



■ Pięć lat po „Wir schaffen das”. Bilans niemieckiej polityki migracyjnej

Agata Kałabunowska

Wypowiedziane przez kanclerz Angelę Merkel zdanie „Wir schaffen das!” („Damy sobie radę!”) stało się najbardziej rozpoznawalnym symbolem kryzysu migracyjnego. W opinii niektórych było ono wyrazem „odwagi i ufności”, zagrzewało do „pragmatycznego działania” ([Vorländer 2020](#)). Zdaniem innych stanowiło to raczej przejaw naiwnej postawy niemieckiego rządu, niezdającego sobie sprawy z ciężaru, który ściąga na siebie i na niemieckie społeczeństwo. Pojawiły się także opinie zupełnie przeciwne: była to postawa wyrachowana, dążąca do zabezpieczenia pod względem ekonomicznym przyszłości starzejącego się społeczeństwa. Decyzja o otwarciu niemieckich granic z września 2015 r. wywołała dyskusję również na poziomie Unii Europejskiej, zarówno co do niezgodnionego z partnerami działania Niemiec, jak i kulturowych skutków otwarcia granic na migrantów spoza Europy.

W ostatnich tygodniach, gdy mija pięć lat od „wybuchu” kryzysu migracyjnego, ukazało się wiele komentarzy i analiz będących próbą bilansu polityki migracyjnej i azylowej w Niemczech. Można było odnieść wrażenie, że niemieccy komentatorzy podeszli do sprawy wyjątkowo rzeczowo i z dużą wnikliwością. Nad emocjonującymi stwierdzeniami bez pokrycia w faktach dominowała prezentacja danych statystycznych i opinie ekspertów. Niniejsze opracowanie stanowi próbę ich podsumowania.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 29(429)/2020
21.09.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Ile osób przybyło do Niemiec?

Od 2015 r. do połowy 2020 r. swój pierwszy wniosek o udzielenie azylu złożyło w Niemczech ponad 1,7 mln osób. To ok. 40% wszystkich wniosków składanych w całej Unii Europejskiej. Z danych Federalnego Urzędu Statystycznego wynika, że pod koniec 2019 r. w Niemczech przebywało łącznie 1,8 mln osób poszukujących ochrony międzynarodowej (*Schutzsuchenden*), ich wnioski znajdowały się na różnym etapie rozpatrywania, z czego 1/3 to obywatele Syrii. Aż 9,2% wspomnianej grupy stanowią dzieci urodzone już w Niemczech.

Grupa *Schutzsuchenden* stanowi obecnie 2,2% całego niemieckiego społeczeństwa. W większości osoby te mają już oficjalnie przyznany status, pozwalający na pozostanie w kraju, ok. 14% z nich wciąż oczekuje na rozpatrzenie wniosków, a prawie 12% żyje w Niemczech mimo nieuzyskania odpowiedniego statusu ochrony. Dla porównania przed kryzysem migracyjnym, w 2014 r., odsetek *Schutzsuchenden* w społeczeństwie niemieckim wynosił jedynie 0,9% ([Statistisches Bundesamt 2020](#)).

Warto zaznaczyć, że Federalny Urząd ds. Migracji i Azylu (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) od 1999 r. odnotowuje corocznie dodatnie saldo migracji, do którego zalicza się migrantów różnego typu – nie tylko azylantów. Po rekordowym wzroście do +1,2 mln, w ostatnich latach saldo migracji utrzymuje się na poziomie ok. +400-500 tys.

Uchodźcy na niemieckim rynku pracy

Z danych Federalnej Agencji Pracy wynika, że systematycznie wzrasta udział na rynku pracy osób przybyłych do Niemiec po 2015 r. w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej. Wciąż jednak statystycznie co trzecia osoba z tej grupy pozostaje bezrobotna. Warto dodać, że nieograniczony dostęp do rynku pracy mają jedynie te osoby, którym przyznano ochronę międzynarodową, a wobec pozostałych grup *Schutzsuchenden* obowiązują nieco inne przepisy prawne.

Jedno z nielicznych badań uwzględniających oczekiwania uchodźców w stosunku do niemieckiego rynku pracy opublikował niedawno Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW). Z analiz dokonanych na próbie ok. 8 tys. osób przybyłych do Niemiec w latach 2015-2016 wynika, że w 2016 r. aż 67% badanych uchodźców wyrażało nadzieję, że w ciągu 2 lat znajdzie pracę w Niemczech. Nie wszystkie oczekiwania zostały spełnione – ogółem 43% badanych uchodźców znalazło pracę w kilku pierwszych latach od przybycia do Niemiec. W 2015 r. odsetek zatrudnionych uchodźców wynosił jedynie 14% ([DIW 2020](#)).

Instytut Badań nad Rynkiem Pracy i Aktywnością Zawodową (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB) zwrócił z kolei uwagę na to, że zdobycie zatrudnienia w przypadku omawianej grupy migrantów następuje szybciej niż w przypadku fali uchodźców z Bałkanów, którzy przybyli do Niemiec w latach 90. Powodem może być

wzrost stabilności niemieckiej gospodarki, ale także skuteczność sukcesywnie wprowadzanych w życie programów integracyjnych (IAB 2020).

W najnowszych publikacjach na temat bezrobocia wśród osób o pochodzeniu migracyjnym podnoszono zwłaszcza negatywny wpływ pandemii COVID-19 na ich zatrudnienie w Niemczech. Podczas gdy wśród rodowitych Niemców średni odsetek osób bezrobotnych wynosił 4,7%, a w czasie trwania pandemii wzrósł do 5,5%, to wśród poszukujących azylu osób pochodzenia nieeuropejskiego odsetek ten kształtował się odpowiednio na poziomie 33,1% i 37,4%. Statystyki wskazują, że wśród pracujących w Niemczech uchodźców mniejszą grupę stanowią kobiety, choć w wielu przypadkach jest to z pewnością kwestią wyboru, niekoniecznie zaś braku szans na rynku pracy.

Edukacja i kompetencje językowe

Jeśli chodzi o próby podjęcia edukacji w Niemczech, zarówno IAB, jak i DIW zwracają uwagę na fakt, że na tle państw pochodzenia uchodźcy są stosunkowo dobrze wykształceni, widoczne są jednak różnice w stosunku do europejskich standardów. Aby je wyrównać, a jednocześnie zwiększyć swoje szanse na niemieckim rynku pracy, uchodźcy chętnie podejmują dalszą naukę (lub też wybierają ją dla swoich dzieci) w państwie przyjmującym.

Z badania przeprowadzonego w połowie 2018 r. wynikało, że ok. 23% uchodźców przybyłych w latach 2015-2016 uczyło się w niemieckich szkołach ogólnych, zawodowych lub na uniwersytetach. Dane ośrodka *Mediendienst Integration* wskazują z kolei, że od 2015 r. na studia w niemieckich uczelniach zapisało się ok. 10 tys. uchodźców. Według raportu DAAD w 2018 r. szóstą największą grupą studiujących obcokrajowców byli Syryjczycy.

W ciągu dekady poprzedzającej „wybuch” kryzysu migracyjnego w kursach integracyjnych, będących podstawą niemieckiego systemu integracyjnego, uczestniczyło średnio 114 tys. osób rocznie. W 2016 r. liczba ta wzrosła do ok. 340 tys., co nadweńczyło instytucje odpowiedzialne za organizację tych kursów i doprowadziło do kilkunastu już zmian w procedurze kierowania na nie nowo przybyłych. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców odnotowuje, że spada liczba osób zdających test z języka niemieckiego na koniec kursu integracyjnego (BAMF 2020). Mimo to, zważywszy na fakt, że spora część uchodźców nie miała jakiegokolwiek znajomości języka niemieckiego, ich kompetencje językowe generalnie poprawiają się. Podczas gdy w 2016 r. jedynie 22% uchodźców deklarowało znajomość języka państwa przyjmującego, w 2018 r. było to już 44% (BAMF 2020a). Wśród dzieci i młodzieży odsetek ten sięga 86%. Biorąc pod uwagę te dane, a także przytoczone wyżej statystyki dotyczące obecności uchodźców na niemieckim rynku pracy, na łamach dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” padło stwierdzenie, że „opłaciła się inwestycja w kursy językowe” (FAZ, 29.08.2020).

Kwestie socjalne, przestępczość i relacje ze społeczeństwem przyjmującym

Z danych gromadzonych przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, Panel Społeczno-Gospodarczy (*Sozio-oekonomisches Panel*, SOEP) oraz wspomniany IAB wynika, że nowo przybyli stosunkowo dobrze odnaleźli się na rynku mieszkaniowym. Podczas gdy w 2016 r. jedynie połowa z nich wynajmowała mieszkania lub domy, połowa zaś mieszkała w ośrodkach dla uchodźców, to w 2018 r. odsetek wynajmujących wzrósł do 75%. Większość uchodźców mieszka w miastach, a jedynie 28% na obszarach wiejskich.

Osoby ze statusem *Schutzsuchende* często korzystają z pomocy socjalnej. W marcu bieżącego roku stanowili oni 18% wszystkich osób pobierających zasiłek Hartz IV, na który składa się nie tylko wypłata pomocy finansowej, ale m.in. przejęcie części kosztów związanych z zamieszkaniem na terenie Niemiec.

Oprócz zarzutu nadużywania niemieckiego systemu pomocy społecznej, innym częstym argumentem przeciwników migracji jest rzekomy wzrost przestępczości, do którego mieliby przyczyniać się obcokrajowcy. Obawy te tylko częściowo potwierdzają dane Federalnej Policji Kryminalnej, która corocznie, od początku kryzysu migracyjnego, publikuje specjalny raport „Przestępczość w kontekście imigracji”.

Odsetek migrantów wśród wszystkich osób oskarżonych w Niemczech o popełnienie czynu karalnego faktycznie wzrósł z 1,9% w 2011 r. do 6,5% w 2015 r., a nawet do 9,7% w 2018 r. Jednocześnie systematycznie spada ogólna liczba przestępstw popełnianych w Niemczech: z ok. 3,2 mln przestępstw odnotowanych w 2011 r. do 2,9 mln w 2019 r. W ostatnim roku odnotowano także spadek odsetka osób o pochodzeniu migracyjnym wśród przestępców do 9%. Nie należy również zapominać, że w społeczeństwie wielokulturowym, jakim niewątpliwie stały się Niemcy, obcokrajowcy są nie tylko sprawcami, ale także ofiarami przestępstw. W latach 2014-2015 liczba ataków na ośrodki dla uchodźców zwiększyła się ponad pięciokrotnie. W 2016 r. 4,3% wszystkich ofiar przestępstw popełnionych w Niemczech stanowili obcokrajowcy, w 2019 r. było to już 5%.

Z danych przeprowadzanego corocznie sondażu „Befragung von Geflüchteten” wynika, że ⅔ uchodźców czuje się w Niemczech dobrze. Z roku na rok powoli, ale stale wzrasta ich ogólne poczucie zadowolenia z pobytu w państwie przyjmującym. Nieco gorzej sytuacja przedstawia się po stronie społeczeństwa przyjmującego. Wyniki sondażu Fundacji Bertelsmanna, opublikowanego latem 2019 r., wskazują, że 70% ankietowanych ocenia imigrację do Niemiec jako zbyt duże obciążenie niemieckiego systemu społecznego, a 60% twierdzi, że wywołuje ona problemy w systemie edukacji i na rynku mieszkaniowym. Jednocześnie 67% Niemców uznaje, że migracja czyni życie w ich państwie ciekawszym, a 63% ankietowanych – że skutecznie przeciwdziała problemowi starzenia się społeczeństwa (Kober, Kösemen 2019). Badanie przeprowadzone przez Fundację Friedricha Eberta pozwala wnioskować, że zdaniem 45% ankietowanych mieszkańców Niemiec rząd zrobił dla przybyłych uchodźców zbyt wiele. Aż 34% badanych stwierdziło, że niemiecki rząd nie powinien już decydować się na przyjęcie kolejnych osób. Jednocześnie 62% badanych nie ma nic lub raczej nic

przeciwko temu, aby w ich najbliższej okolicy mieszkali uchodźcy. Ponad połowa ankietowanych (53%) zgadza się przynajmniej częściowo ze stwierdzeniem, że imigracja jest szansą dla Niemiec (Faus, Storks 2019).

Na podstawie przytoczonych danych statystycznych trudno jednoznacznie ocenić miarę sukcesu niemieckiej *Willkommenskultur*. Dzięki rozbudowanemu systemowi programów integracyjnych w każdym z kluczowych obszarów integracji uchodźców udało się osiągnąć znaczny postęp. Jednocześnie nietrudno wskazać na liczne niedociągnięcia, które chętnie podchwytywane są przez krytyków polityki „otwartych drzwi”, m.in. *AfD* - partię, która właśnie na kryzysie migracyjnym zbudowała znaczną część swojego kapitału politycznego.

Konkluzje

W wywiadzie udzielonym mijającego lata dla stacji RTL, Thomas de Maizière, w latach 2013-2018 minister spraw wewnętrznych, podtrzymywał tezę, że decyzja o otwarciu granicy dla uchodźców była słuszna, choć niezwykle trudna. Zazaczył, że rząd stał w 2015 r. przed ogromnym etycznym dylematem. Z jednej strony decyzja o otwarciu granic stała się magnesem dla kolejnych osób, przybywających do Niemiec z przekonaniem, że azyl z pewnością zostanie im udzielony, co przeciążyło niemiecki system udzielania ochrony międzynarodowej. Z drugiej jednak strony, nie można było przejść obojętnie wobec wzrastającej liczby utonięć na Morzu Śródziemnym. Choć podjętych wówczas decyzji nie określił mianem bezbłędnych i w pełni przemyślanych, stwierdził jednak, że brak decyzji miałoby – w jego przekonaniu – o wiele gorsze skutki. „Koniec końców zrobiliśmy więcej dobrego niż złego” – podsumował.

Okazją do przyjrzenia się polityce migracyjnej i azylowej w Niemczech, a także szerzej - w Europie, była nie tylko rocznica otwarcia granic dla uchodźców zmierzających do Europy późnym latem 2015 r. Burzliwą debatę wywołał także pożar, który 9 września 2020 r. wybuchł w przeludnionym obozie dla uchodźców *Moria*, znajdującym się na greckiej wyspie *Lesbos*.

Wydarzenia ta potwierdziły, że niezależnie od tego, jak dobrze radzą sobie z presją migracyjną i polityką integracji wysoko rozwinięte państwa świata zachodniego, takie jak Niemcy, to globalna polityka migracyjna pozostawia wiele do życzenia. Biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich pięciu lat, rząd Angeli Merkel zdaje sobie sprawę, że z jednej strony pod względem finansowo-logistycznym przyjęcie kolejnych grup uchodźców nie powinno sprawić większych problemów. Z drugiej zaś – przejęcie odpowiedzialności przez jeden tylko kraj (tzw. *Alleingang*) podważa poniekąd sens wielu rozwiązań na szczeblu unijnym, gdzie kluczową zasadą polityki migracyjnej jest zasada solidarności. Żywa dyskusja dotycząca tego, jak pomóc uchodźcom przebywającym w ośrodkach podobnych do *Morii*, sugeruje, że tematyka ta wciąż wywołuje wiele emocji i sporów - nie tylko w obrębie UE, ale także na poziomie poszczególnych partii politycznych w Niemczech.

Obecnie spór o niemiecką reakcję na dramat rozgrywający się na *Lesbos* toczy się nie tylko między opozycją a partiami rządzącymi, ale także w samej chadecji, gdzie frakcje posługują się różną argumentacją. Podczas gdy m.in. federalny minister

spraw wewnętrznych Horst Seehofer (CSU) nie godzi się na przyjęcie przez Niemcy grupy uchodźców w obawie przed (ponownym) wystaniem niepożądanego sygnału kolejnym migrującym, inni politycy chadeccy wskazują na chrześcijańskie zobowiązanie do okazania pomocy słabszym. W takim tonie argumentował chociażby Norbert Röttgen, jeden z kandydatów na przyszłego przewodniczącego CDU. Markus Söder (CSU) podkreślał z kolei, że przyjęcie grupy uchodźców z Grecji nie powinno sprawić Niemcom problemu finansowego czy logistycznego.

Przebieg debaty toczonej aktualnie w Niemczech nie różni się zatem zanadto od tej sprzed pięciu lat. Warto mieć na uwadze, że obecna debata prowadzona jest w okresie wyczekiwania na propozycję nowego unijnego paktu w sprawie migracji i azylu, z którego publikacją Komisja Europejska zwleka już od kilku miesięcy. Pakt ten – wedle zapowiedzi – miał kompleksowo i ostatecznie „załatać” problemy unijnej polityki migracyjnej, uwidocznione podczas kryzysu lat 2015-2016. O tym, czy rzeczowa ocena zysków i strat zdominuje retorykę budowaną na moralności i humanitaryzmie, przekonamy się już w najbliższych tygodniach.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

Agata Kałabunowska - dr, starszy analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: Niemcy w UE, polityka zagraniczna Niemiec, polityka migracyjna UE i Niemiec, współczesna skrajna prawica w Niemczech