Instytut Zachodni
Institute for Western Affairs

BIULETYN INSTYTUTU ZACHODNIEGO

Nr 588
29.12.2025

Niemiecka debata na temat uchodźców z Ukrainy w 2025 r.

Viktor Savinok

W 2025 r. problematyka uchodźców z Ukrainy definitywnie przestała być w Niemczech postrzegana wyłącznie przez pryzmat zarządzania kryzysowego, charakterystycznego dla pierwszych miesięcy po eskalacji pełnowymiarowej rosyjskiej agresji, ani jako jedynie element polityki integracji przybyszów na rynku pracy realizowanej w okresie kanclerstwa Olafa Scholza. Stała się natomiast jednym z tematów niemieckiej debaty politycznej, wyraźnie obecnym w kampanii wyborczej do Bundestagu oraz w sporach o kierunki rozwoju państwa socjalnego i polityki migracyjnej.

W 2025 r. Niemcy pozostawały tym państwem Unii Europejskiej, które przyjęło największą liczbę uchodźców z Ukrainy po 2022 r[1]. Na początku roku na terytorium RFN przebywało około 1,24 mln obywateli Ukrainy objętych unijną ochroną tymczasową. Do końca października 2025 r. liczba ta wzrosła do ponad 1,3 mln, przy czym szczególnie wyraźny przyrost odnotowano jesienią, gdy miesięczna liczba nowych wpisów w rejestrach przekraczała 10 tys. osób[2]. Wzrost ten był związany zarówno z nasileniem rosyjskich ataków na infrastrukturę cywilną Ukrainy, jak i ze zniesieniem przez władze ukraińskie ograniczeń wyjazdowych dla mężczyzn w wieku 18–22 lat[3]. Jednocześnie pod

[1] Z formalnoprawnego punktu widzenia osoby z Ukrainy, które przybyły do państw UE po 24 lutego 2022 r., objęte są ochroną tymczasową na pod-stawie dyrektywy Rady 2001/55/WE i w ścisłym znaczeniu powinny być określane jako „wysiedleńcy", a nie „uchodźcy" w rozumieniu konwencji genewskiej z 1951 r. Niemniej jednak w niemieckiej i europejskiej debacie publicznej, a także w wypowiedziach polityków i przekazie medialnym, wobec tej grupy powszechnie używa się określenia „uchodźcy". Z tego względu, dla zachowania spójności z analizowanym dyskursem politycznym, w niniejszym opracowaniu, mimo świadomości tej różnicy, wysiedleńcy z Ukrainy również będą dalej określani jako „uchodźcy".

[2] Cyt. za *Wie viele Flüchtlinge aus der Ukraine leben in Deutschland?*, Mediendienst Integration, https://mediendienst-integration.de/fluechtlinge/ukrainische-fluechtlinge-in-deutschland/wie-viele-fluechtlinge-aus-der-ukraine-leben-in-deutschland/ (dostęp: 11.12.2025).

[3] Zob. więcej: V. Savinok, Wzrost liczby ukraińskich uchodźców w Niemczech, Instytut Zachodni w Poznaniu, https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/wzrost-liczby-ukrainskich-uchodzcow-w-niemczech (dostęp: 11.12.2025).

Redakcja:
Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak

Korekta:
Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy wyrażają jedynie opinie autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego
ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISSN: 2450-5080

koniec III kwartału 2025 r. w Niemczech pracowało prawie 312 tys. Ukraińców, przy niemal 206 tys. pozostających bez zatrudnienia[4].

Obecność uchodźców z Ukrainy była instrumentalizowana przez niemieckie partie podczas kampanii przed wyborami do Bundestagu 23 lutego 2025 r. W debacie politycznej ujawniły się wyraźne różnice stanowisk między partiami głównego nurtu, przede wszystkim w odniesieniu do dostępu Ukraińców do świadczeń w ramach „dochodu obywatelskiego" (*Bürgergeld*). Ugrupowania skrajne wykorzystywały natomiast ten temat do szerszej krytyki niemieckiej polityki migracyjnej oraz wsparcia dla Ukrainy, eksponując argumenty o nierównym traktowaniu poszczególnych grup uchodźczych i kosztach społecznych pomocy.

Po wyborach do Bundestagu nowa koalicja CDU/CSU–SPD zapowiedziała korektę dotychczasowego podejścia do uchodźców z Ukrainy, co potwierdziło trwałe wpisanie tej kwestii do agendy niemieckiej polityki wewnętrznej. W rezultacie problematyka ukraińskich uchodźców w 2025 r. stała się jednym z punktów odniesienia w sporach o kształt państwa socjalnego, polityki migracyjnej oraz - pośrednio - polityki wobec Ukrainy.

OD REGULACJI SCHOLZA DO REFORM MERZA

Podejście koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni–FDP do kwestii uchodźców z Ukrainy kształtowało się początkowo w ramach logiki zarządzania kryzysowego, wynikającej z masowego napływu ludności po lutym 2022 r. W tych warunkach rząd kanclerza Scholza poparł wdrożenie 4 marca 2022 r. dyrektywy 2001/55/WE o ochronie tymczasowej, co pozwoliło na rezygnację z indywidualnych procedur azylowych i szybkie objęcie Ukraińców ochroną prawną[5]. Na podstawie art. 13 dyrektywy przyjęto tzw. ustawę o zmianie reżimu prawnego (*Rechtskreiswechsel*), przekazując opiekę nad większością uchodźców urzędom pracy (*Jobcenter*) i umożliwiając im dostęp do świadczeń w ramach *Bürgergeld*. Rozwiązanie to odciążyło kraje związkowe oraz podporządkowało wsparcie socjalne celowi integracji na rynku pracy[6].

[4] *Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den deutschen Arbeitsmarkt*, „Arbeitsmarkt kompakt", Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 11.2025, https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Ukraine-Krieg/Generische-Publikationen/AM-kompakt-Auswirkungen-Fluchtmigration-Ukraine-Arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 11.12.2025).

[5] W dniu 4 marca 2022 r., przyjmując decyzję wykonawczą (UE) 2022/382, Rada UE po raz pierwszy w historii uruchomiła mechanizm ochrony czasowej przewidziany w dyrektywie 2001/55/WE, w odpowiedzi na masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy po eskalacji pełnowymiarowej rosyjskiej agresji. Dyrektywa ta ustanawia minimalne standardy przyznawania ochrony tymczasowej w przypadku masowego napływu wysiedleńców oraz środki służące równoważeniu wysiłków państw członkowskich związanych z ich przyjęciem, w tym dostęp do pobytu, rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i świadczeń socjalnych. Por. Dyrektywa 2001/55/WE, Dz. Urz. WE L 212/12, s. 162–171.

[6] Por. Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23. Mai 2022, BGBl. 2022, Teil I Nr. 17, s. 760–767.

Tę samą logikę realizował uruchomiony w październiku 2023 r. program Jobturbo, którego celem była szybka aktywizacja zawodowa uchodźców, w tym Ukraińców, poprzez zintensyfikowanie pośrednictwa pracy, kursów językowych i ułatwienia w uznawaniu kwalifikacji[7]. Mimo początkowej krytyki, m.in. ze strony Federalnej Izby Obrachunkowej, program okazał się efektywny - do sierpnia 2025 r. umożliwił on bowiem podjęcie pracy około 58 tys. obywatelom Ukrainy[8].

Objęcie władzy przez rząd kierowany przez Friedricha Merza oznaczało przesunięcie akcentów w podejściu do uchodźców z Ukrainy. Nowy kanclerz konsekwentnie łączył ich obecność z debatą o reformie *Bürgergeld*, argumentując, że system ten nie sprzyja wystarczająco aktywizacji zawodowej, prowadzi do zwiększenia nakładów na politykę społeczną oraz podnosi atrakcyjność Niemiec jako kraju docelowego dla imigracji. W tym kontekście kwestia uchodźców z Ukrainy została włączona w szerszą strategię ograniczania imigracji, reformy polityki socjalnej oraz poszukiwania źródeł oszczędności budżetowych.

Elementem tej narracji była także krytyka decyzji władz Ukrainy o zniesieniu ograniczeń wyjazdowych dla mężczyzn w wieku 18–22 lat, którą Merz oceniał jako problematyczną zarówno z punktu widzenia zdolności obronnych Ukrainy, jak i społecznego poparcia dla dalszej pomocy Ukraińcom w Niemczech. Podkreślał przy tym sprzeczność między dążeniem rządu federalnego do ograniczania imigracji a przyjmowaniem kolejnych uchodźców z Ukrainy.

Retoryka kanclerza znalazła częściowe odzwierciedlenie w decyzji rządu z 19 listopada 2025 r., kiedy to przyjęto projekt ustawy mającej zastąpić obowiązujące od 1 czerwca 2022 r. regulacje dotyczące *Rechtskreiswechsel*[9]. Przewiduje on zmianę zasad dostępu do świadczeń dla Ukraińców, którzy wjechali do Niemiec po 1 kwietnia 2025 r.: zamiast *Bürgergeld* mieliby oni otrzymywać świadczenia dla osób ubiegających się o azyl (*Asylbewerberleistungen*). Wejście ustawy w życie oznaczałoby jednocześnie przekazanie

[7] Więcej o programie Jobturbo zob. Jobturbo - Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 18.10.2023, https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/turbo-zur-arbeitsmarktintegration.html (dostęp: 11.12.2025).

[8] O krytyce programu Jobturbo przez Federalną Izbę Obrachunkową zob. Job-Turbo: *Bundesrechnungshof trifft vernichtendes Urteil*, „Stern", https://www.stern.de/politik/deutschland/-job-turbo---bundesrechnungshof-trifft-vernichtendes-urteil-35185662.html (dostęp: 11.12.2025). O wynikach programu wdrożenia programu Jobturbo do sierpnia 2025 r. zob. J. Hainmueller, M. Marbach, D. Hangartner, N. Harder, E. Vallizadeh, *Refugee Labor Market Integration at Scale: Evidence from Germany's Fast-Track Employment Program*, Working Paper nr 25-02, Immigration Policy Lab, Stanford University i ETH Zurich, wrzesień 2025, https://osf.io/preprints/socarxiv/px9ew_v1 (dostęp: 11.12.2025).

[9] *Kabinett beschließt Rechtskreiswechsel für neu ankommende Geflüchtete aus der Ukraine*, Die Bundesregierung, 19.11.2025, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-rechtskreiswechsel-2382474 (dostęp: 11.12.2025).

opieki nad bezrobotnymi Ukraińcami z *Jobcenter* do urzędów socjalnych gmin, a tym samym zakończenie wsparcia w ramach Jobturbo. Regulacje te wprowadzają także obowiązek niezwłocznego samodzielnego podejmowania przez uchodźców starań o zatrudnienie lub udział w kursach integracyjnych, a w przypadku braku aktywności - możliwość kierowania ich do prac użytecznych społecznie. Zmiany, które miałyby zacząć obowiązywać od początku 2026 r., objęłyby - według szacunków Federalnej Agencji Pracy - około 56 tys. z niemal 670 tys. Ukraińców pobierających obecnie *Bürgergeld*.

PARTIE GŁÓWNEGO NURTU WOBEC UKRAIŃSKICH UCHODŹCÓW

W 2025 r. kwestia uchodźców z Ukrainy stanowiła jeden z wyraźniejszych punktów spornych między partiami głównego nurtu, a rozbieżności stanowisk szczególnie silnie ujawniły się w trakcie kampanii poprzedzającej wybory do Bundestagu 23 lutego 2025 r. SPD oraz Sojusz 90/Zieloni konsekwentnie opowiadali się za utrzymaniem dotychczasowego modelu wsparcia, opartego na dostępie uchodźców do *Bürgergeld*, argumentując, że stabilizacja sytuacji socjalnej jest warunkiem skutecznej integracji oraz aktywizacji zawodowej. Zieloni podtrzymali to stanowisko również po wyborach, przeciwstawiając się zarówno zapowiedziom rządu Merza dotyczącym objęcia Ukraińców, którzy przybyli do RFN po 1 kwietnia 2025 r., reżimem świadczeń dla osób ubiegających się o azyl, jak i narracji chadecji przedstawiającej „dochód obywatelski" jako barierę w podejmowaniu pracy przez Ukraińców. Zamiast tego akcentowali potrzebę dalszego rozwoju instrumentów integracyjnych oraz zwiększenia wsparcia finansowego i organizacyjnego dla gmin i krajów związkowych przyjmujących największą liczbę uchodźców.

Opozycyjna chadecja wraz z FDP wykorzystywały natomiast temat uchodźców z Ukrainy jako element szerszej krytyki systemu *Bürgergeld*. Postulowały objęcie Ukraińców reżimem świadczeń dla osób ubiegających się o azyl oraz wzmocnienie mechanizmów aktywizacji zawodowej tej grupy uchodźców. To właśnie ta linia argumentacyjna doprowadziła do wypracowania kompromisu z SPD, który znalazł odzwierciedlenie w umowie koalicyjnej, przewidującej objęcie Ukraińców przybyłych do Niemiec po 1 kwietnia 2025 r. świadczeniami *Asylbewerberleistungen* zamiast dotychczasowego „dochodu obywatelskiego"[10].

Szczególnie krytyczne stanowisko wobec dotychczasowej polityki zajmował Marcus Söder, przewodniczący CSU i premier Bawarii. Wielokrotnie domagał się on pozbawienia wszystkich ukraińskich uchodźców dostępu do

[10] Zob. więcej: Koalitionsvertrag 2025: „Mehr Fortschritt wagen" zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.CDU.de/app/uploads/2025/04/KoaV-2025-Gesamt-final-0424.pdf (dostęp: 11.12.2025 r.).

Bürgergeld, powołując się na wysokie koszty ich utrzymania oraz - w jego ocenie - niski poziom aktywności zawodowej. Krytykował również władze Ukrainy za zniesienie zakazu opuszczania kraju przez mężczyzn w wieku 18–22 lat, twierdząc, że konieczne jest ograniczenie „dostępu i napływu" obywateli Ukrainy do Niemiec.

W szczególnie złożonej sytuacji znaleźli się socjaldemokraci, którzy - mimo wcześniejszej kluczowej roli w ustanowieniu *Bürgergeld* - musieli zmierzyć się z jego ograniczaniem w ramach polityki realizowanej przez nową koalicję rządzącą. Ilustracją tej sytuacji była postawa współprzewodniczącej SPD i federalnej minister pracy Bärbel Bas, która odnosząc się do rozwiązań zawężających dostęp uchodźców z Ukrainy do „dochodu obywatelskiego", przyznawała, że polityka wobec uchodźców powinna tworzyć sprzyjające warunki dla integracji, jednocześnie jednak podkreślała swój obowiązek wdrażania bardziej restrykcyjnych rozwiązań uzgodnionych w ramach koalicji. Z kolei minister obrony Boris Pistorius (SPD) kilkakrotnie odpowiadał na krytykę dotyczącą przyjmowania w Niemczech ukraińskich mężczyzn w wieku poborowym, wskazując, że odmowa odbycia służby wojskowej może stanowić przesłankę do ubiegania się o ochronę w RFN.

STANOWISKO PARTII SKRAJNYCH

Niemieckie ugrupowania skrajne - „Alternatywa dla Niemiec" (AfD), Sojusz Sahry Wagenknecht (BSW) oraz Die Linke - w 2025 r. aktywnie wykorzystywały w swojej retoryce temat uchodźców z Ukrainy, czyniąc to jednak z odmiennych pozycji ideowych i narracyjnych.

Podobnie jak FDP i chadecja, AfD w trakcie kampanii wyborczej do Bundestagu domagała się wyłączenia Ukraińców z dostępu do *Bürgergeld* oraz przeniesienia ich do systemu *Asylbewerberleistungen*. W tym kontekście współprzewodnicząca partii Alice Weidel określała „dochód obywatelski" mianem „*Migrantengeld*", sugerując, że świadczenie to utraciło charakter zabezpieczenia społecznego przeznaczonego dla obywateli Niemiec. Jako główny argument AfD podnosiła fakt, że Ukraińcy - podobnie jak inni uchodźcy - nie wpłacali składek do niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych, a zatem nie powinni korzystać z pełnych świadczeń socjalnych na równi z obywatelami RFN. Zbliżona narracja znalazła się również w programie wyborczym lewicowo-konserwatywnego BSW.

Po wyborach AfD kontynuowała instrumentalizację tematu uchodźców z Ukrainy, wykorzystując go do krytyki polityki społecznej i migracyjnej rządu Merza. Jednym z elementów tej strategii były parlamentarne zapytania frakcji AfD, m.in. dotyczące najczęściej występujących imion wśród

beneficjentów *Bürgergeld*[11]. Choć odpowiedź resortu pracy wskazywała, że wśród dwudziestu najczęściej pojawiających się imion znalazły się wprawdzie żeńskie imiona ukraińskie (Olena, Tetiana, Iryna), to jednak pierwsze trzy miejsca zajmowały imiona niemieckie (Michael, Andreas, Thomas). Dane te zostały mimo to wykorzystane przez partię jako dowód na nadreprezentację cudzoziemców - w tym Ukraińców - w systemie świadczeń, a także jako argument na rzecz tezy o nieudanej integracji Ukraińców na niemieckim rynku pracy.

Odmienne stanowisko prezentowała Die Linke, która opowiadała się za utrzymaniem dostępu uchodźców z Ukrainy do *Bürgergeld*, uznając odejście od tego rozwiązania za niesprawiedliwe w warunkach trwającej rosyjskiej agresji i sprzeczne z zasadą równego traktowania. Jednocześnie partia krytykowała jednak szczególny status pobytowy Ukraińców w porównaniu z innymi grupami uchodźczymi, postulując rozszerzenie uprawnienia do „dochodu obywatelskiego" na wszystkich migrantów od początku ich pobytu w Niemczech. W ocenie Die Linke zróżnicowanie systemu świadczeń miało sprzyjać marginalizacji społecznej, utrudniać aktywizację zawodową i pogłębiać podziały między poszczególnymi grupami migrantów.

KONKLUZJE

Debata tocząca się w Niemczech w 2025 r. wokół uchodźców z Ukrainy potwierdziła, że problematyka ta wyszła poza ramy polityki solidarności z Kijowem, stając się elementem szerszych sporów wewnętrznych dotyczących kształtu państwa socjalnego i polityki migracyjnej. Mimo wyraźnego przesunięcia akcentów w polityce rządu - od rozwiązań opartych na zinstytucjonalizowanym wsparciu (takich jak program Jobturbo) w stronę instrumentów zakładających integrację poprzez zatrudnienie oraz ograniczenie skali świadczeń - sama zasadność udzielania ochrony uchodźcom z Ukrainy nie została zakwestionowana przez rząd federalny ani partie głównego nurtu.

W praktyce debata stała się dla głównych sił politycznych narzędziem sporu o tempo i instrumenty aktywizacji zawodowej Ukraińców oraz o warunki ich pobytu w Niemczech. W tym kontekście kontrowersje budzi przewidywane odejście od programu Jobturbo w ramach planowanych zmian ustawy o *Rechtskreiswechsel*, co może negatywnie wpłynąć na integrację tej grupy na rynku pracy. Jednocześnie narracje ugrupowań skrajnych przyczyniały się do dalszej polaryzacji debaty: AfD wykorzystywała temat uchodźców do krytyki państwa socjalnego i imigracji, nie przedstawiając realistycznych propozycji integracyjnych

[11] Por. *Michael, Andreas und Thomas: Vornamen im Bürgergeld-Bezug*, „heute im bundestag" 377/2025, 2.09.2025, https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1106936 (dostęp: 11.12.202-).

oraz podważając zasadność ich pobytu w Niemczech, zaś Die Linke - mimo obrony dostępu Ukraińców do *Bürgergeld* - przesuwała ciężar dyskusji na postulat pełnego zrównania wszystkich grup uchodźczych w systemie socjalnym, marginalizując specyfikę wyzwań związanych z integracją Ukraińców.

Do najpoważniejszych ograniczeń debaty należało systemowe pomijanie kwestii perspektyw pobytowych Ukraińców po 4 marca 2027 r., czyli po wygaśnięciu unijnej ochrony tymczasowej. W obecnym stanie prawnym oznacza to, że dalszy legalny pobyt będzie możliwy przede wszystkim dla osób pracujących, podczas gdy znaczna grupa biernych zawodowo może znaleźć się w sytuacji niepewności prawnej lub pod presją dyskusji o „dobrowolnych powrotach", postulowanych m.in. w Zaleceniu Rady UE C/2025/5129 z 16 września 2025 r[12]. Mimo fundamentalnego znaczenia tego problemu żadna z partii parlamentarnych nie przedstawiła koncepcji długofalowych „ścieżek legalizacji pobytu" dla Ukraińców.

Drugim istotnym mankamentem debaty było jej oderwanie od strukturalnego problemu uznawania ukraińskich kwalifikacji zawodowych i wykształcenia w Niemczech. Na koniec listopada 2025 r. około 104 tys. bezrobotnych obywateli Ukrainy pozostawało poza rynkiem pracy właśnie z powodu braku uznania zdobytych przez nich kwalifikacji lub dokumentów oświatowych[13].

W rezultacie rząd federalny skoncentrował się na realizacji zapowiedzi dotyczących ograniczenia świadczeń, nie podejmując dwóch kluczowych wyzwań systemowych: uregulowania długoterminowego statusu pobytowego Ukraińców po 2027 r. oraz reformy mechanizmów uznawania kwalifikacji uzyskanych za granicą. Oznacza to, że obecność obywateli Ukrainy w Niemczech pozostanie w kolejnych latach tematem podatnym na dalszą instrumentalizację polityczną, której intensywność będzie dodatkowo zależna od dynamiki rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie i ewentualnych prób jej zakończenia.

Viktor Savinok – politolog; główny analityk w Instytucie Zachodnim, asystent w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; student 2 roku studiów II stopnia kierunku „Prawo Europejskie" Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

[12] Na temat Zalecenia Rady UE C/2025/5129 z dnia 16 września 2025 r. zob. więcej: V. Savinok, *Implikacje Zalecenia Rady UE w sprawie wysiedleńców z Ukrainy*, Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 584, Poznań 2025, https://iz.poznan.pl/plik,pobierz,7345,149de67eabcd9f4f403a8a720e68f7cf/Biuletyn%20Instytutu%20Zachodniegonr%20584.pdf (dostęp: 11.12.2025 r.).

[13] Por. *Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den deutschen Arbeitsmarkt...*, 11.2025.