

# Ekonomiczne aspekty polityki integracyjnej Austrii wobec imigrantów

**Ewa Godlewska**, *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*

ORCID ID: 0000-0002-2550-7831

## Streszczenie

W ostatnich latach dyskusję publiczną na kontynencie europejskim zdominował temat kryzysu uchodźczego. Spory dotyczące sposobów jego rozwiązania stały się ważnym elementem debaty w większości państw Europy oraz przedmiotem zainteresowania organizacji międzyrządowych, w tym przede wszystkim instytucji Unii Europejskiej. Jednym z państw, które w sposób bezpośredni doświadczyły wzmożonego napływu migrantów stała się Austria.

W tym kontekście warto zastanowić się nad trzema kwestiami. Po pierwsze – czy w dobie kryzysu migracyjnego możliwe jest kontynuowanie dotychczasowych założeń polityki migracyjnej i integracyjnej? Drugi problem badawczy stanowią szczególne wyzwania dla realizowanego w Austrii „pakietu integracyjnego”. W artykule podjęto również próbę odpowiedzi na pytania o główne koszty integracji i o to, jaki jest poziom akceptacji społecznej dla ich ponoszenia. Tytułowy czynnik ekonomiczny został omówiony z kilku perspektyw – jako przyczyna, skutek oraz swoistego rodzaju wyzwanie dla polityki integracyjnej Austrii.

**Słowa kluczowe:** Austria, migranci, mniejszości, polityka integracyjna

## Economic aspects of Austrian integration policy towards immigrants

### Abstract

In recent years the public debate in Europe has been dominated by the topic of refugee crisis. Disputes on its solving have become a part of public life in practically all European countries. Intergovernmental organisations, like the European Union for example, are also interested in this problem. Austria is one of the countries that directly experienced the influx of migrants.

In the context of these events, it is worth considering three issues. First of all, is it possible to continue the existing assumptions in the time of the migration crisis? The second is the question of specific challenges for the “integration package” implemented in Austria. The article also attempts to answer the questions: what is the main costs of integration and what is the opinion about this costs? The economic factor has been discussed from several perspectives – the cause, the effect and the kind of challenge for Austria’s integration policy.

**Key words:** Austria, migrants, minority, integration policy

W ostatnich latach dyskusję publiczną na kontynencie europejskim zdominował temat kryzysu uchodźczego. Spory dotyczące sposobów jego rozwiązania stały się ważnym elementem debaty w większości państw Europy oraz przedmiotem zainteresowania organizacji międzyrządowych, w tym przede wszystkich instytucji Unii Europejskiej. Jednym z państw, które w sposób bezpośredni doświadczyły wzmożonego napływu migrantów stała się Austria. Miało to brzemienne skutki dla polityki etnicznej. Władze państwowe stanęły w obliczu konieczności weryfikacji podstawowych założeń programu integracji cudzoziemców, w którym największy nacisk kładzie się na potrzebę adaptacji i przydatność dla lokalnego rynku pracy.

W drugiej połowie XX wieku to właśnie czynnik ekonomiczny stał się jednym z głównych determinantów napływu ludności do Austrii. Obecna sytuacja jest w dużej mierze pokłosiem wcześniejszych działań administracji państwowej, która kierując się interesem gospodarczym była zainteresowana aktywnym pozyskiwaniem pracowników z zagranicy. Na przestrzeni lat procesy te wymknęły się jednak spod kontroli. Z powodu zmieniającej się struktury etnicznej znacząco wzrosły koszty „utrzymania” cudzoziemców, a to z kolei stało się przyczyną coraz głośniejszego artykułowanego niezadowolenia społecznego. Spory dotyczące sposobów rozwiązania kwestii uchodźczej (czy szerzej – migranckiej) stały się podstawą istotnych zmian na scenie politycznej Austrii. Do najważniejszych należy zaliczyć dymisję sprawującego przez wiele lat stanowisko kanclerza Wernera Faymanna (*Die Sozialdemokratische Partei Österreichs*, SPÖ) oraz wzrost popularności – postrzeganej i określanej jako antyimigrancka – Austriackiej Partii Wolnościowej (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ).

W związku z powyższymi wydarzeniami, które dają podstawę do głębszej refleksji nad kształtem polityki migracyjnej i integracyjnej Austrii, warto zastanowić się nad trzema kwestiami. Po pierwsze – czy w dobie kryzysu migracyjnego możliwe jest kontynuowanie dotychczasowych założeń polityki migracyjnej i integracyjnej? Drugim problemem są szczególne wyzwania dla realizowanego w państwie pakietu integracyjnego. W artykule podjęto również próbę odpowiedzi na pytania o główne koszty integracji i o to, jaki jest poziom akceptacji społecznej dla ich ponoszenia. Odpowiedź na powyższe pytania umożliwi weryfikację tezy, według której – w obliczu zmieniających się uwarunkowań, w tym ekonomicznych – można obecnie zaobserwować kryzys polityki integracyjnej Austrii. Tytułowy czynnik ekonomiczny został omówiony z kilku perspektyw – jako przyczyna, skutek oraz swoistego rodzaju wyzwanie dla polityki integracyjnej Austrii.

Punktem wyjścia do analizowanego zagadnienia jest prezentacja austriackiej polityki integracyjnej i specyfiki migracji do Austrii po II wojnie światowej.

### **Austria jako państwo imigranckie**

Po II wojnie światowej napływ cudzoziemców na terytorium Austrii kształtowały przede wszystkim dwie grupy czynników. Pierwszą stanowiły względy polityczne, co widoczne było w szczególności w 1956 r., podczas Praskiej Wiosny, stanu wojennego w Polsce, czy też wojen bałkańskich po rozpadzie Jugosławii. Drugą grupę stanowiły czynniki ekonomiczne. W pierwszym przypadku napływ ludności nie był przez austriackie władze planowany. W drugim natomiast był efektem świadomych działań. Przez długi okres to właśnie czynniki gospodarcze kształtowały politykę etniczną państwa. Ta na przestrzeni dekad ulegała ewolucji, co było efektem zmieniających się uwarunkowań, nie mniej jednak kwestie ekonomiczne zawsze odgrywały decydującą rolę.

Pierwszą falę migracji zarobkowej odnotowano w Austrii w latach 60. XX wieku. W owym okresie odsetek cudzoziemców w społeczeństwie był niewielki. Według wyników spisu powszechnego z 1961 r. wyniósł on zaledwie 1,4 proc. (Fassmann, Reeger 2008: s. 10). Sytuacja miała ulec zmianie w wyniku porozumień austriackiego rządu z rządami innych państw w sprawie rekrutacji pracowników tymczasowych. Zapotrzebowanie rynku wewnętrznego było wówczas ogromne, a rodzimi pracownicy nie byli w stanie jemu sprostać. W 1961 r. zawarto kluczowe dla dalszych działań porozumienie Raab – Olah (*Raab-Olah-Abkommen*)<sup>1</sup>, uważane za początek partnerstwa i współpracy między podmiotami zrzeszającymi pracodawców, w tym Izby Gospodarczej, Izby Rolniczej, Austriackiej Federacji Związków Zawodowych czy Izby Pracy. Głównym postanowieniem było zdefiniowanie i określenie liczby etatów dla cudzoziemców, które miały zaspokoić zapotrzebowanie na rynku pracy. Początkowo zdecydowano o przyjęciu 47 tys. osób. Zgodnie z ustaleniami pracodawcy nie musieli w takim przypadku stosować preferencji dla obywateli austriackich. Najistotniejszym pozostawał jednak fakt, że cudzoziemcy mieli być pracownikami tymczasowymi, zatrudnianymi w systemie rotacyjnym na okres dwunastu miesięcy. Mogli zostać odesłani do państw pochodzenia w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej (Fassmann, Reeger 2008: s. 23).

<sup>1</sup> Nazwa porozumienia pochodzi od nazwiska ówczesnego kanclerza Juliusa Raaba oraz przewodniczącego Austriackiej Federacji Związków Zawodowych Franz Olaha.

Na mocy porozumienia zakładano więc, że nabór cudzoziemców był zjawiskiem przejściowym, podyktowanym przede wszystkim interesem austriackich przedsiębiorców. Na tym etapie nie rozważano, czy wręcz nie dopuszczano imigracji stałej. Późniejszy okres pokazał jednak, że wielu pracowników decydowało się pozostać w Austrii na stałe. Miało to poważne konsekwencje zarówno dla składu etnicznego austriackiego społeczeństwa, jak i dla polityki etnicznej państwa.

Realizacją ww. porozumienia były umowy o naborze pracowników tymczasowych. Pierwszą podpisano jeszcze w 1962 r. z Hiszpanią. Zainteresowanie było jednak niewielkie. Większym cieszyły się umowy z Turcją oraz Jugosławią. Pierwsza zawarta została w roku 1964 i towarzyszyło temu otwarcie w Stambule Urzędu ds. Rekrutacji. Umowa z Jugosławią pochodzi natomiast z 1966 r. W tym przypadku również zdecydowano się na otwarcie specjalnej placówki, której urzędnicy byli odpowiedzialni za proces rekrutacji. Jej siedzibą został Belgrad (Gächter 2003: s. 34–35).

W konsekwencji w latach 1965–1967 odnotowano wzrost liczby przybyłych cudzoziemców z 11 200 w 1965 r. do 14 700 w 1967. Tendencja wzrostowa utrzymywała się i osiągnęła w szczytowym momencie w 1973 r. 227 tys. osób. Większość przybywających wówczas migrantów pochodziła z terytorium byłej Jugosławii (78,5 proc.). Pracownicy tymczasowi stanowili wówczas ok. 10 proc. całego rynku pracy (Fassmann, Reeger 2008: s. 10). W początkowym okresie rekrutowani byli przede wszystkim pracownicy z większych miast dzisiejszej Chorwacji i Słowenii. W miarę upływu czasu omawianemu procesowi podlegali również cudzoziemcy z rolniczych terenów Serbii, Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii (Fassmann 1992: s. 102).

Z pominięciem roku 1956 i 1968, w omawianym okresie decydującym o migracji czynnikiem była sytuacja ekonomiczna państwa. W wyniku bardzo dobrej koniunktury gospodarczej w wielu regionach Europy wzrosło zapotrzebowanie na dodatkową siłę roboczą. Do Austrii przybywali zazwyczaj młodzi, samotni mężczyźni. Z racji pozostawiania swoich rodzin w ojczyźnie oraz faktu, że ówczesny system rekrutacji zakładał rotacyjność i krótkotrwałą aktywność na austriackim rynku pracy, do powszechnego użytku weszło określenie *Gastarbeiter*. Pracownicy tymczasowi cieszyli się na ogół uznaniem pracodawców. Przychylna im była również opinia publiczna.

W latach 70. doszło do zmiany sytuacji. W tym przypadku ponownie czynnik ekonomiczny odegrał kluczową rolę. Kryzys naftowy doprowadził do recesji na europejskich rynkach. Zmniejszeniu uległo zapotrzebowanie na pracę. W przypadku Austrii oznaczało to konieczność redukcji liczby etatów dla zagranicznych pra-

owników. W konsekwencji wielu z nich powróciło do swoich ojczyzn. W samym 1975 r. granice państwa opuściło 31 tys. cudzoziemców. W roku następnym los ten podzieliło kolejne 19 tys. osób (Fassmann, Reeger 2008: s. 11). Co ciekawe – odsetek cudzoziemców w społeczeństwie wbrew oczekiwaniom nie malał. Główną przyczyną był proces łączenia rodzin tych pracowników, którzy mimo kryzysu zdecydowali się pozostać na terytorium Austrii.

Istotne zmiany nastąpiły na przełomie lat 80. i 90. Z jednej strony kontynuowane były migracje zarobkowe do Austrii, z drugiej strony zwiększył się udział procentowy uchodźców politycznych. W ostatnich kilkudziesięciu latach odnotowuje się w Austrii szybki wzrost populacji cudzoziemców. W 1981 r. szacowano, że w granicach państwa przebywa 291 448 osób o takim właśnie statusie. Dekadę później liczba ta wyniosła 517 690, a według wyników przeprowadzonego na początku XXI wieku spisu powszechnego ludności – 710 926 (*Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit* 2011). Tym samym udział procentowy zwiększył się z poziomu 3,9 proc. (w 1981 roku) do prawie 9 proc.

Najnowsze dane statystyczne potwierdzają, że tendencja wzrostowa została utrzymana. W 2011 r. udział procentowy cudzoziemców wyniósł już 11,2 proc., z liczbą zbliżającą się do miliona osób. W dobie kryzysu uchodźczego w Europie zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne. Szczególnie intensywny przyrost liczebności odnotowuje się wśród społeczności muzułmańskiej. Według wyliczeń Austriackiej Fundacji ds. Integracji (*Österreichischer Integrationsfonds, ÖIF*) w 2009 r. grupa ta liczyła 515 914 członków. Stanowili oni 6,2 proc. całego społeczeństwa, a 49 proc. osób posiadało austriackie obywatelstwo. Dane z 2012 r., opracowane przez Instytut ds. Islamu Uniwersytetu w Wiedniu (*Institut für Islamische Studien, Universität Wien*), potwierdzały, że liczba wszystkich muzułmanów w państwie przekroczyła 570 tys., co dawało 6,8 proc. ogólnej liczby mieszkańców. Według wyliczeń własnych Islamskiej Wspólnoty Wyznaniowej (*Islamische Glaubengemeinschaft in Österreich, IGGÖ*) w 2016 r. osiągnięto już pułap 600 tys. osób (Godlewska 2016a: s. 121–122).

Według prognoz tendencja ta zostanie utrzymana. Instytut ds. Demografii Austriackiej Akademii Nauk (*Instituts für Demografie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften*) podał, że w 2051 r. (przy uwzględnieniu różnych scenariuszy) udział omawianej grupy w ogólnej liczbie mieszkańców może osiągnąć wymiar od 12 do nawet 27 proc. W samym Wiedniu może to być już 24–55 proc. (Vonach: s. 6–7).

## Integracja migrantów w Austrii – podstawowe założenia

Wraz ze zmianą etnicznego obrazu społeczeństwa ewoluowała polityka migracyjna Austrii. W historii najnowszej tego państwa za jej początek należałoby uznać lata 60. i 70. XX wieku. Podejmowane wówczas działania były przede wszystkim odpowiedzią na zapotrzebowanie na rynku pracy. Rekrutacja zagranicznych pracowników stanowiła świadome działania administracyjne. Podstawowym założeniem ówczesnych władz był jednak tymczasowy charakter migracji. Migranci mieli wzmocnić austriacką gospodarkę, ale przez ściśle określony czas. Ich nabór opierał się o system rotacyjny. Potwierdzeniem takiego nastawienia było stosowane wówczas określenie *Gastarbeiter*.

Powyższe założenia uzasadniały brak działań na innych płaszczyznach. Polityka integracyjna w zasadzie nie funkcjonowała. W sferze publicznej migranci pozostawali w zasadzie niewidoczni. Można wskazać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Pierwszą najbardziej oczywistą była ich stosunkowo niewielka liczba. Po drugie – pracownicy tymczasowi zamieszkiwali głównie obrzeża miast, peryferyjne osiedla robotnicze. Ich celem była maksymalizacja zysków, nie uczestniczyli więc z reguły w życiu kulturowym. Ich obecność nie wiązała się również z dodatkowymi kosztami w sferze edukacji czy polityce socjalnej.

Sytuacja uległa jednak zmianie w drugiej połowie lat 70. Kryzys gospodarczy oraz coraz większa – wbrew podjętym działaniom administracyjnym – liczba migrantów zarobkowych były jedną z przyczyn zmiany w postrzeganiu tego zjawiska. Dotyczyło to zarówno władz państwowych, jak i opinii publicznej. Polityka łączenia rodzin oznaczała obecność cudzoziemców w szkołach, zapotrzebowanie na mieszkania socjalne itp. Migranci z peryferyjnych dzielnic zaczęli przesiedlać się do bardziej przystosowanych lokali w centrach miast (Fassmann, Reeger 2008: s. 25). Wszystkie te zjawiska wymusiły na władzach zmianę postępowania. Przejawem tego było zaostrenie przepisów prawnych w kierunku ograniczenia napływu cudzoziemców oraz jeszcze większego nacisku na „przydatność ekonomiczną”. Odzwierciedleniem nowego podejścia były m.in. Ustawa o zatrudnieniu cudzoziemców z 1975 r. (Ausländerbeschäftigungsgesetz 218/1975) czy też nowelizacja Ustawy o obywatelstwie z 1983 r. (Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 170/1983).

Sytuacja, jaka zaistniała na początku lat 90. ubiegłego wieku uwidoczniła nieskuteczność, czy raczej nieadekwatność wcześniejszych założeń polityki migracyjnej Austrii. Władze stanęły przed koniecznością zaakceptowania migracji jako zjawiska

stałego. Pewnym symbolem zmian było zaprzestanie używania określenie *Gastarbeiter*. Na znaczeniu i popularności zyskało natomiast określenie *Ausländer* (cudzoziemiec). W praktyce jednak oznaczało to głębsze przeobrażenia.

W 1993 r. weszły w życie dwa nowe akty prawne – Ustawa o cudzoziemcach (*Fremdengesetz* 838/1992) oraz Ustawa o pobycie cudzoziemców (*Aufenthaltsgesetz* 466/1992). W tym samym roku uruchomiono również specjalny system informacji o cudzoziemcach (*Fremdeninformationssystem*, FIS). Zaczęto prowadzić szczegółowe statystyki dotyczące pochodzenia migrantów, doprecyzowano pojęcie „bezpiecznego państwa trzeciego”, uszczelniono system kwotowy<sup>2</sup> odnoszący się do liczby wydawanych zezwoleń na pobyt (Fassmann, Reeger 2008: s. 25–26, Gächter 2003: s. 41). Podjęte wówczas działania można uznać za początek swoistego zarządzania (żeby uniknąć słowa kontrolowania) procesami migracyjnymi.

W dalszym ciągu kontynuowano działania kładące nacisk na ekonomiczne aspekty migracji. Na mocy nowych przepisów migranci mieli być poddawani ocenie ich przydatności dla rynku pracy. Pozwolenie na pobyt było uzależnione od kwalifikacji, a także przyznawano je na stosunkowo krótkie okresy. Pierwsza zgoda przyznawana była na 6 miesięcy i o tyle można ją było przedłużyć w późniejszym okresie. W przypadku braku przeciwwskazań kolejne zezwolenia przyznawane były na dwa oraz pięć lat. Dopiero po spełnieniu tych warunków przyznawano prawo do pobytu stałego (Fassmann, Reeger 2008: s. 26).

Obecnie obowiązujące przepisy są dowodem na to, że działania austriackich władz mają charakter coraz bardziej kompleksowy. Adresatami polityki integracyjnej są nie tylko migranci zarobkowi, ale również osoby ubiegający się o azyl czy status uchodźcy. Każdej osobie starającej się o legalizację pobytu na terytorium Austrii stawia się szereg wymogów. Pierwszym zasadniczym jest bezwzględny obowiązek nauki języka niemieckiego. Dotyczy on wszystkich obywateli państw trzecich. Odmowa uczestnictwa w specjalnych kursach może skutkować decyzją odmowną. Uzasadnieniem tak rygorystycznego podejścia do omawianej kwestii jest według władz konieczność integrowania się migrantów na różnych płaszczyznach życia. Bez odpowiednich umiejętności językowych proces ten jest utrudniony, czy wręcz niemożliwy. Dotyczy to przede wszystkim sfery gospodarczej. Znajomość języka niemieckiego jest niezbędnym, choć niewystarczającym warunkiem podjęcia pracy.

<sup>2</sup> W wyjątkowych sytuacjach można było zmienić przewidziane kwoty. Podmiotem uprawnionym w tym zakresie zostało Ministerstwo Pracy. Zwiększenie limitów musiało być jednak uzasadnione sytuacją na rynku pracy, np. tymczasowym zapotrzebowaniem na pewne profesje, prace sezonowe itp.

W odniesieniu do migrantów zarobkowych funkcjonujący wcześniej system kwotowy zastępowany jest przez system punktowy. Zgodnie z tym ostatnim cudzoziemiec ubiegający się o prawo pobytu musi uzyskać odpowiednią liczbę punktów. Są one przyznawane m.in. za kwalifikacje, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, znajomość języka, chęć podjęcia pracy w określonym regionie itp.

Włączenie migrantów w dziedzinie gospodarczej było i w dalszym ciągu jest priorytetem. Integracja polityczna, czego zwieńczeniem ma być przyznanie obywatelstwa jest z kolei kwestią wtórną, celem długoterminowym. Czynniki ekonomiczne odgrywa jednak ogromną rolę również w procesie naturalizacji cudzoziemców. Z analizy obowiązujących aktów prawnych wynika kilka zasadniczych konkluzji dotyczących przyznawania obywatelstwa. Po pierwsze w Austrii obowiązuje zasada *ius sanguinis*. Obywatelstwo z mocy prawa nabywa się więc przez obywatelstwo któregośkolwiek z rodziców. Cudzoziemcy mogą się ubiegać o obywatelstwo na drodze naturalizacji dopiero po 10 latach nieprzerwanego pobytu na terenie państwa. Sam pobyt nie jest jednak warunkiem wystarczającym. Trzeba bowiem spełnić dodatkowe wymogi. Wśród nich znalazły się m.in. bardzo dobra znajomość języka niemieckiego (potwierdzona egzaminem), zdanie egzaminu z zakresu polityki i historii Austrii oraz regionu zamieszkania, przedstawienie zaświadczenia o niekaralności, jak również konieczność udowodnienia „niezależności ekonomicznej”. Ten ostatni oznacza, że jedynie osoba posiadająca zatrudnienie może ubiegać się o austriackie obywatelstwo. Takiej możliwości pozbawione są osoby pobierające zasiłek (Godlewska 2016b: s. 44).

W Austrii dominuje współcześnie model rezydualnej (asymilacyjnej) polityki migracyjnej. Pozwolenie na pobyt uzależnione jest od spełnienia pewnych warunków. Dotyczą one przede wszystkim oceny przydatności migrantów dla austriackiego rynku pracy, a ponadto zdolności przystosowania się do norm obowiązujących w społeczeństwie. Jednym z podstawowych założeń jest jak najszybsze poznanie języka niemieckiego, co jest niezbędnym (choć oczywiście niewystarczającym) warunkiem podjęcia pracy. Aktywność zawodowa migrantów stanowi z kolei nieodłączny cel polityki migracyjnej i integracyjnej państwa. Głównym założeniem jest bowiem przekonanie, że imigranci aktywnie włączający się w funkcjonowanie austriackiej gospodarki szybciej się adaptują. Strategia działań oparta jest więc na aktywnej pomocy i wsparciu ze strony państwa, ale przy jednoczesnym przestrzeganiu jasno określonych reguł.



## Integracja migrantów – bariery i wyzwania

Analizując koszty integracji migrantów należy brać pod uwagę kilka zasadniczych czynników. Istotnym z nich jest oczywiście liczba osób, które mają być objęte programem integracyjnym. Nie jest to jednak najważniejsza kwestia. Mając na względzie zasady obowiązujące w Austrii, warto dokładniej przyjrzeć się takim zjawiskom, jak struktura wiekowa migrantów, ich wykształcenie, umiejętności językowe czy też kwalifikacje zawodowe. W dużej mierze to właśnie one determinują aktywność na rynku pracy, co dla administracji państwowej ma zasadnicze znaczenie. Obowiązują bowiem kryteria, według których cudzoziemiec jest przede wszystkim oceniany przez pryzmat przydatności dla austriackiej gospodarki.

Uwzględniając powyższe czynniki, należy stwierdzić, że „ekonomiczny potencjał” migrantów jest dość duży. Ta część społeczeństwa jest bowiem statystycznie młodsza. Większość migrantów stanowią osoby w wieku produkcyjnym. Od lat 70. osoby między 15 a 44 rokiem życia stanowią ponad połowę wszystkich cudzoziemców (Fassmann, Reeger 2008: s. 13). Według wyników spisu powszechnego z 2001 r., spośród 710 926 wszystkim cudzoziemców aż 391 006 (55 proc.) stanowiły osoby mieszczące się w wspomnianym wyżej przedziale wiekowym (*Volkszählung* 2001). W połowie drugiej dekady XXI wieku te korzystne tendencje nadal się utrzymują. Najliczniejszą grupą są bowiem migranci w wieku 30–35 lat, a więc ci, którzy potencjalnie powinni znajdować się u szczytu swojej zawodowej aktywności. Według statystyk w Austrii przebywa również dość liczna grupa młodych (poniżej 15 roku życia) cudzoziemców. Ich udział w całej populacji migrantów oscyluje wokół 20 proc. Dodać należy, że dane dotyczące rdzennych Austriaków są mniej korzystne. Wśród nich najliczniejszą grupę stanowią bowiem osoby powyżej 45 roku życia (Migration und Integration 2016: s. 29).

Potencjał wynikający z powyższych statystyk nie jest jednak wykorzystywany. Świadczą o tym m.in. wskaźniki dotyczące stopy zatrudnienia. W przypadku rodowitych Austriaków między 15 a 64 rokiem życia wynosi ona 74 proc., podczas gdy wśród osób o migranckim pochodzeniu – 63 proc. Dodać należy, że jedynie 54 proc. Turków (stanowiących obecnie najliczniejszą grupę mniejszościową) jest czynnych zawodowo. Ogólny poziom bezrobocia w Austrii oscyluje wokół 9 proc. Jest on jednak niższy w przypadku rdzennych mieszkańców, wyższy natomiast wśród migrantów. Wskaźniki te wyniosły w 2016 r. odpowiednio 8,1 oraz 13,5 proc. (Migration und Integration 2016: s. 29).

Różnice można również zauważyć w strukturze zatrudnienia. Zdecydowana większość Austriaków (64 proc.) zatrudniana jest na stanowiskach urzędniczych lub w charakterze

pracowników umysłowych. Wśród migrantów dominują robotnicy (42 proc.). Dochody netto tych ostatnich są zazwyczaj niższe (Migration und Integration 2016: s. 11, 15).

Najbardziej niepokojące dane dotyczą zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą. Średni wskaźnik zagrożenia wyniósł 18 proc., przy czym dla rdzennych mieszkańców wynosi 15 proc., a dla osób o migranckim pochodzeniu – 41 proc. (Migration und Integration 2016: s. 12).

W kontekście powyższych statystyk największym wyzwaniem stała się mobilizacja zawodowa migrantów oraz zapobieganie ich marginalizacji społecznej. Działania w tym kierunku są jednak utrudnione ze względu na ich poziom wykształcenia. Niższy od przeciętnego powoduje, że mamy do czynienia z pewnego rodzaju zamkniętym kręgiem. Podnoszenie kwalifikacji zwiększa ponadto koszty „pakietu integracyjnego” realizowanego przez austriackie władze.

W 2001 r. poziom wykształcenia wśród migrantów przedstawiał się następująco: ponad 55 proc. z nich miało wyłącznie wykształcenie podstawowe, zaś jedynie 7,8 proc. ukończyło studia wyższe. Należy jednak zauważyć, że na przestrzeni dekad sytuacja uległa zdecydowanej poprawie. W 1971 r. wspomniane wskaźniki kształtowały się na poziomie 71,1 i 3,4 proc., w 1981 – 69,9 i 5 proc., zaś w 1991 – 60,1, oraz 6,2 proc. (*Volkszählung* 2001).

Niesatysfakcjonujący, czy też niewystarczający poziom wykształcenia wiąże się z kosztami w zakresie dodatkowych kursów, ale przede wszystkim z zaspokojeniem edukacyjnych potrzeb dzieci migrantów. Sporym wyzwaniem jest osiągnięcie odpowiednich umiejętności językowych. Najmłodszy mają problemy z opanowaniem języka niemieckiego. Dobrą jego znajomość wykazuje nieco ponad połowa dzieci migrantów w przedziale wiekowym 4–5 lat<sup>3</sup>. Jest to jednocześnie jedna z przyczyn dość wysokiego odsetka takich dzieci w szkołach specjalnych – *Sonderschule* (Migration und Integration 2016: s. 10).

Barierą utrudniającą integrację migrantów oraz ich poprawne relacje z resztą społeczeństwa może być brak akceptacji ze strony opinii publicznej. Austriacy coraz częściej postrzegają realizację polityki integracyjnej jako problem i obciążenie dla budżetu państwa. Jak wynika z przeprowadzonych na wiosnę 2016 r. międzynarodowych badań<sup>4</sup> dotyczących postrzegania największych współczesnych wyzwań, to właśnie problem imigracji i integracji migrantów znalazł się w Austrii na pierwszym miejscu. Takiego zdania było 66 proc. respondentów (*Challenges of Nations* 2016).

<sup>3</sup> Podane dane dotyczą 2008 r.

<sup>4</sup> Badanie przeprowadzono w 24 państwach europejskich, a uczestniczyło w nich 27 675 respondentów.

W ostatnich latach tego typu nastroje społeczne są chętnie wykorzystywane przez środowiska skrajnie prawicowe, reprezentowane przez Austriacką Partię Wolnościową. W programie partii zwraca uwagę eksponowanie haseł związanych z migrantami oraz obciążeniem dla budżetu państwa wynikającym z ich obecności. Według działaczy FPÖ, Austria ze względu na swoją topografię, strukturę społeczną i zasoby nie jest państwem imigranckim. Niekontrolowany napływ ludności byłby krokiem nieodpowiedzialnym, wymierzonym przeciwko własnym obywatelom. Priorytetem jest pełne zatrudnienie rodzimych pracowników. Imigranci stanowią więc obciążenie dla państwa, a skierowana do nich pomoc odbywa się kosztem m.in. świadczeń dla emerytów. W dobie kryzysu uchodźczego członkowie partii wyrażają swój sprzeciw wobec imigrantów zarobkowych. Państwo powinno otaczać opieką jedynie tych uchodźców, którzy znaleźli się w sytuacji rzeczywistego zagrożenia życia lub zdrowia, przebywają w granicach państwa legalnie, respektują austriackie prawo oraz uczestniczą w procesach integracji (*Parteiprogramm der FPÖ* 2011). Liderzy partyjni podkreślają jednak, że nie są przeciwko wszystkim cudzoziemcom. Krytykują jedynie „obciążenie systemu”, jakie spowodowane jest ich obecnością i nieodpowiedzialną polityką wobec nich. W takim właśnie kontekście bardzo mocno artykułowany jest ekonomiczny aspekt procesów migracyjnych.

### Uwagi końcowe

Analizując politykę etniczną Austrii, warto odnotować, że głównym czynnikiem determinującym działania władz była ekonomia. Takie też było przez wiele lat główne źródło migracji na terytorium państwa. Sytuacja na rynku warunkowała również nastroje społeczne i nastawienie wobec cudzoziemców.

Sama polityka integracji jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Wcześniejszy system rekrutacji pracowników tymczasowych zakładał jedynie pełne zaspokojenie potrzeb rynku wewnętrznego bez konieczności działań na innych płaszczyznach. W przeszłości, gdy przybywali głównie mężczyźni w wieku produkcyjnym, nie stanowiło to problemu. Zjawisko było stosunkowo łatwe do kontrolowania. W momencie, gdy rozpoczął się proces łączenia rodzin i do Austrii przybyły kobiety z dziećmi, początkowe założenia musiały zostać zrewidowane. Kobiety – z racji braku znajomości języka niemieckiego, umiejętności zawodowych oraz konieczności sprawowania opieki nad potomstwem – przynajmniej początkowo nie mogły aktywnie włączyć się do rynku pracy. Wzrastały koszty związane z mieszkalnictwem socjalnym, dodatkowymi miej-

scami w przedszkolach i szkołach, świadczeń rodzinnych, itp. Początki świadomych i kompleksowych działań mających na celu integrowanie cudzoziemców przypadły na lata dziewięćdziesiąte XX wieku.

Realizacja *Gastarbeiter System* oznaczała jednak, że pewne przedsięwzięcia podejmowane były zdecydowanie wcześniej. Koncentrowały się one jednak na zapewnieniu aktywnego uczestnictwa w rodzimej gospodarce, co było widoczne w zasadzie od lat 60. ubiegłego wieku. Takie podejście ma swoje uzasadnienie. Austria to stosunkowo małe państwo, a rynek wewnętrzny nie jest chłonny. Mamy więc do czynienia z dużą konkurencją i trudnościami w znalezieniu pracy. Władze państwowe forsują hasło, którego głównym założeniem pozostaje stwierdzenie, że aktywność zawodowa sprzyja integracji. Szeroki pakiet integracyjny realizowany w Austrii obejmuje więc liczne obowiązkowe kursy językowe, doszkalające, podnoszące kwalifikacje itp. Coraz częściej można się jednak spotkać z krytyką takiej polityki. W związku z szybkim przyrostem liczebności cudzoziemców rosną koszty polityki socjalnej, nakłady na edukację najmłodszych itp. Nastroje społeczne są różne, co wykorzystywane jest niejednokrotnie w walce politycznej.

Odnosząc się do postawionej we wstępie tezy, należy stwierdzić, że kontynuacja polityki integracyjnej migrantów w Austrii z pewnością będzie trudna. Przyczyn należy upatrywać w dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach o charakterze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Realizacja podstawowych założeń wspomnianej polityki, opartej przede wszystkim na czynniku ekonomicznym, napotyka na szereg barier wynikających ze stratyfikacji socjoekonomicznej społeczeństwa. Na drodze do integracji migrantów stoją m.in. takie kwestie, jak niższy poziom edukacji, brak odpowiednich umiejętności językowych, bezrobocie. W szerszym kontekście należy również uwzględnić różnice kulturowe i religijne. Ocena prowadzonej polityki zależy od wielu czynników i w każdej grupie może przebiegać inaczej. Społeczność turecka jest na przykład bardziej zamknięta. Łatwiej i szybciej integrują się przybysze z Europy.

Wśród pozytywnych zjawisk związanych z obecnością migrantów można wskazać przeciwdziałanie starzeniu się austriackiego społeczeństwa, lepszy wskaźnik PKB dzięki obecności na rynku większej liczby osób, czy też tzw. efekt bogacenia (*trickle-down effect*)<sup>5</sup>. Odrębną kwestią pozostaje jednak fakt, że opinia publiczna zmęczona

<sup>5</sup> Efekt opisany po raz pierwszy przez H.J. Hoffmanna-Nowotnego dla zjawisk zachodzących w społeczeństwie szwajcarskim. Odnosi się on do zjawiska awansu zawodowego rodzimych pracowników, którzy w momencie zatrudniania migrantów przechodzą na wyższe stanowiska.

politycznymi wydarzeniami, sporami wokół kryzysu uchodźczego i polaryzacją sceny politycznej oraz ukierunkowana przez negatywny przekaz medialny, w coraz mniejszym stopniu dostrzega pozytywną argumentację.

**Ewa Godlewska** – doktor, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, autorka kilkudziesięciu artykułów, prac pod redakcją oraz monografii poświęconych prawom mniejszości narodowych i polityce migracyjnej w Austrii i Europie.

Adres e-mail: ewa.godlewska@poczta.umcs.lublin.pl

Ewa Godlewska – PhD, an assistant professor at the Department of Human Rights, Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University. She published numerous journal articles, books and edited volumes on the rights of national minorities and migration policies in Austria and Europe.

Email: ewa.godlewska@poczta.umcs.lublin.pl

## **Bibliografia**

- ADAMCZYK Anita, SAKSON Andrzej, TROSIK Cezary, (red.) (2016), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań.
- BUNDESGESETZ (838/1992) über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden (Fremdengesetz — FrG), BGBl. Nr. 838/1992.
- BUNDESGESETZ (218/1975) vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), BGBl. Nr. 218/1975.
- BUNDESGESETZ (170/1983) vom 3. März 1983, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 und das Gebührengesetz 1957 geändert werden (Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1983), BGBl. Nr. 170/1983.
- BUNDESGESETZ (466/1992) mit dem der Aufenthalt von Fremden in Österreich geregelt wird (Aufenthaltsgesetz), BGBl. Nr. 466/1992
- CHALLENGES OF NATIONS 2016, GFK, <http://www.gfk-verein.org/en/press/concerns-about-immigration-reach-record-level> (21.06.2017).
- FASSMANN Heinz (1992), *Funktion und Bedeutung der Arbeitsmigration nach Österreich seit 1963*, w: Andrea Hohenwarther, Karl Althaler, (red.), *Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa*, Wien.
- FASSMANN Heinz, REEGER Ursula (2008), *From guest worker migration to a country of immigration*, „IDEA Working Papers”, no. 1.
- GÄCHTER August (2004), *Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen*, w: Hakan Gürses, Cornelia Kogoj, Sylvia Matzl (red.), *Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration*, Wien.

- GÜRSES Hakan, KOGOJ Cornelia, MATTL Sylvie (red.) (2004), *Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration*, Wien.
- GODLEWSKA Ewa (2016a), *Spoločnosť musulmańska w Austrii w dobie kryzysu migracyjnego w Europie – wybrane zagadnienia*, w: A. Bartuś (red.), *Zagrożenia bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku. Uwarunkowania społeczno – gospodarcze i polityczne*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, nr 11/2016, Chorzów.
- GODLEWSKA Ewa (2016b), *Rząd Wernera Faymanna wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, w: Anita Adamczyk, Andrzej Sakson, Cezary Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań.
- MIGRATION UND INTEGRATION (2016), *Zahlen, Daten, Indikatoren 2016*, Wien.
- PARTEIPROGRAMM DER FREIHEITLICHEN PARTEI ÖSTERREICHS (FPÖ) (2011), *Beschlossen vom Bundesparteitag der Freiheitlichen Partei Österreichs am 18. Juni 2011 in Graz*.
- HOHENWARTER Andrea, ALTHALER Karl (red.) (1992), *Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa*, Wien.
- VOLKSZÄHLUNG vom 15. Mai 2001, <http://www.statistik.at> (28.06.2017).
- VONACH Herbert, *Die demographische Entwicklung der moslemischen Bevölkerung in Österreich*, [http://www.ffv.at/fileadmin/Content/FFV/pdf/Studien/Die\\_demographische\\_Entwicklung\\_der\\_moslemischen\\_Bevoelkerung\\_in\\_Oesterreich\\_-\\_Vonach.pdf](http://www.ffv.at/fileadmin/Content/FFV/pdf/Studien/Die_demographische_Entwicklung_der_moslemischen_Bevoelkerung_in_Oesterreich_-_Vonach.pdf) (11.02.2018).