

# Проблемы миграционной политики Германии: от сдержанности к открытости

**Соколов Артем Павлович**, МГИМО МИД России, Москва, Россия  
**Давыдов Александр Дмитриевич**, МГИМО МИД России, Москва, Россия

**Контактный адрес:** a.sokolov@inno.mgimo.ru

## АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные этапы формирования миграционной политики ФРГ, а также вопросы ее актуального состояния. Авторы сравнивают, как в разные периоды на протяжении последних десятилетий менялся подход Берлина к вопросу массового прибытия мигрантов в зависимости от ключевых внутри- и внешнеполитических тенденций в ФРГ и вокруг ее границ. Исследователи считают, что проблемы миграционной политики Германии связаны прежде всего с политическими издержками, которые сопровождают усилия немецкого руководства по формированию сбалансированной миграционной политики. Авторы приходят к выводу, что миграционная политика ФРГ, изначальной целью которой было насыщение остро нуждающегося в кадрах рынка труда, напротив, приводит к нарастанию экономических и финансовых трудностей и становится серьезной проблемой политической жизни страны. Таким образом, споры вокруг миграционной политики Германии можно отнести к одной из ключевых тем, усиливающих поляризацию немецкого общества и порождающих общественные разногласия и недовольство действиями правительства.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Германия, миграция, беженцы, кризис, Меркель, Шольц*

Феномен миграции остается одной из актуальных тем для исторической науки, международных отношений, социологии и политологии. Массовые перемещения людей на близкие и дальние расстояния сопровождали человечество на протяжении всей его истории, в отдельных случаях выступая ключевой характеристикой целым эпохам (например, Великое переселение народов IV–VII вв., Великие географические открытия и колонизация Америки XV–XVII вв. и др.). Не стала исключением и новейшая история, когда имели место многомиллионные эмиграция и бегство за пределы страны подданных Российской Империи, бегство еврейского населения из нацистской Германии, депортация немецкого населения из стран Центральной и Восточной Европы в 1945–1950 гг. и др.

Миграция населения – важный элемент современных международных отношений. По данным ООН, в мире насчитывается 108 млн людей, вынужденно покинувших места своего проживания<sup>1</sup>. Причины формирования миграционных потоков разнообразны, связаны с поиском лучших условий обитания или же возможностей для профессиональной самореализации (при наличии профессии), а также с бегством из зон вооруженных конфликтов. Сравнительно новое явление – «климатическая» миграция, то есть перемещение людей под влиянием локальных изменений климата, делающих непригодными условия проживания на тех или иных территориях. По данным ООН, в 2018 г. численность таких мигрантов составила 17 млн человек в 142 странах, а по планам Всемирного банка к 2050 г. их число будет составлять не менее 143 млн человек<sup>2</sup>. Феномен «климатической» миграции активно разрабатывается в экспертном сообществе для усиления политического измерения экологической дискуссии<sup>3</sup>.

В этих условиях особое значение имеет миграционная политика государств как акторов международных отношений. Государства могут рассматривать миграцию и как источник экономического роста, и как угрозу национальной безопасности, что в совокупности требует разнообразного инструментария проведения соответствующей политики. Тема миграции является одним из центральных сюжетов внутренней общественно-политической дискуссии, связанной с целым комплексом двусторонних и многосторонних межгосударственных связей. Закономерно, что во многом именно на фоне этой дискуссии в середине 2010-х годов произошел подъем т.н. правопопулистских политических движений, выступающих с антимигрантскими инициативами (например, «громкое» продолжение администрации Д. Трампа по строительству «стены» на границе США и Мексики, предпринятое еще при Дж. Буше; строительство вновь возобновлено в октябре 2023 г., при Дж. Байдене). Своего рода обратным сюжетом является стремление государств ограничить эмиграцию за пределы своих границ посредством запретительного законодательства и / или мер (де)мотивирующего характера.

Миграционная политика современной Германии вызывает особый интерес в экспертном сообществе. Несмотря на многочисленные внутренние и внешние вызовы, немецкая экономика остается одной из крупнейших в мире. Тем не

1 Статистика // UNHCR Россия. URL: <https://www.unhcr.org/ru/stats> (дата обращения: 23.08.23).

2 Беспалов, А. Как изменение климата становится фактором международных отношений // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 1 декабря 2020. [Электронный ресурс]. URL: <http://sur1.i/ngjcb> (дата обращения: 24.08.23).

3 Барабанов, Маслова 2019.

менее «кадровый вопрос» справедливо рассматривается в качестве ее весьма чувствительного уязвимого места<sup>1</sup>. Массовый приток мигрантов в течение целого ряда лет не повлек за собой преодоления острого дефицита специалистов разных квалификаций, от работников IT-индустрии до младшего медицинского персонала. По мнению иностранных наблюдателей, Германия успешно привлекает к себе разнообразных беженцев, но не квалифицированных специалистов<sup>2</sup>. При этом падение уровня рождаемости в ФРГ, продолжающееся непрерывно с 1972 г., дает основания для заявлений о том, что миграция – это единственный способ преодолеть негативные последствия демографического провала.

Актуальность дискуссии вокруг миграционной политики определяется также ее преломлением в партийно-политической системе ФРГ. С каждым годом усиливается электоральный эффект антимигрантского пафоса правых популистов<sup>3</sup>, прежде всего партии «Альтернатива для Германии»<sup>4</sup>. Миграционный вопрос вносит разногласия и в политический мейнстрим, в том числе между ближайшими союзниками<sup>5</sup>. Трения по данной проблеме внутри «светофорной» коалиции в значительной мере обусловили падение рейтингов всех партий (СДПГ, «Союз 90 / Зеленые», СвДП), поставив немецких либералов на грань политического выживания. Миграционный вопрос обострил и постепенно затухавшие противоречия между старыми и новыми федеральными землями, где по-разному оценивается баланс угроз и возможностей, проистекающих из массовой иммиграции в ФРГ, особенно с точки зрения давления на систему социального обеспечения<sup>6</sup>.

Традиционно эмоциональной является дискуссия о социокультурных последствиях миграционной политики федеральных правительств последних десятилетий. Даже капитальная монография члена совета директоров Бундесбанка Т. Саррацина «Германия: самоликвидация»<sup>7</sup> в по преимуществу левом мейнстриме была воспринята как скандальное и неприемлемое политическое заявление.

В немецком экспертном сообществе актуализация темы миграции проходила параллельно росту численности мигрантов в Германии и их влияния на все стороны общественной жизни. Этим объясняется и рост числа публикаций по проблемам миграционной политики с начала 2000-х годов. Примечательно, что многие авторы таких работ сами имеют мигрантские корни<sup>8</sup>. В центре их внимания – экономические<sup>9</sup>, политические<sup>10</sup>, социокультурные<sup>11</sup> и другие факторы формирования миграционной политики Берлина. Востребованным

1 Matthew Karnitschnig, "The Deindustrialization of Germany," Politico, July 13, 2023, accessed August 20, 2023, <https://www.politico.eu/article/rust-belt-on-the-rhine-the-deindustrialization-of-germany/>.

2 "Is Germany once again the sick man of Europe?," The Economist, August 17, 2023, accessed August 23, 2023, <https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe>.

3 См., например: Хахалкина et al. 2020.

4 Markus Ziener, "Germany bewildered about how to halt the rise of the AfD," October 3, 2023. accessed August 24, 2023, <https://www.politico.eu/article/germany-bewildered-about-how-to-halt-the-rise-of-the-afd/>.

5 Белов 2018.

6 Большова 2009.

7 Sarrazin 2010.

8 Rudolph Tinaye Matete, "Migration and 'Marshall Plan with Africa'," Flossbach von Storch Research Institute, July 16, 2019, accessed August 23, 2023, <http://surl.li/ngjbd>.

9 Laubenthal 2019.

10 Blätke et al. 2019.

11 Löffler 2020.

остаётся компаративистский подход, связанный с прикладным поиском неких лучших зарубежных практик и, напротив, определением «антипримеров»<sup>1</sup>. Публикации англоязычных авторов в основном повторяют выводы немецких исследователей.

Российские германисты также стремятся не терять из виду актуальное состояние миграционной политики ФРГ. Миграционный кризис 2015 г. стал объектом пристального изучения. Профессор МГИМО Н.В. Павлов, анализируя законодательные инициативы немецкого руководства в 2015-2016 гг., делает вывод, что они принесли определенные результаты, значительно оптимизировав механизмы взаимодействия с мигрантами профильных министерств и ведомств. В то же время он признает серьезные репутационные издержки миграционного кризиса для правивших в тот период «народных» партий – ХДС и СДПГ<sup>2</sup>. Такой осторожный подход разделяет и ряд других отечественных исследователей<sup>3</sup>. В ежегоднике же «Германия», издаваемом Институтом Европы РАН под редакцией В.Б. Белова, за 2016 г. имеют место более жесткие оценки влияния миграционного кризиса на политическую систему ФРГ, прежде всего как фактор, разрушающий доверие граждан к политикам и политическим институтам<sup>4</sup>. Стремление правительства А. Меркель замолчать или принизить преступную активность огромного числа мигрантов положило начало кризису в отношениях между властью и обществом Германии. Этот кризис существенно углубился в результате тотальной войны властей с потенциальными и актуальными носителями коронавируса, а затем – при эскалации украинского кризиса. Российские исследователи склонны подчеркивать неэффективность миграционной политики Меркель, которая, не решив *a priori* нерешаемую задачу интеграции мигрантов в немецкое общество, легла тяжелейшим бременем на федеральный и земельные бюджеты, простимулировала криминализацию немецких городов и, разумеется, не нашла поддержки в обществе<sup>5</sup>.

Нельзя не отметить, что интерес российских исследователей к миграционной политике Германии в немалой степени мотивирован и аналогичными внутрироссийскими процессами, а также тем обстоятельством, что ФРГ является одним из наиболее популярных направлений миграции и эмиграции граждан России. В этой связи востребованным форматом остаются компаративистские исследования миграционной политики России и Германии, в том числе прогностического характера<sup>6</sup>. Обращение к различным аспектам миграционной политики ФРГ характерно и для студенческих и аспирантских работ, а также выступлений на молодежных научных конференциях. Зачастую российские исследования отражают глубокую обеспокоенность авторов последствиями миграционной политики для экономического и, особенно, социокультурного состояния Германии, что не слишком характерно для их немецких коллег. После начала Специальной военной операции феномен русскоязычного сообщества в ФРГ, образованного

1 Polat 2008, Seifert 1999.

2 Павлов 2023, 83–88.

3 Пименова 2019, 100–101.

4 Белов et al. 2017, 45–51.

5 Васильев 2016; Надеждин 2022; Карнаухова et al. 2019.

6 Броницкий, Вакуленко 2022.

мигрантами, покинувшими Россию после февраля 2022 г., стал рассматриваться в рамках вопросов безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>.

В статье рассматриваются основные этапы формирования миграционной политики ФРГ и ее актуальное состояние. С точки зрения авторов, проблемы этой политики обусловлены прежде всего политическими издержками, которые несет каждое немецкое руководство (а с ним и весь немецкий народ) при формировании очередной ее версии. Ограниченная открытость общественно-политической дискуссии по вопросам миграции, разнообразные запреты на сюжеты и даже слова – все это детерминирует ограничения в выработке законодательства и его реализации. Священная корова миграционной открытости влечет за собой значительные медийно-репутационные издержки для тех, кто пытается публично обсуждать необходимость ужесточения миграционного законодательства. При том что «политика открытых дверей» Берлина слабо сопряжена с запросами немецкого рынка труда и все расширяющимися антимигрантскими общественными настроениями. Все это влечет за собой усиление недовольства граждан действиями федерального и земельных правительств.

### Истоки миграционной политики ФРГ

История ФРГ как страны, активно принимающей мигрантов, началась в 1950-е гг. и связана с феноменом немецкого «экономического чуда»<sup>2</sup>. После непродолжительного периода послевоенной разрухи экономическая политика министра экономики ФРГ Л. Эрхарда, а также финансовая поддержка Западной Германии со стороны США в рамках «плана Маршалла» дали начало периоду активной реконструкции, а затем и расширения промышленного потенциала ФРГ. По мере нарастания темпов послевоенного восстановления Германии довольно быстро возникла проблема нехватки рабочей силы, вызванная большими потерями немецкого трудоспособного населения в годы Второй мировой войны. Ее решением стало привлечение трудовых мигрантов из других стран, т.н. гастарбайтеров, прежде всего из государств Южной Европы и Турции<sup>3</sup>. Важным источником рабочей силы стало изгнанное после окончания войны немецкое население восточноевропейских стран. К ним следует добавить граждан ГДР, сохранявших до возведения в 1961 г. Берлинской стены широкие возможности для переезда на запад<sup>4</sup>. По общим оценкам, в период с 1955 по 1973 гг. в Западную Германию всего прибыли более 14 млн иностранных работников, из которых 11 млн вернулось назад.

Юридической основой притока мигрантов стали двусторонние межправительственные соглашения, которые заключались с государствами Средиземноморья – Грецией, Турцией, Марокко, Португалией, Тунисом и Югославией<sup>5</sup>. В тот период власти Западной Германии рассматривали миграцию только как

1 Соколов, Панков 2023.

2 В данной статье не рассматривается опыт миграционной политики ГДР, обладавшей уникальной спецификой, не получивший развития после присоединения этого государства к ФРГ в 1990 году.

3 Goeke 2014.

4 Примечательно, что советские исследователи полагали, что ФРГ полностью использовала ресурс миграции для насыщения рынка труда уже в начале 1970-х годов. См.: Демин А.А., Лавров С.Б. ФРГ сегодня. Л.: Лениздат. 1973. С. 36–38.

5 Borkert, Bosswick 2011.

социальный и демографический аспекты этого явления. Ключевым декларируемым принципом стала т.н. ротационность: предполагалось, что мигранты будут работать в промышленных центрах ФРГ в течение нескольких лет, а затем возвращаться домой с накопленными средствами, чтобы освободить места для новых работников. Однако со временем все большее число мигрантов стремились продлить время пребывания на территории Германии легальным и нелегальными путями, а также перевезти в ФРГ свои семьи. До начала 1970-х гг. западногерманские власти не проводили комплексную интеграционную политику. Отсутствовали проекты по ассимиляции мигрантов, в результате чего на фоне начавшегося в 1973 г. экономического спада прием иностранной рабочей силы прекратился<sup>1</sup>.

В немецком научном дискурсе миграционная политика, реализуемая властями с середины 1970-х гг. вплоть до объединения Германии в 1990 г., считается «потерянным десятилетием»<sup>2</sup>: хотя необходимость в координируемой властями интеграции мигрантов стала очевидной в политических кругах, программ и инициатив по-прежнему не появлялось. Первый профильный документ, озаглавленный «Меры по социальной и профессиональной интеграции» (*Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung*), был принят только в 1987 году.

Необходимость в формировании новой миграционной системы возникла в 1990-е гг. после объединения Германии и распада социалистического блока. Власти ФРГ пошли по пути воспроизводства старой системы сезонной миграции с обязательством для рабочих возвращаться на родину по истечении нескольких месяцев<sup>3</sup>. Оказалось, что такая система не могла эффективно работать с наплывом мигрантов и беженцев, резко увеличившимся на фоне экономической и политической турбулентности в Восточной Европе, на постсоветском пространстве, а также из-за боевых действий при распаде Югославии.

Поворотным моментом в миграционной политике ФРГ стал приход к власти в 1998 г. правящей коалиции из Социал-демократической партии Германии (СДПГ) и партии «Союз 90 / Зеленые». Правительство канцлера Герхарда Шредера отошло от ставшего классическим принципа «Германия не является страной миграции» (*Deutschland ist kein Einwanderungsland*). В 2000 г. была создана комиссия по иммиграции, а в общественности развернулась активная дискуссия о необходимости принятия единого миграционного законодательства. В результате в 2005 г. был принят «Закон об иммиграции» (*Einwanderungsgesetz*). С этого момента правительство ФРГ начало рассматривать миграцию как важный инструмент «политики глобализации» Германии и ее экономики<sup>4</sup>. Федеральным ведомствам было поручено разработать рекомендации по интеграции мигрантов в ФРГ, были введены интеграционные курсы, включающие изучение языка, культуры и истории Германии, а также пилотные программы интеграционных проектов на локальном уровне с участием местных организаций. Самозанятые мигранты получили возможность подать заявление на получение постоянного вида на

1 Heckmann 2015.

2 Petra Bendel, "Coordinating Immigrant integration in Germany. Mainstreaming at the Federal and Local Levels," Migration Policy Institute Europe, August 2014, accessed August 22, 2023, <http://surl.li/ngjem>.

3 Borkert, Bosswick 2011.

4 Franzke 2023.

жительность. С 2006 г. начали проводиться регулярные «интеграционные конференции» (*Integrationsgipfel*) с участием представителей политических кругов, СМИ, ассоциаций мигрантов, объединений работодателей, профсоюзов.

Период канцлерства А. Меркель (2005–2021) в контексте миграционной политики можно условно поделить на два этапа. Первый, продлившийся до 2015 г., был временем, когда правительству ФРГ удавалось достаточно эффективно встраивать миграционную политику в общий политический и социально-экономический курс. Это было обусловлено прежде всего устойчивым экономическим ростом в Германии в данный период: положительные экономические показатели притупляли опасения немцев, а наличие высокого спроса на рынке труда подталкивало власти к более либеральной миграционной политике. Более того, в первые годы канцлерства А. Меркель в обществе преобладал положительный нарратив о миграционной политике ФРГ. Привлечение рабочей силы рассматривалось как инструмент обеспечения конкурентоспособности Германии на мировом рынке, особенно с учетом старения немецкого общества. Вопросы идентичности и культуры не являлись горячими для общественного обсуждения, а рассматривались скорее как препятствия, преодоление которых необходимо для полноценного развития страны<sup>1</sup>. Кроме того, в ФРГ наблюдался сильный про-миграционный общественный консенсус – как среди крупнейших политических сил, так и представителей СМИ, общественности и частного сектора. Представители промышленных и торговых ассоциаций, оказывающие значимое влияние на правительство, выступали в поддержку активной миграционной политики А. Меркель.

Выработанная за это время юридическая, общественно-политическая и социально-экономическая система по привлечению мигрантов в немецкую экономику с трудом выдержала кризис 2015 г., который стал началом второго этапа миграционной политики ФРГ при А. Меркель и кардинально изменил подход немецкого общества к данной проблеме. В сентябре 2015 г. на фоне разгоревшегося в Европе кризиса беженцев, прибывающих с Ближнего Востока и из Африки, А. Меркель приняла решение разрешить переселенцам въезжать в Германию без регистрации. В результате в течение 2015 и 2016 гг. в Германию в общей сложности прибыли 1 млн 222 тыс. т.н. беженцев, что существенным образом изменило подход немцев к миграции<sup>2</sup>. На мероприятия по приему беженцев и их адаптации, а также на строительство инфраструктуры немецкое правительство потратило в 2015–2016 гг. 20 млрд евро<sup>3</sup>.

«Политика открытых дверей» по отношению к мигрантам стала восприниматься многими немецкими политическими деятелями и экспертами в большей степени как угроза социально-экономической системе, а не возможность для укрепления экономики<sup>4</sup>. Наиболее существенно на общественное мнение влияли краткосрочные эффекты: по данным Института экономических исследований Германии (*Ifo*), только за 2015 г. общие расходы на прием беженцев составили 21,1 млрд

1 Friedrich Heckmann, "Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany: 2005 to 2015," Migration Policy Institute, June 2016, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjia>.

2 Müller-Brandeck-Bocquet 2022.

3 Павлов 2023, 83–84.

4 Dostal 2017.

евро<sup>1</sup>. Согласно исследованию Кельнского института германской экономики, из-за повышенных затрат на прием беженцев темпы прироста ВВП в 2015 г. оказались на один процентный пункт меньше запланированного<sup>2</sup>.

Результатом общественного недовольства миграционной политикой стало постепенное снижение популярности двух «народных» партий – Христианско-демократического союза (ХДС) вместе с «сестринским» Христианско-социальным союзом (ХСС) и Социал-демократической партии Германии (СДПГ), управлявших в это время Германией в рамках т.н. больших коалиций (2013–2018, 2018–2021). Наиболее заметным этот процесс был в отношении ХДС как старшего партнера по правящей коалиции. От христианских демократов начали отворачиваться представители национально-консервативного крыла, из-за чего Союз потерял значительную часть своих традиционных избирателей и снизил электоральную привлекательность<sup>3</sup>. На этом фоне популярность обретали правые силы, прежде всего партия «Альтернатива для Германии» (*AfD*). Значительное число ее функционеров составили именно бывшие члены ХДС, разочарованные левым креном собственной партии. В результате на выборах в Бундестаг 2017 г. ХДС и СДПГ потеряли 8,6% и 5,2% голосов соответственно, а *AfD* набрала рекордные 12,6% и стала главной оппозиционной силой в Бундестаге, тогда как на парламентских выборах 2013 г. она не смогла преодолеть 5% барьер.

Миграционный кризис 2015 г. во многом стал отправной точкой для активно продолжающейся общественной поляризации: часть националистически настроенных консерваторов отвергла концепцию мультикультурализма, обратившись к *AfD*, в то время как левые силы и представители все более разнообразных меньшинств оказались недовольными политикой жесткой экономии и требовали большего представительства в политической системе<sup>4</sup>.

Кризис 2015 г. способствовал усилению не только общественной критики политических сил в самой ФРГ, но и недовольства системой принятия решений в Европейском Союзе<sup>5</sup> в целом, что привело к росту евроскептицизма в Германии. *AfD* подхватила «антиевропейские» нарративы, заявляя о необходимости возвращения суверенных прав на законодательное регулирование вопросов убежища и иммиграции федеральным властям Германии и изъятие этих компетенций из ведения Европейского Союза.

### Миграция и *Zeitenwende*

В ходе подготовки к выборам в Бундестаг 2021 г., которым предстояло завершить во многом определяющую для миграционной политики ФРГ «эру Меркель», тема миграции не являлась центральной, но сохраняла важное

1 "Schätzung der Flüchtlingskosten auf 21,1 Milliarden Euro allein für 2015 (Refugee costs estimated at 21.1 billion euros for 2015 alone)," DStGB, November 10, 2015, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjip>.

2 Tobias Hentze, Galina Kolev, "Gesamtwirtschaftliche Effekte der Flüchtlingsmigration in Deutschland (Macroeconomic effects of refugee migration in Germany)," Institut der deutschen Wirtschaft, 2016, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjijd>.

3 Niedermayer 2016.

4 Bock 2018.

5 Hornig 2023.



место в дебатах<sup>1</sup>. Особое значение этого вопроса подтверждается статистическими данными. К концу 2021 г. в Германии проживало более 22 млн человек с миграционным прошлым (*Migrationshintergrund*), при этом более половины из них – граждане ФРГ<sup>2</sup>. Среди всех граждан Германии, имевших право голоса, на людей с миграционным прошлым в тот момент приходилось 13%<sup>3</sup>.

В результате сформированная после голосования правящая коалиция из Социал-демократической партии Германии, «Союза 90 / Зеленые» и Свободной демократической партии Германии взяла курс на дальнейшее реформирование миграционной системы. В коалиционном соглашении партийного «союза за свободу, справедливость и устойчивость» был сделан акцент прежде всего на рабочей (трудовой) миграции, на стремлении увеличить необходимый для экономического роста приток именно рабочей силы<sup>4</sup>. Положения соглашения опирались на очевидные потребности рынка труда. Так, по данным Федерального агентства труда, для поддержания планомерного экономического роста Германии необходимо ежегодно интегрировать около 400 тыс. квалифицированных специалистов из-за рубежа<sup>5</sup>. В опубликованном в конце 2022 г. докладе эксперты Института исследований рынка труда и занятости (*IAB*) констатировали почти два миллиона свободных рабочих мест в Германии<sup>6</sup>.

Другим важным моментом коалиционного соглашения было предоставление убежища, рассматриваемого во многом через призму ценностной политики: особое внимание при предоставлении убежища следует уделять т.н. уязвимым группам<sup>7</sup>. Центральным элементом политики по отношению к беженцам, как и при предыдущих правительствах, продолжала оставаться совместная работа с партнерами по Евросоюзу. «Светофорная» коалиция выступила за «фундаментальную реформу европейской системы предоставления убежища» и пообещала добиваться «справедливого распределения ответственности и компетенции по приему беженцев между государствами ЕС»<sup>8</sup>.

Однако, вопреки ожиданиям правительства О. Шольца, миграционный вопрос не утратил актуальности, а главное – проблемного полемического характера. 27 февраля 2022 г. в выступлении перед Бундестагом О. Шольц заявил о полной «солидарности» с Украиной и объявил, что Германия станет европейским лидером в поддержке Киева. Одним из важных аспектов анонсированной «сме-

1 Соколов, А.П., Пименова, Е.В., Давыдов, А.Д. Выборы в Бундестаг 2021. Путеводитель. // Центр европейских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России. Сентябрь 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://surl.li/niwuk> (дата обращения: 24.08.2023).

2 "Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland (Population with a migration background in Germany)," BAMF, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjkw>.

3 "Bundestagswahl 2021: Jede dritte Person mit Migrationshintergrund war wahlberechtigt (2021 Bundestag election: One in three people with a migration background was eligible to vote)," Statistisches Bundesamt, October 1, 2021, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjil>.

4 "Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (Coalition agreement 2021 – 2025)," SPD, accessed August 24, 2023, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

5 "Wirtschaftsweise Schnitzer: Netto-Zuwanderung von 400.000 Menschen pro Jahr (Schnitzer Economy: Net Immigration of 400,000 People per Year)," Deutschlandfunk, July 3, 2023, accessed August 24, 2023, <https://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsweise-schnitzer-netto-zuwanderung-von-400-000-menschen-pro-jahr-100.html>.

6 "Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung für das zweite Quartal 2022: Offene Stellen erreichen mit 1,93 Millionen erneut ein Allzeithoch (Results of the IAB Job Vacancy Survey for the second quarter of 2022: Job vacancies reach another all-time high of 1.93 million)," Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, August 11, 2022, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjpa>.

7 Vera Hanewinkel, "Migrationspolitische Ziele der Ampel-Koalition (Migration policy goals of the traffic light coalition)," BPB, December 13, 2021, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjpp>.

8 "Koalitionsvertrag 2021 – 2025."

ны эпох» (*Zeitenwende*) стал прием переселенцев с Украины, общее количество которых за 2022 г. превысило миллион человек<sup>1</sup>.

Резкий приток беженцев с Украины стал серьезным вызовом для правительства, вынудил его пересмотреть озвученные в коалиционном соглашении обещания, а главное – показал несостоятельность многих предыдущих решений, необходимость дальнейших реформ и общую неготовность системы к приему такого большого числа людей за короткий срок<sup>2</sup>. Несмотря на ряд публикаций немецких институтов и исследовательских центров о «положительных» перспективах интеграции украинских мигрантов в рабочий рынок, в реальных величинах результаты остаются крайне неудовлетворительными. К середине 2023 г. только 18% мигрантов с Украины трудоспособного возраста нашли работу на территории ФРГ<sup>3</sup>. При этом, согласно опросам, почти половина совершеннолетних мигрантов планирует остаться на территории Германии на продолжительный срок<sup>4</sup>.

При приеме переселенцев с Украины с наибольшей трудностью столкнулись земельные органы власти, непосредственно осуществляющие интеграцию прибывающих лиц. Во-первых, в региональных правительствах довольно быстро стали говорить о непропорциональном распределении мигрантов. В результате уже к ноябрю 2022 г. в 12 из 16 федеральных земель заявили об отсутствии дальнейших возможностей приема беженцев<sup>5</sup>. Во-вторых, земельные власти считают финансирование миграционной политики со стороны Берлина недостаточным. Так, на прошедшем в мае 2023 г. совместном совещании земельных руководителей с членами федерального правительства премьер-министр Баварии М. Зедер заявил, что выделенный на поддержку беженцев миллиард евро является «каплей в море»<sup>6</sup>. В-третьих, в землях активно жалуются на существующие возможности размещения мигрантов и их интеграции в рабочий рынок. Например, в крупнейшей в ФРГ земле Северный Рейн – Вестфалия говорят о том, что в регионе количество предоставленных для пребывания беженцев сооружений в два раза меньше необходимого числа, а курсы по интеграции мигрантов переполнены и не могут обеспечить соответствующую подготовку новых кадров к выходу на немецкий рынок<sup>7</sup>.

На федеральном уровне неэффективный миграционный курс правительства служит одной из существенных причин внутренних противоречий в коалиции и общего падения рейтинга всех трех правящих партий<sup>8</sup>. На волне недовольства миграционной политикой Берлина более жесткую позицию по ограничению притока мигрантов заняли находящиеся в оппозиции христианские демо-

- 1 "Flüchtlinge aus der Ukraine (Refugees from Ukraine)," Mediendienst Integration, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjqx>.
- 2 Хорольская 2022.
- 3 Katja Belousova, Jonas Helm, "Ukrainer: Wie steht es um ihre Jobsituation? (Ukrainians: How is their job situation?)," ZDF, July 23, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjrm>.
- 4 "Viele Ukraine-Flüchtlinge wollen langfristig in Deutschland bleiben (Many Ukrainian refugees want to stay in Germany long-term)," Tagesschau, July 13, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjrw>.
- 5 Markus Decker, Annika Müller, "Zwölf von 16 Bundesländern haben keinen Platz mehr für Geflüchtete aus der Ukraine (Twelve out of 16 federal states have no more room for refugees from Ukraine)," RND, September 3, 2022, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngjuj>.
- 6 Dietmar Neuerer, "'Könnte viele frustrieren' – Unmut über Bund-Länder-Einigung ('Could frustrate many' – displeasure at federal-state agreement)," Handelsblatt, May 11, 2023, accessed August 28, 2023, <http://surl.li/ngjys>.
- 7 Sina Zehrfeld, Martin Kessler, "Das lange Warten auf Integrationskurse (The long wait for integration courses)," Rheinische Post, July 19, 2023, accessed August 28, 2023, <http://surl.li/ngkag>.
- 8 Markus Balsler, Paul-Anton Krüger, Mike Szymanski, "Die Ampel ringt um ihre Asylpolitik (The traffic lights are struggling with their asylum policy)," Süddeutsche Zeitung, April 27, 2023, accessed August 28, 2023, <http://surl.li/ngket>.

краты, стремящиеся вернуть утраченный на последних федеральных выборах статус лидера немецкой политики и закрепить за собой первое место в социологических опросах. Например, достаточно громким для немецкой политики заявлением стали слова бывшего члена четвертого правительственного кабинета А. Меркель Й. Шпана о необходимости введения ограничений на иммиграцию в Германию, чтобы взять «паузу от абсолютно неконтролируемой политики по отношению к беженцам»<sup>1</sup>.

Неразрешенность миграционного кризиса, совпавшего с ухудшением экономической ситуации в ФРГ после прекращения поставок российских энергоносителей, укрепила позиции правых популистов. К лету 2023 г. «Альтернатива для Германии» стала второй по популярности партией в стране, согласно социологическим опросам. Впервые за свою историю кандидатам от *AfD* удалось победить на местных выборах, заняв кресла главы администрации округа Зоннеберг (Тюрингия) и бургомистра города Рагун-Йесниц (Саксония-Анхальт). По мнению ряда экспертов, именно последовательная критика миграционной политики немецкого правительства обеспечила *AfD* рост симпатий граждан Германии<sup>2</sup>.

В качестве меры по обновлению миграционной политики правительство подготовило реформу закона о трудовой миграции (*Fachkräfteeinwanderungsgesetzes*), которая была принята в Бундестаге в августе 2023 года. Главными декларируемыми преимуществами реформы стали снижение бюрократических барьеров и упрощение интеграции иностранных работников в экономику ФРГ, особенно специалистов, обладающих необходимым опытом и образованием. Среди конкретных решений – совершенствование процесса признания квалификации иностранных работников и введение балльной системы, состоящей из 12 критериев: квалификация, возраст, знание языка и т.д. На основе балльной системы мигранты получают «карту возможностей», которая в течение одного года дает право искать работу в Германии<sup>3</sup>.

Немецкое руководство преподнесло изменения как грандиозный прогресс в миграционной политике ФРГ. О. Шольц назвал закон «важным шагом на пути к модернизации Германии, обеспечению экономического роста и преодолению десятилетий стагнаций»<sup>4</sup>. Министр внутренних дел ФРГ Н. Фезер (СДПГ) даже заявила, что у «Германии теперь самое современное в мире законодательство, регулирующее миграцию»<sup>5</sup>.

Между тем, как оппозиция, так и представители экономических объединений и исследовательских центров остались не удовлетворены новой реформой. В ХДС посчитали, что балльная система в действительности ориентирована пре-

1 "Völlig ungesteuerte Asyl-Migration": Spahns Forderung nach einer Zuwanderungspause sorgt für Empörung ("Completely uncontrolled asylum migration": Spahn's call for a pause in immigration causes outrage)," Tagesspiel, August 21, 2023, accessed August 28, 2023, <http://surl.li/ngkfl>.

2 Dietmar Neuerer, "Der Boom der AfD – Diese Grafiken erklären die Hintergründe (The AfD boom – these graphics explain the background)," Handelsblatt, August 29, 2023, accessed August 29, 2023, <http://surl.li/ngkgk>.

3 "Wie Deutschland Fachkräfte anwerben will (How Germany wants to recruit skilled workers)," Tagesschau, June 23, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/ngkjw>.

4 "Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz eingangs der Befragung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 29. März 2023 in Berlin (Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the beginning of the questioning of the Federal Government before the German Bundestag on 29 March 2023 in Berlin)," Bundesregierung, March 29, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhkly>.

5 "Bundestag beschließt Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Bundestag passes Skilled Labour Immigration Act)," Bundesministerium des Innern und für Heimat, June 23, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhkml>.

жде всего на низкоквалифицированных работников и в долгосрочной перспективе закон принесет экономике ФРГ больше вреда, чем пользы<sup>1</sup>. Президент Центрального объединения немецких ремесленников Й. Диттрих счел упрощение бюрократии несущественным и отметил сохранение большинства препятствий интеграции мигрантов в рынок труда в необходимых масштабах<sup>2</sup>. Среди экспертов сложилось мнение, что процесс накопления баллов только увеличит время поиска работы, из-за чего приезжающие мигранты станут дополнительным бременем для социальной системы страны<sup>3</sup>.

В попытках найти комплексное решение проблем миграционной политики правительство О. Шольца разработало закон об облегчении получения гражданства ФРГ, направленный на иммигрантов, не имеющих проблем с законом и демонстрирующих успехи в процессе интеграции в немецкое общество<sup>4</sup>. Для такой категории были сокращены сроки ожидания немецкого гражданства с 6 до 3 лет. Другим важным нововведением стала возможность сохранения первого гражданства при получении немецкого. Законопроект был одним из главных обещаний нынешней коалиции при ее формировании, а его ключевые положения были отражены в принятой в 2022 г. Стратегии в отношении квалифицированной рабочей силы.

Другой важной проблемой контроля миграции является вопрос репатриации просителей статуса беженцев. В 2022 г. число депортированных за пределы Германии беженцев составило лишь 12 945, хотя решение о депортации было принято в отношении почти 24 тыс. человек. Так как страны, из которых прибывают основные потоки беженцев и «беженцев», считаются в Германии «небезопасными», репатриация распространяется преимущественно на Грузию, Северную Македонию и Албанию.

Меры, предпринимаемые правительством О. Шольца в рамках миграционной политики, в целом отражают представление о ее целях и задачах среди партий «светофорной» коалиции. В соответствии с ними, поддержка высоких темпов миграции в ФРГ является важным условием если не экономического процветания Германии, то содействия преодолению негативных тенденций в немецкой экономике. Несмотря на известные ценностные (идеологические) установки партии «Союз 90 / Зеленые», социал-демократы и либералы осознают социально-культурные издержки массовой иммиграции из стран Африки и Ближнего Востока. Однако преодолеть эти издержки предполагается формально-юридически, что в лучшем случае поможет поставить заслон перед иммигрантами с очевидным криминальным прошлым.

Продолжение же политики бойкота партии «Альтернатива для Германии» делает невозможным конструктивное развитие публичной дискуссии по мигра-

- 1 "Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Ampel wird unserer Volkswirtschaft langfristig mehr schaden als nutzen (The traffic lights' Skilled Labour Immigration Act will do more harm than good to our economy in the long term)," CDU/CSU, June 23, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhkj>.
- 2 "Kritik und Lob für neues Gesetz zur Einwanderung von Fachkräften (Criticism and praise for new law on immigration of skilled labour)," Sonntagsblatt, June 23, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhknr>.
- 3 Frank Specht, "Einwanderungsreform überzeugt Experten nicht – Kritik gibt es vor allem an einem Punkt (Immigration reform fails to convince experts – one point in particular is criticized)," Handelsblatt, March 7, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhkww>.
- 4 Tilman Steffen, Lisa Caspari, "Koalition ermöglicht Doppelpass (Coalition allows double passport)," Zeit Online, May 19, 2023, accessed August 24, 2023, <http://surl.li/nhkom>.

ционной политике ФРГ, поскольку именно *AfD* является основной политической силой, системно критикувавшей подходы к данной проблеме как А. Меркель, так и О. Шольца.

\* \* \*

За последние полвека миграционный вопрос превратился для Германии из периферийного сюжета, связанного с прикладными задачами функционирования экономики, в системную проблему, которая увязана с основными элементами современной модели немецкого общества и государства. Огромное число людей с миграционным прошлым в обозримой перспективе будет в существенной степени определять немецкую экономику, политику и социально-культурный облик страны. С потенциальными успехами или провалами миграционной политики связывают как апокалиптические сценарии немецкого будущего, так и картины процветания.

В основе трансформации миграционной проблемы за последние десятилетия лежит, с одной стороны, объективная необходимость в притоке новых трудовых ресурсов, а с другой – ограничение дискуссионного пространства в немецкой политике вокруг определенного набора чувствительных вопросов. Миграционный кризис 2015 г., который вывел проблему мигрантов в ФРГ на качественно новый уровень, сформировал ряд чувствительных разломов в обществе. Во-первых, обострились разногласия между федеральным правительством, решившимся на обвальную либерализацию законодательства, и земельными, а также местным уровнем власти, на плечи которых легла основная работа по адаптации мигрантов. Жалобы отдельных городов и общин на недостаток площадок для размещения мигрантов и дефицит денежных средств зачастую оставались без должной реакции правительства.

Во-вторых, противоречия между Берлином и федеральными землями особенно остро проявились на востоке страны, где преобладают политико-культурные традиции и установки в отношении мигрантов, отличные от все еще господствующих на западе. Несмотря на то что большинство мигрантов стремится закрепиться в более богатых «старых» землях и в Берлине, именно на территории бывшей ГДР недовольство массовым притоком мигрантов получило наиболее эмоциональное выражение, которое проявилось в том числе в политической плоскости. Крупные денежные вливания правительства на нужды мигрантов контрастировали с сохраняющимся разрывом между западом и востоком ФРГ, из-за чего т.н. осси вновь почувствовали себя гражданами теперь уже не второго, а третьего сорта, мнение которых не хотят слышать.

В-третьих, очевидное смещение немецкой политической культуры «влево» в годы канцлерства А. Меркель изменило саму дискуссию вокруг организации миграционного процесса. Предложения по ужесточению миграционного законодательства стали ассоциироваться не с респектабельным «политическим центром» или же консерваторами, а с правыми популистами и радикалами. Высказывание А. Меркель о провале политики мультилатерализма было направлено против очевидных злоупотреблений немецкой политикой гостеприимства и не ставило под сомнение ее принципиальные положения. Характер современных дебатов вокруг миграционной политики среди партий политического

мейнстрима Германии сводится скорее к оптимизации темпов и форм ее дальнейшей либерализации при игнорировании альтернативного мнения о необходимости ее сущностного переосмысления.

Партии левой части политического спектра (прежде всего, «Союз 90 / Зеленые», «Левые», но также и СДПГ) рассматривают приток мигрантов как актуальный и перспективный инструмент расширения своей электоральной базы. По аналогии с тем, как граждане бывшей ГДР и выходцы с постсоветского пространства пополняли лагерь сторонников ХДС в знак благодарности канцлеру Г. Колю, левые политические силы современной ФРГ рассчитывают за счет либерализации миграционного законодательства заполучить голоса будущих новых граждан Германии и тем самым надежно законсервировать свои (пока еще) прочные позиции в немецкой политике.

Усилия «светофорного» правительства на современном этапе сводятся к попыткам «нормализовать» миграционную политику за счет привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, декриминализации сообщества иммигрантов и дебюрократизации их адаптации в немецкое общество. Законодательные инициативы кабинета О. Шольца призваны прежде всего преодолеть разрыв между миграционными потоками и конфигурацией немецкого рынка труда, чтобы новые жители Германии быстро встраивались в ее экономику. Серьезным препятствием на пути к этой цели является совокупность кризисных явлений в ФРГ, вызванная последствиями эскалации украинского кризиса в феврале 2022 г., и искусственная ограниченность пространства общественно-политической дискуссии о миграционной политике.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Барабанов, О.Н., Маслова, Е.А. Концепция глобального всеобщего достояния ("Global Commons"): новые ценности в мировой политике // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63. № 8. С. 55–63. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-8-55-63>.
- Barabanov, Oleg N., and Elena A. Maslova. "The Concept of 'Global Commons' as a Factor of Global Instability." *World Economy and International Relations* 63, no. 8 (2019): 55–63 [In Russian].
- Белов, В.Б. Внутри- и внешнеполитические аспекты миграционного кризиса в Германии // *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. № 4 (2018): 49–55. <https://doi.org/10.15211/vestnikieran420184955>.
- Belov, Vladislav B. "The Internal and External Aspects of the Migration Crisis in Germany." *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, no. 4 (2018): 49–55 [In Russian].
- Большова, Н.Н. Кризис «социального государства» и массовая миграция как вызовы государственности в условиях глобализации (на примере ФРГ) // *Вестник МГИМО-Университета*. 2009. № 5. С. 94–107. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2009-5-8-94-107>.
- Bol'shova, Natalia N. "Welfare state crisis and mass migration as challenges to the nation-state in the age of globalization (the case of the Federal Republic of Germany)." *MGI MO Review of International Relations*, no. 5 (2009): 94–107 [In Russian].
- Броницкий, Г.Т., Вакуленко, Е.С. Прогнозирование миграции из России в Германию с использованием Google-трендов // *Демографическое обозрение*. 2022. Т. 9. № 3. С. 75–92. <https://doi.org/10.17323/demreview.v9i3.16471>.
- Bronitsky, Georgy T., and Elena S. Vakulenko. "Using Google Trends for external migration prediction." *Demographic Review* 9, no. 3 (2022): 75–92 [In Russian].
- Васильев, В.И. Миграция как благо и обуза для Германии // *Международная жизнь*. 2016. № 3. С. 57–70.
- Vasiliev, Viktor I. "Migratsiya kak blago i obuza dlya Germanii." *International Affairs*, no. 3 (2016): 57–70 [In Russian].
- Белов, В.Б., Грачева, М.В., Иванова, А.К., Меден, Н.К., Трунов, Ф.О. Германия. 2016. М.: Ин-т Европы РАН, 2017. 130 с.
- Belov, Vladislav B, Mariya V. Gracheva, Anna K. Ivanova, Nataliya K. Meden, and Philipp O. Trunov. *Germany*. 2016. Moscow: Institute of Europe RAS, 2017 [In Russian].
- Карнаухова, Е.Е., Весельникова, Л.И., Лобанова, Н.С. Характер и динамика миграции в современной Германии: исторический и политический контексты // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2019. № 3. С. 17–22.
- Karnaukhova, Elena E., Larisa I. Veselnikova, Natalia S. Lobanova. "The Character and Dynamics of Migration in Germany: Historical and Political Perspective." *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, no. 3 (2019): 17–22 [In Russian].

Надеждин, А.Е. Современная миграция в Германии: особенности и тренды // ДЕМИС. Демографические исследования. 2020. Т. 2. № 1. С. 163–174. <https://doi.org/10.19181/demis.2022.2.1.13>.

Nadezhdin, Alexander E. "Contemporary Migration in Germany: Features and Trends." *DEMIS. Demographic Research* 2, no. 1 (2022): 163–174 [In Russian].

Павлов, Н.В. Эра Ангелы Меркель. М.: Аспект Пресс, 2023. 431 с.

Pavlov, Nikolay V. *Era Angely Merkel*. Moscow: Aspekt Press, 2023 [In Russian].

Пименова, Е.В. Эпоха, которая уходит. Какую Германию оставляет Ангела Меркель // Свободная мысль. 2019. № 2. С. 95–106.

Pimenova, Evgenia V. "Epoch which goes. What Germany leaves Angela Merkel." *Svobodnaya mysl*, no. 2 (2019): 95–106 [In Russian].

Капитонова, Н.К., Магадеев, И.Э., Печатнов, В.О. [и др.]. Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности / под редакцией Л.С. Окуневой, А.И. Тэвдой-Бурмули. М.: МГИМО-Университет, 2020. 404 с.

Kapitonova, Natalia K., Iskander E. Magadeev, Vladimir O Pechatnov et al. *Pravyy populizm: global'nyi trend i regional'nye osobennosti*, edited by L.S. Okuneva, A.I. Tevdoi-Burmuli. Moscow: MGIMO-University, 2020 [In Russian].

Соколов, А.П., Панков, Е.С. Подходы правительства ФРГ к российским активистам в Германии после 2022 г. // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2023. № 3. С. 124–136. <https://doi.org/10.15211/vestnikieran32023124136>.

Sokolov, Artem P., and Evgeni S. Pankov. "German Government Approaches to Russian Activists in Germany After 2022." *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, no. 3 (2023): 124–136 [In Russian].

Халхалкина, Е.В., Андреев, К.П., Мунько, А.В. Новое лицо Евросоюза: феномен правого популизма на примере отдельных стран ЕС // Вестник МГИМО-Университета. 2020. Т. 13. № 6. С. 99–132. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-6-75-99-132>.

Khakhalkina, Elena V., Konstantin P. Andreev, and Anastasiya V. Munko. "New Face of European Union: Right-Wing Populism in the EU-Countries." *MGIMO Review of International Relations* 13, no. 6 (2020): 99–132 [In Russian].

Хорольская, М.В. Политика Германии в отношении украинских беженцев // Современная Европа. 2022. № 7. С. 57–69. <https://doi.org/10.31857/S0201708322070051>.

Khorolskaya, Maria V. "German Policy Towards Ukrainian Refugees." *Contemporary Europe*, no. 7 (2022): 57–69 [In Russian].

Blätte, Andreas, Simon Gehlhar, Jan Gehrmann, Andreas Niederberger, Julia Rakers, and Eva Weiler. "Migrationspolitik im Bundestagswahlkampf 2017: Die Kluft zwischen Entscheidungs- und Darstellungspolitik." In *Die Bundestagswahl 2017*, edited by Karl-Rudolf Korte and Jan Schoofs, 363–387. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-25050-8\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-658-25050-8_16).

Blätte, Andreas, Simon Gehlhar, Jan Gehrmann, Andreas Niederberger, Julia Rakers, and Eva Weiler. "Migration Policy in the 2017 Bundestag Election Campaign: The Gap Between Decision-Making and Representation Policy." In *The Federal election 2017*, edited by Karl-Rudolf Korte and Jan Schoofs, 363–387. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019 [In German].

Bock, Jan-Jonathan. "State Failure, Polarisation, and Minority Engagement in Germany's Refugee Crisis." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 31, no. 4 (2018): 375–396. <https://doi.org/10.1007/s10767-018-9288-8>.

Borkert, Maren, and Wolfgang Bosswick. "The Case of Germany." In *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, edited by Giovanna Zincon, Rinus Penninx and Maren Borkert, 95–127. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

Dostal, Jörg Michael. "The German Federal Election of 2017: How the Wedge Issue of Refugees and Migration Took the Shine off Chancellor Merkel and Transformed the Party System." *The Political Quarterly* 88, no. 4 (2017): 589–602. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12445>.

Franzke, Jochen, "Deutschland: Von der geleugneten Zuwanderung zur Integration von Migranten." In *Politik zur lokalen Integration von Migranten*, edited by Jochen Franzke, José M. Ruano de la Fuente, 113–128. Springer, 2023. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-21373-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-21373-1_7).

Franzke, Jochen. "Germany: From Denied Immigration to the Integration of Migrants." In *Policy on the Local Integration of Migrants*, edited by Jochen Franzke, José M. Ruano de la Fuente, 113–128. Springer, 2023 [In German].

Goeke, Simon. "The Multinational Working Class? Political Activism and Labour Migration in West Germany During the 1960s and 1970s." *Journal of Contemporary History* 49, no. 1 (2014): 160–182. <https://doi.org/10.1177/0022009413505665>.

Heckmann, Friedrich. *Integration von Migranten: Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06980-3>.

Heckmann, Friedrich. *Integration of Migrants: Immigration and New Nation Building*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015 [In German].

Hornig, Eike-Christian. "Die Reaktion der deutschen Parteien auf die Flüchtlingskrise 2015 – Eine Langzeitanalyse der Dynamik von Parteipositionen." In *Einwanderungspolitik und Krise im regionalen Kontext*, edited by Chin-Peng Chu and Sang-Chul Park, 181–201. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023. [https://doi.org/10.1007/978-981-19-8084-8\\_10](https://doi.org/10.1007/978-981-19-8084-8_10).

Hornig, Eike-Christian. "The Reaction of the German Parties to the Refugee Crisis 2015 – A Long-term Analysis of the Dynamics of Party Positions." In *Immigration Policy and the Crisis in the Regional Context*, edited by Chin-Peng Chu and Sang-Chul Park, 181–201. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023 [In German].

Laubenthal, Barbara. "Spillover in der Migrationspolitik: Die Asylpolitik der dritten Merkel-Regierung und der Wandel Deutschlands zum Einwanderungsland." In *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, edited by Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld, 513–531. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_21).

Laubenthal, Barbara. "Spillover in Migration Policy: The Asylum Policy of the Third Merkel Government and the Transformation of Germany into a Country of Immigration." In *Between Stagnation, Policy Change and Crisis Management*, edited by Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld, 513–531. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019 [In German].

Löffler, Berthold. *Flucht Nach Deutschland: Wie Migration Politik Und Gesellschaft Verändert*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2020.

Löffler, Berthold. *Fleeing To Germany: How Migration is Changing Politics and Society*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2020 [In German].

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela. "Angela Merkel and the Refugee Crisis of 2015: Events, Decisions and Consequences." In *Germany and the European Union*, by Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 61–79. Cham: Springer International Publishing, 2022. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-10627-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-031-10627-9_5).

Niedermayer, Oskar. "Flüchtlingskrise Und Parteiensystem. Die Veränderung Des Parteiensystems Und Die Möglichen Folgen Für Die Bundestagswahl 2017." *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 65, no. 3 (September 5, 2016): 297–308. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i3.04>.

Niedermayer, Oskar. "The Refugee Crisis and the Party System. The Change in the Party System and the Possible Consequences for the 2017 Federal Election." *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 65, no. 3 (September 5, 2016): 297–308 [In German].

Polat, Ayça. "Multikulturalismus und Bildungsgleichheit in Kanada – Vorbild für die migrationspolitische Bildung in Deutschland?" In *Migration und Bürgerbewusstsein*, edited by Dirk Lange, 185–202. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90881-6\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90881-6_16).

Polat, Ayça. "Multiculturalism and Educational Equality in Canada – A Model for Migration Policy Education in Germany?" In *Migration and citizen awareness*, edited by Dirk Lange, 185–202. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008 [In German].

Sarrazin, Thilo. *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*. München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2010.

Sarrazin, Thilo. *Germany Abolishes Itself: How We're Putting Our Country in Jeopardy*. München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2010 [In German].

Seifert, Wolfgang. "Migrationspolitik in Deutschland, Frankreich Und Großbritannien Im Vergleich." *Sozialer Fortschritt* 48, no. 4 (1999): 95–102. <http://www.jstor.org/stable/24511732>.

Seifert, Wolfgang. "Comparison of Migration Policy in Germany, France and Great Britain." *Sozialer Fortschritt* 48, no. 4 (1999): 95–102 [In German].

#### Сведения об авторах

*Артём Павлович Соколов,*

к.и.н., научный сотрудник Центра европейских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

**e-mail:** a.sokolov@inno.mgimo.ru

*Александр Дмитриевич Давыдов,*

аспирант Центра европейских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

**e-mail:** a.davydov@inno.mgimo.ru

#### Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 17 марта 2023.

Переработана: 22 апреля 2023.

Принята к публикации: 29 мая 2023.

#### Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

#### Цитирование

Соколов, А.П., Давыдов, А.Д. Проблемы миграционной политики Германии: от сдержанности к открытости // *Международная аналитика*. 2023. Том 14 (3). С. 41–57. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-3-41-57>



# Germany's Migration Policy Challenges: From Restraint to Openness

## ABSTRACT

The article deals with the main stages of the formation of migration policy in Germany, as well as the issues of its current state. The authors compare how Berlin's approach to the topic of mass migration flows has changed in different periods over the past decades, depending on the key domestic and foreign policy trends in Germany and around its borders. The researchers believe that the problems of German migration policy are primarily related to the political costs that accompany the German leadership's efforts to form a balanced migration policy. The authors conclude that the German migration policy, initially aimed at saturating the labor market in dire need of personnel, on the contrary leads to growing economic and financial difficulties and becomes a serious problem in the political life of the country. Thus, the controversy over Germany's migration policy can be attributed to one of the key topics that increase the polarization of German society and generate public disagreements and dissatisfaction with the government's actions.

## KEYWORDS

*Germany, migration, refugees, crisis, Merkel, Scholz*

### Authors

*Artem P. Sokolov,*

PhD (Hist.), Research Fellow, Center for European Studies, Institute for International Studies,  
MGIMO University

76, Vernadsky avenue, Moscow, Russia, 119454

**e-mail:** a.sokolov@inno.mgimo.ru

*Alexander D. Davydov,*

Postgraduate student, Center for European Studies, Institute for International Studies,  
MGIMO University

76, Vernadsky avenue, Moscow, Russia, 119454

**e-mail:** a.davydov@inno.mgimo.ru

### Additional information

Received: March 17, 2023.

Revised: April 22, 2023.

Accepted: May 29, 2023.

### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

### For citation

Sokolov, Artem P., and Alexander D. Davydov. "Germany's Migration Policy Challenges: From Restraint to Openness." *Journal of International Analytics* 14, no. 3 (2023): 41–57.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-3-41-57>