



**Biuletyn
Analiz i Opinii**

Nr 02
2023

Mateusz Czasak

ISP PAN

**Polityka migracyjna i integracyjna
kanclerza Niemiec Olafa Scholza**



Wstęp

We współczesnym świecie problemy związane z masowymi migracjami stanowią poważny i aktualny problem. Dla naszych zachodnich sąsiadów ponowny znaczący wzrost całkowitej liczby imigrantów, zwłaszcza w ostatnim roku, staje się impulsem do korekt polityk migracyjnej i integracyjnej. Kolejne fale migrantów stają się bowiem dla niemieckiego państwa i społeczeństwa coraz większym wyzwaniem i problemem. Kraj ten trapią dodatkowo również recesja ekonomiczna¹, wysokie ceny energii, skutki epidemii Covid-19. Przekłada się to na płaszczyznę polityczną, powodując między innymi wzrost popularności partii skrajnych.

Należy pamiętać, że historycznie, Niemcy przez długi czas pozostawały krajem, z którego duże ilości ludzi emigrowały. Przeludnienie, brak pracy i zadowalających perspektyw skłaniały jeszcze w początkach dwudziestego wieku duże ilości ludzi do wyjazdu, głównie na kontynent amerykański.

¹ A. M. Pędziwoł, *Ekonomiści: Niemcy w recesji, ale na krótko*, dw.com, 28.09.2023, <https://www.dw.com/pl/ekonomi%C5%9Bci-niemcy-w-recesji-ale-na-kr%C3%B3tko/a-66949608> (dostęp 29.11.2023).

W latach trzydziestych z Trzeciej Rzeszy wyjechało wielu obywateli prześladowanych przez reżim hitlerowski. W czasie drugiej wojny światowej gospodarka Niemiec potrzebowała licznych rąk do pracy w przemyśle wojennym i rolnictwie. Wówczas rozwiązaniem stało się brutalne zmuszanie ludności z terenów okupowanych do pracy na terenie III Rzeszy. Koniec drugiej wojny światowej przyniósł pierwsze wielkie fale migracji na teren dzisiejszych Niemiec. Początkowo byli to głównie uchodźcy z terenów Prus Wschodnich, Śląska, Niemcy sudety. Integracja tych grup ludności trwała wiele lat, udało jej się dokonać i stała się jednym z sukcesów powojennych Niemiec².

W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych gospodarka utworzonej w roku 1949 Republiki Federalnej Niemiec rozwijała się w dużym tempie. Spowodowało to braki siły roboczej, przewyższające możliwości demograficzne państwa. W związku z tym podjęte zostały decyzje o zaproszeniu pracowników z innych krajów. Początkowo były to państwa europejskie, potem Turcja. To już wówczas Niemcy

² Na temat masowych ruchów ludności na terytorium Niemiec po drugiej wojnie światowej szerzej patrz: W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec, Wydanie trzecie poprawione i poszerzone*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Wrocław 2010, s. 673-677.



wkroczyły na ścieżkę stawania się krajem migracyjnym. Należy tu jednak zauważyć, że choć z dzisiejszej perspektywy można zauważyć ten rozwój, to nie był on umyślnie zaplanowany. W oficjalnej nomenklaturze mowa była nie o migrantach, używano słowa „Gastarbeiter” czyli „pracownik gościnny”. W tym sformułowaniu było zawarte założenie o czasowości pobytu tych ludzi³. W latach siedemdziesiątych ograniczono przyjazdy nowych pracowników. Na terenie kraju przebywało już wówczas około 4 milionów obcokrajowców.

Lata 80. i 90. dwudziestego wieku przyniosły kolejne fale przesiedleńców z Europy Środkowo-Wschodniej. Wojny na terenie byłej Jugosławii spowodowały z kolei falę uchodźców szukających azylu. W ich konsekwencji, w roku 1993 uchwalono zaostrzenie przepisów dotyczących ochrony

³ K. J. Bade, *Einheimische Ausländer: ‚Gastarbeiter‘ - Dauergäste – Einwanderer*, w: K. J. Bade (red.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, Migration in Geschichte und Gegenwart*, Verlag C.H. Beck München, 1993, s. 393-396; szerzej na ten temat patrz również m.in.: J-D. Steinert, *Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte*, „Archiv für Sozialgeschichte” 35/1995, library.fes.de, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/afs/pdf/afs-1995-197.pdf (dostęp 21.11.2023).

międzynarodowej udzielanej przez Niemcy⁴. W kolejnych latach liczby wniosków spadały. Tymczasem władze obstawały przy poglądzie, że Niemcy nie są krajem migracyjnym⁵. Dopiero w czasie rządów Angeli Merkel opinia ta upadła ostatecznie⁶.

Kolejne zmiany przyniosły rządy Gerharda Schrödera. Dotyczyły one między innymi zasad przyznawania obywatelstwa. Pod koniec jego rządów, w 2005 roku weszła w życie ustawa dotycząca pobytów, warunków zatrudnienia, integracji cudzoziemców (*Zuwanderungsgesetz*), która nowelizowana, pozostaje w mocy do dziś⁷.

W pierwszych latach sprawowania rządów przez Angelę Merkel, która objęła stery władzy w końcu roku 2005, kwestie migracji nie wysuwały się na pierwszy plan. Można jednak zauważyć tendencję do nacisku na integrację przybyszy wraz z jedno-

⁴ E. Bojenko-Izdebska, *Polityka migracyjna i Azyłowa w Niemczech i Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2/2016, s. 50-51, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repozytorium.ka.edu.pl/server/api/core/bitstreams/c7c43bed-a61f-4f0d-9e43-cbacfb1e386/content (dostęp 28.11.2023).

⁵ A. Kałabunowska, *Polityka migracyjna, azyłowa i integracyjna Niemiec*, w: K. Janoś, A. Kałabunowska, J. Kiwerska, T. Morozowski, *Interesy – wartości – kompromisy, Polityka zagraniczna Niemiec w erze Angeli Merkel*, Instytut Zachodni, Poznań 2022, s. 101.

⁶ Tamże, s. 101.

⁷ Tamże, s. 103.



czesnym pewnym luzowaniem dotychczasowego stanowiska chadecji wobec migracji⁸. W kontekście migracji, prawa do azylu, najważniejszą i najdłuższą zapamiętaną decyzją Angeli Merkel będzie przyjęcie niekontrolowanej fali uchodźców w roku 2015.

Analizując ten temat należy zauważyć, że na decyzję na temat opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania wpływają czynniki wypychające i przyciągające. Dzielią się one na kolejne podgrupy, między innymi społeczno-polityczne, ekonomiczne, klimatyczne⁹. Przyczyny migracji mogą różnić się w zależności od regionu świata. Natomiast kierunkiem zdecydowanie przyciągającym przybyszy pozostaje Unia Europejska, a zwłaszcza kilka jej konkretnych najzamożniejszych państw, w tym RFN.

W ostatnich latach notowany jest ponowny, skokowy wzrost liczby migrantów przybywających na teren Unii Europejskiej, w tym osób składających wnioski o azyl. W okresie od stycznia do października 2023 roku w krajach Unii wpłynęło takich wniosków 800 tysięcy, spodziewane jest, że do

końca roku ich liczba sięgnie miliona. Przy czym, co ważne nie rozkłada się ona w żadnym stopniu równomiernie na poszczególne kraje. Podczas gdy w roku 2022 na Węgrzech złożono 46 wniosków o azyl, to w Niemczech było ich 217 774. Była to jedna trzecia wszystkich wniosków azylowych złożonych wówczas na terenie UE. Sytuacja ta stała się oczywistym przyczynkiem do dyskusji na temat przyczyn takiego zainteresowania akurat naszymi zachodnimi sąsiadami, wśród szukających pomocy. Prowadzi to wniosków, że jednym z głównych czynników przyciągających są stosunkowo wysokie świadczenia socjalne¹⁰. Coraz bardziej nasilony problem masowej migracji do stawiał władze lokalne i centralne przed coraz poważniejszymi zadaniami. Obecny rząd Olafa Scholza wydaje się chcieć wpływać zarówno na czynniki wypychające jak i przyciągające.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie polityki migracyjnej i integracyjnej rządu Olafa Scholza, założeń, celów i środków podjętych w celu ich realizacji. W tym kontekście pragnę ukazać również zmiany polityki migracyjnej obecnych władz nie-

⁸ Tamże, s. 105, 112-123.

⁹ *Przyczyny migracji: daczego ludzie migrują?*, Parlament Europejski, Aktualności, 3.05.2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/2020/0624STO81906/przyczyny-migracji-dlaczego-ludzie-migruja> (dostęp 21.11.2023).

¹⁰ M. Orzechowski, *Utracona przytulność*, „Polityka”, nr 43(3436), 18.10-24.10.2023, s. 66-67.



Nr 02
2023

mieckich wobec poprzedników, jak i korekty tych polityk czynione już w trakcie trwania kadencji.

W niniejszym artykule postawiłem następującą tezę: rząd Olafa Scholza w trakcie trwania obecnej kadencji dokonuje pewnej korekty i zaostżenia polityki migracyjnej zarówno w odniesieniu do rządów Angeli Merkel, jak i własnych pierwotnych założeń. Jej celem jest zmniejszenie zakresu niekontrolowanego napływu migrantów i uchodźców na rzecz bardziej skoordynowanej i celowej polityki migracyjnej. Celem tych zmian jest zmniejszenie napięć społecznych wywołanych dużym napływem ludności z Afryki i Azji przy zachowaniu korzyści z tańszej pracy migrantów w Niemczech.

W tekście tym próbuję odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: Jakie były główne założenia polityki migracyjnej i integracyjnej rządu Olafa Scholza w roku 2021? Jak wygląda ich faktyczna realizacja? Jakie zmiany i korekty w tym zakresie zostały wprowadzone po dzień dzisiejszy i czym były podyktowane? Jakie wyzwania, stanęły przed Niemcami w związku z dużą liczbą uchodźców z Ukrainy? Jakie są najważniejsze priorytety polityki migracyjnej rządu w roku 2023 i 2024? Jak na politykę migracyjną wpływa i może wpłynąć najnowszy konflikt między Izraelem a Palestyną?

Założenia polityki migracyjnej rządu Olafa Scholza

We wrześniu 2021 roku w Republice Federalnej Niemiec odbyły się wybory parlamentarne. W ich wyniku doszło do zmiany ekipy rządzącej. Pozostająca, w różnych konfiguracjach u władzy chadecja – CDU/CSU, przeszła do opozycji, kanclerz Angela Merkel udała się na wcześniej zapowiedzianą polityczną emeryturę. Większość parlamentarna została uformowana przez koalicję zwycięskich socjaldemokratów – SPD wraz z dwoma dodatkowymi siłami, Partią Zielonych - Bündnis 90/Güne, oraz Liberalami – FDP. Nowy rząd pod przewodnictwem socjaldemokraty Olafa Scholza przejął władzę w grudniu 2021 roku. W owym okresie temat migracji, choć obecny w dyskursie, nie był tak palącym problemem jak obecnie. Kryzys z lat 2015/16 i jego bezpośrednie skutki był już w dużej mierze, przynajmniej prowizorycznie opanowany. Nie spodziewano się raczej kolejnych dramatycznych wydarzeń w tym zakresie. Znalazło to swoje odbicie w zapisach umowy koalicyjnej zawartej między wymienionymi partiami. W dokumencie tym problematyka migracyjna i integracyjna zaznaczona jest w kilku miejscach. Na uwagę zasługuje już pierwsze zdanie części poświęconej migracjom i obywatel-



stwu, pada tam stwierdzenie, że „Migracja była i zawsze jest częścią historii naszego państwa”¹¹ (tłum. Autora). W planach nowopowstałej koalicji było zwiększenie udziału społeczeństwa imigracyjnego w życiu publicznym. W tym kontekście ułatwieniu miało ulec studiowanie i nauka zawodu przez zamieszkałych w Niemczech obcokrajowców. Postulowano projekt nowoczesnych przepisów dotyczących obywatelstwa, które ułatwiłyby nabywanie obywatelstwa Niemiec i umożliwiły posiadanie więcej niż jednego¹².

Konkretnie, odnośnie polityk migracyjnej i integracyjnej dokument zapowiadał nowy początek i zmianę paradygmatu. Obiecywano porządkowanie migracji, redukcję niekontrolowanego napływu ludzi. Jednocześnie jednak padają słowa o świadomości odpowiedzialności humanitarnej i prawnej w stosunku do uchodźców. Mowa jest tam również o uporządkowaniu przepisów wizowych, dotyczących

¹¹ *Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, 2021, s. 117, [chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpccgkclefindmkaj/https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1) (dostęp: 20.12.2023).

¹² Tamże, s. 118.

wjazdu do Niemiec oraz sytuacji osób „tolerowanych”¹³.

W obszarze integracji postulowano utworzenie oferty kursów integracyjnych dla wszystkich przybywających do Niemiec. Zapowiadano także zwiększenie ilości środków z budżetu centralnego dla władz regionalnych na potrzeby bytowe uchodźców. Odnośnie uchodźców zamieszczono zapisy o konieczności przyspieszenia rozpatrywania wniosków o azyl i odwołań od nich. Jednocześnie już w omawianym dokumencie znalazło się istotne sformułowanie „Nie każdy człowiek, który do nas przybędzie, może zostać”¹⁴, po czym padła zapowiedź zdecydowanych działań na rzecz deportacji osób, które bezprawnie przebywają na terenie państwa, w szczególności przestępców.

Na płaszczyźnie europejskiej nowy rząd Niemiec postulował reformy i przygotowanie kompleksowego systemu azylowego na poziomie unijnym, tak aby zapobiegać również wtórnym przepływom migrantów i uchodźców w granicach Unii. Jako cele przedstawiono także, zmniejszenie migracji do Unii

¹³ Tamże, s. 137-138.

¹⁴ Tamże, s. 140.



i walkę z przyczynami, które pchają ludzi do podejmowania ryzyka przeprawy na teren Europy¹⁵.

Analiza tego dokumentu pokazuje, że już pierwotnym zamiarem rządu Olafa Scholza było ograniczenie, zwłaszcza niekontrolowanych, napływów ludności do Niemiec. Zapowiadana inicjatywa na rzecz przyspieszenia i ułatwienia deportacji, świadczyła o zdecydowaniu. Należy pamiętać, że dokument ten powstał w roku 2021, przed wybuchem pełnoskalowej wojny w Ukrainie, która w ostatnim okresie w szczególny sposób odcisnęła się na kwestiach związanych z migracją, polityką azylową w krajach Unii Europejskiej.

Wybuch pełnoskalowej wojny w Ukrainie i jego skutki

W dniu 24 lutego 2022 roku Federacja Rosyjska rozpoczęła inwazję na terytorium Ukrainy. Po ośmiu latach konfliktu rosyjsko-ukraińskiego o ograniczonym zasięgu doszło do wybuchu pełnoskalowej wojny. Już od pierwszych dni, ze wschodu, na teren Unii Europejskiej zaczęły napływać znaczne ilości uchodźców z terenów Ukrainy. Ruch

¹⁵ Tamże, s. 141-142.

ten był nasilony i nasycony szczególnym dramatyзмом zwłaszcza w pierwszych dniach i tygodniach po inwazji, kiedy ważyły się losy przetrwania tego państwa. Po udaremnieniu rosyjskich prób zajęcia Kijowa i przekształceniu się walk w dużej mierze w wojnę pozycyjną, ruchy migracyjne przestały być tak chaotyczne jak w pierwszych dniach, ale nie ustały.

W pierwszych dniach wojny to głównie Polska przyjęła na swoje terytorium szczególnie dużą ilość uchodźców z Ukrainy, w dalszej kolejności i w kolejnych okresach znaczne ilości obywateli tego państwa przyjmowała i przyjmuje także Republika Federalna Niemiec. W rezultacie wojny na wschodzie Europy na terytorium Niemiec napłynęła większa ilość uchodźców niż w roku 2015. W sumie w roku 2022 do Niemiec przyjechało 2 665 tysięcy osób, wobec 2 136 tysięcy migrantów w roku 2015¹⁶. Z tej ogólnej liczby prawie milion sto tysięcy osób stanowili uchodźcy z Ukrainy¹⁷.

¹⁶ *Anzahl der Zuwanderer nach Deutschland von 1991 bis 2022*, de.statista.com, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/28347/umfrage/zuwanderung-nach-deutschland/> (dostęp: 15.11.2023).

¹⁷ *Anzahl der im Jahr 2022 nach Deutschland Zugewanderten nach Herkunftsländer*, de.statista.com, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157446/umfrage/h>



Generalnie w Niemczech utrzymanie uchodźców, zapewnienie im zakwaterowania oraz opieki społecznej leży po stronie władz lokalnych (Kommunen). W przypadku uchodźców z Ukrainy to władze federalne od początku, prawie w całości przejęły finansowanie ich pobytu¹⁸. Co ważne obowiązują ich także inne regulacje. Ci, którzy schronili się w Niemczech przed wojną ukraińsko-rosyjską otrzymują od państwa niemieckiego świadczenie społeczne o nazwie „Bürgergeld”¹⁹, mają też pozwolenie na pracę. Te specjalne warunki wynikają z wytycznych tymczasowej unijnej ochrony dla wysiedleńców. Jest to instrument wprowadzony na mocy Dyrektywy UE jeszcze z roku 2001, a pomyślany o przypadku kryzysowego napływu uchodźców. Po raz pierwszy został on uruchomiony właśnie w stosunku do osób przybyłych z Ukrainy, 4 marca 2022 roku. W praktyce oznacza prawo pobytu, dostęp do rynku pracy, edukacji, jak również opieki społecznej i zdrowotnej na terenie całej Unii Europejskiej.

auptherkunftslaender-der-zuwanderer-nach-deutschland-2009/ (dostęp: 15.11.2023).

¹⁸ *Migrationspolitik der Bundesregierung*, Die Bundesregierung, 2.11.2023, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/deutschland-will-pruefung-von-asylantraegen-nach-afrika-auslagern/> (dostęp: 15.11.2023).

¹⁹ Szerzej na ten temat patrz: *Fragen und Antworten zum Bürgergeld*, Die Bundesregierung, 8.01.2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-zum-buergergeld-2149774> (dostęp: 16.01.2024).

Początkowo został wprowadzony na rok, następnie przedłużony do 4 marca 2024 roku²⁰. Sytuacja, w której uchodźcy z Ukrainy mają prawo przebywać na terenie całej Unii, przyczyniła się z pewnością do podjęcia przez część z nich decyzji o poszukiwaniu schronienia w dostatecznych, z ich punktu widzenia Niemczech i wpłynęła na fakt, że aktualnie przebywa na terenie naszego zachodniego sąsiada 1 133 tys. uchodźców z Ukrainy, z czego 1 094 tys. posiada obywatelstwo tego kraju²¹.

Nieoczekiwany, tak znaczny napływ uchodźców stał się niewątpliwie dla Niemiec kolejnym, nieplanowanym wyzwaniem w obszarze polityki migracyjnej i imigracyjnej. Opieka nad migrantami pochłania duże środki, których w obecnej niełatwej sytuacji budżetowej w Niemczech brakuje. Te wysiłki i problemy wpływają na pogorszenie nastawienia społeczeństwa w stosunku do uchodźców z

²⁰ *Migrationspolitik der Bundesregierung*, Die Bundesregierung, 2.11.2023, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/deutschland-will-pruefung-von-asylantraegen-nach-afrika-auslagern/> (dostęp: 15.11.2023); M. Gołębiowska, A. Kuczyńska-Zonik, *Uchodźcy z Ukrainy objęci tymczasową ochroną w państwach Europy Środkowej*, Komentarze IEŚ, Instytut Europy Środkowej, nr 890 (138/2023), 29.06.2023, <file:///C:/Users/mateu/Downloads/ies-komentarze-890-138-2023.pdf> (dostęp: 17.01.2024).

²¹ *Flüchtlinge aus der Ukraine*, Mediendienst Integration, 01.2024, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyll/ukrainische-fluechtlinge.html> (dostęp: 17.01.2024).



Ukrainy i migrantów ogólnie. Pośrednio przekłada się to również na spadek poparcia dla rządu Olafa Scholza. Tym samym duża ilość uchodźców z Ukrainy staje także jednym z impulsów do dalszych korekt polityk migracyjnej i integracyjnej w Niemczech.

Aktualna realizacja polityki migracyjnej przez rząd Olafa Scholza

W trakcie kadencji rząd Olafa Scholza nieco koryguje początkowe założenia i kurs polityki migracyjnej. Wynika to z przesłanek natury zewnętrznej i wewnętrznej. Wedle danych statystycznych w roku 2022 już 28,7 % mieszkańców Niemiec miało pochodzenie migracyjne²². Termin ten obejmuje zarówno osoby posiadające obywatelstwo Niemiec, jak również obcokrajowców zamieszkujących na terenie tego państwa. Bezspornie fakt, że na stosunkowo gęsto zaludnionych terenach już prawie jedna trzecia ludności nie jest pochodzenia rdzennie niemieckiego wpływa na procesy społeczne. Tak duża ilość ludności napływowej może stać się natu-

²² *Verteilung der Bevölkerung in Deutschland nach Migrationshintergrund im Jahr 2022*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1236/umfrage/migrationshintergrund-der-bevoelkerung-in-deutschland/> (dostęp: 10.01.2024).

ralnie niebezpieczna dla zachowania spójności społecznej.

Dodatkowo, w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z napływem dużej i trudnej do kontrolowania ilości migrantów z Ukrainy. Aktywizacji uległy również szlaki nielegalnego przetrzutu ludzi na terytorium Niemiec. Jednocześnie, w kraju uległy pogorszeniu wskaźniki ekonomiczne, wkracza on na ścieżkę recesji. Szerokie masy klasy średniej odczuwają wzrost cen energii wywołany między innymi wojną w Ukrainie i zatrzymanie importu gazu z Rosji. Transformacja energetyczna, przeprowadzana pod nazwą „Energiewende”²³ również się do tego przyczynia. Duży napływ migrantów powoduje wzrost czynszów i braki mieszkań, zwłaszcza w większych miastach. Już te czynniki powodują pauperyzację klasy średniej, a w rezultacie także przyczyniają się do pogorszenia nastrojów społecznych i zwrotu w kierunku radykalnych sił politycznych. Jako jeden z głównych winnych pogorszenia sytu-

²³ Szerzej na temat Energiewende patrz: M. Kranhold, Z. A. Styczyński, *Transformacja systemu energetycznego w Niemczech: Energiewende – faza druga*, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka”, nr 10/2022, s. 3-28., chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-1af4ea79-4074-4d1d-ae7c-3ca3dc71acac/c/Michael_Kranhold_Zbigniew-Styczynski_OK.pdf (dostęp: 10.01.2024).



cji bytowej ukazywani są migranci, azylanci. Politycznie z podgrzewania antyimigranckich nastrojów korzysta w dużej mierze radykalnie prawicowa, antyeuropejska i przede wszystkim antyimigrancka partia Alternatywa dla Niemiec – AfD²⁴. Ósmego października 2023 roku odbyły się wybory w krajach związkowych Hesja i Bawaria. Wygrała je CDU/CSU, dobre wyniki uzyskała jednakże AfD. Wynik ten interpretowany jest jako pokłosie niezadowolenia z polityki migracyjnej rządu Scholza (obok innych problemów tego rządu).

Jednocześnie należy zauważyć, że krytyka masowego napływu do Niemiec przestała być domeną AfD. Szef CDU Friedrich Merz krytykuje „turystykę socjalną” ukraińskich uchodźców²⁵. Co ważne, według 84% Niemców do ich kraju przybywa zbyt wiele ludzi, którzy ubiegają się o azyl. Większość obywateli jest niezadowolona z ich integracji, tak społecznej jak i na rynku pracy. W 2023 roku wnioski o azyl złożyło w Niemczech przeszło 250 tysięcy ludzi. Urzędnicy nie nadążają z ich rozpatrywa-

niem, brakuje także kwater dla przybyszy. Jednocześnie mnożą się protesty przeciwko ich zakładaniu²⁶. Niewątpliwie spadek poparcia dla rządu, w połączeniu z innymi czynnikami, naciskami opinii publicznej, wpłynęły na fakt, że kanclerz Scholz, jego partia i szerzej cała koalicja zdecydowała się na zmiany, korekty polityki migracyjnej, w kierunku jej zaostżenia, idącego dalej niż było to pierwotnie zapowiadane. Aktywność w zakresie polityki migracyjnej można obserwować na szeregu płaszczyzn. Ważną zapowiedzią w tym zakresie stał się wywiad, którego kanclerz Scholz udzielił w październiku 2023 roku. Zapowiadał już wówczas, że część obecnych w Niemczech obcokrajowców będzie musiało opuścić kraj, ze względu na brak podstaw do udzielenia im azylu. Dodatkowo mówił o wprowadzonych częściowo kontrolach na granicach zewnętrznych Niemiec, których celem jest stopowanie nasilającej się nielegalnej migracji z innych państw strefy Schengen²⁷.

²⁴ O. Maksan, *Die AfD startet mit kräftigem Rückenwind ins Neue Jahr*, nzz.ch, 3.01.2024, <https://www.nzz.ch/international/2024-koennte-fuer-die-afd-ein-erfolgreiches-jahr-werden-ld.1772630> (dostęp: 10.01.2024).

²⁵ Ł. Grajewski, *Niemcy: zmiana nastawienia do migracji*, „Tygodnik Powszechny”, nr 43/2023, 18-24.10.2023, s. 11.

²⁶ Ł. Grajewski, *Niemcy: zmiana nastawienia do migracji*, „Tygodnik Powszechny”, nr 43/2023, 18-24.10.2023, s. 11.

²⁷ O. Scholz, Ch. Hickmann, D. Kurbjuweit, *Scholz und die Flüchtlingspolitik*, „Wir müssen endlich im großen Stil abschieben”, „Der Spiegel”, nr 43/2023, 20.10.2023, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-ueber-migration-es-kommen-zu-viele-a-2d86d2ac-e55a-4b8f-9766-c7060c2dc38a> (dostęp 15.11.2023).



Jednocześnie, w obliczu kryzysu demograficznego w Niemczech wciąż prowadzone są działania mające na celu zwerbowanie fachowców z konkretnym wykształceniem. Ma w tym pomagać przyjęta w 2023 roku ustawa o dalszym rozwoju imigracji wykwalifikowanej. Przyswiewa jej cel zawarty już w cytowanej umowie koalicyjnej, czyli wspieranie uporządkowanego napływu migrantów, których potrzebuje rynek i ograniczanie niekontrolowanej migracji²⁸. Równolegle, w październiku 2023 roku minister spraw wewnętrznych Nancy Faeser wniosła projekt ustawy zgodny z linią zaprezentowaną przez kanclerza Scholza. Celem nowych przepisów, które uzyskały poparcie rządu jest przyspieszenie procesu deportacji osób, które nie mają prawa pobytu na terytorium Niemiec. Dodatkowo przyspieszonej deportacji mają podlegać członkowie grup przestępczych, nawet tacy wobec których nie zapadł jeszcze wyrok, dotyczy to także przemytników lu-

dzi. W myśl przepisów ułatwieniu ma ulec także sama procedura urzędowa procesu²⁹.

podejmowane były także decyzje dotyczące finansowego aspektu omawianych problemów. Przyjęcie i zapewnienie opieki socjalnej oraz zakwaterowania dla uchodźców leży, jak wspominałem, w gestii władz lokalnych. Ze względu na wzrost liczby takich osób, już od roku 2015 władze federalne udzielają im wsparcia finansowego³⁰. Podczas listopadowej konferencji władz federalnych i lokalnych zapadła decyzja o nowych zasadach finansowania opieki dla uchodźców. Wedle poczynionych wówczas ustaleń rząd federalny zobowiązał się do przekazywania kwoty 7 500 euro rocznie na uchodźcę. W myśl nowych ustaleń ograniczeniu ulegał również zakres pomocy dla uchodźców, świadczenia w gotówce miały zostać zastąpione kartą płatniczą³¹.

²⁸ *Gesetzentwurf zur Fachkräfteeinwanderung angenommen*, Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw25-de-fachkraefte-954400>, (dostęp 10.01.2024)., szerzej patrz także: K. Frymark, *Między nadzieją a iluzją, Niemiecka Polityka migracyjna*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 8.01.2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2024-01-08/miedzy-nadzieja-a-iluzja> (dostęp: 17.01.2024.)

²⁹ *Neue Regelungen für mehr und schnellere Rückführungen*, Bundesministerium des Innern und für Heimat, 25.10.2023, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/10/rueckfuehrungsverbesserungsgesetz.html;jsessionid=02D9754B81E55CB96059F916DFF60B5B.live871> (dostęp: 10.01.2024).

³⁰ *Migrationspolitik der Bundesregierung*, Die Bundesregierung, 2.11.2023, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/deutschland-will-pruefung-von-asylantraegen-nach-afrika-auslagern/> (dostęp: 15.11.2023).

³¹ *Bund und Länder einigen sich in Migrationsfragen*, tagesschau, 7.11.2023, <https://www.tagesschau.de/inland/bund-laender-treffen-128.html> (dostęp: 15.11.2023).



Jednym z bardziej kontrowersyjnych pomysłów rządzącej koalicji na ograniczenie liczby obcokrajowców w Niemczech, jest utworzenie obozów, dla osób oczekujących na decyzję w sprawie azylu poza granicami kraju³². W samej koalicji występują tarcia w tym zakresie, Zieloni są sceptyczni w kwestii zgodności takiego rozwiązania z prawem krajowym i unijnym. Zwolennikami przeniesienia postępowań azylowych poza terytorium Niemiec są z kolei liberałowie z FDP, dla których stanowiłoby to element nowej Realpolitik w kwestiach migracji. Wedle polityków tej opcji nadrzędnym celem jest aby osoby bez szans na uzyskanie prawa do azylu w ogóle nie wjeżdżały na teren UE³³. Kwestia przenoszenia osób czekających na decyzję w sprawie udzielenia azylu poza teren UE rodzi szereg pytań i wątpliwości natury prawnej. Ścieżkę tę próbowała już wykorzystać Wielka Brytania, która podpisała z Rwandą stosowane porozumienie w roku 2022. Wielka Brytania planowała do tego afrykańskiego państwa wysyłać uchodźców, tam mieli oni oczekiwać na

wynik ich postępowania azylowego. Na drodze realizacji tego projektu stanęły działania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wyrok Brytyjskiego Sądu Najwyższego³⁴.

Zamiarem aktualnego rządu Niemiec, opisywanym już w cytowanej umowie koalicyjnej były zmiany i regulacje na poziomie europejskim. W grudniu 2023 roku doszło do rozmów, których wynik, wydaje się być, przynajmniej częściowo zgodny z intencją Niemiec. Przywódcom UE udało się wstępnie porozumieć w kwestii zmian procedur azylowych. Państwa pierwszej linii miałyby otrzymać możliwość bardziej agresywnej polityki azylowej, zaś państwa głębi – wybór między przyjęciem migrantów a wpłatą na wspólny fundusz UE. To wstępne porozumienie musi zostać jeszcze potwierdzone przez Parlament Europejski i Radę Europejską³⁵. Świadczy ono, moim zdaniem o możliwym szerokim konsensusie w kwestii migracyjnej.

³² N. Alipour, *Deutschland will Prüfung von Asylanträgen nach Afrika auslagern*, Euractiv.de, 1.11.2023, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/deutschland-will-pruefung-von-asylantraegen-nach-afrika-auslagern/> (dostęp: 15.01.2023).

³³ Die Tagesschau, 8.11.2023. https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/tagesschau_2_0_uhr/video-1270388.html (dostęp 15.11.2023).

³⁴ S, Skarżyński, *Brytyjski Sąd Najwyższy: Wysyłanie azylantów do Rwandy jest niezgodne z prawem*, „Gazeta Wyborcza”, 15.11.2023.

³⁵ E. Wax, N. Camut, G. Sorgi, *Historyczne porozumienie UE dotyczące migracji. Bruksela świętuje, obrońcy praw człowieka protestują. „zatrzasnęli drzwi”*, Onet.pl, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/pakt-migracyjny-unia-liczy-ze-tak-uda-jej-sie-zatrzymac-skrajna-prawice/qwgsmtH.79cfc278> (dostęp 20.12.2023).



Niestety, w perspektywie zarysowują się dalsze napięcia społeczne z powodu przenoszenia się na teren Niemiec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Na ulicach niemieckich miast miały miejsce liczne protesty, które niejednokrotnie miały wydźwięk nie tylko antyizraelski, ale też jednoznacznie antyżydowski. To duży problem dla Niemiec, które z przyczyn historycznych deklarują się jako sojusznik Izraela, a jednocześnie mają tak dużą społeczność muzułmańską. Po propalestyńskich manifestacjach, na których pojawiały się antysemityczne hasła rząd zabronił działalności i aktywności Hamasu i Organizacji Samidoun w Niemczech³⁶. Te niedawne prewencyjne działania także wydają mi się wpisywać w tendencję zaostrzania kursu wobec migrantów.

Podsumowując mogę stwierdzić, że zgadzam się ze słowami Łukasza Grajewskiego, który na łamach „Tygodnika Powszechnego” zauważa: „Przez ostatnie lata w zbiorowej wyobraźni ludzi w różnych zakątkach globu umocnił się obraz Niemiec jako kraju, który przyjmie każdego i zapewni mu byt. Tak skromnymi działaniami politycy nic w tej kwe-

stii nie zmieniają”³⁷. Mimo, że niektóre aktualne projekty wykraczają poza założenia umowy koalicyjnej i świadczą o próbach prowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej, to moim zdaniem konieczne są akcje uświadamiające w regionach, z których rekrutują się uchodźcy do Niemiec. Należy starać się na miejscu dotrzeć z przekazem, że tylko część migrantów, spełniających konkretne, wysrubowane kryteria ma szansę na azyl, a cała reszta będzie bezwzględnie odsyłana. Oczywiście musiałyby to iść w parze z zapowiadanyymi zmasowanymi akcjami deportacyjnymi. Przyszłość pokaże, czy uda się zrealizować te ambitne zapowiedzi.

Zakończenie

Na początku lat dziewięćdziesiątych duży napływ uchodźców sprowokował „debatę azyłową” (Asyldebatte), której skutkiem było zaostrzenie kryteriów przyznawania azylu w Niemczech. Nie można moim zdaniem wykluczyć, że obecny kryzys migracyjny będzie skutkował dalszym ograniczaniem prawa do legalnego pobytu z jednej strony, a drugiej zaś zredukowana będzie pomoc publiczna dla szukających schronienia. Na przestrzeni ostatnich

³⁶ *Verbote gegen Hamas und Samidoun sind in Kraft*, Die Bundesregierung, 2.11.2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hamas-verbot-2234286> (dostęp 27.11.2023).

³⁷ Ł. Grajewski, *Niemcy: zmiana nastawienia do migracji*, „Tygodnik Powszechny”, nr 43/2023, 18-24.10.2023, s. 11.



trzydziestu lat, w Niemczech, można było zaobserwować w kontekście migracji, integracji, przepisów dotyczących udzielania schronienia i pomocy szerszą tendencję. Temat staje się istotną i ważką częścią debaty publicznej i znacząco zajmuje polityków w Niemczech wraz z kolejnymi falami migracji, uchodźców przybywających do kraju. Po czym gdy sytuacja się uspokaja, staje się marginalizowana. Jest to wygodne dla rządzących, mniej dla społeczeństwa, które mierzy się ze skutkami, również długofalowymi zmian, które wynikają ze zwiększania się ilości obcokrajowców. Dopiero silne oddolne naciski wymuszają debaty na ten temat. Nasuwa się pytanie, czy wydarzenia ostatnich lat wpiszą się w ten trend, czy może ilość migrantów i presja społeczna wymusi trwałę zmiany? Uważam, że pytanie to choć bardzo ważne, ciągle pozostaje otwarte. Trend do wprowadzania w Niemczech bardziej restrykcyjnych przepisów migracyjnych i zmniejszania bezpośredniej pomocy udzielanej migrantom uważam za słuszny. Być może stanie się on środkiem do pewnego złagodzenia niepokojów społecznych wywołanych dużym i słabo kontrolowanym napływem migrantów. Za właściwe uważałbym także stawianie konkretnych i stanowczych ale jednocześnie możliwych do spełnienia warunków od-

nośnie otrzymania i zachowania obywatelstwa niemieckiego. W dalszej części odnoszę się jeszcze do tego problemu. Zbyt łatwe nabycie wszelkich praw obywatelskich niestety często prowadziło do braku szacunku do nich, do zdobyczy liberalnej demokracji.

Można jednak zauważyć, że zaostrenie polityki migracyjnej w Niemczech wpisuje się w szerszy trend w Europie. Analogiczne ruchy można zaobserwować w znanej dotychczas z liberalnego nastawienia do migrantów Szwecji czy Niderlandach. Otwarcie mówi się o klęsce szwedzkiego eksperymentu migracyjnego. Politycy tego kraju przyznają naiwność w podejściu do tematu migrantów³⁸. Zwycięstwo wyborcze antyimigranckiej partii Geerta Wildersa w Królestwie Niderlandów jest także czerwoną kartką od wyborców wobec dotychczasowej polityki migracyjnej i integracyjnej³⁹. Także we Francji Zgromadzenie Narodowe głosami m.in. Zjednoczenia Narodowego i partii prawicowych przegłosowało nowe prawo imigracyjne, utrudnia-

³⁸ J. Kubitsky, *Szwed jeździ metrem*, „Polityka”, nr 44(3457), 25.10-1.11.2023, s. 58-59; M. Orzechowski, *Utracona przyszłość*, „Polityka”, nr 43(3436), 18.10-24.10.2023, s. 66-67.

³⁹ *Wybory w Holandii. Exit poll wskazuje na zwycięstwo partii skrajnie prawicowego Geerta Wildersa*, rp.pl, 23.11.2023, <https://www.rp.pl/polityka/art39454841-wybory-w-holandii-exit-poll-wskazuje-na-zwyciestwo-partii-skrajnie-prawicowego-geerta-wildersa> (dostęp 23.11.2023).



Nr 02
2023

jące dostęp do francuskiego obywatelstwa, łączenia rodzin i pomocy społecznej dla cudzoziemców⁴⁰.

Uważam tę tendencję za słuszną, zgadzam się bowiem z pojawiającymi się już od kilku lat konstatacjami, że jednoznaczne zauważanie tylko plusów migracji, pomijanie problemów jest rzeczą politycznie nieodpowiedzialną i prowadzi obok innych problemów, do wzrostu populizmu⁴¹.

Europa boryka się obecnie z kolejnymi falami kryzysu migracyjnego. Miliony, w dużej mierze młodych mężczyzn z globalnego południa, próbuje dostać się i pozostać w granicach Unii Europejskiej. Część ucieka przed wojną, ma szansę na status azylanta, resztę pcha do tego bieda, brak perspektyw. Osobiście widzę jedną ścieżkę, której wprowadzenie mogłoby dać szansę na w miarę szybką absorpcję znacznej ilości młodych mężczyzn, to utworzenie oddziałów europejskich lub krajowych inspirowanych francuską Legią Cudzoziemską. Kilkuletnia zawodowa służba, oceniona pozytywnie mogłaby się stać przepustką do uzyskania pozwolenia na

pobyt w jednym z krajów europejskich. Byłby to także skuteczny sposób weryfikacji deklaracji samych migrantów, czy rzeczywiście zależy im na konkretnej pracy w Europie i stania się członkiem tutejszego społeczeństwa, czy też chcą tylko realizować swoje wyobrażenie o wygodnym życiu na koszt obywateli UE. Może zasadne byłoby przygotowanie programu, który oferowałby perspektywę obywatelstwa UE, po odświeżeniu konkretnej liczby lat w armii, tak jak ma to miejsce w przypadku Legii Cudzoziemskiej⁴²?

Patrząc szerzej wspólna służba wojskowa lub zastępcza (ludzi z pochodzeniem migracyjnym i autochtonów), tak mężczyzn jak i kobiet jest moim zdaniem jedną z możliwości lepszej integracji z jednej i przełamywania niechęci do nich z drugiej strony. Moim zdaniem mogłaby pomóc dbaniu o spójność społeczną, oczywiście pod warunkiem, że uczestnictwo byłoby masowe. Takie rozwiązanie wymagałoby jednak podjęcia niepopularnych decyzji politycznych, np. dotyczących powrotu obowiązkowej służby wojskowej, o czym już się w Niemczech

⁴⁰ M. Kielczewska-Konopka, *Francja chce zaostrzyć prawo imigracyjne*, „Gazeta Wyborcza”, 22.12.2023. s. 14.

⁴¹ Szerzej na ten temat patrz: R. Cuperus, *Das Märchen von der guten Migration*, ipg-journal, 7.03.2018, <https://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/das-maerchen-von-der-guten-migration-2616/> (dostęp 20.11.2023).

⁴² FAQ – Najczęściej zadawane pytania, Ministère des Armées, Legion Etrangère, <https://www.legion-recrute.com/pl/faq-najczesciej-zadawane-pytania> (dostęp 22.11.2023)



nieśmiało spekuluje, w obliczu zagrożenia ze strony Rosji⁴³.

Jednocześnie, jak już wspominałem, moim zdaniem potrzebna jest szeroka inicjatywa poza granicami Unii Europejskiej mająca na celu redukcję migrantów docierających do jej granic i podejmujących próby jej przekroczenia jest cały czas. Niestety nie jest to zadanie łatwe i tanie. Widać to między innymi na podstawie klęski jednej z inicjatyw podejmowanych już w tym zakresie - umowy między Tunezją a Brukselą, w myśl której Tunis miał otrzymywać środki finansowe w zamian za kontrolę migracji⁴⁴. Tym nie mniej należy, moim zdaniem czynić starania aby hamować, zwłaszcza nielegalną, migrację do Unii Europejskiej. Z drugiej strony dbać o szybką deportację nielegalnych migrantów, bez praw pobytu i jak najszybszą i przede wszystkim skuteczną integrację tych którzy już na terenie UE przebywają. W szczególności w interesie Niemiec leży opanowanie kryzysu migracyjnego. Napędza on bowiem, jak już pisałem poparcie dla

AfD, która oprócz polityki antyimigranckiej ma w swoim programie również daleko posunięty eurosceptycyzm, który kłóci się z wieloletnimi założeniami polityki zagranicznej i europejskiej Niemiec. Dalsze zachwianie UE nie przyniosłoby także korzyści gospodarce Niemiec, czerpiącej korzyści ze wspólnego rynku. W szczególności jednak chciałbym podkreślić społeczny wymiar problemu. Możliwości absorpcji i integracji nawet najbardziej zamkniętego i otwartego społeczeństwa pozostają ograniczone. Kolejne fale niekontrolowanej migracji do Europy i Niemiec mogą doprowadzić do chaosu i problemów na nieznaną nam w skalę. Należy użyć dostępnych metod, aby temu zapobiec

⁴³ *Rückkehr zur Wehrpflicht, Wachsender Widerstand in der SPD gegen Pläne von Boris Pistorius*, faz.net, 26.12.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wehrpflicht-plaene-von-boris-pistorius-widerstand-in-spd-waechst-19407599.html> (dostęp 12.01.2024)

⁴⁴ D. Mikulska, *Cena spokoju*, „Polityka”, nr 48(3441), 22.11-28.11.2023, s.56-57.



Nr 02
2023

Pracownicy Zakładu Europeistyki ISP PAN:

prof. dr hab. Józef M. Fiszer
prof. dr hab. Ryszard Żelichowski
dr hab. Paweł Olszewski
dr hab. Jakub Wódka
dr Adrian Chojan
mgr Mateusz Czasak

Zakład prowadzi cotygodniowe otwarte seminaria naukowe, przeznaczone dla doktorantów, ekspertów, dziennikarzy i polityków. Ponadto organizuje konferencje naukowe oraz współpracuje z wieloma ośrodkami naukowo-badawczymi w kraju i za granicą.

Adres do korespondencji:

Zakład Europeistyki Instytut Studiów Politycznych PAN
ul. Polna 18/20 00-625 Warszawa

Redakcja Biuletynu Analiz i Opinii:

prof. dr hab. Józef M. Fiszer (redaktor naczelny),
dr Adrian Chojan (sekretarz redakcji: achojan@isppan.waw.pl),
mgr Mateusz Czasak (sekretarz redakcji: mateusz.czasak@gmail.com),
prof. dr hab. Ryszard Żelichowski (recenzent),
dr hab. Paweł Olszewski (recenzent)