

Gál Bettina

Helyzetkép a Németországba irányuló migrációról

A kontinensünket már hónapok óta sújtó menekültválság megmutatta az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségét. A hónapok óta egyre intenzívebbé váló migrációs válság nem kíméli az európai országokat, főleg azokat nem, amelyek tranzit- vagy célországnak számítanak. Az utóbbi körbe tartozik Németország is, mely a délszláv válság óta a menekültek és bevándorlók egyik legkedveltebb európai célállomásának számít. A szerző a 2015-ös migrációs és menekültválság főbb németországi jellemzőit, a válságkezelő és a német integrációs intézkedéseket összegzi a korábbi évek trendjeinek kontextusában.

Bevándorlási trendek

A Németországba irányuló legális migrációról átfogó képet ad a Szövetségi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*) által minden hónapban nyilvánosságra hozott statisztikai panel, amelyből jól láthatjuk mind a bevándorlók számának aktuális változását, mind a közép- és hosszú távú trendeket.¹ A 2015 novemberében kiadott tájékoztatóban is egészen 1953-ig vissza lehet követni a menedékkérők számát, amelyből láthatjuk, hogy 2015 novemberéig összesen körülbelül 4,6 millióan nyújtottak be menedékkérelmet a német államban – ebből 3,7 milliót 1990-től napjainkig.² Németország az elmúlt 25 év mindkét meghatározó menekültválsága, a délszláv válság és a szíriai polgárháború esetében a menedékkérők kiemelt céljává vált. 1990-ben a hidegháború végével ugrott meg szemmel láthatóan a menedékkérők száma, majd a délszláv válság elmélyülésével 1993 jelentette a csúcst, amikor szinte annyian érkeztek az országba, mint 2015-ben. 2000 és 2010 között a menedékkérelmek száma jelentősen csökkent, ami főként az évtized második felében mutatkozott meg (a kétezres évek elejéhez képest a negyedére esett vissza). Németországban ekkor általánosságban is lassú csökkenés volt tapasztalható az országba érkező bevándorlók (nem csupán a menedékkérők) számában, amivel csak kevés európai ország büszkélkedhetett (például Litvánia vagy Hollandia).³

Ezt követően a bevándorlók száma Németországban és egész Európában 2013-ban ugrott meg igazán. Ekkortól az Európával szomszédos térségekben (Líbia, Szíria, Irak) elmélyülő válságok hatására az 1990-es évek eleje óta nem tapasztalt számban érkeztek

1 A Németországba irányuló bevándorlásról átfogóan lásd Rostoványi Zsolt: *A németországi iszlám közösségek*. Grotius E-Könyvtár, 2011. A német bevándorlási politika szakaszairól lásd Csiki Tamás – Justh Krisztina: *Az iszlám Európában – integráció vagy konfliktus?* *Nemzet és Biztonság*, 2010. /10. sz. 43. o.

2 *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2015. 12. 20. 3. o.

3 *Nemzetközi vándorlás az Európai Unió országaiban*. *Statisztikai Tükör*, 2010, IV. évfolyam, 63. sz. 3. o.

Németországba menedékkérők is, ahol így 2013-ban már összesen 692 700 bevándorlót regisztráltak. Ezzel párhuzamosan az állampolgárságot megszerzők száma is nőtt. 2002-től számítva egyik évben sem kapták meg a német állampolgárságot annyian, mint 2013-ban (115 100 fő).⁴ A másfél évtizede nem tapasztalt bevándorlási hullámot a Német Statisztikai Hivatal szerint ekkor még főleg az euróövezet gazdasági válsága és az Európai Unióba 2004-ben belépő kelet-közép-európai államok állampolgárait is vonatkozó könnyített munkavállalási lehetőségek okozták, azaz döntően Európán belüli migrációról volt szó.⁵ 2014 első felében pedig már annyian érkeztek, mint az azt megelőző egész évben, azaz jelentősen gyorsulni kezdett a folyamat.

A menedékkérelmet beadók számában is jól látható a növekedés 2013 óta: míg 2012-ben 77 ezren adtak be kérelmet, addigra ez a szám 2013-ban 127 ezerre emelkedett, 2014-ben elérte a 203 ezret, 2015-ben pedig – a kézirat lezárásáig, novemberig – már 425 ezerre nőtt a menedékkérők száma.⁶ Ennek hátterében az áll, hogy 2015-ben minden eddiginél több bevándorló érkezett az országba: míg az év első felében 800 ezer bevándorlóval számolt a német állam, szeptembertől már 1 milliós becslésről lehetett hallani. Ez be is következett: december 8-án Bajorország területén regisztrálták az egymilliomodik bevándorlót. A tömegessé váló bevándorlás kérdését tehát valamilyen módon minden országnak, így Németországnak is kezelnie kell. Bár az Európai Uniónak idén májusban elkészült a migrációs stratégiája,⁷ amely az európai kvótarendszer bevezetésében, a menedékkérők európai szétosztásában látta a megoldást, jó fél év elteltével sem láthatunk érdemi előrehaladást a válság kezelését illetően. A kérdésben már Németország is hozott jó néhány (jogsabályi) intézkedést, melyeket a későbbiekben összegzünk.

A Leitkultur-koncepció

A kilencvenes években lezajlott nagy bevándorlási hullámra reflektálva fejtette ki Friedrich Merz, az uniópártok (CDU/CSU) akkori frakcióelnöke a Leitkultur koncepcióját 2000-ben. Akkor már több mint 7 millió külföldi élt az országban, akiknek majdnem a fele több mint tíz éve az ország lakosa volt, és egyötödük már Németországban született. A bevándorlás és integráció hosszú távú tapasztalatai alapján látható volt, hogy a mindennapi élet számos területén adódnak problémák, ami elsősorban a női egyenjogúság kérdésében nyilvánult meg, illetve az olyan településeken látszódott, ahol a németek kerültek kisebbségbe. Ez a német lakosságban identitásuk „felhígulásának”, kulturálisan a zsidó-keresztény kultúrától eltérő elemek térnyerésének félelmével járt.⁸

Nem Merz volt ugyan az első politikus, aki ezt megfogalmazta, de pozíciójánál fogva ő váltotta ki a legnagyobb visszhangot. A Leitkultur tulajdonképpen a német kultúra dominanciáját jelenti a bevándorlók kultúrájával szemben. Az irányadó kultúrának tekinthető, amely értékorientációt, erkölcsi attitűdöket és egyfajta magatartási mintát, viselkedési nor-

4 A migrációra és a migráns népességre vonatkozó statisztika. EUROSTAT, 2015. 12. 01.

5 MTI: Felpöröghet a bevándorlás Németországban. HVG Online, 2012. 12. 13.

6 Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2015. Statista, 2015. 12. 01.

7 EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020). European Commission, Brüsszel, 2015. 05. 27.

8 A bevándorlás társadalmi és politikai vitájáról lásd Csiki Tamás: A migráns iszlám közösségek integrációja Németországban. *Nemzet és Biztonság*, 2012. 2. sz. 87–91. o.

mákat irányoz elő az ország lakosságának, származástól (állampolgárságtól) függetlenül. Merz a Leitkultur alatt tulajdonképpen a német alaptörvény normáit értette, az ugyanis magában foglalja mindazt, ami a békés és toleráns egymás mellett éléshez szükséges (emberi szabadságjogok, az emberi méltóság védelme, állampolgári kötelességek), mindeközben pedig a modern kori német identitás elemeinek legfontosabb kifejezőeszköze. Fontos, hogy a politikus már ekkor leszögezte: a bevándorlás és az integráció csak mindkét fél hozzájárulásával lehet sikeres, azaz a befogadó államnak toleránsnak és nyitottnak kell lennie, míg a bevándorlóknak az együttélés szabályait kell tiszteletben tartaniuk.

Ezenkívül Merz közös kulturális alapnak tekintette a német nyelvet is, amire ugyan az alaptörvény külön nem tér ki, de a politikus szerint a nyelv megértése és beszélése elengedhetetlen fontosságú.⁹ Ez az elgondolás a mai napig megvan a német bevándorlás-politikában. Az integráció Németországban a német nyelv elsajátításával kezdődik, ezért a nyelvoktatásra igen nagy erőforrásokat is különít el az állam.

Voltak azonban Merznek olyan párttársai is, akik valamivel radikálisabb álláspontot fogalmaztak meg. A nemzeti-konzervatív irányvonalhoz tartozó politikusok körében ez nem is csoda, hiszen napjainkban is ők ütnek meg kritikusabb hangot a kérdésben, több követelményt állítva a bevándorlók elé. Véleményük szerint az akár rövidebb, akár hosszabb távra hazájukba érkező bevándorlóknak be kell tartaniuk minden olyan magatartásformát, mely a mindennapi életben használatos. Ezt ők a német kulturális örökség alapjának tekintik, így aki hozzájuk érkezik, köteles azonosulni ezzel.¹⁰

Vita az integrációról

Az integráció kérdésében leginkább a muszlim bevándorlókkal érdemes foglalkoznunk; egyrészt azért, mert a keresztény kultúrkörből érkezőknek általában kevesebb gondot okoz a „beolvadás”, másrészt pedig a menedékkérők többsége (63 százaléka) muszlim.¹¹ Ma a nagyjából 7,3 milliós bevándorló közösségből körülbelül 4 millióan muszlim hátterűek (a lakosság 5 százaléka).¹² Közülük is a legtöbben (kétharmaduk) Törökországból (2,5-2,7 millió) vándorolt be. A második legnagyobb muszlim közösség a balkáni országokból érkezett (14 százalék), 8 százalék a Közel-Keletről, míg valamennyivel kevesebb (7 százalék) az észak-afrikai térségből.¹³

Az ezredfordulótól érezhetően változott Németországban a bevándorlókhoz való hozzáállás, a kérdésben a politikai irányvonalak némiképp közeledtek egymáshoz. Ez annak volt betudható, hogy a politikusok érzékelték, a migráció kérdését nem lehet tovább figyelmen kívül hagyni, országuk a bevándorlók országa lett. De nagy szerepe volt ebben a Leitkultur-vitának is. Ekkor kezdett kiderülni, hogy a liberális baloldal által propagált multikulturalizmus – annak „egymás mellett élés” értelmében – nem lesz járható út, Németországnak változtatnia kell bevándorlás-politikáján. Így élénkült fel az integrációról

9 Merz, Friedrich: *Einwanderung und Identität. Die Welt*, 2000. 10. 25.

10 Kipke, Rüdiger: „Leitkultur”-vita Németországban a domináns kultúráról. *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 2008/20. 30. o.

11 *Verteilung der Asylbewerber in Deutschland nach Religionszugehörigkeit im Jahr 2014*. Statista, 2015. 12. 01.

12 *Anzahl der Muslime in Deutschland nach Glaubensrichtung im Jahr 2015*. Statista, 2015. 12. 01.

13 Csiki Tamás: i. m. 88. o.

szóló vita, amely egyre inkább a multikulturalizmus mint megbukott alternatíva elutasítását és a minél teljesebb körű integráció (asszimiláció) előtérbe helyezését járta körül. Angela Merkel kancellárként maga is a multikulturalizmus („egymás mellett élés”) eszméjének bukásáról beszélt,¹⁴ ami azonban egyesek szerint soha nem is létezett az országban, mivel Németország nem is akarta elismerni a bevándorlók elkülönülő kulturális jogait. Korábban például fel sem merült, hogy akár helyi jelleggel sariabíróságokat állítsanak fel (mint ahogy Nagy-Britanniában tették már 2008-ban). Viszont a Merkel kancellár által a kétezres évek közepén javasolt integrációs megoldás – amely az egymás mellett élés helyett szerves együttélést, azaz mélyebb integrációt jelentett – abszolút multikulturális alapelvekre épült.¹⁵ Ezt támogatta Christian Wulff államelnök kijelentése, miszerint az iszlám a modern Németország, a német társadalom része,¹⁶ amit 2012 óta maga Merkel is többször egyértelműen hangoztatott.¹⁷ A kancellár bevándorláspolitikájában a képzett külföldi munkaerőre továbbra is számít, de leszögezte, hogy ehhez a német nyelv ismerete és a törvények betartása elengedhetetlen feltétel. Ezen elképzelések pedig a multikulturalizmus eszméjében gyökereznek, hiszen az pontosan az anyanyelv megőrzéséről szól úgy, hogy emellett a befogadó állam hivatalos nyelvét is elsajátítják, törvényeit pedig betartják.¹⁸

Azonban az integráció mikéntje is heves vitát váltott ki a különböző politikai irányzatok között. Az állampolgárság kérdésének rendezését évtizedekig halogatta a mindenkori német kormány. Abban a kezdetektől fogva nagyon sokáig egyetértés volt, hogy a vendégmunkásokként behívott törökök nem kaphatnak állampolgárságot, hiszen a német állam rájuk és leszármazottaikra mint ideiglenes ott-tartózkodókra gondolt. A kétezres évek elejétől azonban a politikai napirendről már nem lehetett levenni a témát. A többség véleménye szerint mindenkinek, aki német állampolgárságot akar szerezni, előbb integrálódnia kell. Mások szerint azonban egy muszlim nem fog azonosulni a német társadalommal, ha ahhoz előbb nem kap jogokat és egyenlő bánásmódot, amit csakis az állampolgárság tudna biztosítani.¹⁹

Az elmúlt 10-15 évben multikulturális intézmények sora épült ki Németországban. A témában végzett empirikus kutatások azt mutatják, hogy ezek az intézkedések – ha nem is teljesen, de – némiképp beváltották a hozzájuk fűzött reményeket. Vagyis az, hogy Németországban vállalják a kulturális különbségeket és azokról nyíltan beszélnek, segíti magát az asszimilációt és a német társadalom szolidárisabbá válását is a muszlim hátrú bevándorlókkal kapcsolatban.²⁰

14 Merkel: „Multikulti ist absolut gescheitert”. *Süddeutsche Zeitung*, 2010. 10. 16.

15 Csiki Tamás, i. m. 88–89. o.

16 Rohan, Brian: *German President Welcomes Islam during Unity Speech*. *Reuters*, 2010. 10. 03.

17 Lásd Kanzlerin Merkel: „Der Islam ist ein Teil von Deutschland”. *Spiegel*, 2012. 09. 26. és Kanzlerin Merkel: „Der Islam gehört zu Deutschland”. *Spiegel*, 2015. 01. 12.

18 Pogonyi Szabolcs: Multikulturalizmus, emberi jogok, integráció. *Fundamentum*, 2011. 1. sz. 10. o.

19 Rostoványi Zsolt: *Az európai muszlim közösségek differenciáltsága. Stratégiai kutatások. Kutatási jelentések*. A Miniszterelnöki Hivatal és a Magyar Tudományos Akadémia közötti megállapodás keretében végzett stratégiai kutatások főbb eredményei, 2007/2008, 133–134. o.

20 Pogonyi Szabolcs: i. m. 11. o.

Németország menekültügyi intézkedései

A bevándorlási törvény szigorítása

Németország a kétezres évek elején szembesült azzal a ténnyel, hogy bevándorlási célországá vált. Ez abban is tükröződött, hogy több éves vita után 2004-ben módosították a bevándorlási törvényt, amely máig hatályban van. A 2005. január 1-jétől hatályos szabályozás fő célja az volt, hogy a képzetlen munkaerő beáramlását megakadályozzák, a képzett munkaerő és a tudományos fokozattal rendelkezők munkához jutását pedig segítsék. Ők huzamosabb ideig is az országban tartózkodhatnak, de csak abban az esetben, ha a Munkaügyi Hivatal a kérelmüket pozitívan bírálja el, ha megbizonyosodtak róla, hogy megfelelő mértékben képesek és akarnak is integrálódni, illetve ha megélhetésükhöz nincs szükség állami támogatásra.

Fontos módosítás volt, hogy európai uniós állampolgársággal nem rendelkezők csak akkor juthatnak munkához az országban, ha arra sem német, sem egyéb uniós ország állampolgára nem jelentkezik. A háború elől menekültek a törvény szerint korlátozott tartózkodási engedélyt kapnak. A törvény három jogcímet különböztet meg, melyek alapján bevándorlók az ország területén tartózkodhatnak: 1. maximum 90 napos vízum, 2. tartózkodási engedély, 3. letelepedési engedély. Munkavállalási engedély csak olyan külföldinek adható, aki valamelyik kategóriába besorolható, vagy bizonyítani tudják, hogy munkájuk a közérdeket szolgálja.²¹ 2005-öt követően a szabályozást fokozatosan szigorították is. Ebben például kiemelkedő volt a 2014 nyarán elfogadott módosítás, amelynek értelmében nem német állampolgárságú személy maximum fél évig tartózkodhat az országban munkavállalási engedély nélkül.²²

A német bevándorláspolitikai kulcskérdésére, az integrációra is nagy hangsúlyt fektet a törvény. Eszerint a nem uniós tagállamból érkező bevándorlók beilleszkedését nyelvtanfolyamokkal és a német kultúrát, történelmet és szokásokat ismertető előadásokkal segítik. A már akkor Németországban élő bevándorlók közül évente ötezer embernek kínálják fel ezt a lehetőséget. Aki nem él a lehetőséggel, az a tartózkodási engedélyét vagy a szociális segélyét is elveszítheti.

A menekültválság szabályozása és a menekültek kezelése

A menekültválságra adandó válaszok a német pártokat igencsak megosztják – nemcsak a kormánypártokat határolják el az ellenzékétől, de a nagykoalícióban belül is éles vitákat generálnak, aminek különösen az utóbbi néhány hónapban lehetünk szemtanúi. Azonban az alapvetésekben egységes álláspont van, ezek közül pedig a legfontosabb a politikai menekültek és a gazdasági, szociális bevándorlók közti különbségtétel.

Ha a menekültek kategóriáját vesszük, Németország a többi országhoz hasonlóan egyértelműen elkülöníti egymástól a menekültstátuszért folyamodókat (*Asylbewerber*), a más államban már menekültkérelmet benyújtottakat és az illegálisan érkezőket. Ezek

²¹ Zuwanderungsgesetz (2005). Auswärtiges Amt, 2015. 12. 10.

²² Härtere Strafen für Zuwanderer. *Frankfurter Rundschau*, 2014. 08. 27.

közül a jelenlegi német szabályozás csak az első csoportnak kedvez, vagyis ők, ha valóban menekültnek bizonyulnak, az országban maradhatnak. Ezzel szemben az, aki már más államban menekültstátuszért folyamodott, az Németországban biztosan nem fogja azt megkapni. Az illegális bevándorlókra pedig egyértelmű kiutasítás vár. De az illegális határátlépést akkor is bünteti a német állam, ha egy másik államban már megkezdődött az illető menekültügyi eljárásának lefolytatása. A nem jogszerű határátlépésre vonatkozóan egy 2015 augusztusától hatályos törvény lehetőséget ad a csoportos, tömeges őrizetbe vételre is, ezzel jelentősen megkönnyítve a hatóságok munkáját.²³ Azok tartózkodását viszont legalizálták az országban, akik olyan engedéllyel (*Duldung*)²⁴ rendelkeztek, amely lehetővé teszi a több évig ott-tartózkodást. A könnyebb munkavállalás érdekében a munkajogi szabályozást is módosították, ami közvetten hozzájárul a menekültek integrációjához is.

A büntetőjogi szankciókat is szigorították. Ez elsősorban a biztonságos országból érkezők újbóli belépésére vonatkozik, mely rendelkezést előreláthatólag főként a balkáni országokból érkezők esetében fogják alkalmazni. Fontos kiemelni, hogy Németország a Balkán országait biztonságosaknak nyilvánította, vagyis az innen érkezőket, mivel nem menekültek, nem fogadja be.

Németországban a föderális berendezkedés miatt jelentős terhek hárulnak az egyes szövetségi államokra is. Ez elsősorban pénzügyi kérdésekben nyilvánul meg, amit csak tetéz, hogy alábecsülték az idén az országba érkező menekültek számát. Az ellátásukra előirányzott szövetségi költségvetési források szétosztása szeptemberben megtörtént, és ennek értelmében a tartományok több pénzt kapnak a szövetségi költségvetésből a menedékkérők elhelyezésére és ellátására. Erre a célra korábban 3 milliárd euró állt rendelkezésre, amit szeptemberben a szövetségi kormányzat további 1 milliárd euróval növelt meg. Az új rendelkezés értelmében 2016. január 1-jétől a tartományok minden menedékkérő után havi 670 euró támogatást kapnak addig, amíg kérelmüket el nem bírálják (ezt az összeget azonban például Hessen tartományban keveslik, és mintegy 1000 euró fejpénzt tartanak elégségesnek). Fontos azonban, hogy ez a döntés csupán 800 ezer menedékkérővel (családegyesítések nélkül!), illetve átlagosan 5 hónapos eljárási idővel számolt. Ennek alapján a szövetségi szintű költségvetési támogatás becsült összege ekkor 2,7 milliárd euró volt. Ezen túlmenően a szövetségi költségvetésből évi 500 millió eurós támogatást adnának lakásépítésre, és további 350 millió eurót olyan kiskorúak gondozására, akik kísérő nélkül érkeznek. Az ő esetükben a tartományok közti kvótarendszer lép életbe egyenlő elosztásuk érdekében.²⁵ Viszont már e törvény elfogadásakor benne volt a levegőben, hogy esetleg több menedékkérő érkezik 2015-ben, mint az előzetesen becsült 800 ezer. Így Angela Merkel a költségvetési rendszer erényeként emelte ki, hogy az egyfajta dinamikus finanszírozást tesz lehetővé, mivel a menedékkérők számának növekedésével a tartományok is megnövekedett összegű támogatást kapnak majd a szövetségi költségvetésből.²⁶

Az integráció kérdésre is nagy hangsúlyt fektetve a német szövetségi kormány 75 millió eurós támogatással segíti a menekültek minél hamarabbi beilleszkedését, az integrációs

23 Hoffmann Tamás – Ziegler Tamás Dezső: *A menekültügyi jogi szabályozása*. MTA, Budapest, 2015, 5. o.

24 *Asyl, Duldung, Residenzpflicht – was bedeutet was?* RBB-online, 2014. 09. 03.

25 Hoffmann – Ziegler: i. m. 5. o.

26 *Bund zahlt künftig 670 Euro je Flüchtling*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. 09. 24.

célok elérését. Ebbe beletartozik a nyelv és – amennyiben nincs – egy szakma elsajátítása a gyorsabb munkavállalás érdekében.²⁷

A határellenőrzés visszaállítása

Az Európába irányuló bevándorlási hullám 2015 nyarán tetőzött. Ez egyúttal azzal járt, hogy a főként a Nyugat-Balkán térsége felől érkező menekültek a határellenőrzés hiánya miatt ellenőrizetlenül, regisztráció nélkül, vagyis irregulárisan²⁸ léptek be Németországba. Ez elsősorban a balkáni útvonal miatt a déli országrészt, Bajorországot sújtotta. A helyzet eskalálódásával a beutazás rendezett keretek közé szorítása elkerülhetetlenné vált, ami egyben az emberáradat fizikai korlátozását is jelentette az ország számára. Azonban a schengeni rendszer megbontásától Németország sokáig tartózkodott, míg végül szeptember közepén Thomas de Maizière német belügyminiszter bejelentette, hogy Németország déli határain, az osztrák–német szakaszon ideiglenesen ismét visszaáll a határellenőrzés.²⁹ Ez a schengeni megállapodással abszolút összeegyeztethető intézkedés volt, hiszen az kimondja, hogy a közrend vagy belbiztonság súlyos veszélyeztetése vagy fenyegetése esetén ideiglenesen újra bevezethető a határellenőrzés egy tagállam részéről valamely uniós belső határon. A döntés értelmében azonnali hatállyal 21 készenléti rendőrszázadot vezényeltek Bajorországba azzal a feladattal, hogy segítsék a határ biztosítását. Ezentúl a szövetségi rendőrség a határ menti maximum 30 kilométeres szélességű térségekben mobil ellenőrző, megfigyelő egységek bevetésével próbálja majd az embercsempészek tevékenységét lefűlelni és a bevándorlók mozgását ellenőrizni.³⁰ De Maizière szerint az intézkedés egyben intő jelzés is egész Európának, amellyel azt üzenete, hogy országa humanitárius felelősséget vállal a menekültkérdésben, de az ezzel járó terheket a szolidaritás alapján meg kell osztani az uniós tagállamok közt.³¹ Fontos megemlíteni azt is, hogy a határellenőrzés visszaállításáról a koalíciós pártok (CDU/CSU, SPD) egyetértésben döntöttek, és a döntéssel a keleti és déli határainak ellenőrzését szintén elrendelő Ausztria is egyetértett.

Német–török kapcsolatok a migrációs válság idején

Szintén 2015 szeptemberében egyfajta hangsúlyváltozás kezdett körvonalazódni a két ország kapcsolataiban. Németország a migrációs nyomás hatására hangnembváltásra kényszerült Törökországgal szemben, amely addig is döntő szerepet vállalt a menekültek (elsősorban szírek) befogadásában. Ezekre az érdekekre Németország igyekezett felhívni a nemzetközi közösség figyelmét, amelynek tagjait arra is kérte, hogy (anyagilag) támogassák Ankarát. Ez a felhívás is megmutatta, hogy a német kormány az egyre növekvő menekültáradat megfékezésében, egy hosszú távú migrációs megoldás kialakításában, illetve

27 Hoffmann – Ziegler: i. m. 6. o.

28 Az „irreguláris” kifejezés a migrációs és menekültügyi szakirodalomban honosodott meg az elmúlt években, használatának célja pedig, hogy a „szabályozatlan körülmények között” történő határátlépést jelezze az „illegális” jelző negatív jelentéstartalma nélkül.

29 Reaktion auf Flüchtlingskrise: De Maizière verkündet Einführung von Grenzkontrollen. *Spiegel*, 2015. 09. 13.

30 „Alle verfügbaren Bundespolizisten” nach Bayern: Deutschland macht Grenzen dicht. *Focus Online*, 2015. 09. 13.

31 Vorübergehende Grenzkontrollen eingeführt. Bundesregierung, 2015. 09. 14.

a régió és főleg Szíria helyzetének stabilizálásában Ankarát kulcsszereplőnek véli. Ennek érdekében jelezte, hogy kiszámítható és megbízható partnerként számít rá a menekültkérdés rendezésében.

Angela Merkel és Recep Tayyip Erdoğan török államfő szeptemberi egyeztetésük alkalmával egyetértettek abban, hogy a nemzetközi közösség közös szolidaritása nélkül nem oldható meg a válság. Így ekkor a két ország vezetője megállapodott abban, hogy a közös célok elérése érdekében együttműködésüket intenzívebbé teszik, ami főként az embercsempészet visszaszorítására vonatkozott.³²

A Merkellel telefonon folytatott megbeszélést Frank-Walter Steinmeier külügyminiszter látogatása követte Törökországban (bár ezt a látogatást igen sok kritika érte a közelgő török választások miatt). Itt újra hangsúlyozták, hogy a török állam nemcsak befogadó, hanem tranzitország is az Európai Unióba tartó menekültek számára. Regionális hatalomként és az EU szomszédjaként ebből a szempontból is kiemelkedő fontosságú helyzetben van. Ezzel párhuzamosan a német fél a tranzit- és befogadó országok hathatósabb támogatására szólította fel az EU többi tagállamát. A német külügyminiszter ekkor egyfajta önkritikát is megfogalmazott, a többi tagállamnak is üzenetül küldve: „Európában gyakran alábecsüljük, hogy a szomszédos országok mennyit tettek az elmúlt években az irakiakért és szíriaiakért, és ez különösen Törökországra igaz.” Steinmeier Merkelhez hasonlóan hangsúlyozta, hogy csak együtt, egy még több területet átfogó partnerségi együttműködéssel lehet józan, humánus és valóban működő megoldásokat találni a válság kezelésére.³³

A karlsruhei nyilatkozat

A legutóbbi német menekültügyi válságkezelést illető intézkedéseket december 14-én fogadta el a CDU a menekültpolitikájáról szóló kongresszusi határozata formájában (Karlsruhei nyilatkozat a terrorról és a biztonságról, a menekülésről és az integrációról).³⁴ Fontos kiemelni, hogy ezt néhány ellenszavazattal és tartózkodás nélkül sikerült átvinnie a pártnak, annak ellenére, hogy az nem tartalmazza a pártelnök (és kancellár) Angela Merkel menekültpolitikáját bíráló párttársainak egyetlen követelését sem az ügyben. A karlsruhei kongresszuson elfogadott dokumentumba így nem került bele sem az SPD, sem a testvérpárt CSU javaslata, mely szerint felső határt szabnának a befogadható menekültek számának, és megtagadnák a biztonságos országból érkezők belépését.

Angela Merkel így kitartott érvei és elképzelései mellett. Koalíciós társainak csak anynyi engedményt tett, hogy beemelték a határozatba, miszerint a menedékkérők számát „érezhetően csökkenteni” kell, különben a menekültáradat összeroppantja az országot. E csökkentést úgy képzelnék el, hogy a bevándorlási folyamatot rendezetté és ellenőrizetté tennék (az elgondolás összekapcsolódik a kancellár korábban tett kijelentésével, miszerint az illegális migrációt legálissá kell tenni). Ennek kulcskérdése és egyben eszköze egyrészt az uniós külső határok védelme, ami már hónapok óta vár megoldásra, másrészt pedig az embercsempészet minél nagyobb mértékű visszaszorítása, hosszú távon pedig felszámolo-

32 Bundeskanzlerin Merkel telefoniert mit dem türkischen Staatspräsidenten Erdoğan. Bundesregierung, 2015. 09. 16.

33 Steinmeier will mehr EU-Hilfe für Transitländer. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. 09. 20.

34 *Karlsruher Erklärung der CDU zu Terror und Sicherheit, Flucht und Integration*. CDU, 2015. 12. 15.

lása. Az elfogadott dokumentum a migráció irányítására is nagy hangsúlyt helyez, ami annyit jelentene, hogy az elutasított menedékkérőket gyorsan és szervezeten telepítenék vissza hazájukba, illetve, hogy a védelemre szoruló kérelmezőket az Európai Unió tagállamaiban méltányosan és igazságosan osztják el. Rögzítették emellett azt a korábban már többször (nem csak német részről) hangoztatott célt, hogy a menekültáradatot elindító okok megszüntetéséért is tenni kell, nemcsak a származási, de a tranzitországokban is.

A dokumentum továbbra is állást foglal a kvótarendszer bevezetése mellett. Így kiemeli: az Európai Bizottság feladata, hogy gondoskodjon a korábbi döntések alapján a 160 ezer menekült elosztásáról, ami az első lépést jelentené a terhek tartós, méltányos és igazságos elosztása felé. Ezt a szolidaritási koncepciót a német menekültpolitika a kezdetektől fogva hangoztatta, bár a kancellár kijelentette, tisztában van azzal, hogy egyhamar nem fog kialakulni a kvótákon nyugvó elosztási rendszer az uniós tagállamok közt, mint mondotta: „A malmok Brüsszelben lassan őrölnek. De teszünk róla, hogy elkezdjenek őrölni.”³⁵

A dokumentum az integráció kérdésére is kitért. Ami a legfontosabb, hogy a menekülteknek meg kell tanulniuk a német nyelvet, és be kell tartaniuk a társadalmi együttélés alkotmányban rögzített demokratikus szabályait (például a vallási diszkrimináció tilalmát). Összességében tehát maradt a mantra: „*Wir schaffen das*” (Megoldjuk).³⁶

Katonai erő alkalmazása a szíriai válság kezelésében

A német menekültügyi vitában már régóta napirenden volt a katonai erő bevetésének kérdése, elsősorban Irakban és Szíriában. Mivel Németország a menekültválság megoldásának egyik kulcsát a szír helyzet rendezésében látja, így nem csoda, hogy részéről is felmerült a katonai szerepvállalás kérdése. A német szövetségi kormány álláspontjában azonban a lényegi változás mégis idén szeptemberben következett be. Addig az ország határozottan elzárkózott katonai erejének bevetésétől a polgárháború sújtotta államban. Ugyan csatlakozott a Szíriában már akkor is mind nagyobb területeket elfoglaló úgynevezett „Iszlám Állam” elleni nemzetközi szövetséghez, és támogatása főleg kiképzőkben, harci felszerelésekben és fegyverekben mutatkozott meg, de a konfliktusba való közvetlen beavatkozástól elzárkózott. Ezen az állásponton valószínűleg a nyár folyamán érkező menekültáradat változtatott, melynek csak további növekedését lehetett már akkor is prognosztizálni.

Ursula von der Leyen német védelmi miniszter szerint a beavatkozás addigi elmaradásának oka az a félelem volt, hogy az összecsapásoknak nagy valószínűséggel sok civil áldozata is lenne, így a beavatkozás több kárt okozott volna, mint amennyire a politikai rendezéshez és az ország stabilizálásához hozzá tudnának járulni. Ez azonban szeptember közepére megváltozott, és a miniszter bejelentette, hogy Németország kész katonai szerepet is vállalni a konfliktus rendezésében és így a menekültválság közvetett megoldásában. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ehhez előbb politikai megállapodásra kell jutnia a nemzetközi közösségnek és Aszad elnöknek a rendezés mikéntjét illetően. Ezt mindenképpen diplomáciai úton és Aszad elnök bevonásával képzelte el.³⁷

35 Georgi, Oliver: *Noch bleibt Merkel die einzige Alternative zu Merkel*. *Franfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. 12. 14.

36 „Zur Identität unseres Landes gehört es, Großes zu leisten”. *Zeit*, 2015. 12. 14.

37 MTI: Német katonák Szíriában? *HVG*, 2015. 09. 19.

Aszad bevonása a tárgyalási folyamatba, illetve jövőbeni szerepe a politikai rendezés folyamatában vitákat generált a német belpolitika szereplői közt, de abban alapvetően szinte minden parlamenti párt egyetértett, hogy a szír elnököt a tárgyalási folyamatból nem lehet kihagyni, azonban hosszú távon „ki kell iktatni” mint szereplőt. Merkel kancellár szerint Aszad megkerülhetetlen ebben a folyamatban, míg Steinmeier külügyminiszter (SPD) már egyfajta dilemma előtt állt a kérdésben: Aszad nélkül szerinte nem lehetséges fegyverszünet, Aszaddal viszont jövője nem lesz Szíriának.³⁸ Von der Leyen védelmi miniszter is ehhez hasonló álláspontot képviselt.³⁹ Egyedül a Zöldek frakcióvezetője, Katrin Göring-Eckart nevezte elfogadhatatlannak, hogy egy diktátor, egy tömeggyilkos része legyen a megoldásnak.⁴⁰

A Bundeswehr bevetésének javaslata december elején került a Bundestag elé szavazásra. Az előzetes várakozásoknak megfelelően az alsóház megszavazta, hogy a Bundeswehr közvetlen támogatást nyújtson olyan légitámaszpontokhoz, amelyek az „Iszlám Állam” bázisai ellen irányulnak. A döntés értelmében a német hadsereg 1200 fős kontingense egy éven át teljesít majd szolgálatot abban a nemzetközi koalícióban, mely több mint 60 országot tömörít és légitámaszpontokat mér a terrrorszervezet támaszpontjaira. A küldetés fő célja az „Iszlám Állam” további terjeszkedésének megakadályozása és a szervezet meggyengítése. A német költségvetés a műveletre 134 millió eurót biztosít. A kontingens elsősorban légi és műholdas felderítést végez, légi utántöltő képességét osztja meg a szövetséges államokkal, illetve egy fregatt csatlakozik a Charles de Gaulle francia repülőgép-hordozó védelmét biztosító nemzetközi hajórajhoz – azaz a német szerepvállalás nem harcoló lesz.⁴¹

Összegzés

Németország a menekültkérdésben sokáig egységesen liberális álláspontot képviselt. Ez az irányvonal Merkel kancellár (CDU) esetében a mai napig megmaradt, míg a testvérpárt CSU már jórészt kihátrált mögüle az utóbbi hónapokban, s a kancellár CDU-s párttársai is szép számban támadják vezetőjük álláspontját a menekültkérdésben. A konfliktus az uniópártok közt abból adódott, hogy a CSU egyre inkább kezdte hangoztatni, miszerint kiáll Magyarország restriktív menekültügyi politikája mellett, és ezzel párhuzamosan támadta a kancellár „menekülteket csalogató” politikáját, melynek következményeivel véleményük szerint az ország nem fog tudni megbirkózni. A menekültszállításokon történő incidensek csak tovább szították a tüzet a két párt között. A Zöldek (*Grünen*) és a Baloldal (*Die Linke*) egyértelműen kiáll a menekültek befogadása mellett, bár az utóbbi hónapokban a zöldeknél már felcsendültek kritikussabb hangok is (de a CSU-val ellentétben, ahol ezek a hangok már miniszteri vagy tartományi miniszterelnöki szinten is megjelentek, még nem túl magas szinten).

Németország már 2014 közepétől határozottan állást foglalt Európában egyfajta kvótarendszer bevezetése mellett, mely feloldaná azt az egyoldalúságot, hogy az ország fogadja

38 Sanktionsabbau nur gegen Frieden in Ukraine. *Tagesschau*, 2015. 19. 27.

39 Von der Leyen: Assad nicht ausschließen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. 09. 28.

40 DPA: Merkel-Vorstoß zu Assad findet von Parteien Zustimmung. *Abendzeitung München*, 2015. 09. 25.

41 Einsatz in Syrien: Bundeswehr beteiligt sich erstmals an Luftangriffen gegen IS. *Spiegel*, 2015. 12. 16.

be a legtöbb menekültet a kontinensen. A javaslat értelmében az uniós államokban regisztrált menekülteket arányosan osztanák szét a tagállamok közt (már akik beleegyeztek). A kvótarendszer elképzelése egyértelműen az európai szolidaritás elvére épül. A kettő általában egymás mellett szerepel a német bevándorlási koncepcióban: Merkel kancellár folyamatosan hangsúlyozza, hogy Németország egyedül nem képes megoldani a migrációs/menekültügyi probléma kihívásait, és „európai szolidaritást” követel ehhez. Az alaphang a kancellár részéről továbbra is az, hogy a bevándorlás jó és hasznos dolog Németország számára. De természetesen ennek is vannak árnyoldalai és nehézségei, amelyeket véleménye szerint meg tudnak oldani.