

PŘISTĚHOVALECTVÍ A LIBERÁLNÍ STÁT

**Imigrační a integrační politiky v USA,
západní Evropě a Česku**

ANDREA BARŠOVÁ, PAVEL BARŠA



Masarykova univerzita v Brně
Mezinárodní politologický ústav
Brno 2005

5. Německo

Přistěhovalecké politiky

Podobně jako ve Francii a Británii, také v Německu předurčovaly charakter migrace jedinečné historické a národní podmínky. Pozdně uskutečněné státní sjednocení mělo dva důsledky. Protože se německý národ ustavil před ustavením německého státu, byl tento stát pojat jako nástroj politického sebeurčení národa definovaného „předpoliticky“ – krví, jazykem a kulturou. Druhým důsledkem bylo, že Německo nestihlo získat trvalejší koloniální vztah k zámořským územím, a bylo tedy ušetřeno problémů postkoloniální migrace.

Etnické sebepojetí německého národa bylo po 2. světové válce ještě posíleno rozdělením Německa a existencí rozptýlených německých menšin v zemích východní Evropy a Sovětského svazu. V těchto podmínkách se Spolková republika Německo logicky chápala jako domov pro všechny etnické Němce žijící v komunistické diaspoře. Podobně jako má být Izrael podle sionistické definice domovem všech Židů, včetně těch, kteří jsou občany jiných států, mělo být západní Německo domovem všech Němců. A jako se přemístění Židů do Izraele nechápe jako přistěhovalectví, nýbrž jako návrat, ani příchod etnických Němců nebyl chápán jako přistěhovalectví, ale jako návrat: heslo německé pravice *Deutschland ist kein Einwanderungsland* se v žádném případě netýkalo etnických Němců. Ti měli naopak podle čl. 116 ústavy (*Grundgesetz*) automaticky nárok na německé občanství. Jelikož národ nežil pod jednou politickou střechou, stát byl pojat jako politický nástroj ochrany všech etnických Němců, ať žili kdekoliv.

Situace se však zásadně změnila po pádu železné opony: německá diaspora se mohla vrátit domů a sjednocený německý stát tak naplnil svou historickou misi. V letech 1989 a 1990 přišlo do Německa 620 000 osob německého původu (*Aussiedler*) z Polska, Rumunska a bývalého Sovětského svazu. Teprve poté, když byla takto překonána situace nuceného odtržení etnických Němců od Německa, otevřela se možnost „deetnizovat“ přistěhovalectví i národní identitu. Němci této příležitosti skutečně využili, když v průběhu 90. let vyměnili etnické chápání svého národa za jeho chápání občanské.

Vraťme se však k předcházejícímu období. Návratová etnická imigrace po 2. světové válce umožnila, že až do roku 1955 Německo pokrývalo rostoucí potřebu pracovních sil německými přistěhovalci z východní Evropy, především z NDR. Od roku 1955 však Německo již následovalo jiné západ-

ní země a přistoupilo k politice náboru zahraničních pracovních sil. Mezi léty 1955–1968 podepsala SRN náborové dohody (*Anwerbeabkommen*) s Itálií (1955), Španělskem a Řeckem (1960), Tureckem (1961), Portugalskem (1964), Tuniskem a Marokem (1965) a Jugoslávií (1968). Tyto dohody byly výsledkem vyjednávání mezi vládní byrokracií, zaměstnavateli a odbory. Všeobecným předpokladem přitom bylo, že „hostující pracovníci“ (*Gastarbeiter*) se po čase vrátí do svých zemí. Tento režim byl podporován absencí zákonných ustanovení, která by umožnila proměnit dočasný pobyt na pobyt trvalý a sjednocovat rodiny. Tyto mezery v cizineckých předpisech byly v jisté míře kompenzovány lidskoprávními ustanoveními ústavy, respektive interpretací těchto ustanovení německými soudy. Ty přiznaly základní práva všem rezidentům bez ohledu na občanský status. Teprve cizinecký zákon, jenž vstoupil v účinnost 1. ledna 1991, se přizpůsobil těmto ústavním požadavkům, když cizincům přiznal právo na sjednocení rodin. Ačkoli byl tento zákon mnohem liberálnější než zákony předchozí, také on stále opakoval rozdíl mezi „Němci bez státního občanství“ a „cizinci“ – rozdíl, který je symptomatický pro etnické pojetí národního státu a přistěhovalectví.

Počátkem 90. let se v Německu odehrála tzv. azylová debata. Oč v ní šlo? Článek 16 německé ústavy říkal, že „politicky pronásledovaní požívají práva azylu“. Teoreticky tento článek umožňoval všem pronásledovaným cizincům, aby se domáhali práva vstupu na území SRN. Systém s tímto východiskem mohl však fungovat jen potud, pokud skutečný příliv žadatelů regulovaly jiné mechanismy, především omezená možnost vycestovat ze země bývalého sovětského bloku. Po roku 1989 však tyto mechanismy fungovat přestaly. Jen v roce 1992 požádalo v Německu o azyl více než 438 tisíc žadatelů. Všenárodní diskuse mezi levicí, jež hájila znění ústavy, a pravicí, jež požadovala její změnu, vyústila v roce 1993 do azylového kompromisu. Čl. 16 byl doplněn tak, že práva na azyl se již nemohli dovolávat ti, kteří pocházeli z tzv. bezpečných zemí, či ti, kteří přicházeli přes tyto bezpečné země, tj. *de facto* všechny sousední země. Součástí „azylového kompromisu“ však byla i politická dohoda o postupném oslabování preference pro etnické Němce, stěhující se z jiných zemí (*Aussiedler*) a otevření možnosti přistěhování pro ostatní skupiny. Mezi léty 1950 až 1993 se do Německa přistěhovalo 12,6 milionů lidí, což představovalo až 80% přírůstku obyvatelstva. Německo se tak fakticky stalo jednou z největších přistěhovaleckých zemí. Heslo *Wir sind kein Einwanderungsland* bylo ve flagrantním rozporu s fakty. Součástí azylového kompromisu bylo tedy pootevření možnosti postupné „deetnizace“ přistěhovalecké politiky.

Politika pracovní migrace

Vedle zmíněných faktorů přispěla k modernizaci německé přistěhovalecké politiky také ekonomická globalizace. Podobně jako jiné země reagovalo i Německo zvláštními opatřeními na prudký rozvoj informačních technologií na konci 90. let a vznikly nedostatky profesionálů v tomto oboru. V roce 2000 vyhlásilo program „zelených karet“ pro speciality IT, který měl umožnit příchod až 20 000 zahraničních pracovníků. Program byl obecně považován za test možnosti uvolnění ochrany (tj. liberalizace) globalizovaných segmentů trhu.

Rámeček VI: Německo: Program „zelených karet“ pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky v oboru informačních a komunikačních technologií

Program „zelených karet“ pro vysoce kvalifikované zahraniční pracovníky v oboru IT byl zaveden vyhláškou Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí od 1. srpna 2000 jako časově omezený program původně na tři roky, později byl v roce 2003 prodloužen. Program umožňoval vydání až 20 000 pracovních povolení pro pracovníky ze zemí mimo EU, bez zkoumání toho, zda může být místo obsazeno domácím pracovníkem. Pracovní povolení je vydáváno na dobu pěti let. Kvalifikací pro účast v programu je ukončené vysokoškolské vzdělání v oboru IT anebo prokázání kvalifikace tím, že žadatel má sjednanou práci v oboru, za niž dostane více než 51 000 euro ročně. Vedle pracovníků ze zahraničí je program otevřen také zahraničním absolventům německých vysokých škol příslušného zaměření.

Za první tři roky bylo uděleno 13 566 povolení. Většina odborníků IT přišla z Indie a Ruska. Podle střízlivých hodnocení nenabral program rozsah, který očekávaly hospodářské kruhy. Přesto je považován přinejmenším za zdařilý test liberalizace přistěhovaleckých politik pro globalizovaná odvětví, jež vyžadují volný nábor pracovních sil. Za hlavní brzdou programu je obecně považováno omezení pracovního povolení pouze na dobu pěti let, což způsobuje, že experti dávají přednost zemím, které nabízejí trvalejší perspektivu.

Tuto tezi dokládá příběh prvního držitele zelené karty jménem Harianto Wijaya, počítačového odborníka původem z Indonézie a absolventa univerzity v Aachen. Podle informací zveřejněných *International Herald Tribune* pomýšlí Wijaya čtyři roky po udělení karty na odchod do jiné země. Důvodem je, že nehodlá žít v nejistotě cizince s časově omezeným povolením k pobytu, který může být v případě jeho vypršení deportován. A tak zatímco se Wijaya chystá k odchodu, jeho historicky první „zelená karta“ zůstává vystavena v bonnském muzeu.

Zápornou roli hraje i jazyková bariéra a podle některých hlasů i přílišná německá byrokracie, vysoké daně a přesvědčení o rezervovaném postoji Němců vůči cizincům. Programu neprospěla ani skutečnost, že krize v oboru IT způsobila, že až 7 % nově příchozích expertů je nezaměstnaných. Každý pátý držitel zelené karty ztratil v průběhu svého prvního roku pobytu alespoň jednou práci. Zatímco potřeba specialistů IT poklesla, chybí v Německu kvalifikovaný zdravotnický personál. To ukazuje, že takto úzce zaměřený model není schopen reagovat na měnící se potřeby pracovního trhu.

Zdroje:

Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie von 11. Juli 2000, BGBl I 2000, s. 1146, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. 07. 2003, BGBl. 2003 I s. 1471.

(<http://www.aufenthaltstitel.de>) (komentáře z německých médií)

Bennhold, Katrin. Fortress Europe keeps doors barred. *International Herald Tribune*. Friday, July 23, 2004, s. 1, 2.

Přistěhovalecký zákon

Dílčí reformy z konce 90. let byly předzvěstí radikálního obratu. 4. července 2001 publikovala komise pro imigraci, již předsedala Rita Süßmuth, rozsáhlou zprávu Řídit přistěhovalectví, podporovat integraci (*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*). Komise byla ustavena v září 2000 ministrem vnitra, svým mandátem i složením však byla nezávislá. V komisi zasedalo 21 expertů a představitelů parlamentu. Zpráva uvádí čtyři základní důvody pro reformulaci německé imigrační politiky. (1) Růst ekonomiky je stále závislejší na vědění a nových idejích, které vznikají z interakce lidí různých původů. (2) Obyvatelstvo Německa stárne, což má negativní dopady jak na pracovní trh, tak na inovativnost hospodářství. (3) Navzdory vysoké nezaměstnanosti existuje řada nízce i vysoce kvalifikovaných pracovních míst, která nejsou obsazena. (4) V protikladu k pravicové tezi, že „Německo není imigrační zemí“, je Německo imigrační zemí *de facto*.

Přistěhovalecká politika se má k této skutečnosti postavit čelem. Místo potírání imigrace ji má stát začít řídit a strukturovat tak, aby odpovídala potřebám německé společnosti a aby neohrožovala příležitosti domácích pracovníků. Posun od zákazu nábory zahraničních pracovníků k řízené pracovní migraci má být podle zprávy doplněn její redefinicí z dočasné na trvalou.

Od nynějška se má počítat s tím, že pracovní migranti se v zemi usadí: „Již od samého počátku by se měli stát přistěhovalci integrální součástí stálého obyvatelstva a měli by obdržet trvalý pobyt s výhledem na naturalizaci. Zásadní roli bude hrát bodový systém, který zohledňuje schopnost integrovat se do společnosti a pracovního trhu. Obecné dovednosti budou důležitější než speciální dovednosti a krátkodobá poptávka na pracovním trhu. Kandidáti, kteří získají nejvyšší počet bodů, by měli být vybráni z těch žadatelů, kteří splňují minimální bodové požadavky.“ (Kommission Zuwanderung 2001)

Zpráva počítá s oslabením zvláštních privilegií, udělovaných osobám německého původu. Ve vztahu k nim navrhuje jako podmínku okamžité naturalizace dostatečnou znalost německého jazyka, která má být prokazována ještě v zemi původu. Podobně specifikuje zpráva kritéria pro členství ve východoevropských židovských komunitách, jejichž členové měli až doposud privilegovanou možnost přistěhovalectví a naturalizace na základě programu posilování židovských komunit v Německu. Do budoucna by se mělo posuzování členství v těchto komunitách opírat o kritéria židovského náboženského práva – tj. o původ z matky Židovky nebo o konverzi k židovskému náboženství.

Zpráva komise Rity Süßmuth se stala východiskem nového přistěhovalceckého zákona, který byl schválen německým Parlamentem v roce 2002 (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. Zuwanderungsgesetz*). Zákon však nevstoupil v platnost, protože Spolkový ústavní soud rozhodl, že byl přijat neústavním způsobem. V lednu 2003 jej spolková vláda v nezměněné podobě opět předložila Parlamentu. V září roku 2003 byl zákon předložen společnému výboru Spolkové rady a Spolkového sněmu. Upravený návrh, který vzešel z dohodovacího řízení, byl nakonec přijat v polovině roku 2004.⁴⁸ Dlouhé peripetie tak byly ukončeny a zákon vstoupil v účinnost 1. ledna 2005.

⁴⁸ Dohodovací řízení nastupuje v případě neshody mezi oběma komorami parlamentu. Dohodovací výbor (*Vermittlungsausschuss*) je společným grémiem Spolkového sněmu a Spolkové rady. Spolkový sněm v něm má 16 zástupců vybraných podle síly parlamentních frakcí, Spolková rada pro každou zemi po jednom zástupci. Z jednání Dohodovacího výboru má vzejít kompromisní návrh, přijatelný pro obě komory. Přijetí kompromisu musí být opět odsouhlaseno oběma komorami.

Rámeček VII: Německo: Přistěhovalecký zákon (*Zuwanderungsgesetz*), účinný od 1. ledna 2005

Přistěhovalecký zákon představuje zásadní reformu cizineckého práva. Je založen na nové ústřední tezi: Německo je přistěhovaleckou zemí, a musí proto mít k dispozici nástroje pro řízení migrace. Reforma má také zjednodušit nepřehlednou legislativu. Proto upravuje jeden zákon příchod a pobyt cizinců i otázky jejich zaměstnávání, které byly doposud upravené zvláštními předpisy.

Širokou škálou různých pobytových oprávnění (*Aufenthaltstitel*) nahrazují dva nové pobytové režimy: časově omezené povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*) a časově neomezené povolení k usazení se (*Niederlassungserlaubnis*). Redukuje se i počet pobytových důvodů. Nyní jsou jimi jen vzdělání, výdělečná činnost, sjednocení rodiny a humanitární důvody.

Na rozdíl od původního návrhu, který počítal s působením tří specializovaných institucí – Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky jako výkonného a střežového orgánu, Spolkového institutu pro výzkum obyvatelstva jako výzkumné instituce a nezávislé Rady expertů pro přistěhovalectví a integraci (jež měla vydávat každoročně svoje stanovisko k aktuálnímu stavu přistěhovalectví a k výši přistěhovaleckých kvót) – ustavuje zákon jen první uvedenou instituci. Spolkovému úřadu pro migraci a uprchlíky, který má vzniknout transformací existujícího Spolkového úřadu pro uznávání zahraničních uprchlíků, připadají nové úkoly integrace, vedení registru cizinců, podpora dobrovolných návratů, výzkum a koordinace toku informací o pracovní migraci.

V oblasti pracovní migrace se mají uplatňovat dva režimy: (1) Normální postup, kdy je vydáno časově omezené pracovní povolení na konkrétní místo, které je neobsazeno domácími pracovníky. Systém má ale být zpružněn spojením řízení o udělení pracovního povolení s řízením o udělení povolení k pobytu (tzv. *one-stop-government*). (2) Pro tzv. „vysoce kvalifikované odborníky“ je určen režim umožňující již od počátku trvalé usazení. Podobná nabídka platí pro podnikatele, kteří investují nejméně 1 milion euro a vytvoří 10 pracovních míst. Na rozdíl od původních návrhů však padla třetí možnost: trvalé přistěhování omezeného počtu cizinců, kteří měli být vybráni ze zájemců podle bodového systému a jejichž počet měl být omezen kvótou. Nově je umožněno usadit se v Německu zahraničním absolventům německých vysokých škol.

V humanitární oblasti měl být podle původního návrhu úplně odstraněn sporný a kritizovaný institut „strpění“ (*Duldung*), který je v současnosti pobytovým oprávněním druhé kategorie. (V Německu žilo v roce 2003 s tímto statutem až 250 tisíc lidí, z nich téměř jedna třetina již od roku 1997.) Nakonec však zákon přinesl jen dílčí úpravu. V případech, kdy nebude možné realizovat vycestování po dobu 18 měsíců, bude cizinci uděleno povolení k pobytu, aby se předešlo takzvanému „řetězení“ strpění. Nicméně institut jako takový zůstává zachován. Na druhé straně je však zavedeno

povolení k pobytu z humanitárních důvodů, které má být uděleno v případě nebezpečí mučení, trestu smrti, ohrožení života apod. Pokud však tato nebezpečí hrozí cizinci jako příslušníku určité skupiny, uplatní se institut strpění.

Zákon zavádí mnohem intenzivnější integrační opatření, jež vycházejí z filosofie „integrační smlouvy“ (IV.1). Stát poskytne všem přistěhovalcům minimální integrační nabídku (jazykové kurzy a úvod do německé kultury, práva a dějin). Pokud cizinec nemá dostatečné znalosti, je pro něj účast na kurzu povinná. Neúčast může mít za následek ztrátu oprávnění k pobytu, úspěšná účast naopak může zkrátit dobu čekání z osmi na sedm let.

Z bezpečnostních aspektů jsou precizována ustanovení, která počítají s vyhoštěním v případě podezření z přináležitosti k teroristické skupině nebo v případě tzv. „duchovních žhářů“, tedy osob podněcujících k nenávisti, terorismu, porušování práv či pořádku nebo takové činy veřejně schvalujících.

Zdroje:

Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BGBl. 2004 I. Nr. 41. s. 1950.

Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler. (Integrationskursverordnung – IntV) vom 13. Dezember 2004. BGBl. I. Nr. 68. s. 3370.

Integrační politiky

Politika státního občanství

V roce 2003 žilo v Německu 7,3 milionů cizinců, kteří tvořili asi 9 % populace. Z nich 61 % žilo v Německu více než 10 let, asi 34 % žilo v Německu více než 20 let.⁴⁹ Kay Hailbronner, vlivný badatel konzervativní orientace, popsal problém německé státoobčanské politiky v 90. letech takto: „V Německu se rodí stále více dětí migrujících pracovníků, které zde vyrůstají, chodí do školy, získávají profesní vzdělání, a následně pracují a mají sami děti. Tyto děti jsou cizími státními příslušníky, ačkoli jejich občanství je většinou pouze citovým poutem k vlasti jejich prarodičů a je často považováno jen za jakési zajištění – za svého druhu sekundární občanství. V zásadě není žádných pochyb o nutnosti integrovat velkou část cizinecké populace v Ně-

⁴⁹ Statistiky zveřejněné spolkovým ministerstvem vnitra na webových stránkách (<http://www.zuwanderung.de>)

mecku tím, že budou vytvořeny podmínky, aby se stali německými občany.“ (Hailbronner 2002: 122)

Ve dvou posledních desetiletích 20. století všechny německé vlády shodně prohlašovaly, že naturalizace cizinců trvale žijících v Německu je veřejným zájmem. To předpokládalo reformu zastaralého zákona o státním občanství z roku 1913, založeného striktně na principu pokrevního předávání státního občanství z rodičů na děti, a na něj navazujících prováděcích předpisů, které považovaly naturalizaci za výjimku, a nikoliv za normální završení procesu přistěhování a usazení. Rozhodující politické síly v zemi se však lišily v názorech, jak měla být reforma konkrétně provedena.

Protože dosažení konsensu dlouho vázlo, některé spolkové země se koncem 80. let 20. století pokusily usnadnit integraci cizinců tím, že jim daly právo volit v místních volbách. V roce 1990 však Spolkový ústavní soud prohlásil nové volební zákony na neústavní: pouze němečtí státní občané jsou „lidem“, který tvoří německý politický „národ“, a právo volit je tudíž podmíněno státním občanstvím. Soud ale dal nepřímou rozhodující impuls ke státoobčanské reformě, když uvedl, že zákonodárce má právo určit podmínky naturalizace a dát tak dotčeným německým obyvatelům volební právo prostřednictvím možnosti získat státní občanství.

V roce 1990 byla provedena první reforma, která usnadnila hostujícím dělníkům trvale usazeným v Německu a jejich dětem přístup k naturalizaci. Ustanovení byla včleněna do nového cizineckého zákona z roku 1990.⁵⁰ V roce 1993 pak byla tato ustanovení pozměněna tak, že po splnění předepsaných podmínek – např. stanovené délky předchozího pobytu, čistého trestního rejstříku a ekonomické soběstačnosti – přiznala cizincům právní nárok na naturalizaci.⁵¹ Podmínky pro „nárokovou naturalizaci“ sice zahrnovaly vzdání se původního občanství, zákon ale definoval i určité výjimky. Takovéto výjimky platily ovšem již dlouhodobě pro uprchlíky, etnické Němce (*Aussiedler*, po roce 1993 nazývané *Spätaussiedler*) a rovněž přistěhovalce židovského původu. Těmito výjimkami lze vysvětlit i odhadovaný vysoký počet nositelů dvojího občanství.

V polovině 90. let navrhovaly CDU a FDP zavedení zvláštního institutu „státní příslušnosti pro děti“ (*Kinderstaatszugehörigkeit*), jako dočasného „quasi-státního občanství“, které by bylo proměněno ve skutečné státní

⁵⁰ § 85 a následující cizineckého zákona z 9. 7. 1990, BGBl. I., s. 1354.

⁵¹ Touto konstrukcí se „nároková naturalizace“ liší od paralelně existující naturalizace podle § 8 zákona o státním občanství, která je nadále založena na volném uvážení úřadu. Ustanovení cizineckého zákona se tak stala nejdůležitějším předpisem pro naturalizaci, protože stanovila příznivější podmínky než § 8 zákona o státním občanství z roku 1913.

občanství po dosažení 18 let za předpokladu, že by se daná osoba vzdala původního občanství. Zákon však nebyl přijat. Naproti tomu sociální demokraté a zelení, kteří vyhráli volby na podzim 1998, předložili návrh zákona, který zaváděl nabytí německého občanství narozením na německém území a současně navrhoval všeobecnou toleranci vůči vícečetnému občanství. Když několik týdnů po předložení návrhu ztratily vládní strany většinu ve Spolkové radě, byl zákon stažen a přepracován do kompromisní podoby. Nový návrh zachovával princip výlučného státního občanství, doplnil jej však četnými výjimkami. Co se týče dětí cizinců narozených v Německu, zákon zavedl model inspirovaný zmíněnými úvahami o zvláštním občanství pro děti: *ius soli* kombinovaný s tzv. opčním modelem. Zákon zkrátil délku pobytu vyžadovanou pro podání žádosti o občanství, kladné vyřízení však podmínil integrací. Podrobnosti zákona vysvětluje následující rámeček.

Rámeček VIII: Německo: Zákon o reformě státoobčanského práva z 15. července 1999 účinný od 1. ledna 2000

Podle nového zákona nabývají děti cizinců německé státní občanství narozením, pokud alespoň jeden rodič má v Německu nejméně osm let povolení k dlouhodobému pobytu anebo nejméně tři roky povolení k trvalému pobytu. Ustanovení bylo doplněno „opčním modelem“: kdo nabyl německé státní občanství na základě *ius soli* a má ještě další státní občanství, musí ve svých 18 letech deklarovat, zda si německé občanství hodlá ponechat. Do 23 let pak musí prokázat pozbytí druhého státního občanství, jinak mu německé občanství zaniká (není-li udělena výjimka). Toto stanovení se vztahovalo i na děti, které byly k 1. 1. 2000 mladší deseti let, pokud jejich rodič ve chvíli narození dítěte splňoval stanovené podmínky.

Zákon usnadňuje přístup k občanství i dospělým přistěhovalcům. Nárok na nabytí německého občanství získávají již po osmi letech (dříve patnácti letech) pobytu. Nárok je však podmíněn znalostí němčiny a německé ústavy a vzdáním se původního občanství. Zákon definuje výjimky, v nichž si cizinec usilující o německé občanství může původní občanství podržet – jde především o případy, kdy cizinec nemůže pozbyt své původní občanství nebo může-li tak učinit jen za zvláště tíživých podmínek. Za takové se považují např. vysoké poplatky. Výjimku mají také starší žadatelé a státní občané jiných zemí EU.

Dílčí změny byly provedeny i při úpravě situace, kdy německý státní občan hodlá nabýt cizí státní občanství. I nadále platí, že nabytím cizího státního občanství se německé občanství pozbývá, pokud nebyla občanovi na jeho žádost udělena výjimka. Na rozdíl od předcházející úpravy se pravidlo vztahuje i na Němce, kteří žijí v Německu. (Po roce 1945 se takové pozbytí státního občanství vztahovalo pouze na

Němce, kteří měli bydliště v zahraničí. Tento přístup byl veden vzpomínkou na osudy německých Židů za nacistického režimu, kteří byli zbaveni rovnoprávné občanské příslušnosti.) Toto pravidlo bylo přijato proto, aby se zabránilo „obcházení zákona“, kdy by nově naturalizovaní Němci tureckého původu obratem žádali o udělení (či obnovení) svého původního občanství. Na druhé straně zákon rozšiřuje výjimky, za nichž je možné udržet německé občanství i v případě nabytí jiného občanství. Přistěhovalci německého původu (*Vertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler*) nabývají německé občanství nově přímo ze zákona, bez správního řízení.

Zdroj:

Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999. BGBl. I., s. 1618. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13. Dezember 2000, Bundesanzeiger Nr. 21. (Prováděcí předpis byl vydán dodatečně a vstoupil v účinnost 31. 1. 2001.)

Bezprostřední reakcí na přijetí nového zákona bylo zvýšení počtu žádostí o naturalizaci ve většině spolkových zemí. Komentátoři se však shodují, že na zhodnocení dlouhodobějších dopadů je příliš brzy. Poukazují např. na to, že většina těch, kteří nabudou německé státní občanství narozením na území, budou patrně deklarovat při dosažení 18 let vůli k uchování německého státního občanství. Mnozí z nich ale možná potřebný doklad o pozbytí jiného občanství ve stanovené pětileté lhůtě nepředloží. Jaká bude v těchto případech praxe, je těžké předvídat. Podle Hailbronnera se mohou problémy, jež budou implementaci ustanovení nutně provázet, stát „startovací čarou pro široké přijetí dvojího občanství v těchto případech“ (Hailbronner 2002: 133). Řady Němců se dvěma pasy, jejichž počet je nyní odhadován asi na dva miliony osob, by se tak mohly rychle rozšířit.

Integrační kurzy

Zákon o státním občanství představoval zásadní úřední krok na cestě k redefinici německého národa z etnického na občanský. Druhým takovým krokem byla koncepce přistěhovalectví ze zprávy komise Rity Süßmuth a její (jakkoliv kompromisní) odraz v přistěhovaleckém zákoně, přijatém pět let poté, kdy vstoupil v účinnost zákon o státním občanství. Co se týče integrace cizinců, ta má podle komise spočívat na předpokladu, že jde o dvoustranný proces, v němž jsou zahrnuti jak imigranti, tak přijímající společnost. Zatímco přijímající společnost musí nabídnout imigrantům výhled získání trvalého pobytu, rovný přístup na trh práce a do vzdělávacího systému, imigranti se

musejí naučit německy a jsou povinni – tak jako němečtí občané – respektovat ústavu a zákony. Asimilace do majoritní jazykové a politické kultury je nezbytným předpokladem pro inkorporaci imigrantů do ekonomického a politického života za rovných podmínek s ostatními členy společnosti. Většinou společnost je na druhé straně povinna respektovat etnicko-kulturní a náboženskou identitu přistěhovalců, pokud je tato identita slučitelná s pravidly liberálně-demokratického ústavního systému. Vcelku lze říci, že podobně jako britská strategie z roku 2002, i německá zpráva klade důraz na jazykovou a kulturní integraci do majoritní společnosti, ale zároveň nevylučuje, že si imigranti ponechají ty zvyky, hodnoty a skupinové identifikace, které nejsou v rozporu se základními institucemi a hodnotami přijímací země.

V souladu se zprávou počítá přistěhovalecký zákon poprvé v historii se zavedením jednotného státního integračního programu pro přistěhovalce, kteří se hodlají v Německu trvale usadit. (Kurzy budou nabízeny jak běžným přistěhovalcům, tak přistěhovalcům německého původu, tzv. *Spätaussiedler*). Podle zákona a vládního prováděcího nařízení bude novým přistěhovalcům nabídnuta účast na těchto kurzech obnášejících výuku německého jazyka v rozsahu 600 vyučovacích hodin a výuku základů německého práva, kultury a dějin (tzv. „orientační kurz“) v rozsahu 30 hodin (tento kurz následuje po jazykovém kurzu a probíhá v němčině). Oba kurzy jsou ukončeny testy. Pro přistěhovalce, kteří nemají dostatečnou znalost němčiny, je účast na jazykovém kurzu povinná. Dobrovolně se mohou kurzů zúčastnit i občané zemí EU a cizinci, kteří se již na území Německa zákonně zdržují. Centrální koordinační role v integraci připadne novému Spolkovému úřadu pro migraci a uprchlíky (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* – BAMF). Návrh počítá s tím, že kurzů se bude účastnit asi 98 000 cizinců ročně. Roční náklady by se měly pohybovat kolem 188 milionů euro pro nově příchozí a asi 76 mil. euro pro cizince, kteří již v zemi žijí (ročně 50 000 – 60 000 osob). Náklady na kurzy jsou hrazeny z federálního rozpočtu. Spolková vláda má povinnost do 1. července 2007 předložit Spolkovému sněmu zprávu o průběhu integračních kurzů.

Za prvních devět měsíců účinnosti nového zákona se přihlásilo do integračních kurzů 162 000 cizinců – z toho jen asi pro polovinu byla účast povinná. Do konce roku 2005 počítal Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky s 194 000 účastníky.⁵²

⁵² Migration und Bevölkerung, Newsletter. Ausgabe 8. Oktober 2005. s. 1.