



# BIULETYN

Nr 81 (1318), 22 września 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kafan  
Piotr Kościński • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

## Mniej otwartości, więcej integracji. Niemieckie pomysły na opanowanie kryzysu migracyjnego

Sebastian Płóciennik

*W polityce wobec imigrantów Niemcy zamierzają wprowadzić obostrzenia w uzyskaniu prawa pobytu w tym kraju, a jednocześnie zintensyfikować integrację obcokrajowców w społeczeństwie niemieckim i na rynku pracy. Oznacza to, że niezależnie od kwot, Niemcy będą coraz bardziej zainteresowani kontrolą zewnętrznych granic Unii Europejskiej.*

Działania Niemiec w sprawie kryzysu migracyjnego nie robiły dotąd wrażenia zbyt spójnych. Jeszcze w lipcu światowe media pokazywały kanclerz Angelę Merkel „bez serca” tłumaczącą zapłakanej palestyńskiej nastolatce, że nie wszyscy uchodźcy będą mogli zostać w Niemczech. Później nastąpiła niebawem odważna decyzja o otwarciu granicy, której efektem był napływ w ciągu niewielu dni dziesiątek tysięcy ludzi do Bawarii. Entuzjazm trwał jednak krótko: nie minęły dwa tygodnie i rząd RFN nie tylko wycofał się z wcześniejszej decyzji, ale nawet zawiesił na swoich granicach obowiązywanie reguły Schengen.

W tej sytuacji pytania o niemiecki plan, strategię reagowania na kryzys migracyjny, wydają się absolutnie na miejscu. Jak dotąd koncentrują się one jednak na kwestii kwot uchodźców – najbardziej kontrowersyjnej w europejskiej polityce. Forsowanie kwot nie mówi jednak aż tak wiele o priorytetach Berlina dotyczących rozwiązania kryzysu. Dużo więcej informacji kryje się w wewnętrzniemieckich dyskusjach o reformach polityki azylowej oraz integracji imigrantów.

**Presja na reformy.** Jeszcze kilka miesięcy temu Niemcy nie mieli powodów, by traktować sprawę migracji priorytetowo. W pierwszym kwartale 2015 r. złożono w RFN ponad 73 tys. wniosków o azyl, dwukrotnie więcej niż na Węgrzech (32 tys.) i kilkakrotnie więcej niż we Włoszech, Francji (ok. 15 tys.), czy w Szwecji (11 tys.). Trzeba jednak pamiętać o względnych wielkościach: w liczbie azylantów na mieszkańca zdecydowanie przodują Węgry, a Niemcy znajdują się pod koniec pierwszej dziesiątki. W poprzednim roku sytuacja była porównywalna: w Niemczech złożono ok. 202 tys. wniosków o azyl z 626 tys. w krajach UE-28.

Sytuacja zmieniła się diametralnie w drugiej połowie 2015 r. Wstępne rachunki mówią o co najmniej 800 tys. uchodźców w tym roku, i ok. 1 mln rocznie aż do 2019 r. W dość powszechnej opinii i wbrew *wir schaffen es* („damy radę”) Merkel, Niemcy nie są przygotowani na takie wyzwanie. Procedury azylowe są nieefektywne, brakuje miejsc noclegowych, klas w szkołach, kursów językowych, odpowiednich regulacji na rynku pracy, a nade wszystko środków finansowych. Według jednego z niemieckich think tanków na opanowanie sytuacji potrzeba będzie ok. 10 mld euro – tylko w tym roku.

Wprowadzenie kontroli granic należy rozumieć jako kupienie czasu na złapanie oddechu i opracowanie strategii działania, która musi się zmieścić między dwiema skrajnościami. Pierwszą jest polityka „pull” – przyciąganie imigrantów, także zachętami socjalnymi; dzięki temu Niemcy będą mogły utrzymać swoją przewagę demograficzną w Europie i załatać coraz większe luki na rynku pracy. Drugą jest zablokowanie napływu uchodźców i imigrantów oraz likwidacja czynników zachęcających do pozostania w RFN, takich jak dostęp do hojnych świadczeń socjalnych.

**Azyl: więcej restrykcji.** Według propozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych obecne reguły azylowe powinny być stosowane bardziej rygorystycznie, a niektóre zostać zaostrzone. Na przykład migranci, którzy dotrą do

Niemiec z innego kraju UE, będą automatycznie odsyłani. Otrzymają jedynie bilet na powrót do tego kraju oraz prowiant podróżny. Rząd zamierza także przyspieszyć procedury readmisyjne, np. rezygnując z zasady uprzedniego informowania oraz skracając czas zawieszenia readmisji z sześciu do trzech miesięcy. Lista tzw. krajów bezpiecznych rozszerzy się o Albanie, Kosowo i Czarnogórę, co oznacza w istocie odrzucanie wniosków z tych krajów i zmniejszenie liczby potencjalnych imigrantów. Dla osób z tych krajów Niemcy planują osobną ustawę migracyjną, ale – wobec niechęci CDU – droga do niej jest daleka.

Prawdopodobna jest natomiast zmiana warunków dostępu do świadczeń socjalnych dla osób ubiegających się o azyl. W pierwszym okresie pobytu państwo gwarantuje nocleg, wyżywienie, odzież, a dodatkowo także 143 euro kieszonkowego na osobę i co najmniej 84 euro na dziecko. Po opuszczeniu ośrodka „pierwszego przyjęcia”, co następuje z reguły po kilku miesiącach, azylant otrzymuje 359 euro przy zapewnieniu jednocześnie mieszkania. Na liście potencjalnych działań jest zablokowanie wypłaty świadczeń na kilka miesięcy z góry, a także zastąpienie świadczeń pieniężnych rzeczowymi. Pomysły bardziej radykalne, np. by zdecydowanie obniżyć zasiłki dla azylantów, mają niewielkie szanse realizacji ze względu na bardzo prawdopodobną sprzeczność z ustawą zasadniczą.

**Integracja obcokrajowców.** Zaostreniu regulacji azylowych mają towarzyszyć działania przyspieszające integrację imigrantów w społeczeństwie niemieckim. Ministerstwo Finansów chce w budżecie na rok 2016 przeznaczyć na ten cel dodatkowo 9 mld euro z tegorocznej nadwyżki budżetowej i z oszczędności. Same finanse to nie wszystko. W wielu obszarach konieczna jest dużo większa elastyczność urzędów i zmiana prawa. Szczególnie dotyczy to budownictwa, ponieważ dziesiątki tysięcy azylantów nie mają gdzie mieszkać. Stąd pojawiają się propozycje, by do 2019 r. zawiesić wiele restrykcji, np. przeciwpożarowych, oraz przyspieszyć inwestycje w sektorze. SPD proponuje także, by w większym niż dotąd zakresie wykorzystać zasoby nieruchomości będące w dyspozycji urzędów federalnych.

Kolejny obszar to nauka języka, która ma być realizowana w ośrodkach „pierwszego przyjęcia” (tzw. pierwszy moduł językowy) oraz w ramach kursów oferowanych przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF). Trudno będzie jednak osiągnąć ten cel bez wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli języka i zaangażowaniu uczelni pedagogicznych w kształcenie kadry. Braki personelu widoczne są także w szkołach podstawowych, gdzie dzieci mają się uczyć w tzw. „klasach powitalnych”, a dopiero potem przejść do regularnych.

Wśród niemieckich polityków panuje zgoda, że warunkiem sukcesu w walce z kryzysem jest jak najszybsze podjęcie pracy przez azylantów. Dlatego pojawiły się pomysły, by ograniczyć zakaz tzw. delegowania osób o statusie azylanta, dzięki czemu mogłyby one szybko podjąć niskopłatne zatrudnienie w usługach. Niektórzy ekonomiści postulują także, by zawiesić obowiązywanie płacy minimalnej, wprowadzonej na początku 2015 r. Dodatkowo, azylanci nie będą mogli odrzucać ofert zatrudnienia pod groźbą utraty części zasiłków. Zachętą dla azylantów ma być natomiast uregulowanie kwestii ubezpieczenia zdrowotnego poprzez wprowadzenie karty zdrowotnej. Warto także zdobywać nowe kwalifikacje: jeśli azylanci podejmą kształcenie zawodowe, ich pobyt będzie automatycznie przedłużany.

Barierą dla zatrudniania obcokrajowców może stać się jednak sam niemiecki system pośrednictwa pracy, np. ze względu na brak spójności. Podczas postępowania azylowego instytucją właściwą do pomocy obcokrajowcom jest Federalna Agencja Pracy, później zaś tzw. podstawowe zabezpieczenie (tzw. ustawy Hartz IV) realizowane głównie przez gminne Jobcenters. W tym procesie „przejścia” problemem jest ciągłość opieki i szybkość przekazywania danych. Do tego dochodzą kłopoty organizacyjne. Jobcenters potrzebują dodatkowych 2000 pracowników, jeśli ma nadal obowiązywać zasada, że jeden urzędnik przypada na 150 poszukujących pracy. Brakuje też tłumaczy, których JobCenter i agencje pracy mogą angażować w ograniczonym zakresie. Sytuacja ma się jednak szybko poprawić: minister pracy Andrea Nahles obiecuje w 2016 r. 3 mld euro więcej na te cele i innowacyjne programy integracyjne, jak np. realizowany w Kolonii „Early Intervention”.

**Większe zainteresowanie granicami UE.** Z przeglądu diskutowanych w Niemczech działań i propozycji wyłania się stosunkowo spójny obraz planowanej polityki wobec imigrantów. Jej pierwszym elementem jest poważne ograniczenie możliwości uzyskania azylu w Niemczech, zarówno poprzez ostrzejsze procedury, jak i zmniejszenie zachęt socjalnych. Towarzyszy temu jednocześnie zintensyfikowanie działań zmierzających do szybkiej integracji obcokrajowców – zarówno w społeczeństwie, poprzez język, jak i na rynku pracy, poprzez usprawnienie systemu pośrednictwa i zdobywania kwalifikacji. Warunki ku temu są na razie sprzyjające: Niemcy mają najniższe od dekad bezrobocie oraz nadwyżkę w finansach publicznych.

Istnieje więc wiele przesłanek wskazujących na to, że jednym z głównych priorytetów dla rządu w Berlinie staje się kontrola napływu imigrantów. Wiadomo przy tym, że nawet wprowadzenie kwot nie zagwarantuje, że nie napłyną do Niemiec imigranci zarejestrowani np. w Polsce czy na Węgrzech, ponieważ nie przewiduje się kontroli na granicach wewnętrznych UE (nielegalny status raczej ich nie odstraszy). Dlatego Niemcy będą zapewne naciskać na wprowadzenie jednolitej rocznej kwoty uchodźców dla całej Unii Europejskiej oraz bardziej zaangażują się w ochronę zewnętrznych granic UE. Ten kierunek jest akurat bardziej zgodny z postulatami krajów Europy Środkowej, niż dotychczasowe ustalanie sztywnych kwot narodowych.