

EWA GODLEWSKA
Lublin

POLITYKA IMIGRACYJNA KANCLERZ ANGELI MERKEL Z PERSPEKTYWY AUSTRIACKIEJ

UWAGI WSTĘPNE

Dyskusję publiczną w Europie zdominował w ostatnich latach tzw. kryzys migracyjny. Skala zjawiska oraz propozycje rozwiązania problemu podzieliły poszczególne państwa. W ujęciu ilościowym najwięcej imigrantów przyjęły Niemcy. Kluczową dla dalszych wydarzeń na kontynencie decyzją rządu tego państwa było otwarcie granic dla uchodźców, przetrzymywanych w Budapeszcie. Konsekwencje tej decyzji dotknęły również Austrię, która stała się terytorium tranzytowym. Oba państwa – Niemcy i Austria – przez wiele dziesięcioleci opierały swoje działania w zakresie polityki imigracyjnej na tych samych przesłankach. O napływie cudzoziemców decydowały przede wszystkim czynniki ekonomiczne, a samą imigrację traktowano jako zjawisko tymczasowe. Dopiero w ostatniej dekadzie XX w. można było zaobserwować zmiany w tej sferze. Utrzymująca się tendencja wzrostu populacji cudzoziemców w Niemczech i Austrii stała się przyczyną podjęcia bardziej kompleksowych działań na rzecz większej kontroli nad zachodzącymi procesami.

Mimo wielu podobieństw niemieckich i austriackich rozwiązań w zakresie polityki imigracyjnej, można w ostatnich latach zaobserwować coraz większe rozbieżności. W związku z kryzysem imigracyjnym pojawiły się różne wizje rozwiązania tej kwestii. Wydaje się, że rząd Austrii opowiedział się za bardziej radykalnymi środkami. Z jego strony wzmożła się krytyka rozwiązań proponowanych przez kanclerz Angelę Merkel. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn takiego stanu rzeczy. Czy krytyka dotyczyła wyłącznie propozycji forsowanych przez kanclerz Niemiec na forum Unii Europejskiej, czy może również innych zagadnień? Przeprowadzona analiza umożliwi weryfikację tezy zakładającej, że negatywne nastawienie wobec polityki imigracyjnej Angeli Merkel wynikało z różnic w przyjętych w ostatnich latach rozwiązaniach prawnych.

W artykule przedstawiono podstawowe założenia polityki imigracyjnej Niemiec oraz Austrii, z uwzględnieniem ewolucji, jaką można było zaobserwować w tym zakresie w drugiej połowie XX w. Kwestie te zostały przedstawione jako kontekst późniejszych wydarzeń, związanych z kryzysem imigracyjnym w Europie. Nacisk położono na reakcje rządu w Wiedniu wobec kluczowych decyzji Angeli Merkel.

POLITYKA IMIGRACYJNA NIEMIEC I AUSTRII – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Polityka imigracyjna Niemiec przez kilka dziesięcioleci opierała się na systemie rekrutacji pracowników tymczasowych (*Gastarbeiter System*). Zjawisko to zapoczątkowane zostało w latach 50. ubiegłego wieku. Rozwój gospodarczy Niemiec spowodował zapotrzebowanie na pracę, któremu rodzimi pracownicy nie byli w stanie sprostać. Pierwszą umowę o naborze pracowników podpisano w 1955 r. z Włochami. Kolejne zawarto z Hiszpanią i Grecją (1960), Turcją (1961), Marokiem (1963), Portugalią (1964), Tunezją (1965) oraz Jugosławią (1968)¹. O napływie cudzoziemców decydowały więc przede wszystkim czynniki ekonomiczne.

W omawianym okresie wciąż obowiązywało przedwojenne prawo regulujące dostęp do rynku pracy. Było to rozporządzenie o pracownikach zagranicznych z 1933 r. (*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*). Ustawa Zasadnicza z 1949 r. gwarantowała natomiast prawo do azylu. W 1965 r. uchwalono ponadto ustawę o cudzoziemcach (*Ausländergesetz*), określającą zasady osiedlania się na terytorium Niemiec². Obowiązywała ona aż do 1990 r. Co ciekawe, ustawa nadawała wiele uprawnień urzędnikom. „Prawo wiążące imigrantów przyznało urzędowi wszelkie możliwe kompetencje, bez określenia ich zakresu. Cudzoziemcy podlegali więc administracji, a nie władzy prawa”³.

Rekrutowani pracownicy działali stymulująco na niemiecką gospodarkę, a opinia publiczna była im zazwyczaj przychylna. Ich obecność na terytorium państwa była jednak traktowana jako stan tymczasowy, w związku z tym nie przewidywano konieczności integrowania cudzoziemców. Nie wypracowano wówczas żadnej koncepcji z tym związanej. Pewną zmianę nastrojów można było zaobserwować w latach 70. ubiegłego wieku. Główną determinantą stał się kryzys ekonomiczny. Zapotrzebowanie na rynku pracy zmalało, a sposobem na przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu miało być wstrzymanie importu siły roboczej. Wymownym był 1973 r., w którym rząd Niemiec pod przewodnictwem Willy’ego Brandta wprowadził zakaz przeprowadzania dalszych rekrutacji (*Anwerbestopp*)⁴.

Kryzys gospodarczy nie wstrzymał napływu cudzoziemców na terytorium Niemiec. Wielu przebywających już w granicach państwa imigrantów zdecydowało się pozostać w obawie przed utratą prawa wjazdu. Liczebność cudzoziemców oraz wzrost bezrobocia spowodowany recesją na rynku pracy stały się przyczyną zmiany nastawienia – zarówno ze strony społeczeństwa, jak również władz państwowych. W 1970 r. rząd przyjął zasady polityki integracyjnej dla robotników cudzoziemskich,

¹ M. Wojtan, *Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej w zakresie przepływu osób a doświadczenia Niemiec*, Wrocław 2004, s. 254-255.

² M. Wojtan, *op. cit.*, s. 255.

³ B. Santel, *In der Realität angekommen. Die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland*, w: W. Woyke (red.), *Integration und Einwanderung*, Schwalbach Ts. 2007, s. 12 – 13, cyt. za M. Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2009, s. 5.

⁴ M. Szaniawska – Schwabe, *op. cit.*, s. 5.

a trzy lata później program zatrudnienia dla pracowników imigracyjnych. W 1975 r. powołano międzydiscyplinarny komitet, który opracował raport pt. *Thesen zur Ausländerpolitik*⁵. Podjęte wówczas działania nie miały jednak kompleksowego charakteru. Główną przesłanką pozostawało założenie o tymczasowym charakterze zjawiska imigracji. W dużej mierze o braku efektów zadecydowała sztucznie podtrzymywana teza, że Niemcy nie były państwem imigracyjnym⁶.

Zapoczątkowane w latach 70. zmiany skutkowały dalszymi wysiłkami zmierzającymi do ograniczania napływu cudzoziemców. Politykę uszczelniania rodzimego rynku pracy kontynuowała w późniejszych okresach koalicja CDU/CSU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands/ Christlich-Soziale Union in Bayern*) i FDP (*Freie Demokratische Partei*) sprawująca władzę w latach 1982-1998. Partie rządzące wciąż tkwiły w przekonaniu, że Niemcy nie były państwem imigracyjnym. Mimo podejmowanych wysiłków populacja cudzoziemców wciąż jednak rosła. Wpływ na taki stan rzeczy miała m.in. polityka łączenia rodzin. Na początku lat 90. XX w. odnotowano ponadto wzmożony napływ osób ubiegających się o azyl z państw b. Jugosławii oraz Turcji. W okresie między 1987 a 1992 r. liczba wszystkich wniosków wzrosła z 57 tys. do 438 tys.⁷ W efekcie podjęto próbę zreformowania prawa, co miało skutkować zaostrzeniem kryteriów udzielania azylu. 6 grudnia 1992 r. partie zawarły w tej kwestii kompromis, określany mianem „kompromisu azylowego” (*Asylkompromiss*), a 30 czerwca 1993 r. weszła w życie ustawa o zmianach w postępowaniu azylowym oraz cudzoziemcach⁸. Nowe przepisy prawne umożliwiły stworzenie na terytorium państwa sieci ośrodków recepcyjnych oraz wprowadzenie procedury identyfikacji cudzoziemców. Doprecyzowano również pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia (*sichere Herkunftsstaaten*) oraz bezpiecznego kraju trzeciego (*sichere Drittstaaten*), a wnioski osób pochodzących z takich państw uznawane miały być za rażąco bezpodstawne. Implikowało to ich automatyczne odrzucenie. Regulacje dotyczące w/w państw włączone zostały do tekstu artykułu 16a Ustawy Zasadniczej⁹. Sfinalizowano ponadto umowy bilateralne o readmisji, głównie z państwami sąsiadującymi z Niemcami¹⁰. W 1999 r. weszła w życie nowa ustawa o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitgesetz*)¹¹. Na jej mocy znacznie rozszerzono podstawy nabycia praw obywatelskich. Po raz pierwszy w historii RFN uznano tym samym prawo naturalizacji imigrantów.

⁵ M. Wojtan, *op. cit.*, s. 258-259.

⁶ H. Esser, H. Korte, *Federal Republic of Germany*, w: T. Hammar, *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Stockholm 1985, s. 174.

⁷ M. Wojtan, *op. cit.*, s. 267.

⁸ Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer-, und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften, vom 30.06.1993, BGBl. I 1993, nr 33, s. 1062.

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28.06.1993, BGBl. I 1993, nr 31, s. 1002.

¹⁰ S. Angenendt, *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*, Opladen 1997, s. 109-110, M. Wojtan, *op. cit.*, s. 267-269.

¹¹ Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.07.1999, BGBl. I 1999, nr 38, s. 1619.

Reforma prawodawstwa w latach 90. ubiegłego wieku świadczyła o zmianach w zakresie postrzegania imigracji w Niemczech. Coraz śmiej odchodziło od tezy zakładającej tymczasowość zjawiska. Dopełnieniem tego procesu było uchwalenie w 2004 r. tzw. ustawy imigracyjnej (Ustawa o kontroli i ograniczeniu imigracji oraz uregulowaniu pobytu i integracji obywateli unijnych i cudzoziemców)¹². Weszła ona w życie 1 stycznia 2005 r. i była pierwszą tak kompleksową regulacją prawną w tym zakresie. Prawo do pobytu zostało uszeregowane według czterech kryteriów: pracy zarobkowej, kształcenia, łączenia rodzin oraz względów humanitarnych. Wprowadzono rozbudowany system programów integracyjnych. Ich koordynację powierzono Federalnemu Urzędowi ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*)¹³.

W przypadku Austrii o imigracji decydowały podobne czynniki. Wiele podobieństw cechowało również rozwiązania prawne. Po II wojnie światowej napływ ludności na terytorium Austrii kształtowały przede wszystkim dwie grupy czynników. Pierwszą stanowiły względy polityczne, co widoczne było w szczególności w 1956 r., podczas Praskiej Wiosny, stanu wojennego w Polsce czy też wojen bałkańskich po rozpadzie Jugosławii. Drugą grupę stanowiły czynniki ekonomiczne. Kluczowym momentem okazały się dynamiczne zmiany z początku lat 60. ubiegłego wieku. Ze względu na duże zapotrzebowanie na rynku pracy wzrosło zainteresowanie rekrutacją zagranicznych robotników ze strony austriackich przedsiębiorców. W 1961 r. zawarto kluczowe dla dalszych działań porozumienie Raab – Olah (*Raab-Olah-Abkommen*)¹⁴. Główne jego postanowienie definiowało i określało liczbę etatów dla cudzoziemców, które miały zaspokoić zapotrzebowanie rynku. Pierwszą umowę o naborze pracowników podpisano jeszcze w 1962 r. z Hiszpanią. Kolejne były umowy z Turcją (1964) oraz Jugosławią (1966)¹⁵. Konieczność redukcji liczby etatów dla zagranicznych pracowników, podobnie jak w Niemczech, pojawiła się w latach 70. XX w. Odzwierciedleniem nowego podejścia były m.in. Ustawa o zatrudnieniu cudzoziemców z 1975 r. (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*)¹⁶ czy też nowelizacja Ustawy o obywatelstwie z 1983 r. (*Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle*)¹⁷. Kolejne zmiany przyniosły lata 90. XX w. W 1991 r. ogłoszono tzw. pakiet ds. cudzoziemców (*Fremdenpaket*). Dzięki temu w tym samym roku przyjęto ustawę o azylu (*Asylgesetz*), a następnie w 1992 r. nową ustawę o cudzoziemcach (*Fremdengesetz*) oraz o pobytku cudzoziem-

¹² Zuwanderungsgesetz – Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, BGBl. I, 2004, Teil I Nr. 41, S. 1950.

¹³ M. Szaniawska-Schwabe, *op. cit.*, s. 10.

¹⁴ Nazwa porozumienia pochodzi od nazwiska ówczesnego kanclerza Juliusa Raaba oraz przewodniczącego Austriackiej Federacji Związków Zawodowych Franza Olaha.

¹⁵ A. Gächter, *Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen*, w: *Gastarbeiteri. 40 Jahre Arbeitsmigration*, red. H. Gürses, C. Kogoj, S. Mattl, Wien 2003, s. 34-35.

¹⁶ Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird, BGBl. Nr. 218/1975.

¹⁷ Bundesgesetz vom 3. März 1983, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 und das Gebührengesetz 1957 geändert werden, BGBl. Nr. 170/1983.

ców (*Aufenthaltsgesetz*)¹⁸. Zastosowane wówczas rozwiązania przypominały postanowienia przyjęte w ramach „kompromisu azylowego” w Niemczech.

W 1994 r. ogłoszono w Austrii tzw. pakiet integracyjny (*Integrationspaket*). Jego skutkiem było m.in. uchwalenie w 1997 r. nowej ustawy o cudzoziemcach, w której nacisk został położony na konieczność integrowania się migrantów już zamieszkających w Austrii, przy jednoczesnym dalszym ograniczaniu imigracji zarobkowej („integracja przed nową imigracją”)¹⁹.

W pierwszej dekadzie XXI w. podjęto dalsze próby zmiany prawa, których efektem była przyjęta w 2005 r. kolejna ustawa o pobycie cudzoziemców (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*) oraz ustawa o azylu. Na mocy nowych przepisów ograniczono legalną imigrację do jasno sprecyzowanych przypadków, wprowadzono przepisy dotyczące zwalczania fałszywych małżeństw z cudzoziemcami oraz zwiększono uprawnienia organów państwowych w celu likwidacji nielegalnej imigracji. Większy nacisk położono ponadto na „obowiązki integracyjne”, wśród których znalazły się min. specjalne kursy integracyjne z zakresu umiejętności językowych, prawa, historii i polityki Austrii. Mają one charakter obowiązkowy, a odmowa udziału jest karana grzywną i może być podstawą cofnięcia zgody na pobyt lub odmowy przedłużenia ważności stosownych dokumentów.

RZĄD ANGELI MERKEL WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO

Angela Merkel objęła stanowisko kanclerza 22 listopada 2005 r. Wygrane w kilku kolejnych wyborach parlamentarnych umożliwiły jej pełnienie tej funkcji nieprzerwanie przez kilkanaście lat. O poważnym spadku notowań miał zadecydować dopiero kryzys migracyjny w połowie drugiej dekady XXI w. 5 września 2015 r. kanclerz Angela Merkel podjęła decyzję o otwarciu granic dla pochodzących głównie z Syrii, Iraku i Afganistanu uchodźców i migrantów, zatrzymanych na dworcu w Budapeszcie. Decyzja ta okazała się brzemienne w skutkach nie tylko dla Niemiec, ale również dla wielu innych państw europejskich. W znaczący sposób wpłynęła również na stosunki w ramach UE. Podejmując decyzję Angela Merkel uzasadniała ją przede wszystkim względami humanitarnymi. Kilka tygodni później kanclerz Niemiec, broniąc swojej decyzji i określając ją jako słuszną i moralną, zmuszona została do korekty wcześniejszych założeń. Jeszcze w październiku 2015 r. *Bundestag* zatwierdził nowelizację prawa azylowego. Pakiet ustaw opracowany w przyspieszonym trybie zakładał m.in. natychmiastowe wydalenie z Niemiec osób, które nie uzyskały azylu oraz sankcje finansowe dla cudzoziemców bez prawa pobytu, którzy nie opuszczają państwa dobrowolnie. W ośrodkach recepcyjnych świadczenia pieniężne miały być zastępowane rzeczowymi. Albania, Czarnogóra i Kosowo zostały włączone do listy tzw. państw bezpiecznych. Zaostrzeniu procedur miały towarzyszyć zmiany mające

¹⁸ A. Kraler, *The case of Austria, w: Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (eds.), Amsterdam, 2011, s. 33.

¹⁹ *Ibidem*, s. 34.

na celu szybszą integrację cudzoziemców legalnie przebywających w granicach państwa. Temu miały służyć uproszczenie przepisów dotyczących budowy mieszkań dla imigrantów oraz zwiększenie pomocy finansowej dla gmin i miast przyjmujących cudzoziemców²⁰. Angela Merkel przekonywała, że nowelizacja prawa azylowego była niezbędna do zapewnienia bardziej efektywnej pomocy cudzoziemcom, przy jednoczesnym ograniczeniu imigracji ekonomicznej. Minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière określił reformy „największym i najbardziej kompleksowym pakietem zmian prawa azylowego od lat 90.”²¹

W styczniu 2016 r. partie koalicyjne uzgodniły tekst tzw. II pakietu azylowego. Przewidywał on m.in. tworzenie specjalnych ośrodków recepcyjnych przystosowanych do szybkiego rozpatrywania wniosków migrantów, którzy mają nikłe szanse na otrzymanie azylu w Niemczech. Chodziło przede wszystkim o osoby przybyłe z państw bezpiecznych. Przeciwwskazaniem do deportacji miała być wyłącznie ciężka choroba potwierdzona badaniem lekarskim. Autorzy pakietu opowiedzieli się ponadto za przyspieszeniem procedur deportacyjnych oraz ograniczeniem możliwości sprowadzania rodzin. Ta ostatnia procedura, w przypadku braku bezpośredniego zagrożenia, byłaby dopuszczalna po upływie dwóch lat. Wprowadzony miał być również jednolity dowód tożsamości dla wszystkich uchodźców. Osoby ubiegające się o azyl miały uiszczać miesięcznie 10 euro opłaty za kurs integracyjny. Prawo do wszystkich zasiłków socjalnych azylanci mieliby otrzymywać dopiero po zakończeniu procedur administracyjnych. W planach było również rozszerzenie listy państw bezpiecznych, na którą miały być wpisane Algieria, Maroko oraz Tunezja²².

Rząd Angeli Merkel podejmując próby ograniczenia napływu imigrantów na terytorium Niemiec, wsparł również działania na rzecz programu dobrowolnych powrotów. W 2017 r. rozpoczęto realizację federalnego programu *Starthilfe Plus* (Pomoc Startowa Plus). Nadzór nad jego realizacją powierzono Federalnemu Urzędowi ds. Migracji i Uchodźców. Pieniądze w ramach projektu przeznaczone zostały dla osób, które jeszcze w trakcie trwania procedury azylowej podjęły dobrowolną decyzję o opuszczeniu terytorium Niemiec i powrocie.

Dokonywane w ostatnich latach w Niemczech zmiany w polityce imigracyjnej w dużej mierze wynikały z presji społecznej i politycznej wywieranej na rząd Angeli Merkel. W kwietniu 2016 r. na rynku ukazała się książka Thilo Sarrazina pt. *Wunschdenken. Europa, Währung, Bildung, Einwanderung – warum Politik so häufig scheitert* („Myślenie życzeniowe. Europa, waluta, edukacja, imigracja – dlaczego polityka zawodzi tak często”), w której autor skrytykował politykę imigracyjną Angeli

²⁰ E. Stasik, *Niemcy: parlament zatwierdza zaostrożenie prawa azylowego*, 2015, <http://www.dw.com/pl/niemcy-parlament-zatwierdza-zaostroznie-prawa-azylowego/a-18785414>, 2015 (data wejścia na stronę 03.01.2018).

²¹ *Ibidem*.

²² B. Gräßler, *Spór o politykę wobec uchodźców zażegnany. Nowy pakiet azylowy dla Niemiec*, 2016, <http://www.dw.com/pl/sp%C3%B3r-o-polityk%C4%99-wobec-uchod%C5%B4c%C3%B3w-za%C5%BCegnany-nowy-pakiet-azylowy-dla-niemiec/a-19012150> (data wejścia na stronę 12.01.2018); M. Fijałkowska, *Korekta niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji*, „Biuletyn PISM”, 2017, nr 26 (1468).

Merkel, uznając ją za największy błąd w powojennej historii Niemiec²³. Podobny wydźwięk miała kolejna książka pt. *Wir können nicht allen helfen* („Nie możemy pomóc wszystkim”) autorstwa burmistrza Tybingi – Borisa Palmera²⁴. Głównym zarzutem zaprezentowanym w książce był brak koncentracji na praktycznych aspektach kryzysu, a raczej na „moralnym imperatywie”. Angela Merkel kierując się moralnością z góry skazała rząd na klęskę. „Moralny dylemat polityki uchodźczej jest bowiem nierozwiązywalny”²⁵. W październiku 2016 r. kanclerz została wygwizdana na obchodach Dni Jedności Niemiec, które odbywały się w Dreźnie. Protestujący krytykowali przede wszystkim politykę otwartych drzwi.

Rządowi Angeli Merkel nie sprzyjały również sondaże, wyniki badań opinii publicznej oraz publikowane statystyki. We wrześniu 2016 r. Federalny Urząd Statystyczny opublikował dane dotyczące świadczeń pieniężnych na rzecz imigrantów. Wynikało z nich, że w 2015 r. odnotowano wzrost nakładów o 170% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Na pomoc dla uchodźców przeznaczono rekordową kwotę 5 mld euro. Dwa miesiące później Fundacja Friedricha Eberta opublikowała raport wskazujący, że 40% Niemców wyraża obawy przed islamem; 2/3 respondentów przyznało również, że rząd bardziej troszczył się o uchodźców niż o własnych obywateli²⁶. Pogorszenie nastrojów społecznych nie było jednak największym problemem Angeli Merkel. Kanclerz musiała przeciwstawić się narastającej krytyce w szeregach rodzimej partii. Wątpliwości, a następnie krytykę wobec polityki kanclerz Niemiec wyrażał lider *CSU* – Horst Seehofer, domagający się również wprowadzenia górnych limitów przyjęć uchodźców.

W efekcie powyższych faktów podczas kampanii wyborczej w 2017 r. liderzy koalicji *CDU/CSU* unikali drażliwych tematów związanych z polityką imigracyjną. W głównej mierze chodziło o brak jednomyślności w sprawie limitów przyjmowanych osób. Zabrakło również jednoznacznych deklaracji odnoszących się do polityki łączenia rodzin. Akcent położony został natomiast na takie kwestie, jak wzrost poziomu bezpieczeństwa, wzrost wydatków na wojsko i służby porządkowe, wsparcie dla młodych rodzin, cyfryzacja szkół, pełne zatrudnienie i ulgi podatkowe.

Zaistniałą w Niemczech sytuację należy rozpatrywać w szerszym kontekście, m.in. na tle niepowodzeń tzw. polityki multi-kulti i braku efektów w integracji imigrantów. Trzeba również uwzględnić takie zjawiska, jak kryzys integracji europejskiej, spadek zaufania do elit czy zmiany na scenie politycznej niektórych państw europejskich.

²³ W 2010 r. ukazała się wcześniejsza pozycja Thilo Sarazzina pt. *Deutschland schafft sich ab* („Niemcy niszczą się same”). Zawierała ona tezy o szkodliwości integracji imigrantów.

²⁴ Liderzy Partii Zielonych, z której wywodził się autor książki, odcięli się od prezentowanych poglądów.

²⁵ *Niemcy: Burmistrz Tybingi zarzuca Merkel moralizm w polityce wobec uchodźców*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1062284,niemcy-burmistrz-tybingi-zarzuca-merkel-moralizm-w-polityce-wobec-uchodzcow.html> (data wejścia na stronę 23.01.2018).

²⁶ B. Ślusarczyk, *Niemcy i uchodźcy – kronika rozwianych złudzeń*, 2016, <https://euroislam.pl/niemcy-i-uchodzcy-kronika-rozwianych-zludzen/> (data wejścia na stronę 22.07.2017).

RZĄD AUSTRII WOBEC POLITYKI IMIGRACYJNEJ NIEMIEC

Ocena działań rządu Angeli Merkel będących reakcją na kryzys migracyjny nie była w Niemczech jednoznaczna. Niewątpliwie jednak decyzje podejmowane w Berlinie były obserwowane i komentowane w wielu państwach europejskich. Masowy napływ imigrantów do Europy, jak również próby rozwiązania tej kwestii na poziomie UE wzbudzały w ostatnich latach duże zainteresowanie opinii publicznej w Austrii. Temat ten stał się jednym z naczelnych w debacie politycznej. Od początku kryzysu migracyjnego zaobserwować można było znaczące i brzemiennie w skutkach zmiany na austriackiej scenie politycznej, których czynnikiem sprawczym w dużej mierze był kryzys migracyjny. Stał się on również determinantą relacji na linii Wiedeń–Berlin.

Pierwsze lata kryzysu przypadły na rządy koalicji Socjaldemokratycznej Partii Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs/ SPÖ*) i Austriackiej Partii Ludowej (*Österreichische Volkspartei/ ÖVP*). Funkcję kanclerza pełnił wówczas Werner Faymann²⁷. W momencie, gdy Angela Merkel podjęła decyzję o otwarciu niemieckich granic, austriacki rząd stanął przed dużym wyzwaniem. Austria, w wyniku niemieckiej *Wilkommenspolitik*, stała się głównym państwem tranzytowym dla przybywających do Europy imigrantów. W pierwszych miesiącach od podjęcia niemieckiej decyzji rząd w Wiedniu udzielił wsparcia swojemu sąsiadowi. Liderzy współrządzących w Austrii partii podkreślali konieczność wspólnych działań. Ich zdaniem zaistniała w Europie sytuacja stała się problemem całego kontynentu. Kanclerz Faymann pozytywnie odniósł się również do propozycji programu relokacji uchodźców i osób będących „w oczywistej potrzebie” ochrony międzynarodowej. Krytykował tym samym państwa, które opowiedziały się przeciwko ogólnie ustalanych kwotom dotyczących rozdziału uchodźców. W wywiadzie dla gazety „Österreich”, udzielonym w styczniu 2016 r. podkreślił, że państwa odmawiające przyjmowania imigrantów nie powinny dłużej otrzymywać żadnej pomocy finansowej, bo „kto nie jest solidarny w kwestii uchodźców, musi się liczyć z wetem w kwestii unijnych dotacji”²⁸.

W miarę upływu kolejnych miesięcy i braku porozumienia na poziomie UE można było zaobserwować jednak zmianę nastawienia wobec polityki Niemiec. Relacje między rządami obu państw uległy ochłodzeniu w 2016 r. Kanclerz Austrii po raz pierwszy otwarcie skrytykował Angelę Merkel w marcu 2016 r. W wywiadzie dla „Presse am Sonntag” (niedzielnego wydania dziennika „Die Presse”) wyraził obawy, że Austria może stać się strefą buforową dla migrantów: „Jeśli jeden lub dwa miliony ludzi chcą się przedostać przez Austrię, Niemcy mogą swoimi odprawami granicznymi stosunkowo łatwo spowodować u nas wsteczny ich

²⁷ Po raz pierwszy został wybrany kanclerzem 2 grudnia 2008 r. Po kolejnych wyborach, które odbyły się w 2013 r., obie formacje ponownie zawiązały koalicję, a Werner Faymann drugi raz z rzędu stanął na czele austriackiego rządu.

²⁸ *Austria zmienia politykę imigracyjną: Zapowiada zaostrzenie kontroli granicznych*, 2016, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/918073,austria-imigranci-zaostrzenie-kontroli-granicznych.html> (data wejścia na stronę 17.05.2016).

nawał²⁹. Stwierdził, że Austria nie może być miejscem gromadzenia się migrantów. Oceniając politykę Angeli Merkel określił ją mianem „magnesu” dla imigrantów. Faymann wyraził nadzieję, że kanclerz Niemiec wyraźnie opowie się przeciwko nielegalnemu przekraczaniu granic i zadeklaruje, ilu uchodźców zamierza przyjąć drogą legalnych wjazdów. Skrytykował jednocześnie nieskuteczność działań w ramach UE oraz lekceważenie ochrony granic zewnętrznych organizacji³⁰.

Krytyka polityki imigracyjnej Angeli Merkel zbiegła się w czasie ze zmianami w polityce wewnętrznej Austrii. Zapowiedź ograniczenia napływu imigrantów poprzez przyjęcie ich górnych limitów, wzmocnienie kontroli granicznych, przyspieszenie procedur deportacyjnych czy możliwość użycia środków siłowych to tylko niektóre przykłady. Podjęte działania miały według rządu racjonalne uzasadnienie. Ówczesna Minister Spraw Wewnętrznych Johanna Mikl-Leitner stwierdziła, że „dopóki nie ma europejskiego rozwiązania problemu, zabezpieczenie własnych granic to kwestia rozsądku”. Podejmowane decyzje, zdaniem minister, stanowiły próbę wyjścia naprzeciw rosnącym nastrojom ksenofobicznym w Europie³¹.

Działania rządu Faymanna spotkały się z krytyką partii opozycyjnych oraz koalicjanta. Co znamienne, kanclerz stracił również poparcie działaczy swojej rodzimej formacji. W wewnętrznych szeregach SPÖ coraz częściej pojawiały się głosy krytykujące zaostrzenie polityki wobec imigrantów i zarzucające kanclerzowi odejście od socjalistycznych korzeni. Utrata zaplecza politycznego, spory koalicyjne oraz klęska socjaldemokratów w wyborach prezydenckich w 2016 r. to główne przyczyny brzemiennej w skutkach decyzji z 9 maja 2016 r.: Werner Faymann ustąpił ze stanowiska szefa rządu oraz przewodniczącego Socjaldemokratycznej Partii Austrii. Jego następcą został Christian Kern, który oficjalnie objął urząd 17 maja 2016 r.

Jednym z priorytetów dla nowej administracji – podobnie jak w przypadku poprzednika – stała się kwestia migrantów. Po raz kolejny głównym tematem polityki zagranicznej stały się relacje z rządem Niemiec. Jeszcze w czerwcu 2016 r. podczas wizyty w Berlinie, Christian Kern zapewniał o wspólnych celach i współpracy w sprawie rozwiązania tego problem. Razem z kanclerz Merkel nawoływał do solidarności państw europejskich. W podobnym tonie wypowiadał się podczas wystąpienia w Radzie Narodowej w lipcu 2016 r., po szczycie UE w Brukseli. Wskazywał, że kryzys migracyjny jest wyzwaniem, którego w pojedynkę nie da się rozwiązać i tylko wspólne działania w ramach Unii i solidarność państw członkowskich mogą przynieść rezultaty. Kryzys ten wymaga takiej samej solidarności, jak zagrożenie terroryzmem,

²⁹ *Ende einer Polit-Romanze*, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-faymann-und-merkel-ende-einer-polit-romanze-1.2923727> (data wejścia na stronę 28.03.2016), *Faymann: „Sehr gespanntes Verhältnis zu Merkel”*, 2016, https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4954480/Faymann_Sehr-gespanntes-Verhaeltnis-zu-Merkel?from=suche.intern.portal (data wejścia na stronę 14.06.2016).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Zaostrzenie polityki imigracyjnej w Austrii*, 2016, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/923832,kryzys-migracyjny-austria.html> (data wejścia na stronę 16.05.2016).

krzys finansowy czy zmiany klimatyczne. Z drugiej strony podkreślił konieczność przemyślenia form pomocy uchodźcom na miejscu, w państwach ich pochodzenia³².

Wkrótce jednak powróciła kwestia rozbieżnych interesów obu rządów. Kilka miesięcy po objęciu funkcji kanclerza przez Christiana Kerna, rząd przystąpił do kontynuacji polityki wyznaczonej przez poprzednika. W październiku 2016 r. minister spraw wewnętrznych Wolfgang Sobotka zapowiedział wprowadzenie specjalnego rozporządzenia ograniczającego napływ imigrantów. Głównym założeniem miała być możliwość ubiegania się o azyl wyłącznie przez osoby, które znalazły się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia, bądź posiadające już krewnych na terytorium Austrii. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w pierwszych miesiącach 2017 r. istniała możliwość karania grzywną (w wysokości 5 tys. euro) lub trzytygodniowym pobytem w więzieniu osób aplikujących o azyl, które skłamały na temat swojej tożsamości³³. Uzasadnieniem dla takich rozwiązań miało być zagrożenie dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa państwa. W marcu 2017 r. Christian Kern zapowiedział podjęcie kolejnej kontrowersyjnej inicjatywy, polegającej na zwiększeniu zachęt finansowych dla tych imigrantów, którzy zdecydują się dobrowolnie opuścić Austrię. Takie działania miały skłaniać do wyjazdu z Austrii tych, którzy nie chcą starać się o długoterminowy pobyt. Pieniądze (w wysokości 1000 euro) miały być wypłacone pierwszemu tysiącowi osób, które wyrażą gotowość wyjazdu z Austrii i wycofają złożone wcześniej wnioski o azyl.

Mimo że część podjętych w Austrii działań ludzako przypominała rozwiązania niemieckie (o czym świadczyły m.in. zachęty finansowe dla uchodźców), relacje z Berlinem stawały się coraz trudniejsze. Wymownym faktem były plany wyjścia Austrii z unijnego programu relokacji uchodźców, czego zapowiedzi pojawiły się w pierwszych miesiącach 2017 r. Po bezskutecznych wezwaniach szefa austriackiego rządu do współodpowiedzialności państw europejskich w tym zakresie, postawiono na bardziej radykalne działania. Podstawą decyzji dotyczących programu podjętych w 2015 r. miało być zachowanie solidarności i równych kwot, nikt jednak nie trzymał się tych zasad. W marcu 2017 r. Christian Kern oficjalnie poinformował o planach skierowania do przewodniczącego Komisji Europejskiej listu z wyjaśnieniem, dlaczego Austria nie powinna uczestniczyć w unijnym programie relokacji uchodźców³⁴.

List Christiana Kerna do Jean-Claude Junckera dotyczył odstąpienia od wcześniejszych zobowiązań Austrii przyjęcia blisko 2 tys. uchodźców i osób wymagających

³² E. Godlewska, *Polityka etniczna Austrii w obliczu kryzysu uchodźczego w Europie*, w: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2017, s. 96.

³³ K. Kokoszczyński, *Austria zastrza przepisy azylowe*, 2017, <http://www.euractiv.pl/section/migracje/news/austria-zastrza-przepisy-azylowe/> (data wejścia na stronę 22.04.2017); E. Henckel, *Österreich will Asylrecht per Notverordnung einschränken*, <https://www.welt.de/politik/ausland/article158594623/Oesterreich-will-Asylrecht-per-Notverordnung-einschraenken.html> (data wejścia na stronę 6.05.2017).

³⁴ *Kern zwischen Dämpfer und Aufwind*, 2017, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/884060_Kern-zwischen-Daempfer-und-Aufwind.html (data wejścia na stronę 22.05.2017).

ochrony międzynarodowej przebywających na terytorium Włoch i Grecji. Głównymi argumentami austriackiego kanclerza były brak solidarności państw europejskich oraz duże obciążenia wynikłe z wcześniejszych przyjęć na terytorium państwa. List spotkał się jednak z decyzją odmowną, choć ostatecznie procedura o naruszenie prawa europejskiego przez Austrię nie została wszczęta, rząd zadeklarował bowiem gotowość przyjęcia 50 osób z wymienionych państw.

Deklaracja uchroniła Austrię przez konsekwencjami ze strony UE, nie powstrzymało to jednak kryzysu politycznego w państwie; 15 października 2017 r. odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne. Jednym z głównych tematów kampanii stała się polityka imigracyjna, zaś głoszone hasła wymierzone były często przeciwko działaniom Angeli Merkel. Osobą, która w dużej mierze się do tego przyczyniła był lider Austriackiej Partii Wolnościowej (*Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ*) – Heinz-Christian Strache. Już dwa lata wcześniej podczas kampanii w wyborach lokalnych w Wiedniu domagał się wzmocnienia kontroli na granicach, preferencyjnego traktowania chrześcijańskich imigrantów i obrony „zachodniego charakteru Austrii”. Popierał budowę ogrodzenia na granicy państwa w celu powstrzymania napływu cudzoziemców³⁵. Personalne ataki na kanclerz Niemiec stały się jednak domeną kampanii w wyborach do parlamentu federalnego. Zainteresowanie opinii publicznej wzbudziło przemówienie wygłoszone przez lidera *FPÖ* w październiku 2017 r. Heinz-Christian Strache określił w nim Angelę Merkel jako najpotężniejszą, ale i najbardziej niebezpieczną kobietę w Europie. Oskarżył jednocześnie kanclerz Niemiec o zaostrzenie kryzysu uchodźczego na kontynencie, a popieraną i forsowaną przez nią politykę imigracyjną nazwał przestępczą. Odrzucił pomoc dla uchodźców, którzy nadużywają prawa do ochrony oraz gościnności państw przyjmujących, jak również lekceważą zasady demokracji³⁶. W trakcie kampanii wyborczej Heinz-Christian Strache domagał się zmiany polityki imigracyjnej Austrii. Opowiadał się za bardziej rygorystycznymi rozwiązaniami i pozytywnie wyrażał się o działaniach podjętych przez rząd Węgier i Polski. Co ciekawe, tę retorykę przejął w dużej mierze lider ludowców Sebastian Kurz. Przyszły kanclerz również opowiedział się za bardziej rygorystyczną kontrolą granic, ograniczeniem roli islamu w życiu publicznym oraz redukcją świadczeń dla cudzoziemców. Według niego to właśnie świadczenia socjalne miały być jednym z czynników przyciągających imigrantów. Sebastian Kurz jeszcze w roli ministra spraw zagranicznych w rządzie Christiana Kerna niejednokrotnie poruszał temat zbyt dużych kosztów ponoszonych przez Austrię w związku z polityką imigracyjną.

Zwycięską partią w wyborach parlamentarnych w 2017 r., z poparciem 31,5% głosów, okazała się *ÖVP*. Drugie miejsce zajęła *SPÖ* (26,9%), trzecie natomiast *FPÖ* (26%). Olbrzymi sukces tej ostatniej oraz przejście socjaldemokratów do opozycji otworzyło drogę do rozmów koalicyjnych między zwycięską formacją a Austriacką

³⁵ *Lewica wygrywa wybory*, 2015, <http://wpolityce.pl/swiat/268119-lewica-wygrywa-wybory-w-austrii> (data wejścia na stronę 21.04.2016).

³⁶ *FPÖ-Chef nennt Merkel „gefährlichste Frau Europas“*, 2017, <https://www.welt.de/politik/ausland/article159005873/FPOE-Chef-nennt-Merkel-gefahrlchste-Frau-Europas.html> (data wejścia na stronę 12.01.2018).

Partią Wolnościową. Sebastian Kurz został zaprzysiężony na stanowisko kanclerza 18 grudnia 2017 r., a pierwsze decyzje rządu pod jego przywództwem stanowiły jasną deklarację co do sposobu rozwiązania kwestii kryzysu migracyjnego. Wpływ na podejmowane działania niewątpliwie miała zasiadająca w rządzie FPÖ, a obecność koalicjanta może także w przyszłości okazać się istotną determinantą dla relacji z rządem w Berlinie. Głównymi założeniami programowymi nowego gabinetu stało się m.in. dążenie do obniżenia świadczeń dla cudzoziemców, przyspieszenie procedur związanych z udzielaniem azylu, większy nacisk na obowiązek nauki języka niemieckiego oraz zwiększenie kontroli nad islamskimi szkołami i przedszkolami pod kątem przestrzegania zasad demokracji. Tuż po wygranych wyborach Sebastian Kurz podkreślał jednak konieczność zacieśnienia relacji z Angelą Merkel, powołując się na wspólne doświadczenia oraz interesy. Sama kanclerz Niemiec oceniając różnice w polityce imigracyjnej między obu państwami wskazywała, że mają one charakter bardziej retoryczny niż merytoryczny. Odnosząc się do wygranej ÖVP w wyborach parlamentarnych, nie wyrażała zaniepokojenia poglądami lidera partii. Jej zdaniem zapowiedzi rządu stanowiły w rzeczywistości próbę uporządkowania polityki imigracyjnej Austrii. Zdecydowanie większe zagrożenie dla jedności i solidarności europejskiej miały stanowić państwa, które całkowicie odmawiają przyjmowania uchodźców³⁷.

Podczas pierwszej wizyty kanclerza Austrii w Berlinie 17 stycznia 2018 r. jednym z głównych tematów stała się kwestia konieczności skuteczniejszej ochrony granic zewnętrznych UE. Sebastian Kurz zachęcał ponadto Angelę Merkel do dalszych wysiłków na rzecz ograniczania napływu migrantów. Co ciekawe – wyraził również opinię, że działania obu państw w zakresie polityki imigracyjnej są zbliżone, a wcześniejsze spory udało się przezwyciężyć. W wywiadzie udzielonym tuż przed wizytą w Berlinie dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, Sebastian Kurz stwierdził: „stanowisko Niemiec jest teraz znacznie bliższe naszemu niż jeszcze dwa lata temu. Niemcy są naszym najważniejszym sąsiadem i partnerem”³⁸. Z drugiej strony nie można pominąć faktu, że nowo wybrany rząd przewartościował priorytety polityki państwa. Jest to widoczne w kontekście relacji z UE. Za pewną wskazówkę można traktować nowy program rządu na lata 2017-2021 „Razem. Dla naszej Austrii” (*Zusammen. Für unser Österreich*). W liczącym 179 stron dokumencie bardzo mało uwagi poświęcono wspólnej Europie, co może być pewnym sygnałem dla Angeli Merkel. Autorzy dokumentu podkreślili, że Austria stanowi integralną część UE, priorytetem jest jednak ochrona ojczyzny i jej kultury. W konsekwencji ma to oznaczać m.in. prawo do decydowania o kształcie polityki imigracyjnej oraz powstrzymania nielegalnego napływu cudzoziemców. Rząd wezwał jednocześnie do skuteczniejszej ochrony granic zewnętrznych UE i skrytykował presję wywieraną na państwach europejskich w związ-

³⁷ A. Bartkiewicz, *Zwycięstwo Kurza w Austrii nie martwi Angeli Merkel*, 2017, <http://www.rp.pl/Polityka/171019174-Zwyciestwo-Kurza-w-Austrii-nie-martwi-Angeli-Merkel.html> (data wejścia na stronę 25.01.2018).

³⁸ B. Kohler, S. Löwenstein, „*Ich wünsche mir eine stabile Regierung in Berlin*“, 2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/oesterreichs-bundeskanzler-sebastian-kurz-im-gespraech-ich-wuensche-mir-eine-stabile-regierung-in-berlin-15402141.html> (data wejścia na stronę 18.01.2018).

ku z kryzysem migracyjnym. Unia powinna kierować się jedną z kluczowych zasad, jaką jest subsydiarność, co stanowi gwarancję ochrony przed centralizmem w ramach unijnych struktur. Zgodnie z koncepcją pomocniczości rząd Austrii domagał się więc „mniej Europy, ale z większą skutecznością” (*Weniger, aber effizienter*)³⁹.

UWAGI KOŃCOWE

Przez wiele lat można było zauważyć podobieństwa w polityce imigracyjnej Niemiec i Austrii. Przez długi okres była ona skoncentrowana na rynku pracy. Czynniki ekonomiczne miały więc charakter decydujący. Uznając napływ cudzoziemców za zjawisko przejściowe i tymczasowe, rządy obu państw pomijały kulturowe i społeczne aspekty imigracji. W latach 90. ubiegłego wieku zaistniała jednak konieczność weryfikacji wcześniejszych założeń. Od tego momentu działania władz przybrały charakter bardziej skoordynowany i kompleksowy. Współcześnie wiele mówi się o odmiennych założeniach w tym zakresie. Do zmian przyczynił się w głównej mierze kryzys migracyjny w Europie. Masowy napływ ludności okazał się poważnym wyzwaniem, co więcej, stał się również katalizatorem nowych problemów i przyczynił się do ukształtowania różnych wizji rozwiązania tej kwestii.

W drugiej połowie lat 20. XXI w. można było zaobserwować w Austrii istotne zmiany dotyczące polityki imigracyjnej. Pierwsze sygnały pojawiły się pod koniec 2015 r., czego potwierdzeniem były działania rządów Wernera Faymanna, a następnie Christiana Kerna. Wymowny stał się sukces wyborczy Austriackiej Partii Wolnościowej, uchodzącej za antyimigrancką. To właśnie jej liderzy w szczególny sposób atakowali Angelę Merkel, oskarżając ją o zaostrzenie kryzysu migracyjnego w Europie.

Odnosząc się do postawionej we wstępie tezy, według której negatywne nastawienie wobec polityki imigracyjnej Angeli Merkel wynika z różnic w przyjętych rozwiązaniach prawnych, należy wskazać szerszy kontekst problemu. Zaostrzenie prawa to efekt oddziaływania wielu czynników. Nie można bagatelizować czynnika politycznego. Na antyimigranckich hasłach w dużej mierze zbudowane zostały sukcesy wyborcze *FPÖ* w ostatnich latach. O sukcesach świadczyły wybory prezydenckie w 2016 r., w których z walki o stanowisko już w pierwszej turze wyeliminowani zostali kandydaci dwóch największych w Austrii ugrupowań⁴⁰, a reprezentujący Austriacką Partię Wolnościową Norbert Hofer zajął ostatecznie drugie miejsce, przegrywając niewielką różnicą głosów z niezależnym kandydatem Aleksandrem Van der Bellenem. Rok później wyniki wyborów parlamentarnych potwierdziły jedynie dokonujące się zmiany na austriackiej scenie politycznej. Należy również przypomnieć, że w omawianym okresie nasilenia kryzysu migracyjnego doszło w Austrii do dwukrotnej zmiany rządu.

³⁹ Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022, <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf> (data wejścia na stronę 18.1.2018), s. 9, 23, 25.

⁴⁰ Kandydatem *SPÖ* był Rudolf Hundstorfer, *ÖVP* – Andreas Khol.

Warto również zwrócić uwagę na czynnik ekonomiczny. Antyimigranckie hasła trafiają w Austrii na podatny grunt. Jest to małe państwo, rynek wewnętrzny nie jest chłonny, a liczba migrantów przypadających na jednego mieszkańca jest większa niż w Niemczech.

Na przestrzeni kilku lat można było zaobserwować ewolucję założeń dotyczących polityki migracyjnej Austrii, co w szczególności dotyczyło zaostrzenia procedur udzielania azylu oraz ustanowienia mechanizmów pozwalających na większą kontrolę nad społecznościami imigranckimi⁴¹. Dokonywane zmiany niejednokrotnie stały w opozycji do założeń Angeli Merkel. Nadużyciem byłoby jednak stwierdzenie, że były one bezpośrednio wymierzone w kanclerz Niemiec. Krytyka ze strony austriackich polityków dotyczyła głównie braku solidarności państw i skuteczności programu relokacji uchodźców. Dopiero w późniejszym okresie pojawiły się negatywne komentarze dotyczące decyzji kanclerz Niemiec o otwarciu granic. Coraz częściej pojawiały się głosy mówiące, że był to krok nieodpowiedzialny. Późniejsze próby ograniczenia napływu imigrantów na terytorium Niemiec uznano za niewystarczające. Pierwsze wyraźnie wyartykułowane krytyczne oceny w stosunku do Angeli Merkel pojawiły się na początku 2016 r. Bardziej agresywna retoryka ze strony austriackich polityków stała się jednak charakterystyczna dla kampanii parlamentarnej w 2017 r. Stało się to głównie za sprawą liderów Austriackiej Partii Wolnościowej. Taki stan rzeczy był w dużej mierze efektem gry politycznej i próbą zdobycia szerszego elektoratu.

Wejście *FPÖ* do rządu Sebastiana Kurza oraz objęcie ministerstw odpowiedzialnych za obronę i politykę bezpieczeństwa może oznaczać dalsze działania na rzecz większych restrykcji wobec imigrantów. Choć ochrona granic państwowych oraz rynku wewnętrznego, jak również wysiłki na rzecz ograniczenia napływu imigrantów na szczeblu europejskim (co nabiera szczególnego znaczenia w związku z prezydenturą Austrii w UE w drugiej połowie 2018 r.) będą kontynuowane, raczej nie będzie się to odbywać kosztem relacji Berlin–Wiedeń. Dotychczasowe strategiczne cele, które opierają się między innymi na dobrych stosunkach sąsiedzkich, nie ulegną zmianie. Sprzyjać temu będzie pewne zbliżenie w kwestii imigracji. Zmiany w polityce Niemiec w ostatnich latach można uznać za korektę wcześniejszych założeń i działań i choć nie można mówić o rewolucji, a Angela Merkel wyraźnie odcina się od skrajnych propozycji, to przyjęte w obu państwach rozwiązania prawne wciąż wykazują pewne podobieństwa. Różnice dotyczą natomiast praktycznego ich zastosowania.

Dr Ewa Godlewska, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej (ewa@godlewska.info)

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, Niemcy, Austria, Angela Merkel

Keywords: immigration policy, Germany, Austria, Angela Merkel

⁴¹ Zmiany dotyczyły w dużej mierze społeczności muzułmańskiej. Świadczyły o tym m.in. ustawa o islamie (*Islamgesetz*) z 2015 r., zakaz noszenia chust zakrywających twarz oraz zapowiedź wprowadzenia większej kontroli nad muzułmańskimi przedszkolami.

ABSTRACT

The article presents the basic premises of the immigration policy of Germany and Austria after the Second World War, considering the evolution it has undergone in the second half of the 20th century. The issues are presented as a context of later developments connected with the immigration crisis in Europe. Emphasis is placed on the reaction of the government in Vienna to the crucial decisions taken by Angela Merkel.

Germany and Austria have for many decades based their activity in the domain of immigration policy on the same premises. In recent years, however, growing differences can be observed in this respect, as diverse visions of resolving the current immigration crisis have been proposed. The Austrian government has become more critical of the measures put forward by Angela Merkel. The article attempts to answer the question about the reasons of this state of matters. Does the criticism concern only proposals pushed by the German Chancellor at the EU forum or other issues as well? The conducted analysis will help verify the thesis that Austria's negative attitude to Angela Merkel's immigration policy in recent years follows from differences in the adopted legal solutions.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI
ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań
tel. +61 852 28 54
fax +61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Polskie organizacje w Niemczech. Stan i uwarunkowania

Michał Nowosielski

Seria: Studium Niemcoznawcze nr 95

ISBN 978-83-61736-60-8

Poznań 2016, 432 ss.

Kompleksowa monografia przedstawiająca wieloletnie studia autora nad obecnym stanem i funkcjonowaniem organizacji skupiających Polaków w Niemczech. Analizy zostały oparte na własnych unikatowych badaniach ankietowych przeprowadzonych w latach 2009 i 2013, które objęły prawie 40% stowarzyszeń powołanych w RFN przez zbiorowość polskich migrantów. Dane te zostały wzbogacone przez wywiady pogłębione z liderami tych organizacji, a także wyniki sondażu zrealizowanego na próbie 3500 polskich migrantów mieszkających w Niemczech i 10 innych krajach.

Problematyka organizacji imigranckich skupia w sobie jak w soczewce zagadnienia niezwykle ważne z punktu widzenia współczesnych społeczeństw. W refleksji nad organizacjami procesy migracji, globalizacji i utransnarodowienia oraz reakcje na nie zarówno samych migrantów, jak i państw wysyłających i przyjmujących łączą się z wątkami dotyczącymi przemian zaangażowania społecznego, społeczeństwa obywatelskiego czy kapitału społecznego. Ta wieloaspektowość powoduje, iż organizacje polonijne, także w Niemczech pozostawały dotąd w niedostatecznym stopniu opisane. Badania prowadzone przez autora ujawniły, iż do charakterystycznych cech polskich organizacji w Niemczech można zaliczyć m.in. niską liczebność członków, niski poziom profesjonalizacji związany z brakiem płatnego personelu, niewielkie przychody i zasoby materialne, skoncentrowanie działalności na takich obszarach, jak promocja Polski w społeczeństwie niemieckim, budowanie stosunków polsko-niemieckich oraz podtrzymywanie tradycji i tożsamości narodowej Polaków mieszkających na terenie RFN.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, co wpływa na sytuację polskich organizacji w Niemczech, scharakteryzowano cztery zasadnicze czynniki, do których zaliczono: proces migracyjny i samą zbiorowość imigrancką, społeczeństwo wysyłające (polskie), społeczeństwo przyjmujące (niemieckie), relacje bilateralne niemiecko-polskie.