



■ Niemcy a kryzys wywołany napływem uchodźców - geneza, reakcje i wyzwania

Marcus Engler

Począwszy od lata 2015 r. Niemcy stały się krajem docelowym dla niezwykle dużej fali uchodźców przede wszystkim z Syrii, Iraku i Afganistanu poszukujących bezpiecznego schronienia. Napływ uchodźców stał się tematem, który całkowicie zdominował debatę polityczną i społeczną. Z biegiem czasu spory dotyczące sposobów radzenia sobie z uchodźcami stawały się coraz ostrzejsze. Jak dotąd nie udało się wdrożyć ogólnoeuropejskiego rozwiązania, do którego dążył rząd federalny, a które polegałoby na sprawiedliwym rozdzieleniu poszukujących azylu pomiędzy wszystkie państwa Unii Europejskiej. Tak wielka fala ludzi oznacza dla Niemiec ogromne wyzwania społeczne. Znaczna część przybyszów pozostanie w tym kraju przez dłuższy czas lub nawet na stałe. Fakt ten stanowi z jednej strony szansę w obliczu starzenia się społeczeństwa niemieckiego oraz rosnącego deficytu wykwalifikowanej siły roboczej na rynku pracy. Z drugiej strony napływ uchodźców stwarza ogromne wyzwania związane z przygotowaniem programu integracji setek tysięcy osób pochodzących z odległego kręgu kulturowego, mających zupełnie odmienne możliwości uczestnictwa w rynku pracy oraz odnalezienia się w nowym dla nich społeczeństwie. Sytuacja na rynku pracy oraz istniejące uregulowania w zakresie polityki integracyjnej są obecnie korzystniejsze niż w przeszłości, jednak proces integracji będzie długotrwały i będą mu towarzyszyły konflikty społeczne.

Od wielu lat nieustannie rośnie odsetek ubiegających się o azyl w Niemczech. Począwszy od lata 2015 r. fala przybyszów osiągnęła jednak niespotykane dotąd rozmiary. W 2015 r. osób przybywających do Niemiec w poszukiwaniu schronienia było najwięcej w historii (por. wykres). Odnotowano wówczas 441 899 nowych wniosków. Łączna liczba przypadków ubiegania się o azyl - z uwzględnieniem aplikacji składanych po raz kolejny - wyniosła 476 649. Faktyczna liczba była jednak znacząco wyższa,

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

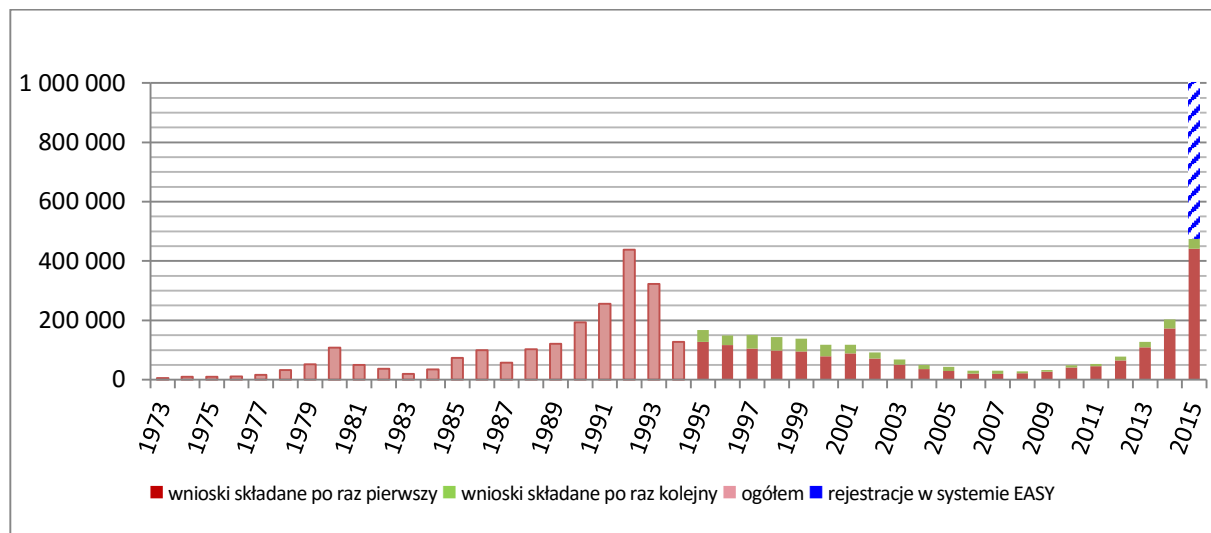
Nr 233/2016
12.04.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

gdyż formalne składanie wniosków następowało ze znacznym opóźnieniem z powodu dużego napływu osób i wynikających stąd problemów z ich rejestracją. Setki tysięcy ludzi wjechało na terytorium RFN, ale nie mogło formalnie złożyć wniosku o azyl. Według danych rządu federalnego Niemiec w minionym roku w tzw. systemie EASY przeznaczonym dla osób ubiegających się o azyl w całych Niemczech zarejestrowano niemal 1,1 mln wejść¹. Oprócz tego Republika Federalna Niemiec przyjęła wiele tysięcy uchodźców w ramach programów pomocy humanitarnej.

Wnioski o azyl w Niemczech w latach 1973-2015



Źródło: Urząd Federalny ds. Migracji i Uchodźców, analiza własna.

Przeważająca większość osób ubiegających się o azyl pochodzi z państw ogarniętych wojną - Syrii, Iraku i Afganistanu - lub z Bałkanów Zachodnich (por. tabela). Ogółem w ubiegłym roku mniej więcej co drugiej osobie udzielono azylu. W 2015 r. łączny wskaźnik przyznanej ochrony - który obejmuje wszystkie jej formy (a więc także uprawnionych do azylu, uchodźców przyjmowanych w ramach konwencji genewskiej czy osoby objęte opieką subsydiarną) - wyniósł niemal 50%². Było to przede wszystkim spowodowane dużym udziałem wśród ubiegających się o azyl uchodźców z Syrii i innych państw ogarniętych wojną domową, jak na przykład Iraku i Erytrei, w przypadku których niemal wszystkie wnioski rozpatrzone pozytywnie. W przeciwieństwie do nich wskaźniki udzielonej ochrony dla wnioskodawców z Bałkanów Zachodnich wyniosły niemal zero procent. W związku z dużą liczbą wniosków wysokie wskaźniki udzielanej ochrony oznaczają, że wiele setek tysięcy uchodźców otrzymuje w Niemczech prawo pobytu na długi okres bądź nawet na stałe oraz że przysługuje im także prawo sprowadzenia małżonków i niepełnoletnich dzieci.

¹ System EASY to aplikacja komputerowa służąca do rozdzielenia pomiędzy landy niemieckie osób ubiegających się o azyl. Nie można w niej wykluczyć błędnych lub podwójnych rejestracji.

² W rzeczywistości poziom ochrony jest nawet wyższy, jeśli uwzględnić rozpatrzone „decyzje formalne” oraz pozytywnie rozpatrzone skargi na decyzje odmowne Urzędu Federalnego ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) w sprawie azylu.

Dziesięć krajów, z których pochodzi największa liczba przybyszów oraz łączne wskaźniki przyznanej ochrony w 2015 r.

Kraj pochodzenia	Pierwsze wnioski o azyl	Rejestracje w systemie EASY	Łączny procent osób objętych ochroną
1. Syria	158 657	428 468	96,0%
2. Albania	53 805	69 426	0,2%
3. Kosowo	33 427	33 049	0,4%
4. Afganistan	31 382	154 046	46,5%
5. Irak	29 784	121 662	86,1%
6. Serbia	16 700	20 365	0,2%
7. Erytrea	10 867	25 505	92,4%
8. Macedonia	9 083	14 004	0,6%
9. Pakistan	8 199	28 392	9,2%
10. Iran	5 394	29 826	59,6%
Ogółem	441 899	1 091 894	49,8%

Źródło: Urząd Federalny ds. Migracji i Uchodźców, 2016.

Rzekoma polityka „otwartych ramion” Angeli Merkel

Interpretacja przyczyn wysokiego napływu uchodźców budzi kontrowersje. W wielu mediach, w niektórych partiach politycznych w Niemczech oraz w szeregu innych państw europejskich można zetknąć się ze stanowiskiem, że duża fala uchodźców była całkowicie lub w głównej mierze skutkiem polityki „otwartych ramion” prowadzonej przez rząd Niemiec, a odpowiedzialność często przypisywano kanclerz Angeli Merkel. Na początku września 2015 r., w ramach decyzji uzgodnionej z Austrią, rząd federalny zgodził się na przyjazd uchodźców z Węgier do Niemiec. Miało to jakoby uruchomić „siłę zasysającą”. Ponadto retoryka rządu prowadzona pod hasłem „damy radę” (*Wir schaffen das*) oraz zdjęcia z uchodźcami uznano za zaproszenie dla kolejnych osób.

Należy przede wszystkim zauważyć, że decyzja podjęta we wrześniu stanowiła reakcję na kryzys humanitarny dotyczący uchodźców na Węgrzech, a w żadnym razie nie była pomyślana jako zaproszenie skierowane do uchodźców z krajów pozaeuropejskich dotkniętych kryzysem. Działanie to rozumiano jednak inaczej. Skutki rozstrzygnięć politycznych oraz ich symboliczny wpływ na ruchy migracyjne trudno jest oszacować pod względem ilościowym. Jest wprawdzie prawdopodobne, że decyzja rządu federalnego utwierdziła poszczególne osoby w postanowieniu podjęcia podróży do Niemiec i do Europy, nie stanowi ona jednak pełnego wyjaśnienia tej bezprecedensowej fali uchodźców spoza Europy. Można raczej zakładać, że mieliśmy do czynienia z łącznym oddziaływaniem wielu czynników. Przede wszystkim należy podkreślić, że obecnie odnotowuje się najwyższe w historii liczby osób migrujących w poszukiwaniu ochrony. Według danych Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (*UNHCR*), pod koniec 2014 r. na całym świecie 59,5 mln ludzi znajdowało się poza swoim miejscem zamieszkania, które porzucili ze względu na prześladowania, przemoc lub naruszenia praw człowieka³. To najwyższa liczba od momentu, gdy rozpoczęto gromadzenie takich

³ W tym czasie liczba ta mogła jeszcze wzrosnąć. *UNHCR* publikuje dane liczbowe tylko raz do roku, w Światowym Dniu Uchodźców, który przypada 20 czerwca.

danych w 1989 r. Szczególnie znaczenie przypisać tutaj należy trwającej od 2011 r. wojnę domową w Syrii, która spowodowała wielomilionową falę uchodźców, zarówno wewnątrz kraju, jak i do krajów sąsiadujących. W pierwszych krajach migracji - przede wszystkim w Turcji, Libanie czy Jordanii - uchodźcy znaleźli się w wyjątkowo trudnej sytuacji i stopniowo przekonywali się o braku perspektyw. Z reguły nie otrzymywali pełnoprawnego zezwolenia na pobyt, pozwoleń na pracę, a ponadto niemal nie mieli dostępu do placówek oświatowych, do których mogłyby uczęszczać ich dzieci. Co więcej, koszty utrzymania były wysokie, a przywiezione przez uchodźców środki powoli się wyczerpywały. Pogorszenie sytuacji w zakresie uzyskiwania pomocy żywnościowej za pośrednictwem *World Food Programme (WFP)* w trakcie 2015 r. było dla wielu uchodźców dodatkowym argumentem za tym, aby wyruszyć w drogę do Europy⁴. Niedostateczne zaopatrzenie w żywność w regionie oraz to, że państwa uprzemysłowione w bardzo niewielkim zakresie stworzyły legalne programy przyjmowania uchodźców, sprawiło, że coraz więcej uchodźców decydowało się wyruszyć w drogę na własne ryzyko. Ruch ten szedł w parze ze zmianą głównej trasy migracji. Do 2014 r. dominowała centralna trasa śródziemnomorska przez Włochy. Od połowy 2015 r. nastąpił silniejszy napływ uchodźców poprzez wschodnią trasę śródziemnomorską (Turcja-Grecja), która jest znacznie tańsza i mniej niebezpieczna⁵.

W debacie publicznej wciąż pada pytanie, dlaczego osoby poszukujące ochrony szukają jej właśnie w Niemczech (i niewielkiej liczbie innych państw). Badania pokazują, że również w tym przypadku przy podejmowaniu decyzji o wyborze kraju docelowego oddziałuje równocześnie wiele czynników. Najsilniejszy wpływ wywierają czynniki strukturalne oraz te, których nie da się zmienić w krótkim czasie wskutek działań politycznych, jak na przykład poziom dobrobytu, wysokość świadczeń socjalnych, a przede wszystkim istniejące już w tych krajach sieci społeczne migrantów. Fakt ten może również wyjaśnić ogromne różnice pod względem pochodzenia uchodźców w różnych państwach członkowskich UE. Do Niemiec przybywa szczególnie wielu Afgańczyków, Syryjczyków oraz uchodźców z Bałkanów Zachodnich, ponieważ istnieją tu duże społeczności osób o tym pochodzeniu w porównaniu z innymi krajami europejskimi.

Nowe kontrowersje w sprawie polityki azylowej

W minionych latach niemiecka polityka dotycząca uchodźców miała tendencję do stopniowej liberalizacji, co oznacza, że zwiększono prawa uchodźców. Sprzyjały temu warunki: umiarkowana liczba wniosków, korzystny rozwój gospodarczy i przyspieszający proces starzenia się społeczeństwa. W tej sytuacji stopniowo modernizowano politykę w zakresie migracji i integracji⁶. Z jednej strony chciano uniknąć znalezienia

⁴ UNHCR: *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe* [Siedem czynników powodujących napływ uchodźców syryjskich do Europy], „Briefing Notes” 25.09.2015, online: <http://www.unhcr.org>.

⁵ P. Fargues, *The year we mistook refugees for invaders* [Rok, w którym pomyliliśmy uchodźców z najeźdźcami], Policy Briefs, European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole, 2015.

⁶ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland* [Przemiana Niemiec w nowoczesne państwo będące celem migracji], Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich* [Kraje docelowe migracji - Niemcy na tle międzynarodowym], Jahresgutachten 2015, Berlin.

się w niekorzystnej sytuacji w wyścigu o przyciągnięcie „najlepszych umysłów”. Z drugiej zaś strony chodziło o uniknięcie błędów z przeszłości, takich jak „przegapienie” asymilacji gastarbeiterów, co doprowadziło do licznych problemów społecznych. Chodziło też o ułatwienie adaptacji uchodźców. W szczególności zapewniono dostęp do kursów językowych i integracyjnych, co umożliwiło przybyszom szybsze wchodzenie na rynek pracy. Przykładowo, wraz z przyjętym we wrześniu 2014 r. pakietem ustaw skrócono okres obowiązywania zakazu pracy dla osób ubiegających się o azyl z 9 do 3 miesięcy.

Do przejawów prowadzenia przez RFN bardziej humanitarnej polityki w sprawie uchodźców zaliczyć też można stworzenie zorganizowanego programu przyjmowania uchodźców, w ramach którego mogli oni przybywać do Niemiec legalnie i bezpiecznie. Wprawdzie RFN już w przeszłości angażowała się za każdym razem w odpowiednim czasie w zorganizowane przyjęcia uchodźców z terenów ogarniętych wojną⁷, jednak dopiero od 2012 r. Niemcy biorą regularnie udział w prowadzonym przez UNHCR programie nowych osiedleń. Ponadto w ramach reakcji na kryzys w Syrii Niemcy - jako jeden z niewielu krajów europejskich - uruchomiły szeroko zakrojony program tymczasowego przyjmowania uchodźców syryjskich. Między majem 2013 r. a czerwcem 2014 r. rząd federalny i poszczególne landy udostępniły łącznie 20 tys. miejsc dla przybyłych z regionów ogarniętych kryzysem. Uchodźcy przyjmowani w tym trybie otrzymują bezpośrednio pozwolenie na pobyt (początkowo na dwa lata) i od razu zyskują zezwolenie na pracę. Dodatkowo 15 landów niemieckich umożliwia Syryjczykom mieszkającym w Niemczech sprowadzenie rodziny, o ile zobowiążą się do samodzielnego pokrycia kosztów związanych z ich zakwaterowaniem i utrzymaniem. Do końca 2015 r. w ten sposób przyjęto około 20 tys. osób.

Gwałtownie rosnąca liczba wniosków doprowadziła do kolejnego zaostrzenia dyskusji politycznych i społecznych dotyczących udzielania azylu i ochrony uchodźców w Niemczech. Wspólnoty samorządowe borykały się z coraz większymi wyzwaniami przy zakwaterowaniu uchodźców. W całym kraju powstały w krótkim czasie miejsca tymczasowego zakwaterowania, na przykład w koszarach, kontenerach, namiotach czy szkolnych salach gimnastycznych. W marcu 2016 r. w całych Niemczech 687 hal sportowych było zajętych przez uchodźców⁸. Dla ubiegających się o azyl oznacza to niemal całkowity brak prywatności i narażenie na permanentny stres, co w efekcie doprowadziło w wielu przypadkach do konfliktów z mieszkańcami. Urząd Federalny ds. Migracji i Uchodźców (BAMF), odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o azyl, mimo zwielokrotnionej liczebności personelu nie dysponował wystarczającymi mocami przerobowymi. W efekcie liczba wniosków czekających na rozpatrzenie wciąż rosła, a czas ich rozpatrywania się wydłużał. Na początku stycznia BAMF ogłosił, że na rozpatrzenie czeka nawet 700 tys. wniosków o azyl⁹.

⁷ Przegląd informacji nt. zorganizowanego programu przyjmowania uchodźców zawiera praca M. Engler, *Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland* [Bezpieczny przyjazd. Programy przyjmowania syryjskich uchodźców ze względów humanitarnych w Niemczech], Policy Brief, Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen, 2015, online: <http://www.svr-migration.de>.

⁸ Deutscher Bundestag, Aktuelle Meldung, 17.03.2016 (<https://www.bundestag.de/presse/hib/201603/-/415614>).

⁹ *Asylanträge beim BAMF: 280.000 Fälle entschieden, mehr als 670.000 offen* [Wnioski o azyl w BAMF - 280 tys. przypadków rozpatrzone, ponad 670 tys. nadal czeka na swoją kolej], Spiegel Online, 5.02.2016.

Różnicowanie polityki azylowej

W tej sytuacji głównym celem rządu federalnego stało się przyspieszenie rozpatrywania wniosków o azyl i znacząca redukcja liczby nowych aplikacji. W szczególności już od 2012 r. napływ przybyszów z Serbii, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny, a także bardzo niskie wskaźniki udzielania azylu w tych przypadkach doprowadziły do tego, że na nowo rozgorzała debata na temat „nadużywania prawa do azylu”. Na początku listopada 2014 r. ogłoszono, że Serbia, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina są bezpiecznymi krajami pochodzenia, co sprzyja przyspieszonemu rozpatrywaniu dokumentów i ma być sygnałem dla osób z tych krajów, że ich składanie się nie opłaca.

Na dramatyczne wydarzenia lata 2015 r. rząd federalny zareagował bezpośrednio, przyjmując tzw. Pakiet azylowy I, który został przyjęty w przyspieszonej procedurze parlamentarnej i wszedł w życie 24 października. Oprócz większego udziału rządu federalnego w finansowaniu zakwaterowania uchodźców pakiet przewidywał liczne środki mające przyspieszyć procedurę azylową. Chodziło o to, aby uchodźców mających realne perspektywy pozostania w Niemczech (obecnie są to osoby z Syrii, Iraku, Iranu i Erytrei) integrować na jak najwcześniejszym etapie pobytu. Już w trakcie postępowania azylowego otrzymują oni możliwość uczęszczania na kurs integracyjny. Z kolei osoby ubiegające się o azyl bez perspektywy pozostania w Niemczech powinny szybciej wyjechać z Niemiec. Ponadto w placówkach „pierwszego kontaktu” przyjmujących uchodźców wypłaty gotówkowe miały zostać w znacznej mierze zastąpione świadczeniami rzeczowymi. Zmieniono prawo budowlane, aby można było szybciej i przy mniejszych obciążeniach biurowatycznych tworzyć miejsca zakwaterowania dla uchodźców. W dalszej kolejności za bezpieczne państwa pochodzenia uznano również Albanię, Kosowo i Czarnogórę. W zamian za to obywatelom państw Bałkanów Zachodnich ułatwiono dostęp do rynku pracy.

Jednak również te środki okazały się niewystarczające z punktu widzenia rządu niemieckiego w obliczu dalej wzbierającej fali uchodźców. Już na początku listopada 2015 r. szefowie koalicji uzgodnili Pakiet Azylowy II. Przewiduje on utworzenie większej liczby „szczególnych ośrodków przyjmowania osób ubiegających się o azyl” z bezpiecznych krajów pochodzenia, mających zakaz ponownego wjazdu, składających kolejne wnioski lub nie wykazujących gotowości współpracy. W tych ośrodkach Urząd Federalny ds. Migracji i Uchodźców w przyszłości będzie rozpatrywał wnioski o azyl w ciągu jednego tygodnia. Odrzuceni wnioskodawcy powinni być bezpośrednio z tych ośrodków kierowani do swoich krajów lub deportowani. Pakiet Azylowy II zakłada też podejmowanie dalszych środków, w tym ograniczenie prawa łączenia rodzin w przypadku niektórych uchodźców oraz ułatwienie deportacji. Mechanizmy te weszły w życie w połowie marca 2016 r.

Wprowadzenie kolejnych restrykcyjnych instrumentów jest przedmiotem zażartych dyskusji również w obrębie rządu. Od kilku miesięcy postuluje się określenie górnego limitu ubiegających się o azyl, po osiągnięciu którego poszukujący ochrony będą zwracani na granicy. Zgłoszono już jednak w tym zakresie wątpliwości prawne. Toczą się także rozmowy o wprowadzeniu obowiązkowego miejsca zamieszkania dla wnioskodawców, którym przyznano azyl, w celu zmniejszenia presji związanej z napływem uchodźców w największych miastach. Ponadto przewiduje się, że Algieria, Maroko i Tunezja zostaną uznane za bezpieczne kraje pochodzenia.

Ambiwalentne nastroje wśród społeczeństwa

Reakcje na wyzwania związane z przyjmowaniem uchodźców okazały się bardzo zróżnicowane i należy je ogólnie ocenić jako ambiwalentne, co pokazują również sondaże opinii społecznej¹⁰. Z jednej strony mieliśmy do czynienia z długotrwałymi przejawami solidarności oraz spontanicznym wsparciem dla uchodźców wśród społeczeństwa niemieckiego. Tysiące osób witały uchodźców na dworcach, przekazywały dary rzeczowe, pomagały w wydawaniu żywności w ośrodkach czasowego zakwaterowania lub oferowały prowadzenie kursów językowych. Według sondaży w działaniach tych brało udział nawet do 10% ludności Niemiec¹¹. Niejednokrotnie podkreślano przy tym, że aktualna sytuacja była znacznie korzystniejsza w porównaniu z początkiem lat 90. XX wieku, kiedy to setki tysięcy ludzi uciekało do Niemiec przed wojną na Bałkanach.

Z drugiej strony działaniom tym sprzeciwiały się ruchy obywatelskie, przede wszystkim chodziło o budowę nowych siedzib zakwaterowania dla uchodźców w okolicy. Odnotowano tu pełne spektrum reakcji - od sceptycyzmu aż do odrzucenia. Liczne protesty przeciwko przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl były przy tym inicjowane lub wykorzystywane instrumentalnie przez siły radykalnej prawicy, jak *NPD*. Protesty miały miejsce również w zamożnych dzielnicach, gdzie wynikały one ze strachu przed spadkiem wartości nieruchomości na rynku lokalnym. Oprócz protestów miały miejsce także liczne akty przemocy skierowane przeciwko ośrodkom dla uchodźców - doszło m.in. do wielu podpażeń. Według danych Federalnej Policji Kryminalnej Niemiec (*BKA*) w 2015 r. odnotowanych 924 takie czyny karalne (w 2014 r. - 199)¹². W ich wyniku wielu uchodźców doznało obrażeń.

Innym zjawiskiem jest znaczący wzrost popularności wrogiego migrantom ruchu Pegida, który regularnie organizuje demonstracje, a także wzrost znaczenia populistycznej partii prawicowej Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland - AfD*). W jednym z sondaży opinii, przeprowadzonym w lutym 2016 r., 12% respondentów w całym kraju opowiedziało się za partią *AfD*. Był to najwyższy wynik poparcia dla *AfD*, która w tym sondażu okazała się trzecią pod względem popularności partią polityczną¹³. Partii tej, począwszy od 2014 r., udało się wprowadzić swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego i do 8 spośród 16 parlamentów lokalnych w niemieckich landach.

Integracja dużej liczby osób jako proces długotrwały

Jest prawdopodobne, że duża liczba uchodźców pozostanie w Niemczech przez dłuższy okres lub wręcz na stałe. Wciąż podkreśla się, że uchodźcy stanowią również szansę dla starzejącego się społeczeństwa niemieckiego, gdyż są przeciętnie znacząco

¹⁰ <http://www.zdf.de/politbarometer/politbarometer-5990568.html>; <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/maerz/>

¹¹ *Viele Deutsche helfen, haben aber auch Angst* [Wielu Niemców pomaga, ale także się boi], „Die Welt“, 21.12.2015.

¹² Pro Asyl: „2015: Dramatischer Anstieg von Gewalt gegen Flüchtlinge [2015 - dramatyczny wzrost aktów przemocy skierowanych przeciwko uchodźcom], 13.01.2016, online: <http://www.proasyl.de>.

¹³ Infratest Dimap, Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung DIE WELT [Sondaż nastrojów politycznych na zlecenie ARD-Tagesthemen i dziennika Die Welt], luty 2016.

młodszy niż ludność Niemiec, a tym samym mogą przyczynić się do stabilizacji niemieckiego systemu socjalnego finansowanego ze składek oraz do zmniejszenia niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej na rynku. Konieczne do tego ramy prawne są obecnie korzystniejsze przynajmniej dla uchodźców, wobec których istnieje wysokie prawdopodobieństwo pozostania w Niemczech, a sytuacja na rynku pracy jest dziś lepsza niż w przeszłości.

Aby integracja jak największej liczby uchodźców przebiegła pomyślnie i możliwie szybko, niezbędne jest podjęcie znacznych wysiłków. Niemiecki system kształcenia i oświaty stoi przed wielkim wyzwaniem w obliczu ogromnej liczby młodych uchodźców, wśród których wielu nie uczęszczało do żadnej szkoły przez dłuższy czas. Istniejące niedobory odpowiednio wykwalifikowanego personelu dydaktycznego stwarzają zagrożenie opóźnienia procesu integracji. Niedobory istnieją także na rynku mieszkaniowym, tak więc tysiące uchodźców, którym przyznano azyl, przez dłuższy czas musi mieszkać w miejscach zakwaterowania tymczasowego lub zbiorowego, co znacząco utrudnia ich integrację.

Należy także zachować realizm przy formułowaniu oczekiwań. Wprawdzie nie istnieją jeszcze rzetelne dane na temat predyspozycji uchodźców, jednak wstępne analizy pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że istnieje bardzo duża rozpiętość w zakresie poziomu ich umiejętności. Wyzwaniem będzie przy tym dopasowanie nieformalnych kwalifikacji uchodźców do silnie sformalizowanego niemieckiego rynku pracy. Należy założyć, że duża część poszukujących ochrony nie będzie od razu gotowa do wejścia na rynek pracy i będzie potrzebować czasu na dostosowanie się¹⁴. Wśród uchodźców znajduje się wiele osób, które m.in. z powodu chorób lub doznanych traumatycznych przeżyć w najbliższym czasie nie będą mogły pracować. W każdym przypadku najpierw niezbędne będzie opanowanie języka niemieckiego, co wymaga czasu, choćby dlatego, że istnieją również ograniczenia w dostępności kursów językowych.

Zmagania o wypracowanie europejskiego rozwiązania

Rząd Niemiec już w 2013 r. opowiadał się za wypracowaniem ogólnoeuropejskiego rozwiązania kryzysu uchodźców, w ramach którego zarówno spontanicznie przybywające osoby poszukujące azylu, jak również kontyngenty przyjmowane w sposób zorganizowany mogłyby być równomiernie rozdzielane pomiędzy kraje Wspólnoty Europejskiej. Osiągnięcie takiej zgody na takie rozwiązanie okazało się jednak trudne, gdyż tylko niektóre państwa były gotowe wziąć w nim istotny udział¹⁵. Ponieważ inne środki polityki zagranicznej, które mogłyby doprowadzić do zmniejszenia liczby uchodźców migrujących do Niemiec, okazałyby się skuteczne dopiero po upływie pewnego czasu, pojawiły się coraz silniejsze postulaty na rzecz rozwiązania krajowego, tzn. częściowego lub całkowitego zamknięcia niemieckich granic. 13 września 2015 r. rząd federalny podjął decyzję o tymczasowym wznowieniu kontroli na niemieckich granicach, ze szczególnym uwzględnieniem przejścia między Austrią a Niemcami. Jak dotąd niemiecki rząd odrzucał postulaty zamknięcia niemieckich granic i uznawał

¹⁴ S. Johansson, *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland* [Co wiemy, a czego nie wiemy o uchodźcach. Stan wiedzy naukowej o sytuacji życiowej uchodźców w Niemczech], ekspertyza na zlecenie Robert Bosch Stiftung i SVR-Forschungsbereich, 2016.

¹⁵ M. Engler, *Europäische Flüchtlingspolitik: Und sie bewegt sich doch* [Europejska polityka w sprawie uchodźców], Flüchtlingsforschungsblog, 2.09.2015, online: <http://fluechtlingsforschung.net>.

je za ostateczność na wypadek, gdyby proponowane europejskie rozwiązanie miało być przyjęte. Kolejne kraje wprowadziły podobne działania (m.in. Szwecja, Dania i Francja). O krok dalej poszła Austria i państwa leżące na szlaku bałkańskim, które od końca 2015 r. stopniowo zamykały go dla uchodźców. Doprowadziło to do wyraźnego spadku liczby uchodźców przybywających do Niemiec, począwszy od marca.

Aby trwale zmniejszyć liczbę uchodźców, rząd federalny zaangażował się znacząco we współpracę z Turcją. Po wielomiesięcznych negocjacjach Unia Europejska i Turcja zawarły umowę, na mocy której Turcja przyjmuje wszystkich migrantów przybyłych nielegalnie do Grecji od 20 marca 2016 r. W zamian za to za każdego nielegalnie przybytego Syryjczyka odesłanego do Turcji UE będzie przyjmowała jednego Syryjczyka z Turcji w ramach przesiedlenia lub programu przyjmowania uchodźców ze względów humanitarnych. Początkowo program przyjęć uchodźców przez kraje UE został ograniczony do 72 tys. osób i powinien być realizowany na zasadach dobrowolności. Szefowie państw członkowskich UE wychodzili z założenia, że jest to tymczasowe rozwiązanie, którego skuteczność ma być dokładnie weryfikowana, i że doprowadzi ono do zaniku nielegalnej migracji przez Morze Egejskie. Jeżeli ta inicjatywa faktycznie zakończy się powodzeniem, w późniejszym okresie w ramach dodatkowego szeroko zakrojonego programu przyjmowania uchodźców ze względów humanitarnych kolejni przybysze będą mogli być przejmowani od Turcji.

Perspektywy na przyszłość

Dużym poziomem niepewności obarczona jest kwestia osiągnięcia trwałego spadku nielegalnej migracji na podstawie układu z Turcją oraz zgodność tej umowy ze zobowiązaniami UE w zakresie przestrzegania praw człowieka. W obliczu utrzymującej się wysokiej liczby uchodźców na całym świecie wydaje się bardzo prawdopodobne, że przynajmniej część uchodźców przeniesie się na inne trasy.

Tak czy inaczej Republika Federalna Niemiec stoi przed żmudnym i budzącym wiele kontrowersji politycznych, ekonomicznych i społecznych wyzwaniem związanym z integracją uchodźców. Problem związany z dużą falą przybyszów należy rozpatrywać w powiązaniu z rozpoczętym w 2012 r. dużym napływem migrantów z państw UE leżących w południowo-wschodniej i południowej Europie¹⁶. W samym tylko roku 2015 r. RFN odnotowała około 2 mln osób z innych krajów¹⁷. Z drugiej strony odnotowano wyjazd ok. 860 tys. cudzoziemców. Oznacza to, że osiągnięto najwyższy w historii RFN poziom imigracji netto - 1,14 mln obcokrajowców.

Niektórzy obserwatorzy przewidują w związku z tym daleko idącą transformację niemieckiego społeczeństwa, której znaczenie może być porównywalne ze skutkami ponownego zjednoczenia Niemiec¹⁸. Pewne jest jedno - istotnie wzrośnie etniczna, wyznaniowa i narodowościowa różnorodność niemieckiego społeczeństwa.

¹⁶ M. Engler, M. Weinmann, *EU-Migration nach Deutschland: Aktuelle Trends* [Migracja wewnętrzna do Niemiec - aktualne trendy], „Note du Cerfa“ 121, 2015.

¹⁷ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes (DESTATIS) [Komunikat prasowy niemieckiego urzędu statystycznego], Nr. 105, 21.03.2016.

¹⁸ S. Vertovec, *Germany's second turning point: long-term effects of the refugee crisis* [Drugi punkt zwrotny w Niemczech - długofalowe skutki kryzysu uchodźczego], wystąpienie dla openDemocracy, 30.09.2015, online: <https://www.opendemocracy.net>.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Marcus Engler - dr, socjolog, badacz zjawisk migracji i doradca polityczny. Od wielu lat zajmuje się trendami i wydarzeniami politycznymi w dziedzinie migracji, uchodźstwa i azylu, w szczególności w Niemczech i w Europie. Ponadto jest on autorem wielu publikacji o tej tematyce. Obecnie pracuje m.in. jako konsultant w niemieckim oddziale *UNHCR* i wykładowca na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, a ponadto jest autorem publikacji i prelegentem występującym na forum wielu organizacji i w mediach. Należy do redakcji bloga poświęconego badaniom nad uchodźcami oraz sieci *Migration in Europa* (Migracja w Europie). W latach 2013-2015 był pracownikiem naukowym przy Radzie Ekspertów (*Sachverständigenrat - SVR*) niemieckich fundacji działających w obszarze integracji i migracji.

Tekst ukazał się jednocześnie na stronie Fundacji im. Heinricha Bölla oraz w „Biuletynie” Instytutu Zachodniego i stanowi wprowadzenie do współorganizowanej przez obie instytucje konferencji pt. *Konsekwencje kryzysu migracyjnego dla Niemiec i Unii Europejskiej*, która odbędzie się 26 kwietnia 2016 r. w Poznaniu.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
WARSZAWA



25 lat dobrego sąsiedztwa
25 Jahre gute Nachbarschaft

 Europa dla obywateli

Projekt ten został zrealizowany przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Projekt lub publikacja odzwierciedlają jedynie stanowisko ich autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w nich zawartość merytoryczną.