



**Niemcy w obliczu kryzysu uchodźczego.
Warunki ramowe polityki integracyjnej i praktyka przyjmowania uchodźców na
przykładzie kraju związkowego Brandenburgia**

dr Doris Lemmermeier¹

Niniejszy – nieznacznie przerobiony – tekst stanowił wstęp w formie wykładu do niemiecko-polskiej konferencji „Konsekwencje kryzysu uchodźczego dla Niemiec i Unii Europejskiej”, zorganizowanej 26 kwietnia 2016 roku dla ekspertów i osób zainteresowanych nauką, mediami i administracją przez Instytut Zachodni Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie.

Informacje zawarte w niniejszym tekście przedstawiono z perspektywy kraju związkowego Brandenburgia. Jest to o tyle istotne, że w Niemczech, które są państwem federalnym, sytuacja kształtuje się nieco inaczej niż w unitarnej Polsce. Struktura administracyjna Niemiec obejmuje rząd federalny, 16 krajów związkowych, wiele powiatów i miast na prawach powiatu oraz mnóstwo mniejszych gmin. Decyzje i działania – także w zakresie polityki uchodźczej – podejmuje się na wszystkich szczeblach. W bardziej optymistycznym scenariuszu wzajemnie się one uzupełniają, w mniej korzystnym – pomiędzy poszczególnymi poziomami dochodzi do spięć. Prawda – jak to zwykle bywa – leży pośrodku, także w omawianym przypadku. Kraje związkowe mają swoje ministerstwa i cieszą się dużą autonomią. Mogą samodzielnie podejmować najważniejsze decyzje dotyczące kwestii takich jak polityka edukacyjna. Każdy kraj związkowy jest reprezentowany przez wicepremiera lub wicepremier.

Wpływ federalnej struktury Niemiec

Niniejsze refleksje odzwierciedlają ponadto punkt widzenia pełnomocniczki kraju związkowego ds. integracji. Osoba sprawująca taką funkcję doradza rządowi landu w kwestiach dotyczących polityki migracyjnej i integracyjnej. Ponadto reprezentuje ona interesy środowisk migracyjnych, czyli z jednej strony obcokrajowców, a z drugiej osób, które wprawdzie posiadają niemiecki paszport, ale one lub ich rodzice urodzili się za granicą. Do obcokrajowców zalicza się także osoby ubiegające się o azyl oraz uchodźców.

Kompetencje w zakresie integracji rozkładają się na cały szereg instytucji działających na różnych szczeblach. Na poziomie ministerialnym w Brandenburgii są to na przykład departamenty polityki społecznej, spraw wewnętrznych i edukacji. Pełnomocnik ds. integracji troszczy się o to, by na wszystkich tych poziomach przyjmowanie uchodźców i integracja osób ze środowisk migracyjnych postępowaly tak sprawnie, jak to tylko możliwe. Stanowisko

¹ Od stycznia 2013 roku dr Doris Lemmermeier pełni funkcję pełnomocniczki ds. imigracji w brandenburskim Ministerstwie Pracy, Polityki Społecznej, Kobiet i Rodziny. Po ukończeniu studiów slawistycznych i publicystycznych na uniwersytecie w Getyndze w 1988 roku obroniła rozprawę doktorską pod tytułem „Ekranizacje literatury w formie radzieckich filmów niemych. Analiza wybranych scenariuszy”. Była pracownikiem naukowym uniwersytetu w Getyndze, a następnie doradcą senatora Bremy ds. edukacji, sztuki i sportu w zakresie kultury międzynarodowej. W latach 1998-2008 kierowała poczdamskim biurem Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży. Następnie do 2012 roku pełniła funkcję dyrektora Niemieckiego Forum Kultury Europy Środkowej i Wschodniej. W listopadzie 2010 roku dr Doris Lemmermeier otrzymała Krzyż Oficerski Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej za wybitne zasługi w promowaniu polsko-niemieckiej współpracy kulturalnej.

pełnomocnika ds. integracji istnieje na szczeblu federalnym, a także na poziomie kraju związkowego, w powiatach i w niektórych gminach.

W celu zilustrowania sytuacji przedstawię najpierw pewne dane liczbowe. W Niemczech mieszka około 17 milionów osób ze środowisk migracyjnych, co stanowi 20% społeczeństwa. W liczbie tej zawiera się 9,1 miliona zarejestrowanych obcokrajowców, co odpowiada 12% społeczeństwa. W 2014 roku do Niemiec przybyło 200 000 osób ubiegających się o azyl. Ich liczba wzrosła również w Brandenburgii, do której w 2014 roku przyjechało ich 5 300, podczas gdy w 2015 roku liczba ubiegających się o azyl, których rozlokowano po powiatach, wyniosła 25 600 – cztery razy więcej. Nikt nie był i nie mógł być przygotowany na to, że zjawisko osiągnie taką skalę.

Odpowiedzialność prawna i instytucjonalna

Jak wygląda proces przyjmowania uchodźców w Niemczech? Stanowi dobrą ilustrację ograniczeń wynikających z federalnej struktury kraju. Kluczowe ustawy, jak na przykład ustawa o świadczeniach dla ubiegających się o azyl czy ustawa o pobycie, zatrudnieniu i integracji obcokrajowców, a także wiele innych aktów uchwała się na szczeblu federalnym. Za rejestrację i rozpatrywanie wniosków o azyl również odpowiada instytucja federalna – Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, w skrócie BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), który jest częścią Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. BAMF wykonuje swoje zadania w ośrodkach przyjęć uchodźców w krajach związkowych. To tam w pierwszej kolejności trafiają uchodźcy i tam zapewnia się im opiekę. Jeśli wszystko pójdzie dobrze, mogą złożyć wniosek o azyl i wreszcie zaznać spokoju.

Główną odpowiedzialność za ośrodki przyjęć uchodźców ponoszą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych krajów związkowych. W Brandenburgii taki ośrodek mieści się w Eisenhüttenstadt. Ze względu na rosnącą liczbę uchodźców zaczęło w nim jednak brakować miejsc, w związku z czym Brandenburgia zmuszona była otworzyć więcej tego typu placówek, zwiększając tym samym całkowitą liczbę miejsc dla uchodźców z 1 600 na początku 2015 roku do 5 600 na koniec 2015 roku.

Gdy osoby ubiegające się o azyl trafią już do ośrodka przyjęć, są rozlokowywane po powiatach i miastach na prawach powiatu. Za proces ten, a także współpracę z powiatami odpowiada w Brandenburgii Ministerstwo Polityki Społecznej. Powiaty i miasta na prawach powiatu same decydują natomiast o tym, gdzie i w jaki sposób zakwaterują ubiegających się o azyl. Możliwe warianty obejmują obiekty zbiorowego zakwaterowania mieszczące od 50 do 500 osób lub więcej, kompleksy mieszkaniowe, czyli bloki mieszkalne z wyposażeniem do wspólnego użytku, zamieszkałe wyłącznie przez uchodźców, a także mieszkania.

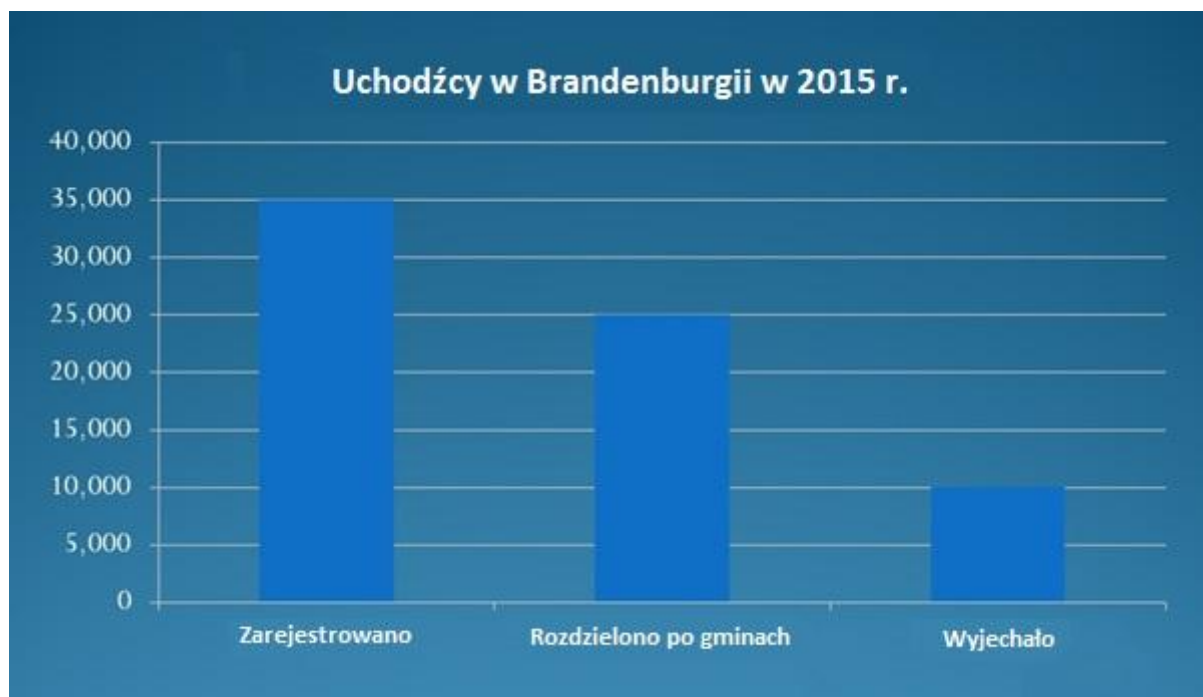
Jesienią 2015 roku wymienione wyżej opcje nie były w stanie pomieścić wszystkich przybywających do Brandenburgii osób, więc należało zapewnić alternatywy. Powstało wiele miejsc tymczasowego schronienia takich jak hale pneumatyczne i kontenery czy zaadaptowane hale sportowe. Ponadto stworzono wiele nowych obiektów zbiorowego zakwaterowania. Głównym celem było zapewnienie wszystkim dachu nad głową. W przypadku Brandenburgii można stwierdzić, że powiatom – przy wsparciu kraju związkowego – udało się zagwarantować każdej osobie. Dwie liczby doskonale ilustrują skalę wyzwania – w 2013 roku w Brandenburgii istniało 17 obiektów zbiorowego zakwaterowania, obecnie jest ich ponad setka.

Praktyka administracyjna i rzeczywistość uchodźców

Ubiegających się o azyl w Niemczech zazwyczaj rozlokowuje się po krajach związkowych zgodnie z kluczem, który uwzględnia liczbę ludności i dochód podatkowy danego landu. Do Brandenburgii trafia na przykład 3,06% wszystkich wnioskujących. Jesienią 2015 roku

równoległe do istniejącego systemu trzeba było stworzyć procedurę relokacji uchodźców z Bawarii – rozwożono ich specjalnymi pociągami po całych Niemczech, ponieważ ich liczba przekroczyła kwoty przewidywane dla tego kraju związkowego.

Ze względu na skalę zjawiska i konieczność szybkiego działania niemożliwa stała się uporządkowana rejestracja uchodźców. Ponadto wiele osób, które przybywały do Niemiec, nie pozostawało w miejscach, do których trafiały. Nie można oczekiwać, że ludzie zmuszeni do długotrwałej tułaczki po Europie, zatrzymają się tam, gdzie się ich skieruje. Być może mają rodzinę w Szwecji lub na zachodzie Niemiec. Możliwe też, że ich celem jest Wielka Brytania. W Brandenburgii w 2015 roku zarejestrowano 35 000 uchodźców, a 25 600 z nich rozlokowano po powiatach. Oznacza to, że 10 000 osób wyjechało z kraju związkowego. W rezultacie niektórzy byli rejestrowani dwukrotnie w różnych miejscach Niemiec bądź też wcale.



Kraj związkowy Brandenburgia wypłaca powiatom roczny ryczałt za każdego przyjętego uchodźcę, by mogły one realizować swoje zadania na rzecz uchodźców. Środki te mają pokryć koszty zakwaterowania, opieki socjalnej i utrzymania. Do tego dochodzi ryczałtowa kwota na utrzymanie służb porządkowych. Każdy kraj związkowy może decydować swobodnie o wysokości ryczałtu, minimalnych standardach zakwaterowania, a czasami ich braku. Osoby ubiegające się o azyl w Niemczech mają ograniczone prawa do świadczeń. Otrzymują kwotę nieco niższą niż zasiłek socjalny, a w Brandenburgii przysługuje im 6 m² powierzchni mieszkalnej na osobę. Z opieki zdrowotnej mogą korzystać tylko w nagłych przypadkach. Zakres przyznawanych świadczeń musi być zgodny z konstytucyjną zasadą poszanowania godności ludzkiej, obowiązującą także w odniesieniu do tej grupy osób. To uzasadnia koszty, jakie ponoszą kraje związkowe, gminy i cały kraj. Sytuacja gospodarcza Niemiec jest obecnie bardzo dobra. Żaden z obywateli RFN nie musiał z niczego zrezygnować z powodu przybycia uchodźców.

Tymczasem do jesieni 2015 roku rząd federalny w ogóle nie partycypował w kosztach. Zmieniło się to dopiero po protestach krajów związkowych i gmin. Ponoszenie części kosztów przez władze centralne wynika choćby z tego, że to on odpowiada za czasochłonność procedury ubiegania się o azyl, co zwiększa koszty po stronie krajów związkowych i gmin. Powodem jest wspomniany już Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców – BAMF. Jeszcze zanim liczba uchodźców wzrosła, w BAMF piętrzyły się

nierozpatrzone wnioski o azyl. Postulaty krajów związkowych dotyczące zwiększenia personelu i usunięcia niedociągnięć nie spotkały się z żadną reakcją. Na początku ubiegłego roku w końcu zezwolono na zatrudnienie dodatkowej kadry, jednak rekrutacja i przeszkolenie wymagają czasu.

BAMF był zatem zupełnie nieprzygotowany na wzrost liczby uchodźców jesienią 2015 roku. W rezultacie doszło do zmiany kierownictwa urzędu i wreszcie rozpoczęły się próby naprawy sytuacji, choć BAMF dalej nie funkcjonuje idealnie. Osoby z niektórych krajów muszą niekiedy bardzo długo czekać na rozpatrzenie sprawy. Nierzadko ciągnie się nawet procedura aplikowania.

Reakcje społeczeństwa na historyczne wyzwanie

Jesienią 2015 roku Niemcy stanęły przed ogromnym wyzwaniem, którego rozmiarów nie można było przewidzieć. W ciągu krótkiego czasu trzeba było przyjąć setki tysięcy osób, a następnie rozlokować je i zapewnić im opiekę. Niemcy wyszły temu wyzwaniu naprzeciw i nie przestraszyły się jego bezprecedensowej skali. Kryzys uchodźczy ma charakter globalny, a odpowiedzialność za niego ponosi także świat zachodni. To on w znacznym stopniu przyczynił i wciąż przyczynia się do problemów, które zmuszają uchodźców do ucieczki. Ponadto gdyby wszystkie kraje europejskie wyraziły gotowość przyjęcia uchodźców, obraz sytuacji byłby z pewnością inny.

W ostatnich latach w niemieckiej debacie dotyczącej integracji zaczęło się często pojawiać pojęcie kultury otwartych drzwi (Willkommenskultur). Było jednak mało konkretne i przypominało pusty frazes. Tymczasem we wrześniu okazało się, że wielu mieszkańców Niemiec, bez żadnego przymusu, naprawdę przyjmuje postawę otwartości. Ich zaangażowanie było i jest imponujące. Na terytorium całych Niemiec, także w Brandenburgii, powstało wiele inicjatyw oferujących wszelkiego rodzaju wsparcie w lokalnych społecznościach. Ludzie witali uchodźców, opiekowali się, wspierali i pomagali w codziennych sytuacjach, takich jak wizyta w urzędzie czy u lekarza. Uczyli niemieckiego i bawili się z dziećmi. Takie ruchy mają charakter lokalny – działają w najbliższym sąsiedztwie, w rodzimej miejscowości, w gminie.

To przyjazna twarz Niemiec, która napawa nadzieją. Zaangażowanych jest wielu ludzi o przeróżnych biografiach – młodych i starych, o poglądach konserwatywnych i alternatywnych, wywodzących się z różnych środowisk zawodowych. Poznają nie tylko uchodźców, lecz także siebie nawzajem. Mieszkańcy niektórych wiosek w Brandenburgii na nowo się do siebie zbliżyli, obywatele i obywatelki zaczęli angażować się w politykę, zmienia się wizerunek poszczególnych miejscowości. Należy jednak pamiętać o tym, że obraz ten nie dotyczy całego niemieckiego społeczeństwa. Można założyć, że ci zaangażowani stanowią 20%. Po drugiej stronie barykady znajduje się skrajna prawica, która atakuje obiekty zbiorowego zakwaterowania, wykazując dyskryminację i brak zrozumienia. By przeciwdziałać takim zjawiskom, w Brandenburgii już w latach dziewięćdziesiątych narodziła się inicjatywa „Tolerancyjna Brandenburgia”, sprzeciwiająca się ruchom prawicowym i osiągająca znaczne sukcesy. W Niemczech społeczeństwo obywatelskie jest bardzo aktywne, a ponadto nie brakuje instytucji wspierającej edukację polityczną, która w Polsce jest znacznie mniej powszechna.

Jeszcze do niedawna w centrum uwagi stawiano zakwaterowanie uchodźców, a wszystkie podmioty zaangażowane na różnych szczeblach działały w trybie kryzysowym. Obecnie na pierwszy plan wysuwa się integracja uchodźców ze niemieckim społeczeństwem, w tym kluczowe kwestie takie jak nauka języka i dostęp do przedszkoli, szkół, opieki zdrowotnej i rynku pracy. Federalny Urząd Pracy szacuje, że za pięć lat 50% przybyłych znajdzie zatrudnienie. Nastawienie pracodawców jest w tym zakresie bardzo pozytywne. Zmiany prawne ułatwiły podejmowanie pracy, istnieje też wiele projektów mających na celu

integrację uchodźców na rynku. Siłą rzeczy nie każdemu się uda, jednak z pewnością nie będzie tak, że wszyscy uchodźcy będą utrzymywani przez państwo.

Tak zwany kryzys uchodźczy zmienił i dalej zmienia Niemcy, zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym sensie. Rzesze osób wspierających uchodźców w ramach wolontariatu to przyjazne oblicze kraju. Z drugiej strony mamy ataki skrajnej prawicy i comiesięczne demonstracje Pegidy w Dreźnie. W wielu miejscach organizowano jednak również kontrdemonstracje, poprzez które społeczeństwo obywatelskie wysyłało jasny sygnał. Jednocześnie umocniła się pozycja partii Alternatywa dla Niemiec. Codziennie dochodzi do nieoczekiwanych spotkań międzykulturowych – zakryta od stóp do głów kobieta w przychodni lekarskiej, ciemnoskóry mężczyzna na sąsiedniej ławce w parku. Padające na nich spojrzenia bywają bardziej i mniej przyjazne. Nierzadko mają miejsce deportacje dopiero co poznanych przyjaciół, niektórzy uchodźcy dobrowolnie wracają do ojczyzny.

Nie da się przewidzieć, dokąd doprowadzi obecna sytuacja. Nie ulega wątpliwości, że jesteśmy świadkami historycznych zmian i że wiele osób w Niemczech przyczynia się do tego, by kraj poszedł w dobrym, przyszłościowym kierunku. Integracja nie przyjdzie łatwo, stanowi jednak ogromną szansę. Niemcy się starzeją i potrzebują rąk do pracy. Przy całym dramatyzmie, kreowanym od września przy udziale mediów, milion przybyłych do Niemiec osób stanowi zaledwie trochę ponad jeden procent społeczeństwa kraju. Tylko jeden procent. To wystarczający powód, by nieco ostudzić emocje.

Na zakończenie chciałabym przedstawić Państwu trzy przykłady dobrych praktyk z Brandenburgii, które – moim zdaniem – zasługują na szczególną uwagę, a może również naśladowictwo.

Przykład 1: Wspieranie inicjatyw oferujących pomoc uchodźcom

Kraj związkowy Brandenburgia bardzo wcześnie zaoferował dwa rodzaje wsparcia inicjatywom świadczącym pomoc uchodźcom. Każda z nich mogła – bez zbędnej biurokracji – wystąpić o dotację w wysokości 1 000 euro. Od czerwca do grudnia 2015 roku rozdysponowano w ten sposób 115 000 euro. Środki finansowe otrzymywały przede wszystkim lekcje języka niemieckiego i warsztaty rowerowe. Ta druga pozycja może z początku dziwić, ale w regionie takim jak Brandenburgia, gdzie miejsca zakwaterowania uchodźców często nie są dobrze skomunikowane, rower daje ogromną mobilność.

Ponadto organizowano szkolenia dla wolontariuszy. W module podstawowym przekazywano podstawowe informacje – na przykład z zakresu prawa – omawiano istotę wolontariatu, zasady współpracy z osobami pomagających w ramach swoich obowiązków służbowych oraz wiele innych tematów. Kursy odbywały się w lokalnych społecznościach, w każdej najmniejszej nawet miejscowości i w każdym zakątku Brandenburgii. Na życzenie przeprowadzano także bardziej zaawansowane moduły, których priorytety można było wybierać samodzielnie spośród tematów takich jak język niemiecki, prawo, samoopieka czy pomoc oparta na partnerstwie.

Przykład 2: Niepełnoletni uchodźcy bez opieki

Znacznie wzrosła także liczba przybywających do kraju niepełnoletnich uchodźców bez opieki. Do października 2015 roku ze względu na ich dobro nie rozlokowywano ich po całym Niemczech, lecz pozostawiano tam, gdzie się pierwotnie zarejestrowali. Ze względu na to, że trafiali głównie do dużych miast takich jak Berlin i Hamburg, gdzie ich liczba zbyt szybko wzrosła, konieczna stała się modyfikacja procedur, gdyż dzieciom i młodzieży nie dało się już zapewnić odpowiedniej opieki. Bardzo szybko Brandenburgii musiała zatem zbudować struktury pomocy młodzieży. Ponadto utworzono system zakwaterowania uchodźców w obrębie kraju związkowego. Brandenburgia szybko uporała się z tymi zadaniami.

Przykład trzeci – kursy językowe

Brandenburgia była pierwszym landem, w którym moduł językowy szkoleń integracyjnych udostępniono także tym uchodźcom, którzy do tej pory nie mieli do niego dostępu. Kursy integracyjne, podczas których uczy się języka i podstaw orientacji w społeczeństwie niemieckim, finansuje rząd federalny. To on zatem decyduje także o tym, kto jest uprawniony do udziału. Takiej możliwości nie mają uchodźcy z pewnych krajów i z określonym statusem pobytu.

Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej, Zdrowia, Kobiet i Rodziny Brandenburgii w ramach swojego programu oferuje teraz możliwość nauki języka niemieckiego także tym, którzy wcześniej nie byli do tego uprawnieni, na przykład osobom, których wnioski o azyl zostały odrzucone, a które z rozmaitych powodów nie mogły wyjechać. Ponieważ język stanowi podstawę integracji, więcej osób o różnym pochodzeniu ma dzięki temu szansę na pełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym.

Zawarte w tekście poglądy i konkluzje stanowią wyłączną opinię autorki i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Fundacji im. Heinricha Bölla.



*Projekt jest finansowany przy
wspieraniu Komisji Europejskiej.*

