

# ЭКСПЕРТНЫЕ КОМИССИИ В МЕХАНИЗМЕ ПОЛИТИКИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ГЕРМАНИИ

**Е. И. Матюхова**

Матюхова Елизавета Игоревна, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН, ул. Профсоюзная, 23, Москва, 117997, Россия.

Эл. почта: lizamat@imemo.ru. ORCID 0000-0002-2782-4013

*Аннотация.* Статья посвящена одной из наиболее актуальных на сегодняшний день проблем германского общества — поиску оптимальных форм интеграции мигрантов в принимающее общество, другими словами, взаимодействию «новых» и «старых» граждан и жителей ФРГ через конструирование новой инклюзивной гражданской идентичности. Альтернативные модели такого сосуществования уже не первый год находятся в центре внимания государства, которое активно привлекает независимых экспертов к формированию и оценке политики в указанной сфере. Еще в начале 2000-х гг. была создана экспертная комиссия по вопросам миграции и интеграции мигрантов, чьи идеи оказались новаторскими для того времени. Вопросы экспертного обеспечения миграционной политики приобрели еще большее значение после миграционного кризиса в Европейском союзе, когда Германия решила принять у себя значительное количество беженцев и возглавила разработку политики по регулированию этого вызова для всего интеграционного объединения. Масштабные миграционные потоки привели к новому осознанию Германией себя как страны иммиграции, что обусловило необходимость разработки новой политики интеграции мигрантов. Целью статьи является изучение роли этих специальных экспертных комиссий в ФРГ по вопросам миграции и интеграции мигрантов в принимающее общество, в частности, исследование работы независимой экспертной комиссии по рамочным условиям интеграционного потенциала на основе контент-анализа отчетов комиссии, соответствующих официальных документов, а также материалов СМИ. Инструментализация экспертных комиссий, вне всякого сомнения, представляет возможность как для государства, так и для его граждан в лице независимых высококвалифицированных специалистов по соответствующей тематике обсудить пути и способы решения вопросов развития поликультурных сложных современных обществ. Как показала практика, государство использует такие группы экспертов и в целях привлечения внимания граждан к тем или иным общественным вызовам, и для демонстрации готовности вовлекать в процесс принятия решений негосударственных акторов, и в том числе для продвижения уже заготовленной правительством политики. Безусловно, накопленный Германией опыт на этом направлении, а также перевод экспертных рекомендаций на множество иностранных языков помогают другим государствам — членам Европейского союза, столкнувшимся с похожей проблемой, переосмыслить вопросы поиска общей коллективной идентичности.

*Ключевые слова:* Германия, миграция, интеграция мигрантов в принимающее общество, гражданская идентичность, принимающее общество, общество большинства, экспертное сопровождение государственной политики, экспертные оценки, экспертная комиссия, Европейский союз.

## Введение

Вопросы управления и принятия решений на государственном уровне вызывают научный интерес академического сообщества и привлекают внимание гражданского общества. В сегодняшних международно-политических реалиях трансформация природы национальных государств под влиянием глобализации меняет управленческие возможности политических элит. Фактически управление перестает быть «односторонним актом регулирования», на принятие решений в государстве все больше начинают влиять группы, представляющие частные интересы (Blumenthal,

2006). Такая тенденция характерна и для формирования миграционной и интеграционной повестки государств в ЕС, когда потенцируемый глобализацией этнический, культурный, религиозный и идеологический плюрализм обществ диктует новые, более инклюзивные условия взаимодействия между его членами.

Стратегия Германии в отношении миграции имеет определенные страновые особенности. Политика открытых дверей, провозглашенная канцлером Ангелой Меркель, изменила не только кардинальное восприятие этого феномена в обществе, но и саму его структуру. За время пребывания А. Меркель у власти (2005–2021 гг.) доля населения Германии с миграционным фоном выросла с 21,8% (2005 г.) до 36,4% (2020 г.) (DESTATIS, 2021). Естественным образом масштабы и структуры миграции в Германию будут и в будущем менять германское общество, что создает запрос на устойчивую интеграционную политику.

Целью данной статьи является изучение роли специальных экспертных комиссий в ФРГ по вопросам миграции и интеграции мигрантов, в частности независимой экспертной комиссии по рамочным условиям интеграционного потенциала, которой федеральное правительство в 2019 г. поручило разработать предложения по развитию интеграционных практик. Задачами исследования стали выявление значимости экспертных комиссий при принятии политических решений в ФРГ и их роли в разработке миграционной политики и политики интеграции мигрантов. Автор предполагает, что целью таких комиссий, созданных самим государством, стала инициатива сверху более активных действий по разработке модели взаимодействия «старых» немцев с предполагаемыми «новыми» (мигрантами и беженцами), что находит свое отражение в публикации основных результатов работы комиссии в открытом доступе. В основу исследования положены институциональный и идентитарный подходы и дискурс-анализ. Ввиду конфиденциального характера деятельности комиссии и в связи с этим недостатка информации, анализ основан главным образом на эмпирическом исследовании итогового доклада комиссии, контент-анализе имеющихся в открытом доступе отчетов, соответствующих официальных документов, а также материалов СМИ.

### **Внешние экспертные оценки в системе принятия решений в ФРГ**

Важными участниками политического процесса в Германии являются различные консультационные (экспертные) группы, оказывающие в той или иной степени влияние на разработку, принятие и реализацию политических решений. При этом выделяют два основных вида консультационных услуг: внутренние и внешние. К первому относятся собственные специализированные каналы консультирования силами штатного аппарата (к примеру, научной службы бундестага). Второй, о котором и будет идти речь в статье, включает в себя узкоспециализированные и зачастую независимые объединения экспертов. Среди последних можно отметить специальные временные экспертные комиссии, аналитические центры, ассоциации, фонды, консультантов по управлению, а также журналистов (занимающихся именно аналитической журналистикой).

При изучении роли экспертных комиссий в оказании влияния на принятие решений важно подчеркнуть недостаток исследований феномена и роли таких специализированных объединений. Другим существенным препятствием для анализа считается то, что работа экспертных комиссий представляет собой неформальную, полуофициальную область политики. Отсутствует и категориально-

понятийный аппарат, необходимый для политического анализа этих объединений, что объясняет фактически бессистемное использование многочисленных терминов (Siefken, 2007). Исследование таких групп экспертов затруднено и по причине отсутствия в том числе и специальной информации в открытом доступе, поскольку зачастую работа комиссий носит закрытый характер.

В данной статье экспертные комиссии определяются как создаваемые по инициативе государства временные независимые от государства группы экспертов, ученых, представителей организаций гражданского общества и частных структур, специалистов в соответствующей области экспертных знаний. Государство в лице федерального правительства или отраслевого ведомства дает комиссии мандат на проведение исследовательской работы. Как правило, такие комиссии обладают тремя функциями. Они выступают некой группой консультантов по определенным вопросам, площадкой переговоров между сторонами, а также инструментом подтверждения и легитимации уже установленной политики правительства. Некоторые ученые, обращая внимание на собственные каналы консультирования государства, склонны предполагать, что основная цель правительства при создании экспертных объединений заключается именно в обосновании государственной политики через представление уже известной информации (Parier, 2003).

Преимуществом именно таких экспертных объединений является их гибридный характер: они объединяют и теоретиков, и практиков. В их состав могут входить и так называемые представители «с миграционным фоном». Безусловно, взгляд на существующие проблемы с различных сторон и уровней анализа и оценки позволяет готовить проекты максимально эффективных политических решений, способствует осмыслению сложности существующих проблем и дает возможности для выявления новых, стимулирует дискуссии и содействует непрерывному процессу переосмысления национальной и гражданской идентичности.

Нельзя отрицать то, что федеральное правительство и бундестаг зависят от экспертных знаний, в том числе и внешних — от независимых экспертов, в особенности по таким чрезвычайно сложным и широким мегатемам как миграция (Deutscher Bundestag, 2019). Несмотря на то что Германия уже давно использует практику подобных экспертных объединений, ученые и политики отмечают, что инструментализация экспертных комиссий не является особенностью именно ФРГ.

Консультационные группы по интеграционным и миграционным вопросам, о которых идет речь в данной статье, были созданы лишь в начале XXI в., когда «красно-зеленая» правительственная коалиция (СДПГ и Зеленые) создала в 2000 г. независимую комиссию по иммиграционной реформе для выработки всеобъемлющего иммиграционного закона. Комиссию часто называют Комиссией Зюсмут, по фамилии возглавлявшего ее председателя, немецкого политика Риты Зюсмут. Рабочая группа предложила действительно новаторские идеи, но общество и власти не были готовы на тот момент к столь масштабным изменениям в государстве, особенно после событий 11 сентября 2001 г. в США. Безусловно, группа Зюсмут внесла ценный вклад во властный и общественный дискурс о миграционной и интеграционной политике.

Таким образом, несмотря на недостаточность существующей информации, ясно то, что Германия учитывает тенденцию к все более дифференцированному спектру интересов общества через использование экспертных комиссией для создания более широкой основы для принятия политических решений.

## **Экспертные комиссии как инструмент продвижения новой национальной интеграционной повестки**

В условиях современности создание независимой экспертной комиссии по рамочным условиям интеграционного потенциала имеет ключевое значение для формирования новой интеграционной политики, направленной в том числе и на достижение общественного согласия в этой области. Для оценки и совершенствования государственной политики интеграции мигрантов в ходе работы над коалиционным договором такие партии как ХДС/ХСС и СДПГ в период XIX легислатуры в 2019 г. предложили создать независимую экспертную комиссию в составе 25 экспертов из различных областей знания и деятельности. Партии единогласно пришли к решению наделить группу экспертов мандатом на проведение исследовательской работы над вопросом рамочных условий интеграционного потенциала, а на деле — оценить масштабы возможной иммиграции в Германии в долгосрочной перспективе.

Прогнозным показателем миграции, который указывается в коалиционном соглашении «красно-черной коалиции», является диапазон от 180 до 220 тыс. человек в год. Однако задача принять такое количество мигрантов оказалась по сути трудновыполнимой, что объясняет дистанцирование экспертной комиссии в ходе своей деятельности от термина «интеграционные способности», фактически «сужающего» рамки интеграционного потенциала германского общества. По этой причине комиссия самостоятельно переформатировала свой мандат и сконцентрировалась на проблеме успешных концепций и практик интеграции мигрантов в принимающее общество в социально-экономическом плане, считая приоритетным укрепление социальной сплоченности. Деятельность независимых экспертов служит в качестве дополнения к уже существующему центральному компоненту общей стратегии интеграционной политики федерального правительства — Национальному плану действий по интеграции.

Анализ состава экспертной комиссии показывает, что большая часть экспертов являются преподавателями (профессорами), в том числе с докторской степенью, в различных университетах Германии, а также научными сотрудниками в исследовательских центрах. Ключевыми областями исследований экспертов являются политология, образование, здравоохранение, социология, современная история, публичное, европейское и международное право, социализация, конфликтология, демократия, конституционализм, интеграция, особенности отдельных наций. Особое место в комиссии заняли руководители научных (и научно-консультативных) учреждений, чья деятельность связана с миграционными и интеграционными процессами. В отдельную группу можно выделить сотрудников исследовательских и консультационных центров при государственных органах (руководители подразделений Исследовательского центра Федерального ведомства по миграции и беженцам, председатель Консультативного совета Федерального антидискриминационного агентства и бывший уполномоченный по делам иностранцев Сената Берлина). Специализированные сотрудники муниципалитетов также были приглашены в качестве экспертов. Наименее представленной группой оказались уполномоченные фондов (эксперт из этой области занимается изучением политики по предупреждению преступности) и международных организаций (единственным сотрудником международной организации стал экономист из Организации экономического сотрудничества и развития,

ОЭСР). Особый интерес представляет включение в состав лиц «с миграционным фоном». Председателями экспертной комиссии являются такие немецкие политики, имеющие иностранное происхождение, как член Палаты депутатов Берлина Дерья Чаглар, а также адвокат и бывший мэр города Бонн Ашок Шридхаран. Таким образом, можно констатировать, что в комиссии преобладают в основном ученые-теоретики и присутствуют специалисты по широкому кругу вопросов, что дает возможность рассмотреть поставленную государством проблему для изучения экспертами с различных сторон.

В данном контексте особенно следует обратить внимание на то обстоятельство, что сам отчет (или по крайней мере его часть), несмотря на закрытый характер работы комиссии, является общедоступным на различных сайтах, будь то государственные или частные. Отчет представлен на двух языках (немецком и английском), а ключевые выводы экспертов переведены на 12 различных языков, включая не только европейские, но и амхарский, арабский, персидский, турецкий. Такое широкое распространение полученных комиссией результатов, безусловно, свидетельствует о том, что Германия понимает свою ответственность в этой сфере и уверена в своем лидерстве. Федеральные и местные власти страны не только разрабатывают и реализуют программы по наиболее оптимальным способам и методам взаимодействия с мигрантами и беженцами, но и активно составляют руководства для других государств, которые могут воспользоваться германским опытом.

Работа экспертов, результатом которой стало опубликование документа «Совместное формирование иммиграционного общества», преимущественно была посвящена вопросу нового, адекватного современным реалиям понимания интеграции в Германии, состоящего из 7 ключевых компонентов, которые планируется доработать по установленным комиссией направлениям (рисунок). Какими же характерными чертами, по мнению экспертов, должна обладать германская неклассическая иммиграционная страна?

В дебатах последних десятилетий все большую популярность приобрела проблема легитимности применения формулы «страна иммиграции» к Германии. Экспертная комиссия считает эмпирически правильным использовать данный термин по отношению к ФРГ (важно отметить, что именно неклассической стране иммиграции). Такая модель государства (с присущей немецкой спецификой), как страна иммиграции не устанавливает четких правил поведения, а инициирует активные общественные обсуждения наиболее подходящей для страны модели иммиграции и интеграции мигрантов и ее принятие, что очень важно, обществом в целом.

Споры о принадлежностях в «странах иммиграции» уже несколько лет формируют общеевропейский и немецкий дискурс. Перед государствами – членами ЕС стоит задача поиска социологически уместной и нормативно правильной модели принадлежности как некоего среднего между современной концепцией ассимиляции и групповым мультикультурализмом. Эксперты комиссии особо подчеркнули, что в современном немецком обществе, все более индивидуализированном и дифференцированном, не существует общих ценностей, создающих гражданскую идентичность. Поэтому современные общества вынуждены постоянно добиваться соглашений об основах сосуществования и сплоченности.

Особый акцент сделан и на таком важном элементе будущей интеграционной политики Германии как модернизация демократического образования, что становится особенно актуальной задачей в обществе со все более растущей со-



Ключевые элементы новой интеграционной политики Германии, по мнению независимой экспертной комиссии по интеграционному потенциалу (составлено автором по материалам официальных документов комиссии)

*Key elements of Germany's new integration policy according to the Independent Expert Commission on integration potential (compiled by the author on the basis of official documents of the commission)*

циальной и культурной поляризацией. Конечно же, невозможно говорить об оптимальной образовательной сфере без необходимых квалификаций, знаний и компетенций сотрудников.

«Страна иммиграции» предполагает и уточнение концепта интеграции, и пересмотр его целей. Эксперты указали на то, что интеграция является противоречивой в силу своей расплывчатости и ложного впечатления существования определенной модели адаптации с четко фиксированным набором ценностей. Такой ее характер объясняет, почему она так и не стала руководящим принципом в общественном дискурсе. Тем не менее из всего набора существующих концептов (авторы приводят в пример такие термины как ассимиляция, сегрегация (сегментация), (множественная) инклюзия, аккультурация, мультикультурализм) именно интеграция наилучшим образом подходит для германского общества, поскольку не предполагает его культурную статичность. По мнению комиссии, интеграция как максимально равное участие в ключевых сферах жизни общества должна быть «отвязана» от миграции и фокуса на иммигрантах.

Важным элементом новой интеграционной политики должно стать переосмысление Конституции. В этом отношении Основной закон, который нельзя подвергать статическому нормативному содержанию, мог бы стать форумом для об-

щественного самопонимания и самоидентификации, политической интеграции и социальной сплоченности через активное участие в широких общественных дискуссиях. Однако не стоит переоценивать роль Конституции, поскольку в частной сфере государство мало что может регулировать.

Сегодня характерной чертой многих обществ становится их множественная идентичность, поэтому важно принимать во внимание процессы транснационализации при разработке адекватного понимания интеграции. В Германии вопрос принадлежности дополнительно усложняется рядом причин. К ним можно отнести этническую и народную закрытость гражданства, доминирующую долгое время концепцию *Leitkultur* — этнизирующую и культуuroобразующую концепцию, которая способствует самоопределению на правовом уровне через общее биологическое происхождение и через критерии, связанные с прошлым. Все это имеет исключительный эффект не только для иммигрантов первого поколения, но и для их потомков. Экспертная комиссия выступила за то, чтобы Германия как «страна иммиграции» пересмотрела понимание того, что такое быть немцем. Поскольку по вопросам модели идентификации мнения расходятся, не существует универсально обязательного понимания и трактовки формулы «быть немцем». По мнению экспертов, иммиграция является неотъемлемой частью общества в Германии и все люди с немецкими паспортами должны быть признаны в равной степени немцами.

В этом смысле иммиграционное общество ставит перед собой задачу создания и приведения к определенным потребностям культурную память и историческую политику государства. По мнению комиссии, для Германии важно не только в связи с нынешней тенденцией «космополитически понимать» друг друга, но и «сохранить национальную систему координат истории и памяти» как принятие ответственности за такие исторические феномены как национал-социализм, Холокост, колониализм, которые являются частью настоящей ФРГ.

Работа с терминами, которые отразили бы всю сложность миграционных процессов, является чувствительной областью. По мнению ряда аналитиков, формирование новой, более усложненной демографической структуры населения диктует необходимость использования подходящего лексикона, что жестко оспаривается их оппонентами в общественно-политических дебатах. Экспертная комиссия сочла необходимым заменить статический концепт «миграционный фон», к которому относятся те, кто «сами или хотя бы один из родителей не имеют немецкого гражданства по рождению». Этот термин активно критикуется, прежде всего за приписывание миграционного происхождения как «ярлыка» следующим поколениям. Важно отметить, что такой термин пришел на смену уже давно стигматизирующей модели «иностранное население». По мнению экспертов, подходящий термин должен обладать такими характеристиками как однозначность, узнаваемость целевой группой, неисключаемость, точность и возможность отчетности с точки зрения ведения национальной статистики. Эксперты предложили альтернативное понятие — «иммигранты и их (прямые) потомки», которым обозначали бы тех, кто либо сами, либо оба их родителя иммигрировали на территорию нынешней Германии после 1950 г. При этом они настаивают, что идеального решения в смысле универсально применимого термина не существует и более уместно использовать концепт «лица, ищущие убежища» в отношении беженцев. Таких терминов, как «общество большинства» и «принимающее общество», эксперты вовсе советуют избегать, поскольку они имеют исключительный оттенок.

## **Критика результатов экспертного знания в сфере интеграции мигрантов**

Преобразования в демократическом обществе не могут быть восприняты без критического осмысления со стороны как политиков и научно-экспертного общества, так и рядовых граждан. В этом контексте существуют серьезные препятствия насчет возможности частичного или полного учета представленных экспертных рекомендаций. Прежде всего дело осложняется тем, что комиссия заняла одностороннюю позицию по общим вопросам интеграционной политики, поскольку в ее составе были представлены фактически только эксперты, выступающие за развитие миграционного потенциала Германии. Подверглось критике и в определенном смысле навязывание предложенной стратегии комиссией, которую некоторые обвиняют в том, что она, похоже, больше «не знает границ своей компетенции» (Knauss, 2021). Основное недовольство было направлено на ряд рекомендаций для СМИ. Камнем преткновения стали и вопросы поиска ответственных за реализацию политики интеграции мигрантов. Оппоненты склонны утверждать, что комиссия в основном рассматривает интеграцию как задачу именно государства и «общества большинства», а не как обязанность в том числе самих мигрантов. Некоторые хотя и соглашались с тем, что последние не должны нести полную ответственность за успех интеграции, тем не менее отмечают, что итоговый отчет экспертов не должен выступать в качестве «списка пожеланий принимающему обществу» (Teuteberg, 2021). В общем, комиссию критикуют за размытость формулировок: в трудных вопросах ее анализ оказывается размытым и описательным (Teuteberg, 2021).

Сложность поставленной задачи раскрывают и острые разногласия внутри самой экспертной комиссии. Один из самых серьезных споров ее участников был связан с игнорированием конфликтного потенциала мигрантов в отношении немцев, что вызвало недовольство таких экспертов как председатель Консультативного совета Федерального антидискриминационного агентства Барбара Джон, глава местного управления города Дахау в Баварии Штефан Лёвль и профессор публичного, европейского и международного права в Констанцском университете Даниель Тим. Противоречия внутри комиссии послужили не только тому, что С. Ворбс, Б. Джон и Д. Тим в конце отчета высказали свои отличные от большинства мнения по обсуждаемым вопросам, но и привели к переработке текста отчета. Один из аналитиков, имеющих доступ к конфиденциальной информации, отмечает, что «если положить сентябрьскую версию отчета, которая имеется в распоряжении, рядом с сегодняшней окончательной версией, следы доработки невозможно не заметить» (Wagner, 2021). Тем не менее не все остались довольны в конце концов: профессор современной истории в университете им. Иоганна Гутенберга Андреас Рёддер принял решение выйти из состава комиссии (Berthold, 2021).

Как подчеркивалось выше, наиболее ожесточенные дебаты как внутри комиссии, так и за ее пределами происходили по вопросам использования старых и выработки новых терминов и понятий в отношении мигрантов и беженцев. Некоторые недовольные даже сравнивают сложившуюся, по их мнению, негативную ситуацию с неоязычеством из романа «1984» Джорджа Оруэлла и обвиняют реформаторов в навязывании «оружелловских неологизмов». Для других термины играют лишь второстепенную роль, а подобная «вербальная акробатика» представляется излишней, поскольку и новый термин через определенное время будет восприниматься как стигматизирующий. Тем не менее абсолютно все солидарны в том, что нельзя

«ставить под сомнение принадлежность определенных групп населения к немецкому обществу, используя сомнительные термины, а также в том, чтобы внести ясность в использование показателей в статистике» (Brücker, 2021).

## **Заключение**

В целом отчет независимой экспертной комиссии по рамочным условиям интеграционного потенциала представляет собой фундаментальный анализ страновой политики интеграции мигрантов, когда прежняя парадигма, без сомнения, себя изжила. В составе комиссии работали опытные эксперты из различных областей науки, политики и гражданского общества, которые специально занимаются проблемами миграции на разных уровнях и чьей задачей является внесение максимально объективного и новаторского вклада в будущее германского иммиграционного общества. Тем не менее документ носит лишь рекомендательный характер. Хотя в нем сформулированы предложения касательно направлений интеграционной политики и его действительно можно оценить как серьезную инициативу по реформированию правительственной стратегии, тем не менее некоторые его аспекты, например анализ проблем демократизации и более инклюзивного характера образования, не трансформировались в конкретные практические рекомендации. Во многом это объясняется невозможностью охватить абсолютно все области потенциальных действий властей. В некоторых случаях речь идет о постановке проблемы, формулировке конкретной задачи и направлении деятельности. Нельзя отрицать и тот факт, что многие вопросы, поднятые в заключительном отчете комиссии, уже давно и на разных уровнях обсуждаются в Германии. Значение работы комиссии можно увидеть именно в продвижении определенных значимых для государства и общества тем в рамках национальной (и региональной — в контексте Европейского союза) повестки.

Другой ключевой вопрос заключается в том, будет ли государство использовать полученные экспертные знания на практике. Поскольку федеральные власти выступили в качестве заказчика и разместили в открытом доступе результаты работы комиссии, можно смело предположить, что государство в целом солидарно с позицией независимых экспертов. Такой аргумент поддерживается и составом приглашенных участников. По заявлениям представителей федерального правительства, власти будут учитывать предложения экспертной комиссии при принятии решений. Таким образом, можно говорить о том, что эта комиссия, скорее всего и в первую очередь, используется для повышения легитимности отдельных государственных решений, которые, возможно, не находят большой поддержки у избирателей или парламентариев. Томас Либих, экономист, эксперт по миграции в ОЭСР и участник комиссии, полагает, что отчет комиссии представляет собой действительно важный документ, но именно «справочный документ», целью которого было создать платформу для интеграционной системы Германии, «пригодной для будущего», и который впервые дает «комплексный обзор всех областей социальной интеграции» (Dernbach, 2021). В свою очередь, комиссар по вопросам интеграции в национальном правительстве Аннетте Видманн-Мауц специально подчеркивает, что «доклад появился в нужное время», когда «уважение друг к другу и сплоченность поставлены под сомнение, как никогда ранее». Ангела Меркель оценила проведенное исследование в позитивном ключе и отметила, что отчет и предложенные рекомендации могут быть использованы в качестве руководства к действию.

Наконец, необходимо отметить, что создание экспертной комиссии было инициировано в период нахождения у власти «вечного канцлера» А. Меркель, для которой вопросы миграции и интеграции мигрантов стали неотъемлемыми элементами ее политики. Поэтому для нее было важно подготовить почву для дальнейшего развития этого направления государственной политики. Безусловно, и задачи сохранения лидерства Германии по вопросам миграции и интеграции мигрантов в Европейском союзе сыграли определенную роль в решении реализовать столь масштабный проект. Создание комиссии, бюджетное финансирование и мониторинг ее работы превратились в некую дорожную карту для следующего электорального цикла, подталкивая новое правительство к уже заготовленным моделям интеграции.

### Библиографический список

- Семененко, И. С. (2016). Политика идентичности и идентичность в политике: этнонациональные ракурсы, европейский контекст. *Полис. Политические исследования*, 4, 8–28. DOI: 10.17976/jpps/2016.04.03
- AfD Kompakt. (2021). CDU-Politiker über Merkels Fachkommission: „Arbeitsauftrag bewusst ignoriert“! Retrieved from <https://afdkompakt.de/2021/01/28/cdu-politiker-ueber-merkels-fachkommission-arbeitsauftrag-bewusst-ignoriert/>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Standards für gelingende Integration (2021). *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Retrieved from <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/forschung-und-integration/standards-fuer-gelingende-integration-1864486>
- Berthold, R. (2021, January 28). „Deutschsein neu definieren“. *Jungefreiheit.de*. Retrieved from <https://jungefreiheit.de/politik/deutschland/2021/deutschsein-integrationsbericht/>
- Brücker, H. Der Begriff Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäss. (2021). *Gemeinnützige Hertie-Stiftung*. Retrieved from <https://www.ghst.de/bruecker-migrationshintergrund/>
- Blumenthal von, J. (2006). Governing by Commission: A Way to More Effective Governance or a Loss of Democratic Accountability? *German Policy Studies*, 3(2), 153–184.
- Der Bundeskanzler. (2021). Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel bei der virtuellen Übergabe des Abschlussberichts der Fachkommission Integrationsfähigkeit. *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Retrieved from <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/pressestatement-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-virtuellen-uebergabe-des-abschlussberichts-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1841180>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Unabhängige Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2021). *Bundesministerium des Innern und für Heimat*. Retrieved from <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/fachkommission-integrationsfaehigkeit/fachkommission-integrationsfaehigkeit-node.html>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2021). *Die Fachkommission Integrationsfähigkeit*. Retrieved from [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/integration/bericht-fk-integrationsfaehigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/integration/bericht-fk-integrationsfaehigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Dernbach, A. Ciao und güle güle, Migrationshintergrund! (2021, January 21). *Der Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/meinung/braucht-die-realitaet-neue-worte-ciao-und-guele-guele-migrationshintergrund/26840802.html>
- Dernbach, A. Kommission: Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäß. (2021, January 20). *Der Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/politik/wie-integrationsfaehig-ist-deutschland-kommission-migrationshintergrund-ist-nicht-mehr-zeitgemaess/26835492.html>

- DESTATIS – Statistisches Bundesamt. (2021). Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund Insgesamt. Retrieved from <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-geschlecht-insgesamt.html;jsessionid=AE0E824A3140C6B6E2F2FB27CEC1161E.live711>
- Deutscher Bundestag. (2019). Der externe Sachverstand im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Drucksache 19/11507). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/115/1911507.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2021). Stellungnahme der Bundesregierung. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930296.pdf>
- Die Fachkommission Integrationsfähigkeit. Expertisen (2021). Retrieved from <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente>
- Fachkommission Fluchtursachen (2021). Retrieved from <https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/start>
- Knauss, F. (2021, January 21). Staatsministerin Widmann-Mauz: „Der Begriff Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäß“. *Tichys Einblick*. Retrieved from <https://www.tichyseinblick.de/kolumnen/knauss-kontert/integrationsbeauftragte-begriff-migrationshintergrund/>
- Papier, H. J. (2003, January 31). Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Schorpp, M. Gemeinsam streiten. (2021, May 20). *Das Online-Magazin der Universität Konstanz*. Retrieved from <https://www.campus.uni-konstanz.de/wissenschaft/gemeinsam-streiten>
- Siefken, S. T. (2007). *Expertenkommissionen im politischen Prozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Teuteberg, L. (2021, January 27). „Viele Probleme sind untergewichtet“. *linda-teuteberg.de*. Retrieved from [https://www.linda-teuteberg.de/\\_files/ugd/dd24b0\\_65fccfcb027d45758cf8f8eeb26712e2.pdf](https://www.linda-teuteberg.de/_files/ugd/dd24b0_65fccfcb027d45758cf8f8eeb26712e2.pdf)
- Wagner, G. (2021, January 25). Abschied vom Migrationshintergrund. *Frankfurter Allgemeine*, Retrieved from <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/hoersaal/migration-bericht-der-integrationskommission-der-bundesregierung-17153245.html?GEPc=s3&premium=0x27b08770b72c791fc47e9b2edccbf09e>

Статья поступила в редакцию 28.05.2022  
Статья принята к публикации 22.06.2022

*Для цитирования:* Матюхова Е. И. экспертные комиссии в механизме политики интеграции мигрантов в Германии. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2022. Т. 23. № 2. С. 73-85.

## EXPERT COMMISSIONS ON MIGRATION POLICY FRAMEWORK IN GERMANY

### E. I. Matiukhova

Elizaveta I. Matiukhova, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Profsouznaya St., 23, Moscow, 117997, Russia.

E-mail: lizamat@imemo.ru. ORCID 0000-0002-2782-4013

*Abstract.* The article addresses one of the most urgent current problems of the German society, which is to search for the most optimal formats of the integration of migrants into the receiving society; in other words, the interaction of “new” and “old” citizens and residents of Germany through the construction of a new inclusive civic identity. Alternative models of such coexistence have been at the center of the State’s attention for many years, with the active involvement of independent experts in shaping and evaluating policies in this area. Back in the early 2000s, an expert commission on migration and the integration of migrants, whose ideas were groundbreaking for the time, was established in Süsmuth. Issues of expert support of migration policy became even more important after the migration crisis in the European

Union, when Germany decided to host a large number of refugees and led the development of a policy to address this challenge for the whole integration association. Large-scale migration flows had led to a new awareness of Germany as a country of immigration, necessitating the development of new policies for the integration of migrants. The purpose of this article is to examine the role of these special expert commissions in the Federal Republic of Germany on migration and the integration of migrants into the host society, in particular, to study the work of the Independent Expert Commission on the framework conditions of integration potential based on content analysis of the Commission's reports, relevant official documents, and media materials. The instrumentalization of expert commissions undoubtedly provides an opportunity for the state as well as its citizens, represented in the form of independent highly qualified specialists on the relevant topics, to discuss ways and means of dealing with the issues of development of multicultural, complex modern societies. As practice has shown, the state uses such expert groups both to sensitize citizens to certain public challenges and to demonstrate willingness to involve non-state actors in the decision-making, including the promotion of government-brokered policies. Of course, Germany's experience in this area, as well as the translation of expert recommendations into many foreign languages, help other European Union member states facing a similar problem, rethink the search for a common collective identity.

*Keywords:* Germany, migration, integration of migrants into the host society, civic identity, host society, majority society, expert support of state policy, expert assessments, expert commission, European Union.

DOI 10.31429/26190567-23-2-73-85

## References

- AfD Kompakt. (2021). CDU-Politiker über Merkels Fachkommission: „Arbeitsauftrag bewusst ignoriert“! Retrieved from <https://afdkompakt.de/2021/01/28/cdu-politiker-ueber-merkels-fachkommission-arbeitsauftrag-bewusst-ignoriert/>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Standards für gelingende Integration (2021). *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Retrieved from <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/forschung-und-integration/standards-fuer-gelingende-integration-1864486>
- Berthold, R. (2021, January 28). „Deutschsein neu definieren“. *Jungefreiheit.de*. Retrieved from <https://jungefreiheit.de/politik/deutschland/2021/deutschsein-integrationsbericht/>
- Brücker, H. (2021). Der Begriff Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäß. *Gemeinnützige Hertie-Stiftung*. Retrieved from <https://www.ghst.de/bruecker-migrationshintergrund/>
- Blumenthal von, J. (2006). Governing by Commission: A Way to More Effective Governance or a Loss of Democratic Accountability? *German Policy Studies*, 3(2), 153–184.
- Der Bundeskanzler. (2021). Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel bei der virtuellen Übergabe des Abschlussberichts der Fachkommission Integrationsfähigkeit. *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Retrieved from <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/pressestatement-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-virtuellen-uebergabe-des-abschlussberichts-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1841180>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Unabhängige Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2021). *Bundesministerium des Innern und für Heimat*. Retrieved from <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/fachkommission-integrationsfaehigkeit/fachkommission-integrationsfaehigkeit-node.html>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2021). *Die Fachkommission Integrationsfähigkeit*. Retrieved from [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/integration/bericht-fk-integrationsfaehigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/integration/bericht-fk-integrationsfaehigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

- Dernbach, A. (2021, January 21). Ciao und güle güle, Migrationshintergrund! *Der Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/meinung/braucht-die-realitaet-neue-worte-ciao-und-guele-guele-migrationshintergrund/26840802.html>
- Dernbach, A. (2021, January 20). Kommission: Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäß. *Der Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/politik/wie-integrationsfaehig-ist-deutschland-kommission-migrationshintergrund-ist-nicht-mehr-zeitgemaess/26835492.html>
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt. (2021). Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund Insgesamt. Retrieved from <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-geschlecht-insgesamt.html;jsessionid=AE0E824A3140C6B6E2F2FB27CEC1161E.live711>
- Deutscher Bundestag. (2019). Der externe Sachverstand im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Drucksache 19/11507). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/115/1911507.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2021). Stellungnahme der Bundesregierung. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930296.pdf>
- Die Fachkommission Integrationsfähigkeit. Expertisen (2021). Retrieved from <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente>
- Fachkommission Fluchtursachen (2021). Retrieved from <https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/start>
- Knauss, F. (2021, January 21). Staatsministerin Widmann-Mauz: „Der Begriff Migrationshintergrund ist nicht mehr zeitgemäß“. *Tichys Einblick*. Retrieved from <https://www.tichyseinblick.de/kolumnen/knauss-kontert/integrationsbeauftragte-begriff-migrationshintergrund/>
- Papier, H. J. (2003, January 31). Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Schorpp, M. (2021, May 20). Gemeinsam streiten. *Das Online-Magazin der Universität Konstanz*. Retrieved from <https://www.campus.uni-konstanz.de/wissenschaft/gemeinsam-streiten>
- Semenenko, I. S. (2016). Politika identichnosti i identichnost' v politike: etnonacional'nye rakursy, evropejskij kontekst [Identity Politics and Identities in Politics: Interethnic Perspectives in a European Context]. *Polis. Politicheskije issledovaniya* [Polis. Political Studies], 4, 8–28. DOI: 10.17976/jpps/2016.04.03
- Siefken, S. T. (2007). *Expertenkommissionen im politischen Prozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Teuteberg, L. (2021, January 27). Viele Probleme sind untergewichtet. *linda-teuteberg.de*. Retrieved from [https://www.linda-teuteberg.de/\\_files/ugd/dd24b0\\_65fccfcb027d45758cf8f8eeb26712e2.pdf](https://www.linda-teuteberg.de/_files/ugd/dd24b0_65fccfcb027d45758cf8f8eeb26712e2.pdf)
- Wagner, G. (2021, January 25). Abschied vom Migrationshintergrund. *Frankfurter Allgemeine*. Retrieved from <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/hoersaal/migration-bericht-der-integrationskommission-der-bundesregierung-17153245.html?GEPIC=s3&premium=0x27b-08770b72c791fc47e9b2edccbf09e>

Received 28.05.2022

Accepted 22.06.2022

*For citation:* Matiukhova E. I. Expert Commissions on Migration Policy Framework in Germany.— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2022. Vol. 23. No. 2. Pp. 73-85.

© 2022 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).