

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра международных отношений
и внешней политики России

**Миграционная политика Германии в период канцлерства Ангелы
Меркель (2005-2021 гг.)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 441 группы
направления 41.03.05 «Международные отношения»
Института истории и международных отношений
Семеновой Анисьи Александровны

Научный руководитель
Доцент, кандидат исторических наук

подпись, дата

В.А. Кустов

Зав. кафедрой
Профессор, доктор исторических наук

подпись, дата

Ю.Г. Голуб

Саратов 2022

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящее время существует немало угроз для системы европейской безопасности. В условиях глобализации, когда система международных отношений претерпевает большие изменения, на первый план в качестве одной из наиболее важных проблем выходят вопросы интеграции и социальной адаптации мигрантов. До начала XXI века ФРГ не воспринимала себя как миграционную страну, хотя в рамках германского общества образовались многомиллионные сообщества мигрантов, которые способствовали изменению культурного и этнического состава страны и в дальнейшем поставили под вопрос сами основы национальной идентичности.

Переломный и важный момент для Германии связан с приходом к власти Ангелы Меркель, что ознаменовало начало целой эпохи в немецкой политике. Правление Ангелы Меркель во многих отношениях уже называют историческим. Она являлась первой женщиной-лидером и одновременно в свои 51 год самым молодым федеральным канцлером за всю историю ФРГ. Она также первый представитель новых федеральных земель на этом посту, и первый федеральный канцлер с естественнонаучным образованием.

Федеральный канцлер Ангела Меркель, в начале осени 2015 г. прокомментировала ситуацию с беженцами фразой – «Мы справимся!» («Wir schaffen das!»), на что немецкое общество отреагировало весьма позитивно. Это выражение, ставшее слоганом новой эпохи, связанной с миграционным кризисом 2015-2017 гг., нашло понимание и поддержку в политике «культуры гостеприимства» (Willkommenskultur)¹. Культура гостеприимства в Германии, в буквальном смысле означает «открытое отношение к мигрантам, основанное на различных аспектах индивидуального поведения, а также реализацию различных организационных и общественных

¹ U. Kober R. Süßmuth: Deutschland – einig Einwanderungsland?! in: Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2014.

мероприятий в поддержку мигрантов». В 2016 г. А. Меркель уже хотела отказаться от своей фразы: «Иногда мне кажется, что эта фраза преувеличена, что в ней слишком много скрытности. Настолько много, что я бы предпочла ее не повторять, она стала слабым девизом, почти что пустой формулой»².

Степень разработанности темы. Значительную помощь при написании работы оказала литература, в которой затрагиваются различные подходы к понятию миграции и эффективности миграционной политики ФРГ. Среди отечественных исследователей особо следует выделить труды В.А. Ионцева³, Л.Л. Рыбаковского⁴, М.Ю. Кучерова⁵, В.И. Васильева⁶, И.А. Скорнякова⁷. Зарубежная историография представлена Ханной Аларриан⁸, Питером Вааге⁹, Гюнтером Лахманом¹⁰ и другими авторами.

Объект работы – миграционные процессы и механизм реализации миграционной политики Германии в XXI веке.

Предмет работы – эволюция политики Федеративной Республики Германия в сфере миграционных отношений в 2005-2021 гг.

² WirtschaftsWoche // Издание WirtschaftsWoche. [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <https://www.wiwo.de/> (дата обращения: 18.04.21).

³ Ионцев В.А. Международная миграция: населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999. 370 с.

⁴ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: учебное пособие для вузов / Л. Л. Рыбаковский. М.: Издательство Юрайт, 2019. 480 с.

⁵ Кучеров М. Ю. Миграционный кризис в Германии: нагрузка или инвестиции в будущее? [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i4.7429> (дата обращения: 30.04.23).

⁶ Васильев В.И. Миграция как благо и обуза для Германии // Международная жизнь № 3., 2016. С. 57-70.

⁷ Скорняков И.А. Иммиграционная политика Германии. Учебное пособие. Кемерово: КГУ. 2016. С. 129

⁸ Alarian H. M. Cause or Consequence?: The Alternative for Germany and Attitudes toward Migration Policy // German Politics and Society. – 2020. – Т. 38. – №. 2. – P. 59-89.

⁹ Waage P.N. Islam und die moderne Welt. Oslo, 2004. P. 211.

¹⁰ Lachmann G. ödliche oleranz - Die Muslime und unsere offene Gesellschaft. Piper Verlag, ünchen 2010. S. 304; Modood T. Multiculturalism: A Civic Idea. Cambridge.2010. P. 208.

Цель работы – изучить особенности миграционной политики Германии в период канцлерства Ангелы Меркель.

Задачи работы:

- изучить миграционную политику как важный фактор регулирования миграционных процессов;
- определить основные принципы, направления и приоритеты Германии в сфере миграционных отношений;
- рассмотреть регулирование миграции на территории Федеративной Республики Германия (вторая половина XX – начало XXI вв.);
- изучить формирование и реализацию миграционной стратегии Берлина в 2005-2014 гг.;
- определить влияние европейского миграционного кризиса на политику ФРГ в сфере миграции;
- выявить проблемы и перспективы регулирования миграционных процессов в современной Германии.

Источниковая база. Особую значимость имеют основополагающие законы миграционной политики Германии¹¹. Документы предвыборных политических программ партий¹². Важная информация о интеграции мигрантов в принимающее общество, противодействии нелегальной миграции, положении беженцев в ФРГ представлена в докладах Федерального министерства внутренних дел, а также в Федеральном ведомстве по делам миграции и беженцев¹³. Другой группой источников

¹¹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) // Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html> (дата обращения 20.12.2021)

¹² Manifesto for Germany: The Political Programme of the Alternative for Germany 2017 // Alternative für Deutschland [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/04/2017-04-12> (дата обращения: 22.12.2021)

¹³ Polizeiliche Kriminalstatistik // Kriminalstatistik [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatisti>

являлась информация официального сайта статистической службы Европейского союза (Евростата)¹⁴.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Глава 1 «Теоретико-методологические аспекты миграционной политики Федеративной Республики Германия», состоит из 3 параграфов.

В первом параграфе предоставлена информация об общемировом опыте миграционной политики.

Государственная миграционная политика остается важной частью как внутренней, так и внешней политики, от которой зависит, станет ли миграция фактором обострения социально-экономических, демографических, межнациональных проблем или будет позитивным, стабилизирующим фактором.

Миграционная политика как важный фактор регулирования миграционных процессов, должна соответствовать сегодняшней мировой действительности, поэтому каждое государство старается правильно подобрать методы её реализации и инструменты. По сути, они представляют собой свод правил, контролирующих процесс миграции. Инструменты политики миграции призваны защитить население страны от: нелегалов; террористических актов; высокого уровня преступности и пр.¹⁵

Получается, что только при помощи системы инструментов можно контролировать и ограничивать поток иммигрантов.

k/PKS/pksnode.html;jsessionid=235B2665CAFCE83753AC14137B0E9951.live2302 (дата обращения: 10.04.2022)

¹⁴ Интеграционные курсы // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Электронный ресурс]: [сайт]. – URL: <http://www.bamf.de/RU/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html> (дата обращения: 22.12.2021)

¹⁵ Михайленко В.И. Проблемы управления миграционными процессами в Европейском союзе // Tempus et Memoria. 2016. Т. 11. №. 3. С. 123.

Во втором параграфе представлен анализ основных задач, а также регулирующий комплекс политики Германии в сфере миграционных отношений.

В начале XXI века приоритетной целью государственных властей Германии стало повышение управляемости различных миграционных потоков. Задачи миграционного управления включали в себя:

– «усиление борьбы с любыми видами нарушения миграционного законодательства (будь то незаконное пересечение границ, трудоустройство без разрешения правительства или заключение фиктивных браков);

– снижение издержек от иммиграции путем повышения требований к квалификации и материальной обеспеченности въезжающих мигрантов, а также сокращения социальных выплат иммигрантам и просителям убежища, чтобы снизить привлекательность въезда и пребывания для потенциальных мигрантов;

– предотвращение социальной дезинтеграции и укрепление гражданской составляющей идентичности в среде иммигрантов и лиц иностранного происхождения за счет повышения требований к знанию языка, истории и гражданского устройства Германии»¹⁶.

На данный момент миграционные вопросы в Германии регулируются комплексом различных межправительственных двух- и многосторонних договоров, и деклараций, а также следующей основной законодательной базой:

- Конституция Германии;
- Закон о пребывании иностранцев в Германии (Aufenthaltsgesetz);
- Закон о предоставлении убежища (Asylgesetz);
- Правила пребывания (Aufenthaltsverordnung);
- Положение о найме иностранных граждан (Beschäftigungsverordnung).

¹⁶ Brandhorst R., Baldassar L., Wilding R. The need for a ‘migration turn’ in aged care policy: a comparative study of Australian and German migration policies and their impact on migrant aged care // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2021. Т. 47. №. 1. P. 249.

Третий параграф посвящен становлению миграционной политики Германии и ее ключевым эпизодам.

Иммиграция является неотъемлемой частью истории Германии, с первыми значительными миграционными потоками страна столкнулась в результате Второй мировой войны.

Нехватка рабочей силы привела к тому, что в 1952 году первые итальянские «гастарбайтеры» были наняты фермерами Юго-Западной Германии¹⁷. Растущий спрос в строительном секторе и промышленности – частично из-за перевооружения и формирования вооруженных сил Германии в 1956 году – привел к расширению активного набора иностранных рабочих по соглашениям с несколькими европейскими странами: за Италией (1955) последовали Испания и Греция в 1960 году, а также Турция в 1961 году.

В результате нефтяного кризиса 1973 года был введен запрет на набор персонала. Воссоединение семьи было единственной возможностью для регулярной миграции в Германию с 1973 года и далее.

Последнее десятилетие прошлого века принесло новый поворот в миграционную политику Германии. Падение железного занавеса и воссоединение Германии устранили главный миграционный барьер в стране. Миграционные процессы завершились в 1992 году.

Таким образом, миграционная политика объединенной Германии была описана как провозглашение фундаментальной позиции, направленной на население с миграционным прошлым, а также на потенциальных иммигрантов: обусловленная терпимость и поддержание контроля за иммигрировавшими гражданами, скептицизм и сдерживание по отношению к потенциальным иммигрантам

Глава 2 «Особенности управления миграционными процессами в Германии при Ангеле», состоит из 3 параграфов.

¹⁷ Kolb H. From Brakeman to Booster: Policy changes in Germany's EU Labour Migration Policy // International Migration. 2017. Т. 55. P. 11.

В первом параграфе прослеживаются основные этапы миграционной политики при канцлерстве Ангелы Меркель.

В ноябре 2005 года впервые в истории Германии правление Федеративной Республикой Германия приняла женщина – Ангела Меркель, которая во многом изменила политику как Германии, так и ЕС в отношении политического, экономического, социального и миграционного курса.

В 2005 году вступил в силу новый иммиграционный закон (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*). Этим Германия объявила себя страной иммиграции. Интеграция была определена как юридическая обязанность. Закон направлен на упрощение нынешней процедуры: множество различных титулов на жительство для конкретных целей, которые даже эксперты описывали как сложные, были упрощены до двух: временный вид на жительство (*befristete «Aufenthaltserlaubnis»*) и постоянный вид на жительство (*unbefristete «Niederlassungserlaubnis»*). Кроме того, закон направлен на упрощение соответствующих процессов. Более того, это был первый случай, когда языковые курсы стали требованием закона¹⁸.

Начиная с 2006 года в Германии, по инициативе канцлера Ангелы Меркель, проводятся ежегодные «интеграционные саммиты», целью которых является установление диалога с иммигрантами и привлечение гражданского общества к участию в процесс их интеграции. В них принимают участие Федеральный канцлер, религиозные представители и общины, СМИ, союзы, спортивные ассоциации, работодатели, благотворительные организации и мигранты.

1 сентября 2008 года был введен тест на натурализацию. Для получения немецкого гражданства необходимо правильно ответить на 17 из

¹⁸ Vollmer B.A. The Continuing Shame of Europe: Discourses on migration policy in Germany and the UK // *Migration Studies*. 2017. Т. 5. №. 1. P. 49.

33 вопросов. Тест направлен на содействие интеграции, потому что он заставляет человека заниматься немецким языком, историей, законами, обществом и культурой. Кроме того, требовался более высокий уровень владения языком, чем раньше.

В 2012 году была введена Голубая карта (раздел 18б (2) закон о пребывании в Германии) – цель которой заключается в том, чтобы упростить процесс получения разрешения на работу и вид на жительство в Германии для высококвалифицированных специалистов за пределами ЕС.

Анализ миграционной политики Берлина 2005-2014 гг., позволил сделать вывод, что за данный период нормативно-правовая база возросла. Также доминировала установка на планомерное расширение возможностей по участию в жизнедеятельности принимающего социума проживающих в нем выходцев из семей с миграционным прошлым и иностранцев.

Во втором параграфе рассматривается влияние европейского миграционного кризиса на политику ФРГ в сфере миграции.

Европейская интеграция и Европейский Союз являются краеугольными камнями внешней политики Германии и определяют ее курс.

На уровне интеграционного объединения предполагается выстраивать взаимодействие на принципах партнерства, выработать механизмы оперативного принятия решений и справедливого распределения ответственности за предоставление беженцам защиты, расширить мандат Frontex применительно к охране внешних границ ЕС. Согласованию подлежат стандарты и инструментарий реализации процедуры возвращения подлежащих принудительной высылке в страну исхода.

Однако период правления канцлера Ангелы Меркель был временем, когда роль и положение Германии в Европейском союзе и на международном уровне усилились. 18 марта 2016 года на сессии Европейского совета было достигнуто примирение по вопросу беженцев.

Таким образом, ФРГ смогла навязать ключевые решения для урегулирования кризиса в еврозоне.

Третий параграф посвящен анализу проблем и перспектив регулирования миграционных процессов в современной Германии.

В современной ФРГ уделяется большое внимание вопросам миграционной политики, которая включает в себя комплекс регулятивных мер, направленных на встраивание экономических, социальных или культурных процессов немецкого общества. Однако, как бы правительство Германии не стремилось всеми силами решить проблему внешней миграции, среди части коренного населения растет неприятие мигрантов в германское общество.

Кризис беженцев привел к появлению нового поколения несистемной оппозиции – рассерженных горожан, вполне добропорядочных бюргеров, ранее не замеченных в симпатиях к радикальным идеям. Их объединило неприятие Меркель и в целом политики «старых» системных партий, которые, по их мнению, оторвались от народа и перестали отличаться друг от друга. Эти внепартийные группы устраивали многотысячные протестные акции (крупнейшие – в Дрездене под эгидой PEGIDA), позже они влились в еще более широкое движение противников локдаунов и обязательной вакцинации.

Таким образом, в современной Германии уделяется большое внимание вопросам миграционной политики, которая включает в себя комплекс регулятивных мер, направленных на встраивание в экономическом, социальном или культурном аспекте иностранных граждан и лиц с миграционным прошлым в обществе. Основные направления – интеграция, доступ на рынок труда, усовершенствование нормативно-правой базы в контексте обеспечения внутренней безопасности. Стремление выстроить систему успешного взаимодействия всех членов социума в силу различных

внутренних и внешних факторов не всегда приносит в полном объеме ожидаемых результатов

Заключение

В современном мире с ростом и развитием технологий, а также средств передвижения, миграционные потоки приобретают многосторонний характер. Германия является традиционно одной из наиболее привлекательных стран для международных мигрантов – с середины прошлого века в страну устремились мигранты из других стран Европы, Турции и Северной Африки, однако несмотря на увеличение численности иностранцев в составе населения ФРГ, страна долго не признавалась иммиграционной страной.

Вопросы миграции и беженцев являются фундаментальными для немецкой общественности, что отражается в основных и предвыборных программах ведущих политических партий Германии. В ходе исследования был сделан вывод о том, что позиции партий, проанализированные ранее, сходятся в основных положениях по миграционным вопросам.

Единственным исключением является партия «Альтернатива для Германии», представляющая крайне правые силы и выступающая за высылку всех мигрантов и сохранение доминирующих позиций христианского населения в немецком обществе. Недовольство граждан политикой федерального правительства проявилось в результатах парламентских выборов 2017 года, когда впервые за свою историю вошла в парламент Германии и является крупнейшей оппозиционной силой, на данный момент представленной в бундестаге. Данная расстановка сил стала показателем провала для Меркель, так как рейтинг канцлера и блока ХДС/ХСС существенно снизились. Кроме того, произошел идейный раскол не только внутри парламентских партий, но и в немецком обществе.

ФРГ находилась, и находится на стадии поиска решений миграционного кризиса, последствия которого будут оказывать существенное влияние на немецкое общество еще не одно десятилетие.

Кроме того, Федеративная Республика Германия, следуя своим национальным и европейским интересам и соблюдая свои международные и гуманитарные обязательства, выступает за активное управление миграционными потоками и влияния на них. Анализ и исследование опыта германского государства в управлении миграционными потоками, а также способов и путей преодоления миграционного кризиса и разрешения данной ситуации является актуальным и, более того, обладает давней традицией приема мигрантов.

В тоже время оценка деятельности федерального правительства Германии в сфере миграционных отношений Германии показывает, что власти не ожидали такого количества беженцев, а социальные структуры Германии оказались перегруженными. Только ценой значительных усилий ФРГ и ЕС, в конечном счете, справились с миграционным кризисом прошлого десятилетия.

Таким образом, курс Федерального правительства во главе с А. Меркель в период с 2005 по 2021 гг. по регулированию миграционных процессов выстраивался с учетом основополагающих элементов проводимой ранее политики. Несмотря на то, что отдельные положения были скорректированы и существенно обновлены ввиду изменения внутри- и внешнеполитических реалий, приоритет в Германии отдавался комплексному подходу в сфере управления миграцией. Доминировала установка на планомерное расширение возможностей по участию в жизнедеятельности принимающего социума проживающих в нем выходцев из семей с миграционным прошлым и иностранцев.