



OSW

# **MIĘDZY NADZIEJĄ A ILUZJĄ** NIEMIECKA POLITYKA MIGRACYJNA

Kamil Frymark

WARSZAWA  
STYCZEŃ 2024

# **MIĘDZY NADZIEJĄ A ILUZJĄ**

## NIEMIECKA POLITYKA MIGRACYJNA

Kamil Frymark

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

## REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Anna Kwiatkowska

## REDAKCJA

Matylda Skibińska, Tomasz Strzelczyk

## WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska

## WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek, Wojciech Mańkowski

## OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

## SKŁAD

Wojciech Mańkowski

## ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Maykova Galina / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: (+48) 22 525 80 00, [info@osw.waw.pl](mailto:info@osw.waw.pl)

  [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)

ISBN 978-83-67159-77-7

## **Spis treści**

### **WSTĘP | 5**

### **TEZY | 6**

### **I. LEKCJE Z KRYZYSU MIGRACYJNEGO Z 2015 ROKU | 9**

### **II. POWTÓRKA BŁĘDÓW | 14**

### **III. *LEITKULTUR* CZY ADAPTACJA NIEMCÓW? | 16**

### **IV. NARASTAJĄCE KONFLIKTY ETNICZNE | 20**

### **V. NIEWYSTARCZAJĄCE DZIAŁANIA RZĄDU | 23**

### **VI. WNIOSKI: BRAK PERSPEKTYW ZMIANY | 27**

### **ANEKS | 29**

1. Czynniki wpływające na wybór Niemiec jako państwa docelowego | **29**
2. Praca dla uchodźców | **31**
3. Imigracja jako szansa | **32**

## WSTĘP

Lawinowy wzrost liczby wniosków o azyl przy jednoczesnej opiece państwa nad ponad 800 tys. uchodźców z Ukrainy doprowadził do wielowymiarowego kryzysu w Niemczech. Tak jak podczas poprzedniego kryzysu migracyjnego – w 2015 r. – trwają spory pomiędzy landami i federacją o finansowanie, a samorządy odpowiedzialne za zakwaterowanie azylantów i opiekę nad nimi nie dysponują wystarczającą liczbą miejsc dla nich. Dużo poważniejszym wyzwaniem dla elity politycznej RFN jest jednak utrata zaufania obywateli do państwa i panujące wśród nich przeświadczenie, że rząd stracił kontrolę nad szeroko pojętą polityką migracyjną. Ciągłe wymagania stawiane Niemcom przez decydentów i brak dostatecznej integracji nowo przybyłych wywołują opór społeczny. W efekcie rośnie poparcie dla antyimigranckiej Alternatywy dla Niemiec (AfD) – w sondażach na poziomie federalnym zajmuje ona obecnie drugie miejsce po chadekach, a w landach na wschodzie kraju – pierwsze, z ponad trzydziestoprocentowym poparciem. Sytuację może jeszcze zaostrzyć nabrzmiewający kryzys gospodarczy, który zmusi władze do odpowiedzi na pytanie o podział dóbr i zasobów między obywateli a azylantów.

Rząd Olafa Scholza rozpoczął spóźnioną, a przy tym ostrą pod względem retorycznym ofensywę zmierzającą do ograniczenia nielegalnej imigracji. Podejmowane działania mają jednak charakter zbyt zachowawczy i nie doprowadzą w najbliższym czasie do przełomu w polityce azylowej RFN. Wymagałoby to ponadpartyjnej zgody na głęboką zmianę niemieckiego i europejskiego prawa oraz wynegocjowania szeregu porozumień międzynarodowych. Zarazem Berlin jest świadom, że największe wyzwanie dla państwa na kolejne dekady stanowią starzenie się społeczeństwa i wszechobecny brak rąk do pracy. Bez pozyskiwania imigrantów zarobkowych Niemcy nie utrzymają dotychczasowego poziomu życia i tempa rozwoju gospodarki.

## TEZY

- Do RFN napływa najwięcej uchodźców od czasu kryzysu w 2015 i 2016 r. W 2023 r. złożono ponad 300 tys. wniosków o azyl – o 60% więcej niż rok wcześniej. Kumulacja tak dużej liczby azylantów i ponad 800 tys. uchodźców z Ukrainy, którzy przybyli do kraju po rosyjskiej inwazji, prowadzi do wyczerpania zasobów państwa i społeczeństwa. Atrakcyjność Niemiec jako miejsca docelowego dla uchodźców wynika zarówno z wysokich świadczeń socjalnych przyznawanych już na etapie rozpatrywania wniosku o ochronę, jak i z istnienia tam dużej wspólnoty migrantów. Istotne jest też przekonanie o korzystnych dla uchodźców przepisach prawa i orzecznictwie sądowym, co w praktyce gwarantuje pozostanie w RFN nawet w przypadku odrzucenia wniosku o azyl.
- Problemy związane z uchodźcami w pierwszej kolejności dotyczą samorządy, które w niemieckim systemie odpowiadają za ich przyjmowanie i zakwaterowanie. Do kompetencji władz lokalnych należy również początkowa integracja nowo przybyłych w szkołach i na kursach integracyjnych. Coraz większe wyzwanie stanowi także koszt polityki migracyjnej, który sięga rokrocznie ponad 30 mld euro, z czego duża część obciąża budżety samorządów. Pomiędzy landami a federacją toczy się spór o bardziej równomierny podział tych funduszy. Niewystarczające okazuje się też wzmocnienie instytucji zajmujących się migracjami, w tym Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF), odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków, czy szkół, będące konsekwencją konkluzji wyciągniętych z kryzysu 2015 i 2016 r. Nieprzerwany napływ przybyszów skutkuje brakiem miejsca w ośrodkach dla uchodźców, przepełnionymi klasami w szkołach oraz zapaścią na rynku nieruchomości.
- Kryzys migracyjny prowadzi do wzrostu napięć w społeczeństwie i przenoszenia do kraju konfliktów etnicznych. Jeden z najpoważniejszych dotyczy Turcji i Partii Pracujących Kurdystanu (PKK) oraz rozgrywa się również wśród liczącej ponad 3 mln osób tureckiej diaspory w Niemczech. Służby regularnie ostrzegają przed wpływami tureckiego wywiadu, w tym represjami wobec opozycjonistów z tego kraju. Do tarć doszło także po inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. Rosyjska mniejszość w RFN zorganizowała wiele demonstracji poparcia dla agresora i sprzeciwu wobec wspierania Kijowa. Kolejny problem to antysemityzm rozpowszechniający się w niektórych środowiskach muzułmańskich. Jedną z konsekwencji tego rodzaju konfliktów są kłopoty z nauczaniem i spory na tle etnicznym w szkołach – potęgują

one rosnący odsetek uczniów o pochodzeniu migracyjnym i przyczyniają się do powstawania coraz większych barier językowo-kulturowych.

- Poczucie zbyt dużego obciążenia państwa oraz braku jego sprawczości podważa zaufanie obywateli do rządu kanclerza Scholza. Większość Niemców uważa, że koalicja SPD-Zieloni-FDP nie radzi sobie z zarządzaniem migracjami i nie łagodzi skutków kryzysu dla społeczeństwa oraz że imigracja generuje więcej kosztów niż korzyści. Zarazem mieszkańcy coraz jednoznaczniej opowiadają się za zaostrzeniem przepisów, w tym ustaleniem górnego limitu otrzymujących azyl. Brak zainteresowania polityków konkretnymi problemami wynikającymi z wpuszczania dużej liczby przybyszów wzmacnia postawy krytyczne wobec nich, a także stawia pytania o kryteria przyjmowania nowych.
- Podejście do migracji należy do najważniejszych, a zarazem najbardziej kontrowersyjnych kwestii w RFN. Najbardziej krytyczne stanowisko względem tego zagadnienia prezentują ugrupowania skrajne – AfD i nowy projekt Sahry Wagenknecht. Niektórzy ich wyborcy traktują azylantów jako zagrożenie oraz żądają całkowitego zakazu pomocy im i radykalnego zwrotu w polityce migracyjnej. Inna część obywateli popiera imigrację zarobkową, gdyż zdaje sobie sprawę, że bez niej – ze względu na starzejące się społeczeństwo i deficyt ok. 400 tys. pracowników rocznie – Niemcy nie będą w stanie utrzymać obecnej stopy życiowej, a jednocześnie opowiada się za ograniczeniem przyznawania prawa do azylu i podkreśla znaczenie przestrzegania niemieckiej *Leitkultur*, czyli kultury przewodniej. Coraz częściej pojawiają się propozycje, aby nowo przybyli w zamian za otrzymywaną pomoc socjalną angażowali się w działania lokalnych społeczności, co miałyby przyspieszyć ich integrację. Pewien odsetek społeczeństwa, głównie z większych miast i lepiej wykształconych, nadal jest zdania, że Niemcy powinni pozostać otwarci na przyjmowanie uchodźców i sami dostosowywać się do związanych z nim wyzwań – np. dzielić się publicznymi zasobami. Zwolennicy liberalnego podejścia do migracji argumentują, że zamiast ją ograniczać, należy zwiększyć wysiłki integrujące uchodźców i społeczeństwo. Spór o narracje w tej dziedzinie będzie się zaostrzał wraz z przybywaniem kolejnych osób i narastaniem trudności w przezwyciężeniu pojawiających się problemów, zwłaszcza w kontekście trwającego w RFN kryzysu gospodarczego.
- Zmiana nastrojów społecznych oraz presja migracyjna prowadzą do ofensywy rządu federalnego. Gabinet Scholza do końca kadencji zamierza podjąć

liczne działania mające ograniczyć napływ uchodźców. Główny nacisk położono na kwestie wewnętrzne, w tym utrzymanie kontroli granicznych, niwelowanie zachęt do imigracji poprzez wypłaty świadczeń za pomocą kart płatniczych zamiast gotówki, przyspieszenie procedur azylowych oraz wprowadzenie ułatwień dla azylantów w podjęciu pracy. W rządzie trwa jednak spór o głębokość zmian. Powyższe propozycje popiera FDP, natomiast koalicijni Zieloni są w tej sprawie wyraźnie podzieleni. Partia stoi przed dylematem: z jednej strony większość Niemców i niektórzy samorządowcy należący do ugrupowania żądają zaostrzenia kursu, z drugiej – krok taki grozi utratą poparcia wśród najbardziej lewicowych wyborców. Nawet w przypadku zgody Zielonych na zaostrzenie polityki migracyjnej trwałe ograniczenie liczby wniosków o azyl wymagałoby zdecydowanie głębszych reform niż te przedstawione przez rząd. Konieczne byłyby znowelizowanie przepisów konstytucji dotyczących prawa do azylu oraz podpisanie porozumień z innymi członkami UE i krajami pochodzenia uchodźców.

- Największym beneficjentem kryzysu jest AfD. Zyskuje ona głosy dzięki radykalnemu sprzeciwianiu się polityce migracyjnej i aktualnie jest drugą najsilniejszą partią w sondażach (po CDU). Obecny kryzys – podobnie jak ten z 2015 r. – to dla niej okazja do zdobywania coraz większej popularności. Poparcie dla AfD rośnie szczególnie we wschodnich landach, gdzie ma ona najmocniejszą pozycję ze wszystkich ugrupowań. Sprzyja jej kalendarz wyborczy w 2024 r. – odbędą się wówczas elekcje do Parlamentu Europejskiego, a przede wszystkim do landtagów Saksonii, Turynгии i Brandenburgii. Polityka migracyjna będzie najważniejszym tematem nachodzącej kampanii, co może przesądzić o zwycięstwie AfD we wschodnich krajach związkowych. Fiasko polityki koalicji SPD–Zieloni–FDP w kwestiach azylowych wpłynie na wynik wyborów do Bundestagu w 2025 r. i ponownie wzmocni ugrupowania skrajne.



## I. LEKCJE Z KRYZYSU MIGRACYJNEGO Z 2015 ROKU

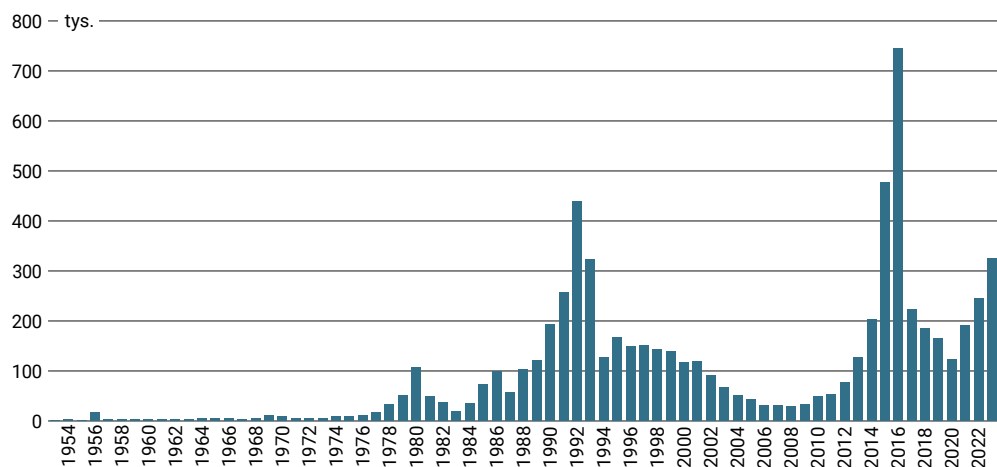
Od 1990 r. w Niemczech złożono 5,6 mln wniosków o azyl. W okresie styczeń-listopad 2023 r. o ochronę wnioskowało 304 tys. osób. Oznacza to wzrost o 60% względem analogicznego okresu poprzedniego roku, gdy łącznie odnotowano ok. 218 tys. zgłoszeń. W połowie 2023 r. w RFN mieszkało ok. 3,27 mln zarejestrowanych osób ubiegających się o azyl i uchodźców o różnym statusie pobytu, w tym ok. 835 tys. z Ukrainy. Do opuszczenia kraju zobowiązanych było 279 tys. przybyszów, z czego 225 tys. nie można deportować z różnorakich powodów (przede wszystkim ze względu na brak dokumentów czy sprzeciw państwa pochodzenia wobec przyjęcia swojego obywatela).

Niemcy należą do głównych europejskich państw docelowych dla uchodźców, co wynika z:

- a) istniejącego w krajach pochodzenia migrantów przeświadczenia o otwartości RFN na uchodźców i jej gotowości do przyjmowania kolejnych (*Willkommenskultur*); po 2015 r. kanclerz Angela Merkel z hasła „Damy radę” (*Wir schaffen das*) uczyniła jedną z wizytówek Niemiec na świecie<sup>1</sup>,
- b) wysokich świadczeń socjalnych, z których część wypłaca się w gotówce (zob. Aneks),
- c) przekonania, że człowiek, który dotrze do RFN, może tam pozostać – opiera się ono m.in. na specyfice tamtejszego prawa i jego skrupulatnym przestrzeganiu, a także na korzystnym dla azylantów orzecznictwie sądów oraz przewlekłości procesu deportacji,
- d) istnienia licznych społeczności migrantów, m.in. syryjskich, afgańskich i tureckich,
- e) wysyłania przez władze sprzecznych sygnałów, w tym zachęcania do imigracji zarobkowej (zob. Aneks).

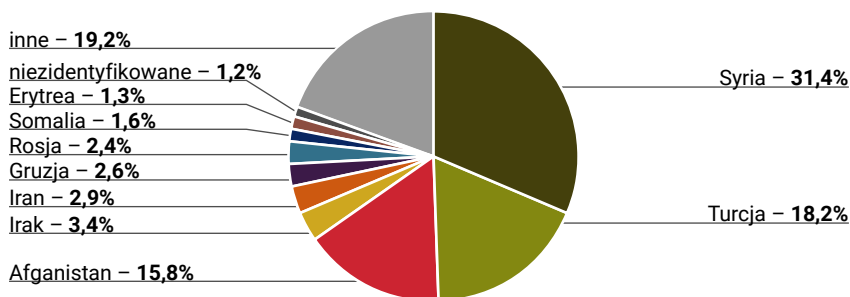
<sup>1</sup> „Damy radę” – imperatyw moralny i potrzeby rynku pracy [w:] A. Kwiatkowska, *Od Kopciuszka do cesarzowej. Jak Merkel zmieniała Niemcy*, OSW, Warszawa 2021, osw.waw.pl.

**Wykres 1.** Liczba wniosków o azyl składanych w RFN od 1953 roku



**Źródło:** Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF).

**Wykres 2.** Kraje pochodzenia składających wnioski o azyl w RFN w okresie styczeń–kwiecień 2023 roku



**Źródło:** Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF).

Najpoważniejszy kryzys migracyjny dotknął Niemcy w latach 2015 i 2016 – w kraju znalazło się wówczas 1,22 mln uchodźców. Powstałe wtedy wyzwania spadły na barki zwłaszcza administracji samorządowej i landowej odpowiedzialnej za zakwaterowanie i wstępną integrację przybyszów, w tym naukę dzieci w szkołach. Nagły napływ uchodźców sparaliżował funkcjonowanie wydającego decyzje azylowe urzędu (BAMF) i doprowadził do głębokich podziałów społecznych, które przyniosły wzrost poparcia dla antyimigracyjnej AfD. W konsekwencji gabinet kanclerz Merkel podjął próbę ograniczenia tego zjawiska. Objęła ona:

- a) zaostrzenie prawa migracyjnego<sup>2</sup>,
- b) uzgodnienie porozumienia migracyjnego UE z Turcją w 2016 r., które skutkowało wyraźnym obniżeniem liczby składanych wniosków o azyl<sup>3</sup>,
- c) dostosowanie infrastruktury i działalności samorządów do przyjmowania uchodźców<sup>4</sup>,
- d) wzmocnienie BAMF poprzez zwiększenie jego liczebności (trzykrotne, do ok. 8,1 tys. pracowników) i budżetu (z 250 mln euro w 2015 r. do ok. 760 mln w 2022 r.), co pozwoliło przyspieszyć procedurę azylową – przeciętny czas rozpatrywania wniosku skrócił się z kilkudziesięciu miesięcy w szczycie poprzedniego kryzysu do siedmiu obecnie.

Posunięcia te okazały się efektywne i umożliwiły adaptację państwa do działania w nowych warunkach. Sytuację tę zmienił obecny przyrost liczby wnioskujących o azyl w połączeniu z udzielaniem pomocy Ukraińcom. Obserwowany wzrost liczby azylantów wynika zarówno ze zwiększonej intensywności migracji po pandemii COVID-19 (w 2020 r. zarejestrowano 100 tys. wniosków, a rok później – 148 tys.), jak i z nieustannie rosnącego grona migrantów decydujących się na osiedlenie w UE. W okresie od stycznia do września 2023 r. przez Morze Śródziemne do jej granic dotarło ok. 179 tys. ludzi, a więc o ok. 60% więcej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. Ponadto wzmacnia się napór na wschodnią granicę UE, inspirowany przez Rosję i Białoruś<sup>5</sup>.

Wszystkie wymienione problemy pogłębia przybycie do Niemiec ok. 1,1 mln uchodźców wojennych z Ukrainy, z których jedynie ok. 280 tys. opuściło RFN. Ich obecność w znacznym stopniu obciąża rynek mieszkaniowy czy system edukacji. W miejscowych szkołach ogólnokształcących i zawodowych uczy się ok. 214 tys. dzieci i młodzieży z Ukrainy<sup>6</sup>. W RFN istnieją dwie kategorie uchodźców: Ukraińcy oraz wszyscy inni. Ci pierwsi, w przeciwieństwie do ubiegających się o azyl, mają zagwarantowane natychmiastowe prawo do pracy i – podobnie jak azylanci – mogą liczyć na pełne świadczenia socjalne,

<sup>2</sup> Zob. A. Ciechanowicz, *Niemcy: kolejne zaostrzenie regulacji azylowych*, OSW, 3.02.2016, osw.waw.pl.

<sup>3</sup> K. Frymark, *Porozumienie UE-Turcja: niemieckie reakcje*, OSW, 23.03.2016, osw.waw.pl.

<sup>4</sup> G. Erler, M. Gottstein, *Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation*, Fundacja im. Heinricha Bölla, lipiec 2017, heimat-kunde.boell.de.

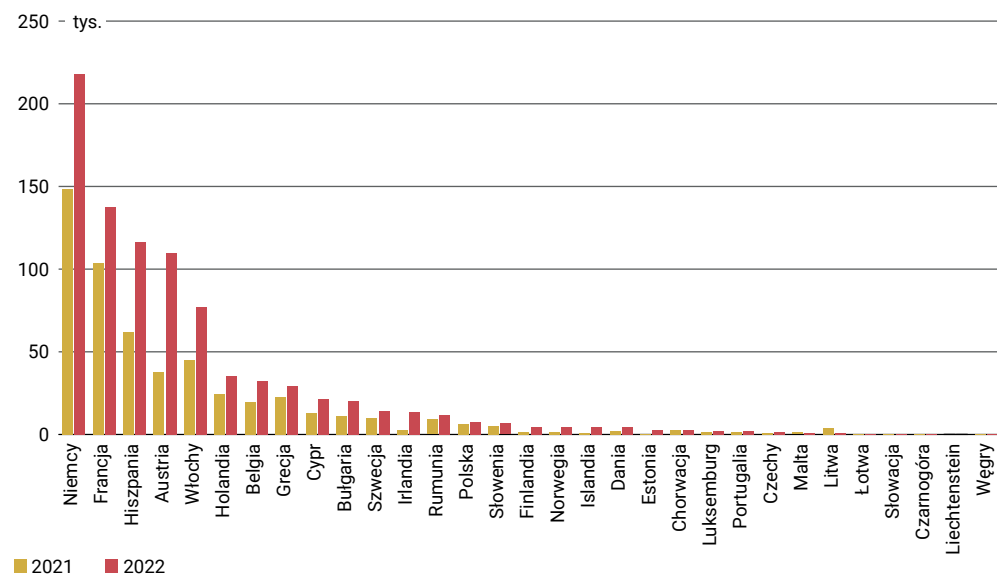
<sup>5</sup> K. Frymark, K. Kłysiński, *Niemcy: wzrost liczby nielegalnych przekroczeń granicy*, OSW, 29.06.2023, osw.waw.pl.

<sup>6</sup> Zob. *Flüchtlinge aus der Ukraine*, Mediendienst Integration, mediendienst-integration.de.

a nie obniżone zasiłki przewidziane dla osób starających się o ten status. W zależności m.in. od sytuacji rodzinnej każdy Ukraińiec otrzymuje zasiłek obywatelski w wysokości 501 euro, natomiast rodzice dostają dodatkowo 250 euro na każde dziecko. Do tego dochodzi wsparcie finansowe w zakresie zakwaterowania. Od 24 lutego 2022 r. do końca 2023 r. RFN wyda na pomoc ukraińskim uchodźcom na własnym terytorium ok. 13,4 mld euro, z czego m.in. ok. 6 mld euro pochłonie wsparcie socjalne dla nich samych, a drugie tyle – subwencje dla samorządów opiekujących się nimi<sup>7</sup>.

Duża liczba azylantów przy jednoczesnym napływie uchodźców z Ukrainy prowadzi do wyczerpywania się zasobów państwa. Świadczą o tym szczególnie niewystarczający dostęp do lokali mieszkalnych i edukacji (w samym Berlinie brakuje 20 tys. miejsc w żłobkach) oraz pogłębiający się kryzys finansowy. Na to nakładają się problemy z integracją znacznej części migrantów już przebywających w RFN czy z panującym wśród przybyszów bezrobociem (zob. Aneks). Sytuacja zaczyna przypominać tę, z którą Niemcy miały do czynienia podczas ostrej fazy kryzysu z lat 2015 i 2016 r.

**Wykres 3.** Liczba wniosków o azyl składanych przez osoby spoza UE w państwach członkowskich w latach 2021 i 2022



Źródło: Eurostat.

<sup>7</sup> K. Frymark, *Powolna adaptacja Ukraińców w Niemczech*, OSW, 25.08.2023, osw.waw.pl.

**Tabela.** Wnioski o azyl w RFN z podziałem na wiek i płeć w okresie styczeń–październik 2023 roku

| Wiek    | Ogółem  |         | Wśród mężczyzn |         | Wśród kobiet |         | Odsetek mężczyzn w grupach wiekowych |
|---------|---------|---------|----------------|---------|--------------|---------|--------------------------------------|
| <4      | 37 201  | 12,20%  | 19 355         | 8,90%   | 17 846       | 20,70%  | 52,00%                               |
| 4–6     | 7 865   | 2,60%   | 4 113          | 1,90%   | 3 752        | 4,40%   | 52,30%                               |
| 6–11    | 18 013  | 5,90%   | 9 552          | 4,40%   | 8 461        | 9,80%   | 53,00%                               |
| 11–16   | 17 565  | 5,80%   | 11 122         | 5,10%   | 6 443        | 7,50%   | 63,30%                               |
| 16–18   | 14 890  | 4,90%   | 12 546         | 5,70%   | 2 344        | 2,70%   | 84,30%                               |
| 18–25   | 76 573  | 25,10%  | 65 767         | 30,10%  | 10 806       | 12,50%  | 85,90%                               |
| 25–30   | 47 395  | 15,60%  | 37 607         | 17,20%  | 9 788        | 11,30%  | 79,30%                               |
| 30–35   | 32 081  | 10,50%  | 23 500         | 10,80%  | 8 581        | 9,90%   | 73,30%                               |
| 35–40   | 21 844  | 7,20%   | 15 085         | 6,90%   | 6 759        | 7,80%   | 69,10%                               |
| 40–45   | 13 975  | 4,60%   | 9 511          | 4,40%   | 4 464        | 5,20%   | 68,10%                               |
| 45–50   | 7 433   | 2,40%   | 4 804          | 2,20%   | 2 629        | 3,00%   | 64,60%                               |
| 50–55   | 4 244   | 1,40%   | 2 570          | 1,20%   | 1 674        | 1,90%   | 60,60%                               |
| 55–60   | 2 481   | 0,80%   | 1 367          | 0,60%   | 1 114        | 1,30%   | 55,10%                               |
| 60–65   | 1 457   | 0,50%   | 740            | 0,30%   | 717          | 0,80%   | 50,80%                               |
| >65     | 1 564   | 0,50%   | 698            | 0,30%   | 866          | 1,00%   | 44,60%                               |
| Łącznie | 304 581 | 100,00% | 218 337        | 100,00% | 86 244       | 100,00% | 71,70%                               |

Źródło: Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF).

## II. POWTÓRKA BŁĘDÓW

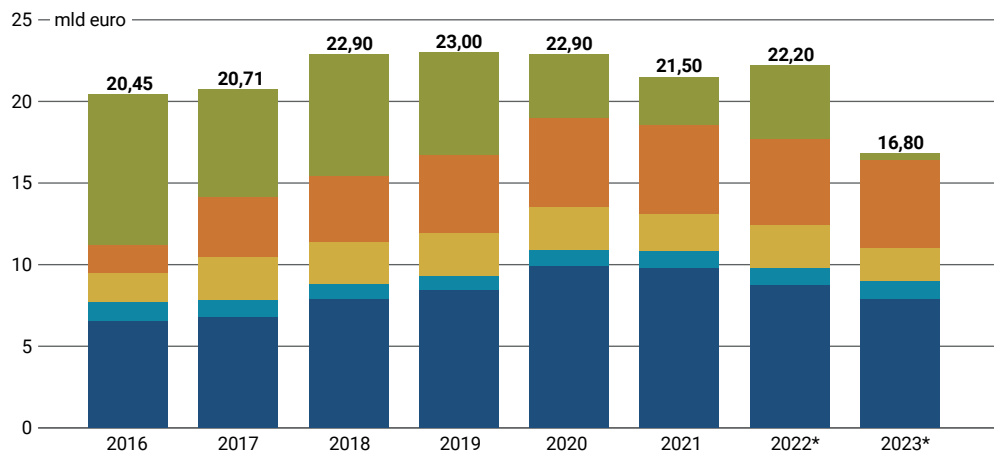
Dziś, podobnie jak w trakcie poprzedniego kryzysu migracyjnego, gros problemów praktycznych dotyka w pierwszej kolejności społeczności lokalne. Po raz kolejny przepełnienie centrów dla uchodźców i niedobór lokali na wynajem skutkują podnoszeniem cen oraz utrudniają znalezienie mieszkania, szczególnie w metropoliach. Deficyt kwater wywołuje społeczne napięcia także w mniejszych miastach, zmuszonych do nagłego przyjmowania coraz liczniej przybywających migrantów, co spotyka się z lokalnymi protestami. Do manifestacji przeciwko osiedlaniu azylantów dochodzi w całej RFN, a nie tylko we wschodnich, niechętniej nastawionych do nich landach. Brak zaufania do władz oraz konflikty pogłębiają się w konsekwencji wynajmowania przybyłym hoteli czy przekształcania publicznych obiektów – w tym hal sportowych i szkół – w schroniska dla nich<sup>8</sup>. O skali kryzysu świadczy fakt, że inicjatorami demonstracji i apeli o ograniczenie migracji są często miejscowi przedstawiciele SPD i Zielonych – ugrupowań opowiadających się dotychczas za liberalną polityką migracyjną.

Coraz większy opór obywateli i samorządów budzą wydatki na szeroko rozumianą politykę migracyjną. Niemcy corocznie przeznaczają na ten cel z budżetu federalnego pomiędzy 20 a 30 mld euro. Na tę kwotę składają się przede wszystkim środki na zwalczanie przyczyn zjawiska (znaczny odsetek funduszy pochłaniają współpraca rozwojowa, pomoc humanitarna i wsparcie dla państw na trasach migracyjnych) oraz świadczenia dla azylantów w RFN. Trwa coraz intensywniejsza debata o bardziej równomiernym rozłożeniu kosztów pomiędzy landy i federację<sup>9</sup>. Dużą część wydatków (ok. 16 mld euro) ponoszą nadal kraje związkowe i samorządy, odpowiedzialne za zakwaterowanie i integrację osób ubiegających się o azyl oraz opiekę nad nimi. Do tego trzeba doliczyć m.in. pieniądze na pomoc socjalną dla Ukraińców i zwiększone koszty edukacji nowo przybyłych. W obliczu rosnących problemów gospodarczych i fiskalnych RFN coraz częściej pojawiają się żądania ograniczenia wydatków na rzecz uchodźców (w tym ukraińskich).

<sup>8</sup> K. Woitsch, *Appell eines Grünen-Landrats zur Asyl-Politik: „So schaffen wir es nicht“*, Merkur.de, 27.04.2023, merkur.de.

<sup>9</sup> W listopadzie 2023 r. podjęto próbę częściowej zmiany systemu i uzgodniono nową kwotę dotacji – 7,5 tys. euro na uchodźcę. To wynik negocjacji zapoczątkowanych pół roku wcześniej; zob. K. Frymark, *Niemcy: spór o finansowanie pobytu uchodźców*, OSW, 11.05.2023, osw.waw.pl.

**Wykres 4.** Wydatki federalne na politykę uchodźczą w latach 2016–2023



\* Dla lat 2022 (cel) i 2023 (projekt) tylko wstępne informacje z planowania finansowego na lata 2022–2026.

■ Zwalczanie przyczyn ucieczek      ■ Przyjmowanie, rejestracja i zakwaterowanie w procedurze azylowej  
■ Świadczenia integracyjne      ■ Świadczenia socjalne po procedurze azylowej  
■ Dotacja celowa dla landów i gmin na opiekę nad uchodźcami

**Źródło:** Federalne Ministerstwo Finansów, za: Federalna Centrala Edukacji Obywatelskiej (Bundeszentrale für politische Bildung, BpB).

### III. LEITKULTUR CZY ADAPTACJA NIEMCÓW?

Poczucie zbyt dużego obciążenia państwa oraz braku jego sprawczości, nieudana integracja nowo przybyłych, a także wywoływane przez imigrantów zamieszki na ulicach miast prowadzą do zmiany postaw wobec uchodźców w społeczeństwie. Coraz więcej obywateli (64%, najwyższy odsetek od 2015 r.) uważa, że imigracja pociąga za sobą więcej kosztów niż korzyści, oraz domaga się ograniczenia liczby przyjmowanych uchodźców. Twierdzi tak nawet 29% zwolenników Zielonych i 44% elektoratu SPD – partii tradycyjnie nastawionych liberalnie do tego zagadnienia. Prawie 80% Niemców jest zdania, że państwo nie radzi sobie z zarządzaniem polityką migracyjną, szczególnie w zakresie zakwaterowania, integracji i deportacji azylantów.

Co więcej, w opinii trzech czwartych mieszkańców RFN zasadniczy problem stanowi brak zainteresowania polityków konkretnymi wyzwaniami wynikającymi z wpuszczania tak dużej liczby przybyszów. Niemal ogólnoniemieckim poparciem (82% badanych) cieszą się obowiązujące od połowy października 2023 r. kontrole graniczne na przejściach z Polską, Czechami i ze Szwajcarią (oraz – od 2015 r. – na granicy z Austrią), a większość obywateli chciałaby wprowadzenia limitu otrzymujących azyl<sup>10</sup>. Skutkuje to wzmożeniem debaty na temat zakresu integracji migrantów w społeczeństwie i prowokuje pytania o kryteria ich przyjmowania. Coraz szersza grupa wyborców traktuje uchodźców jako zagrożenie oraz żąda całkowitego zakazu udzielania im pomocy i radykalnego zwrotu w tej dziedzinie. Najbardziej sceptyczni wobec azylantów są sympatycy AfD. Zdaniem 95% z nich migracja do Niemiec negatywnie wpływa na kraj. Stanowisko to podzielają zwolennicy tworzącego się ugrupowania Sahry Wagenknecht. Jest ono powszechniejsze we wschodnich niż w zachodnich landach<sup>11</sup>.

Bardziej wyważone podejście prezentują sympatycy opozycyjnej chadecji, jak i współrządzących liberałów, a także część elektoratu socjaldemokratów. Popierają oni imigrację zarobkową (zob. Aneks), a jednocześnie chcą ograniczenia możliwości ubiegania się o azyl. Domagają się również, aby uchodźcy przestrzegali niemieckiej *Leitkultur* (kultura przewodnia). Termin ten wymyślił politolog profesor Bassam Tibi, który już w latach dziewięćdziesiątych pisał o potrzebie konsensusu społeczno-politycznego bazującego na europejskich

<sup>10</sup> *ARD-DeutschlandTREND*, infratest dimap, październik 2023, infratest-dimap.de.

<sup>11</sup> A. Kwiatkowska et al., *W poszukiwaniu straconego czasu. Niemcy w erze Zeitenwende*, Warszawa 2023, osw.waw.pl. Zob. również K. Frymark, *Partia Wagenknecht. Nowe ugrupowanie protestu w Niemczech*, OSW, 24.10.2023, osw.waw.pl.



wartościach. Do debaty politycznej wprowadził go zaś Friedrich Merz, obecny przewodniczący CDU. W 2000 r. jako szef klubu parlamentarnego CDU/CSU w Bundestagu skrytykował on politykę migracyjną rządu SPD i Zielonych (multikulturalizm) oraz przeciwstawił jej *Leitkultur* – „powszechnie akceptowaną definicję tego, co rozumiemy jako naszą kulturę”.

Zwolennicy tego modelu podkreślają, że wszyscy mieszkańcy RFN, w tym azylanci, powinni szanować konstytucję i godność każdego człowieka. Głoszą też, że nie każda kultura wzbogaca państwo goszczące, oraz wyrażają potrzebę jasnych oczekiwań wobec migrantów w kwestii zarówno zachowania, jak i przestrzegania praw. Podkreślają również rolę niemieckiej kultury w integracji przybyszów<sup>12</sup>. Zdaniem coraz większej liczby obywateli proces ten miałby też przyspieszyć dzięki stosowaniu zasady *quid pro quo*, w myśl której szukający schronienia w Niemczech braliby udział w pracach społecznych na rzecz gospodarzy. W kraju narasta poczucie, że szeroki zakres opieki (w tym wsparcie socjalne) należy oferować w zamian za zaangażowanie uchodźców w odpowiadanie na potrzeby wspólnoty lokalnej (np. pomoc w ośrodkach dla seniorów).

Pomimo zarysowanych wyżej trudności przekonanie wielkomiejskiej, dobrze wyedukowanej i mającej części społeczeństwa, że Niemcy to na tyle duże i zamożne państwo, iż może przyjąć wszystkie osoby potrzebujące azylu, pozostaje silne. Wśród zwolenników takiego podejścia dominuje opinia, że uchodźcy mają przestrzegać nowych zasad, ale w podobnym stopniu gospodarze powinni być otwarci na zmianę i dostosowanie się do nowo przybyłych<sup>13</sup>. Chodzi m.in. o dzielenie się zasobami socjalnymi, w tym budynkami użyteczności publicznej, przekazywanymi na potrzeby azylantów, a nie wspólnot lokalnych czy o dostosowanie placówek edukacyjnych do kształcenia dzieci z rodzin migracyjnych zamiast konsekwentnego wymagania, aby obcokrajowcy rozpoczynający naukę w szkole mówili biegle po niemiecku<sup>14</sup>. Zdaniem opowiadających się za liberalną polityką migracyjną problemy wynikające z przyjęcia tak wielu przybyszów należy w pierwszej kolejności rozwiązywać poprzez intensyfikowanie wysiłków Niemców – zarówno administracji federalnej i samorządowej, jak i obywateli – a nie ograniczenie migracji. Wskazuje się ponadto, że nawet jeżeli tymczasowo uda się ograniczyć liczbę osób napływających do RFN,

<sup>12</sup> Zob. A. Kwiatkowska, *Obcy, czyli my. Niemcy w poszukiwaniu nowej tożsamości*, OSW, Warszawa 2019, osw.waw.pl.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Mowa tu m.in. o kładzeniu punktu ciężkości w szkołach na naukę niemieckiego w miejsce innych umiejętności, ale też o unikaniu wycieczek do miejsc takich jak muzea związane z historią Żydów.

to w długookresowej perspektywie skala zasadniczego wyzwania w postaci konieczności przyjęcia uchodźców opuszczających własny kraj ze względu na kryzys klimatyczny nie zmienia się.

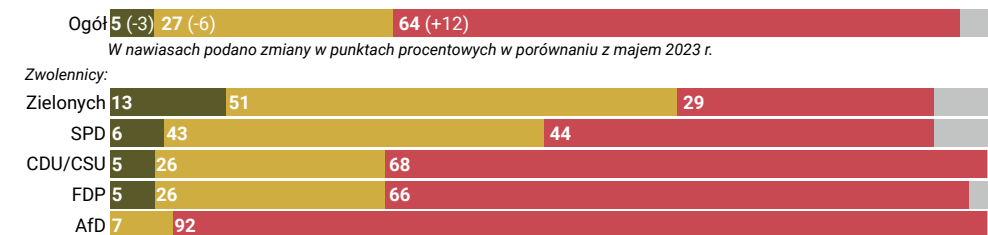
Radykalni stronnicy rozszerzenia prawa do azylu – oprócz nawoływania do zwiększenia odnośnych zasobów w RFN i niesienia pomocy na granicy UE w celu ratowania migrantów – orędują zwłaszcza za zrównaniem statusu uchodźców ukraińskich i reszty szukających schronienia w Niemczech. Część Niemców dążąca do poluzowania polityki azylowej sprzeciwia się zarazem nowym porozumieniom z państwami afrykańskimi i bliskowschodnimi na wzór tego z Turcją ze względu na niemożność zagwarantowania w tych krajach przestrzegania praw człowieka i odpowiednio wysokich standardów socjalnych. Nie zgadza się również na deportacje, argumentując, że dotyczą one wyłącznie najsłabszych – najłatwiejszych do złapania. Za krańcowy przykład postawy tej grupy obywateli można uznać oskarżanie osób dążących do ograniczenia prawa do azylu w RFN o głoszenie poglądów skrajnie prawicowych czy wręcz faszystowskich.

O wzroście napięć w kwestii przyjmowania uchodźców świadczą też coraz częstsze przypadki atakowania miejsc ich pobytu. W pierwszych dziewięciu miesiącach 2023 r. odnotowano 1515 takich incydentów – więcej niż przez cały poprzedni rok (1371). Większość z nich niemiecka policja przypisała skrajnym prawicowcom<sup>15</sup>.

## Wykres 5. Opinia Niemców na temat przyjmowania uchodźców

### Niemcy powinny...

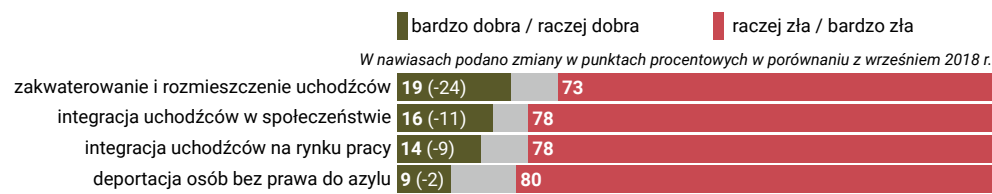
- przyjmować więcej uchodźców
- pozostawić liczbę przyjmowanych uchodźców niezmienioną
- przyjmować mniej uchodźców



**Źródło:** Badanie ośrodka infratest dimap ARD-DeutschlandTREND, październik 2023 r.

<sup>15</sup> *Polizei meldet deutliche Zunahme der Angriffe auf Geflüchtete*, Spiegel, 14.11.2023, [spiegel.de](https://www.spiegel.de).

Wykres 6. Ocena obecnej polityki wobec uchodźców



Źródło: Badanie ośrodka infratest dimap ARD-DeutschlandTREND, październik 2023 r.

## IV. NARASTAJĄCE KONFLIKTY ETNICZNE

Wyzwania z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego nie ograniczają się do zapewnienia ochrony uchodźcom przebywającym w Niemczech. Coraz większym problemem dla tamtejszych służb stają się konflikty przenoszone przez migrantów na teren RFN. Do najpoważniejszych z nich należy starcie pomiędzy Turcją a uznawaną przez nią za organizację terrorystyczną Partią Pracujących Kurdystanu (PKK), które rozgrywa się częściowo w Niemczech. Wraz z intensyfikacją walk pomiędzy PKK a Ankarą na sile przybierają też zamieszki między zwolennikami obu stron w RFN, gdzie mieszka ponad trzymilionowa diaspora turecka. Ponadto obywatele Turcji stanowią obecnie drugą co do wielkości grupę składającą wnioski o azyl w RFN. Miejscowe służby regularnie ostrzegają przed wpływami tureckiego wywiadu MIT. Dotyczy to przede wszystkim manipulowania niemieckiej opinii publicznej fałszywymi informacjami oraz represjonowania opozycjonistów z Turcji mieszkających w Niemczech<sup>16</sup>. Dodatkowo tureccy politycy prowadzą tu intensywne kampanie wyborcze, co nie tylko dzieli diasporę, lecz także generuje podziały na niemieckiej scenie politycznej. Dochodzi do demonstracji, a nawet zamieszek (jak te w 2015 r. w Karlsruhe pomiędzy sympatykami i przeciwnikami prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan). W Bundestagu szczególnego znaczenia nabiera polityka Ankary, czego przejawem były choćby napięcia na tle upamiętnienia masakry Ormian w Imperium Osmańskim.

Udzielanie schronienia licznym uchodźcom z państw muzułmańskich (od 2015 r. stanowią oni większość składających wnioski o azyl; w Niemczech mieszka łącznie ok. 5 mln wyznawców islamu) sprawia, że coraz poważniejszym wyzwaniem staje się edukacja kulturowo-religijna części migrantów, która stoi w sprzeczności z wartościami demokratycznymi. Na to nakłada się obserwowany w tej grupie antysemityzm<sup>17</sup>. Dało się go łatwo zauważyć w październiku 2023 r., gdy w reakcji na zamach Hamasu na Izrael przez Niemcy przeszła fala demonstracji poparcia dla organizacji terrorystycznej oraz różnych przejawów antysemityzmu. Protesty prowadziły często do zamieszek z policją. Od kilku lat zwiększa się też liczba ataków na funkcjonariuszy służb mundurowych (w tym ratowników czy strażaków) – to m.in. pokłosie nieutożsamiania się części sprawców o pochodzeniu migracyjnym z RFN i jej reprezentantami<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> K. Frymark, *Turecka kampania w Niemczech. Wzrost napięcia na linii Berlin–Ankara*, „Komentarze OSW”, nr 234, 23.03.2017, osw.waw.pl.

<sup>17</sup> A. Kissler, *Deutschland unternimmt längst nicht genug gegen den muslimischen Antisemitismus*, NZZ, 17.10.2023, nzz.ch.

<sup>18</sup> K. Frymark, *Niemcy: konsekwencje zamieszek w noc sylwestrową*, OSW, 10.01.2023, osw.waw.pl.

W tym kontekście wybitnie rośnie znaczenie szkół – miejsc będących najczęściej pierwszym kontaktem dzieci z państwem, gdzie często kształtują się postawy wobec niego. Edukacja odgrywa wyjątkowo istotną rolę w tworzeniu oraz utrzymywaniu wartości, norm i idei zgodnych z oficjalnymi zasadami i celami Niemiec. Umożliwia przekazywanie wiedzy o strukturach politycznych, prawach i obowiązkach obywateli oraz o historii i kulturze kraju, co pomaga kreować poczucie przynależności do niego. Przepełnione, niedoinwestowane, a przede wszystkim niedysponujące wystarczającą liczbą nauczycieli placówki w RFN nie radzą sobie jednak z zapewnieniem odpowiedniej jakości kształcenia ani z konfliktami na tle etnicznym. W badaniach poziomu edukacji PISA z 2023 r. Niemcy wypadli najgorzej w historii – zajęli 25. miejsce na świecie (dla porównania Polska uplasowała się 10 lokat wyżej).

Zachodząca w RFN zmiana demograficzna oddziałuje na wyniki w nauce, a coraz większy odsetek uczniów mierzy się z barierami językowymi i kulturowymi. W 2022 r. w niemieckich szkołach udział podopiecznych o pochodzeniu migracyjnym wzrósł do 26% w porównaniu z 13% dziesięć lat wcześniej. Dodatkowo dzieci te często wywodzą się z rodzin o niższym statusie społeczno-ekonomicznym, co często determinuje ich rezultaty. Z trudną sytuacją ekonomiczną i społeczną mierzy się aż 42% badanych o pochodzeniu migracyjnym – prawie dwukrotnie więcej, niż wynosi średnia dla wszystkich uczniów. Oprócz tego prawie dwie trzecie z nich przyznało, że w domu zazwyczaj posługuje się językiem innym niż niemiecki<sup>19</sup>.

Szczególnie trudna sytuacja panuje w niektórych placówkach w Berlinie i w zachodnich landach (np. w Nadrenii Północnej-Westfalii), gdzie nierzadko większość uczniów pochodzi z rodzin imigranckich. W 44% szkół podstawowych w stolicy dzieci takie stanowią co najmniej połowę ogółu. W 27 z tych placówek co najmniej 90% podopiecznych nie posługuje się niemieckim jako językiem ojczystym<sup>20</sup>. Do problemów strukturalnych i związanych z jakością nauczania dochodzą wspomniane już konflikty na tle etnicznym i przejawy antysemityzmu. Aby pomóc nauczycielom w radzeniu sobie z tymi wyzwaniami, samorządy w szkołach tworzą specjalne sztaby kryzysowe (np. w Berlinie). Problem jest tym większy, że 40% młodych Niemców – często o pochodzeniu migracyjnym – albo nigdy nie słyszało o Holokauście, albo wie o nim „niewiele”<sup>21</sup>. Nowe pokolenie

<sup>19</sup> M.F. Serrao, *Deutschland wird immer bunter und immer dümmmer: warum die katastrophalen Pisa-Ergebnisse keine Überraschung sind*, NZZ, 5.12.2023, nzz.ch.

<sup>20</sup> Odpowiedź miasta Berlina na zapytanie parlamentarne AfD; zob. *Berliner Schüler mit Migrationshintergrund oft in der Überzahl*, BZ Berlin, 4.04.2018, bz-berlin.de.

<sup>21</sup> K. Frymark, *Odcienie niemieckiego antysemityzmu*, „Komentarze OSW”, nr 301, 16.05.2019, osw.waw.pl.

uczniów-przybyszów ma zdecydowanie większy dystans do rozliczania się z nazistowską przeszłością, a podręczniki szkolne, z których czerpią wiedzę, są często wybiórcze lub pobieżnie przedstawiają zagadnienie antysemityzmu<sup>22</sup>.

Również wspieraniu uchodźców ukraińskich po 2022 r. towarzyszyły liczne napięcia i zagrożenia, głównie ze strony rosyjskojęzycznych mieszkańców Niemiec. Najwyraźniej dało się je dostrzec w trakcie antyukraińskich demonstracji. Ich specyficzną odmianę stanowiły przejazdy kolumn samochodów (*Autokorso*)<sup>23</sup>. Do największych dochodziło w Berlinie, we Frankfurcie nad Menem i w Hanowerze, a więc w miastach zamieszkałych przez liczną i dobrze zorganizowaną diasporę rosyjską. W kolejnych miesiącach w większości landów zabroniono propagowania pojawiających się wcześniej na manifestacjach znaków „Z”, jednoznacznie wskazujących poparcie dla agresji Rosji na Ukrainę. Obawa przed zamieszkami prowadziła do kontrowersyjnych decyzji o zakazie używania rosyjskich i ukraińskich flag podczas obchodów rocznicy zakończenia II wojny światowej. W 2023 r. przepis zmieniono – przestał on obowiązywać Ukraińców. W tym czasie w wielu ośrodkach miały miejsce prorosyjskie demonstracje, których uczestnicy sprzeciwiali się niemieckim dostawom broni na Ukrainę oraz domagali się zniesienia sankcji i uruchomienia gazociągu Nord Stream 2. Często dochodziło też do kontrmanifestacji. Jak wynika z danych Federalnego Urzędu Kryminalnego (Bundeskriminalamt, BKA), w pierwszych ośmiu miesiącach pełnoskalowej wojny w całych Niemczech zarejestrowano ponad 4 tys. powiązanych z nią przestępstw<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> A. Jürs, *Zerreißprobe im Klassenzimmer*, Frankfurter Allgemeine, 15.11.2023, faz.net.

<sup>23</sup> *Prorosyjskie demonstracje w Niemczech*, Podcast OSW, 21.04.2022, youtube.com.

<sup>24</sup> *Anfeindungen und Angriffe im Zusammenhang mit dem Krieg*, Mediendienst Integration, luty 2023, mediendienst-integration.de.

## V. NIEWYSTARCZAJĄCE DZIAŁANIA RZĄDU

Zmiana nastawienia niemieckiego społeczeństwa do imigrantów na bardziej restrykcyjne oraz liczne wyzwania z nimi związane wymuszają na decydentach działania. Presję na nich wywierają też porażki partii koalicyjnych w wyborach do parlamentów landowych oraz rosnąca popularność AfD, która wynika przede wszystkim z krytyki kursu migracyjnego<sup>25</sup>. W rządzie trwa jednak spór o stopień zaostrzenia dotychczasowych reguł. O ile dla SPD i FDP ograniczenie liczby przybywających do RFN jest pragmatyczną koniecznością popieraną przez elektorat tych partii, o tyle dla Zielonych to kwestia tożsamościowa, a zmniejszenie napływu obcokrajowców uderza w fundament ugrupowania – kolejny w tej kadencji parlamentu (po zmianie stanowiska w kwestii eksportu broni w rejonu konfliktu oraz woltach w polityce klimatycznej i energetycznej wymuszonych kryzysem wywołanym wojną na Ukrainie). W trakcie zapoczątkowanej w październiku 2023 r. ofensywy medialnej nastawionej na zaznaczenie, że kanclerz Scholz właściwie interpretuje sygnały wysyłane przez obywateli i samorządowców, szef rządu jednoznacznie wskazywał, że do kraju przybywa zbyt wiele osób bez prawa do pobytu. Lider SPD podkreślił także, że dalszy wzrost nieregularnej migracji niesie za sobą poważne konsekwencje dla spójności Niemiec i ich siły gospodarczej<sup>26</sup>.

Zatrzymaniu tego zjawiska ma służyć szereg konkretnych rozwiązań, które koalicja chce wdrożyć do końca kadencji Bundestagu. Do środków z zakresu polityki wewnętrznej należy zaliczyć m.in. utrzymanie stałych kontroli na wybranych granicach państwa, ograniczenie czynników przyciągających azylantów (zob. Aneks) – w tym oferowanie przez landy wyłącznie pomocy wymagającej korzystania z kart płatniczych (bez możliwości przekazywania środków za granicę) lub świadczeń rzeczowych, wprowadzenie ułatwień w podejmowaniu pracy przez azylantów, włączenie Gruzji i Mołdawii na listę państw bezpiecznego pochodzenia (co pozwoli na sprawniejsze procedowanie wniosków o azyl oraz przyspieszy deportacje) oraz podjęcie kroków na rzecz wzrostu efektywności deportacji. Do osiągnięcia ostatniego z tych celów miałyby się przyczynić efektywna cyfryzacja w administracji publicznej, zwiększenie liczby urzędników odpowiedzialnych za wydalenia bezprawnie przyjeżdżających cudzoziemców i przyspieszenie procedur.

<sup>25</sup> K. Frymark, *Za zielono, za szybko, za drogo. Wzrost popularności AfD w Niemczech*, „Komentarze OSW”, nr 518, 20.06.2023, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

<sup>26</sup> Wywiad z kanclerzem Scholzem – Ch. Hickmann, D. Kurbjuweit, *„Wir müssen endlich im großen Stil abschieben“*, Der Spiegel, 20.10.2023, [spiegel.de](https://www.spiegel.de).



Uzupełnieniem tych poczynań mają być zmiany w polityce europejskiej: wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE i wdrożenie unijnego mechanizmu solidarnościowego – rejestrowanie wszystkich przybywających do UE w zamian za proporcjonalne ich przyjmowanie, m.in. w Niemczech. W planie maksimum SPD nie wyklucza powrotu do swojego postulatu z 2004 r., aby wnioski o azyl rozpatrywać poza granicami Unii. Najważniejszy element planu socjaldemokratów zakłada podpisywanie przez RFN umów z państwami pochodzenia przybyszów, które w zamian za umożliwienie legalnej migracji zarobkowej będą przyjmowały osoby próbujące bezprawnie dostać się do Niemiec. Za zawarcie tych porozumień odpowiada pełnomocnik rządu ds. negocjowania umów migracyjnych Joachim Stamp (FDP, były wicepremier Nadrenii Północnej-Westfalii i minister tego landu ds. migracji).

W koalicji powyższe propozycje SPD popiera FDP. Zieloni są natomiast podzieleni. Stoją oni przed dylematem – zaostrenie kursu, którego domaga się zarówno większość obywateli, jak i liczni samorządowcy wywodzący się z tej partii, będzie się bowiem wiązało z utratą wiarygodności w oczach części najzagorzalszych wyborców i konfliktem wewnątrz ugrupowania. O powadze tego sporu świadczy wspólny list przewodniczącej Zielonych Ricardy Lang (wywodzącej się ze skrzydła lewicowego) i premiera Badenii-Wirtembergii Winfrieda Kretschmanna (należącego do nurtu pragmatycznego)<sup>27</sup>. Wskazywali w nim, że nie każdy imigrant, który znajduje się w Niemczech, ma prawo w nich pozostać, a państwu kończą się już możliwości przyjmowania nowych azylantów. Zarysowali również alternatywę: ograniczenie napływu albo ewentualne wzmocnienie sił radykalnych i pogłębienie podziałów społecznych.

Pomimo działań podjętych przez władze ugrupowania na rzecz kompromisu w polityce migracyjnej Zieloni pozostają rozdarci, trzymając się jednego z ostatnich filarów programowych. Wyrazem tego był spór na zjeździe w listopadzie 2023 r., w trakcie którego większość delegatów – po burzliwej debacie – przyjęła wniosek zarządu partii o częściowym ograniczeniu migracji. Zarazem wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga przekonania przedstawicieli młodzieżówki i lewicowego skrzydła Zielonych, którzy zapowiedzieli dalszą batalię o liberalizację dotychczasowych przepisów. Formę nacisku na ugrupowanie stanowi próba porozumienia Scholza z liderem opozycji Merzem co do ograniczenia napływu obcokrajowców. Ewentualne pozyskanie głosów

<sup>27</sup> W. Kretschmann, R. Lang, *Nicht jeder kann bleiben: Fünf Vorschläge für mehr Ordnung in der Migrationspolitik*, Tagesspiegel, 1.11.2023, tagesspiegel.de



CDU/CSU gwarantowałyby większość w parlamencie i pozwoliłoby wprowadzić zmiany konstytucyjne, o których coraz częściej mówi się w RFN.

Zwolennicy gruntownych reform prawnych odwołują się do początku lat dwięćdziesiątych XX wieku, kiedy to w odpowiedzi na rosnącą liczbę wniosków o ochronę i pod wpływem zamachów na uchodźców dokonanych przez prawicowych ekstremistów drastycznie ograniczono prawo do azylu poprzez modyfikację norm w ustawie zasadniczej. Chodziło m.in. o wprowadzenie kategorii bezpiecznych państw trzecich i bezpiecznych państw pochodzenia pozwalających na przyspieszenie rozpatrywania wniosku. Dodatkowo ustalenia z chadekami umożliwiłyby szybkie zaaprobowanie zmian w Bundesracie, gdzie CDU może blokować niektóre inicjatywy rządowe. Gwarantowałyby również utrzymanie takiej polityki w kolejnych latach i zostałyby pozytywnie ocenione przez niemieckich wyborców, którzy cenią współpracę ponad podziałami politycznymi w tak zasadniczych sprawach.

Pomimo wewnętrznego sporu wokół kwestii migracyjnych, sięgającego decyzji kanclerz Merkel o niezamykaniu granic Niemiec w 2015 r., CDU pod wodzą Merza stara się ujednolicić stanowisko partii. Chadezy wskazują, że propozycje rządowe dalece nie wystarczają – stąd jeden z głównych postulatów partii dotyczy wprowadzenia rocznego limitu osób (ok. 200 tys.), które RFN mogłaby przyjąć. Poza tym domagają się utrzymania kontroli na granicach (w tym z Polską), utworzenia przy nich centrów deportacji ludzi, których wnioski o azyl odrzucono w przyspieszonym postępowaniu, oraz zakończenia wszystkich dobrowolnych programów przyjmowania uchodźców (np. z Afganistanu). CDU chciałaby też zasadniczego ograniczenia możliwości sprowadzania rodzin tych już przebywających w kraju.

Jeden z ważnych elementów programowych stanowi zaklasyfikowanie jako bezpiecznych państw pochodzenia – oprócz Gruzji i Mołdawii – Algierii, Maroka, Tunezji i Indii. Chadecja nawołuje także do radykalnego obniżenia świadczeń socjalnych i likwidacji perspektyw na pozostanie w Niemczech dla osób, które powinny je opuścić (np. z powodu odrzucenia wniosku o azyl). Ponadto wzrost liczby antysemickich incydentów na ulicach ugruntował postulaty polityczne chadecji, aby przed uzyskaniem obywatelstwa RFN imigranci deklarowali poparcie dla prawa Izraela do istnienia jako państwa. Na poziomie europejskim CDU jest zwolennikiem wzmocnienia agencji Frontex i zdecydowanej ochrony granic zewnętrznych UE, nie wyklucza przy tym stosowania środków przymusu bezpośredniego. Wśród propozycji ugrupowania znajduje się również używanie instrumentów wizowych jako elementu nacisku na państwa sprzeciwiające

się przyjmowaniu z powrotem własnych obywateli, którzy podlegają deportacji. Chadezy chcieliby też, aby postępowanie azylowe przeprowadzano poza granicami Unii<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Stanowisko klubu parlamentarnego CDU/CSU – *Deutschland-Pakt: Maßnahmen zur Begrenzung illegaler Migration*, [cducsu.de](https://www.cducsu.de).

## VI. WNIOSKI: BRAK PERSPEKTYW ZMIANY

Kryzys migracyjny przebiega na tyle ostro, że kluczowy dylemat stojący przed niemiecką klasą polityczną zaczyna dotyczyć fundamentalnego pytania o podstawowy obowiązek państwa. Czy jest nim zagwarantowanie bezpieczeństwa w pierwszej kolejności swoim obywatelom czy abstrakcyjnej wspólnocie osób zagrożonych (z coraz szerszą definicją zagrożeń)? Brak klarownej odpowiedzi i niechęć do wykorzystywania wszystkich legalnych środków w celu ochrony społeczeństwa nie pozwalają na wdrożenie istotnych zmian w polityce migracyjnej. Z toczącej się w RFN debaty można jednak wyodrębnić postulaty działań, które prowadziłyby do trwałego ograniczenia nieregularnego napływu obcokrajowców. Należą do nich:

1. Zmiana symboliczna – unieważnienie przez Scholza deklaracji złożonej przez Merkel w 2015 r., że Niemcy nie zamkną granic i mogą przyjąć bardzo wielu nowych imigrantów. Zwolennicy przeprowadzenia zmiany symbolicznej odwołują się do postawy sąsiadów, przede wszystkim Danii i Austrii. Wskazują, że jednym z elementów takiej metamorfozy powinno być ograniczenie czynników przyciągających nielegalnych migrantów do RFN (zob. Aneks).
2. Nowelizacja prawa – obecnie ok. 70% składających wnioski o ochronę w Niemczech może w nich pozostać, a bez modyfikacji prawodawstwa ta sytuacja znacząco się nie zmieni. Konieczne są zarówno nowelizacja aktów prawnych na poziomie narodowym – włącznie ze zmianą ustawy zasadniczej, podobną do tej wprowadzającej ograniczenia prawa do azylu z 1993 r. – jak i dostosowanie norm europejskich.
3. Rozpatrywanie wniosków o azyl poza granicami UE i stosowanie do nich prawa międzynarodowego (np. w ramach misji Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców – RFN to drugi największy płatnik tej agendy), a także przyjmowanie przez państwa europejskie kontyngentów osób ubiegających się o ochronę. W opinii części polityków i ekspertów Niemcy są gotowe przyjmować ich ok. 200 tys. rocznie. Wprowadzenie takiego mechanizmu wymagałoby jednak wewnątrzniemieckiej zgody, koordynacji działań z członkami wspólnoty oraz znalezienia bezpiecznych i gotowych do takiej współpracy krajów poza UE.
4. Legalna migracja zarobkowa – stworzenie pomiędzy RFN a państwami pochodzenia migrantów partnerstw zakładających legalną ścieżkę dla

podjęcia przez ich obywateli pracy w Niemczech w zamian za gotowość tych krajów do przyjmowania ludzi, których wnioski o azyl odrzucono (zob. Aneks).

Tak głębokie zmiany w systemie uchodźczym i migracyjnym wymagałyby konsensusu głównych partii politycznych oraz determinacji i konsekwencji w dążeniu do reform wykraczających poza dotychczasowe praktyki. Nie bez znaczenia pozostaje też specyfika federalna, która w polityce migracyjnej i uchodźczej daje szerokie uprawnienia lokalnym strukturom. W praktyce znaczny spadek liczby wniosków o azyl jest w najbliższej przyszłości mało prawdopodobny. Proponowane przez rząd rozwiązania mają charakter półśrodków i nie doprowadzą do ograniczenia nielegalnej migracji. Potrzeba do tego skoordynowanych działań na poziomach landowym, federalnym i europejskim.

Na przeszkodzie zmniejszeniu napływu nielegalnych imigrantów stoją również przerost biurokracji i nieefektywna cyfryzacja w administracji publicznej. Rozczarowanie brakiem skutków zapowiedzi politycznych oraz pogłębienie się niemocy państwa będą prowadziły do zwiększonego poparcia dla radykalnych ugrupowań antyimigranckich, takich jak AfD i nowy projekt Sahry Wagenknecht, czemu będzie też sprzyjał kalendarz wyborczy. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. oraz elekcje w trzech wschodnich landach (Brandenburgii, Turyngii i Saksonii) będą nie tylko ostatnią przed wyborami federalnymi oceną koalicji SPD-Zieloni-FDP, lecz także plebiscytem dotyczącym polityki migracyjnej Berlina. Fiasko zmian w kwestiach azylowych zaważy na wyborach do Bundestagu, które odbędą się jesienią 2025 r. Stawką dalszego wzrostu nieregularnej migracji jest bowiem koniec RFN jako państwa socjalnego w dotychczasowym kształcie oraz pogłębienie różnic między dwoma żyjącymi obok siebie społecznościami niemiecką i imigrancką.

ANEKS

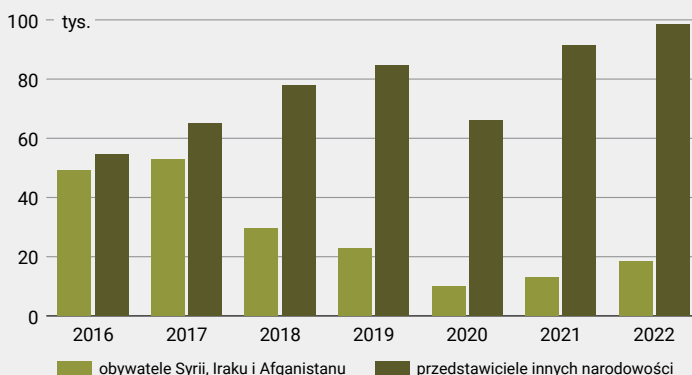
1. Czynniki wpływające na wybór Niemiec jako państwa docelowego

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trudność deportacji  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Za deportacje odpowiadają poszczególne landy, które kierują się różnymi przepisami i praktyką oraz sprzeciwiają się ich ujednoliceniu z obawy przed utratą przysługujących im w tym zakresie uprawnień.</li><li>• Z roku na rok zdolność do skutecznego przeprowadzania deportacji maleje. Jeszcze w 2016 r. objęły one 25,4 tys. osób, a w 2019 r. – 22,1 tys. Z kolei w 2022 r. doszło do 13 tys. deportacji – w tym 4,1 tys. transferów na mocy rozporządzenia Dublin III – a ok. 8 tys. osób dobrowolnie opuściło Niemcy w ramach programu federalnego, po otrzymaniu wsparcia – m.in. na rozpoczęcie działalności gospodarczej – lub uczestniczeniu w kursach podnoszących kwalifikacje w państwie pochodzenia.</li><li>• W pierwszej połowie 2023 r. deportowano 7,8 tys. ludzi zobowiązanych do opuszczenia RFN, z czego 2,5 tys. przeniesiono do innego państwa członkowskiego UE na mocy rozporządzenia Dublin III. Do 30 czerwca 2023 r. zatwierdzono 4,8 tys. wniosków o wspomagany przez rząd federalny dobrowolny powrót do kraju pochodzenia. Ponadto 2,3 tys. osób zobowiązanych do wyjechania z Niemiec dobrowolnie je opuściło w ramach programów wspieranych przez kraje związkowe.</li></ul> |
| Świadczenia socjalne | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>W ośrodku recepcyjnym</b> potrzeby zaspokajane są głównie przez świadczenia rzeczowe. Gdy to niemożliwe, uchodźcy otrzymują bony lub „kieszonkowe” w wysokości 182 euro.</li><li>• <b>Poza ośrodkami recepcyjnymi</b> potrzeby zaspokajane są przede wszystkim poprzez świadczenia pieniężne: osoby samotne otrzymują 410 euro, a pary – 738 euro.</li><li>• <b>Po 18 miesiącach pobytu</b> świadczenia pieniężne wzrastają do poziomu zbliżonego do pomocy społecznej: osoby samotne otrzymują 502 euro, pary – 902 euro, a na każde niepełnoletnie dziecko przysługuje dodatek od 318 do 420 euro. Ponadto wypłaca się fundusze na pokrycie kosztów mieszkania i ogrzewania.</li><li>• <b>Po uzyskaniu statusu uchodźcy</b> imigranci otrzymują świadczenie dla obywateli (<i>Bürgergeld</i>) oraz środki finansowe na pokrycie kosztów mieszkania i ogrzewania. Przysługuje im też opieka zdrowotna, która według informacji Związku Ubezpieczeń Zdrowotnych jest „prawie” równa tej, jaką otrzymują ubezpieczeni zdrowotnie.</li></ul>                                                                                                                                                                   |

### Możliwość sprowadzenia rodzin

- Dorośli uprawnieni do azylu mają prawo sprowadzić do kraju swoich małżonków i nieletnie dzieci. Z kolei dzieci, które przybyły do RFN bez opieki, mogą wnioskować o ściągnięcie rodziców.
- W 2022 r. niemieckie ambasady wydały ok. 117 tys. wiz w celu łączenia rodzin, z czego ok. 18,4 tys. zezwoleń dotyczyło krewnych obywateli Syrii (13 750), Afganistanu (3200) i Iraku (1450).

**Wykres 7.** Osoby otrzymujące wizy RFN wydawane w celu łączenia rodzin



**Źródło:** Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

### Azyl kościelny

- Jedną ze specyficznych instytucji niemieckiego prawa jest tzw. azyl kościelny. Gwarantuje on osobie zgłaszającej się do parafii opiekę, a zarazem wydłuża procedurę azylową, co często prowadzi do ponownego rozpatrzenia sprawy, lecz rzadko do zmiany decyzji. Po raz pierwszy udzielono go w 1983 r. w Berlinie, a dziesięć lat później utworzono federalną grupę roboczą ds. azylu kościelnego.
- W 2015 r. Kościoły i władze uzgodniły, że instytucje kościelne powinny przygotowywać w odniesieniu do każdego przypadku przyznawanego azylu „znaczącą dokumentację”. W 2021 r. złożono 623 takie dokumenty, które ponownie rozpatrzył BAMF. Tylko w dziewięciu sprawach cofnięto wcześniej wydaną decyzję. W przeszłości przeciwko duchownym, którzy udzielili uchodźcom azylu kościelnego, toczyły się postępowania karne. Oskarżano ich o pomoc w nielegalnym pobycie i podżeganie do niego na podstawie § 95 Ustawy o pobycie (Aufenthaltsgesetz, AufenthG). W lutym 2022 r. Wyższy Sąd Krajowy (OLG Bayern) wydał w tej sprawie pierwszy wyrok: sąd uniewinnił benedyktyna Abrahama Sauera, który zapewnił azyl kościelny Palestyńczykowi.
- Na początku czerwca 2023 r. istniało 425 „aktywnych azyli kościelnych”, w których mieszkało 685 osób, w tym 156 dzieci. W 2022 r. udokumentowało łącznie 1119 azyli kościelnych.

## 2. Praca dla uchodźców

W analizie Instytutu Badań nad Zatrudnieniem (IAB) z 2023 r. wskazano, że wśród uchodźców, którzy przybyli do Niemiec w latach 2015–2016, obecnie pracuje 54%, w tym większość na pełen etat. Znaczna część – aż 70% – zatrudnionych to wykwalifikowani pracownicy, lecz wiele osób ima się zajęć poniżej swojego wykształcenia. W pierwszym roku pobytu w RFN zatrudnienie znajduje zaledwie 7% uchodźców, ale odsetek ten wzrasta do 54% po sześciu latach i 62% po siedmiu. W tym zakresie istnieje ogromna rozbieżność pomiędzy płciami: sześć lat po przyjeździe do RFN pracę ma 67% mężczyzn i tylko 23% kobiet (po ośmiu latach – 39%). Imigranci o statusie uchodźcy i uprawnieni do azylu nie napotykają żadnych ograniczeń w tym obszarze.

Ubiegający się o azyl mogą zostać zatrudnieni po trzech miesiącach przebywania w Niemczech. Ci, którym przysługuje status tzw. pobytu tolerowanego, również podlegają tej zasadzie. Imigranci nie mają możliwości podjęcia pracy, dopóki przebywają w ośrodku dla uchodźców. Inaczej sprawa się ma w przypadku wnioskodawców, których kraj pochodzenia znajduje się na liście bezpiecznych państw – nie wolno im pracować przez cały czas trwania procedury azylowej.

W opublikowanym w sierpniu badaniu „Uchodźcy z Ukrainy w Niemczech. Część II” wskazano, że wśród Ukraińców w wieku produkcyjnym (18–64 lata) zatrudnienie znalazło jedynie 18%, podczas gdy w Polsce odsetek ten wynosi ponad 80%. Z aktywnych zawodowo w RFN 39% pracuje na pełen etat, 37% – w niepełnym wymiarze, 18% wykonuje prace dorywcze, a 5% uczy się zawodu. Z niepracujących w wieku produkcyjnym 93% deklaruje chęć podjęcia zatrudnienia, z czego 81% od razu lub w ciągu roku, a 19% – w ciągu dwóch do pięciu lat. Aktualnie pracę znajduje tylko 3% kobiet z dziećmi do trzech lat. Na to nakładają się problemy związane z przerostem biurokracji (np. dotyczącej zakładania własnej działalności gospodarczej), skomplikowanym systemem podatkowym czy uznawaniem dyplomów, a także nadawanie przez Niemców priorytetu adaptacji społecznej, a nie podjęciu zatrudnienia (nacisk kładzie się na uczestnictwo w kursach integracyjnych i językowych, a dopiero w dalszej kolejności – na poszukiwanie pracy).

RFN liczy jednak na szybki wzrost zatrudnienia wśród ukraińskich uchodźców. Obecnie ok. 70% tych nieaktywnych zawodowo uczęszcza na kursy językowe lub integracyjne (62%) albo do szkół zawodowych (8%). Na Ukrainie stosunkowo dużo kobiet, które przeniosły się do Niemiec, wykonywało zawody

akademickie, techniczne lub medyczne w dziedzinach, w których w RFN występują poważne braki kadrowe. Aktualnie 49% pracujących Ukraińców jest zatrudnionych poniżej swoich kwalifikacji (częściej dotyczy to kobiet). Ten stan rzeczy wynika przede wszystkim z długotrwałości procesu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz z niewystarczającej znajomości niemieckiego.

### 3. Imigracja jako szansa

W RFN czeka obecnie około dwóch milionów nieobsadzonych miejsc pracy<sup>29</sup>. Ponadto przedstawiciele wyżu demograficznego lat sześćdziesiątych przechodzą na emeryturę, więc liczba ta będzie się co roku powiększała o kolejne 400 tys. Według szacunków IAB do 2035 r. na rynku zabraknie łącznie ok. 7 mln osób<sup>30</sup>. Problem dotyczy wszystkich branż i nie ogranicza się do wysoko wykwalifikowanych pracowników. Sytuacja ta nie tylko utrudnia rozwój przedsiębiorstw oraz uniemożliwia wprowadzenie odpowiednich zmian w obszarze edukacji, integracji uchodźców i ochronie zdrowia, lecz także egzystencjalnie zagraża niemieckiej gospodarce. Szansę na poprawę mogłaby przynieść automatyzacja i cyfryzacja rynku pracy, lecz dotychczas była to pięta achillesowa ekonomii i administracji RFN. W związku z tym konieczne jest poszukiwanie kadr za granicą.

Strategia RFN obejmowała dotąd głównie pozyskiwanie pracowników z innych krajów UE i liberalizację rynku pracy dla wykwalifikowanych obcokrajowców z państw trzecich (spoza Unii, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii). Pewne nowelizacje (m.in. tzw. pakiet migracyjny, uchwalony w połowie 2019 r.<sup>31</sup>) weszły w życie 1 marca 2020 r., ale ich wdrożenie w dużym stopniu utrudniła pandemia COVID-19. Nie doprowadziły one do znaczącej poprawy sytuacji na krajowym rynku pracy. Jego dalszej liberalizacji służyły wprowadzone jeszcze przed wojną rosyjsko-ukraińską ułatwienia m.in. dla Ukraińców oraz – przede wszystkim – inicjatywa koalicji SPD-Zieloni-FDP uprzystępniająca przybyšsom podejmowanie zatrudnienia. Chodziło zarówno o uproszczenie tej procedury osobom mieszkającym już w Niemczech na zasadach tzw. pobytu tolerowanego, jak i stworzenie systemu

<sup>29</sup> Federalna Agencja Pracy, *Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit*, „Berichte: Arbeitsmarkt kompakt“, sierpień 2022, statistik.arbeitsagentur.de.

<sup>30</sup> *Deutscher Arbeitsmarkt verliert bis 2035 rund sieben Millionen Menschen*, Handelsblatt, 21.11.2022, handelsblatt.com.

<sup>31</sup> Objął on siedem ustaw, z których największe znaczenie miały te o: imigracji wykwalifikowanej siły roboczej (Fachkräfteinwanderungsgesetz, FEG), wspieraniu zatrudnienia obcokrajowców (Ausländerbeschäftigungsfördergesetz) oraz pobycie tolerowanym przy kształceniu zawodowym i zatrudnieniu (Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung).



punktowego podobnego do kanadyjskiego. Nowe regulacje w tym zakresie, a zwłaszcza ta zachęcająca do legalnej imigracji zarobkowej do RFN, mają wypełnić lukę na rynku i przywrócić Berlinowi kontrolę nad napływem obcokrajowców. Do tej pory problemem była jednak stosunkowo niska atrakcyjność Niemiec jako pracodawcy dla ludzi spoza UE. Wynikała ona m.in. z bariery językowej, nadmiaru biurokracji, braku cyfryzacji, skomplikowanej procedury uznawania dyplomów i obowiązującego w RFN systemu podatkowego.

Przyjęte w 2016 r. rozporządzenie w sprawie Bałkanów Zachodnich (tzw. West-balkanregelung) to na razie jedyny mechanizm, który – w zamian za odcięcie nielegalnej drogi do Niemiec – zapewniał możliwość skutecznego i legalnego pozyskiwania pracowników na dużą skalę. Na podstawie tego aktu prawnego ułatwiono dostęp do rynku pracy w RFN obywatelom Albanii, Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Macedonii Północnej, Czarnogóry oraz Serbii (kraje te znajdują się zarazem na liście bezpiecznych państw pochodzenia, co de facto nie pozwala ich mieszkańcom składać wniosków o azyl), choć nie wolno im podejmować pracy tymczasowej. Aby móc zatrudnić się w Niemczech, muszą oni uzyskać zezwolenie. Przed jego wydaniem Federalna Agencja Pracy sprawdza, czy na dane stanowisko nie aplikują obywatele RFN lub innych państw UE i czy zapewniono na nim warunki takie jak miejscowym. Ostatnio maksymalną dopuszczalną liczbę zezwoleń tego typu dla osób z Bałkanów Zachodnich podwojono – od 2024 r. będzie ona wynosiła 50 tys. rocznie.

Napływ pracowników do Niemiec ma zasadniczo przyspieszyć przyjęta w lipcu 2023 r. ustawa o dalszym rozwoju imigracji wykwalifikowanej. Znosi ona liczne utrudnienia w zatrudnianiu obcokrajowców, m.in. obniża wymagania językowe. W odniesieniu do niektórych stanowisk – zwłaszcza tych, na które istnieje największe zapotrzebowanie (np. pielęgniarских) – rozszerzono możliwość przyjmowania osób z dużym doświadczeniem zawodowym. Polega ona na tym, że zatrudnianym – alternatywnie do kwalifikacji uznawanych przez państwo – pod pewnymi warunkami wystarczają te uzyskane w niemieckiej izbie handlowej za granicą. Ponadto wśród wymagań znajduje się co najmniej dwuletnie doświadczenie w wybranym zawodzie.

Niemcy nadal wyrażają nadzieję, że niebieska karta UE przyczyni się do przybycia do nich znacznej liczby dobrze wykształconych pracowników. W myśl nowelizacji przepisów droga do zatrudnienia zostanie otwarta dla większej grupy osób, m.in. zagranicznych pracowników naukowych, którzy uzyskali dyplom uniwersytecki w ciągu ostatnich trzech lat. Otrzymają oni niebieską kartę, jeśli ich pracodawca w RFN będzie im płacił co najmniej 40 tys. euro rocznie.

Rewolucję w ściąganiu pracowników na niemiecki rynek ma przynieść tzw. karta możliwości, która pozwoli obcokrajowcom na podjęcie pracy i pobyt w RFN na podstawie zbieranych przez nich punktów, za m.in. wykształcenie, znajomość języka (niemieckiego na poziomie A1 lub angielskiego na poziomie B2), doświadczenie zawodowe i związki z Niemcami. Aby dostać dokument, należy uzyskać co najmniej sześć punktów. Początkowo zgoda na pobyt ma być wydawana na rok (z możliwością przedłużenia), jeśli wnioskodawca dysponuje środkami do życia przez ten czas. Efektywność karty będzie jednak uzależniona od praktyki wydawania pozwoleń, która wiąże się z przystosowaniem administracji do obsługi wniosków. Ta z kolei stanowiła dotychczas jedną z istotnych przeszkód w wyborze RFN na kraj docelowy przez migrantów zarobkowych.

Uzupełnieniem systemu imigracji zarobkowej ma być zapewnienie możliwości szybszego podjęcia pracy przez ubiegających się o ochronę w Niemczech. W myśl nowych przepisów wnioskujący o azyl będą mogli pracować już po sześciu, a nie dziewięciu miesiącach. Druga zmiana dotyczy zasad tzw. pobytu tolerowanego imigrantów, których wnioski o azyl odrzucono. Będą oni mogli pozostać w kraju, jeśli znaleźli zatrudnienie lub szkolą się. Na tzw. pobyt tolerowany może liczyć osoba szczególnie dobrze zintegrowana, mogąca się sama utrzymać i jako pracownik podlegająca składkom na ubezpieczenie społeczne. Ponadto 1 stycznia 2023 r. weszła w życie Ustawa o możliwości pobytu. Zgodnie z nią osoby cieszące się pobytom tolerowanym i zamieszkujące RFN pięć lat lub dłużej – do 31 października 2022 r. włącznie – otrzymają zezwolenie na pobyt wraz z członkami rodzin na „okres próbny” trwający 18 miesięcy. W tym czasie muszą znaleźć źródło samodzielnego utrzymania i nauczyć się niemieckiego, a ich tożsamość nie może budzić wątpliwości. W pierwszej połowie 2023 r. o uzyskanie stałego pobytu w Niemczech w taki sposób zaczęło się starać 22 tys. obcokrajowców. Rząd federalny szacuje, że z nowego rozporządzenia skorzysta ich ponad 136 tys.

Dodatkowo koalicja planuje przyspieszenie możliwości ubiegania się o obywatelstwo. Czas oczekiwania ma zostać skrócony z obecnych ośmiu lat do pięciu, a w szczególnych przypadkach (m.in. osób o szczególnych zasługach dla RFN) – do trzech. Dozwolone będzie zarazem utrzymanie podwójnego obywatelstwa. Ma to zachęcać do osiedlania się zagranicznych pracowników, lecz przede wszystkim – usprawnić integrację obcokrajowców już mieszkających w kraju. Warunkiem otrzymania paszportu będzie znajomość niemieckiego, a dodatkowo – co do zasady – pełnoletni wnioskujący o niego będą musieli sami się utrzymywać. Osoby, które popełniły przestępstwa na tle antysemitycznym lub rasistowskim,

mają być wykluczone z możliwości ubiegania się o naturalizację. Oprócz tego wszystkie dzieci urodzone na terenie RFN, których rodzice nie posiadają jej obywatelstwa, mają w przyszłości bezwarunkowo je otrzymać i mogą przy tym zachować paszport kraju pochodzenia ojca i matki. Aby tak się jednak stało, co najmniej jedno z nich musi mieszkać legalnie w Niemczech przez ponad pięć lat i mieć nieograniczone prawo pobytu. Według danych MSW ok. 14% społeczeństwa RFN – ok. 12 mln ludzi – nie posiada niemieckiego paszportu. Spośród nich ok. 5,3 mln mieszka tam od co najmniej dziesięciu lat. Resort podaje, że w ubiegłym roku wniosek o obywatelstwo złożyło 168 tys. osób, z czego 3% przebywa w RFN od minimum dekady.

**KAMIL FRYMARK**