

MAREK PODRAZA*

POLITYKA MIGRACYJNA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

I. WSTĘP

Migracje są nieodłączną częścią bytu człowieka i towarzyszą mu od początku jego istnienia. Definiuje się je jako wędrówki dużych grup, przesiedlanie się, zazwyczaj w celu znalezienia lepszych warunków do życia¹. Są one przedmiotem zainteresowania nie tylko prawników, ale również socjologów, historyków, demografów, ekonomistów, a nawet psychologów². Należą również do obszarów regulowanych przez suwerenne państwa, które w tym zakresie kształtują swoją politykę migracyjną. Jest ona kompleksowo ujętym układem wskazań i regulacji prawnoinstytucjonalnych, mających wpływ na rozmiar, struktury i kierunki procesów migracyjnych, w którym uwzględnia się sytuację demograficzną oraz społecznoekonomiczną danego państwa, a także normy prawa międzynarodowego i uzgodnienia bilateralne³.

Jednym z najbardziej dotkniętych przez ruchy migracyjne państw w Europie jest Republika Federalna Niemiec. W ciągu ostatnich 70 lat przeszło ono głęboką transformację, stając się przykładem państwa typowo imigracyjnego. Zgodnie z danymi niemieckiego urzędu statystycznego w 2018 r. spośród 81,6 mln mieszkańców Niemiec aż 19,6 mln miało tzw. tło migracyjne⁴. Cudzoziemców przyciąga tu chłonna niemiecka gospodarka, dająca źródło zatrudnienia i stabilizacji. Proces migracji do Niemiec narasta już od zakończenia II wojny światowej. Szczególnie nasilił się on w ciągu ostatnich lat, stając się jednym z najważniejszych zagadnień politycznych państwa. RFN odgrywa czołową rolę w trwającym od 2011 r. kryzysie migracyjnym, u podstaw którego leży Arabska Wiosna, mająca wpływ na sytuację w całej Europie⁵.

* Marek Podraza, Uniwersytet Rzeszowski,
mpodraza@ur.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2889-1277>

¹ Furdala, Wysoczański (2006): 80.

² Orłowska (2013): 13–14.

³ Kulesa (2017): 90.

⁴ Gierszewski, Matykiewicz (2020): 246.

⁵ Piepiora, Flis (2018): 18.

Tezą niniejszego opracowania jest stwierdzenie, zgodnie z którym kryzys migracyjny w znaczny sposób wpłynął na ewolucję polityki migracyjnej Republiki Federalnej Niemiec. Tezę pomocniczą stanowią następujące pytania: Jak zmieniały się regulacje prawne odnoszące się do imigrantów? Czy obecną politykę migracyjną RFN można nazwać efektywną? Jaki wpływ na omawiane kwestie miała Arabska Wiosna? Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu kształtowania się niemieckiej polityki migracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po roku 1945, kiedy to nasilił się ten proces. W pracy zastosowano metodę analizy porównawczej.

II. RYS HISTORYCZNY

Republika Federalna Niemiec już od dłuższego czasu stanowi atrakcyjne miejsce dla imigrantów. Zgodnie z raportem OECD Niemcy – zaraz po USA – są drugim najpopularniejszym kierunkiem docelowym dzisiejszych migracji, wyprzedzając m.in. takie państwa, jak Australia, Kanada czy Wielka Brytania⁶. Warto jednak na podstawie kilku ostatnich dekad sprawdzić, jak wyglądała dynamika tego zjawiska na różnych jego etapach.

Już w drugiej połowie XIX w. uwidocznił się proces ruchów migracyjnych ze wschodniej części Europy do takich ośrodków, jak Brandenburgia, Nadrenia czy Westfalia. Stały za tym głównie względy ekonomiczne, na co wpływ miał rozwój okręgów przemysłowych w Zagłębiu Ruhry. Uczestniczyli w nim również Polacy – na początku XX w. w gminie Bottrop stanowili oni 40% mieszkańców, przez co miejscowość ta określana była mianem „Małej Warszawy”. Jednakże wzmożony napływ imigrantów został zauważony dopiero po II wojnie światowej⁷.

Pierwszą poważną falą migracyjną, z którą musieli zmierzyć się Niemcy, były powroty osób pochodzenia niemieckiego związane ze zmianą granic, a ich liczbę szacuje się na 9–12 mln. Lata pięćdziesiąte XX w. pokazały, że odbudowująca się w szybkim tempie gospodarka niemiecka jest niezwykle chłonna i potrzebuje większej rzeszy robotników, a w 1960 r. doszło do sytuacji, w której liczba wolnych miejsc pracy przewyższyła siłę roboczą, tworząc lukę. Zapełniali je głównie pracownicy z południa Europy i północnej Afryki, a najliczniejszą grupę stanowili Włosi, Tunezyjczycy i Marokańczycy. Statystyki z 1973 r. mówiły o 2,2 mln imigrantów, z czego 1,5 mln podjęło pracę legalnie⁸. Przełożyło się to na jeszcze szybszy wzrost gospodarczy, mający wpływ na polepszenie sytuacji materialnej niemieckiego społeczeństwa. Widząc pozytywne skutki tego zjawiska, władze postanowiły położyć nacisk na przekształcenie czasowych imigracji w stałe, czemu służyć miał program łączenia rodzin – o ile

⁶ Firlit-Fesnak, Łotocki, Zawadzki (2016): 113.

⁷ Kowalski, Śleszyński (2010): 116–117.

⁸ Kwiecień (2015): 81.

w latach sześćdziesiątych XX w. prawie 80% imigrantów żyło samotnie, o tyle dwadzieścia lat później odsetek ten stanowił już tylko 20%, a średnia długość pobytu cudzoziemców w RFN wydłużyła się do 10 lat⁹.

Jeden z największych przyrostów w liczbie cudzoziemców przebywających na terytorium Niemiec, miał miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy to ich populacja zwiększyła się z 2,8 mln osób w roku 1986 do 7,3 mln w 1996. Niewątpliwie miał na to wpływ konflikt na terytorium byłej Jugosławii – do 1997 r. Niemcy przyjęli blisko 345 tys. uchodźców z Bośni¹⁰.

Na początku 2000 r. populacja cudzoziemców w Niemczech stanowiła już 8,9% ogółu ludności, z czego ponad 50% z nich zamieszkiwało to państwo dłużej niż 15 lat. Co ciekawe, ponad 60% emigranckich dzieci urodziło się już w państwie przyjmującym, co może świadczyć o sukcesie polityki rządu. Coraz więcej mówiło się również o zmianie podejścia do pożądanego profilu imigranta, w którym tania siła robocza byłaby zastępowana napływem specjalistów i ekspertów z innych państw, sprzyjających tworzeniu konkurencyjnego rynku. Słusznie i stosunkowo dość wcześnie zauważono, że polityka migracyjna powinna przede wszystkim oddziaływać na kształt tego zjawiska, a nie tylko je hamować¹¹.

W 2011 r. Niemcy zajęły pierwsze miejsce w Europie pod względem liczby cudzoziemców, osiągając liczbę 7,1 mln legalnie przebywających obcokrajowców. Dla porównania, w Hiszpanii było to 5,7 mln osób, a w Wielkiej Brytanii – 4,4 mln; na kolejnych miejscach uplasowały się Włochy – 4,2 mln i Francja – 3,8 mln¹². Po 2011 r. nieproporcjonalnie zaczęła wzrastać liczba złożonych wniosków o azyl, co miało bezpośredni związek z Arabską Wiosną. O ile w latach 2006–2011 każdego rok składano 35 000 takich wniosków, o tyle już w roku 2012 było ich 77 000, rok później liczba ta osiągnęła 127 000, a w 2014 – aż 202 000. Rekordowym okazał się 2015 r., kiedy to złożono 476 000 podań, jednak pobito go już 12 miesięcy później, kiedy to od stycznia do listopada 2016 r. złożono ich łącznie 723 027, głównie przez obywateli Syrii, Afganistanu i Iraku¹³.

Najbardziej aktualne dane z 2020 r. mówią już o ponad 13 mln imigrantów, co stanowi 16% ogólnej liczby mieszkańców tego państwa, a w ciągu roku ich liczba zwiększyła się o 631 000 osób. W stosunku do 2009 r. wzrost wyniósł aż 27%. Wśród nich największą grupę, według państwa urodzenia, stanowią Polacy (12%), Turcy (10%) oraz Rosjanie (8%)¹⁴.

⁹ Szaniawska-Schwabe (2009): 4.

¹⁰ Trojanowska-Strzęboszewska (2014): 95–101.

¹¹ Szczepaniak-Kroll (2014): 86–87.

¹² Firlit-Fesnak, Łotocki, Zawadzki (2016): 115.

¹³ Baranowska et al. (2017): 411–413.

¹⁴ International Migration Outlook 2020 (2020): 194.

III. KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLITYKI MIGRACYJNEJ NIEMIEC

Po zakończeniu II wojny światowej Niemcy – pomimo jej przegrania, a także podziału na cztery strefy okupacyjne – nadal odgrywały dość istotną rolę na mapie jednoczącej się Europy. Po podpisaniu w 1951 r. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a przede wszystkim Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r., utworzono wspólny rynek, a jedną z jego cech charakterystycznych była swoboda przepływu pracowników¹⁵. Kwestią czasu pozostawało to, że jedno z największych państw w Europie, z coraz szybszym tempem odbudowy – szczególnie po udziale w tzw. planie Marshalla – zaczęło przyciągać coraz większe rzesze imigrantów, również z innych kontynentów.

W latach pięćdziesiątych XX w. braki kadrowe – szczególnie w rolnictwie, budownictwie czy innych sektorach zdominowanych przez nisko wykwalifikowanych pracowników – spowodowały potrzebę rekrutacji robotników z państw trzecich, rozpoczynając pierwszą fazę migracji zarobkowej. W 1953 r. do Niemiec przybyli pracownicy z Włoch; 2 lata później podpisano umowę rekrutacyjną z tym państwem. Kolejne umowy podpisano w 1960 r. z Hiszpanią i Grecją, w 1961 – z Turcją, a w 1965 – z Marokiem, Portugalią i Tunezją. Warto podkreślić, że inicjatorem tych migracji była w większości strona niemiecka, która trzymała nad tym procesem pełną kontrolę. Sam charakter umów nawiązywał bardziej do praktyk zawodowych i dotyczył sektorów, które w większości nie interesowały rodowitych Niemców. Początek lat siedemdziesiątych XX w. spowodował zastąpienie powyższego trendu polityką „konsolidacji”, mającą na celu ograniczenie napływu taniej siły roboczej. W roku 1974 wprowadzono bardziej restrykcyjne procedury uzyskiwania pozwolenia na pracę, a w 1983 na mocy ustawy wzywającej do powrotu (*Rückkehrforderungsgesetz*), niemiecki rząd wspierał finansowo cudzoziemców, którzy wraz z rodzinami wyrazili chęć powrotu do państwa macierzystego. Akt ten wbrew oczekiwaniom nie przyniósł trwałego efektu¹⁶.

Zmiana w podejściu do modelu migracji zarobkowej nie znajdowała jednak pełnego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. W 1989 r. uchwalono nową ustawę o cudzoziemcach (*Ausländergesetz*), zgodnie z którą zaostrzono prawo azytowe – nie rozwiązała ona jednak dotychczasowych problemów, a w społeczeństwie coraz bardziej uwidaczniały się antyimigranckie nastroje. Dopiero koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. przyniósł zmianę w nastawieniu do imigrantów, zgodnie z którą ograniczenia w dostępie do niemieckiego rynku pracy miały zostać zniesione dla osób wysoko wykwalifikowanych. Wynikiem tego było wprowadzenie w 2000 r. tzw. zielonej karty, na mocy której specjaliści mieli możliwość podjęcia pracy w RFN, o ile posiadali jej gwarancję. W miarę upływu czasu coraz głośniejsze mówiło się również o starzejącym się niemieckim społeczeństwie, a także brakach nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Zaczęto wskazywać na potrzebę zmian, przede wszystkim nastawienia do tematyki

¹⁵ Barcik, Wentkowska (2011): 19–20.

¹⁶ Chałupczak et al. (2018): 285–287.

migrantów. Wynikiem tego była wprowadzona w 1999 r. nowelizacja ustawy o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*), zgodnie z którą od 1 stycznia 2000 r. osoby urodzone na terytorium Niemiec automatycznie otrzymywały obywatelstwo tego państwa. Skrócono także czas oczekiwania na jego nadanie¹⁷. Rok ten był szczególny jeszcze z jednego powodu. Otto Schilly, minister spraw wewnętrznych, publicznie stwierdził, iż Niemcy są państwem imigracyjnym – na taki krok nie odważył się żaden z jego poprzedników. Co więcej, władze RFN przez bardzo długi okres zaprzeczały, że ich państwo posiada właśnie taki charakter¹⁸.

Nowy rozdział w historii polityki migracyjnej miała otworzyć ustawa imigracyjna (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*), która weszła w życie 1 stycznia 2005 r. Co prawda akt w dalszym ciągu opowiadał się za utrzymaniem generalnego zakazu imigracji, jednakże umożliwił legalny przyjazd do Niemiec w wypadku: łącznia rodzin, uzyskania pozwolenia na pracę czasową i sezonową, ubiegania się o status uchodźcy, zgody na studiowanie, powrotu ludności żydowskiej i oczywiście prawa pobytu dla obywateli UE. Sama możliwość legalnego przebywania na terytorium państwa przybrała jedynie dwie formy: zezwolenia na pobyt i zezwolenia na osiedlenie się. Na uwagę zasługuje fakt utworzenia Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, którego główne kompetencje dotyczyły tworzenia regulacji dotyczących imigrantów¹⁹. W ustawie duży nacisk położono na kwestie integracji, które zamierzano realizować poprzez konkretne kursy integracyjne (*Integrationskurse*). Ich adresatami były zarówno osoby, które dopiero przybyły do Niemiec, jak i te mieszkające tu od lat. Sam kurs podzielono na dwa etapy: pierwszy – obejmujący 600 godzin nauki języka oraz drugi – kurs orientacyjny, składający się ze 100 godzin lekcyjnych i obejmujący kwestie historii, kultury oraz porządku prawnego Niemiec. Kurs kończy się egzaminem, a udział w nim potwierdzony jest certyfikatem, który skraca czas oczekiwania na naturalizację i wzmacnia pozycję na rynku pracy²⁰.

Na obecnym etapie rozważań warto jeszcze wspomnieć o nowelizacji powyższej ustawy w 2007 r., co można ocenić jako ruch w pozytywną stronę. Po pierwsze, akt nakładał na osoby korzystające z programu łączenia rodzin obowiązek udziału w kursach językowych, bez których trudno odnaleźć się w nowym społeczeństwie i efektywnie w nim funkcjonować. Cudzoziemcom przebywającym w ramach pobytu „tolerowanego” przyznano prawo ubiegania się o zezwolenie na pobyt, jeśli ich obecność w Niemczech wynosi minimum 8 lat. W przypadku osób posiadających małoletnie dzieci okres ten skrócono do lat 6 – pod warunkiem posłania dzieci do szkoły, a przede wszystkim znajomości języka niemieckiego, w czym pomoc miały wspomniane kursy. Osobom tym przyznano także możliwość ubiegania się o legalną pracę, jednakże mu-

¹⁷ Schöll-Mazurek (2016): 87–89.

¹⁸ Szczepaniak-Kroll (2014): 87–88.

¹⁹ Gibki (2008): 120–121.

²⁰ Gierszewski, Matykiewicz (2020): 252–253.

siały one przebywać w Niemczech od co najmniej 4 lat. W tym samym roku po raz kolejny zliberalizowano przepisy odnoszące się do pracowników wykwalifikowanych, rezygnując z zasady *Vorrangprüfung*, na podstawie której weryfikowano, czy na miejsce pracy, o które stara się obcokrajowiec, nie ma rodzimych kandydatów²¹. Kontynuacją tego trendu było przyjęcie na szczeblu unijnym tzw. niebieskiej karty, będącej swego rodzaju zachętą dla wysokiej klasy specjalistów z państw trzecich do podjęcia pracy w państwach członkowskich UE. Skróciła ona wiele procedur, umożliwiając podjęcie zatrudnienia na okres od 2 do 4 lat, z dostępem do uprawnień socjalnych. Jeśli dany pracownik był w stanie udowodnić władanie językiem niemieckim, mógł otrzymać prawo do stałego pobytu już po 2 latach obecności na terytorium RFN. Statystyki pokazują, że najchętniej wybieranym państwem UE były właśnie Niemcy²².

IV. KRYZYS MIGRACYJNY W NIEMCZECH

Począwszy od 2011 r. Europa zmagą się ze skutkami Arabskiej Wiosny Ludów. Mianem tym określa się szereg protestów oraz powstań społecznych, które przetoczyły się przez Bliski Wschód i Afrykę Północną i przeciwstawiły się dotychczasowej polityce władz, bardzo często mającej autorytarny charakter. Największe zmiany dokonały się w takich państwach, jak Egipt, Tunezja, Syria i Libia, gdzie w większości przypadków zakończyło się to obaleniem władzy²³. Następstwem niespokojnej sytuacji wewnętrznej w tych państwach był wyraźny wzrost liczby cudzoziemców nielegalnie uciekających do Unii Europejskiej. W 2011 r. liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE wyniosła 141 051 przypadków, w 2014 – 283 532, a w rekordowym roku 2015 na teren UE nielegalnie dostało się aż 1 820 000 osób. Celem większości z nich było dotarcie do najlepiej rozwiniętych gospodarczo państw Europy²⁴. Wydarzenia te niewątpliwie odbiły piętno nie tylko na samej Unii Europejskiej, lecz także na państwach²⁵.

Jedną z głównych ról w kryzysie migracyjnym – obok Grecji i Włoch – odegrały Niemcy. Państwo to było najczęściej wymieniane jako miejsce docelowe wspomnianego wyżej ruchu migracyjnego. Szacuje się, że tylko w 2015 r. przybyło tam ponad milion uchodźców – głównie z Syrii, Libii, a nawet Afganistanu²⁶. Wśród społeczeństwa wzbudziło to dość skrajne emocje – od wybuchu prawicowego ekstremizmu oraz aktów przemocy po otwartość i nadzieje, związane z zapotrzebowaniem niemieckiej gospodarki na tanią siłę roboczą, co umożliwiłoby jeszcze szybszy wzrost gospodarczy. Jednakże kryzys migracyj-

²¹ Firlit-Fesnak, Łotocki, Zawadzki (2016): 120–122.

²² Trojanowska-Strzęboszewska (2014): 111.

²³ Jaremczuk (2017): 15–16.

²⁴ Szymańska (2017): 165.

²⁵ Harpviken (2018): 7.

²⁶ Piepiora, Flis (2018): 17.

ny uwidocznił dodatkowo potrzebę wypracowania odpowiednich regulacji i zasad podejmowania decyzji o przyznawaniu azylu, gdyż istniejący system nie był gotowy na przyjęcia aż tak dużej rzeszy imigrantów²⁷. Dodatkową zachętą była z pewnością postawa kanclerz Angeli Merkel, której początkową przychylność i otwartość w sprawie imigrantów zaczęto nazywać *Willkommenspolitik* – polityką otwartych drzwi²⁸.

W związku ze stale zwiększającą się liczbą cudzoziemców stopniowo uwidaczniał się problem braku miejsc w ośrodkach, dlatego zaczęto ich umieszczać w halach sportowych, specjalnie przystosowanych namiotach czy pustostanach. Sytuacja powoli zaczęła przerastać możliwości Niemców²⁹. 13 września 2015 r. przywrócono kontrolę graniczną pomiędzy RFN i Austrią, a osoby nieposiadające paszportu lub wizy nie były wpuszczone na terytorium państwa³⁰. Taki stan rzeczy wymusił na władzach centralnych podjęcie próby ograniczenia napływu imigrantów i wprowadzenie kategorii tzw. bezpiecznych państw pochodzenia i bezpiecznych państw trzecich, z których nie przyjmowano azylantów. Kolejnym krokiem w celu normalizacji miało być przyjęcie przez rząd federalny dwóch pakietów azylowych. Pierwszy z nich – *Asylpaket I* – uznał za bezpieczne państwo pochodzenia takie kraje, jak: Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Serbia, Ghana, Senegal i Czarnogóra³¹. Z kolei 3 lutego 2016 r. przyjęto pakiet azylowy II (*Asylpaket II*), który wstrzymał na 2 lata prawo łączenia rodzin dla osób z ochroną uzupełniającą, wprowadził tzw. przyspieszoną procedurę w odniesieniu do wniosków o małych szansach na pozytywnych wynik – z tygodniowym okresem na odwołanie i jego rozpatrzenie, po czym, jeśli odwołanie było niezasadne, następowała readmisja. Obniżono także poziom świadczeń pieniężnych. Pakiet II rozszerzył również katalog państw bezpiecznych o Algierię, Maroko i Tunezję³².

Istotny wpływ na zmniejszenie się fali migracji miało również porozumienie podpisane pomiędzy Unią Europejską a Turcją, które weszło w życie 20 marca 2016 r., i na mocy którego UE zobowiązała się do sfinansowania pomocy na terenie Turcji, mającej na celu poprawę sytuacji w obozach dla uchodźców. Samą Turcję uznano również za państwo bezpieczne, co ograniczyło liczbę osób z tego kraju, które mogły otrzymać azyl w Niemczech. RFN była gorącym orędownikiem tego rozwiązania, pomimo licznej krytyki instytucji międzynarodowych³³.

Dla lepszego zrozumienia tematu warto również poddać analizie obecną sytuację migrantów na terytorium RFN, uwzględniając przy tym cele niemieckiej polityki migracyjnej. Bez wątplenia należą do nich m.in. przystosowanie

²⁷ Piepiora, Flis (2018): 18–20.

²⁸ Gryz (2019): 131.

²⁹ Firlit-Fesnak, Łotocki, Zawadzki (2016): 127–128.

³⁰ Alexander (2017): 15.

³¹ Dobrowolska-Polak (2017): 418.

³² Bojenko-Izdebska (2016): 52–53.

³³ Moszczyńska (2016): 52.

migrantów do tamtejszych warunków kulturowo-społecznych czy przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu³⁴.

Po kryzysie migracyjnym z 2015 r. RFN postanowiła wprowadzić w swojej polityce migracyjnej kilka modyfikacji. W dalszym ciągu cudzoziemiec, który nielegalnie dostanie się na terytorium Niemiec, nie jest natychmiastowo deportowany – jest on przenoszony do punktu przyjęć, gdzie może aplikować o przyznaniu mu azylu. W tym czasie przyznaje mu się prawo do pobytu. Jeśli wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, otrzymuje w ramach systemu ubezpieczeń socjalnych takie same prawa, jak obywatel niemiecki. Jednakże zmianom uległy inne kwestie – wprowadzono wcześniej wspomniane ograniczenia w programach łączenia rodzin, ułatwiono deportację (m.in. zgodnie ze znowelizowaną listę tzw. państw bezpiecznych), rozszerzono program dobrowolnych powrotów – w 2016 r. skorzystało z niego aż 55 tys. osób³⁵.

Polityka migracyjna jest w dużym stopniu uzależniona od landu, w którym znajduje się imigrant – pomimo ram określonych w niemieckim prawie azylowym mają one dość dużą swobodę pod kątem zapewniania typu zakwaterowania, rodzaju świadczonych usług oraz opieki zdrowotnej dla migrantów. Z reguły osoby wnioskujące o azyl otrzymują na niezbędne potrzeby osobiste 135 euro miesięcznie, Bawaria dopuszcza możliwość przekazywania specjalnych bonów, co jednak nie zawsze jest proste technicznie³⁶.

W dalszym ciągu występuje dość duży problem z adaptacją migrantów na niemieckim rynku pracy. Przedłużające się procedury, brak kwalifikacji i znajomości języka niemieckiego niewątpliwie utrudniają znalezienie pracy, nawet po uzyskaniu statusu pobytowego. W 2016 r. na 406 tys. uchodźców zarejestrowanych w urzędzie pracy zatrudnienie znalazło jedynie 34 tys. z nich. Z racji tego coraz częściej mówi się o potrzebie stworzenia skuteczniejszych programów i zachęt – zarówno dla cudzoziemców, jak i dla niemieckich pracodawców. Niewątpliwie obecnie jest to dość duży mankament tamtejszej polityki migracyjnej³⁷.

Z tym faktem związany jest również kolejny problem – stosunkowo duża przestępczość wśród migrantów, wynikająca z nieprawidłowej adaptacji w tym państwie. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Niemiec spośród 2 mln osób zatrzymanych w 2016 r. w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa aż 616 tys. było obcego pochodzenia³⁸. W 2018 r. udział ich wzrósł do 34,5% wszystkich zarejestrowanych przypadków – był on znacznie wyższy niż, przykładowo, 10 lat wcześniej, gdy wynosił 20,9%. Wśród zatrzymanych największą grupę stanowili obywatele Syrii, Afganistanu i Iraku, są to zarazem przedstawiciele narodowości, które – ze względu na barierę kulturalną i językową – asymilują się najgorzej³⁹. Najnowsze dane z 2020 r. wskazują na widoczny spadek tego

³⁴ Ślęzak (2018): 397–398.

³⁵ Rosłon-Żmuda (2017): 365–366.

³⁶ Meyer, Philipp, Wenzelburger (2021): 9.

³⁷ Fijałkowska (2017): 3.

³⁸ Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (2019): 41.

³⁹ Bundeslagebild (2018): 9.

typu spraw – wyniósł on aż 9,5% w stosunku do poprzedniego roku. Wśród podejrzanych imigrantów 86,2% to mężczyźni, a 59,6% miało mniej niż 30 lat. Nadal najczęściej są nimi Syryjczycy (27 561 przypadków), Afgańczycy (14 750) i Irakijczycy (9835) – co ciekawe Polacy znajdują się w tym zestawieniu poza pierwszą dwudziestką⁴⁰.

W tym wszystkim nie wolno również zapominać o niemieckim społeczeństwie, które również musi odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Służyć temu powinien otwarty dialog. Brak jasnej i precyzyjnej kampanii informacyjnej może tylko wzmocnić nastroje antyimigracyjne i wrogość do procesu asymilacji. Warto uświadamiać obywateli, że w obecnej sytuacji migranci są temu państwu po prostu potrzebni⁴¹.

V. ZAKOŃCZENIE

Niemcy w ciągu ostatnich 70 lat przeżyły dość charakterystyczną transformację – z państwa będącego stroną przegraną po II wojnie światowej w jedną z najsilniejszych gospodarek Europy, stając się najczęściej wybieraną przez cudzoziemców destynacją migracji międzypaństwowych. Skalę tego zjawiska najlepiej obrazują statystyki – o ile w roku 1973 przebywało tam 2,2 mln imigrantów, o tyle w 2020 było ich już 13,5 mln, a grupa ta stanowiła 16% ogólnej liczby mieszkańców tego państwa.

Wyżej wspomnianą transformację najlepiej obrazuje niemiecka polityka migracyjna, która początkowo skupiała się na nisko wykwalifikowanych pracownikach z południa Europy, następnie stopniowo zaczęła kłaść nacisk na migracje specjalistów, a w ostatnich latach jej głównym priorytetem było uporanie się z niespotykaną dotąd falą cudzoziemców z północy Afryki.

Arabska Wiosna i jej następstwa były prawdziwym sprawdzianem dla niemieckiej polityki migracyjnej – szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że tylko w 2015 r. przybyło tam ponad 1,1 mln imigrantów. Należy podkreślić, że żaden – nawet najlepszy system – nie jest gotowy na przyjęcie tak dużej liczby cudzoziemców w tak krótkim okresie. Wpływ na to niewątpliwie miała również polityka otwartych drzwi, którą dość mocno forsowała kanclerz Angela Merkel. Z perspektywy czasu warto poddać ocenie tamtejsze decyzje, które pomimo dość szlachetnych założeń, miały istotny wpływ na większość obszarów życia społecznego w Niemczech. Przyjęcie tak licznej grupy obcokrajowców stało się dość znaczącym obciążeniem dla niemieckiego budżetu – tylko w 2015 r. wydatki na utrzymanie azylantów wyniosły 5,3 mld euro. Same ośrodki dość często były przeludnione, dochodziło w nich do napięć na tle religijnym i narodowościowym, a rosnąca frustracja spowodowana długim okresem rozpatrywania wniosków azylowych kończyła się ich podpalaniem. Warto podkreślić dobrą organizację niemieckiej administracji, w ramach któ-

⁴⁰ Bundeslagebild (2020): 2,11.

⁴¹ Zimmermann (2019): 123.

rej organem odpowiedzialnym za rozmieszczanie migrantów jest Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) z siedzibą w Norymberdze. W ramach ogólnie wypracowanych zasad wszystkie landy ponoszą ciężar migracyjny równomiernie – cudzoziemcy najpierw są przydzielani do poszczególnych landów proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców. W landach są oni kierowani do powiatów, a potem do poszczególnych miejsc tymczasowego pobytu. Jednakże i tak dobry system nie jest w stanie sprostać liczbie przybyszów⁴². Znamienne są również słowa wspomianej już wyżej kanclerz RFN. 19 września 2016 r. oficjalnie przyznała ona, iż „Niemcy nie były gotowe na przyjęcie miliona migrantów”⁴³. Była to również odpowiedź na coraz bardziej krytyczną ocenę decyzji Merkel przez obywateli Niemiec i dyskusję na temat możliwości oraz granic pomocy skierowanej do imigrantów⁴⁴.

W chwili obecnej nikt nie kwestionuje już, że Niemcy są państwem migracyjnym. Niemcom potrzebni są imigranci, zarówno ci wysoko, jak i nisko wykwalifikowani. Na uwagę zasługuje polityka integracji, która w szczególności skupia się na specjalnie przygotowanych do tego kursach. Nacisk niemieckiej polityki migracyjnej na te kwestie w dużym stopniu przyczynia się do niwelowania różnic kulturowych pomiędzy państwem macierzystym cudzoziemca a „nową ojczyzną” i sprzyja odnalezieniu się w nowym społeczeństwie. Obecny kryzys migracyjny należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach zagrożeń, lecz także szans. Imigranci mogą być swoistym panaceum na starzenie się społeczeństwa i pozostałe problemy demograficzne RFN, jednakże to od dalszych decyzji władz tego państwa zależy, jak ten potencjał zostanie wykorzystany.

- Alexander, R. (2017). *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*. Warszawa.
- Baranowska, G., Gliszczyńska-Grabias, A., Hernandez-Polczyńska A., Sękowska-Kozłowska, K. (2017). *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*. Warszawa.
- Barcik, J., Wentkowska, A. (2011). *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*. Warszawa.
- Bojenko-Izdebska, E. (2016). *Polityka migracyjna i azyłowa w Niemczech i Polsce*. *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2: 43–55.
- Bundeslagebild (2018). *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung*. Berlin.
- Bundeslagebild (2020). *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung*. Berlin.
- Chałupczak, H., Lesińska M., Pogorzala, E., Browarek, T. (2018). *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*. Lublin.
- Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (2019). *Polityka migracyjna Polski*. Warszawa.
- Dobrowolska-Polak, J. (2017). *Proces kształtowania niemieckiej kultury otwartości wobec imigrantów*. *Przegląd Strategiczny* 10: 407–422.
- Fijałkowska, M. (2017). *Korekta dla niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji*. *Biuletyn PISM* 26.
- Firlit-Fesnak, G., Łotocki, Ł., Zawadzki, P. (2016). *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*. Wrocław.
- Furdala, A., Wysoczański, W. (2006). *Migracje: dzieje, typologia, definicje*. Wrocław.

⁴² Ziemer (2017): 2020.

⁴³ Zygadlewicz (2016): 25.

⁴⁴ Laubenthal (2019): 513.

- Gibki, B. (2008). Zmiany w polityce imigracyjnej Niemiec na przełomie XX i XXI wieku i ich znaczenie dla sytuacji imigrantów. *Prace Geograficzne* 120: 125–134.
- Gierszewski, D., Matykiewicz, A. (2020). Integrationskurse jako narzędzie polityki integracyjnej Republiki Federalnej Niemiec. *Politeja* 17(3): 245–259.
- Gryz, J. (2019). Znaczenie migracji ludności dla bezpieczeństwa państw wspólnoty transatlantycznej. *Sprawy Międzynarodowe* 72(2): 129–150.
- Jaremczuk, E. (2017). *Imigracje i kryzys uchodźczy w Europie – rzeczywistość i perspektywa*. Poznań.
- Kowalski, M., Śleszyński, P. (2010). Migracje Polaków do Niemiec w świetle częstotliwości występowania najbardziej popularnych polskich nazwisk. *Przegląd Zachodni* 66(2): 115–130.
- Kulesa, A. (2017). W stronę konceptualizacji polityki migracyjnej jako szczegółowej polityki państwa: definicja i pole badawcze. *Studia z Polityki Publicznej* 16(4): 87–103.
- Kuźlewska, E., Weatherburn, A., Kloza, D. (2018). *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*. Cambridge.
- Kwiecień, M. (2015). *Polityka imigracyjna Niemiec*. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 211. Katowice: 79–96.
- Laubenthal, B. (2019). Spillover in der Migrationspolitik. Die Asylpolitik der dritten Merkel-Regierung und der Wandel Deutschlands zum Einwanderungsland. Berlin.
- Meyer, D., Philipp, J., Wenzelburger, G. (2021). Die Migrationspolitik der deutschen Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15: 1–38.
- Moszczyńska, A. (2016). Porozumienie Unii Europejskiej z Turcją w sprawie migrantów a przestrzeganie zasady non-refoulement. *Sprawy Międzynarodowe* 4: 51–63.
- OECD (2020). *International Migration Outlook*.
- Orłowska, R. (2013). Uwarunkowania i skutki rozwoju migracji ekonomicznych w Unii Europejskiej w świetle wybranych teorii migracji międzynarodowych. Gdańsk.
- Piepiora, E., Flis, R. (2017). Rozwiązania polityki imigracyjnej Niemiec na przykładzie ośrodka dla uchodźców Billstieg w Hamburgu. *Acta Politica Polonica* 2: 11–27.
- Rosłon-Żmuda, J. (2017). Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego. *Cywilizacja i Polityka* 15: 362–374.
- Ruhs, M., Tamas, K., Palme, J. (2019). *Bridging the Gaps Linking Research to Public Debates and Policy-Making on Migration and Integration*. Oxford.
- Schöll-Mazurek, K. (2016). Między polityką integracyjną a polityką polonijną: sytuacja najnowszych polskich migrantów w Niemczech w wybranych obszarach po 2011 roku. Kraków.
- Szaniawska-Schwabe, M. (2009). *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*. *Przegląd Zachodni* 4: 3–29.
- Szczepaniak-Kroll, A. (2014). Skutki niemieckiej polityki dla imigrantów (1945–2013). *Etnografia Polska* 58(1/2): 71–93.
- Szymańska, J. (2017). Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty. *Studia BAS* 3(51): 159–186.
- Ślęzak, J. (2018). Polityka migracyjna Unii Europejskiej a problem integracji imigrantów w Niemczech, Francji i Holandii. *Cywilizacja i Polityka* 16: 389–400.
- Trojanowska-Strzęboszewska, M. (2014). System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec. Warszawa.
- Ziemer, K. (2017). *Polityka migracyjna w Niemczech. Aktualne wyzwania*. Warszawa.
- Zygadlewicz, M. (2016). Niemiecka polityka socjalna a kryzys migracyjny. *Catallaxy* 1: 17–29.

THE MIGRATION POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Summary

The effective management of migration flows is the goal of every country that deals with an influx of foreigners. The Federal Republic of Germany began building its migration policy after World War II. Initially, it was focused on recruiting foreigners from third countries, filling the staffing shortages in sectors dominated by low-skilled workers. Over time, it underwent a transformation, focusing on the so-called specialists. Over the course of 70 years, Germany has become one of the

strongest economies in the world, and is now, according to the OECD report, the second most popular destination of today's migration. Undoubtedly, the real test for German migration policy was the migration crisis initiated by the Arab Spring. In 2015 alone, 1.1 million immigrants reached Germany, and nearly half of them applied for asylum. The initial openness at some point exceeded the possibilities of Germany. Considering the increasing demographic problems of Germany, the current situation may positively affect the economic development of this country, especially when we take into account the effective integration policy to date. Whether this happens will primarily depend on subsequent decisions of the German authorities in this regard.

Keywords: Germany; migration policy; migration crisis; refugees; migrations