



### ■ Ograniczenie świadczeń socjalnych dla Polaków w Niemczech

Marta Balcerek-Kosiarz

Debata polityczna pomiędzy partiami koalicyjnymi na temat ograniczeń w świadczeniach socjalnych dla emigrantów ekonomicznych z państw członkowskich Unii Europejskiej rozpoczęła się pod koniec grudnia 2015 r. Cztery miesiące później minister pracy Andrea Nahles (*SPD*) przedstawiła projekt ustawy ograniczający dostęp do świadczeń socjalnych. W opublikowanych wytycznych do projektu ustawy pojawiły się trzy główne tematy: ograniczenie zasiłku dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld II*), świadczeń socjalnych oraz zasiłku rodzinnego (*Kindergeld*). 28 kwietnia 2016 r. projekt został przekazany do dalszych prac w gabinecie A. Merkel.

Pomysł ograniczenia pomocy socjalnej dla emigrantów ekonomicznych uzyskał akceptację partii koalicyjnych. Pomyśłodawcą tej koncepcji jest *CSU*. H. Seehofer uważa, że jest to właściwy kierunek działań, ponieważ realizowana jest bawarska koncepcja modernizacji systemu pomocy społecznej w Niemczech. W szeregach *SPD* panuje pogląd, że świadczenia socjalne powinny być dostępne tylko dla Niemców. Dobitnie wypowiada się w tym względzie Olaf Scholz (*SPD*) - burmistrz Hamburga: „Emigranci mają prawo do wyboru miejsca pracy, ale nie mają prawa do wyboru pomocy społecznej”. Projekt ustawy wywołał ostrą krytykę partii *Die Linke* oraz Zielonych pod adresem rządu A. Merkel. Obie partie uważają go za sprzeczny z Ustawą Zasadniczą. Najdobitniej wypowiada się w tym względzie Jan Korte (*Die Linke*), który twierdzi, że: „Nahles chce podzielić emigrantów na dobry i zły sort”. *Die Linke* uważa, że Europa powinna zająć się sprawą świadczeń socjalnych oraz ukrócić rozwój nacjonalizmu skutkującego ograniczeniami w dostępie do pomocy socjalnej dla emigrantów ekonomicznych.

Redakcja:  
Radosław Grodzki  
Jacek Kubera  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

Korekta:  
Hanna Różanek

Nr 243/2016  
01.06.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

Można wskazać dwa główne powody działań podjętych przez Andreę Nahles. Po pierwsze, wzrost zainteresowania ograniczeniami w pomocy społecznej nastąpił po szczycie Rady Europejskiej z 18-19 lutego 2016 r., na którym Wielka Brytania za cenę pozostania w Unii Europejskiej wywalczyła zgodę na siedmioletnie ograniczenie zasiłków dla nowo przybyłych emigrantów z Unii Europejskiej oraz wprowadzenie okresu przejściowego do 2020 r. w sprawie pobierania zasiłków na dzieci mieszkające poza Zjednoczonym Królestwem. Skutki polityki Dawida Camerona są odczuwalne dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie pomocy socjalnej na kraje pochodzenia emigrantów ekonomicznych wymusi konieczność rezerwowania większych środków na ten cel w ich budżetach. Drugim powodem wprowadzenia ograniczeń socjalnych jest otwarcie rynku pracy dla obcokrajowców z Rumunii oraz Bułgarii, którzy chętnie wybierają niemieckie firmy na miejsce zatrudnienia.

Argumenty te nie są jednak wysuwane przez minister pracy. A. Nahles uzasadnia wprowadzenie ustawy tym, że należy ograniczyć przyjazd do Niemiec emigrantów ekonomicznych, którzy za kryterium wyboru miejsca pracy przyjmują wysokość świadczeń socjalnych. Ich ograniczenie ma stanowić środek zniechęcania potencjalnych migrantów zainteresowanych podjęciem zatrudnienia w Niemczech w przyszłości. Warto dodać, że Niemcy są drugim po Szwecji państwem, do którego najchętniej przyjeżdżają cudzoziemcy w poszukiwaniu pracy. Polityka ministerstwa pracy ujawnia kierunek zmian, jakie wymusza sytuacja napływu co raz większej liczby uchodźców. Proces integracji uchodźców jest ważniejszy niż asymilacja emigrantów ekonomicznych.

Wymiar sprawiedliwości w krajach związkowych w Niemczech również nie ma jednolitej linii orzecznictwa w tej sprawie. Rozbieżności dotyczą prawa do swobodnego poruszania się, zapisów w Ustawie Zasadniczej Niemiec na temat gwarancji minimalnej pomocy socjalnej oraz terminu, po którym emigranci ekonomiczni uzyskują prawo do ubiegania się o świadczenia socjalne. Punktem przelomowym w debacie wokół tej sprawy było orzeczenie z 15 grudnia 2015 r. Federalnego Trybunału Społecznego (*Bundessozialgericht - BSG*). W orzeczeniu tym wskazano, że uprawnienia do świadczeń socjalnych migranci uzyskują po przepracowaniu 6 miesięcy w Niemczech. Jeżeli nie spełnią tego wymogu, to brak środków do życia spowoduje odesłanie ich do kraju pochodzenia (BSG: Az. B 4 AS 44/15 R). Wyrok wywołał burzliwą dyskusję pośród gmin. Ostrze ich krytyki dotyczy kwestii ponoszenia dodatkowych obciążeń socjalnych związanych z emigrantami ekonomicznymi. Gminy ostro protestują przeciwko udzielaniu pomocy socjalnej migrantom, którzy pochodzą z krajów, gdzie najniższa pensja jest niższa od świadczeń socjalnych w Niemczech. Z powodu rosnących kosztów pomocy społecznej gminy nie będą bowiem w stanie udźwignąć obciążeń socjalnych w perspektywie długofalowej. Szacuje się, że wydatki na pomoc socjalną wzrosną w powiatach ziemskich o 800 mln euro w 2016 r.

Lobbing gmin znacząco wpłynął na rząd. Wskutek tego A. Nahles przygotowała projekt ustawy chroniący budżety gmin, a więc i budżet państwa. Projekt ustawy dotyczy ograniczeń w dostępie do zasiłku dla bezrobotnych (*Hartz IV*), świadczeń socjalnych (*Sozialgesetzbuch II*) oraz zasiłku rodzinnego (*Kindergeld*).

Obecnie z zasiłku socjalnego (*Sozialgesetzbuch II*) korzysta w Niemczech 440 000 osób. Z tego największą grupę stanowią Polacy - 92 000. Następni w kolejności są Włosi - 71 000, Bułgarzy - 70 000, Rumuni - 57 000 oraz Grecy - 46 000. Większość z nich nie jest bezrobotna, lecz otrzymuje dopłaty do pensji z powodu otrzymywania najniższego wynagrodzenia - głównie Bułgarzy i Rumuni. Działania niemieckiego rządu są wymierzone głównie w najuboższe grupy narodowościowe, czyli Polaków oraz Włochów.

Najistotniejsze zmiany projekt ustawy wprowadził jednak do zasiłku dla bezrobotnych. W Niemczech występują obecnie dwa typy zasiłku: *Arbeitslosengeld I* oraz *Arbeitslosengeld II* (zwany też *Hartz IV* od nazwiska Petera Hartz, przewodniczącego komisji ds. świadczeń na rynku pracy powołanej w 2002 r. w gabinecie G. Schrödera). Pierwszy z nich jest wyptacany bez świadczeń socjalnych. *Arbeitslosengeld II* jest niższym zasiłkiem dla bezrobotnych, do którego przysługuje dodatkowo świadczenie socjalne gwarantujące minimum egzystencji. Prawo do uzyskania *Hartz IV* posiadają osoby, które niecały rok przepracowały w Niemczech. Wystarczy 6 miesięcy, aby otrzymać zapomogę od państwa. Wyjątkiem w tym zakresie są rodzice, których dzieci uczą się w Niemczech. Wówczas mogą oni starać się o pomoc socjalną po 3 miesiącach pobytu. *Hartz IV* towarzyszy również świadczenie socjalne zapewniające minimum egzystencji, które może uzyskać każdy emigrant z UE po 3 miesiącach pobytu w Niemczech. Z możliwości ubiegania się o zasiłek całkowicie wyłączone emigrantów bez prawa stałego pobytu.

*Hartz IV* wynosi obecnie od 364 do 324 euro w zależności od liczby osób dzielących gospodarstwo domowe z osobą uprawnioną do jego pobierania. Najwięcej otrzyma osoba mieszkająca samotnie - 404 euro. Osoby, na których utrzymaniu pozostają dzieci do 7 lat, otrzymują 237 euro, mający dzieci do 14. roku życia - 270 euro. Natomiast uprawnieni do korzystania z *Hartz IV* posiadający dzieci w wieku 14-18 lat uzyskają 306 euro. Zasadniczo zasiłek dla bezrobotnych można pobierać maksymalnie przez 18 miesięcy. Ponadto osoby, które ukończyły 58 lat, mogą uzyskać świadczenie socjalne przez kolejne 24 miesiące.

Projekt A. Nahles proponuje zmiany w zakresie dostępu do *Hartz IV* oraz do świadczeń socjalnych. Warunkiem ich uzyskania jest przepracowanie minimum 5 lat na niemieckim rynku pracy bez korzystania z pomocy społecznej ze strony państwa. Dostęp do *Hartz IV* mają zatem tylko ci emigranci, którzy szukają pracy. W przeciwnym razie niemiecki urząd pracy może im odmówić przyznania zasiłku dla bezrobotnych. Jeżeli emigranci nie spełnią tego wymogu, to na jeden miesiąc otrzymują świadczenia zapewniające minimum egzystencji, czyli żywność i zakwaterowanie oraz jednorazową pożyczkę na powrót do swojej ojczyzny. Zgodnie z projektem ustawy osoby, które otrzymują *Hartz IV*, muszą przebywać przez 3 miesiące na terenie Republiki Federalnej. Zanim niemiecki urząd pracy wypłaci *Hartz IV* emigranci mają obowiązek zarejestrować się w urzędzie pracy w kraju pochodzenia. Dopiero po uzyskaniu odmowy przyznania pomocy socjalnej w ojczyźnie będą mogli zarejestrować się w niemieckim urzędzie pracy.

Najbardziej drastyczne mają być ograniczenia w zakresie zasiłku rodzinnego (*Kindergeld*). Obecnie zasiłek dla dzieci emigrantów, bez względu na to czy mieszkają one w Niemczech, czy też zagranicą, wynosi 189 euro. W projekcie A. Nahles postuluje

dostosowanie jego wysokości do poziomu kosztów utrzymania w krajach ich pochodzenia. Celem tego zapisu jest ograniczenie tzw. turystyki socjalnej do Niemiec oraz zniechęcenie mieszkańców innych krajów UE do przenoszenia się do Niemiec.

Przykładowo 60 000 dzieci w Polsce korzysta z niemieckiego zasiłku rodzinnego, a także 8400 dzieci z Rumunii oraz 7000 z Czech, 6000 na Węgrzech oraz 2100 w Bułgarii. Konsekwencje tej polityki najbardziej odczują Polacy, którzy pobierają najwięcej świadczeń na dzieci bez względu na to, czy mieszkają one w Niemczech, czy w Polsce. Zmiany wynikające z projektu A Nahles mogą przyczynić się do pogłębienia napięć w stosunkach polsko-niemieckich z powodu ograniczenia zasiłku rodzinnego na dzieci rodziców pracujących w Niemczech.

Projekt ustawy A. Nahles narusza art. 1 Europejskiej konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu w dniu 11 grudnia 1953 r. przez członków Rady Europy i obowiązującej w Republice Federalnej Niemiec od 1956 r. W artykule tym potwierdzono prawo obywateli pochodzących z państw będących stronami konwencji do pomocy społecznej i medycznej. Z kolei w niemieckim kodeksie prawa socjalnego (księga 2) wskazano, że rząd Republiki Federalnej Niemiec nie zobowiązuje się do przyznania obywatelom innych państw świadczeń na równi z własnymi obywatelami i na tych samych warunkach. Świadczenia te są podstawową formą ochrony socjalnej dla osób poszukujących pracy. Potwierdzenie tego zapisu znalazło się również w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdził, że „emigranci ekonomiczni powinni mieć w tym względzie inne prawa niż Niemcy” (ECLI: EU:C:2015/597).

## Wnioski

1. Istnieją dwa motywy, które nie sprzyjają ograniczeniu świadczeń socjalnych w Niemczech dla migrantów ekonomicznych z Unii Europejskiej. Są nimi polityka integracyjna wobec nowo przyjętych państw członkowskich oraz polityka Wielkiej Brytanii podważająca sens istnienia Unii Europejskiej.
2. Zmiany wynikające z projektu Andrei Nahles najdotkliwiej odczują Polacy, którzy pobierają najwięcej świadczeń socjalnych na dzieci.
3. Wyrównanie wysokości świadczeń do istniejących w kraju pochodzenia spowoduje obniżenie poziomu życia Polaków w Niemczech.
4. Skutkiem zmian zaproponowanych w projekcie przez A. Nahles może być działanie przeciwko zasadzie swobodnego poruszania się w strefie Schengen.
5. Polityka rządu niemieckiego może wzmacniać ryzyko wzrostu napięć między uchodźcami a emigrantami ekonomicznymi z powodu ich nierównego traktowania na rynku pracy.
6. Podkreślenia wymaga fakt, że Niemcy, mimo braku siły roboczej oraz niżu demograficznego, rezygnują ze wspierania mieszkańców Unii Europejskiej na rzecz wsparcia uchodźców, w których upatrują taniej siły roboczej.

7. Ograniczenie świadczeń socjalnych przez Wielką Brytanię może oznaczać trend w zakresie wywierania wpływu przez inne państwa na politykę Unii Europejskiej w celu uzyskania określonych ustępstw.

8. Projekt ustawy A. Nahles rozpoczyna proces przygotowywania ustaw realizujących procesy integracyjne dotyczące uchodźców w Niemczech. Efektem zmian wprowadzonych w projekcie ustawy Nahles ma być wymuszenie odejścia od błędnej motywacji przez osoby decydujące się na przyjazd do Niemiec oraz ograniczenie wydatków gmin na pomoc socjalną.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

**Marta Balcerek-Kosiarz** - dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim. Zainteresowania naukowe koncentrują się na systemie politycznym i gospodarczym Niemiec, polityce rozwoju lokalnego i regionalnego, zarządzaniu publicznym oraz prawie samorządowym w perspektywie porównawczej.