

# Migráció és integráció: a német modell<sup>1</sup>

FRIEDERY RÉKA

## *Migration and Integration: The German Model*

*In 2015, similarly to other European states, Germany, too, experienced a migration shock, which resulted in a political-social turmoil in German society. Due to the number of migrants arriving in a short period of time to the territory of the state not only politicians, but average people also faced the same, never-seen-before challenge on different levels: on the level of everyday community life and also on a political and legal level. Irrespective of their reactions or adaptation methods, one common aim of these actors is the integration of new migrants. Both politics and society have to come to terms with the fact that a huge number of migrants are staying in Germany for good and both must be interested in the successful integration of the newcomers. The study aims to present the German integration model, which is undergoing changes in view of the 2015 events. Although many think that the German integration model can be seen as a successful integration system, it cannot be definitely confirmed. The study analyses the first challenges of integration to understand the present situation. The different actors and different measures presented will show the complex system generating both disadvantages and development possibilities for integration.*

## Bevezetés

Bár a második világháború után Németország nem szembesült az egykori gyarmatokról érkező bevándorlókka, nagyszámú hontalan és kitelepített érkezett. Ezekre a csoportokra olyan kedvező integrációs intézkedések vonatkoztak, amelyek más, német útlevelel nem rendelkező bevándorlókra egészen 2005-ig nem. Utóbbi csoporton az úgynevezett vendégmunkásokat értjük, akiket Németország kezdett el toborozni a gazdasági csoda következményeként. 1955-ben kötötték meg ugyanis azt a német–olasz szerződést, amely az államilag szervezett külföldi munkaerő toborzását lehetővé tette.<sup>2</sup> Ennek eredményeképpen 1955 és 1973 között kb. 14 millió vendégmunkás érkezett a dél-európai államokból, továbbá az akkori Jugoszláviából és Törökországból.

1 A tanulmány a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara által 2016. április 13-án rendezett „Migrációs és integrációs politikák az egyes európai államokban” elnevezésű konferencián elhangzott *Migráció és integráció: a német modell* című előadás kibővített változata. Az áprilisi előadás még nem tartalmazta a legújabb, 2016 júniusában elfogadni tervezett integrációs jogszabályi módosításokat.

2 Klaus J. Bade: *Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg Probleme – Erfolge – Perspektiven*. Hahn Druckerei, Hannover, 2000, 9.

Az érkező vendégmunkások jellemzően az ipari és szolgáltató szektorban helyezkedtek el. Ebben az időben a német politikusok még úgy gondolták, hogy a vendégmunkások nem fognak tartósan maradni, hanem visszatérnek származási országukba. Az első integrációs intézkedéseket 1970-ben láthatjuk,<sup>3</sup> amelyek a nagyszámú külföldi munkaerőt figyelembe véve kifejezetten a munkaerőpiacra fókuszáltak. 1973-ig a kormányzati politikának kettős célja volt: az integrációs célok támogatása és a külföldi munkaerő csökkentése. A vendégmunkások beáramlása 1973-ra lezárult, és ez két hatással járt: a vendégmunkások letelepedtek, és a letelepedést családgyejesítés követte. Bár nagy részük, kb. 11 millió vendégmunkás visszatért származási országába,<sup>4</sup> a maradék közel négymillió az országban maradt, akikhez aztán csatlakoztak a családtagok is.<sup>5</sup> Így nagyrészt már az 1970-es években látható volt az a társadalmilag paradox helyzet, hogy bevándorlás történt „bevándorlóország” nélkül.<sup>6</sup> Ennek eredménye az lett, hogy az integráció kérdése komolyan felmerült.

### Az integrációs politika fejlődésének lépései

Németországban az 1980-as éveket integrációs tekintetben az „elveszett évtizednek”<sup>7</sup> tekintik. Ezt annak ellenére gondolják így, hogy 1978-ban már felállítottak egy biztosi pozíciót a külföldiek számára.<sup>8</sup> A biztos feladata az integrációs intézkedések koordinálása volt a munka- és szociális ügyekkel foglalkozó minisztérium (BMA)<sup>9</sup> keretein belül. És bár mind a biztos, mind a minisztérium számos ajánlást hozott az integrációs intézkedések szükségességére vonatkozóan, komolyabb előrelépés mégsem történt. Politikai körökben viszont egyre egyértelműbb lett az integrációs intézkedések hiánya. A biztos már ekkor figyelmeztetett arra, hogy amit most nem fektetnek bele az integrációba, azt később a reszocializációra és a rendőrségre fogják fordítani.<sup>10</sup> Memorandumának legfontosabb megállapítása, hogy Németország bevándorlóország, mivel a vendégmunkások jelentős része hosszú távon marad. Ez pedig teljesen ellentétes volt az a korábbi német állásponttal, hogy Németország nem bevándorlóország, mivel az integráció csak meghatározott ideig, a vendégmunka időtartama alatt valósul meg.<sup>11</sup>

3 Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer. *Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer*. In: Bundesarbeitsblatt Nr. 4/1970, Verlag W. Kohlhammer.

4 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration. Hintergrundinformationen Integration in Deutschland – Zahlen, Daten, Fakten, Zweiter Integrationsbericht. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration Berlin, 2011.

5 A szám közel 1 millió gyermeket és fiatalokút foglal magába.

6 Klaus J. Bade: i. m., 9.

7 Klaus J. Bade: Politik in der Einwanderungssituation. Migration – Integration – Minderheiten. In: Klaus J. Bade (Hrsg.): *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*. C. H. Beck, München, 1993, 442–455.

8 Ausländerbeauftragter.

9 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

10 Klaus J. Bade: i. m., 17.

11 Heinz Kühn: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, 1979.

Az integrációt is érintő, de nem az integráció miatt meghozott intézkedések közül megemlíthetők a munkaerőpiacon a fiatalok munkaerőpiaci integrációját támogató programok, amelyek azokat a bevándorlókat is érintették, akik többsége a családgye-sítéssel jelent meg Németországban. Itt a tanfolyamok nagy része a német nyelvre és olyan oktatási anyagra koncentrált, amelyek a munkaerőpiaci elhelyezkedéshez szükségesek voltak. Ekkor látható az az ellentmondás, hogy míg 1987-ben újabb lépéseket tettek a munkaerőpiaci integráció elősegítésére,<sup>12</sup> a kormány továbbra is támogatta a bevándorlók visszatérését származási országukba. 1990-ben, a német újraegyesítést<sup>13</sup> követően a külföldiek tartózkodásáról szóló új törvény tartalmazott integrációs eszközöket is: a bíróság előtti egyenlőséget és a szociális biztonsághoz való jogot is nevesítette, valamint az integrációt is jobban koordinálta.

De igazán fontos kérdésként csak az elmúlt tizenöt évben vetődött fel a bevándor-lók és leszármazottaik integrációja. A fordulópontot a 2005-ös év jelentette, amikor Angela Merkel lett a német kancellár. Az új kancellár a hivatalba lépését követően szinte azonnal kijelentette, hogy az integrációval kapcsolatban hosszú távú, sokszintű dialógusra van szükség. 2005 után kezdték el komolyan ki-, illetve felépíteni az in-tegrációs politikát, a köznyelvben megjelent az ún. „Willkommenskultur”,<sup>14</sup> valamint előtérbe került a különbözőségek hangsúlyozása. A „Willkommenskultur” terminus technicus sokféleképpen közelíthető meg, de jogi definíciója nincsen, és szinte alig tudja valaki, mit is értenek alatta: voltaképpen a bevándorlási és integrációs politi-kával hozható összefüggésbe.<sup>15</sup> A „Willkommens-” és „Anerkennungskultur” volta-képpen a szívesen fogadás és az elfogadás kultúrája. Míg a „willkommen” legutoljára az államban már hosszabb ideje élő, bevándorló háttérrel rendelkező személyekre vonatkozott, addig a „Willkommenskultur” maga egy politikai-kulturális válasz egy jelenlegi helyzet, illetve a jövőbeni fejlődés kihívására, amikor a gazdaság és a tár-sadalom a korábbihoz képest még jobban függ a bevándorlástól, a választ pedig a demokráciának és jóléti államnak megfelelően kell kialakítani.<sup>16</sup> Az új típusú „Will-kommenskultur” elsősorban a politikai és társadalmi elit, valamint az állam projektje az államszervezet különböző szintjein.<sup>17</sup>

12 Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung.

13 A jelenkori Németország 16 tartományból, Landból álló szövetségi állam.

14 A „willkommen” magyarul az ’isten hozott’, ’örömmel várt’ köszöntésnek felel meg.

15 Klaus J. Bade: Willkommenskultur und Fremdenangst in der Einwanderungsgesellschaft. Deutsch Türkische Nachrichten (31.10.14, 09:04). [http://kjbad.de/wp-content/uploads/2014/11/2014-10-31\\_willkommenskultur-und-fremdenangst\\_TDN.pdf](http://kjbad.de/wp-content/uploads/2014/11/2014-10-31_willkommenskultur-und-fremdenangst_TDN.pdf) (2016. szeptember 5.).

16 Friedrich Heckmann: Ein neuer Ton im migrationspolitischen Diskurs. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2014, 40.

17 Uo., 47.

Fontos lépés volt 2005-ben az új bevándorlási törvény,<sup>18</sup> amely az életbe lépésével alapvetően megreformálta a külföldiek jogállását, a menedékjogot és az állampolgársági jogot: ennek egyik lépéseként a külföldiek jogállásáról szóló törvényt felváltotta a tartózkodásról, foglalkoztatásról és a külföldiek integrációjáról szóló törvénnyel.<sup>19</sup>

A törvény több irányból közelítette meg az integrációt. A szövetségi kormány ún. integrációs kurzusokat indított, amelyben hatszáz óra német mint idegen nyelv oktatása, valamint 30 óra német társadalom- és kultúrismeret volt rögzítve a bevándorlóknak, a végén kötelező vizsgával. Ezek a kurzusok a szövetségi kormány és a tartományok együttműködésén alapulnak, a migrációs hivatal pedig felügyeli őket. A szövetségi integrációs politika központi elemeként a kurzusokra 2005 óta egymilliárd eurót biztosítottak, a keret folyamatosan növekedik. A szövetségi kormány két másik tanácsadási-programot is finanszíroz: a „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer” (MBE) a felnőtt migránsoknak szól, a „Jugendmigrationsdienste” (JMD) pedig a fiatal bevándorlóknak. Ezeket a programokat részben a tartományok szervezik meg.

### Az integrációs politika nehézségei

Az integrációs politika kezelését, átfogását megnehezíti, hogy többszereplős, rendkívül összetett rendszere van. Vertikálisan a szövetségi állami szint, a tizenhat tartomány, a helyi önkormányzatok, horizontálisan pedig a különböző államigazgatási szervek láthatók. Harmadik oldalként jelen vannak az NGO-k<sup>20</sup>, a társadalom leginkább hátrányos helyzetű csoportjait, így a gyerekeket, családokat, bevándorlókat, időseket stb. támogatva. A harmadik oldal meghatározó szerepének oka, hogy az integrációs politika nem volt összehangolt szövetségi szinten. Az NGO-k kulcsfontosságú szerepet játszottak és játszanak ma is a bevándorlók integrációjában, méghozzá minden szinten képviseltetve magukat.

Vertikális irányban a koherencia és koordináció tekintetében nincsen átfogó integrációs politika. Ennek oka a következő. A Szövetség egész területén alkalmazandók a szövetségi jogszabályok, míg a tartományok jogszabályai csak az érintett tartomány területén hatályosak. A Szövetség és a tartományok jogalkotási hatásköreit az Alaptörvény a 70–74. cikkeken részletesen szabályozza.<sup>21</sup> A tartományok törvények,

18 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. 07. 2004 (BGBl. I 1950), [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=//%255B@attr\\_id=%27bgbl104s1950.pdf%27%255D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl104s1950.pdf%27%5D\\_\\_1468072874715](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%27bgbl104s1950.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl104s1950.pdf%27%5D__1468072874715) (2016. szeptember 5.).

19 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 30. 07. 2004 (BGBl. I 1950), [http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/BJNR195010004.html](http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html) (2016. szeptember 5.).

20 Non-governmental organization (nemkormányzati szervezet).

21 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438), [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_116.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_116.html) (2016. szeptember 5.).

valamint törvényen alapuló egyéb aktusok és rendelkezések elfogadására is jogosultak. Így nemcsak integrációs ügyekben rendelkeznek hatáskörrel, hanem a szövetségi szinten hozott migrációt és integrációt érintő jogszabályok végrehajtásáról is gondoskodnak.<sup>22</sup> Mivel tehát a tartományok a szövetségi szinten hozott migrációs és integrációs jogszabályok végrehajtói, nemcsak a jogszabályok lehetnek különbözőek tartományonként, hanem a szövetségi jogszabályok végrehajtása is eltérhet. Egyébként a tizenhat tartomány saját alkotmánnyal is rendelkezik.

A tartományok és helyi önkormányzatok autonómiája szétdarabolt integrációs politikához vezet, erre különösen jó példa az integráció szempontjából fontos oktatás területe, amely erősen decentralizált. Az oktatás esetében szövetségi szinten szabályozzák a gyermekek ellátását és a nyelvi integrációt a napköziben, de a tanárok szakképesítését és a pedagógia testületet érintő kérdések már tartományi hatáskörbe tartoznak. Ez lehetetlenné teszi a felülről lefelé irányuló koordinációt. És bár a német alkotmány 50. cikke szerint a tartományok a Bundesraton, vagyis a parlamenten keresztül működnek közre a jogalkotásban és a közigazgatásban, ha megnézzük a parlamenti bizottságokat,<sup>23</sup> akkor láthatjuk, hogy egyik sem foglalkozik kizárólagosan az integráció kérdésével.

### **Egy szorosabb együttműködés felé: a Nemzeti Integrációs Terv**

2007-ben született meg a Nemzeti Integrációs Terv,<sup>24</sup> amelyet továbbfejlesztve indították el a 2012-es Nemzeti Akcióterv az Integrációért programot (NAP).<sup>25</sup>

A Nemzeti Integrációs Tervvel a kormány elkötelezte magát, hogy a németországi társadalmi integráció fejlődését felmérje. A terv fontos elemét képezte az az elhatározás, hogy minden évben integrációs beszámolót fognak készíteni. 2009-ben jelent meg az első beszámoló, amellyel az integráció új irányú megközelítését rakták le, és az integrációs mérőszámok segítségével alapot adnak a további lépésekhez és fejlesztésekhez.<sup>26</sup>

A fiatalok igényeit megcélözva különböző intézkedéseket vezettek be országszerte mind a tartományi, mind a helyi szinteken. Ezek az oktatásra, a szakmai karrierre, a

22 Wolfram Vogel: Die Migration im Hintergrund. Strukturen der Integrationspolitik in Deutschland. In: Frank Baasner (Hrsg.): Migration und Integration in Europa. Nomos, Baden-Baden, 2010, 43–56.

23 Der Bundesrat, <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html> (2016. szeptember 5.).

24 Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, 2007, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf;jsessionid=18BC-12F14A26F712472F1471F2F2696E.s7t1?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf;jsessionid=18BC-12F14A26F712472F1471F2F2696E.s7t1?__blob=publicationFile&v=3) (2016. szeptember 5.).

25 Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, 2011, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (2016. szeptember 5.).

26 Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin, Dezember 2011, 4.

korai iskolaelhagyás megelőzésére, valamint a szülőknek az iskolarendszerben való részvételére irányultak.

A Nemzeti Integrációs Terv egyik kulcseleme a 2012-ben életbe lépő ún. becikkelyező törvény a külföldön szerzett képzettségek elismeréséről,<sup>27</sup> amelynek egyik törvénye az eljárásról és a kritériumokról szól.<sup>28</sup> Ez közel 600 olyan foglalkozást tartalmazott, amelyet a szövetségi jog szabályoz, de a tartományi szint hatáskörébe tartozókat nem. Utóbbiak között viszont olyanokat is találunk, amelyek az integráció szempontjából fontos feladatokat látnak el, mint például tanár, nevelő, szociálpedagógus.

A 2012-es Nemzeti Akciótervben a tartományok és a szövetségi állam első alkalommal határoztak meg közös célokat, például az egyéni kezdeményezések erősítését a gyerekek, fiatalok és fiatal felnőttek lehetőségeinek felismeréséhez, a külföldön szerzett végzettségek elismerésének elősegítését, a szövetségi és tartományi hivatalokban a bevándorlók foglalkoztatásának növelését. Új témaként jelent meg a bevándorlók jelenléte a közszolgáltatokban és az egészségügyi/szociális ellátórendszerben.<sup>29</sup>

Mivel a nyelvtanulás meghatározó a jobb integráció érdekében, különösen hangsúlyos lett a német nyelvtanulás. A holland mintát követve országszerte németnyelv-tanfolyamokat indítottak, amely integrációs kurzusokat a szövetségi szint felügyeli. Akik nem tudják megfizetni a kurzust, azokat támogatják, de bevezették a pénzbírságot (illetve az olyan szankciókat mint a tartózkodási engedély kérelmének elutasítását) azok tekintetében, akiknek részt kell venniük a tanfolyamon, de nem tették le a vizsgát. Az eredmények önmagukért beszéltek: fejlődés látható a nyelvtanulásban, folyékony beszédben, a migránsok 55%-a használja a németet a családi körben, továbbfejleszti a nyelvtudását, németül beszélőkkel tartja a kapcsolatot, német médiát használ. 2013 óta a végső vizsgát kombinálják egy olyan teszttel, amely szükséges az állampolgársági kérelem benyújtásához. A nyelvtanfolyam hatszáz órája végén B1 vizsgát kell tenniük, a hatvan óra német ismeret oktatása végén pedig „Leben in Deutschland” („Németországban élni”) tesztet kell sikeresen teljesíteniük.<sup>30</sup> A nyelvi kurzusokat kiterjesztették a 4-5 évesekre is, ezzel felkészítve őket az ötéves korban teljesítendő német nyelvi vizsgára (amelyet egyébként nemcsak a migráns, hanem a nem migráns gyerekeknek is le kell tenniük), kurzusokat indítottak a nyelvtanároknak a kultúrák megértéséhez, valamint bevándorló tanárokat vettek fel. A tartományokkal együtt speciális tanfolya-

27 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen Vom 6. Dezember 2011 (BGB I S. 2515), <https://www.erkennung-in-deutschland.de/media/bqfg.pdf> (2016. szeptember 5.).

28 Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG von 6. dezember 2011, (BGB I S. 2515), <https://www.gesetze-im-internet.de/bqfg/BJNR251510011.html> (2016. szeptember 5.).

29 Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Herausgeber Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, Dezember 2011, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (2016. szeptember 5.).

30 Lásd részletesebben: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/Abschlusspruefung/LebenInDeutschland/lebenindeutschland-node.html> (2016. szeptember 5.).

mokat indítottak a német ábécé tanulásától kezdve a szakmai tréningekig, és számos tartomány megszüntette a háromszintű szelektív oktatást.

Föderális szinten a belügyminisztérium<sup>31</sup> indította el a szövetségi integrációs programot, amely négy területet határoz meg: nyelvi integráció, oktatás, társadalmi integráció, munkaerőpiaci integráció. A belügyminisztérium az integrációs politika fő felelőse, míg szövetségi ügynöksége, a német migrációs hivatal (BAMF<sup>32</sup>) elősegíti és koordinálja a bevándorlók integrációját a nyelvi, oktatási társadalmi programokban.<sup>33</sup> Ugyanakkor egyiküknek sincsen speciális hatásköre a fiatalok, az oktatás és a munkaerő területein, a tizenhat tartomány saját maga meghatározva menedzseli az integrációs politikát.

A BAMF egyik fő feladata azoknak az ajánlásoknak a kidolgozása, amelyek az országos integrációs programokon belüli integrációs támogatások továbbfejlesztésére vonatkoznak. A tartózkodásról, foglalkoztatásról és a külföldiek integrációjáról szóló törvény 45. cikkének megfelelően rögzítik és felosztják a nagyon változatos integrációs programokat, amelyeket az állam, a tartományok, a helyi önkormányzatok és magán szolgáltatók biztosítanak, illetve konkrét javaslatokat tesznek a programfejlesztésekre.<sup>34</sup> A BAMF ebben a folyamatban összeszedi az integrációs munka legfontosabb szereplőit: ezek a tartományok, helyi hatóságok; a szövetségi kormány/tartomány/helyi önkormányzat hivatalnokai, akik a külföldiekkel és az integrációs ügyekkel foglalkoznak; a hazatelepítésért felelős szövetségi kormányzati biztos; vallási közösségek, szakszervezetek, munkaadó szervezetek, szociális-jóléti szervezetek és más szociális érdekérvényesítő szervezetek (különösen bevándorlószervezetek); integrációs programok készítői; a tudományos élet képviselői.<sup>35</sup>

A tartományi szinten az integrációs politikát a tartományok saját maguk kezelik: egyrészt, ahogy már korábban rámutattam, a hatáskörükbe tartozik számos integrációs tárgykör, és a föderális jog végrehajtása, másrészt mivel a bevándorlókat aránytalanul osztják el a tartományok között, ezért az integrációs politika hangsúlya eltér tartományonként.<sup>36</sup>

31 Bundesministerium des Innern, BMI.

32 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

33 Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. Bundesministerium des Innern – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2010.

34 Gesetz über den Aufenthalt..., i. m., 45. cikk 2. bek., Aufenthaltsgesetz.

35 Kurzzusammenfassung des bundesweiten Integrationsprogramms. Bundesministerium des Innern – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Integrationsprogramm/bundesweitesintegrationsprogramm\\_kurz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Integrationsprogramm/bundesweitesintegrationsprogramm_kurz.pdf?__blob=publicationFile) (2016. szeptember 5.).

36 Itt a menekültek elosztására gondolunk, akiket az ún. königsteini kulcs alapján osztanak szét a tartományok között a tartományi bevételek és lakosság szám alapján (kivétel: ha már él egy családtag egy adott tartományban). Lásd részletesebben Bundesamt für Flüchtlinge und Migration: Erstverteilung (EASY) der Asylsuchenden. <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> (2016. szeptember 17.).

Előrelépésnek tekinthető, hogy 2007 óta a tartományi és a szövetségi szint együttműködik az integrációs miniszterek konferenciáján keresztül.<sup>37</sup> Érdekeség, hogy nagy részük integrációs miniszter címet visel, és jelentős számban a BMA-ban dolgoznak. Az általuk alkotott konferencia munkacsoportja a tartományok integrációs politikáját felügyeli.<sup>38</sup>

## Az integrációs politika jelene

A német statisztikai hivatal szerint a migrációs háttérrel nemcsak az aktív bevándorlók, hanem a leszármazottaik tekintetében is figyelembe kell venni.<sup>39</sup> Ennek megfelelően a statisztikai hivatal szerint migrációs háttérrel rendelkező személynek tekintendő minden külföldi<sup>40</sup> és honosított egykori külföldi, minden olyan személy, aki 1949 után német állampolgárként vándorolt be a jelenkori Németország területére, és minden Németországban német állampolgárként született legalább egy bevándorló szülővel, vagy külföldiként Németországban született szülővel rendelkező személy.<sup>41</sup> Első generációs bevándorlónak tekintik azokat, akik maguk vándoroltak be, míg második generációsoknak, akik már Németországban születtek, de legalább egy szülőjük bevándorolt.<sup>42</sup>

A statisztikai hivatal szerint Németországban 2010-ben 15,6 millióan, 2014-ben már 16,39 millióan éltek migrációs háttérrel.<sup>43</sup> A migráns háttérrel rendelkezők egynekede 25 év alatti. A leginkább kedveltek a korábbi nyugat-német tartományok, itt a gyermekek és felnőttek 40%-a első, másod- és harmadgenerációs bevándorló. Ugyan-

37 Konferenz der für Integration zuständige Ministerinnen und Minister / Senatorinnen, und Senatoren der Länder (IntMK), <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/> (2016. szeptember 5.).

38 Länderoffene Arbeitsgruppe-Indikatorenentwicklung und Monitoring der Konferenz der für Integration zuständige Ministerinnen und Minister, Senatorinnen, und Senatoren der Länder (IntMK).

39 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, Oktober 2014, 23.

40 Ezalatt a nem németek értendők a német alkotmány 116. cikk 1. bekezdését figyelembe véve. Az 1. bekezdés szerint az a személy tekintendő németnek, aki német állampolgársággal rendelkezik, vagy akit mint menekültet, illetve kitelepítettet (német nemzetiségűek), vagy mint ezek házastársát vagy leszármazottját a Német Birodalom területein (1937. december 31-ei területi állapot alapján) befogadtak. Az alaptörvény vonatkozó bekezdése tehát a „német jogállású” (Statusdeutschen), de nem német állampolgárokról szól. Lásd Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, i. m.

41 Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 1 Reihe 2.2, 2014. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden, 2015, 5. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund.html> (2016. szeptember 5.).

42 Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, 2011, 10. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile) (2016. szeptember 5.).

43 Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund (im engeren Sinn) in Deutschland von 2005 bis 2014. Statista – das Statistik-Portal, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/75231/umfrage/bevoelkerung-mit-und-ohne-migrationshintergrund-in-deutschland/> (2016. szeptember 5.).



akkor a fiatalok integrációja több integrációs politikai szereplő hatáskörébe esik: szövetségi szinten általánosságban a családügyekkel, idősügyekkel, nőkkel és fiatalokkal foglalkozó minisztériumhoz,<sup>44</sup> de az oktatási politika és a munkaerőpiacra bejutás az oktatási és kutatási minisztériumhoz,<sup>45</sup> illetve a munka és szociális minisztériumhoz<sup>46</sup> tartozik. Viszont ahogy korábban már rámutattunk az oktatási politika szinte teljesen tartományi hatáskör. A gyermekek integrációja esetében figyelembe kell venni a német iskolarendszer szelektív voltát is,<sup>47</sup> hiszen az integrációt elősegíti, ha valaki magasabb képzettségű. Németországban a migránsok 61%-a külföldön szerezte a képzettségét. A vendégmunkások és családtagjaik beáramlásának következményeként a külföldön született lakosság 35%-a alacsony képzettségű, és a migránsok 38%-a rendelkezik legfeljebb alapvető írás-olvasási készséggel. A bevándorlók gyerekei között csak minden hatodiknak van egyetemi diplomája, mesteroklevele, a migrációs háttérrel nem rendelkező 35 év alattiak között pedig minden harmadiknak. Az EU-átlagot tekintve a migrációs háttérrel rendelkezők és nem rendelkezők között kisebb a különbség, a 16 OECD-ország átlagát tekintve a bevándorló gyerekek gyakran magasabban képzettek, mint a bevándorló háttérrel nem rendelkező társaik. A migránsgyerekek százalékos adatait tekintve a társadalmi és gazdasági szempontból hátrányos helyzetű családi háttérrel rendelkezők is sikeresek az iskolában, négy százalékkal maradnak csal el azon gyerekektől, akiknek szülei Németországban születtek: 13%-uk a nehéz családi körülmények ellenére a legjobban teljesítő tanulók közé tartozik. A migránsok gyerekei láthatóan felzárkóztak az iskolai tanulmányi eredmények terén. Az olvasási készség területén 2003-ban még csaknem két és fél évvel maradtak le a bevándorló háttérrel nem rendelkező társaikhoz képest, azonban 2012-re ez a hátrány már megfeleződött. Pozitív fejlemény, hogy minden második bevándorló-háztartásban németül beszélnek, ami a korábban említett nyelvtanfolyamoknak köszönhető. Az Egyesült Államokban és Kanadában az angol sokkal kevésbé használt nyelv e háztartásokban.

A munkaerőpiac a kereslet-kínálat elvén működik, az oktatási politikához képest akár szövetségi, akár tartományi szinten kisebb mértékű befolyásolási lehetőséget lát-

44 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

45 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

46 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

47 A következő részekből áll össze az oktatási rendszer: (1) korai szeparáció: Förderschule a különleges ellátást igénylő testi vagy értelmi fogyatékosok gyermekek részére; (2) Grundschule: 6–10 éves korig (négy évfolyam, Berlinben és Brandenburgban hat évfolyam); (3) Hauptschule/Mittelschule: alapvető általános oktatást biztosít a tanulóknak az 5. évfolyamtól a 9. évfolyamig. A 10. évfolyam keretében a tanulók további képesítést szerezhetnek; (4) Realschule vagy Gymnasium a 4./5. évfolyamtól, attól függően, hogy egyetemre megy-e tovább. A Realschule szélesebb körű oktatást kínál, mint a Hauptschule. A Gymnasium magasabb fokú középiskolai oktatást ad, általában az ötödik évtől a tizenharmadik évig tart. A tizenharmadik év végén a tanulók érettségi vizsgát tesznek, amellyel egyetemre jelentkezhetnek. (5) Gesamtschule: az 5. évfolyamtól a 9.-ig vagy a 10.-ig tart (Berlin: 7–10). A Gesamtschule magába foglalja a fenti középiskolák oktatási-szervezeti felépítését, egyes tárgyakat azonban a 7. évfolyamtól kezdve magasabb, illetve alacsonyabb szinten is oktatnak attól függően, hogy hol fog továbbtanulni a tanuló. Lásd részletesebben Schule, Ausbildung und Studium. In: Willkommen in Deutschland. Informationen für Zuwanderer. Bundesministerium des Innern, Berlin, 2014, 72–83.

hatunk. A munkaerőpiac tekintetében a migránsok 68%-a foglalkoztatott. Ugyanakkor a magasán képzettek nehezebben helyezkednek el, és amennyiben mégis sikerül nekik, akkor 31%-uk túlképzett, vagyis a munkájukhoz szükséges képzettségnél magasabbal rendelkeznek.

A bevándorlók az alacsony képzettség és foglalkoztatás mellett más integrációs problémákkal is szembesülnek, így a relatív szegénység is magasabb százalékban érinti őket, és alacsonyabb szintű lakhatási körülményekkel rendelkeznek.<sup>48</sup> Mivel a demográfiai elmozdulás hiányszakmákhoz vezet, ezért számos intézkedést hoztak ennek kezelésére. Könnyítettek a fiatal bevándorlók munkaerőpiacra történő bejutásán, és a Nemzeti Akciótervben speciálisan szabályozzák a migránsok részvételének elősegítését a közszolgálatokban. 6–12 hónapig támogatják azokat a vállalkozásokat, amelyek gyakorlatot biztosítanak a szakképesítés nélkülieknek, és ez a migráns háttérrel rendelkezőkre is vonatkozik. Kifejezetten egyetemi végzettségű fiataloknak szóló programot indítottak, amely támogatja a minősítési eljárásokat, a nyelvtanfolyamokat, a gyakorlatot (2005-től a bevándorlási törvény lehetővé tette, hogy külföldi tanulók német diplomával max. 12 hónapig Németországban tartózkodhassanak munkakeresés céljából).

## Összegzés

A német integrációs politika alakulásában meghatározó volt, hogy a német társadalmi és politikai elit szembesülni kényszerült azzal a korábban figyelembe nem vett ténnyel, hogy a bevándorlók egy része nem fog rövidebb időn belül távozni, hanem hosszabb ideig marad, sőt véglegesen le kíván telepedni. Tudomásul kellett venni, hogy Németország bevándorlóország lett, és ennek megfelelően kellett kiépíteni integrációs elképzelésüket. Ennek megfelelően minden, az integráció kérdésével szembesülő érintett szereplőt összeszedve, közösen próbálták az integrációs politikát felépíteni. De míg korábban a hosszabb ideje Németországban élő vendégmunkásokat, illetve azok később csatlakozó hozzátartozóit kellett az integrációba bevonni, addig a 2015-ös események teljesen új helyzet elé állították a résztvevőket. A rövid idő alatt óriási számban érkező migránsok minél gyorsabban megvalósuló integrációjához új, hatékony intézkedéseket kell hozniuk.

48 Lásd bővebben OECD – European Commission: Integration of Immigrants. Germany - Country note, <http://www.oecd.org/berlin/presse/jugendliche-mit-migrationshintergrund-profitieren-noch-nicht-genug-vom-aufschwung-am-arbeitsmarkt.htm>; OECD/European Union: Indicators of Immigrant Integration 2015. Settling In. OECD Publishing, Paris, 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en> (2016. szeptember 5.).