УДК 325.14(430)
DOI 10.17223/19988613/37/14

А.А. Стракевич

ЭВОЛЮЦИЯ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАПАДНОГО БЕРЛИНА НА ПРИМЕРЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ТУРЕЦКОЙ ДИАСПОРОЙ

Исследуются история формирования турецкой общины в Западном Берлине и эволюция политики федеральной земли по отношению к мигрантам. Отмечается, что, несмотря на официальный отказ федерального уровня признавать статус ФРГ как страны иммиграции вплоть до 1999 г., коммунальный уровень и уровень федеральных земель, были предприняты первые шаги по привлечению мигрантов к диалогу еще в 1970-е гг. Рассматривается современный институциональный механизм миграционной политики; указывается особая роль собственных организаций мигрантов как проводников между властью и диаспорой.

Ключевые слова: Берлин; турецкая диаспора; интеграционная политика.

История турецкой иммиграции в ФРГ уходит корнями в 1960-е гг.: в 1961 г. Западная Германия заключает с Турцией двусторонний договор о рекрутизации трудовых мигрантов, зафиксировавший двухлетний срок в качестве максимально допустимого периода пребывания гостевой рабочей силы. Однако «иллюзии возвращения» не суждено было стать реальностью. На сегодняшний день численность турецкой диаспоры в Германии оценивается в 3 млн человек [1. С. 56], причем порядка 200 тыс. этнических турок проживает в Берлине [2. С. 5]. Каким же образом германское государство в целом и отдельные федеральные земли¹ восприняли миграционный вызов? Как менялась интеграционная политика низших уровней власти с 1960-х гг. и каково соотношение между федеральной и земельной политикой? Наконец, какие цели заложены в современную стратегию интеграции и насколько удачным является созданный для их достижения механизм? Все эти вопросы положены в основу настоящей работы. При этом в качестве объекта исследования избрана иммиграционная политика (Западного) Берлина, рассматриваемая сквозь призму взаимоотношений с турецкой диаспорой.

Первая волна «гостевых рабочих», прибывших в Западный Берлин после заключения договора, почти целиком состояла из женщин. Указанная особенность объясняется потребностями городской экономики: в отличие от других западногерманских регионов, нуждавшихся прежде всего в рабочих промышленных производств, в Западном Берлине преимущественное развитие получили текстильная промышленность и электроника [Там же. С. 87]. Наблюдаемый парадокс связан с особым геополитическим положением Западного Берлина. Отделенный от остальной ФРГ, город не мог сделать ставку на ресурсоемкие отрасли. Кроме того, возведенная в 1961 г. Берлинская стена закрыла возможность размещения предприятий в пригородах: новые промышленные объекты вынужденно строились в городской черте, что не могло не сказаться на выборе видов деятельности.

В первые годы действия договора прибывавшие в Западный Берлин турецкие рабочие размещались, как

правило, в неудовлетворительно обустроенных общежитиях; практически не имели контактов с местным населением. Однако к началу 1970-х гг. ситуация начинает меняться. На фоне санкционированного федеральным правительством воссоединения семей турецкие мигранты начинают переселяться из общежитий. Основная часть переселенцев устремляется при этом в районы Кройцберг, Веддинг и Тиргартен, значительная доля жилого фонда которых находилась в этот период на реконструкции [3. С. 236]. Постепенно в указанных районах формируется специфическая инфраструктура, ориентированная на потребности иммигрантов; развивается этнический бизнес. Между тем местные власти строили свою политику по отношению к мигрантам, исходя из опасений привлечь новых турецких переселенцев. Так, с 1975 по 1989 г. желательная доля иностранцев среди населения отдельных районов устанавливалась на уровне 12% [2. С. 92]. Имеются данные о попытках сдерживать турецкую миграцию путем сознательного отказа властей от развития инфраструктуры (в том числе школ и детских садов) «неблагополучных районов» [4].

Компактное проживание турецких мигрантов становится важным стимулом для организационной активности диаспоры. Первые турецкие организации появляются в ФРГ на рубеже 1970–1980-х гг. «Пионерами» среди объединений мигрантов становятся землячества и клубы по интересам. Постепенно к ним добавляются правые и левые политические организации, транслирующие внутривнутриполитические конфликты Турции на германскую почву. Наконец, в 1980-е гг. происходит решающий поворот: организации, ориентированные на проблемы страны пребывания, вытесняют объединения, ориентированные на страну исхода, на периферию гражданского участия турецких мигрантов. Развиваются новые формы организационной активности: от молодежных ассоциаций до организаций турецких родителей; от спортивных клубов до профессиональных объединений [5. С. 46–47].

По всей видимости, начало 1980-х гг. следует считать периодом, когда исчерпала себя так называемая «иллюзия возвращения» (*Rückkehrillusion*) – представ-

ление о временности пребывания турецких мигрантов на территории ФРГ. Дальнейший рост турецкой диаспоры после приостановки найма рабочей силы (*Anwerbestopp*) в 1973 г., а также провал программы поддержки возвращающимся, запущенной в 1983 г., отчетливо проявили необходимость выработки стратегий взаимодействия с мигрантами.

Впрочем, внимание, проявленное к проблеме федерального уровнем власти, было весьма ограниченным. В 1978 г. учреждается должность *Уполномоченного федерального правительства по делам иностранцев* (*Ausländerbeauftragte*). Спустя год после назначения Уполномоченный публикует свой первый доклад «Текущее положение и перспективы интеграции иностранных рабочих и членов их семей в ФРГ», более известный как «Меморандум Кюна» (по имени первого уполномоченного – Х. Кюна). Подчеркивая ответственность западногерманского государства за будущее гастарбайтеров и их детей, Х. Кюн призывает федеральное правительство признать Германию страной иммиграции, развернуть программы социально-экономической и политической интеграции мигрантов, а также обеспечить реальное равноправие в жилищной сфере, сфере образования и трудоустройства. Кроме того, впервые на столь высоком уровне выдвигается требование предоставить мигрантам право голоса на местных выборах [6]. Прогрессивный характер замечаний не смог повлечь за собой столь же прогрессивных действий. Последовавшие за «Меморандумом Кюна» два десятилетия ФРГ последовательно отрицала, что является страной иммиграции, и не предпринимала необходимых мер по интеграции мигрантов.

Как следствие основная нагрузка в установлении диалога с диаспорами легла на более низкие уровни власти. Согласно имеющимся в нашем распоряжении данным, еще в 1971 г. в Кройцберге учреждается первый *Совет иностранцев* (*Ausländerbeirat*), подавляющее большинство членов которого составляли, несмотря на название, этнические немцы. Задуманный как совещательный орган, *Совет* занимался прежде всего обсуждением проблем коммунального уровня (качество жилых помещений района, обучение детей, не разговаривающих по-немецки, в местных школах и т.п.) [7]. Следует отметить, что практика создания Советов иностранцев становится в 1970-е гг. в Западной Германии практически повсеместной. Порядок формирования и полномочия соответствующих органов существенно различались (аналогичная тенденция сохраняется и по сей день), тогда как цель их учреждения оставалась неизменной. Как отмечает немецкий исследователь Р. Рот, Советы иностранцев выделялись своеобразной заменой полноценному избирательному праву на коммунальном уровне, не предоставляемому лицам без немецкого гражданства. Впрочем, на практике участие иностранцев в выборных процедурах Советов оказалось низким; не превышало, как правило, 5–10% наделенных правом голоса [8. С. 201].

В 1981 г., следуя опыту федерального уровня власти, Берлин учреждает должность *Уполномоченного по делам иностранцев*. На протяжении последующих 22 лет данный пост занимала Б. Джон, удачно балансирующая между более консервативными и либеральными подходами к миграционной политике. С одной стороны, Б. Джон заявляла о необходимости поддержки возвращающихся на родину мигрантов и дальнейшего правового ограничения воссоединения семей. С другой стороны, немалое внимание, по словам Уполномоченного, следовало уделять интеграции второго и третьего поколения мигрантов [9. С. 132].

Новая должность подразумевала целый ряд полномочий, важнейшими среди которых были координация мероприятий правительства Берлина, правовое консультирование иностранцев и работа с общественностью [10. С. 2]. Важными элементами деятельности Уполномоченного становятся налаживание контактов с собственными объединениями мигрантов и стимулирование интеграционной активности в их среде. По утверждению немецкого социолога Т. Шварца, подобное внимание к организациям мигрантов могло иметь весьма прагматичные причины: на фоне продолжавшегося непризнания ФРГ страной иммиграции положение берлинского Уполномоченного было весьма нестабильным; отсюда – ее стремление заручиться поддержкой в среде мигрантов [9. С. 134].

Так или иначе принятые Б. Джон в данной сфере меры представляют собой поистине уникальный опыт, в дальнейшем взятый на вооружение федеральным правительством. С начала 1980-х гг. под патронажем берлинского Уполномоченного по делам иностранцев запускается программа финансовой поддержки собственных организаций мигрантов. Хотя выделение средств на практике сопровождалось множеством оговорок (поддержку чаще всего получали лишь отдельные проекты организаций; больше всего шансов имели гетерогенные в этническом смысле организации с участием немцев), внедрение программы оказало заметное влияние на паттерны гражданского участия мигрантов. По данным, приводимым голландским исследователем Ф. Фермёленом, 1982 г. (год запуска программы) был отмечен лавинообразным ростом числа турецких общественных организаций [11. С. 80–84]. Примечательно, что именно в этот период происходит описанный выше поворот организационной активности турецкой диаспоры к внутренним проблемам ФРГ.

1990-е гг. стали, вероятно, одним из самых противоречивых, но и значимых периодов в истории турецкой диаспоры в ФРГ. В 1989 г. пала Берлинская стена, а уже в следующем году произошло воссоединение Германии. Последствия этих событий, хотя и не коснувшихся турецкой общины напрямую, оказались для нее катастрофическими. Социолог турецкого происхождения Г. Йурдакул приводит любопытный факт: в Берлине начала 1990-х гг. возникла своеобразная поговорка: «Когда стена падала, она упала на турок» [12.

С. 37]. Смысл поговорки прост: эйфория воссоединения быстро сменилась серьезными экономическими проблемами, связанными с необходимостью «догоняющего» развития Восточной Германии. Последовала серия массовых увольнений, жертвами которых зачастую становились турецкие рабочие. Впрочем, следует сделать оговорку: под сокращение попали не только турецкие, но и немецкие кадры; причина тому – массовое закрытие экономически неэффективных восточно-германских предприятий и вытеснение менее квалифицированных рабочих более квалифицированными переселенцами из бывшей ГДР. Особенность заключается в масштабах безработицы: в то время как среди этнических немцев рост безработицы в период с 1990 по 1992 г. составил лишь 25%, соответствующий показатель среди иностранцев достигал 81% [3. С. 233–234].

Одновременно с ухудшением экономического положения в немецком обществе поднималась волна ксенофобии. Хотя Берлину удалось избежать массовых кровопролитий, подобных тем, что произошли в городах Хойерсверда и Росток, за жителями Берлина, имеющими «миграционный опыт», на долгие годы закрепилась репутация «угрозы» немецкому обществу и «нагрузки» на немецкую экономику. Последнее объяснялось высокой частотой обращения к программам социальной помощи, что представляется логичным на фоне массовых увольнений мигрантов.

Примечательно, что именно в 1990 г. парламент Западного Берлина предпринимает один из наиболее прогрессивных шагов в сфере миграционной политики, а именно законодательно закрепляет избирательное право иностранцев на местных выборах. Впрочем, принятое решение так и не нашло практического исполнения: уже в ноябре 1990 г. Федеральный конституционный суд приостанавливает действие соответствующего закона [13. С. 92]. Параллельно сворачивается полноценный диалог с организациями мигрантов: прекращается финансирование этнических объединений, что приводит к заметному сокращению их числа.

Своеобразным возрождением интеграционной политики Берлина становится период 2003–2007 гг. Прежде всего меняется институциональная база миграционной политики. Учреждается *Земельный совет по вопросам интеграции и миграции* (*Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen*), в рамках которого члены собственных организаций мигрантов, а также представители власти, бизнеса и благотворительных учреждений вырабатывают совместные рекомендации для правительства федеральной земли. Соответственно, пост *Уполномоченного по делам иностранцев* трансформируется в *Уполномоченного сената Берлина по вопросам интеграции и миграции*; становится подразделением *Земельного совета* [14. С. 17]. Кроме того, на основании принятого в 2006 г. федерального Общего закона о равном обращении создается *Земельное учреждение по равноправному обращению – против дискриминации* (*Landesstelle für*

Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung). Деятельность *Учреждения* направлена на повышение информированности общества о проблемах дискриминации. Предусмотрены процедуры консультирования по вопросам правовой защиты лиц, столкнувшихся с дискриминацией по гендерному, религиозному, национальному и иным признакам [15].

В 2007 г. принимается рамочный документ региональной интеграционной политики – Берлинская концепция интеграции (*Das Berliner Integrationskonzept*), охватывающая как перспективные цели, так и описание уже принятых мер по работе с мигрантами. Подобно принятому в аналогичный период Национальному интеграционному плану, Концепция уделяет особое внимание таким сферам интеграционной политики, как образование и рынок труда.

Образовательная политика федеральной земли предусматривает, среди прочего, следующие мероприятия:

- раннее обучение немецкому языку на базе детских садов и путем внедрения обязательных языковых курсов для поступающих в школу детей, не владеющих немецким языком;
- подготовка педагогов к работе в мультикультурной среде;
- сокращение числа школ, доля мигрантов в которых превышает 40%;
- учреждение малых классов для новичков, не владеющих немецким языком;
- расширение сотрудничества школ и родителей мигрантов;
- дальнейшее внедрение модели школы продленного дня;
- повышение доли мигрантов среди воспитателей и преподавателей;
- формирование программ обучения взрослых, бросивших школу, и снижение соответствующего показателя среди нынешних учащихся.

Важной особенностью германской миграционной политики начала XXI в. является тесное сотрудничество государственного аппарата и собственных организаций мигрантов при осуществлении интеграционных мер. Примером действия данного принципа в образовательной сфере может служить деятельность Турецкой ассоциации родителей (*FÖTED*). Пользуясь финансовой поддержкой федеральной земли, Ассоциация организует работу с турецкими школьниками и их родителями, содействуя повышению образовательного уровня, профессиональному ориентированию и преодолению конфликтов со сверстниками [16. С. 67].

Иные задачи предусматривает **интеграция мигрантов на рынке труда**:

- учреждение профессионально ориентированных интеграционных курсов;
- поддержка этнического бизнеса (в том числе в рамках специальных программ кредитования);
- внедрение программ повышения квалификации;

- взаимодействие с молодежью в сфере профессионального ориентирования;
- повышение доли мигрантов среди государственных служащих всех уровней.

Особо подчеркивается значимость **социально-пространственной интеграции** (*sozialräumliche Integration*), подразумевающей преодоление целого комплекса социальных проблем мигрантов (низкий образовательный уровень, безработица, неустойчивость связей с принимающим обществом), транслируемых на физическое пространство города. Власти Берлина открыто заявляют о стремлении работать с «отчужденными пространствами» путем развития местной инфраструктуры и активного привлечения жителей к диалогу о будущем подобных районов – что, как отмечалось ранее, является серьезным поворотом в политике города.

Отдельного упоминания заслуживает внесенная в Берлинскую концепцию интеграции задача **стимулирования натурализации мигрантов** [17]. Снимая с повестки дня вопрос о предоставлении иностранцам права голоса на коммунальных выборах, данная мера позволяет расширить круг участников политического процесса. Кампания стимулирования натурализации, запущенная в Берлине, признается одной из наиболее масштабных во всей Германии. Помимо семинаров, в ходе которых получившие немецкое гражданство иностранцы рассказывали своим землякам о возможностях натурализации, берлинское правительство использовало такие инструменты, как печатные издания, плакаты и даже рекламные фильмы, транслируемые в метро [18. С. 76]. Впрочем, существование так называемого *Optionszwang* (принцип обязательного выбора гражданства лицами с двойным гражданством) с 2004 по 2014 г. заметно сдерживало число натурализаций. В разгар берлинской кампании квота натурализации² составляла лишь 1,48%, тогда как в Великобритании и Франции соответствующий показатель достигает в среднем 3%, в Польше и Швеции – 5% [Там же. С. 70–71]. В настоящее время не имеется надежных данных, указывающих на изменение квоты после отмены принципа выбора гражданства.

Принятый в 2010 г. Закон о регулировании участия и интеграции в Берлине (*Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin*) отчетливо усиливает роль коммунального уровня в работе с мигрантами. Законом предусмотрено создание *Интеграционных комитетов*, формируемых из членов Собрания районных представителей с возможностью дополнительного привлечения лиц, компетентных в рассматриваемых вопросах, даже в случае отсутствия немецкого гражданства у последних. Кроме того, развитие получает институт *Районных уполномоченных по интеграции*, Районный уполномоченный осуществляет интенсивное взаимодействие с собственными организациями мигрантов, содействует учету интересов мигрантов при

принятии решений органами власти и формулирует рекомендации относительно соответствующих решений [19].

Важно, впрочем, отметить: социально-экономическое положение турецкой общины, являющейся основным «реципиентом интеграционной помощи», по-прежнему остается неудовлетворительным. Несмотря на очевидную положительную динамику последних лет, представленность турецких мигрантов на высших образовательных ступенях остается низкой по сравнению с немецким населением. Так, доля имеющих высшее образование немцев составляет 43%; для рожденных в Германии турок соответствующий показатель достигает лишь 25%, для рожденных в Турции – 15% [20. С. 7]. Турецкие иммигранты нередко сталкиваются с дискриминацией при приеме на работу и на рабочем месте, получают более низкую заработную плату и испытывают более высокий риск бедности [Там же. С. 32]. На низком уровне сохраняется и число межэтнических контактов, являющихся важным индикатором успешной интеграции.

В чем же кроется причина наблюдаемых проблем? Представляется, что речь идет сразу о нескольких факторах. С одной стороны, вероятной причиной является сохранение и даже рост (на фоне неблагоприятных внешнеполитических событий) настороженности по отношению к мигрантам-мусульманам. С другой стороны, для рассматриваемой группы характерна высокая этническая самоидентификация, дополняемая заметным противопоставлением собственной идентичности остальному обществу. Как следствие, ограниченный успех интеграционных мер может объясняться нежеланием заметной части группы интегрироваться в принимающее общество.

Пройдя долгий путь отрицания своего статуса как страны иммиграции в 1970–1990-х гг., ФРГ приходит к осознанию необходимости интеграционных мер. Примечательно, что федеральные земли сделали это гораздо раньше федерального центра. Западный Берлин становится при этом одной из первых земель, вставших на путь интеграции: первые, пусть и несовершенные, меры по привлечению мигрантов к диалогу принимаются еще в 1970-е гг. На сегодняшний день Берлин располагает масштабным, многопрофильным институциональным механизмом, стоящим в ряду наиболее прогрессивных земельных моделей интеграции.

Тем не менее выстроенная в последние десятилетия система институтов интеграции представляется не лишённой недостатков. Хотя многоуровневый и разветвленный характер является, очевидно, оправданным, полномочия отдельных структур прописаны слишком расплывчато, что может порождать практическое пересечение компетенций. Кроме того, велика опасность неконтролируемого разрастания профильных институтов под действием бюрократической инерции.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Берлин имеет статус федеральной земли; коммунальный уровень власти в случае Берлина представлен отдельными районами.

² Квота натурализации рассчитывается как процент одобренных заявок на натурализацию на 1000 иностранцев.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2011.* URL: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220117004.pdf> (дата обращения: 29.04.2015).
2. Greve M., Orhan K.N. Berlin deutsch-türkisch. Einblicke in die neue Vielfalt. 2008. 97 s. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/minderheiten/berlin_deutsch_tuerkisch_bf.pdf?start&ts=1229705053&file=berlin_deutsch_tuerkisch_bf.pdf (дата обращения: 15.05.2015).
3. Häußmann H., Sackmann R. Changes in Berlin: The Emergence of an Underclass? // Built Environment. A Rising European Underclass? 1994. Vol. 20, No. 3. P. 231–241.
4. Lanz S. «Us» and the «Others»: Construction of the foreigners' ghetto. URL: <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/igd/en2990514.htm> (дата обращения: 9.05.2015).
5. Østergaard-Nielsen E. Transnational Politics: The Case of Turks and Kurds in Germany. 2003. 178 p.
6. Butterwegge C. Von der «Gastarbeiter»-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=all> (дата обращения: 29.04.2015).
7. Herzberg K. Kreuzberger Mitbestimmung // Neues Deutschland. 09.12.2010. URL: <http://www.neues-deutschland.de/artikel/186078.kreuzberger-mitbestimmung.html> (дата обращения: 15.05.2015).
8. Roth R. Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement / F. Gesemann, R. Roth // Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden, 2009. S. 195–216.
9. Schwarz T. Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik: Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats / F. Gesemann // Migration und Integration in Berlin Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven. 2001. S. 127–144.
10. 1981–2011: 30 Jahre Arbeit für Integration und gesellschaftliche Vielfalt. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/dokus/ausstellung_integration_und_migration_bf.pdf (дата обращения: 20.05.2015).
11. Vermeulen F. Immigrant Organising Process : Turkish Organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese Organisations in Amsterdam, 1960–2000. Amsterdam University Press, 2006. 192 p.
12. Yurdakul G. From Guest Workers into Muslims : The Transformation of Turkish Immigrant Associations in Germany. 2009. 163 p.
13. Kleff H.-G. Die Bevölkerung türkischer Herkunft in Berlin-Kreuzberg – eine Bestandsaufnahme // Ghettos oder ethnische Kolonie?: Entwicklungschancen von Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil. Bonn, 1998. 144 s. URL: <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00267009.htm#E10E26> (дата обращения: 20.05.2015).
14. Willkommen in Berlin. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/willkommen/berlin_ordner_brosch_a4_de_bf_02.pdf (дата обращения: 11.05.2015).
15. Migrantinnen sind aktiv: Zum gesellschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten. URL: http://www.forum-interkultur.net/uploads/tx_textdb/131.pdf (дата обращения: 15.05.2015).
16. Aufgaben und Ziele der Antidiskriminierungsstelle. URL: <https://www.berlin.de/lb/ads/ueber-uns/aufgaben-ziele/> (дата обращения: 19.05.2015).
17. «Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken». Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekt. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_2007_bf.pdf (дата обращения: 19.05.2015).
18. Gesemann F., Roth R. Integration ist (auch) Ländersache! / F. Gesemann, R. Roth. 2015. 152 s. URL: http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/FES-526-44-Brosch%C3%BCre-A5-Integration-ist-auch-L%C3%A4ndersache_2.pdf (дата обращения: 4.05.2015).
19. Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/partitng_bf.pdf (дата обращения: 20.05.2015).
20. Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland. URL: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potenziale/Neue_Potenziale_online.pdf (дата обращения: 20.05.2015).

Strakevich Anastasia A. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: lowenzahnwein@rambler.ru

EVOLUTION OF (WEST) BERLIN INTEGRATION POLICY – ON THE EXAMPLE OF RELATIONS WITH TURKISH DIASPORA.

Keywords: Berlin; Turkish diaspora; migration policy.

The history of Turkish migration to West Germany traces back to the 1960s, as a bilateral recruitment treaty was concluded. Initially this migration was thought to be temporary, but the *Rückkehrillusion* (the illusion of return) has never come true. Nowadays there are 3 million Turks in Germany with approximately 200.000 of them living in Berlin. Although the changes in social structure became obvious already during the first years of recruitment, it wasn't until 1999 that the federal level officially recognized that Germany is a country of immigration. Unlike the federal authorities, *Bundesländer* and municipalities took their first integration measures in 1970s. Berlin was one of the most prominent integration actors, founding *Ausländerbeiräte* (councils of foreigners) and establishing the post of *Ausländerbeauftragte* (Ombudsman for foreigners). In 1990 Berlin granted foreigners a suffrage in local elections, but this decision was soon overruled by the Federal Constitutional Court. The absence of the local franchise for foreigners is still typical for Germany, making a large amount people unable to influence their state directly. In the 2000s a U-turn took place in the federal migration policy. The federal level officially recognized the status of an immigration country. A number of basic documents were adopted at all the levels of powers. The Berlin Integration Concept of 2007 constituted the foundation of the capital's migration policy. One can enumerate four key points of this «roadmap»: integration in education, integration on the labour market, socio-spatial integration and naturalization. The city pays special attention to the cooperation with migrant's organizations, which are thought to be both flexible and effective actors. Although Berlin has elaborated an extensive integration scheme, a large amount of Turkish immigrants living in the city still experience some kind of social exclusion, associated with low income rates, fragile «external» contacts, ghettoization and numerous discrimination practices. It seems that the described condition can be explained on the basis of two main issues. On the one hand, the Turkish diaspora is often referred to as a potential threat and a load for the German economy. Such an approach tends to deepen the insularity of the group. On the other hand, the members of the group are experiencing a high rate of symbolic exclusion and are therefore unwilling to merge with the German society. One should also mention that the system of national, regional and communal integration institutions in Germany is quite complicated, and the vagueness of their powers creates preconditions for bureaucratism.

REFERENCES

1. Destatis. (2011) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2011* [Population and employment. Population with a migration background – results of the microcensus 2011]. [Online] Available from: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220117004.pdf>. (Accessed: 29th April 2015).
2. Greve, M. & Orhan, K.N. (2008) *Berlin deutsch-türkisch. Einblicke in die neue Vielfalt* [Berlin German-Turkish. Insight into the new variety]. [Online] Available from: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/minderheiten/berlin_deutsch_tuerkisch_bf.pdf?start&ts=1229705053&file=berlin_deutsch_tuerkisch_bf.pdf. (Accessed: 15th May 2015).
3. Häußmann, H. & Sackmann, R. (1994) Changes in Berlin: The Emergence of an Underclass? *Built Environment*. 20 (3). pp. 231-241.
4. Lanz, S. (2008) “Us” and the “Others”: Construction of the foreigners’ ghetto. [Online] Available from: <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/igd/en2990514.htm>. (Accessed: 9th May 2015).
5. Østergaard-Nielsen, E. (2003) *Transnational Politics: The Case of Turks and Kurds in Germany*. Routledge.
6. Butterwegge, C. (2005) *Von der “Gastarbeiter”-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz* [From the “guest workers” – Recruitment to the Immigration Act]. [Online] Available from: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=all>. (Accessed: 29th April 2015).
7. Herzberg, K. (2010) Kreuzberger Mitbestimmung [Kreuzberg participation]. *Neues Deutschland*. 9th December. [Online] Available from: <http://www.neues-deutschland.de/artikel/186078.kreuzberger-mitbestimmung.html>. (Accessed: 15th May 2015).
8. Roth, R. (2009) Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement [Integration through political participation and civic engagement]. In: Gesemann, F. & Roth, R. *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen* [Local Integration Policy in Immigration Societies: Migration and integration as challenges of municipalities]. Wiesbaden. pp. 195-216.
9. Schwarz, T. (2001) Integrationspolitik als Beauftragtenpolitik: Die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats [Integration policy as a commissioned policy: Commissioner for Foreigners of the Berlin Senate]. In: Gesemann, F. (ed.) *Migration und Integration in Berlin Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven* [Migration and Integration in Berlin. Scientific analysis and political perspectives]. pp. 127-144.
10. Anon. (n.d.) 1981–2011: 30 Jahre Arbeit für Integration und gesellschaftliche Vielfalt [From 1981 to 2011: 30 years working for integration and social diversity]. [Online] Available from: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/dokus/ausstellung_integration_und_migration_bf.pdf. (Accessed: 20th May 2015).
11. Vermeulen, F. (2006) *Immigrant Organising Process: Turkish Organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese Organisations in Amsterdam, 1960–2000*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
12. Yurdakul, G. (2009) *From Guest Workers into Muslims: The Transformation of Turkish Immigrant Associations in Germany*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
13. Kleff, H.-G. (1998) Die Bevölkerung türkischer Herkunft in Berlin-Kreuzberg – eine Bestandsaufnahme [The population of Turkish origin in Berlin-Kreuzberg]. In: Stiftung, F. (ed.) *Ghettos oder ethnische Kolonie?: Entwicklungschancen von Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil* [Ghettos or ethnic colony?: Development opportunities of districts with a high immigrant population]. [Online] Available from: <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00267009.htm#E10E26>. (Accessed: 20th May 2015).
14. Berlin.de. (n.d.) *Willkommen in Berlin* [Welcome to Berlin]. [Online] Available from: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/willkommen/berlin_ordner_brosch_a4_de_bf_02.pdf. (Accessed: 11th May 2015).
15. Federal Government Commissioner for Migration, Refugees and Integration. (2003) *Migranten sind aktiv: Zum gesellschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten* [Migrants are active: For social commitment of migrants]. [Online] Available from: http://www.forum-interkultur.net/uploads/tx_textdb/131.pdf. (Accessed: 15th May 2015).
16. Berlin.de. (n.d.) *Aufgaben und Ziele der Antidiskriminierungsstelle* [Tasks and objectives of anti-discrimination body]. [Online] Available from: <https://www.berlin.de/lb/ads/ueber-uns/aufgaben-ziele/>. (Accessed: 19th May 2015).
17. Berlin. De. (n.d.) “Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken”. *Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekt* [“Promoting diversity - strengthening cohesion”. The Berlin Integration Concept. Fields of action, objectives, key project]. [Online] Available from: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_2007_bf.pdf. (Accessed: 19th May 2015).
18. Gesemann, F. & Roth, R. (2015) *Integration ist (auch) Ländersache!* [Integration is (also) the matter of countries!]. [Online] Available from: http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/FES-526-44-Brosch%C3%BCre-A5-Integration-ist-auch-L%C3%A4ndersache_2.pdf. (Accessed: 4th May 2015).
19. Berlin.de. (n.d.) *Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin* [The law regulating participation and integration in Berlin]. [Online] Available from: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/partintg_bf.pdf. (Accessed: 20th May 2015).
20. Berlin Institute for Population and Development. (2014) *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland* [New potential. Current State of Integration in Germany]. [Online] Available from: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potenziale/Neue_Potenziale_online.pdf. (Accessed: 20th May 2015).