, Zehnter Band, 19. völlig neu bearbeitete Auflage* (Mannheim: F. A. Brockhaus, 1989).
- BRUBAKER, Rogers, „The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States“, in *Ethnic and Racial Studies*, 24, č. 4 (2001), 531–548.
- BRUCKMÜLLER, Ernst, „Die Entwicklung des Österreichbewusstseins“, in *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Die Spiegel der Erinnerung: Die Sicht von innen, Band I*, ed. Robert Kriechbaumer (Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 1998), 369–396.
- BRÜNNER, Bernd et al., „Vom Nationalen Aktionsplan für Integration zum Integrationsbericht 2011“, in *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4, č. 4/2011, 20–27, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/4/2/1/2011/ausgabe_4/files/Bruenner_4_2011.pdf (staženo 2. 6. 2016).
- BÜHNEMANN, Michael – WENDT, Michael – WITTUSHEK, Jügren, *Die Alternative Liste Berlin. Entstehung – Entwicklung – Positionen* (Berlin: LitPol Verlagsgesellschaft, 1984).
- BURGLER, Hannelore, „Passwesen und Staatsbürgerschaft“, in *Grenze und Staat*, eds. Waltraud Heindl a Edith Saurer (Wien: Böhlau, 2000), 3–172.
- BUSCHKOWSKY, Heinz, *Neukölln ist überall* (Berlin: Ullstein Buchverlage, 2012).
- BUTSCHEK, Felix, *Vom Staatsvertrag zur EU: Österreichische Wirtschaftsgeschichte* (Wien: Böhlau, 2004).
- BUTTERWEGE, Carolin, „Fit für die Globalisierung? Deutschland auf dem Weg zur Modernisierung seiner Migrations- und Integrationspolitik“, in *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung: Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 4., aktualisierte Auflage* eds. Christoph Butterwegge a Gudrun Hentges (Wiesbaden, VS Verlag 2009), 137–165.
- CAPOCCIA, Giovanni, „Critical Junctures and Institutional Change“, in *Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney a Kathleen Thelen (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 147–179.

- CASTLES, Stephen et al., *Integration: Mapping the field* (Oxford: University of Oxford, 2002), 116–118.
- CELIK, Hidir, *Einwanderung zwischen Assimilation und Ghetto. Arbeitsmigration aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: FreePen Verlag, 2009).
- ÇINAR, Dilek, „Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsnovelle 2005“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2007), 41–46.
- COX, Taylor H., „Managing Cultural Diversity: Implication for Organizational Competitiveness“, in *The Executive* 5, č. 3 (1991), 45–56.
- CRUL, Maurice – SCHNEIDER, Jens, „Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities“, in *Ethnic and Racial Studies* 33, č. 7 (2010), 1249–1268.
- CYRUS, Norbert – GROPAS, Ruby et al., *Opportunity structures for immigrants' active civic participation in the European Union: sharing comparative observations. Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries* (Luxembourg: POLITIS, 2005).
- CYRUS, Norbert – VOGEL, Dita, *Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten* (Oldenburg: POLITIS, 2008).
- DAHME, Heinz-Jürgen – WOHLFAHRT, Norbert, „Politische Steuerung in der Stadt“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth, (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 53–67.
- DANGSHAT, Jens S., „Segregation und dezentrale Konzentration von MigrantInnen und Migranten in Wien“, in *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potenziale*, ed. Klaus M. Schmals (Opladen: Leske+Budrich, 2000), 155–189, 164.
- Die Landesabstimmungsleiterin Berlin (ed.), *Direkte Demokratie in Berlin* (Berlin: Landeszentrale für politische Bildung Berlin, 2011).
- DIMITROV, Michal, „Auf dem Weg zur Chancengleichheit und Diversität? Wiener Integrationspolitik 1990–2010“, in *Zeitgeschichte* 39, č. 2 (März/April 2012), 27–150.
- DIMITROV, Michal, *Integrace imigrantů v Rakousku po roce 1990 na příkladu spolkového hlavního města Vídně* (Praha: MatfyzPress/FSV UK, 2010).
- DIMITROV, Michal, „Rakousko“, in *Populismus v časech krize*, eds. Michal Kubát, Martin Mejstřík a Jiří Kocian (Praha: Karolinum, 2016), 76–93.
- DIMITROV, Michal (recenze), „Thilo Sarrazin, Deutschland schafft sich ab“, *Acta Universitatis Carolinae – Studia territorialia* 11, č. 1 (2011), 103–111.
- DITTBERNER, Jürgen, „FDP in Berlin“, in *Parteien in Berlin*, eds., Christian Junge a Jakob Lempp (Berlin: be.bra wissenschaft verlag, 2007), 141–154.
- DOHSE, Knuth, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Entwicklung von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland* (Königstein: transcript Verlag, 1981), 105–111.
- DRULÁK, Petr, „Epistemologie, ontologie a operacionalizace“, in *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*, eds. Petr Drulák et al. (Praha: Portál, 2009), 14–28.

- DUMSER, Reinhard, „Mehr tun für Ausländerkinder“, in *Schulheft* 27, „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 31–33.
- EDER, Franz X. et al., eds., *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum* (Wien: StudienVerlag, 2003).
- EIGNER, Peter – RESCH, Andreas, „Die wirtschaftliche Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, in *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum*, eds. Franz X. Eder et al. (Wien: StudienVerlag, 2003), 8–140.
- ELÓSEGUI, María, „Ein Votum Für Den Interkulturalismus Gegen Den Multikulturalismus“, in *Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie* 87, č. 2 (2001).
- ENDRIAS, Yonas, „Politische Teilhabe von Migrant: Das Berliner Experiment“, in *Migranten in der deutschen Politik*, ed. Marvin Oppong (Wiesbaden: VS Verlag, 2011), 93–100.
- ERDMANN, Vera et. al, *Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit* (Köln am Rhein: Kölner Institut der deutschen Wirtschaft, 2011), <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/bildungsmonitor-2011.pdf> (staženo 5. 5. 2016).
- ESSER, Hartmut, *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Die Konstruktion der Gesellschaft*. Band 2 (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2000).
- ESSER, Hartmut, „Welche Alternativen zur „Assimilation“ gibt es eigentlich?“, in *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*, eds. Klaus J. Bade a Michael Bommes (Osnabrück: IMIS, 2004), 41– 62.
- FAIST, Thomas, „How to Define a Foreigner: The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992“, in *West European Politics* 17, č. 2 (1994), 50–71.
- FALLEND, Franz, „Bund-Länder-Beziehungen“, in *Politik in Österreich*, ed. Herbert Dachs et al. (Wien: Manz Verlag, 2006), 1024–1040.
- FALLEND, Franz – MÜHLBÖCK, Armin – WOLFGRUBER, Elisabeth, „Die österreichische Gemeinde – Fundament oder ‚Restgröße‘ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?“, in *Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus*, ed. Forum Politische Bildung (Innsbruck: Studienverlag, 2001), 45–6.
- FASSMANN, Heinz, ed. 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007).
- FASSMANN, Heinz, „Der Integrationsbegriff: missverständlich und allgegenwärtig – eine Erläuterung“, in *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*, ed. Manfred Oberlechner (Wien: Braumüller-Verlag, 2006), 225–238.
- FASSMANN, Heinz, *Housing and Segregation of Migrants. Case Study: Vienna, Austria*, (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions/CLIP, 2009).
- FASSMANN, Heinz, „Migrations- und Integrationspolitik“, in *Die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006*, eds. Robert Kriechbaumer a Franz Schuasberger (Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 2013), 695–712.
- FASSMANN, Heinz – MÜNZ, Rainer, „Österreich – Einwanderungsland wider Willen“, in *Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen*, eds. Heinz Fassmann a Rainer Münz (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1996), 209–229.

- FASSMANN, Heinz – STACHER, Irene, eds., *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003).
- FASSMANN, Heinz – KOHLBACHER, Josef – REEGER, Ursula, eds., *Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich* (Klagenfurt: Drava Verlag, 2002).
- FELDHOFF, Jürgen – SCHEFFLER, Thomas, „AussiedlerInnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung“, in *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, eds. Roland Roth a Hartmut Wollmann (Opladen: Leske&Budrich, 1993), 584–605.
- FIALA, Petr – SCHUBERT, Klaus, *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorii a metod policy analysis* (Brno: Barrister & Principal, 2000).
- FISCHER, Gero, „Zur Sprachsituation der Zuwanderer und der ‚Zweiten Generation‘“, in *Schulheft 27* „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 63–79.
- FISCHER, Wladimir, „Vom ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘. Die Entstehung und Entwicklung des Diskurses über ArbeitsmigrantInnen in Österreich“, in *Österreich in Geschichte und Literatur 53*, č. 3 (2009), 248–266.
- FOROUTAN, Naika et al., *Berlin postmigrantisch. Einstellungen der Berliner Bevölkerung zu Musliminnen und Muslimen in Deutschland* (Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, 2015).
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, ed., *Polen. Vor den Toren der Festung Europa. Gegen die Festung Europa* (Berlin/Göttingen, Verlag der Buchläden Schwarze Risse / Rote Straße, 1995).
- FRASCHKE, Bettina, „Die Ausländerbeauftragten der Bundesländer – Eine vergleichende Untersuchung von Gestaltungsmöglichkeiten und Stellung im politischen Entscheidungsprozeß“, in *Ethnische Minderheiten in Deutschland. 5. Lieferung*, ed. Cornelia Schmalz-Jacobsen und Georg Hansen (Berlin, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1997), 2.4 1–25.
- FREIGANG, Jacqueline, „Gastarbeiterkinder und -jugendliche – die sogenannte ‚Zweite Generation‘“, in *Schulheft 26*, Thema „Gast“arbeiterkinder Teil 1, (Sommer 1982), 19–28.
- GEBHARDT, Dirk, „Gefährliche fremde Orte: Ghetto-Diskurse in Berlin und Marseille“, in *Ghetto-Diskurse. Geographie der Stigmatisierung in Marseille und Berlin*, eds. Ulrich Best a Dirk Gebhardt (Potsdam: Universitätsverlag Potsdam), 8–39.
- GEHLER, Michael, *Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem. Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung. Herausforderungen. Historisch-politische Analysen, Band 12* (Bochum: Verlag Dr. Dieter Winkler, 2001).
- GERDES, Jürgen – FAIST, Thomas, „Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts“, in *Berliner Journal für Soziologie 16*, č. 3 (2006), 313–335.
- GESEMANN, Frank, „Berlin: Einwanderungsstadt ‚under construction‘“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 311–333.
- GESEMANN, Frank, ed., *Migration und Integration in Berlin* (Opladen: Leske+Burdich, 2001).

- GESEMANN, Frank – ROTH, Roland, *Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015).
- GIANI, Matteo, „Multiculturalism and Political Integration: The Need for a Differentiated Citizenship?“, in *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*, ed. Hans-Rudolf Wicker (Oxford/New York: Bloomsbury Academic, 1997), 127–142.
- GIDDENS, Anthony, *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity Press, 1996).
- GOSEWINKEL, Dieter, *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag, 2001).
- GOSEWINKEL, Dieter, „Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit“, in *Geschichte und Gegenwart* 21, č. 4 (1995), 533–556.
- GÖTZELMANN, Andrea, „Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik“, in *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*, ed. Herbert Langthaler (Innsbruck: Studien Verlag, 2010), 181–208.
- GOUJON, Anne – BAUER, Ramon, „Demographic forces shaping the religious landscape of Vienna“, in *The Changing World Religion Map, Sacred Places, Identities, Practices and Politics*, ed. Stanley D. Brunn (Dordrecht: Springer Verlag, 2015), 2145–2161.
- GOUJON, Anne – BAUER, Ramon, eds., *Religions in Vienna in the Past, Present and Future. Key Findings from the WIREL Project* (Wien: Vienna Institute of Demography, 2015).
- GOUMA, Assimina et al., „Migration – Fangfragen für das „rote“ Wien“, *Perspektiven* 4, č. 11 (2010), 6; http://www.univie.ac.at/kritische-migrationsforschung/texte/KriMi_Perspektiven_Migration_Rotes_Wien.pdf (staženo 15. 8. 2013).
- GRASL, Alexandra, „MigrantInnen als Akteure der österreichischen Politik. Politische Partizipation der neuen Minderheiten: Teilhabemöglichkeiten und -barrieren, erste Erfahrungen ethnischer MandatsträgerInnen“ (diplomová práce, Universität Wien, 2002).
- HADJ-ABDOU, Leila, „Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda: A Comparison of Dublin and Vienna“, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, č. 2. (2014), 1875–1894.
- HAGENDORN, Heike, „Wer darf Mitglied werden? Einbürgerungen in Deutschland und Frankreich“, in *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland, Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1997/1998*, ed. Dietrich Thänhardt (Münster: LIT Verlag, 1998), 15–63.
- HAILBRONNER, Kai – RENNER, Günter – MAAßEN, Hans-Georg, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 5. Auflage (München: C. H. Beck, 2010).
- HALFMANN, Jost, „Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System“, in *Theorie der Politik. Niklas Luhmann und politische Soziologie*, eds. Kai-Uwe Hellmann a Rainer Schmalz-Bruns, (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002), 261–286.
- HAMMER, Elisabeth, *Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen am Beispiel des Wiener Integrationsfonds*. (Wien: GBBW, 2000).

- HANISCH, Ernst, *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert.* (Wien: Ueberreuter, 1994).
- HARENBERG, Bodo, *Die Chronik Berlins* (Dortmund: Chronik Verlag, 1986).
- HARTMANN, Rainer et al., „Neukölln – Ein Bezirk ohne Ausländer“?, in *Alltag und Politik in einem Berliner Arbeiterbezirk. Neukölln von 1945 bis 1989*, ed. Detlef Schmiechen-Ackermann et al. (Bielefeld: Verlag für Regionalgeschichte, 1998), 329–356.
- HAUPT, Heinz-Gerhard – KOCKA, Jürgen Kocka, „Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung“, in *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, eds. Heinz-Gerhard Haupt a Jürgen Kocka (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1996).
- HÄÜBERMANN, Hartmut et al., „Berlin: Wandel, Milieus und Lebenslagen. Thesen aus der Sozialforschung“, in *Hertie-Berlin-Studie 2009* (Frankfurt am Main: Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Hoffmann und Campe, 2009), 15–38.
- HÄÜBERMANN, Hartmut et al., *Fortschreibung des Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin für den Zeitraum 2005–2006* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2007).
- HÄÜBERMANN, Hartmut et al., *Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2010. Fortschreibung für den Zeitraum 2008–2009* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2010).
- HÄÜBERMANN, Hartmut – KAPPHAN, Andreas, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenenen Stadt. Sozialräumlicher Wandel seit 1990* (Opladen, Leske+Budrich, 2002).
- HÄÜBERMANN, Hartmut – KAPPHAN, Andreas – MÜNZ, Rainer, *Migration. Berlin: Zuwanderung, gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze* (Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, 1995).
- HECKMANN, Friedrich – LEDERER, Harald – WORBS, Susanne, *Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective: Final Report to the European Commission* (Bamberg: EMS, 2001).
- HEISIG, Kerstin, *Das Ende der Geduld: Konsequent gegen jugendliche Gewalttäter* (Freiburg im Breisgau: Herder, 2010).
- HEITMEYER, Wilhelm, „Versagt die Integrationsmaschine Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen“, in *Die Krise der Städte: Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, eds. Wilhelm Heitmeyer, Rainer Dollase a Otto Backes (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998), 443–465.
- HEMETEK, Ursula, ed., *Am Anfang war der Kolaric. Plakate gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, 2. Aufl. (Wien: Mandelbaum, 2002).
- HENKES, Christian, „Integrationspolitik in den Bundesländern?“, in *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, eds. Achim Hildebrandt a Frieder Wolf (Wiesbaden: VS Verlag, 2008), 113–135.
- HENNING, Klaus, ed., *Arbeiten & Wohnen in Wien. 20 Jahre Zuwanderer-Fonds* (Wien: Fonds zur Beratung und Betreuung von Zuwanderern, 1992).
- HERBERT, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003).
- HERBERT, Ulrich – HUNN Karin, „Beschäftigung, Soziale Sicherung und Soziale Integration von Ausländern“, in *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945.*

- Band 7 Bundesrepublik Deutschland 1982–1989*, ed. Manfred G. Schmidt (Baden-Baden: Nomos, 2005), 621–651.
- HERMANN, Sabine – MEINLSCHMIDT, Gerhard, *Sozialstrukturatlas Berlin. Erste gemeinsame Berechnung für alle Bezirke* (Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales in Berlin, 1995).
- HERMANN, Sabine – MEINLSCHMIDT, Gerhard, *Sozialstrukturatlas Berlin – Fortschreibung 1997* (Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin, 1997).
- HERZOG-PUNZENBERGER, Barbara, „Ethnic Segmentation in School and Labor Market: 40 Year Legacy of Austrian Guestworker Policy“, in *International Migration Review* 37, č. 4 (2003), 1120–1144.
- HERZOG-PUNZENBERGER, Barbara, „Gibt es einen Staatsbürgerschaftsbonus? Unterschiede in der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt anhand der österreichischen Volkszählungsdaten 2001 – Ergebnisse für die zweite Generation der Anwerbegruppen“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2007), 242–246.
- HIRT, Tomáš – JAKOUBEK, Marek, *Soudobé spory o multikulturalismus a politiku identit* (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005).
- HOBSBAWM, Eric, *Europäische Revolutionen 1789–1848. The Age of Revolution 1789–1848* (München: Kindler, 1978).
- HOFFMEYER-ZLOTNIK, Jürgen, *Gastarbeiter im Sanierungsgebiet. Das Beispiel Berlin-Kreuzberg* (Hamburg: Christians, Hbg., 1977).
- HOFFINGER, Christoph – WALDRAUCH, Harald, *Einwanderung und Niederlassung in Wien. Sonderauswertung der Befragung „Leben in Wien“, im Auftrag des Wiener Integrationsfonds* (Wien: nepublikováno, 1997).
- HOLOUBEK, Michael – MADNER, Verena – PAUER, Karl, eds., *Recht und Verwaltung in Wien. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (Wien: MANZ, 2014).
- HORELOVÁ, Eva, „Zuwanderungspolitische Diskussion der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Hintergrund und Lage der Debatte – 14. Legislaturperiode (1998–2002)“ in *Acta Universitatis Carolinae – Studia Territorialia* 4, č. 6 (2005), 237–307.
- HUDDLESTON, Thomas et al., *MigrantIntegration Policy Index III* (Brussels: British Council/Migration Policy Group, 2011).
- HUNGER, Uwe – THRÄNHARDT, Dietrich, „Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer“, in *Migration und Integration in Berlin*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Burdich, 2001), 109–125.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York, Simon & Schuster, 1996).
- Institut für Zukunftsforschung, ed., *Kinder ausländischer Arbeitnehmer im schulischen und außerschulischen Bereich. Im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (West)* (Berlin, 1980).
- Industrie und Handelskammer zu Berlin, ed., *Wohnungspolitik in Berlin* (Berlin: IHK, 2012).
- ISENSEE, Josef, „Abschied der Demokratie vom Demos. Ausländerwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verfassung“, in *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, ed. Dieter Schwab et al. (Berlin: Dunker & Humblot, 1989), 705–740.

- JASKOT, Paul, „Daniel Libeskind’s Jewish Museum in Berlin as a Cold War Project“, in *Berlin. Divided City 1945–1989*, eds. Philip Broadbent a Sabine Hake (New York/Oxford: Berghan Books, 2012), 145–155.
- JOHN, Barbara, „Fremde – die Baumeister des neuen Berlins“, in Klaus J. Schmals, ed., *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale* (Wiesbaden: Springer VS, 2000) 261–272.
- JOHN, Michael – LICHTBLAU, Albert, *Schmelztiegel Wien – Einst und jetzt. Zur Geschichte und Gegenwart von Zuwanderung und Minderheiten* (Wien: Böhlau, 1990).
- JOHN, Michael, „Von der Anwerbung der „Gastarbeiter“ bis zu den Folgen der Globalisierung. Arbeitsmigration in Österreich“, in *Migration. Eine Zeitreise nach Europa*. (Ausstellungskatalog), eds. Michael John a Manfred Lindorfer (Linz: Steyr, 2003).
- JOLL, James, „Die Großstadt – Symbol des Fortschritts oder der Dekadenz?“, in *Im Banne der Metropolen. Berlin und London in den Zwanziger Jahren*, ed. Peter Alter (Vadenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1993), 23–39.
- JOPPKE, Christian – MORAWSKA, Ewa, „Integrating Immigrants in Liberal Nation-States“, in *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, eds. titíž (Houndmills, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2003), 1–36
- JOST, Jannis – HANSEN, Stefan, *Islamismus in der „Islamischen Gemeinschaft Milli Görüş*, (Kiel: ISPK, 2011).
- KAELBLE, Hartmut, *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1999).
- KAELBLE, Hartmut, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart* (München: C.H. Beck, 2007).
- KALTMEIER, Olaf, „The Use of Ethnicity in the Imagineering of Urban Landscapes“, in *Selling Ethnicity: Urban cultural Politics in the Americas from the Conquest to Contemporary Consumer Societies*, ed. Olaf Kaltmeier, (Surrey and Burlington: Ashgate, 2011), 91–94.
- KARLAS, Jan, „Komparativní případová studie“, in *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*, eds. Petr Drulák et al. (Praha: Portál, 2009), 62–91.
- KAISINITZ, Philip et al., *Inheriting the City: The Children of Immigrants come of Age* (Cambridge, Massachussets: Russell Sage Foundation Books at Harvard University Press, 2008).
- KAPPHAN, Andreas, „Migration und Stadtentwicklung. Die Entsehung ethnischer Konzentrationen und ihre Auswirkungen.“, in *Migration und Integration in Berlin: Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, ed. Frank Gesemann (Opladen, Leske+Budrich, 2001), 89–108.
- KAZEPOV Yuri, „Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion“, in *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion*, ed. Yuri Kazepov (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), 3–42.
- KHOVANOVA-RUBICONDO, Kseniya – PINELLI, Dino, *Evidence of the Economic and Social Advantages of Intercultural Cities Approach* (Strassbourg: Council of Europe, 2012);
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/EvaluationInterculturalCities_en.pdf (staženo 10. 4. 2015).

- KLEFF, Sanem et al., eds., *BRD–DDR. Alte und neue Rassismen im Zuge der deutsch-deutschen Einigung*. (Frankfurt am Main: Verlag für interkulturelle Kommunikation, 1990).
- KLEFF, Sanem – SEIDEL, Eberhard, *Stadt der Vielfalt. Das Entstehen des neuen Berlin durch Migration* (Berlin: Der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, 2009).
- KOHLBACHER, Josef – REEGER, Ursula, *Die Dynamik ethnischer Wohnviertel in Wien. Eine sozialräumliche Longitudinalanalyse 1981 und 2005* (Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, 2006).
- KOHLBACHER, Josef – REEGER, Ursula, „Die Wohnsituation von Ausländern in Österreich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2003), 87–108.
- KOHLBACHER, Josef – REEGER, Ursula, *Staatsbürgerschaftsbonus beim Wohnen? Eine empirische Analyse der Unterschiede zwischen Eingebürgerten und nichteingebürgerten Zuwanderern/-Innen hinsichtlich ihrer Wohnsituation in Wien* (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 2008).
- KOHLBACHER, Josef – REEGER, Ursula, „Zuwanderung und Segregation in Wien“, in *Zuwanderung und Segregation: Europäische Metropolen im Vergleich*, eds. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher a Ursula Reeger (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2002), 181–196.
- KOLLER, Jan, „Kommunale Integrationspolitik: eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenpolitik“ (Diplomová práce, Universität Wien, 1998).
- KÖNIG, Karin – STADLER, Bettina, „Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratiepolitischen Bereich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, eds. Heinz Fassmann und Irene Stacher (Wien/Klagenfurt: Drava Verlag, 2003), 226–260.
- KOPEINIG, Margaretha – KOTANKO, Christoph, *Eine europäische Affäre. Der Weisen-Bericht und die Sanktionen gegen Österreich* (Wien: Czernin Verlag, 2000).
- KOOPMANS, Ruud, „Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität. Integration von Immigranten, Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stephan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 55–93.
- KORPI, Walter, „Contentious Institutions: An Augmented Ration-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries“, in *Rationality an Society* 13, č. 2 (2001), 253–283.
- KOTOWSKI, Georg, „Geschichte Berlins seit dem Zweiten Weltkrieg“, in *Berlin vom Brennpunkt der Teilung zur Brücke der Einheit*, ed. Gerd Langguth (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990), 48–69.
- KRALER, Albert – SOHLER, Karin, *Active Civic Participation of Immigrants in Austria* (Oldenburg: POLITIS, 2005).
- KRAMP, Horst, „West-Berlin als Wirtschaftsfaktor“, in *Berlin. Vom Brennpunkt der Teilung zur Brücke der Einheit*, ed. Gerd Langguth (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990), 184–190.

- KRIECHBAUMER, Robert, *Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen. Die Programmdiskussion und die Programme von ÖVP und SPÖ 1945–1986* (Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1990).
- KRÜGER-POTRATZ, Marianne, *Anderssein gab es nicht: Ausländer und Minderheiten in der DDR.* (Münster: Waxmann, 1991).
- KRUMM, Thomas, *Föderale Staaten im Vergleich: eine Einführung* (Wiesbaden, Springer VS, 2015).
- KRUMMACHER, Michael, „Kommunale Integrationspolitik in Deutschland“, in *Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten*, eds. Thomas Geisen, Christine Riegel a Erol Yildiz (Wiesbaden: Springer VS 2017), 79–96.
- KUBÁT, Michal, „Úvod do studia populismu“, in *Populismus v časech krize*, eds. Michal Kubát, Martin Mejstřík a Jiří Kocian (Praha: Karolinum, 2016), 12–23.
- KUCK, Dennis, „Für den sozialistischen Aufbau ihrer Heimat“? Ausländische Vertragsarbeitskräfte in der DDR“, in *Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland*, Jan C. Behrends et al. (Berlin: Metropol, 2003), 271–281.
- KÜFFNER, Carla, „Kommunale Integrationspolitik: Politikfeldanalyse des Berliner Integrationskonzeptes für ZuwanderInnen“ (diplomová práce, Universität Wien, 2010).
- KÜHN, Heinz, *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1979).
- KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- LANGTHALER, Herbert, „Flüchtlingslos. Die Geschichte einer Abschottung“, in *Gegenwelten. Rassismus, Kapitalismus & Soziale Ausgrenzung*, eds. Robert Reithofer, Maruša Krese a Leo Kühberger (Graz: Leykam, 2007), 95–108.
- LANTERMANN, Ernst-Dieter – SCHMITT-RODERMUND Eva – SILBEREISEN, Rainer. K, „Aussiedler in Deutschland“, in *Aussiedler in Deutschland. Akkulturation von Persönlichkeit und Verhalten*, eds. titíž (Opladen“ Leske+Budrich, 1999), 11–46.
- LANZ, Stephan, *Berlin aufgemischt. Abendländisch – multikulturell – kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt* (Bielefeld: transcript Verlag, 2007).
- LANZ, Stephan, „The German Sonderweg: multiculturalism as ‚racism with a distance‘“, in *European Multiculturalism revisited*, ed. Alessandro Silj (London/New York: Zed Books, 2010), 105–146.
- LARGE, David Clay, *Berlin. Biographie einer Stadt.* (München: C. H. Beck Verlag, 2000).
- LEBHART, Gustav – MARIK-LEBECK, Stephan, „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007) 165–181.
- LEGGEWIE, Claus, *Die Republikaner. Phantombild der Neuen Rechten* (Berlin: Rotbuch Verlag, 1989).
- LEHMBRUCH, Gerhard, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich* (Tübingen: Mohr/Siebeck, 1967).
- LENHART, Karin – WAGNER, Alexandra, *Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin.* (Berlin, FIA, 2010),

24. http://www.oebis-berlin.de/media/de/Endbericht_OEBS_2011.pdf (staženo 20. 6. 2011).
- LICHTENBERGER, Elisabeth, *Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften* (Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 1984).
- LÖFFLER, Berthold, *Integration in Deutschland. Zwischen Assimilation und Multikulturalismus* (München: Oldenbourg Verlag, 2011).
- LUCHTENBERG, Sigrid, „Unterricht mit Migrant*innenkindern – Eindrücke einer Studienreise“, in *Schulheft* 52, č. (1988), 84–99.
- LUFT, Stefan, „Staatsangehörigkeitspolitik und Integration“, in *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, eds. Stefan Luft a Peter Schimany (Bielefeld: Transcript Verlag, 2010), 325–353.
- LUFT, Stefan, *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009).
- LUHMANN, Niklas, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (München/Wien: Günter Olzog Verlag, 1981).
- MADERTHANER, Wolfgang, „Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Bd. 3. Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Peter Csendes a Ferdinand Opll (Wien: Böhlau Verlag, 2006), 175–543.
- MAHNIG, Hans, „The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies Developed in Paris, Berlin and Zurich“, in *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Policies and Integration Policies*, eds. Rinus Penninx et al. (Aldershot: Ashgate, 2004), 17–38.
- MARTINIELLO, Marco, *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 1/05 (Malmö, Malmö University, 2005).
- MATOUSCHEK, Bernd – WODAK, Ruth – JANUSCHEK, Franz, *Notwendige Maßnahmen gegen Fremde?* (Wien: Passagen Verlag: 1995).
- MEIER-BRAUN, Karl-Heinz, *Integration oder Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs* (München: Kaiser, 1988).
- MEISNER, Lutz, „Ist Wien anders? Zur Kulturgeschichte der Stadt nach 1945“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 739–819.
- MEIßL, Gerhard, „Ökonomie und Urbanität. Zur wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert und zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, in *Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart*, eds. Paul Csendes a Ferdinand Opll (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2006), 651–737.
- MERX, Andreas – VASSILOPOULOU, Joanna, „Das arbeitsrechtliche AGG und Diversity-Perspektiven“, in *Diversity Outlooks. Diversity zwischen Antidiskriminierung, Ethik und Profit*, eds. Iris Koalls, Verena Bruchhagen a Friederike Höher (Münster: LIT Verlag, 2007), 354–385.
- MERX, Andreas, *Von Integration zu Vielfalt Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis* (Stuttgart: Friedrich-Ebert-Stiftung/Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg, 2013).
- MEUSER, Michael – NAGEL, Ulrike, „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig gedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“, in *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Auflage), eds. Alexander Bogner et al. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 71– 93.

- MEZULIANIK, Elisabeth, „Der Wiener Integrationsfonds – Einwanderungspolitik an der Nahtstelle zwischen Ost und West“, in Klaus J. Schmals, ed., *Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale* (Wiesbaden: Springer VS, 2000), 255–259.
- MICHALOWSKI, Ines, „Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?“, in *Integration und Einwanderung. Eine Einführung*, ed. Wichard Woyke (Schwalbach: Wochenschauverlag, 2007), 33–58.
- MÜGGENBURG, Andreas, *Die ausländischen Vertragsarbeiter in der ehemaligen DDR* (Berlin/Bonn: Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, 1996).
- MÜNZ, Rainer – LEBHART, Gustav, „Zuwanderung nach Österreich. Herkunft, Struktur und politische Rahmenbedingungen“, *Migranten und Flüchtlinge: eine familienwissenschaftliche Annäherung*, ed. Rainer Buchegger (Wien: Österreichischer Integrationsfonds, 1999), 71–106.
- MÜNZ, Rainer – SEIFERT, Wolfgang – ULRICH, Ralf, *Zuwanderung nach Deutschland, Strukturen, Wirkungen, Perspektiven* (Frankfurt am Main, Campus Verlag 1997).
- MÜNZ, Rainer – ZUSER, Peter – KYTIR, Josef, „Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003), 19–61.
- MUSIL, Andreas – KIRCHNER, Sören, *Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge*, 3. Ausgabe (Berlin, Heidelberg: Springer, 2012).
- NIEBERLE, Sigrid, „»Und Gott im Himmel Lieder singt«: Zur prekären Rezeption von Ernst Moritz Arndt *Des Deutschen Vaterland*“, in *Ernst Moritz Arndt (1769–1860) – Deutscher Nationalismus – Europa – Transatlantische Perspektiven*, ed. Arne Koch et al. (Tübingen: Max Niemeyer Verlag, 2009), 121–136.
- NIGRIN, Tomáš, *Izolovaný ostrov: Západní Berlín pod správou Willyho Brandta (1961–1966). Město za berlínskou zdí* (disertační práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009).
- NEUBERG, Alexis, ed., *Handbuch der Wiener Integrationskonferenz* (Wien: WIK, 2006).
- OLSEN, Donald J., *The Growth of Victorian London* (London: Holmes & Meier, 1976).
- Open Society Institute, ed. *Muslims in Berlin* (New York, London, Budapest, OSI, 2010), https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/d-muslims-berlin-corrected-gm-20100610_0.pdf (staženo 6. 7. 2016).
- PATONČAKOVÁ, Michaela – BERGHAMMER, Caroline, „Urban Faith: Religious Change in Vienna and Austria, 1986–2013“, in *Religion in Austria. Volume 2*, eds. Hans Gerald Hödl a Lukas Pokorny (Wien: Praesens, 2014), 217–251.
- PAYER, Peter, „Gehen Sie an die Arbeit“. Zur Geschichte der Gastarbeiter in Wien 1964–1989“, in *Wiener Geschichtsblätter* 59, č. 1 (2004), 1–19.
- PAYER, Peter, „Hausmeister in Wien. Aufstieg und Niedergang einer Respektperson“, in *Wiener Geschichtsblätter* 51, č. 4 (1996), 1–19, 16, http://www.stadt-forschung.at/downloads/Hausmeister_in_Wien.pdf (staženo 3. 4. 2016).
- PENNINX, Rinus – BERGER, Maria – KRAAL, Karen, eds., *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art* (Amsterdam: AUP, 2006).
- PENNINX, Rinus – SPENCER, Dimitrina – VAN HEAR, Nicolas, *Migration and Integration in Europe. The State of Research* (Oxford: University of Oxford, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, 2008).

- PENNINX, Rinus, „Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 611–633.
- PERCHINIG, Bernhard, „Die Europäisierung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik“, in *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 131–144.
- PERCHINIG, Bernhard, „Immigration nach Österreich – Geschichte, Demographie und Politik“, in *Migration und Integration in Europa*, ed. Frank Baasner (Baden-Baden: Nomos, 2010), 97–116.
- PERCHINIG, Bernhard, „Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch?“, in *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*, ed. Herbert Langthaler (Innsbruck: Studienverlag 2010), 13–33.
- PERCHINIG, Bernhard, *Migration Studies in Austria – Research at the Margins?* KMI Working Paper Series. (Wien, ÖAD, 2004, 12; http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi_WP4.pdf (staženo 30. 12. 2014)).
- PERCHINIG, Bernhard, „Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik“, in *Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul*, eds. Vida Bakondy et al. (Vienna: Mandelbaum Verlag 2010), 142–160, <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/Perchinig.pdf> (staženo 23. 10. 2012).
- PIRSTINGER, Susanne, „Schulförderung von Gastarbeiterkindern“, in *Schulheft 27*, „Gast“arbeiterkinder Teil 2 (Herbst 1982), 3–20.
- PLASSER, Fritz – ULRAM, Peter A., „Die Ausländer kommen!‘ Empirische Notizen zur Karriere eines Themas und der Bewußtseinslage ‚im Herzen Europas‘“, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990*, eds. Günther Offner et al. (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1991), 311–324.
- PLASSER, Fritz – ULRAM, Peter A., „Wandel der politischen Konfliktdynamik: Radikaler Rechtspopulismus in Österreich“, in *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, eds. Wolfgang Müller, Fritz Plasser a Peter A. Ulram (Wien: Signum, 1995), 471–503.
- PORTES, Alejandro – FERNANDEZ-KELLY Patricia – HALLER, William, „The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: a Theoretical Overview and Recent Evidence“, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35, č. 7 (2010), 1077–1104.
- PORTES, Alejandro – ZHOU, Min, „The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants“, in *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, 530, č. 1 (1993), 74–96.
- REICHMAYR, Josef, „Wo sind denn hier die ‚Gasrbeiterkinder‘?“, in *Schulheft 27*, Thema „Gast“arbeiterkinder Teil 2, (Herbst 1982), 34–35.
- REITZ, Jeffrey, *Warmth of the Welcome: The Social Cause of Economic Success for Immigrants ind Different Nations and Cities* (Boulder: Westview Press, 1999), 77–96.
- REX, John, *Ethnic Minorities in the Modern Nation State. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration*. (Houndmills/Basingstoke: Macmillan Press, 1996).
- RIBBE, Wolfgang, *Berlin 1945–2000. Grundzüge der Stadtgeschichte* (Berlin: BWV, 2002).

- RIBBE, Wolfgang, „Berlin zwischen Ost und West (1945 bis zur Gegenwart)“, in *Geschichte Berlins. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart. Band 2*, ed. Wolfgang Ribbe (München: C.H. Beck, 1987), 1027–1128, 1101.
- RIEGLER, Tobias, *Im Fadenkreuz: Österreich und der Nachostterrorismus 1973–1985* (Wien: Vienna University Press, 2011).
- RODRIGUEZ-GARCÍA, Dan, „Beyond Assimilation and Multiculturalism: A Critical Review of the Debate on Managing Diversity“, in *Journal of International Migration and Integration* 11, č. 3 (2010), 251–271.
- ROHSMANN, Katarina, „Die ‚Integrationsvereinbarung‘ der FremdenGesetzNovelle 2002. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2003).
- ROTH, Roland et al., *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration* (Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge, 2012).
- ROTT, Wilfried, *Die Insel. Eine Geschichte West-Berlins 1948–1990* (München: C. H. Beck, 2009).
- RUPP, Wolfgang, „Der Wirtschaftsstandort Berlin“, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, eds. Wener Süß a Ralf Rytlewski (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1999), 389–414.
- SANTATIC-ZVONCSITS, Marica, *Der Wiener Integrationsfonds* (Wien: BHAK, 2003).
- SARRAZIN, Thilo, *Deutschland schafft sich ab* (Berlin: DVA, 2010).
- SCHÄFERS, Bernhard, *Stadtsoziologie. Stadtentwicklung und Theorien – Grundlagen und Praxisfelder* (Wiesbaden: VS Verlag, 2006).
- SCHAUP, Elke, „Die Wohnsituation von MigrantInnen in Wien: Das Konzept ‚ethnische Segregation‘, subjektive Wahrnehmungen und Dynamiken“, in *Politikfeldanalysen zur Lebensqualität in Wien – vertiefende Untersuchungen zur sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung für Wien*, ed. Stadt Wien (Wien: MA 18, 2010), 29–40.
- SCHIFFAUER, Werner, *Migration und kulturelle Differenz* (Berlin: Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin, 2002).
- SCHIFFAUER, Werner, *Nach dem Islamismus - Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs. Eine Ethnographie* (Berlin: Suhrkamp Verlag, 2010).
- SCHEID, Hans Christian, *Franz Fuchs – Doch kein Einzeltäter?* (Graz: Styria, 2001).
- SCHMALS, Klaus M., „Soziologie der Stadt“, in *Stadt und Gesellschaft. Ein Arbeit- und Grundlagenwerk. Reihe Stadt und Regionalsoziologie*, ed. Klaus M. Schmals (München: Edition Academic Verlags-GmbH, 1983), 11–113.
- SCHMIDINGER, Thomas, „Islam in Österreich. Zwischen Repräsentation und Integration“, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007*, eds. Andreas Khol et al. (Wien: Böhlau, 2008), 235–254.
- SCHNEIDER, Jan, „Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007“, 15. 5. 2007, Dossier Bundeszentrale für politische Bildung, 2007, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56350/zuwanderungsgesetz-2007> (staženo 23. 1. 2016).
- SCHÖNWÄLDER, Karen, *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er Jahre bis zu den 1970er Jahren* (Essen: Klartext: 2001).

- SCHÖNWÄLDER, Karen, „Politikwandel in der (bundes-) deutschen Migrationspolitik“, in *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, eds. Ulrike Davy a Albrecht Weber (Baden-Baden, 2006), 8–22.
- SCHÖNWÄLDER, Karen – SINANOGLU, Cihan – VOLKERT, Daniel, *Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten* (Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung/Max-Planck-Institut/Stiftung Mercator, 2011).
- SCHULTE, Axel, „Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?“ in *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, eds. Sigrid Baringhorst, Uwe Hunger a Karen Schönwälder (Wiesbaden: VS Verlag, 2006), 27–58.
- SCHULTE, Axel, *Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).
- SCHULTE, Axel, „Von der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik zur Minderheiten- und Zuwanderungspolitik“, in *Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa*, ed. Axel Schulte (Frankfurt am Main: IKO, 2001).
- SCHUTTE, Georg, „Identitätszweifel und Kontaktbarrieren. Russlanddeutsche in Berlin“, in *Postsowjetische Ethnizitäten. Ethnische Gemeinden in St. Petersburg und Berlin*, eds. Ingrid Oswald a Viktor Voronkov (Potsdam, Berlin: Berliner Debate – Wiss.-Verl., 1997).
- SCHWARZ, Thomas, „Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik: Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats“, in *Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*, ed. Frank Gesemann (Opladen: Leske+Budrich, 2001), 127–143.
- SCOTT, Richard W., *Institutions and Organisations* (London: Sage, 1995).
- SKOCPOL, Theda – SOMMERS, Margeret, „The Use of Comparative History in Macrosocial Inquiry“, in *Comparative Studies in Society and History* 22, č. 2 (1980), 174–197.
- SKRABANIA, David, *Die Zentrale Aufnahmestelle für Aussiedler in Berlin-Marienfelde* (Berlin: Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, 2011).
- STÖSS, Richard, *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland, 3., Aktualisierte Auflage* (Berlin: Freiderich-Ebert-Stiftung, 2001).
- STURM, Fritz – STURM, Gudrun, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht. Grundriß und Quellen* (Frankfurt am Main/Berlin: Verlag für Standesamtswesen, 2001).
- TÁLOS, Emmerich – KITTEL, Bernhard, „Sozialpartnerschaft – Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik, in *Österreich 1945–1995. Gesellschaft – Politik – Kultur*, eds. Reinhard Sieder, Heinz Steinert a Emmerich Tálos (Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 1995) 107–121.
- TAYLOR, Charles, „Interculturalism or Multiculturalism?“, in *Philosophy & Social Criticism*, 38, č. 4–5 (2012), 413–423.
- THIENEL, Rudolf, „Integration als rechtliche Querschnittmaterie“, in Heinz Fassmann, ed., *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht (2001–2006)* (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 83–126.
- THIENEL, Rudolf, *Österreichische Staatsbürgerschaft. Bd. I* (Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1989).

- THRÄNHARDT, Dietrich, „Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie: Ein Vergleich der Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland“, in *Leviathan: Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 21, č. 3 (1993), 336–357.
- THRÄNHARDT, Dietrich, *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, 2008).
- THRÄNHARDT, Dietrich, *Implementationsprobleme der Optionsregelung. Wege aus einem humanitären, politischen und administrativem Dilemma. Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen*, (Münster: Universität Münster, 2011), 15 http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/thraenhardt/implementationsproblem_e.pdf (staženo 20. 6. 2013).
- THRÄNHARDT, Dietrich, „Migration und Integration als Herausforderung von Bund, Ländern und Gemeinden“, in *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung für Kommunen*, eds. Frank Gesemann a Roland Roth, (Wiesbaden: VS Verlag, 2009), 267–278.
- THRÄNHARDT, Dietrich, „Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern“, in *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen*, eds. Lale Akgün a Dietrich Thränhardt (Münster: LIT, 2001), 15–33.
- ULRAM, Peter A., „Politischer Wandel in Wien 1972–1983“, in *Mut zum aufrechten Gang. Beiträge zu einer anderen Art vno Politik*, ed. Erhard Busek (Wien: Herold-Verlag, 1983), 157–172.
- ULRAM, Peter A., „Sozialprofil und Wahlmotive der FPÖ-Wähler. Zur Modernität des Rechtspopulismus am Beispiel des Phänomän Haider“, in *Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien*, eds. Dietmar Loch a Wilhelm Heitmeyer (Frankfurt am Main, Suhrkamp 2001), 206–226.
- USLUCAN, Sükrü, *Zur weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit. Deutet sich ein migrationsbedingtes Recht auf Staatsangehörigkeit an – auch unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit?* (Berlin: Duncker & Humblot, 2012).
- VALCHARS, Gerd, „Wahlrechte von NichtstaatsbürgerInnen in Österreich“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2007), 127–131.
- VELÍŠKOVÁ, Hana, *Víc (různých) hlav víc ví. Diversity Management – přínosy rozmanitých pracovních týmů* (Praha: Nový Prostor, 2007).
- VERMEULEN, Floris – STOTIJN, Rosanne, „Local policies concerning unemployment among immigrant youth in Amsterdam and in Berlin: towards strategic replacement and pragmatic accommodation“, in *The Local Dimension of Migration Policies*, eds. Tiziana Caponio a Maren Borkert (Amsterdam: IMISCOE/Amsterdam University Press, 2009), 109–134.
- VERMEULEN, Hans, *Immigrant Policy for a Multicultural Society: A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in Five Western European Countries* (Amsterdam: Institute of Migration and Ethnic Studies, 1997).
- VESELÝ, Arnošt – DRHOVÁ, Zuzana – NACHTMANNOVÁ, Zuzana, „Vědění o politice: Teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik“, in *Analýza a tvorba veřejných politik*, eds. Arnošt Veselý a Martin Nekola (Praha: SLON, 2007), 43–66.

- VESELÝ, Arnošt, „Veřejná politika“, in *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody, praxe*, eds. Arnošt Veselý a Martin Nekola (Praha: SLON, 2007), 13–42.
- VOGL, Matthias, „Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts“, in 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006*, ed. Heinz Fassmann (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2007), 19–41.
- VOLF, Patrick – BAUBÖCK, Rainer, *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann* (Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2001),
- VON MÜNCH, Ingo, *Die deutsche Staatsangehörigkeit: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft* (Berlin: DeGruyter, 2007).
- WALDRAUCH, Harald, „Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten: Ein Überblick“, in *Wiener Hefte zu Migration und Integration in Theorie und Praxis*, 1, č. (2003), 55–75.
- WALDRAUCH, Harald – ÇINAR, Dilek, „Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich“, in *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*, eds. Heinz Fassmann a Irene Stacher (Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag, 2003), 261–283.
- WALZER, Michael, *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit* (Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 1992).
- WALZER, Michael, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983).
- WEBER, Fritz, „Wiederaufbau zwischen Ost und West“, in *Österreich 1945–1995. Gesellschaft, Politik, Kultur*, eds. Reinhard Sieder, Heinz Steinert a Emmerich Tálos (Wien: Verlag zur Gesellschaftskritik 2005), 68–79.
- WEIGL, Andreas, „Die „Gastarbeiter“-Wanderung nach Wien und ihre Folgen“, in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 41, č. 1 (2015), 127–154.
- WEIGL, Andreas, *Migration und Integration: Eine widersprüchliche Geschichte* (Wien: StudienVerlag, 2009).
- WEIGL, Andreas, „„Unbegrenzte Großstadt“ oder „Stadt ohne Nachwuchs“. Zur demographischen Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert“, in *Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum*. Franz X. Eder et al. (Innsbruck/Wien/München/Bozen: Studien Verlag, 2003), 141–200.
- WEIL, Patrick, „Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen“, in *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten*, eds. Christoph Conrad a Jürgen Kocka (Hamburg: Edition Stiftung Körber, 2001), 92–111.
- WEISS, Hilde, „Alte und neue Minderheiten. Zum Einstellungswandel in Österreich 1984–1998“, in *SWS-Rundschau* 1, č. 1 (2000), 25–42.
- WILKENING, Frank – SALENTIN, Kurt, „Ausländer und Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz“, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, č. 2 (2003), 278–298.
- WIRTH, Louis, „Urbanität als Lebensform“, in *Stadt und Gesellschaft. Ein Arbeit- und Grundlagenwerk. Reihe Stadt und Regionalsoziologie*, ed. Klaus M. Schmals (München: Edition Academic Verlags-GmbH, 1983), 341–358.
- WOELLERT, Franziska et al., *Ungenutzte Potenziale – Zur Lage der Integration in Deutschland* (Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009).

- WOLLNER, Eveline, „AusländerInnenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive“, in *Grundrisse* 7, č. 1 (2003), 30–39.
- WOOD, Phil – LANDRY, Charles, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage* (New York: Routledge, 2007).
- WÜST, Andreas M. – HEINZ Dominic, „Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland“, in *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, eds. Markus Linden a Winfried Thaa (Baden-Baden: Nomos, 2008), 183–199.
- XIE, Yu – GREENMAN, Emily, *Segmented Assimilation Theory: A Reformulation and Empirical Test* (University of Michigan: Institute for Social Research, 2005).
- ZAPPATA-BARRERO, Ricard, „Interculturalism: main hypothesis, theories and strands“, in *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, ed. Ricard Zappata-Barrero (Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), 3–19.
- ZAPPATA-BARRERO, Ricard, „Introduction: Framing the Intercultural Turn“, in *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation* ed. Ricard Zapata-Barrero (Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), viii–xvii.
- ZUSER, Peter, *Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990* (Wien: Institut für höhere Studien, 1996).

WEBOVÉ STRÁNKY

<http://www.berlin.de>
<http://www.bundesregierung.de>
<http://citizensforeurope.org>
<http://www.demokratiezentrum.org>
<https://de.wikipedia.org>
<http://www.wider-den-optionzwang.de>
<https://www.wien.gv.at>
<http://www.zuwanderer-fonds.at/>