Toto PDF obsahuje kapitolu z knihy:
Marie Jelínková (ed.): *Lokální politiky integrace migrantů a jejich strukturální mechanismy.*
Srovnávací studie Česka, Slovenska, Německa a Belgie,
Praha: Karolinum 2023,
https://doi.org/10.14712/9788024655307.

6. Politiky integrace migrantů v Bavorsku (Německo)
(Katsiaryna Viadziorchyk)

© Univerzita Karlova, 2023
© Katsiaryna Viadziorchyk, 2023

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

https://doi.org/10.14712/9788024655307.6

6. Politiky integrace migrantů v Bavorsku (Německo)

Katsiaryna Viadziorchyk[94]

6.1 Statistické informace

Podle informací Spolkového statistického úřadu žilo v roce 2020 v Německu 21,9 milionu lidí s „migračním původem“[95], což představuje 26,7 % z celkové populace. To znamená, že každý čtvrtý člověk žijící v Německu má „migrační původ“ – v západním Německu je to 29,1 % populace, ve východním pak 8,2 % (Destatis 2020).

Počet cizinců, tj. lidí, kteří nemají německé občanství, se v Německu pohybuje kolem 11,4 milionu. Migrace ze zemí EU představuje 42,8 % z celkové migrace do Německa, dalších 26,6 % migrantů pochází z ostatních zemí evropského kontinentu. Zbývajících 30,6 % migrantů pak ze zemí mimo Evropskou unii (Destatis 2021).

Ve statistickém mikrocenzu z roku 2019 uvedlo přibližně 2,6 milionu lidí, že do Německa přišli jako repatrianti nebo vysídlené osoby („Aussiedler“ nebo „Spätaussiedler“) (Oswald 2019). Podle „Základního zákona“ (Grundgesetz, německý ústavní zákon)[96] se jedná o osoby německého původu, které zůstaly ve východní Evropě i po roce 1945. Tito lidé mají po přesídlení do Německa okamžité právo žádat o německé občanství a volební právo na všech úrovních. Německo pro ně připravilo speciální

94 S pomocí Hangwen Maierhofer, která se podílela na výzkumu a sběru dat pro účely této kapitoly. Závěr kapitoly: Marie Jelínková, Réka Lörincz.

95 „Za člověka s migračním původem je označován ten, kdo nebo jehož alespoň jeden z rodičů se nenarodil s německým občanstvím“, podrobnosti viz: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html.

96 Celý text německého ústavního zákona je dostupný na: https://www.bundestag.de/gg.

integrační programy, neboť se předpokládalo, že se „vrátí“ do Německa. Řada z nich mezi lety 1960 a 1990 do Německa přesídlila. Mezi osoby s „migračním původem“ se tak nepočítají. Většina repatriantů pochází z nástupnických států bývalého Sovětského svazu (v roce 2019 to bylo 1,6 milionu) – zejména z Kazachstánu (720 000) a Ruska (661 000). Mezi významné země původu patří i Polsko (699 000) a Rumunsko (226 000).

Co se týče spolkových zemí, většina lidí s „migračním původem“ žije v Severním Porýní-Vestfálsku (v roce 2019 to bylo 25,6 %); přibližně každý šestý člověk žije v Bádensku-Württembersku (17,4 %) a v Bavorsku (15,7 %) (BMI 2020). V Bavorsku má 23,8 % obyvatel „migrační původ“ (Oswald 2019), výrazná koncentrace lidí s migračním původem je především ve větších městech, jedná se například o 47 % populace Norimberku, 43 % populace Mnichova a 41 % populace Augsburgu (Altunordu 2020; München.de 2020).

6.2 Integrace na spolkové úrovni

Spolková republika Německo je ústavně uspořádána jako víceúrovňový systém: rozdělení kompetencí mezi spolkovou vládu a spolkové země doplňují kompetence obcí, kterým právo na samosprávu zaručuje tzv. **Základní zákon** (*Grundgesetz,* viz výše) a ústavy příslušných zemí. Zákonodárné a správní pravomoci i finanční odpovědnost za plnění veřejných úkolů jsou pak rozděleny podle těchto různých úrovní (Fincke 2012, s. 55).

Dokud zákonodárná pravomoc spočívá výhradně na spolkové vládě, nemají spolkové státy obecně právo vydávat zákony (čl. 71 a čl. 73 Základního zákona). To platí například u zákona o občanství, a to zejména pro úpravu požadavků pro naturalizaci migrantů a osob narozených v Německu bez německého občanství. Navíc pouze spolkový zákonodárný orgán může provést změny v Základním zákoně.[97] Změna Základního zákona by byla nutná např. k tomu, aby bylo přiznáno volební právo v komunálních volbách občanům zemí mimo EU (Fincke 2012, s. 58).

Víceúrovňový systém zakotvený v Základním zákoně má – navzdory možnosti mít flexibilní, subsidiární a relevantní regulační strukturu – řadu nedostatků, které jsou zvláště patrné v oblastech souvisejících

97 Se změnou Základního zákona musí souhlasit dvě třetiny členů Spolkového sněmu a dvě třetiny členů Spolkové rady. Tento fakt komplikuje jakékoli legislativní změny týkající se rozšíření hlasovacích práv nebo požadavků na naturalizaci.

s politikou integrace migrantů. Rozdělení zákonodárných pravomocí a administrativních úkolů mezi různé subjekty spolkové, zemské a lokální samosprávy vede k mnoha paralelním a překrývajícím se odpovědnostem, což ztěžuje efektivitu integračních opatření. V důsledku toho také hrozí, že obce nebudou mít dostatek prostředků na cílenou integrační politiku na místní úrovni (Fincke 2012, s. 67).

Přestože je migrace do Německa významná již od 50. let 20. století a stále roste, první zákon na podporu integrace, tzv. Imigrační zákon, vešel v platnost až v roce 2005 za vlády Křesťanskodemokratické unie a Křesťansko-sociální unie Bavorska (CDU/CSU[98]) a Sociálnědemokratické strany Německa (SPD) (Becker 2014). Tato koalice začala udávat nové trendy v migrační a integrační politice a kladla důraz na podporu integrace migrantů a větší kontrolu dalšího přistěhovalectví. Ústředním prvkem integrační politiky se staly nově zavedené integrační kurzy, jejichž cílem bylo zlepšení znalostí německého jazyka a dovedností potřebných pro život v Německu (Butterwegge 2007).

Integrační kurzy se v Německu skládají z jazykového a orientačního kurzu. Zpravidla jsou dostupné všem migrantům a uprchlíkům s povolením k pobytu nebo „s dobrou perspektivou usazení". Občané EU a němečtí občané se mohou kurzu zúčastnit pouze v případě volných míst, ale musí k tomu mít povolení Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky. Obecný integrační kurz v délce 100 hodin stojí 1 540 eur. Všechny výše uvedené skupiny však mohou být za určitých podmínek od platby částečně nebo úplně osvobozeny (například nezaměstnaní, repatrianti / vysídlené osoby, uprchlíci). V určitých případech může cizinecký úřad účast v kurzu nařídit jako podmínku k vydávání povolení k pobytu. Účast na integračním kurzu může zkrátit podmínku naturalizace z osmi na sedm let pobytu v Německu. Mezi další podmínky k získání občanství patří ústní a písemná znalost německého jazyka alespoň na úrovni B1.[99]

V červnu 2006 uspořádala spolková vláda pod záštitou spolkového kancléře „Integrační summit", jehož cílem bylo navázat dialog s migranty na téma integrace.[100] Výsledkem bylo vypracování „Národního plánu integrace", na jehož tvorbě se podílela jak občanská společnost, tak

98 CSU je křesťanskodemokratická a konzervativní politická strana v Německu. Díky regionalistické identitě působí CSU pouze v Bavorsku, zatímco její větší protějšek, Křesťanskodemokratická unie (CDU), působí v dalších patnácti státech Německa. CSU je známá svou konzervativní rétorikou v oblasti migrace, což vedlo ke sporu mezi sesterskými stranami.

99 Další informace k integračním kurzům jsou dostupné na: https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/integrationskurse-node.html.

100 Národní plán integrace z 14. července 2006 je dostupný na: https://www.bundesregierung.de

organizace migrantů. Obzvlášť velký důraz byl kladen na dialog s muslimskou komunitou, jejíž složení je v Německu velmi rozmanité a heterogenní a která čítá 3,5 milionu lidí. Imigrační zákon zároveň zpřísnil zákon o vstupu a pobytu cizinců, zejména stanovil přísnější požadavky na naturalizaci a integraci, omezil slučování rodin či zpřísnil předpisy týkající se imigrace kvalifikovaných pracovníků (Národní plán integrace 2006).

Dalším důležitým legislativním krokem bylo **zavedení zákona pro zlepšení určování a uznávání odborných kvalifikací získaných v zahraničí**[101], který byl přijat v roce 2012 a jehož cílem bylo jednotnější, transparentnější a efektivnější uznávání kvalifikací získaných v zahraničí. V letech 2015 a 2016 spolková vláda dále ukotvila právní předpisy týkající se integrace.

Během tzv. uprchlické krize přišlo do Německa přes milion uprchlíků (Herbert a Schönhagen 2020). Velký nárůst počtu lidí hledajících ochranu během krátké doby vyvolal v Německu společenskou debatu o orientaci azylové a uprchlické politiky Evropské unie stejně jako o německé migrační a azylové politice. V oblasti přijímání uprchlíků německou společností se vynořilo široké spektrum postojů a chování – od vstřícného až po xenofobní přístup. Na jedné straně bylo prohlášení Angely Merkelové „Wir schaffen das" (Zvládneme to) a snahy různých složek občanské společnosti, které chtěly uprchlíkům pomoci a usnadnit jejich integraci. Na druhé straně se objevily snahy o co nejrychlejší deportaci odmítnutých žadatelů o azyl nebo o uzavření státních hranic před nežádoucí imigrací. Názory jednotlivých politických stran se v hlavních principech v oblasti migrace a azylové politiky také velmi lišily (Karakayali 2018). To vedlo ke schválení **Spolkového zákona o integraci z roku 2016**, který – na rozdíl od svého názvu – netvoří komplexní rámec integrační politiky, ale obsahuje spíše podrobná technická nařízení ohledně integrace žadatelů o azyl s dobrou perspektivou usazení a uznaných uprchlíků na trhu práce.[102]

V následujících letech přijala vláda nové právní předpisy. Byly schváleny dva zásadní zákony. V roce 2019 to byl **zákon o přistěhovalectví**

/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1.

101 Více podrobností k tomuto zákonu je dostupných na https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsgesetz.php.

102 Text zákona známého jako „Integrationsgesetzt 2016" je dostupný na https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%252F%252F*%255B%2540attr_id=%2527bgbl116s1939.pdf%2527%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D__1656710907961.

kvalifikovaných pracovníků („Fachkräfteeinwanderungsgesetz"), který měl na jedné straně usnadnit přistěhovalectví kvalifikovaných pracovníků, na druhé straně však zlepšil vymáhání deportací (Hanewinkel 2019). V roce 2020 byl přijat nový **Národní akční plán integrace**, který zahrnuje tzv. „předodjezdová integrační opatření" („Vorintegration"): potenciální migranti mají být v prvním kroku lépe připraveni na život v Německu, například prostřednictvím jazykových a orientačních kurzů v zemi původu nebo pomocí informací o trhu práce (např. o možnosti nechat si oficiálně uznat kvalifikaci) (Hirsch 2020).

6.3 Integrace na zemské a obecní úrovni

Za tvorbu migrační politiky je primárně odpovědná spolková vláda a za její realizaci spolkové země, které mohou zároveň přispět ke stimulaci a podpoře aktivní a strategicky orientované integrační politiky na úrovni obcí. K všeobecnému uvědomění, že integrace probíhá na místní úrovni, nestačí pouze slova a politické apely směrem k okresům, městům a obcím, je třeba také systematická podpora ve formě zdrojů a sítí, které mohou spolkové země poskytnout. Toho lze dosáhnout v rámci programů financování nebo na legislativním základě. Je potřeba vytvořit lokální struktury, jež mohou udržitelným způsobem orientovaným na potřeby migrantů podporovat jejich integraci a participaci bez ohledu na finanční situaci obcí a ekonomický cyklus financování projektů.

Nutno říci, že v integrační politice týkající se přistěhovalectví, občanství, naturalizace a pobytu převažuje centralizace kompetencí. V tomto ohledu je důležité zmínit Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (BAMF), který je ústředním orgánem v oblasti migrace s kompetencemi také v oblasti integrace, naturalizace a návratů. Má na starosti například rozvoj a organizaci integračních kurzů, podporu projektů a opatření zaměřených na sociální/jazykovou/profesionální integraci, doprovodný vědecký výzkum, přesídlování, relokace, programy přijímání osob z humanitárních důvodů atd.[103] Spolkové země však odpovídají za příslušný místní právní rámec (obecní ústavy, okresní vyhlášky atd.). Vzhledem k tomu, že obce mají s integrační prací praktické zkušenosti již několik desetiletí, jsou s možnými potřebami a výzvami velmi dobře

103 Více viz Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (BAMF) https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html.

obeznámeny. Jsou to tedy především obce, kdo může s pomocí komunit migrantů nejlépe formulovat potřebný rámec pro místní integraci. Spolkové země pak mohou vytvářet programy, pomocí kterých poskytnou takovou podporu (včetně finanční) svým obcím a okresům, aby mohly vyvářet lokální koncepce integrace.[104]

Nezávislost v oblasti realizace integračních politik poskytuje spolkovým zemím určitou „flexibilitu" rozsahu a formy jejich provádění. Mohou například usilovat o vytvoření „přívětivější kultury" na imigračních úřadech (Gesemann a Roth 2014), zahrnout do rozhodovacích procesů více zástupců migrantů a poskytnout jim odpovídající finanční odměnu a uznání. Do jaké míry je tato „flexibilita" využita ve prospěch komunit migrantů, však závisí na politické situaci v konkrétní spolkové zemi.

Kromě toho spolkové země upravují příjem, ubytování a péči o žadatele o azyl prostřednictvím svých vlastních zákonů (o přijímání uprchlíků). Samostatně si řídí politiku v oblasti kultury, školství a vzdělávání, kde probíhá podstatná část prvotní socializace a integrace dětí s migračním původem. Následný, na potřeby zaměřený antidiskriminační přístup ke vzdělávání a vzdělávacímu procesu přispívá k lepší participaci a začlenění migrantů.

Doplňkové zákony spolkových zemí k migrační legislativě na federální úrovni mohou být velmi přínosné. V závislosti na formulaci mohou zlepšit účinnost integrační politiky tím, že zakotví integraci jako průřezové téma a institucionalizují struktury koordinace a participace, jak je tomu například v případě integračních zákonů v Berlíně (2010), Severním Porýní-Vestfálsku (2012) a Bádensku-Württembersku (2015) (Karsch 2017). Integrační zákony mohou být obzvláště účinné, pokud vyjadřují široký politický konsenzus a mají podporu komunit migrantů i dalších aktérů občanské společnosti. Mimořádně kontroverzní příklad v tomto smyslu lze demonstrovat na prvním bavorském zákoně o integraci, který byl schválen většinou CSU v prosinci 2016. Ten byl vysoce kritizován opozičními stranami bavorského parlamentu, ale také občanskou společností a komunitami migrantů. Mnozí kritici poukazovali na sporný pojem tzv. vedoucí kultury („Leitkulture"), který naznačuje nutnost dodržování jedné (německé) kultury, čímž může po migrantech potenciálně požadovat zřeknutí se jejich vlastní kultury. Silně kritizován byl také obraz migrantů (charakterizovaný negativními předsudky),

104 Neexistují statistické informace o počtu obcí v Bavorsku nebo Německu s vlastními integračními strategiemi, jejich počet však roste.

represivní tón a ignorování úspěšných integračních procesů. Žaloba dvou opozičních stran v bavorské vládě vedla v roce 2019 k rozhodnutí bavorského Ústavního soudu, který shledal nový zákon částečně protiústavním (Mittler a Wittl 2019). Opoziční strany a občanská společnost v tomto ohledu stále požadují namísto „integračního zákona" předložení „zákona o participaci", který by se zaměřil na poskytování rovných příležitostí, a nikoliv na očekávání asimilace migrantů.

V každé spolkové zemi jsou migranti zastoupeni na zemské úrovni (v podobě integračních úředníků, státních integračních rad či asociací městských integračních a migračních rad viz dále AGABY). Většina z nich má pouze poradní roli bez zajištěného nároku směřovat dění v obci nebo nedisponuje vlastními zdroji. Vlády spolkových zemí však mohou přijmout zákony, které zastupitelským orgánům migrantů zajistí větší důležitost v rozhodovacích procesech. Spolkové země mohou například zavést povinné zřízení integračních a migračních rad či povinnosti obcí v oblasti integrace (Gesemann a Roth 2014). Spolkové země mají rovněž pravomoc přijmout antidiskriminační zákony a na zemské úrovni zřizovat Antidiskriminační agentury.[105]

Kromě toho na federální, státní a obecní úrovni existují speciální možnosti financování projektů a opatření souvisejících s integrací, začleňováním a participací migrantů nebo konkrétně pro uprchlíky, migrantky a mládež s migrační historií.[106] Část těchto prostředků jde přímo obcím a odpovědným místním správním orgánům. Dobrým příkladem podpory obcí na zemské úrovni je iniciativa tzv. průvodců integrací („Integrationslotsinnen")[107], kteří pracují v obcích a lokálně koordinují integrační sítě, podporují dobrovolné iniciativy a orientaci migrantů ve společnosti. Co se týče kontinuity, brzdí práci těchto průvodců nejistota spojená s projektovým financováním, v jehož důsledku tyto pozice často nejsou zřízeny dlouhodobě. Tato nejistota se týká i financování projektů organizací občanské společnosti, které k integračnímu procesu významně přispívají.

105 Více na webu AGABY: https://www.agaby.de/presse/detailansicht/grosse-notwendigkeit-fuer-ein-landesantidiskriminierungsgesetz-und-eine-landesantidiskriminierungsstelle-in-bayern.

106 Příklady projektů, které nabízí Bavorské státní ministerstvo vnitra, sportu a integrace, zodpovědné za oblast integrace v Bavorsku, jsou dostupné na: https://www.innenministerium.bayern.de/mui/integrationspolitik/integration_frauen/index.php.

107 Detailní informace k průvodcům integrace v Bavorsku viz: https://www.stmi.bayern.de/mui/integrationspolitik/integrationslotsen/index.php.

6.4 Historický vhled a předpoklady vzniku integračních a migračních rad

K tomu, abychom lépe pochopili vývoj integračních a migračních politik a emancipace migrantských organizací, je třeba přiblížit historický vývoj.

Německo je nyní zavedenou přistěhovaleckou zemí, více než čtvrtina jeho populace jsou lidé s migrační historií. Ačkoli migrace do Německa a v rámci Německa existovala již před druhou světovou válkou, byl to především nárůst migrace mezi 50. a 90. léty minulého století, co začalo formovat, a i nadále formuje, rétoriku, vnímání a vývoj integrační a migrační politiky v této spolkové republice.

Počínaje bilaterálními dohodami s Itálií z roku 1955 se Západní Německo aktivně věnovalo náboru tzv. „hostujících pracovníků" („Gastarbeiter"). Přicházeli za prací do průmyslového sektoru, aby doplnili potřebnou pracovní sílu, protože Západní Německo zažívalo „hospodářský zázrak" („Wirtschaftswunder") a také potřebovalo obnovit válkou zničenou zemi. V roce 1968 následovaly dvoustranné náborové dohody se Španělskem, Řeckem, Tureckem, Marokem, Jižní Koreou, Portugalskem, Tuniskem a Jugoslávií (Rietig a Müller 2016).

Souběžně s tímto vývojem začalo i Východní Německo přijímat zahraniční pracovní sílu, tzv. „smluvní pracovníky" („Vertragarbeiter"). Oficiálně byli tito „zahraniční pracovníci", kteří přicházeli do NDR od 60. let 20. století, „přátelé", kteří měli v Německu získat odbornou průpravu k obnově své vlasti – jedné ze socialistických bratrských zemí (Rabenschlag 2016). První dohoda byla podepsána s Polskou lidovou republikou v roce 1963 a následovaly dohody s Maďarskem, Alžírskem, Kubou, Mosambikem, Vietnamem, Angolou, Mongolskem, Čínou a Severní Koreou (ibid.).

V obou případech nebyl dlouhodobý pobyt „hostujících pracovníků" a „zahraničních smluvních pracovníků" plánován, protože jejich migrace byla založena na tzv. rotačním principu pracovní síly („Rotationsprinzip"). Migranti měli zůstat jen několik let, pracovat v evropských průmyslových centrech, poté se vrátit do země původu s naspořenými penězi a získanými dovednostmi, aby uvolnili místo novým pracovníkům (Rabenschlag 2016). Nábor „hostujících pracovníků" v Západním Německu skončil v roce 1973. Po sjednocení Německa v roce 1990 se spolková vláda pokusila zrušit probíhající mezivládní dohody Východního Německa o smluvních pracovnících, jež poslala zpět do jejich domovin. V průběhu náborových dekád však přišly do obou částí Německa statisíce migrantů: mnozí z nich odešli, mnozí zůstali, někteří přivedli

své rodiny, jiní si zde rodiny založili. Zahraniční pracovníci nebyli vnímání jako rovnocenná součást společnosti, na jejichž integraci by se mělo myslet. Absence jakýchkoliv integračních opatření vedla k zanedbávání sociálních jistot těchto migrantů. Často museli snášet velmi nejisté pracovní podmínky, nižší odměnu za práci ve srovnání s místními obyvateli či xenofobní a nepřátelské útoky[108].

Tato historická fáze je velmi významná pro další vývoj a vznik mnoha migrantských sdružení, pro účast migrantů v odborech, na protestech a demonstracích a pro ustavení prvních **integračních a migračních rad** („Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte"). Ty vznikly jako reakce na nedostatečná práva migrantů, omezené možnosti jejich participace a reprezentace a zkušenosti s diskriminací.

Od poloviny 80. let 20. století byly aktivně zřizovány integrační a migrační rady (dále jen „Rady"), které reagovaly na zvyšující se počet migrantů žijících trvale nebo alespoň delší dobu v Německu bez jakékoliv formy reprezentace. Místní samosprávy si také začaly uvědomovat potřebu většího kontaktu a dialogu s komunitami žijícími v městech a okresech. Integrační a migrační rady poskytly migrantským komunitám platformu pro podporu sociální, politické a právní integrace a účasti na místních rozhodovacích procesech a propojily je s místní společností. Tyto Rady se staly první formou politické účasti migrantů na místní úrovni a od samého počátku hrály zásadní roli při formulování politických apelů na utváření Německa jako imigrační země (Nergiz 2019). Rady také poskytly migrantům žijícím v Německu možnost volit, a to aktivně i pasivně v rámci Rad, což částečně napravuje jinak neexistující volební právo.

Dosud v Německu mohou volit a být voleni na všech úrovních pouze občané Německa; občané zemí EU mohou volit a být voleni na úrovni obcí až po minimálně tříměsíčním pobytu na území města nebo okresu. Občané ze zemí mimo EU jsou z voleb vyloučeni na všech úrovních. Ačkoli v roce 1989 zavedly některé německé země volební právo na místní úrovni i pro migranty, v roce 1990 byly tyto předpisy Ústavním soudem zrušeny (Pedroza 2019, s. 114). Kvůli neúspěšné implementaci tohoto nezbytného politického kroku je Německo považováno za „relevantní negativní případ" toho, jak přistupovat k politickým právům migrantů (Pedroza 2019, s. 114). Rady tak zůstávají stále jediným způsobem, jak mohou občané třetích zemí demokraticky legitimně uplatňovat

108 Více viz rostock-Lichtenhagenské nepokoje: https://www.dw.com/en/25-years-after-rostock-lichtenhagen-dont-dwell-on-the-pastlearn-from-it/a-40155429.

svůj vliv na politiku (Wilmes 2018). Rady nicméně nemohou a ani by neměly nahrazovat komunální volební právo pro všechny, o jehož získání od svého založení společně se svými zastřešujícími organizacemi usilují. V současné době (2021) žije v Německu 9,5 milionu lidí, kteří se nemohou účastnit voleb, neboť nemají německé občanství a ani nejsou občany některého z členských států EU (Destatis 2020). To znamená, že jejich možnosti politické participace jsou omezeny pouze na neformální příležitosti (např. občanská angažovanost, protesty, demonstrace, dobrovolnictví) a na účast v Radách.

Integrační a migrační rady nicméně nejsou jedinou formou migrantských spolků. Odhaduje se, že v Německu v současnosti (2021) existuje 12 400 až 14 300 migrantských organizací (Schu 2020). Podle jejich vlastního hodnocení je lze rozdělit do tří hlavních skupin: 1) multifunkční organizace se zaměřením na participaci, 2) organizace podporující kulturu a 3) organizace zastupující zájmy různých skupin nebo všech migrantů. Migrantské organizace téměř nikdy nepracují izolovaně, sjednocují se v rozmanitých sítích, ve kterých Rady a jejich zastřešující organizace hrají zásadní roli při propojení místní a státní úrovně.

6.5 Integrační a migrační rady v Bavorsku

K úspěšné integraci migrantů v obcích přispívá mnoho faktorů. Jedním z nejdůležitějších je aktivní zapojení a účast lidí s migrační historií na utváření integračních procesů na místní úrovni. Osvědčeným nástrojem k dosažení tohoto cíle je fungující integrační a migrační rada.

Ačkoli se s vytvářením a zakládáním Rad začalo aktivně v polovině 80. let 20. století, myšlenka zastupitelského orgánu pro migranty na úrovni místní správy se objevila již na přelomu 60. a 70. let 20. století. První volby do integrační a migrační rady v Bavorsku se konaly v Norimberku v roce 1973 (Gross 2017, s. 67). **Rady tedy již od 70. let 20. století poskytují podporu v oblasti integrační politiky mnoha okresům a městům v Bavorsku** (a v dalších spolkových zemích). Na komunální úrovni nabízejí migrantům možnost politické participace, což je nesmírně důležité, protože:

- Integrace v demokratické společnosti vyžaduje účast všech.
- Integrace lidí s migrační historií může být úspěšná pouze tehdy, pokud jsou bráni vážně a jsou zapojeni do rozhodovacích procesů.
- Využití migrační zkušenosti, jazykových a kulturních zdrojů a přístup k etnickým sítím jsou pro úspěšnou integrační práci nepostradatelné.

– Praktická implementace integrační politiky probíhá na místní úrovni: v místě, kde lidé žijí, kde jejich děti chodí do škol nebo do zařízení péče o děti. Zde se rozhoduje o tom, jak dobře a jak rychle se migranti stanou součástí společnosti. (AGABY 2012)

V ústavě Svobodného státu Bavorsko[109] nejsou uvedeny žádné zvláštní právní požadavky pro zřízení integračních a migračních rad, jako je tomu v jiných spolkových zemích (například v Hesensku a Porýní-Falcku). Založení Rady je tedy v Bavorsku pro obce nepovinné. Stále více zdejších měst a obcí však projevuje zájem o politickou účast migrantů a zřízení Rad. Naprostá většina členů bavorských integračních a migračních rad je volena přímou volbou, některé Rady jsou však jmenovány příslušnými městskými radami. Obvykle se tak děje u nově zřízených Rad, které si zpravidla kladou za cíl přejít na přímou volbu do příštího zákonodárného období.

Přes veškeré rozdíly má většina bavorských Rad jedno společné: jedná se o demokraticky legitimní zastoupení zájmů populace s migrační historií v daném městě nebo okrese. Nezastupují specifické zájmy konkrétní národnostní skupiny, ale zaměřují se na záležitosti, které mají velký význam pro všechny migranty i pro úspěšné soužití v místní společnosti. Díky svému nadnárodnímu, multináboženskému a multikulturnímu složení fungují jako modely pro řešení konfliktů, které se v rozmanité společnosti objevují. Rady se mohou zabývat všemi problémy v obci a v souladu s tím poskytovat doporučení městské radě. Hlavní pozornost však věnují otázkám souvisejícím s tvorbou integračních politik.

Jelikož založení Rad není v Bavorsku povinné, neexistují konkrétní právní požadavky na jejich formu a funkci. Úspěch a efektivita jejich práce však závisí na tom, zda si jejich iniciativ, doporučení a projektů všimnou politici, samospráva i široká veřejnost. Je proto nutné, aby integrační a migrační rada měla určitá práva, například:

– právo podávat žádosti a vystupovat na městské radě;
– právo na získání aktuálních informací od samosprávy týkajících se témat a procesů, které spadají do oblasti působnosti Rady;
– právo na předkládání stanovisek městské radě;
– právo na finanční, lidské a materiální zdroje (jejich výše by měla být dohodnuta na základě konzultace s městskou radou a samosprávou). (AGABY 2014)

109 V němčině: „Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern“.

Tato práva, společně s povinnostmi Rady, jejím volebním řádem, velikostí Rady, rozdělením mandátů atd., jsou obvykle definována v jejích stanovách („Satzung“) (AGABY 2014).

Vzhledem k tomu, že Rady mají obvykle pouze poradní funkci a nemají v obecních zastupitelstvech hlasovací práva, záleží jen na politických činitelích, zda jejich doporučení realizují. Rozhodující význam tak má úzká spolupráce s místními komunálními politiky. Ta je umožněna například vysláním členů městské rady do integrační a migrační rady (v některých případech zde mají i hlasovací práva) a naopak účastí zástupců migrantů na jednání politických uskupení a příslušných tematických pracovních skupin městské rady.

Studie ukazují, že Rady umožňují migrantům a lidem s migrační historií lepší přístup ke zdrojům v obci, zajišťují mezikulturní výměnu a otevřenost, přispívají k pokojnému soužití a slouží jako platforma pro posílení postavení migrantů v jejich politické angažovanosti (Wilmes 2018). Integrační a migrační rady se staly na místní úrovni nepostradatelným prvkem, který do místního politického rozhodovacího procesu vnáší zájmy obyvatel s migrační historií. Navzdory tomu všemu však nemohou a ani by neměly nahrazovat nedostatek příležitostí k politické participaci občanů třetích zemí.

6.6 AGABY a bavorské integrační a migrační rady

Organizace AGABY[110] byla založena v roce 1993 a zastřešuje demokraticky zvolené městské integrační a migrační rady na území Bavorska. Podporuje a koordinuje práci místních Rad a zastupuje zájmy migrantů v Bavorsku jako demokraticky legitimní, nestranická, mezietnická a mezistátní organizace v oblasti migrace. K dubnu 2021 zastřešovala AGABY 31 integračních a migračních rad[111], které se nacházejí v pěti okresech a 26 městech Bavorska, jsou tedy ve všech velkých a téměř všech středně velkých městech Bavorska.[112]

110 AGABY je zkratka pro Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte Bayerns.

111 Mapa bavorských integračních a migračních rad je dostupná na: https://www.agaby.de/ueber-uns/unsere-mitglieder.

112 Pro více informací viz *Handbuch erfolgreich arbeiten im Integrationsbeirat*, AGABY, 2014, dostupné z: http://handbuch.agaby.de/6-agaby/61-struktur-und-aufgaben.

Jako zastřešující organizace zastupuje AGABY integrační a migrační rady a osoby s migrační historií na zemské úrovni. Radí bavorské vládě, ministerstvům, demokratickým politickým stranám a parlamentním frakcím v otázkách migrace a integrace. Informuje je o výzvách a nesrovnalostech bavorské integrační politiky a seznamuje společnost s překážkami, kterým lidé s migrační historií čelí.

AGABY dále pracuje pro své členské organizace, předává jim praktické zkušenosti a posiluje propojení uvnitř jednotlivých Rad i mezi Radami navzájem. Podporuje a doprovází zakládání nových Rad, rovněž poskytuje rady obcím týkající se tvorby participativní integrační politiky, vysvětluje potřebné kroky k založení, vytvoření nebo restrukturalizaci Rad a také objasňuje rámcové podmínky pro úspěšnou spolupráci s místním zastupitelstvem. AGABY se dále věnuje práci s veřejností a zastupuje bavorské Rady v mnoha organizacích a výborech na zemské úrovni. Od roku 1997 je též zakládajícím členem Spolkové rady pro přistěhovalectví a integraci (BZI)[113], zastřešující organizace integračních a migračních rad na spolkové úrovni.

Prostřednictvím projektů nabízí AGABY Radám možnosti profesionalizace a posílení jejich postavení. Doposud byla její práce založena výhradně na projektové bázi, a to včetně financování. Mezi požadavky AGABY patří institucionální uznání a finanční podpora Rad ze strany bavorské zemské vlády, jakož i právní zakotvení a povinné zřízení Rad ve všech obcích, v nichž počet osob s migrační historií přesahuje např. 5 000.

Co se týče organizační struktury, v AGABY funguje mezikulturní a vícejazyčný tým, který pracuje na projektech a realizuje strategickou vizi organizace. Jeho součástí je i demokraticky zvolená sedmičlenná rada, která definuje politické vize a strategie v úzké spolupráci s týmem a jeho vedením. Představenstvo AGABY je voleno na valné hromadě, která je jejím nejvyšším orgánem a skládá se z delegátů vyslaných všemi bavorskými Radami. Valná hromada volí představenstvo AGABY na dobu tří let. Sedm členů správní rady musí být členy nejméně pěti různých bavorských Rad. Navenek AGABY zastupuje předseda a dva zástupci. Schůze představenstva s týmem AGABY se pravidelně konají v kanceláři organizace v Norimberku nebo online.

113 BZI je zkratka pro Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, více viz: https://bzi-bundesint-egrationsrat.de/bzi-zur-neuen-beraterin-des-auswaertigen-amtes/.

6.7 Závěr

Integrační a migrační rady byly zřízeny k tomu, aby zajistily zastoupení zájmů migrantů na lokální úrovni. Ač se jejich role v regionech v praxi ukazuje být velmi přínosnou a významnou, jejich ustanovení není ani v současnosti pro obce povinné, neboť Bavorsko zatím nepřijalo pro jejich povinné ustanovení příslušné legislativní opatření. Většina integračních a migračních rad tak stále musí usilovat o udržitelné financování a někde i o respektování své role na lokální úrovni, které stále do velké míry závisí na postoji místních politiků. Z dlouhodobé perspektivy tak lze v Bavorsku považovat za velký úspěch rozšíření jejich vazby na bavorskou i federální vládu. Odhlédneme-li závěrem od samotného fungování integračních a migračních rad v Bavorsku, nemělo by zapadnout, že realizace integračních politik v Německu je v kompetenci spolkových zemí, a může tak (v pozitivním i negativním slova smyslu) nabývat rozličných podob.

Bibliografie

AGABY, 2012. *Ausländer- und Integrationsbeiräte in Bayern* [online]. B.m.: Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns, AGABY. Dostupné z: https://www.agaby.de/fileadmin/redaktion/Publikationen/Broschuere_2012/empa_Handreichung2012_web.pdf.

AGABY, 2014. *AGABY Online Handbuch: Erfolgreich Arbeiten im Integrationsbeirat* [online]. Dostupné z: http://handbuch.agaby.de/3-aufgaben-und-themen/index.php?id=1.

ALTUNORDU, Volkan, 2020. Nürnberg wächst immer weiter – aber nur dank Zuwanderung [online]. Dostupné z: https://www.nordbayern.de/region/nuernberg/nurnberg-wachst-immer-weiter-aber-nur-dank-zuwanderung-1.10280233#:~:text=Demnach%20haben%20251.744%20N%C3%BCrnberger,%20also,6%20Prozent)%20deutsche%20Staatsb%C3%BCrger%20sind.

BECKER, Agnes, 2014. *Dozenten im Integrationskurs nach dem Zuwanderungsgesetz: Rollenkonflikte und Bewältigungsstrategien*. München: Utz. Münchner Beiträge zur Bildungsforschung, Bd. 27. ISBN 978-3-8316-4320-2.

BMI, 2020. *Migration: Nettozuwanderung nach Deutschland weiter zurückgegangen*. 8. leden 2020. B.m.: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

BUTTERWEGGE, Carolin, 2007. Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005. *Bundescentrum für politishe Bildung* [online]. Dostupné z: https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56340/neue-migrationspolitik.

DESTATIS, 2020. *Bevölkerung: Migration und Integration* [online]. B.m.: Destatis, Statistiche Bundesamt. Dostupné z: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html.

DESTATIS, 2021. *Ausländische Bevölkerung nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten* [online]. B.m.: Destatis, Statistiche Bundesamt. Dostupné z: https://www.destatis.de

/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-geschlecht.html.
FINCKE, Gunilla, 2012. *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen* [online]. B.m.: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dostupné z: https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/SVR_Jahresgutachten_2012_Integration_im_foederalen_System.pdf.
GESEMANN, Frank a Roland ROTH, 2014. *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern* [online]. B.m.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin. ISBN 978-3-86498-785-4. Dostupné z: http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10528-version-20140317.pdf.
GROSS, Torsten, ed., 2017. *Engagierte Migranten: Teilhabe in der Bürgergesellschaft*. Schwalbach/Ts: Wochenschau Verlag. Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis. ISBN 978-3-7344-0406-1.
HANEWINKEL, Vera, 2019. Migrationspolitik – Juni 2019. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/monatsrueckblick/293647/migrationspolitik-juni-2019.
HERBERT, Ulrich a Jakob SCHÖNHAGEN, 2020. Vor dem 5. September. Die „Flüchtlingskrise" 2015 im historischen Kontext. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: https://www.bpb.de/apuz/312832/vor-dem-5-september-die-fluechtlingskrise-2015-im-historischen-kontext.
HIRSCH, Benjamin, 2020. Vorintegration: Mit neuem Ansatz will Deutschland zum Einwanderungsland warden. *Focus Online* [online]. Dostupné z: https://www.focus.de/perspektiven/gesellschaft-gestalten/aktionsplan-integration-vorintegration-mit-neuem-ansatz-will-deutschland-zum-einwanderungsland-werden_id_11726164.html.
KARAKAYALI, Serhat, 2018. The *Flüchtlingskrise* in Germany: Crisis of the Refugees, by the Refugees, for the Refugees. *Sociology* [online]. 52(3), 606–611. ISSN 0038-0385, 1469-8684. Dostupné z: doi: 10.1177/0038038518760224.
KARSCH, Margaret, 2017. Die Integrationsgesetze der Bundesländer: Umsetzung entscheidend. *Der Sachverständigenrat für Integration und Migration* [online]. Dostupné z: https://www.svr-migration.de/presse/presse-forschung/integrationsgesetze/
MITTLER, Dietrich a Wolfgang WITTL, 2019. Eine deftige juristische Watschn. *Süddeutsche Zietung* [online]. Dostupné z: https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-integrationsgesetz-verfassungsgerichtshof-urteil-csu-1.4707653.
MÜNCHEN.DE, 2020. *Wirtschaftsstandort München – Zahlen und Fakten* [online]. Dostupné z: https://stadt.muenchen.de/infos/kennzahlen.html#:~:text=Mit%2027,6%20%25%20hat%20M%C3%BCnchen,einer%20vielf%C3%A4ltigen%20und%20toleranten%20Metropole.
NERGIZ, Deniz, 2019. *Festschrift „20 Jahre Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI)"* [online]. B.m.: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration and Flüchtige. Dostupné z: https://bzi-bundesintegrationsrat.de/wp-content/uploads/2019/11/BZI-2019_festschrift-final-edit.pdf.
OSWALD, Bernd, 2019. #Faktenfuchs: Wer Migrationshintergrund hat und wer nicht. *BR24* [online]. Dostupné z: https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/faktenfuchs-wer-migrationshintergrund-hat-und-wer-nicht,RX9SeRr.
PEDROZA, Luicy, 2019. *Citizenship beyond Nationality: Immigrants' Right to Vote across the World*. 1st edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Democracy, citizenship, and constitutionalism. ISBN 978-0-8122-5097-8.
RABENSCHLAG, Ann-Judith, 2016. Arbeiten im Bruderland. Arbeitsmigranten in der DDR und ihr Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung. *Bundescentrum für*

politishe Bildung [online]. Dostupné z: https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/233678/arbeitsmigranten-in-der-ddr.
RIETIG, Victoria a Andreas MÜLLER, 2016. *The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet* [online]. B.m.: MPI: Migration Policy Institute. Dostupné z: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet.
SCHU, Cornelia, 2020. *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft* [online]. B.m.: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dostupné z: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/11/SVR-FB_Studie_Migrantenorganisationen-in-Deutschland.pdf.
WILMES, Bernhard, 2018. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. *Bundeszentrale für politische Bildung* [online]. Dostupné z: https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation.

https://doi.org/10.14712/9788024655307.6