



С.В. Погорельская

Опыт и уроки германской иммиграционной политики

***Аннотация.** В статье рассматривается иммиграционная политика Германии, опыт которой представляет интерес для России. Анализируется работа над иммиграционными нормативами, принимаемыми по мере роста численности иммигрантов и их политической активности. Исследуются взаимоотношения германского государства и общества с исламскими организациями.*

***Abstract.** The German immigration policy that is a subject of interest for Russia is examined in this article. The development of legal migration regulations in connection with the increasing number of migrants and their political activity is analyzed. The German state and society relationship with Islamic organizations is investigated also.*

***Ключевые слова:** иммиграция, трудовая иммиграция, политические беженцы, ислам.*

***Keywords:** immigration, labour migration, asylum seekers, Islam.*

Дискуссии об эффективной иммиграционной политике, отвечающей как новому положению Германии в Европе и в мире, так и требованиям современной глобализированной экономики, ведутся в Германии на сегодняшний день практически всеми политическими силами. Причины этих дискуссий – не только в тех вызовах, перед которыми стоит Европейский союз в связи с новыми волнами иммиграции, но и в ошибках прошлого.

В своем экономическом и политическом развитии современная Германия вынуждена преодолевать серьезные проблемы, связанные с вопросами иммиграции и интеграции иммигрантов. Причем корни большинства этих проблем уходят далеко в прошлое – в старую Западную Германию и в 90-е годы XX в. К ним относятся последствия недостаточно урегулированной трудовой (неквалифицированной) миграции первой волны (гастарбайтеры), последствия недооценки роли ислама, просчеты интеграционной политики по отношению к мигрантам иных культур, недооценка трудового потенциала русскоязычной миграции, запоздавшее иммиграционное законодательство.

В предлагаемой статье история и актуальные проблемы германской иммиграционной политики рассмотрены с учетом их интереса для России.

Первый урок: нормативное регулирование иммиграционных процессов

Германией был сделан ряд ошибок в вопросах иммиграционного законодательства, структурные последствия которых сказались лишь десятилетия спустя. Эти ошибки показали, что страна, приглашающая гастарбайтеров, должна заранее, на уровне соответствующих нормативов определить свои интересы в отношении данных категорий лиц и в случае необходимости четко очертить условия и границы их пребывания в стране. Следует соотносить расходы на обучение данных рабочих со сроками их пребывания, если, разумеется, данное обучение совершается не в рамках благотворительной «политики развития», а в интересах принимающей иммигрантов стороны.

В отношении же иммигрантов, принимаемых по гуманитарным соображениям (беженцев), а также в отношении иных временно находящихся на ее территории иностранцев (например, студентов), ей следует решить, в какой мере они могут быть полезны для страны, и соответственно определить их трудовой статус.

Следует также четко установить, какие группы трудовых мигрантов страна предполагает оставить на постоянное жительство и соответственно создать нормативы, регулирующие действенную систему интеграции этих иммигрантов.

Германия этого не сделала. Первый поток иностранцев хлынул в страну уже в конце 50-х – начале 60-х годов, однако единого иммиграционного законодательства не было разработано до 2004 г., въезд и пребывание разных категорий лиц регулировался различными, иной раз противоречащими друг другу нормативами, причем статус большинства иммигрантов официально считался «временным».

Результаты сделанных ошибок приходится преодолевать до сих пор. Одним из наиболее серьезных структурных последствий оказалось стихийное возникновение неинтегрируемой мусульманской диаспоры. Для Германии этот феномен особенно обиден, так как она не имела колоний в мусульманском мире и собственным мусульманским населением не располагала. И несмотря на это, она получила мусульманскую, прежде всего турецкую, диаспору (на сегодняшний день уже в четырех поколениях) с мощным культурным и религиозным аппаратом, разветвленной социальной и потребительской инфраструктурой и могучим политическим потенциалом. Диаспора эта выросла из бедных, неквалифицированных турецких гастарбайтеров, приехавших вместе с рабочими из Южной и Юго-Восточной Европы в Западную Германию во времена «экономического чуда» на короткое время – поработать на тех тяжелых производствах в сталелитейной промышленности и машиностроении, где не хватало немецких рабочих рук¹.

Из в общей сложности 14 млн гастарбайтеров, проработавших в ФРГ с 1955 по 1973 г. (в 1973 г. ввоз рабочей силы из-за рубежа был запрещен)², страну покинули 11 млн. Это были рабочие-европейцы, уезжавшие по окончании своих трудовых договоров.

¹ Причем турецких рабочих Германия принимать не хотела, вполне обходясь южноевропейцами. Лишь многие десятилетия спустя были опубликованы данные, о которых ранее умалчивалось из политкорректности. Соглашение с Турцией о поставке рабочей силы было буквально навязано ФРГ американцами в рамках интеграции Турции в систему западных военных и экономических взаимосвязей в ходе холодной войны. См.: 13.

² Однако тут же был создан норматив «Регулятор исключений к запрету» (перечень исключений постоянно дополнялся), благодаря которому в страну ежегодно по временным рабочим договорам въезжали до 300 тыс. иностранцев. Лишь 2% от этого числа были высококвалифицированные кадры.

Среди оставшихся в стране гастарбайтеров количественно доминировали турки (в 1973 г. – 910 500 человек) (18), за ними с большим отрывом следовали итальянцы и греки. Продление трудовых контрактов турецким рабочим (работодателям было выгоднее использовать уже обученных рабочих, нежели обучать новых) привело к тому, что, согласно существовавшим законам о пребывании, они получали возможность остаться в Германии, пригласить членов семей, получить вид на жительство.

После 1973 г. основной заботой западногерманских властей стала турецкая диаспора: она росла за счет «воссоединения семей». Число лиц, въехавших в рамках «воссоединения семей», быстро превысило число самих гастарбайтеров (17, с. 30). К 1983 г. гастарбайтеры как таковые составляли только четверть турецкой общины, 53% турецкого населения составляли лица, въехавшие в порядке воссоединения семей, а 17% – родившаяся в ФРГ молодежь (18). В 1983 г. правительство консерватора Гельмута Коля с целью уменьшить турецкую диаспору инициировало принятие Закона о поддержке возвращающихся. Иммигрантам, покидавшим Германию вместе со своими семьями, предлагалось 10 тыс. марок за взрослого и 1,5 тыс. марок за ребенка, по тем временам неплохие деньги. Около 300 тыс. турок покинули ФРГ, однако прижиться в Турции по большей части не смогли, многие из них под различными предлогами вернулись в Германию.

Помимо турецких гастарбайтеров Германия в соответствии с существовавшими нормативами о политических и иных беженцах приняла в страну немалые контингенты иммигрантов, в том числе мусульманских, которые, согласно существовавшим нормативам, не получали разрешения на работу или получали лишь в порядке исключения. Об их интеграции власти не заботились в силу предполагаемого «временного статуса» их пребывания. Между тем с этим временным статусом люди иных культур годами и даже десятилетиями жили в Германии, пользуясь пособиями и обособляясь в кругу своих соотечественников или единоверцев.

И наконец, подготавливая в своих высших учебных заведениях высококвалифицированные научные силы из числа иностранных студентов, Германия по завершении ими учебы в короткий срок выдворяла их из страны, если они не являлись гражданами стран ЕС. Студенту в те годы остаться работать в Гер-

мании было практически невозможно в силу множества ограничений. Профессора, в интересах науки пытавшиеся предоставить талантливым иностранным выпускникам места на кафедрах, подвергались остракизму со стороны бирж труда, снова и снова требовавших доказательств, что на данное место нельзя взять немецкого безработного.

Обучение иностранных студентов из стран так называемого «бедного Юга»¹ Германия рассматривала как «вклад в политику развития», не замечая, что данные студенты, будучи выдворенными из Германии, вовсе не торопились назад поднимать науку своих развивающихся стран, а, обучившись за немецкий счет, находили рабочие места в США и других странах Запада с более практичной иммиграционной политикой.

Разработка законов, регулирующих въезд «полезных» иностранцев, тормозилась консерваторами (ХДС/ХСС), поскольку имидж «принимающей страны» был непопулярен у коренного немецкого населения.

После воссоединения Германии въезд и пребывание иностранцев регулировались следующими законами: Закон об имперском и государственном гражданстве 1913 г. (актуализирован в 1999 г.) (8), Закон об иностранцах 1965 г. (актуализирован в 1990 и 2002 гг.) (11), Закон о предоставлении политического убежища (ужесточенный в 1993 и 1997 гг., в 2014 г. решено продолжить ужесточение) (6). Обновление нормативной базы, начавшееся в 90-е годы, отражало попытки преодолеть несоответствие правовых норм меняющейся реальности.

Пересмотренный в 1990 г. Закон об иностранцах не устранил противоречий: с одной стороны, продолжал действовать Регулятор исключений к запрету на ввоз рабочей силы и облегчалось получение гражданства для членов семей гастарбайтеров и для их родившихся в Германии потомков, с другой – по-прежнему утверждалось, что Германия не принимает иммигрантов на постоянное

¹ «Богатый», или «индустриальный, Север» и «бедный Юг» – понятия, получившие популярность во второй половине XX в. после кризиса системы колониализма; использовались западными теоретиками «политики развития» как противовес основному «системному» противоречию той эпохи между «Востоком» и «Западом».

жительность, т.е. не является «принимающей страной». Все иностранцы, которые находятся в ней, обладают-де временным статусом: либо работают, либо учатся, либо переживают, пока у них на родине не улучшится политическая и экономическая ситуация.

Неурегулированность миграционного законодательства привела к тому, что страна, официально не принимавшая иностранцев, оказалась ими переполнена без пользы для себя, в ней проживало огромное количество неинтегрируемых мигрантов, причем значительная их часть принадлежала к низкоквалифицированным или же к нуждающимся слоям и происходила из стран с культурами, далекими от европейских ценностей. Германия превратилась в мультикультурную страну стихийно. Она никогда не проводила в жизнь концепцию мультикультурализма (4), поскольку ее иммиграционная политика исходила из временности пребывания большинства иностранцев в стране. Эта временность определялась существовавшими законами и нормативами. В такой ситуации культурная и социальная интеграция иммигрантов не оправдывала себя экономически, достаточно было правовой и политической лояльности иммигрантов.

Существуя годами, а то и десятилетиями в состоянии, с нормативной точки зрения не способствующему оседлости и интеграции, чувствуя себя нежеланными «гостями», иностранцы создавали свои культурные и религиозные центры, обособлялись в «параллельных обществах»¹, а их отношения с немецким государством и коренными жителями страны сводились порой лишь к общению с чиновниками миграционных служб и получению пособий социальной поддержки.

В ГДР ситуация была не столь остра: там принимали лишь трудовых мигрантов из Вьетнама и Мозамбика. После воссоединения Германии неподготовленные жители новых федеральных земель столкнулись с реалиями западногерманской иммиграционной политики, получая по разнарядке «на прокорм» в свои города

¹ Понятие «параллельные общества» в данном контексте подразумевает стихийную форму самоорганизации иммигрантов одной этнической принадлежности, культуры или вероисповедания. Существуя в принявшей иммигрантов стране, они не участвуют в жизни общества, а живут параллельно ему, в своей культурной и этнической обособленности.

и коммуны положенную долю беженцев. Результатом явились расистские и ксенофобские выступления, рост праворадикальных настроений, акты насилия по отношению к иммигрантам.

В 1994 г. в «Манифесте 60» (7) 60 немецких ученых-социологов, указывая на нетерпимую в социальном и культурном отношении ситуацию, сложившуюся в стране, потребовали от правительства разработать единый закон, регулирующий въезд и интеграцию мигрантов.

Правящие партии и оппозиция приступили к созданию своих концепций нового миграционного законодательства. В конце 90-х годов «красно-зеленой» коалицией (СДПГ/Союз 90/Зеленые) был разработан закон об иммиграции, вызвавший ожесточенное сопротивление консервативно-либеральной оппозиции. Будучи принят Бундестагом в 2002 г., закон не мог вступить в силу, поскольку его ратификация в Совете федерации (Бундесрате) тормозилась консервативно-либеральным большинством¹. Чтобы подвигнуть непримиримые стороны к компромиссу, потребовалось вмешательство федерального президента. В июле 2004 г. видоизмененный с учетом компромиссов закон заново был принят Бундестагом и ратифицирован Советом федерации. В силу он вступил в 2005 г. как «Закон о пребывании, работе и интеграции иностранцев на территории ФРГ» (12).

Основные пункты закона: иностранный наемный рабочий имеет право на въезд, если на пустующие рабочие места не найдется кандидата из стран Евросоюза. Для высококвалифицированных специалистов создаются условия, облегчающие длительное пребывание в стране. Иностранные выпускники вузов получают год на поиски работы по специальности. Длительное разрешение на пребывание выдается лишь после запроса в Службу защиты Конституции (внутренняя спецслужба). Федеральная служба по делам мигрантов и беженцев на федеральном уровне координирует интеграционные программы земель и коммун.

Впервые за всю историю ФРГ для иммигрантов в целях облегчения их интеграции организуются обязательные специальные курсы, финансируемые на федеральном уровне. Программа рассчитана на 630 часов и включает в себя языковые курсы, информа-

¹ См. подробнее: 2, с. 150–154.

цию об истории, культуре, политических ценностях и правовом порядке Германии. Против мигрантов, не желающих посещать эти курсы, применяются административно-правовые санкции, затрудняющие их длительное пребывание в стране. В то же время выделяемых средств хватает лишь на новоприбывающих иммигрантов. Для уже живущих в ФРГ «неинтегрировавшихся» иностранцев установлена годовая квота, равная приблизительно 50 тыс. человек. Между тем как раз эта категория иностранцев особо проблематична, поскольку полностью интегрирована не в немецкое общество, а в культурные, социальные и потребительские структуры диаспоры.

На федеральном и земельном уровнях были введены посты «полномочного представителя правительства в вопросах миграции, беженцев и интеграции».

В 2007 г. Большая коалиция ХДС/ХСС и СДПГ разработала первый Национальный план интеграции, включающий систему обязательных мер для иммигрантов, приехавших на постоянное жительство в Германию. Он актуализируется на ежегодных Сессиях по интеграции (Integrationsgipfel), проводящихся в Службе федерального канцлера (Bundeskanzleramt). Последняя встреча, на которой был принят Пятый национальный план действий по интеграции, состоялась в 2012 г., на 2015 г. намечена очередная актуализация (15).

Таким образом, лишь после вступления в силу закона в 2005 г. Германия урегулировала свою иммиграционную политику и – впервые за всю свою историю – систематически занялась интеграцией живущих в ней иностранцев.

Религиозные вопросы выступили на первый план лишь после террористических актов в США 11 сентября 2001 г.

Второй урок: недооценка роли ислама и упущения в интеграции мусульман

В России ислам – органическая часть общества и религия немалой части коренного населения России. В то же время Россия имеет дело и с «иммигрантским исламом», с теми его направлениями, которые исповедуют, например, гастарбайтеры из стран Средней Азии.

Германия же имела дело исключительно с иммигрантским исламом¹ и допустила немало ошибок, опыт преодоления которых может быть небезыntenесен для развития российской иммиграционной политики.

В Германии долгое время недооценивали политическую и социальную роль ислама. Немцы, будучи в своем большинстве не «убежденно», а, скорее, «культурно» верующими, т.е. рассматривая христианство как часть своей культуры, как традицию, считали ислам прибывавших в страну гастарбайтеров и беженцев своего рода культурной особенностью. К тому же он считался религией мигрантов, т.е. чем-то временным для Германии. Такое неустойчивое состояние временности ислама в немецком обществе стало постоянным фактором жизни мусульманской диаспоры, и это очень скоро создало внутривосточные проблемы.

Неопределенный правовой статус этой религии не соответствовал ее реальной силе. Диаспоры расширялись, бывшие мигранты и их потомки давно уже стали постоянными жителями принявших их европейских стран, но их религия не была увязана в систему правовых, общественных и культурных взаимосвязей в той мере, в какой интегрировано в нее, например, христианство. Начали возникать «параллельные общества». На этой фазе ислам впервые стал представлять угрозу общественной стабильности. Затронутые страны ЕС встали перед необходимостью строить свои модели взаимоотношений с этой религией (19, с. 11–24).

После пересмотра своей иммиграционной политики в начале нулевых годов и работы над интеграционными программами немцы впервые полностью осознали, какие проблемы предстоит им преодолеть в ходе интеграции живущих в стране мусульман. Корни этих проблем лежали в прошлом. Они были обусловлены следующими причинами:

¹ Германия не имела собственного мусульманского населения. Небольшое число мусульман, преимущественно из Европы (боснийцы, албанцы) в XVIII–XIX вв. служили наемниками в прусской армии, в первой половине XX в. в Берлине обосновались ахмадиты из британской Индии. В 30-е годы XX в. в стране проживало около 3 тыс. мусульман.

– характером занятости первого поколения турецкой диаспоры: неквалифицированный труд на конвейерах; потеря рабочего места означала потерю контакта с немцами;

– культурными и религиозными отличиями, склонностью к обособлению в этнических нишах; гастарбайтеры селились компактно в старых рабочих районах, превращая их в гетто; большинство турецких предприятий территориально расположено в местах компактного проживания турецких иммигрантов;

– постоянными контактами – как политическими, так и религиозными – турецкой диаспоры Германии со своей родиной, опосредованные турецким государством;

– исламом тех мусульман, которые въехали в Германию со статусом политических беженцев¹;

– неоднородностью исламской диаспоры в религиозном и этническом отношениях;

– организационной раздробленностью ислама в Германии.

Осознав наконец, что «ислам принадлежит Германии» (20), политики задались вопросом, как урегулировать отношения с этой религией. Германия имеет своеобразный, исторически сложившийся опыт взаимоотношений между государством и представленными в стране конфессиями: они улажены на уровне официальных договоров. С католической церковью заключены так называемые конкордаты (договоры с Ватиканом), протестантские церкви заключают договоры непосредственно с государством. Отношения с церквями и религиозными сообществами находятся в компетенции МВД.

Согласно договорам, церковь как субъект общественного права принимает участие в общественной жизни, выражает позицию в важных вопросах государственной политики. Церковные

¹ Наиболее известный случай: Германия несколько раз пыталась выдворить назад в Турцию муфтия Метина Каплана, так называемого «кёльнского халифа», и не смогла этого сделать по причине его статуса «политического беженца»: в Турции за экстремистский исланизм его ожидала тюрьма. Это один из парадоксов Закона о политических беженцах: этому радикальному исламисту в 1992 г. был дан статус «политического беженца», потому что предполагалось, что турецкая юстиция не обеспечит ему «честного процесса». Избавиться от него удалось лишь в 2004 г., а в Турции его сразу же посадили в тюрьму.

праздники, такие как Пасха или Рождество, являются выходными днями по всей стране; в федеральных землях с преобладанием католиков или протестантов выходными являются также их религиозные праздники. Более того, государство через налоговые службы само взимает с граждан церковный налог (около 9%), а церкви оплачивают государству эту процедуру. Во всех федеральных землях, кроме Берлина и Бремена, предмет «религия» входит в школьные программы, причем школьники изучают его согласно исповедуемой ими конфессии. В университетах на факультетах теологии церкви имеют решающее право голоса в назначении профессуры.

Государственный договор на уровне бундесканцлера, с одной стороны, и Центрального совета иудеев – с другой, заключен и с последователями иудаизма. Такое отношение возможно между государством и «признанными религиозными сообществами», «субъектами общественного права». Ряд религиозных сообществ имеют такой статус только на уровне федеральных земель и там заключают договоры с земельными властями. Например, Свидетели Иеговы судились за данный статус с федеральными землями.

Ислам не входил в разряд «признанных религиозных сообществ» и долгое время даже не претендовал на этот статус. До начала 70-х годов в стране было всего три мечети, да и те принадлежали британским ахмадитам. В последующие 20 лет были построены еще три, уже суннитами. В Германии, по статистическим данным, функционирует 2600 мусульманских молитвенных домов, из них 206 – классические мечети с минаретами, и строятся еще 120 (5). Это богатые здания с традиционной архитектурой, искусными орнаментами. Мусульмане, постоянно живущие в Германии, хотя бы тех же условий отправления культа, которые имеют христиане, они хотя бы также, чтобы в государственных школах в рамках предмета «религия» велось преподавание ислама, чтобы дни мусульманских праздников были объявлены выходными.

Немцы же после террористического акта в США 11 сентября 2001 г. пришли к осознанию, что ислам, если срочно не урегулировать отношений с ним на государственном уровне, станет угрозой внутривнутриполитической стабильности. Во-первых, из-за отсутствия занятий по исламу в школах мусульманские дети ходили в «школы Корана» при мечетях, а занятия там вели муфтии, присланные из мусульманских стран (например, при участии ДИПВ – европейской

федерации мечетей, связанной с Турцией) или же прибывшие как политические беженцы. Среди них были радикальные исламисты; Кемалеттин Каплан, получивший известность как «кёльнский Хомейни», сторонник Несметтина Эрбакана и отец знаменитого Метина Каплана. Во-вторых, в Германии начал усиливаться салафизм и иные радикальные направления ислама. С 2010 г. салафизм в Германии занесен в разряд исламистских и потенциально террористических направлений. В-третьих, вражда между отдельными направлениями ислама в сочетании с военными конфликтами в странах происхождения мусульман начала создавать проблемы для внутривнутриполитической безопасности.

Немецкое государство испытывало значительно более серьезные проблемы во взаимоотношениях с исламом, чем те европейские государства (например, Франция или Австрия), где основные направления ислама имели свои главные мечети, представлявшие мусульман в переговорах с государством.

В Германии в силу разнообразия представленных в ней направлений ислама не было единой организации, которая могла бы вести переговоры с государством. Сунниты составляют две трети мусульманской общины Германии, однако в ней представлены и шииты, алевиты, ахмади, алавиты, суфии, радикальные салафиты. Между различными направлениями существуют серьезные расхождения в фундаментальных вопросах ислама, поэтому сосуществовать в рамках одного союза или одной организации они не могут и не хотят. Кроме того, мусульманам трудно создать организацию, структурно отвечающую правовым требованиям, предъявляемым к «субъектам общественного права». На сегодняшний день таким требованиям отвечает только Ахмадийский мусульманский джамаат. Между тем выгодный статус, когда он будет достигнут, наделит мусульманские объединения возможностями, предоставляемыми церковным правом, что позволит мусульманам наравне с христианскими церквями заключать договоры с государством в вопросах функционирования своих общин (право на религиозные праздники, на ритуальные особенности, на преподавание ислама в рамках школьного предмета «религия»), собирать конфессиональный налог с помощью государства.

На локальном (земельном) уровне первое мусульманское объединение, получившее такой статус в июне 2013 г., – Ахмадий-

ский мусульманский джамаат (Ahmadiyya Muslim Jamaat) в земле Гессен, позже в Гамбурге. В настоящее время возможности заключения таких договоров рассматривают и в других федеральных землях, хотя у правоведов возникают сомнения: например, самый влиятельный союз турецких суннитов ДГПВ, особенно активно стремящийся к заключению такого договора, организационно подчиняется турецким властям, что создает опасность непосредственного участия Турции в немецкой политике. Тем не менее удобства, предоставляемые таким статусом, побуждают мусульманские союзы стремиться к сотрудничеству с государством (14).

С 2006 г. в Германии под эгидой МВД действует Исламская конференция Германии (9), в которой участвуют: федерация (т.е. государство в целом), федеральные земли, коммуны и влиятельные мусульманские организации, лояльные государству. Ее девиз: «Мусульмане в Германии – немецкие мусульмане» указывает на ее цели:

- привлечение лояльных мусульманских организаций к сотрудничеству и политическая и социальная маргинализация радикальных направлений ислама; неучастие тяготеющих к радикализму организаций в Исламской конференции затрудняет их членам религиозную жизнь в рамках их общин;

- структурная интеграция лояльных мусульман, в частности предоставление их союзам статуса субъекта общественного права.

Конференция проводится раундами, в «тематических кругах», как по общим вопросам (секуляризация, гендерная тематика), так и по специальным (преподавание ислама в школах, строительство мечетей). Однако ее работа вызывает критику как со стороны мусульман, так и СМИ. Главный пункт критики: курс Исламской конференции, характер обсуждаемых тем – зависит от того, какую позицию занимает по отношению к исламу соответствующий министр внутренних дел, а следовательно, и политические партии, стоящие у власти. Германии жизненно необходима единая концепция взаимоотношений с исламом, свободная от межпартийной конкуренции. Ее пока нет (3).

Некоторые вопросы остаются спорными, например, на Исламской конференции 2014 г. турецкие мусульмане потребовали сделать один из исламских праздников выходным днем для всей страны, подобно христианским праздникам, или же уравнивать пятницу для мусульманских трудящихся в правах с «христианским»

воскресеньем. Это требование вызвало в СМИ негативную реакцию.

На местном уровне имели место попытки управленцев нейтрализовать активность мусульманских общин инструментами секулярного государства, а чтобы им не было обидно, применить такие же меры и к христианам. Так, в ряде небольших городов или в городских районах (например, в «мультикультурном» берлинском районе Кройцберг) муниципальные власти пытались «вытеснить религию с улиц и из общественных помещений». Праздник окончания Рамадана мусульманской общине разрешили праздновать на улицах лишь после переименования его в «летний праздник», христианское Рождество стало «зимним праздником», а католический праздник Святого Мартина, в ходе которого дети младшего школьного возраста устраивают вечерние организованные процессии с самодельными фонариками, переименовали в «праздник фонариков». Интересно, что против этих мер объединились и христиане, и мусульмане. Немцы считали, что, отменяя христианские праздники, чиновники лишают мусульман возможности приобщиться к «культурным традициям» коренного населения. Точно такого же мнения придерживались и мусульмане, считавшие, что своими религиозными уличными праздниками они привлекают к себе своих немецких соседей.

Между тем именно возможность «взаимопроникновения» религиозных мировоззрений, праздники, открытые для соседей других вероисповеданий, способствуют смягчению ксенофобии с обеих сторон. Не случайно при строительстве мечетей в районах с немецким населением или же при переоборудовании пустующих христианских церквей в мечети в районах с растущим мусульманским населением учредители строительства, следуя рекомендациям Исламской конференции, согласовывают теперь эти проекты не только с архитекторами и муниципалитетом, но и с представителями местной общественности из числа коренного населения. В мечетях и культурных центрах устраиваются «дни открытых дверей» для немецкого населения. Опасения коренных граждан, чувствующих угрозу для своей «культурной идентичности» и организующихся в «гражданские инициативы» против строительства мечетей в их районах, одно время огульно отвергались как «ксенофобские» или «праворадикальные». В настоящее время немецкие

политики осознают, что сам по себе гражданский протест, выражающий конкретные опасения или сомнения населения, не может быть праворадикальным, но он может быть использован праворадикальными силами в том случае, если официальные партии не только глухи к голосу граждан, но еще и стараются подавить их политически и идейно. Примером недооценки роли умеренного гражданского протеста является отношение к «антиисламскому» движению «Патриотические европейцы против исламизации Запада» (PEGIDA) (16), пик активности которого пришелся на зиму 2014–2015 гг. Его массовость (особенно на востоке страны) показала, что, отвергая гражданский протест, политики во имя «толерантности» и «политкорректности» отвергают и саму демократию, способствуя выплескиванию возмущения на улицы.

Чем интересен опыт немецких гражданских протестов для России? Можно предположить, что для нашей страны большой интерес представляет опыт немецких гражданских инициатив, выражающих свой протест в русле мирного, политического волеизъявления и позволяющий партиям абсорбировать его в свои программы. Однако предпосылкой политической действенности подобных инициатив является наличие сильных политических партий.

Третий урок: трудовой потенциал иммигрантов

В последнее время в России действуют программы по приему русского населения из стран постсоветского пространства. В этом контексте для России важны уроки немецкой иммиграции в Германию. Этнические немцы, которых Германия принимала на постоянное жительство, не являлись «иммигрантами» в классическом смысле: согласно «праву крови» и в соответствии с Законом об имперском гражданстве, они считались возвращенцами на родину. Однако фактически страна имела дело с иммиграцией этнических немцев из бывших социалистических стран Восточной Европы: силезские немцы, зибенбюргские саксы, банатские швабы и т.д.

Одним из самых скандальных просчетов немецкой иммиграционной политики до принятия нового закона в 2005 г. является недооценка трудового потенциала принимавшихся на постоянное

жительность немецких иммигрантов, прежде всего гигантской иммиграционной волны 90-х годов из разваленного СССР.

Бывшие «советские немцы» хлынули в Германию с постсоветского пространства, в первую очередь из районов их компактного проживания в бывших советских республиках, в которые их депортировали в годы Второй мировой войны и в которых после развала СССР расцвел махровый национализм и разразились этнические и клановые конфликты. Огромный трудовой потенциал этой волны, состоявшей из людей как высококвалифицированных, так и сельских, привычных к труду, умеющих и желающих работать и испытывавших к принимающей их стране чувство культурной и кровной принадлежности и благодарности, использовался недостаточно.

Сначала Германия вообще пыталась удержать их от въезда в страну, рассчитывая с их помощью возродить «культурное наследие немецкого Востока», создавая казахстанским, киргизским и иным немцам условия для поселения в стабильных регионах постсоветского пространства, ближе к Западу, например на Волге, в Калининградской области, однако эти усилия послужили не «немецкому делу», а обогащению местных «элит». Мигранты с немецкими корнями всеми силами стремились в Германию, хотя по мере увеличения их числа правительство ФРГ постепенно сокращало или вообще отменяло те льготы, которыми пользовались эти иммигранты во времена Советского Союза в условиях идеологического противостояния.

Принимая немецкое население постсоветского пространства, Германия рассредоточивала его по небольшим городам и сельским общинам. Были массово организованы языковые курсы, через Фонд Отто Бенеке и Службы трудоустройства запущены программы профессиональной подготовки и переподготовки. В то же время отношение принимающих структур к этой категории мигрантов было не свободно от жалостливого высокомерия, окрашенного пережитками идеологического противостояния. Считалось, что профессии, которые эти люди приобрели в советские времена и по которым они работали у себя на родине, в Германии им не пригодятся, потому что не соответствуют высоким немецким стандартам. На самом же деле советские стандарты, как мы это знаем сейчас, были не хуже, а иной раз и лучше немецких.

Германии уже в те годы не хватало учителей, врачей. Однако лишь немногие, самые настойчивые и целеустремленные из вновь прибывших обладателей этих специальностей из числа российских, казахстанских и иных немцев смогли добиться признания своих советских дипломов и с большим трудом получить рабочие места по специальности. И удавалось им это не с помощью, а вопреки Службам по трудоустройству, настойчиво предлагавшим им оплачиваемые программы переквалификации в средний и низший персонал.

Автор данных строк в годы учебы в Боннском университете подрабатывала, преподавая «немецкий язык как иностранный» на языковых курсах для российских немцев. Вспоминаются директора предприятий, научные сотрудники, учителя, медики, которым после улучшения их языкового уровня предлагалась переквалификация в средний технический или медицинский персонал, массажистов, продавцов. Германия в буквальном смысле слова получила богатство и задвинула его, как что-то ненужное, в дальний угол.

Отношение к этой волне мигрантов было сдержанным, покровительственным, в немецких СМИ спорили прежде всего о проблемах политической интеграции «российских немцев» (так называли всех иммигрантов – этнических немцев, независимо от того, из какой постсоветской страны они прибыли), также об их якобы «повышенной криминальности». Германские политические силы не были едины в отношении к немецкой миграции. ХДС/ХСС поддерживали въезд немцев в Германию, не давая в то же время политикам из среды «российских немцев» таких возможностей политической карьеры, какие получали у них, например, турецкие члены партии, а социал-демократы и «зеленые» четко тяготели к турецким и иным мигрантам не немецкого происхождения. Поэтому политические симпатии немецких мигрантов, сначала принадлежавшие ХДС/ХСС – партиям, открывшим им путь в Германию, в течение 90-х годов начали смещаться правее – в ультраправый лагерь, в частности к НДПГ, которая, надо отдать ей должное, быстро осознала все преимущества и с радостью занялась политической интеграцией нового электората.

Другая составная часть русскоязычной иммиграции – еврейская миграция, прибывшая со статусом беженцев. Правовой основой для длительной гуманитарной акции послужил старый закон о

«контингентных беженцах», использовавшийся редко, как правило, для принятия этнически гомогенных групп, мигрировавших в связи с каким-либо конкретным поводом. С 1991 по 2004 г. (с 2005 г. были приняты новые, ужесточенные правила) этот закон регулировал въезд евреев из постсоветского пространства в Германию с целью «восстановления иудейской общины Германии». К концу 90-х годов поток постсоветских евреев, выезжавших в Германию, превысил количество выезжавших в Израиль. В отличие от «русских немцев», данных мигрантов предписано было расселять в крупных городах с синагогами. Поток постсоветских евреев вливался в немецкие еврейские общины и благодаря своей многочисленности качественно менял их. В результате коренные немецкие евреи кое-где заговорили о необходимости создания собственных общин, чтобы избежать своего поглощения русскоязычной волной (10).

Те же из мигрантов, кто, въехав с «контингентным» статусом, не мог вступить в общины, поскольку по Галахе евреями не являлись, не испытывали трудностей с интеграцией, но в то же время не «растворились» ни в немецком населении, ни в местных структурах еврейской диаспоры. Они оседали, как правило, в крупных городах и создавали социальную инфраструктуру, ориентированную на «русскоязычного» потребителя, – фирмы, магазины, дискотеки, издательства и т.д. Это не создавало «параллельных обществ», но способствовало возникновению своего рода ниш, в которых разместилось прежде всего старшее поколение.

Заключение

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

Иммиграционное законодательство, особенно в вопросах трудовой миграции, не должно следовать текущим иммиграционным процессам, оно должно их опережать. Заключая договор с третьими государствами о приеме контингентов трудящихся (как это было у Германии с Турцией – единственной неевропейской страной из числа стран, поставлявших гастарбайтеров), следует проанализировать, какие правовые возможности (и лазейки) открывают для данного контингента действующие в стране иммиграционные нормативы. Германия осознала свою ошибку лишь после того, как турецкие гастарбайтеры уже осели в стране, выпи-

сали к себе семьи, геттоизировали старые рабочие районы и создали свою культурную, религиозную и потребительскую инфраструктуру. Попытки выдворить гастарбайтеров или хотя бы уменьшить численность диаспоры посредством запоздалых нормативов, таких как Закон о поддержке возвращающихся, уже не увенчались успехом. В итоге Германии пришлось признать факт наличия мусульманской диаспоры и, исходя из этого, строить свою внутреннюю политику.

Пребывание в стране временных контингентов иностранных граждан или лиц без гражданства, например политических, военных, гуманитарных беженцев, следует использовать в интересах страны, задействуя их, по возможности, на рынке труда и в любом случае – привлекать к интеграционным программам. Опыт Германии показывает, что лица с временным статусом задерживаются иной раз в стране до десяти и более лет и в конечном итоге оседают насовсем. Отсутствие интеграции, обусловленное «временным статусом пребывания», влечет за собой создание этнических, религиозных, возможно, религиозно-политических ниш, угрожающих в итоге внутренней безопасности страны. Наиболее радикальная часть мусульманской диаспоры Германии сформировалась именно в этих нишах. «Проповедник ненависти» турецкий исламист Метин Каплан 20 лет жил в стране в статусе «политического беженца».

Не следует недооценивать роли религии, если въезжающий в страну контингент массово ее исповедует. В этом случае возможно сдерживающее воздействие данной религии на процессы культурной, социальной и политической интеграции иммигрантов в принимающее общество. Немцы недооценили роль ислама, исповедовавшегося турецкими гастарбайтерами. Последствия этого им приходится преодолевать до сих пор, интегрируя эту религию как целое в действующую в стране систему взаимодействия государства и религиозных сообществ.

Принимая на постоянное жительство иммигрантов, этнически принадлежащих к титульной нации принимающей страны, следует по максимуму задействовать их политический, общественный, трудовой потенциал. Данные контингенты иммигрантов, как правило, не нуждаются в культурно-политических интеграционных программах. Более того, они испытывают чувство благодарности и принадлежности к принявшей их стране, стремятся к дея-

тельному участию в ее общественно-политическом процессе и в системе трудовых взаимосвязей. Отказ от использования этого потенциала или даже его недооценка повлекут чувство разочарования, обособления, возможно, политической радикализации. Это показывает опыт приема Германией немецкого населения из стран постсоветского пространства. В силу массовости потока к этим иммигрантам отнеслись скорее как к обузе, которую предстоит переварить, нежели как к богатству, доставшемуся стране. В итоге мощный трудовой, общественный и политический потенциал постсоветских немцев был использован недостаточно либо же не использован вовсе. Как следствие немалая их часть ныне симпатизирует уже не ХДС, а крайне правым партиям, таким как НДПГ.

Вопрос о том, принимать ли в страну высококвалифицированных специалистов или же людей требуемых специальностей, в Германии долгое время был болезненным: немцы не понимали, почему нужно принимать иностранцев вместо того, чтобы инвестировать в подготовку специалистов у себя дома, улучшая систему школьного образования, поддерживая талантливых детей¹. В итоге, следуя логике глобализационных процессов и процессов миграции рабочей силы, ФРГ все же открылась для иностранных специалистов. Одновременно иностранным выпускникам вузов был предоставлен год на поиски работы. Опыт Германии учит не пренебрегать иностранными студентами, обучающимися по требуемым стране специальностям, поскольку данные специалисты, как правило, заинтересованы остаться в стране и практически не нуждаются в интеграции.

¹ Еще в 2001–2002 гг. был популярен лозунг «KinderstattInder», «дети вместо индийцев», выдвинутый консервативным политиком Ф. Мерцель в контексте споров о том, следует ли Германии принимать компьютерных специалистов из Индии.

Приложение 1

Ислам в Германии: статистические данные

- В Германии более 4 млн мусульман (5% населения, четверть всех мигрантов). Из них около 1,8 млн – граждане ФРГ.

- Сунниты – 74%, алевиты – 13, шииты – 7, ахмади – 1,7, ибадиты – 0,3, суфии – 0,1%.

- Происхождение немецких мусульман: Турция – 2,6 млн, Юго-Восточная Европа – 550 тыс., Ближний Восток – 330 тыс., Северная Африка – 280 тыс., Юго-Восточная Азия – 186 тыс., Иран – 70 тыс. человек.

- Более 2600 молитвенных домов (общин), из них 206 мечетей с минаретами, 120 мечетей строятся.

- 90% мечетей принадлежит суннитам, за ними следуют шииты, алевиты и ахмади.

- Лишь 20% мусульман официально числятся в исламских объединениях и союзах, из них всего 3800 человек – в салафитских группах. Около 100 общин находятся под влиянием салафитов, в 20 из них салафиты доминируют.

Источник: Архив автора по материалам II Московского международного форума «Религия и мир». См. также: 1.

Приложение 2

Взаимодействие германского правительства с мусульманскими организациями¹

Федеральное правительство, полномочный представитель правительства в вопросах миграции, беженцев и интеграции. Аналогичные полномочные есть в правительстве каждой из 16 федеральных земель.

Проводятся национальные совещания по интеграции (всего состоялось шесть), разрабатываются национальные планы по интеграции. Они нацелены в целом на мигрантов и беженцев, не только на религиозные сообщества.

¹ Составлено автором.

Консультативный совет по интеграции (Beirat der Integrationsbeauftragten), 32 члена – представители различных слоев мигрантов в Германии, в том числе и от религиозных сообществ. Аналогичные советы есть соответственно при правительствах федеральных земель.

Исламская конференция Германии (под эгидой **Министерства внутренних дел ФРГ**). Пленум для переговоров правительства с представителями живущих в Германии мусульман собирается ежегодно с 2006 г.

Министерство образования и науки. С 2010 г. инвестирует 20 млн евро для преподавания предмета «исламская теология» в четырех университетах: Münster/Osnabrück, Tübingen, Frankfurt/Gießen und Nürnberg-Erlangen. Преподавание ведется в сотрудничестве с исламскими консультационными советами при этих университетах.

Местный уровень. Исламские консультационные советы по преподаванию предмета «религия», при министерствах образования тех федеральных земель, которые ввели ислам в школьный предмет «религия» (например, при Министерстве школьного образования земли Северный Рейн-Вестфалия).

Список литературы

1. II Московский международный форум «Религия и мир-2014». Экспертная сессия 2: Межрелигиозный диалог и вызовы современности // Религия и мир / Департамент межрегионального сотрудничества, национальной политики и связей с религиозными организациями города Москвы. – Режим доступа: <http://religion-world.ru/galereya#video> (Дата обращения – 18.05.2015).
2. Погорельская С.В. Иммиграция без иностранцев: Особенности внутригерманской дискуссии о новой иммиграционной политике // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2005. – № 1. – С. 136–155.
3. Погорельская С.В. Позиции политических партий ФРГ и германского правительства по отношению к исламу внутри страны // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2012. – № 4. – С. 151–183.
4. Погорельская С.В. Прощание с мультикультурализмом, или Новая германская иммиграционная политика // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2006. – № 1. – С. 90–114.

5. Anzahl der muslimischen Moscheen und Gebetsräume in Deutschland im Jahr 2009 // Das Statistik-Portal. – Mode of access: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72323/umfrage/muslimische-moscheen-und-gebets-raeume-in-deutschland/> (Дата обращения – 24.04.2015).
6. Asylverfahrensgesetz / Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/index.html (Дата обращения – 24.04.2015).
7. Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung / Bade K.J. (Hrsg.). – München: C.H. Beck Verlag, 1994. – 230 S.
8. Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz für das Deutsche Reich, «RuStAG-1913» vom 22. Juli 1913 // Reichspräsidium. – Mode of access: <http://justitia-deutschland.org/R/RuStAG-1913.htm> (Дата обращения – 24.04.2015).
9. Deutsche Islam Konferenz // DIK Startseite. – Mode of access: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Startseite/startseite-node.html> (Дата обращения – 24.04.2015).
10. Engel E. Berlins Juden liefern sich erbitterten Streit // Der Tagesspiegel. – Berlin, 2007. – 11.11. – S. 3. – Mode of access: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/landespolitik/juedische-gemeinde-berlins-juden-liefern-sich-erbitterten-streit/1103214.html> (Дата обращения – 18.05.2015).
11. Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG) vom 9. Juli 1990 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.01.2002 / Bundesministerium des Innern. – Mode of access: <http://www.info4alien.de/auslg.htm> (Дата обращения – 24.04.2015).
12. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) / Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – 2004. – 30.07. – 89 S. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf (Дата обращения – 24.04.2015).
13. Luft S. Einmal Türkei, immer Türkei? Anmerkungen aus Anlass der Kölner Rede Erdogans // Politische Studien. – München, 2008. – Jg. 59, H. 419, Mai-Juni. – S. 64–74.
14. Muslime fordern öffentlich-rechtliche Anerkennung // Die Welt. – 2015. – 15.01. – Mode of access: <http://www.welt.de/regionales/bayern/article136419013/Muslime-fordern-oeffentlich-rechtliche-Anerkennung.html> (Дата обращения – 24.04.2015).
15. Nationaler Aktionsplan Integration / Bundesministerium für Bildung und Forschung. – Mode of access: <http://www.bmbf.de/de/15695.php> (Дата обращения – 24.04.2015).

16. PEGIDA Community // Facebook. – Mode of access: <https://www.facebook.com/pages/PEGIDA/790669100971515?ref=bookmarks> (Дата обращения – 24.04.2015).
17. Scheffer P. Die Eingewanderten Toleranz in einer grenzenlosen Welt. – München: Hanser, 2008. – 536 S.
18. Sen F. Türkische Diaspora in Deutschland // Entwicklung und Zusammenarbeit. – 2004. – N 10. – Mode of access: https://web.archive.org/web/20081201095032/http://www.inwent.org/E+Z/content/archivger/10-2004/schwer_art4.html (Дата обращения – 18.05.2015).
19. Ufuk O. Islamische Religionsgemeinschaften als politische Akteure in Deutschland. – Berlin: Springer, 2015. – 275 S.
20. Wulff Ch. Der Islam gehört zu Deutschland // Der Fokus. – 2010. – 13.10. – Mode of access: http://www.focus.de/politik/deutschland/20-jahre-wende/christian-wulff-der-islam-gehoert-zu-deutschland_aid_558481.html (Дата обращения – 24.04.2015).