

LEON DYCZEWSKI OFM Conv
Lublin

SYTUACJA PRAWNA POLAKÓW W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC (w latach osiemdziesiątych)

Sytuację prawną obcokrajowców w Republice Federalnej Niemiec w latach osiemdziesiątych regulowało *Ausländergesetz* z roku 1965, które zastąpiło *Ausländerpolizeiverordnung* z roku 1938. Prócz tego podstawowego dokumentu duże znaczenie miały także wyjaśniające zarządzenia prawne zawarte w: *Arbeitserlaubnisverordnung*, *Verwaltungsrichtlinien*, *Ausländergewerblichtlinien*. Obcokrajowcy mogli powoływać się na podstawowe prawa zawarte w Ustawie Zasadniczej, jak prawo do wyboru miejsca zamieszkania (art. 11), gromadzenia się, zrzeszania się i wyboru zawodu (art. 8, 9, ustęp 1, 12), wolnego rozwoju osobowości (art. 2, ustęp 1), równego traktowania (art. 3), swobodnego wyrażania poglądu (art. 5, ustęp 1). Szczególnie ważne w praktyce życia było prawo do ochrony małżeństwa i rodziny (art. 6, ustęp 1). W wielu wypadkach ułatwiało ono otrzymanie prawa wjazdu i pobytu w RFN.

Nie jesteśmy w stanie omówić wszystkich zagadnień składających się na sytuację prawną obcokrajowców, w tym i Polaków, w RFN, ograniczymy się zatem do najbardziej istotnych, jak: prawo wizowe i prawo pobytu, prawo azylu, prawo pracy, prawa wyborcze, czyli tzw. prawa komunalne.

1. PRAWO WIZOWE I PRAWO POBYTU

Wjazd i pobyt w Niemczech możliwe były dla Polaków tylko na podstawie paszportów lub innych dokumentów dopuszczalnych na mocy porozumień wielo- lub dwustronnych. Paszporty i odpowiednie dokumenty musiały posiadać odpowiednią wizę (*Sichtvermerk*) lub zezwolenie na pobyt (*Aufenthaltserteilnis*). Obowiązek posiadania uprzedniej wizy dla obywateli polskich i czechosłowackich wprowadzono w 1965 r. Z zasady wydawane było zezwolenie na wjazd jednorazowy i na pobyt określony czasem lub warunkiem. Pobyt w

Niemczech mógł być z różnych powodów skrócony. Na przedłużenie pobytu stawiano wymagania identyczne jak na udzielenie pierwszego zezwolenia na wjazd i pobyt. Skrócenie oraz odmówienie przedłużenia nie wymagało specjalnych uzasadnień.

Prawo niemieckie dla obcokrajowców wyróżnia następujące rodzaje pobytu:

a) Pobyt terminowy (*Die befristete Aufenthaltserlaubnis*). Uprawniała do niego tzw. wiza terminowa, ściśle określająca czas pobytu w Niemczech, ale nie dłuższy niż trzy miesiące, albo wiza uprawniająca do pobytu dłuższego, którego długość zależała od ściśle określonego warunku (np. na czas studiów, na okres przyznanego stypendium, na określony umową okres pracy, na okres leczenia). Kiedy warunek przestawał istnieć, kończyło się zezwolenie na pobyt w RFN. Polacy najczęściej wjeżdżali do RFN z wizą turystyczną.

b) Pobyt bezterminowy (*Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis*).

Obcokrajowiec mógł go otrzymać po pięciu latach ciągłego pobytu w RFN. Prócz tego podstawowego warunku wymagane były jeszcze następujące: 1. podstawowa znajomość języka niemieckiego (tzn. obcokrajowiec może się w tym języku ustnie porozumieć); 2. mieszkanie odpowiadające standardom przyjmowanym w miejscu zamieszkania; 3. dzieci żyjące w RFN uczęszczają do szkoły według prawa niemieckiego; 4. zezwolenie na pracę¹. Ocena, czy obcokrajowiec spełniał te warunki, należała do urzędników, a przez to samo była subiektywna i płynna. Subiektywność i nieprecyzyjność mogły mieć szczególnie znaczący wpływ na ocenę znajomości języka niemieckiego przez obcokrajowca i jego warunków mieszkaniowych. Jeżeli obcokrajowiec miał dwoje lub troje dzieci, z reguły żył w gorszych warunkach mieszkaniowych aniżeli niemiecka rodzina tego typu, i już na tej podstawie można mu było odmówić pobytu bezterminowego.

c) Uprawnienie do pobytu (*Die Aufenthaltsberechtigung*)

Ten rodzaj zezwolenia na pobyt dawał lepszą pozycję obcokrajowcowi, ponieważ nie ograniczał czasowo jego pobytu w RFN, chronił go przed wydaleniem i dawał uprawnienia do pomocy społecznej (*Sozialhilfe*). Status ten obcokrajowiec mógł otrzymać po ośmiu latach ciągłego pobytu w RFN. Wymagano od niego ponadto, aby posiadał odpowiednie mieszkanie i wykazał się dobrą znajomością języka niemieckiego. Obcokrajowiec z tym statusem mógł

¹ Ch. H a a g. *Die rechtliche Situation der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Ausländer bei uns – Fremde oder Mitbrüder?* Hrsg. M. Frey, U. Müller. Bundeszentrale für politische Bildung. Melsungen 1982 s. 170-171; U. M e h r l ä n d e r. *Auswirkungen der „neuen“ Ausländerpolitik auf Situation und Verhalten der ausländischen Wohnbevölkerung im Aufnahmeland. Beispiele Bundesrepublik Deutschland*. W: H. K ö r n e r, U. M e h r l ä n d e r. *Die „neue“ Ausländerpolitik in Europa*. Bonn 1986 s. 106.

włączać się w życie gospodarcze i społeczne². Uzyskanie tego statusu było trudniejsze aniżeli prawa bezterminowego pobytu. Tutaj także ocena, czy obcokrajowiec spełniał stawiane mu warunki, zależała całkowicie od urzędników.

Liczba obcokrajowców posiadających tego typu uprawnienie do pobytu w RFN była niewielka. Spośród ponad 3 milionów obcokrajowców w latach osiemdziesiątych przebywających dłużej niż osiem lat w RFN zaledwie 3% spełniało podstawowe warunki do przyznania im uprawnienia do pobytu³. W Monachium w roku 1984 posiadało je tylko 4 500 obcokrajowców. Wraz z rozwijaniem polityki integrowania obcokrajowców, która zawierała w sobie także program ich prawnej i społecznej stabilizacji, wzrastać zaczęła także liczba obcokrajowców posiadających uprawnienie do pobytu. W Monachium w 1988 r. liczba ta wynosiła 20 988 osób. Zdaniem Oskara Frankovica istniała tendencja, aby wszyscy obcokrajowcy, przebywający w Monachium, którzy w RFN przebywali co najmniej od ośmiu lat, automatycznie otrzymywali ten status⁴.

Zarówno pobyt bezterminowy, jak i prawo do pobytu były kolejnymi etapami do przyjęcia obywatelstwa niemieckiego. Można je było otrzymać po dziesięciu latach pobytu w RFN. Dla młodzieży w wieku 18 i 21 lat wystarczało osiem lat. Jeżeli współmałżonek był Niemcem, bądź współmałżonka była Niemką, wystarczało pięć lat. Prócz tego warunku powinny być spełnione jeszcze następujące: osiedlenie się w RFN, zdolność do czynności prawnych (*Geschäftsfähigkeit*), zapewnione środki utrzymania, wzrastające kontakty i więzi z państwem oraz społeczeństwem. Ocena, czy obcokrajowiec spełnia te warunki, należała do urzędników⁵.

d) Pobyt tolerowany, tzw. *Duldung*

W zasadzie nie było to zezwolenie na pobyt, lecz zawieszenie wydalenia. Z reguły było ważne sześć miesięcy, ale mogło być przedłużane do określonego terminu lub bez terminu, albo też zamienione na pozwolenie na pobyt bezterminowy.

Pobyt tolerowany przyznawany był tym osobom, których prawo pobytu w RFN traciło ważność, a których życiu, zdrowiu lub wolności w kraju macierzystym zagrażały niebezpieczeństwa. W końcu lat osiemdziesiątych uzyskiwali

² H a a g, jw. s. 171.

³ L. R. R e u t e r, M. D o d e n h ö f t. *Arbeitsmigration und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Literaturanalyse zur Lebens – und Bildungssituation von Migranten und zu den gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden–Stuttgart 1988 s. 52.

⁴ *Ausländerbeirat zieht zwiespältige Bilanz*. „Süddeutsche Zeitung” No 153 z 7 VII 1989.

⁵ H a a g, jw. s 177; Bundestags–Drucksache 9/1629 s. 20.

go najczęściej ci, których wniosek o azyl został odrzucony. W roku 1988 spośród ogólnej liczby tych osób, którym władze RFN odmówiły azylu, tylko 5% odesłano do kraju macierzystego, a 35% pozwolono pozostać⁶. Jeżeli chodzi o Polaków, to spośród 19 tysięcy osób, którym odmówiono azylu na początku 1988 r., 3 tysiące odesłano do kraju, 3 tysiące ukryło się, a 6 tysiącom przyznano pobyt tolerowany⁷. Z jednej strony był to przejaw humanitaryzmu władz RFN, ponieważ nie odesłały do kraju osób, które z niego wyemigrowały z zamiarem urządzenia sobie życia gdzie indziej, z drugiej strony, nie była to postawa w pełni humanitarna, bowiem osoby mające pobyt tolerowany były całkowicie pozostawione samym sobie: nie przysługiwały im żadne świadczenia społeczne, z reguły nie miały zezwolenia na pracę. Powiększały one tzw. grupy marginalne w niemieckim społeczeństwie.

Ustawodawstwo niemieckie prawo pobytu we wszystkich jego czterech rodzajach obwarowało różnymi warunkami. Podstawowy warunek Ustawa Zasadnicza określiła następująco: „Zezwolenie na pobyt może być udzielone, jeżeli obecność obcokrajowca nie narusza interesów Republiki Federalnej Niemiec”⁸. Wyjątkowo szeroka treść określenia „interesy RFN” (*Belange der BRD*) pozwalała urzędnikom, którzy załatwiali sprawę wizy i pobytu obcokrajowców, brać pod uwagę wszelkie punkty widzenia: polityczne, gospodarcze, rynku pracy, zdrowotne, moralne itd.⁹ Jeżeli stwierdzali, że obcokrajowiec zagrażał lub mógł zagrażać interesom niemieckim w którejkolwiek z tych dziedzin, mogli odmówić zezwolenia na wjazd i na pobyt, a jeżeli stwierdzali, że im nie zagrażał, to wcale nie byli zobowiązani do dania zezwolenia na wjazd lub pobyt. Zależało to od ich osobistego uznania i w tym uznaniu nie byli niczym krępowani. Byli pełnymi panami obcokrajowców. Sytuacja obcokrajowca była jeszcze o tyle gorsza, że nie mógł on zmienić urzędnika. Swoją sprawę mógł załatwiać tylko w tym urzędzie, do którego przypisane było miejsce jego zamieszkania, i tylko u tego urzędnika, do którego przypisywała go np. zasada alfabetycznej kolejności nazwisk lub inne kryterium przydziału przyjęte przez dany urząd.

Przy takiej interpretacji jednego z podstawowych praw Ustawy Zasadniczej wjazd i pobyt obcokrajowca w RFN nie były jego prawem, lecz przywilejem udzielanym przez urzędników, co pozwalało na zwiększenie lub zmniejszenie napływu obcokrajowców do RFN. Dowolność w udzielaniu lub odmawianiu

⁶ L. T r o m m e r. *Asylbewerber in der BDR. Daten und staatlicher Maßnahmenkatalog*. Hrsg. Forschungsbereich Schule und Unterricht. Berlin 1989 s. 19-22.

⁷ „Frankfurter Rundschau” No 101 z 30 IV 1988.

⁸ Die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf, wenn die Anwesenheit des Ausländers die Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt. GG art. 2 ustęp 1 .

⁹ H a a g, jw. s. 161-194; W. K a n e i n. *Das Ausländergesetz im Meinungsstreit*. New York 1973.

wjazdu i pobytu w RFN przez urzędników była – i jest nadal – traktowana jako instrument sterowania liczbą obcokrajowców w Niemczech. Wykorzystywano go wobec Polaków. Raz więc RFN szerzej otwierała przed nimi swoje granice, chętnie przedłużano im pobyt, innym znów razem z byle jakiego powodu odmawiano im wjazdu, ograniczano pobyt do najkrótszych okresów i z zasady go nie przedłużano. Przykładów na to jest wiele. Na działanie tego instrumentu liczył minister spraw wewnętrznych Friedrich Zimmermann, znany z restrykcyjnej polityki wobec obcokrajowców, zapowiadając w kwietniu 1988 r. przyjazd około 500 tysięcy Polaków z trzymiesięczną wizą¹⁰. Zapowiedź ta miała uświadomić obywatelom RFN, a przede wszystkim urzędnikom, zagrożenie, wzbudzić w nich czujność i wzmocnić postawę odmowną wobec petentów z Polski, proszących o wjazd lub przedłużenie pobytu w RFN. Wówczas wystarczyło przekreślenie jednego wyrazu na formularzu o wizę lub przedłużenie pobytu o jeden dzień, by urzędnik podania nie przyjął. Wystarczyło upomnieć się o swoje prawa, by nie być w ogóle przyjętym. Trudno było przedłużyć pobyt o jeden dzień lub kilka dni, nawet gdy miało się już powrotny bilet na określony dzień nie objęty wizą.

Kurs restrykcyjny w wydawaniu wiz i przedłużaniu pobytu Polakom narastał od połowy lat osiemdziesiątych. Od roku 1987 zaczęto coraz częściej podkreślać, że wizy dla Polaków wydawane są zbyt wspaniałomyślnie. A w sierpniu 1989 r. rzecznik prasowy CDU/CSU Johannes Gerster domagał się zaostrzenia w wydawaniu wiz, szczególnie Polakom¹¹.

Ustawodawstwo niemieckie regulujące wjazd i pobyt obcokrajowców, jak też praktyka urzędów w tym zakresie miały rozmaite następstwa:

1. Pozwalały kształtować system selekcji obcokrajowców, tzn. przyjmować tylko jednostki najbardziej wartościowe, społeczeństwu niemieckiemu przydatne, a eliminować niepożądane. Praktyka tego rodzaju jest niezgodna z podstawowymi prawami człowieka. Jest bardzo bliska rasizmowi i wszelkim odmianom nacjonalizmu.

2. U obcokrajowców kształtowało się poczucie niepewności i zagrożenia. Jeżeli trwa ono wiele lat, staje się czynnikiem rujnującym ich osobowość, a przynajmniej hamującym jej rozwój.

3. Urzędnicy, mając całkowitą swobodę w podejmowaniu decyzji udzielania zezwoleń na wjazd lub przedłużenie pobytu obcokrajowcowi, mogą popełniać różnego rodzaju nadużycia. Sytuacja ta stwarza w nich poczucie, że są panami wobec obcokrajowców.

¹⁰ „Frankfurter Rundschau” No 101 z 30 IV 1988.

¹¹ *Abgelehnte Asylbewerber sollen arbeiten*. „Süddeutsche Zeitung” No 186 z 16 VIII 1989.

4. Wytwarzała się koniecznościowa sytuacja podejmowania przez obcokrajowców pracy w gorszych warunkach, gorzej płatnej, zajmowania gorszych mieszkań i w gorszych dzielnicach. W takiej sytuacji obcokrajowcy, zanim staną się współobywatelami dzięki łaskawości urzędników, przez wiele lat są półniewolnikami, i to dobrowolnymi.

Zmiany tej sytuacji domagali się zarówno obcokrajowcy, jak też różne niemieckie organizacje społeczne i co bardziej humanitarnie nastawione jednostki. W imieniu Niemieckich Związków Zawodowych domagał się tego w lipcu 1989 r. ich przewodniczący Jochen Richert¹².

2. PRAWO AZYLU

Prawo azylu ma swoją podstawę prawną w Ustawie Zasadniczej oraz w ratyfikowaniu przez rząd RFN w 1953 r. tzw. Konwencji Genewskiej z 1951 r. poświęconej sprawom uchodźców. Ustawa Zasadnicza w artykule 16, ustępie 2 stwierdza: „Prześadowani ze względów politycznych cieszą się prawem azylu”, tzn. – jak wyjaśnia Luitgard Trommer – osoba prześladowana ze względów politycznych, która znalazła się na terenie RFN, posiada subiektywno-publiczne niezbywalne prawo do azylu. Zapewnia jej to ochronę przed odesłaniem do kraju, przed wydaleniem, jak też wszczęcie postępowania azylowego¹³. Prawo do azylu – wyjaśnia dalej Trommer - opiera się z jednej strony na moralnym zobowiązaniu RFN, które wypływa z jej narodowosocjalistycznej przeszłości, z drugiej zaś na przekonaniu, że żadne państwo nie ma prawa zagrażać życiu ludzkiemu, ani ograniczać czy naruszać osobistej wolności jednostki z racji jej politycznych lub religijnych przekonań czy przynależności do określonej grupy narodowej lub społecznej. Udzielenie azylu nie jest prawem jednostkowym poszukującego azylu, lecz prawem państwa do przyjęcia na swoim terytorium pod swoją ochronę obywatela innego państwa, w którym jest on prześladowany lub grozi mu prześladowanie z wyżej wymienionych powodów. Prawo to ma swoje uzasadnienie w prawie narodów. Tak generalnie rozumiane w RFN prawo azylu potwierdziły ustawy poszczególnych krajów związkowych, między innymi uczyniła to Bawaria w swojej konstytucji w roku 1984 i podtrzymała w niej zapis z 1947 r., który głosi: „Obcokrajowców, którzy z racji nieprzestrzegania

¹² *DGB macht Novelle des Ausländergesetzes an. „Süddeutsche Zeitung”* No 165 z 21 VII 1989.

¹³ T r o m m e r, jw. s. 1.

wyłożonych w tej konstytucji praw podstawowych są prześladowani za granicą i uciekną do Bawarii, nie należy odsyłać do kraju ani wyrzucać”¹⁴.

Według Konwencji Genewskiej oraz wieloletniej praktyki w RFN oprócz osób prześladowanych politycznie ze stałej lub czasowej ochrony mogli korzystać także inni obcokrajowcy, którzy znaleźli się na jej terytorium. Wszystkich razem określano jako uchodźców, wśród których wyróżniano następujące kategorie: 1. uchodźcy konwencyjni (według określenia Konwencji Genewskiej najczęściej nazywani politycznymi); 2. uchodźcy z kontyngentu (*Kontingentflüchtlinge*)¹⁵ oraz 3. uchodźcy bezpaństwowi (*Staatlose*)¹⁶. Wszyscy oni są uchodźcami według prawa (*de iure*) i od lat byli obecni w RFN. Obok nich wyróżnia się uchodźców faktycznych (*de facto*), tzn. takich, którym z prawa nie przysługiwał status uchodźcy, nie udzielono im azylu, ale też nie odesłano ich do kraju pochodzenia, ponieważ ich życie lub wolność byłyby w nim zagrożone. Władze RFN uważały, że także im przysługuje ochrona przed prześladowaniem. Najczęściej otrzymywali oni tzw. pobyt tolerowany (*Duldung*).

Sposób otrzymania praw uchodźcy jest ściśle określony i wciąż modyfikowany. W latach osiemdziesiątych wystąpiła wyraźna tendencja do zaostrzenia przepisów w tym zakresie. Generalnie wyglądało to następująco:

Uchodźca starający się o azyl składał specjalny wniosek o przyznanie mu azylu przed urzędnikiem do spraw obcokrajowców w okręgu, w którym przebywał, ale mógł go także zgłosić urzędnikowi służby granicznej, a ten przekazywał go właściwemu urzędowi. Całość spraw związanych z azylem prowadził Federalny Urząd do Spraw Uznawania Obcokrajowych Uchodźców (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*), działający w terenie poprzez urzędy do spraw obcokrajowców i nadzorowany przez ministra spraw wewnętrznych.

¹⁴ Ausländer, die unter Nichtbeachtung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte im Ausland verfolgt werden und nach Bayern geflüchtet sind, dürfen nicht ausgeliefert und ausgewiesen werden. Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1984.

¹⁵ Jako uchodźców z przydziału określa się te osoby, które w ramach humanitarnej akcji są przyjmowane przez RFN, kiedy tego wymagają racje międzynarodowe, polityczne i ludzkie. Do jesieni 1987 r. zaofiarowano 31 300 miejsc dla Chilijczyków, Argentyńczyków, Kurdów, Kubańczyków i uchodźców z południowo-wschodniej Azji (T r o m m e r, jw. s. 4).

¹⁶ Są to tzw. *displaced persons* oraz ich potomkowie, którzy w następstwie II wojny światowej napływali do RFN do 30 VI 1950 r., a którzy ze względów politycznych nie mogli lub nie chcieli wracać do swoich krajów i pozostawali pod opieką międzynarodowych organizacji. W 1985 r. było ich 42 tysiące. Posiadają oni prawo pobytu w RFN. Prawa wyborcze w miejscu zamieszkania, prawo do kształcenia się i zawodu mają takie same jak obywatele RFN (T r o m m e r, jw. s. 4).

Po złożeniu wniosku uchodźca uzyskiwał status ubiegającego się o azyl (*Asylbewerber*), oddawał paszport lub inny dokument osobisty i otrzymywał dokument zastępczy, ważny tylko na terenie RFN, nie uprawniający do przekraczania granicy. Rozpoczęło się postępowanie azylowe (*Asylverfahren*), które nie było określone czasowo.

Uchodźcy, którzy uzyskali pozytywną decyzję na wniosek o przyznanie im azylu, byli uchodźcami *de iure*, czyli azylantami (*Asylanten*). Uzyskiwali międzynarodowy dokument podróżowania, otrzymywali zezwolenie na bezterminowy i nieograniczony pobyt w RFN, mieli wolny dostęp do kształcenia, zawodu i pracy na równych prawach z ludnością rodzimą. Zapewniano im kurs języka niemieckiego. W porównaniu z innymi obcokrajowcami znajdowali się w sytuacji uprzywilejowanej. Nic więc dziwnego, że wielu obcokrajowców występowało z wnioskiem o azyl.

Początkowo w RFN azyl przyznawano bez najmniejszego problemu, praktycznie każdemu, kto złożył wniosek. W roku 1976 zaczęto wprowadzać środki ograniczające liczbę azylantów. Rozpoczęła się na ten temat ożywiona dyskusja. Stwierdzano, że coraz więcej jest uchodźców ekonomicznych (*Wirtschaftsflüchtlinge*), którzy nadużywają prawa azylu (*Asylrechtsmißbrauch*). W 1980 r. rząd, aby zahamować napływ osób ubiegających się o azyl, wprowadził następujące środki: 1. roczny zakaz pracy dla osób starających się o azyl; 2. ograniczenie pomocy społecznej tylko do formy rzeczowej; 3. nieudzielanie żadnej pomocy pieniężnej na dziecko w czasie postępowania azylowego; 4. obowiązek wizy dla krajów, z których przybywało wielu starających się o azyl (Afganistan, Etiopia, Sri Lanka, Iran, Turcja, Indie, Bangladesz).

W roku 1981 czas postępowania azylowego przedłużono do dwóch lat. Starający się o azyl po upływie roku mogli otrzymać zezwolenie na pracę, ale nie musieli. Ograniczono okres ich utrzymywania i zmniejszono im pomoc w Hamburgu i Bremie o 10%, a w Bawarii i Berlinie o 20%. Nasiliły się głosy, aby kierować ich do robót publicznych¹⁷.

W sierpniu 1982 r. weszła w życie nowa ustawa o postępowaniu azylowym (*Asylverfahrensgesetz*), która miała zmniejszyć atrakcyjność RFN dla starających się o azyl. Aby ten cel osiągnąć, wprowadzono:

1. Zakaz swobodnego poruszania się po terenie RFN. Ubiegający się o azyl mógł swobodnie poruszać się tylko w ramach ściśle określonego rejonu. Oddalenie się poza ten rejon bez zezwolenia odpowiedniego urzędnika powodowało utratę prawa do azylu i wydalenie poza granice RFN;

2. Obowiązek wspólnego zamieszkania z zagwarantowaniem wyżywienia, środków higienicznych i miesięcznego kieszonkowego. W tym celu organizowa-

¹⁷ T r o m m e r, jw. s. 7.

no obozy, pensjonaty lub *Gasthofy*. Przebywających w nich uchodźców poddano ścisłej kontroli;

3. Wprowadzono bardziej skomplikowany sposób postępowania azylowego. Obostrzenia skierowano przede wszystkim przeciwko nadużywającym prawa azylowego.

W roku 1984 Senat Berlina (szczególnie H. Lummer – CDU), minister spraw wewnętrznych F. Zimmermann (CSU), prezydent Bawarii Josef Strauss (CSU) oraz prezydent Badenii-Wirtembergii Spaeth (CDU) domagali się ograniczenia liczby azylantów, ochrony RFN przed zalewem obcokrajowców i przekroczeniem granic obciążenia społeczeństwa niemieckiego¹⁸. Problem azylantów, sposób postępowania azylowego, a wreszcie samo prawo azylu stały się ponownie przedmiotem ostrej dyskusji pomiędzy politykami, interesującym tematem dla dziennikarzy, badaczy życia społecznego i opinii publicznej. Wzrastał kurs restrykcyjny wobec uchodźców. Poddano pod dyskusję określenie „politycznie prześladowany”. Od wielu lat budziło ono kontrowersję i niejednolicie je interpretowano. Na ogół jednak przyjmowano, że „prześladowanie polityczne” ma miejsce wtedy, kiedy spełnione są następujące warunki: 1. uzasadniony lęk przed prześladowaniem; 2. gwałcenie, łamanie ogólnych i podstawowych praw człowieka przez panujący system w kraju zamieszkania; 3. akty prześladowania ze strony państwa prześladowcy nie dosięgają w państwie biorącym pod opiekę¹⁹. Coraz częściej krytykowano taką interpretację pojęcia „politycznie prześladowanego”, uważając, że jest za szeroka, zbyt liberalna, że inne kraje EWG już dawno od niej odstąpiły. A skoro RFN należy do ich wspólnoty, argumentowano, nie powinna w niej się wyróżniać.

By zniechęcić obcokrajowców do ubiegania się o azyl, rząd w roku 1987 podjął następujące środki: 1. czas oczekiwania na azyl przedłużono aż do pięciu lat; 2. obostrzono kryteria dla „politycznie prześladowanych”; 3. wprowadzono zarządzenie, że kto dłużej niż trzy miesiące przebywał w innym kraju członkowskim EWG, nie może ubiegać się o prawo azylu w RFN²⁰.

Zaczęto ograniczać uprzywilejowaną dotychczas sytuację uchodźców z państw bloku wschodniego. Jednym z takich przywilejów z roku 1966 było np. postanowienie, że nie będą oni odsyłani do swoich krajów niezależnie od tego, czy ich wnioski o azyl będzie pozytywnie czy negatywnie rozstrzygnięty. 30 IV 1987 r. dla Polaków i Węgrów zniesiono tę ochronę przed wydaleniem. Ale realizacja nowego zarządzenia była różna. Zalecano nawet, by „unikać bezwzględności”. Więc przedłużenie pobytu przez *Duldung* może być możliwe –

¹⁸ „Frankfurter Zeitung” No 264 z 22 XI 1984.

¹⁹ T r o m m e r, jw. s. 3.

²⁰ Tamże s. 10-11.

informowała instrukcja do zarządzenia – „jeżeli utrzymanie się jest zapewnione bez korzystania z pomocy społecznej i nie ma powodów do wydalenia”²¹. Urzędy dla obcokrajowców korzystały z tego zalecenia w stosunku do Polaków nawet dość często. Władze niemieckie, obserwując liberalizację w zakresie poglądów i postaw politycznych w Polsce, uznały, iż praktycznie nie ma w niej „politycznie prześladowanych”. Coraz więc częściej odmawiano Polakom głównej podstawy do wystąpienia o azyl i odsetek uznanych wniosków Polaków o azyl malał. Jednak większość tych, którym wniosku o azyl nie uznano, pozostawała w RFN na *Duldungu*, a nie mając zezwolenia na pracę, powiększała w RFN liczbę Polaków bez praw, słabych ekonomicznie i społecznie.

Wobec Polaków zastosowano taktykę, by tych, którzy wystąpili już o azyl, w miarę uzasadnionych racji tolerować, broniono się natomiast przed napływem nowych. Apelowano zatem do urzędników, by w wydawaniu wiz dla polskich obywateli byli mniej wspaniałomyślni²². Obostrzano przepisy wizowe i warunki przy przekraczaniu granicy.

Nowe tendencje zmian prawa azylowego ewoluowały w czterech kierunkach: 1. zahamować napływ starających się o azyl i obniżyć liczbę uprawnionych do azylu, czyli uznanych azylantów; 2. przyspieszyć tok załatwiania wniosku o azyl; 3. obniżyć koszt utrzymania ubiegających się o azyl; 4. prawo azylowe w RFN ujednolicić z innymi krajami-członkami EWG.

Na temat tych spraw wystąpiły różnice już nie tylko pomiędzy politykami czy partiami, ale i krajami związkowymi („landami”), które w odniesieniu do uchodźców mogą prowadzić własną politykę. Najbardziej liberalny był tutaj Berlin. Senat Berlina (zdominowany przez SDP), gwarantując pobyt ubiegającym się o azyl Irańczykom, Libańczykom, Etiopczykom, obywatelom Afganistanu i Sri Lanki, ściągnął na siebie ostry atak polityków CDU/CSU. Federalny minister spraw wewnętrznych, Wolfgang Schäuble (CDU), zarzucił berlińskiemu Senatowi, że swoją decyzją otwiera drogę dla „wielu z wszystkich zagrożonych regionów świata”, co może zagrozić pokojowi społecznemu RFN, zaktywizować ugrupowania radykalne, a także „może stać się kością niezgody pomiędzy Berlinem a innymi „landami”, co nie powinno mieć miejsca, bo jedność Berlina z „landami” jest szczególnie ważna”²³.

²¹ Dabei sollen allerdings Härten vermieden werden. So soll die Verlängerung eines Besuchsaufenthalts durch Duldung dann ermöglicht werden, wenn der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert ist und keine sonstigen Ausweisungsgründe vorliegen. „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik” 2 / 1987. Cyt. za „Stadt Nürnberg. Informationen zur Ausländerarbeit. Recht: Neueregelungen für Ostblockflüchtlinge” 2:1987.

²² T r o m m e r, jw. s. 12-13.

²³ S c h ä u b l e. *Berlin verletzt Bundestreue*. „Süddeutsche Zeitung” No 167 z 24 VII 1989.

Przeciwko liberalnej opcji Berlina wobec ubiegających się o azyl zdecydowanie wystąpił także minister spraw wewnętrznych Bawarii Edmund Stoiber (CSU). Zaznaczył, że nie przyjmie jej u siebie²⁴. Swoje twarde stanowisko w tej sprawie podkreślił, wydalając wielu uchodźców z Bawarii. Reakcja społeczeństwa była różna. Dziennikarz „Süddeutsche Zeitung” zareagował następująco: „Żaden inny kraj związkowy nie odsyła, według obserwacji Bawarskiej Rady do Spraw Uchodźców, Kurdów i członków mniejszości religijnych do ich ojczyzny, do Turcji, jak to czyni Bawaria. Rozerwane zostały rodziny, które już dziesięć lat żyły w Bawarii”²⁵.

Odmienne stanowisko wobec ubiegających się o azyl od ministra Bawarii zajął minister spraw wewnętrznych Nadrenii-Westfalii Herbert Schnoor (SPD). Apelował on o bardziej efektywny i bardziej humanitarny sposób postępowania azylowego. Miało to szczególne znaczenie, jego zdaniem, dla Polaków, Jugosłowian i Turków, którzy w 1988 r. stanowili łącznie prawie połowę ubiegających się o azyl. Schnoor przestrzegał, by decyzje w sprawie azylu nie naruszyły swobody poruszania się i wyboru miejsca w Europie, co może dotyczyć szczególnie Polaków²⁶.

W obronie uchodźców występowały także różne organizacje, m.in. ogólnoniemiecki związek uchodźców „Pro Asyl”, „Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege”²⁷. Przedstawiciele związku „Pro Asyl” apelowali do uczestników zjazdu CDU o „iskierkę większej wierności konstytucji i nieco więcej chrześcijańskości”²⁸. Na zjeździe tym miano zaakceptować projekt, by prawo azylu w RFN ujednoczyć z prawem obowiązującym w krajach członkowskich EWG.

Na ogół zgadzano się z tym, że dotychczasowy tok postępowania azylowego, trwający najczęściej ponad rok, a przeciągający się i do kilku lat, jest zbyt kosztowny i niehumanitarny. Proponowano więc jego skrócenie. FDP, najbardziej liberalna w Bawarii partia wobec ubiegających się o azyl, proponowała, by czas postępowania azylowego skrócić do dwóch miesięcy²⁹. Stoiber (CSU), minister spraw wewnętrznych Bawarii, proponował, by trwał on od czterech do sześciu miesięcy³⁰. W celu przyspieszenia załatwiania spraw azylu Stoiber

²⁴ *Keine Asylbewerber als Erntehelfer*. „Süddeutsche Zeitung” No 157 z 12 VII 1989.

²⁵ *Klage über „gnadenlose” Abschiebung*. „Süddeutsche Zeitung” No 156 z 11 VII 1989.

²⁶ *Asylentscheidungen EG-weit anerkennen*. „Süddeutsche Zeitung” No 162 z 18 VII 1989.

²⁷ *Gemeinsame Stellungnahme zur Problematik Asylsuchender*. „Helfer” 1989 No 9.

²⁸ *Pro Asyl „mehr Christlichkeit” von der Union*. „Süddeutsche Zeitung” No 207 z 9-10 IX 1989.

²⁹ *Asylbewerber – wieder Zündstoff im Rathaus*. „Süddeutsche Zeitung” No 177 z 4 VIII 1989.

³⁰ *Stoiber will Arbeitsverboten lockern*. „Süddeutsche Zeitung” No 170 z 27 VII 1989.

proponował także decentralizację jedyne go dotychczas urzędu załatwiającego prawo azylu w Zirndorf. Postulował, by taki urząd istniał w każdym „landzie”. Jeżeli chodzi o Bawarię, to od 1 X 1989 r. miał on być uruchomiony (*Anlaufstelle für Asylbewerber*) w Landratsamt Füh, a od 1 I 1990 r. w obrębie Monachium (*Gemeinschaftsunterkunft in der Unterbergerstraße*). Oczekiwano, że ich otwarcie skróci czas załatwiania sprawy azylu przeciętnie do czterech tygodni, bez zmiany prawa azylowego. Wiązano z tym nadzieję, że pozwoli to w krótkim czasie odsyłać do kraju rodzimego tych, którzy nie mają podstaw do otrzymania azylu. Dotyczyło to przede wszystkim osób z Polski, Turcji i Jugosławii, którzy w Bawarii stanowili wówczas około 60% starających się o azyl.

W ramach dyskusji nad zmianą sytuacji ubiegających się o azyl pojawiały się też głosy domagające się dla nich przymusu pracy. Stoiber uważał, że osoby występujące o azyl, których wniosek nie ma uzasadnienia, winny być zobowiązane do prac publicznych³¹, bowiem – jak argumentował rzecznik prasowy CDU/CSU Johannes Gerster – powinni sami zapracować na swoje utrzymanie³². Dotyczyć to miało przede wszystkim Polaków, Jugosłowian, Hindusów, Turków i obywateli Ghany. Propozycja Stoibera i Gerstera, a prawdopodobnie prezentowali oni stanowisko partii CDU/CSU, domagająca się zamiany zakazu pracy dla starających się o azyl na przymus pracy przy robotach publicznych, przypominała niektórym najgorsze czasy narodowego socjalizmu. Spotkała się też z krytyką m.in. ogólnoniemieckiego związku uchodźców „Pro Asyl”³³ i charytatywnej organizacji robotniczej „Arbeiterwohlfahrt”³⁴. Proboszcz z Norimbergii Helmut Dauner przypominał tylko, że ubiegający się o azyl chcą pracować i nie trzeba ich do tego przymuszać³⁵. Propozycja CDU/CSU nie została wprowadzona w życie.

W latach 1989-1990 w Bawarii, podobnie jak w innych „landach”, zaostrzono kryteria przyznawania prawa azylu obywatelom z państw bloku wschodniego, szczególnie Jugosłowianom i Polakom.

³¹ *Stoiber will Arbeitsverboten lockern.* „Süddeutsche Zeitung” No 170 z 27 VII 1989.

³² *Abgelehnte Asylbewerber sollen arbeiten.* „Süddeutsche Zeitung” No 186 z 16 VIII 1989.

³³ *Pro Asyl „mehr Christlichkeit” von der Union.* „Süddeutsche Zeitung” No 207 z 9-10 IX 1989.

³⁴ *Gegen „Zwangsarbeit” fuer Asylbewerber.* „Süddeutsche Zeitung” No 173 z 31 VII 1989.

³⁵ *1 000 Arbeitsplätze fuer Asylbewerber.* „Süddeutsche Zeitung” No 177 z 4 VIII 1989.

3. PRAWO PRACY

Przepisy regulujące sprawy związane z pracą znajdują się w *Arbeitsförderungsgesetz (AFG)* i *Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO)*. Obcokrajowcom nie wolno podjąć pracy zarobkowej bez specjalnego zezwolenia. Udziela go Urząd Pracy (*Arbeitsamt*) danej miejscowości, w której przebywa obcokrajowiec. Zarówno przepisy, jak i sam sposób załatwiania zezwolenia na pracę są dla obcokrajowców skomplikowane i obwarowane wieloma warunkami.

Są dwa rodzaje zezwolenia na pracę: specjalne i ogólne.

a) Specjalne zezwolenie na pracę (*Die besondere Arbeitserlaubnis*) w latach osiemdziesiątych otrzymywali obywatele RFN i obywatele państw członkowskich EWG, z wyjątkiem obywateli Turcji, którzy mieli w tej mierze pewne ograniczenia. Było ono ważne w całym kraju bez względu na okręg i dotyczyło wszystkich dziedzin pracy, niezależnie od zawodu i branży. Do tego typu zezwolenia na pracę mieli prawo azylanci oraz współmałżonkowie obywateli niemieckich. Pozostali obcokrajowcy mogli je otrzymać, jeżeli w ciągu ostatnich pięciu lat pracowali zawodowo bez przerwy, legalnie, jako pracownicy najemni (*unselbständig*). Posiadanie specjalnego zezwolenia na pracę uprawniało do wszystkich świadczeń pracowniczych, do zasiłku i pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld und-hilfe*). Obcokrajowcy, posiadając tego typu zezwolenie na pracę, mogli być członkami niemieckich związków zawodowych, co jest ważne, bowiem w sytuacji konfliktu z pracodawcą mieli się do kogo odwołać. Włączało ich ono w życie ogólnospołeczne. Według Frankovica w 1989 r. 85% obcokrajowców pracujących w Monachium miało tego typu zezwolenie na pracę³⁶.

b) Ogólne zezwolenie na pracę (*Die allgemeine Arbeitserlaubnis*) jest szczególnym zezwoleniem na pracę dla obcokrajowców. Jest ono krótkoterminowe; najdłużej może być ważne dwa lata. Ma wiele ograniczeń. W latach osiemdziesiątych wydawano je tylko na określony okręg lub określony zakład pracy, grupę zawodową czy branżę gospodarki. Mogło być skrócone lub przedłużone, rozszerzone lub zawężone. Jego wystawienie, skrócenie lub przedłużenie, jak też zawężenie bądź rozszerzenie na inne okręgi, zakłady, branże i inne grupy zawodowe zależało od urzędnika. Urząd Pracy, wydając je, nie zaciągał żadnych zobowiązań wobec pracownika. Posiadanie tego typu zezwolenia na pracę w sytuacji bezrobocia nie uprawniało do zasiłku i pomocy dla bezrobotnych, nie włączało w szersze życie społeczne.

Uzyskanie zezwolenia ogólnego na pracę nie było trudne, jeżeli obcokrajowiec miał prawo pobytu. Bez trudności otrzymywali je, podlegając oczywiście zasadom funkcjonowania rynku pracy, obywatele państw członkowskich EWG

³⁶ *Ausländerbeirat zieht zwiespältige Bilanz.* „Süddeutsche Zeitung” No 153 z 7 VII 1989.

i państw, z którymi rząd RFN zawarł kontrakty na określoną liczbę robotników. Gorzej było z obywatelami państw nie będących członkami EWG, którzy indywidualnie poszukiwali pracy. I tu należy jeszcze poczynić rozróżnienie: łatwiej otrzymywali tego rodzaju zezwolenie na pracę ci obcokrajowcy, którzy, przebywając na terenie RFN, nie mieli w pełni uregulowanego swojego statusu (np. mieli zezwolenie na pobyt tolerowany) aniżeli ci, którzy przebywali w RFN w pełni legalnie, ale tylko z wizą turystyczną. Tym ostatnim z zasady nie dawano żadnego zezwolenia na pracę. Jeżeli pracowali, to najczęściej nielegalnie, czyli „na czarno”. Ponieważ obcokrajowców znajdujących się w takiej sytuacji było dużo, a w niektórych resortach gospodarki występował brak pracowników, co jakiś czas ożywiała się dyskusja na temat możliwości ich legalnego zatrudnienia.

Udzielanie zezwolenia na pracę było wykorzystywane przez władze RFN jako jeden ze środków regulowania napływu obcokrajowców. Chcąc zniechęcić ich do ubiegania się o azyl i o pobyt tolerowany, stosowano w stosunku do nich zakaz pracy w czasie postępowania azylowego lub jeżeli mieli zezwolenie tylko na pobyt tolerowany. Zakaz pracy dla ubiegających się o azyl rozciągnięto nawet na pięć lat, a dla osób mających zezwolenie na pobyt tolerowany na czas nieokreślony.

Pozytywny zakaz pracy był i jest niezgodny z podstawowymi prawami człowieka, których przestrzeganie gwarantuje każdemu obcokrajowcowi Ustawa Zasadnicza RFN. Ale dyskusję na temat zakazu pracy dla osób ubiegających się o azyl i mających zezwolenie na pobyt tolerowany wywołała nie konfrontacja ich sytuacji z prawami człowieka i Ustawą Zasadniczą, lecz po prostu kalkulacja ekonomiczna i brak rąk do pracy w niektórych dziedzinach gospodarki. Stwierdzono, że utrzymanie ubiegających się o azyl kosztuje państwo sporo pieniędzy i że obywatele niemieccy oraz obywatele państw członkowskich EWG nie podejmują pracy w wielu dziedzinach gospodarki. Minister spraw wewnętrznych Bawarii Stoiber (CSU) zaproponował zatem, aby ubiegającym się o azyl zezwolić na podejmowanie pracy w tych działach gospodarki, w których występują duże braki pracowników. Przykładowo wymienił szpitale, budownictwo, gastronomię, gospodarstwa rolne. Jego zdaniem tylko w tych działach można ubiegającym się o azyl zezwolić na pracę, i to nisko kwalifikowaną, czyli w charakterze pracowników pomocniczych (*Hilfsarbeiter*)³⁷. Z kolei federalny minister spraw wewnętrznych W. Schäuble proponował, aby zezwoleń na pracę udzielać także tym, którym wniosek o azyl odrzucono, ale ich nie wydano z RFN, czyli uchodźcom *de facto*. Możliwość ich zatrudnienia widział w gospodarstwach rolnych i gastronomii. Poruszając tę sprawę w Heidelbergu, argumen-

³⁷ *Stoiber will Arbeitsverboten lockern*. „Süddeutsche Zeitung” No 170 z 27 VII 1989.

tował w ten sposób: nożyce pomiędzy kosztami w gospodarstwie rolnym a cenami produktów stały się tak wąskie, że żaden niemiecki rolnik nie jest w stanie zapłacić robotnikowi niemieckiemu. Za tak niską stawkę, na jaką stać rolnika, będzie pracował tylko obcokrajowiec³⁸.

Na ogół propozycję tę przyjęto pozytywnie. Traktowano ją raczej jako przejaw łaskawości niż sprawiedliwości społecznej. Liselotte Funcke – federalny pełnomocnik do spraw obcokrajowców, Herbert Schnoor (SPD) – minister spraw wewnętrznych Nadrenii-Westfalii, Dietmar Schlee – minister spraw wewnętrznych Badenii-Wirtembergii proponowali, aby udzielanie zezwolenia na pracę ograniczoną, przede wszystkim sezonową, rozszerzyć na Polaków, Jugosłowian i Węgrów przyjeżdżających na pobyt ograniczony. Schlee zaznaczał, że tę praktykę zastosowano w Badenii-Wirtembergii oraz w Rheinland-Pflaz i zdała ona dobrze egzamin³⁹. Czysto ekonomiczną argumentację wspierano tu także względami humanitarnymi.

4. STATUS POLITYCZNY I PRAWO WYBORCZE

Obcokrajowcy w Niemczech nie mają podstawowych praw w zakresie życia politycznego i są ograniczani w działalności publicznej. W tej dziedzinie obywatele państw członkowskich EWG nie byli uprzywilejowani, lecz zrównani z wszystkimi innymi obcokrajowcami.

W organizowaniu zebrań, demonstracji obcokrajowcy byli bardziej ograniczeni aniżeli ludność rodzima. W latach osiemdziesiątych wymagano od nich specjalnego zawiadomienia. W przypadku organizowania związków politycznych wymagano podania nazwisk i adresów członków, informacji o pochodzeniu i wydawaniu środków finansowych. Obcokrajowcy nie mogli zajmować stanowisk urzędniczych. Nie mogli więc być urzędnikami (*Beamter*), których status gwarantuje stałość pracy, zapewnia warunki utrzymania do końca życia. I wreszcie, co jest najważniejsze, nie mieli żadnych praw wyborczych.

W latach osiemdziesiątych rozpoczęła się na ten temat żywa dyskusja. Wielu bardziej postępowych polityków niemieckich sytuację taką uważało za nienormalną, krzywdzącą obcokrajowców i niezgodną z postępowym rozumieniem demokracji. Domagali się zatem, jeżeli już nie pełnych praw wyborczych dla

³⁸ *Schaeuble verteidigt Einsatz von Asylbewerber als Erntehelfer*. „Süddeutsche Zeitung” No 153 z 7 VII 1989; *CDU gibt Asylbewerber Hoffnung auf Arbeit*. „Süddeutsche Zeitung” No 184 z 13 VIII 1989.

³⁹ *L. Funcke. Junge Ausländer können Pfllegenot lindern*. „Süddeutsche Zeitung” No 207 z 9-10 IX 1989; *Asylentscheidungen EG-weit anerkennen*. „Süddeutsche Zeitung” No 162 z 18 VII 1989; *Asylverfahren soll verkürzt werden*. „Süddeutsche Zeitung” No 158 z 13 VII 1989.

obcokrajowców, to przynajmniej prawa wyborczego do władz lokalnych (tzw. *ein kommunales Ausländerwahlrecht*), a zatem prawa do ich pełnego udziału w życiu społeczności lokalnej. Żądanie to uzasadniano następująco:

1. obcokrajowcy swoją pracą przyczyniają się do rozwoju społeczności lokalnych, miast i państwa, płacą identyczne podatki jak obywatele niemieccy, dlatego powinni mieć możliwość brania udziału w podejmowaniu decyzji na temat spraw publicznych, które ich dotyczą;

2. w wielu miastach, dzielnicach i osiedlach obcokrajowcy stanowią znaczną część mieszkańców, w niektórych połowę, a nawet więcej, tymczasem są pozbawieni udziału w podejmowaniu decyzji na temat wyglądu ulic, budowli użyteczności publicznej, szkół i tym podobnych instytucji;

3. władze lokalne nie są władzami państwowymi (*Komunalverwaltung nicht Staatsverwaltung*), dlatego danie obcokrajowcom prawa udziału w nich, danie im możliwości kształtowania środowiska życia, nie narusza konstytucji przyznającej pełne prawa wyborcze tylko obywatelom niemieckim;

4. co bardziej demokratyczne państwa, jak Szwecja, Dania, Holandia, przyznały już prawa komunalne obcokrajowcom. RFN nie może być mniej demokratyczna.

Na temat przyznania obcokrajowcom prawa do udziału w wyborach lokalnych zaczęły się rysować różnice w społeczeństwie i na tym tle pogłębiły się różnice pomiędzy dwiema największymi partiami politycznymi w RFN. Wielu czołowych działaczy Niemieckiego Związku Zawodowego (*Deutsche Gewerkschaftsbund*) w tej dyskusji opowiedziało się za przyznaniem obcokrajowcom praw komunalnych. Ducha tej dyskusji oddaje krótka notatka w „Bayern INFO” pod wymownym tytułem *Obcokrajowcy są wciąż gośćmi (Ausländer sind doch die Gäste)*. Oto jej tekst: „Prawo wyboru dla obcych robotników jest jednym z największych wyzwań dla demokratycznego rozwoju społeczeństwa. Jest samo przez się zrozumiałe, że obcy robotnicy kandydują w czasie wyborów do Rad Zakładowych i Osobowych (*Betriebs- und Personalrateswahlen*). Teraz chodzi o to, aby doświadczenia ze świata pracy rozciągnąć na całe społeczeństwo. Kampania Niemieckiego Związku Zawodowego pod hasłem »Wspólnie pracować, wspólnie żyć, wspólnie decydować« jest pierwszym krokiem na tej drodze. [...] To żądanie Związku Zawodowego nie jest popierane przez Rząd Federalny. Karl-Heinz Göbels, dyrektor oddziału obcych robotników przy Niemieckim Związku Zawodowym, powiedział: »jest jasne, że CDU tego nie chce«⁴⁰. Rzeczywiście CDU/CSU stały twardo na stanowisku nieprzyznania praw komunalnych obcokrajowcom, twierdząc, że mogłoby to nastąpić tylko wówczas, gdy zmieniłoby się konstytucję lub gdyby obcokrajowcy przyjęli obywatelstwo

⁴⁰ „Bayern INFO” 1987 No 4 s. 7.

niemieckie. SPD natomiast opowiadała się raczej za przyznaniem praw komunalnych obcokrajowcom i tam, gdzie sprawowała rządy, usiłowała to przeprowadzić (Berlin Zachodni, Hamburg, Schleswig-Holstein, Westfalia). Rząd Bawarii (CSU) gwałtownie wystąpił przeciwko uchwaleniu przez Schleswig-Holstein praw komunalnych dla obcokrajowców. Gabinet bawarski swoje stanowisko, zawarte w wypowiedzi ministra spraw wewnętrznych Edmunda Stoibera, uzasadniał tym, że przyznanie praw komunalnych obcokrajowcom sprzeciwia się wielu punktom konstytucji, a przede wszystkim zasadzie, że prawa wyborcze przysługują tylko niemieckiemu ludowi. Według bawarskiego gabinetu prawa wyborcze obcokrajowcom można przyznać tylko wtedy, jeżeli zmieni się konstytucja⁴¹. Zdaniem przewodniczącego monachijskiej CSU Ericha Kiesla poparcie dla projektu przyznania obcokrajowcom komunalnych praw wyborczych mogłoby wywołać nieporozumienia i protesty, a także utrudnić integrację obcokrajowców, zamiast ją ułatwić. Dlatego – konkludował Kiesel – monachijska CSU jest przeciwna wprowadzaniu komunalnego prawa wyborczego dla obcokrajowców⁴².

To, że obcokrajowcy nie mieli w latach osiemdziesiątych praw politycznych, praw wyborczych, Lutz-Rainer Reuter i Martin Dodenhöft ocenili jako „niesprawiedliwe i konfliktorodne w systemie demokracji reprezentatywno-parlamentarnej”, jaka obowiązuje w RFN⁴³. Dyskusja na ten temat trwa. Problem jest nierozwiązany i pominąć go całkiem się nie da. Politycy RFN zastosowali w tym wypadku półśrodkę według zasady: coś trzeba przyznać obcokrajowcom, ale nie tyle, ile chcą.

Na bazie społeczności lokalnych organizowane są więc tzw. grupy przedstawicielstwa (*Ausländervertretungen*) i rady obcokrajowców (*Ausländerbeiräte*). Ani ich struktura, ani sposób ich wyłaniania, ani ich rola nie są jeszcze dokładnie określone. Z założenia mają reprezentować interesy obcokrajowców wobec władz lokalnych i współpracować z nimi w rozwiązywaniu problemów obcokrajowców. Ich rola jest doradcza, nie mają żadnej władzy. Rozwój idzie jednak w tym kierunku, aby stały się gremiami politycznymi. Ponieważ ich formy współpracy z władzami lokalnymi nie są ściśle określone, dlatego ich rola i znaczenie zależą od wielu czynników konkretnej społeczności lokalnej⁴⁴.

⁴¹ *Bayer tritt Klage gegen Ausländerwahlrecht bei.* „Süddeutsche Zeitung” No 216 z 20 IX 1989.

⁴² E. K i e s l. *Ausländerwahlrecht würde Proteste auslösen.* „Süddeutsche Zeitung” No 155 z 10 VII 1989.

⁴³ *Arbeitsmigration und gesellschaftliche Entwicklung* s.15.

⁴⁴ *Erste Bundeskonferenz der Ausländerbeiräte.* „Informationsdienst zur Ausländerarbeit” 2:1988 s. 10-12.

W Monachium, podobnie jak w wielu dużych miastach RFN, istniała *Ausländerbeirat*, czyli Rada Obcokrajowców. Na jej czele w 1987 r. stał O. Frankovic. Nie było w niej Polaka. Walka o prawa polityczne i wyborcze dla obcokrajowców toczyła się bez Polaków. Brali w niej udział przede wszystkim robotnicy kontraktowi. (Z chwilą gdy zostanie ona wygrana, najprawdopodobniej Polacy nie będą się liczyli). Polacy nie włączali się w życie polityczne, ponieważ sytuacja prawna większości z nich była w latach osiemdziesiątych niepewna, a ci, którzy mieli już obywatelstwo niemieckie, nie byli zainteresowani tą sprawą. Z punktu widzenia prawa nie byli już obcokrajowcami.

Sytuacja prawna Polaków, jak i innych obcokrajowców, we wszystkich analizowanych dziedzinach życia ogólnospołecznego RFN spycha ich do grup upośledzenia. Stwarza to dla nich wyjątkowo trudne warunki do życia i rozwoju. Ma też inne skutki, z pewnością zamierzone przez ustawodawców: z jednej strony powstrzymuje Polaków przed osiedlaniem się na stałe w RFN, z drugiej zaś przyspiesza wynaradawianie tych, którzy zdecydowali się żyć w nowym społeczeństwie. Chcąc mieć w nim szanse na rozwój, wielu Polaków szybko stara się zostać Niemcami, by mieć z nimi równe prawa we wszystkich dziedzinach życia.

THE LEGAL SITUATION OF POLES IN
THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY
(in the '80s)

S u m m a r y

The legal situation of foreigners in the Federal Republic of Germany in the '80s was regulated by *Ausländergesetz* of 1965, which replaced *Ausländerpolizeiverordnung* of 1938. Aside to this basic document the explaining legal instructions included in *Arbeitslaubnisverordnung*, *Verwaltungsrichtlinien*, and *Ausländergewerblichlinien* were also important. Foreigners could appeal to the basic rights contained in the Constitution, such as the right to choose the place of residence (art. 11), to rally, associate and choose their own profession (art. 8, 9, subparagraph 1, 12), free development of one's personality (art. 5, subparagraph 1), equal treatment, (art. 3), free expression of their opinions (art. 5, subparagraph 1). In practice the right to protect marriage and family (art. 6, subparagraph 1) was especially critical. In many cases it facilitated the reception of the right of arrival and stay in the Federal Republic of Germany.

The paper does not discuss all issues which compose the legal situation of foreigners, including Poles in the Federal Republic of Germany, but is confined to the most essential ones, such as: visa law and right to stay, right to asylum, right to labour, right to vote, that is the so-called communal rights.

In the above domain of social life the law, as well as its interpretation and its execution by respective officers, relegates foreigners, including Poles, to disabled groups. This creates for them

especially difficult conditions for life and development. This has also other effects, most certainly intended by the lawgivers. On the one hand it restrains Poles from permanent settling in the Federal Republic of Germany; on the other hand it accelerates denationalization of those who has decided to live in a new society. In order to get a chance to develop in it many Poles seek to become Germans quickly to have equal rights in all domains of life.

Translated by Jan Kłos