

Autor: dr Michał Nowosielski

Relacje polskich organizacji w RFN z niemieckimi władzami

Na terenie RFN działa około stu polskich organizacji. Ich pozycja i znaczenie nie odzwierciedlają jednak ani wieloletniej tradycji, ani liczebności grupy polskojęzycznej w Niemczech. Polskie organizacje w RFN są w słabej kondycji – często są niedoinwestowane, cierpią na niedobory zasobów materialnych oraz ludzkich. Ich poziom profesjonalizacji (zatrudnienia pracowników) nie jest wystarczający. Wszystko to negatywnie odbija się na aktywności i zdolności organizacji do reprezentowania interesów grupy polskiej w Niemczech. Jedną z okoliczności niekorzystnie wpływających na kondycję polskich organizacji jest polityka państwa niemieckiego wobec polskiej społeczności. Szczególnym jej wyrazem są – będące przedmiotem tego opracowania – relacje polskich organizacji z niemiecką administracją publiczną.

W Niemczech istnieje odrębna polityka wobec mniejszości narodowych i grup etnicznych oraz imigranckich. Mniejszości narodowe, wyróżniane przede wszystkim ze względu na fakt długotrwałego zamieszkiwania na danym terenie, obejmują w RFN: Serbołużyczan, Duńczyków, Fryzów oraz Sinti i Roma. Grupy te posiadają szczególne prawa, m. in. zwolnienie z obowiązku 5% progu wyborczego w wyborach federalnych czy przywileje w zakresie używania i nauczania języka.

Nr 26 / 2010
19'04'10

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-
Badawczy,
Poznań

Redakcja:
Joanna Dobrowolska-Polak
(redaktor naczelna),
Marta Götz,
Piotr Cichocki

Grupy etniczne i imigranckie nie mają specjalnych przywilejów. RFN przestrzega wobec nich standardów demokratycznego państwa, np. gwarantuje prawo do zakładania własnych organizacji oraz przynależności do partii politycznych. Ich członkowie mają też możliwość udziału w życiu publicznym i politycznym, np. za pośrednictwem takich instytucji, jak: Rady Imigranckie (*Migrationsbeiräte*), Rady Integracyjne (*Integrationsbeiräte*) lub Rady Obcokrajowców (*Ausländerbeiräte*) działających na różnych szczeblach władzy.

Niemcy stwarzają imigrantom formalne możliwości uczestnictwa w życiu publicznym, jednak nie oznacza to, że je wspierają. Rady Imigranckie, Integracyjne czy Rady Obcokrajowców pełnią jedynie rolę doradczą. Tylko w części niemieckich krajów federacji wybór do nich jest demokratyczny i dokonywany przez członków grup etnicznych i imigrantów. W niektórych krajach federacji oraz na poziomie centralnym ich skład jest narzucany przez niemiecką administrację. Stosunkowo mały jest także udział grup etnicznych w życiu politycznym RFN. Imigranci i ich potomkowie rzadko zajmują eksponowane stanowiska polityczne – nawet na szczeblu lokalnym. Zainteresowanie niemieckich partii politycznych reprezentowaniem interesów grup etnicznych i imigranckich także jest niewielkie. Organizacje etniczne i imigranckie nie zawsze są aktywnie wspomagane (np. finansowo), często także nie wykorzystuje się ich potencjału do prowadzenia polityki integracyjnej czy pomocy socjalnej imigrantom.

Polacy w Niemczech utracili status mniejszości narodowej w 1940 r. Mimo to sytuacja polskiej grupy etnicznej i polskich imigrantów w Niemczech powinna być – w porównaniu z innymi grupami nieuznanymi za mniejszości narodowe – uprzywilejowana. Wynika to z ustaleń Traktatu między



Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., dotyczących zobowiązania do wspierania etnicznej tożsamości niemieckich obywateli polskiego pochodzenia oraz ich prawa do politycznej reprezentacji w kwestiach ich dotyczących (art. 21). Jednak realizacja zapisów traktatu odnoszących się do wspierania etnicznej tożsamości Polaków w Niemczech (szczególnie w zakresie zapewniania możliwości nauki języka polskiego w publicznych placówkach oświatowych) jest niewystarczająca. Podobnie niewspółmierne do potrzeb jest finansowanie polskiej grupy przez władze federalne. Otrzymuje ona do dyspozycji środki przeznaczone na działalność kulturalną, rozdysponowywane, w drodze konkursu, przez Pełnomocnika Rządu Federalnego do spraw Kultury i Mediów (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, BKM*).

Większość z polskich organizacji w RFN, które wzięły udział w badaniu organizowanym przez Instytut Zachodni¹, miała kontakty bądź podejmowała współpracę z niemiecką administracją publiczną różnych szczebli. Choć większość organizacji ocenia swoje relacje z niemieckimi władzami różnych szczebli jako poprawne, to można mówić o pewnym katalogu problemów, które negatywnie wpływają na relacje organizacji z niemieckimi władzami, a w konsekwencji również na kondycję organizacji.

Główną formą współpracy polskich organizacji z niemiecką administracją publiczną na szczeblu federalnym jest ubieganie się o dofinansowanie, przede wszystkim ze środków *BKM*. W ciągu ostatnich 5 lat 38% badanych organizacji otrzymało

¹ Projekt badawczy „Polskie organizacje pozarządowe w Niemczech” finansowany przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej realizowany był w Instytucie Zachodnim na przełomie 2008 i 2009 r. Przeprowadzono wywiady pogłębione z liderami organizacji oraz sondaż instytucjonalny techniką ankiety pocztowej i internetowej.



dofinansowanie z publicznych środków centralnych. Mimo iż przedstawiciele Konwentu Organizacji Polskich w Niemczech² biorą udział w procedurze ewaluacji wniosków, to procedura przyznawania środków na polskie projekty jest oceniana przez polskie organizacje jako niejasna i nieprzejrzysta. Nie do końca wiadomo, jakie sumy są przeznaczane przez rząd federalny na dofinansowanie działalności kulturalnej grupy polskiej w Niemczech. Większość organizacji podaje sumę od 250 do 300 tys. euro. Padają także stwierdzenia dotyczące tego, że ze środków *BKM* finansowane są nie tylko działania polskich organizacji, ale także inne projekty. Brak jest także publicznie dostępnych informacji dotyczących np. liczby przyznanych dofinansowań i ich beneficjentów. Część z przedstawicieli polskich organizacji uważa, że projekty oceniane są przez *BKM* niesprawiedliwie. Pojawiają się także liczne głosy, że wysokość dofinansowania polskich organizacji jest zbyt niska i rażąco odbiega od środków przeznaczanych na inne grupy etniczne w Niemczech (szczególnie turecką) oraz przez władze Polski na mniejszość niemiecką. Ponadto środki uzyskane z *BKM* mogą być przeznaczane jedynie na projekty kulturalne, a nie na działalność podstawową (prowadzenie biura, zatrudnianie pracowników do obsługi organizacji, itp.), co jest poważną barierą hamującą rozwój organizacji i możliwości ubiegania się o inne środki.

Należy podkreślić, że brak jest jakichkolwiek informacji na temat współpracy między polskimi organizacjami a niemiecką administracją publiczną na szczeblu centralnym, mającej charakter konsultacji strategii działania wobec grupy polskiej w Niemczech. Organizacje są raczej traktowane przedmiotowo, a relacja organizacje – rząd federalny ogranicza się do

² Stowarzyszenia zrzeszającego dużą część polskich organizacji w Niemczech.



finansowania. Charakterystyczne jest, że polskie organizacje utrzymują stosunki jedynie z *BKM* – podmiotem, który, poza niewielkim finansowaniem, nie ma bezpośredniego wpływu ani na kształtowanie pozycji polskich organizacji ani sytuacji Polaków w Niemczech.

Federalna struktura państwa niemieckiego powoduje, że środki na działalność i projekty polskich organizacji (np. dotyczących kultury i oświaty) powinny pozostawać przede wszystkim w gestii krajów federacji. Oznacza to jednak, że są one traktowane jak wszystkie inne organizacje etniczne i imigranckie. Nie ma bowiem osobnych porozumień Polski z poszczególnymi krajami federacji, zaś część z nich albo nie posiada wystarczającej wiedzy na temat ustaleń traktatu, albo nie wykazuje woli ich realizowania. Z niemieckich środków publicznych na poziomie krajowym w ciągu ostatnich 5 lat skorzystało 38% badanych organizacji, jednak – jak sugerują liderzy organizacji – wsparcie to często jest niewysokie (w wypowiedziach przedstawicieli organizacji padają nawet sumy rzędu kilkuset euro). Z wypowiedzi działaczy badanych organizacji wynika także, że lepiej układają się stosunki między polskimi organizacjami a władzami miast wydzielonych i niewielkich krajów, np. Bremą czy Berlinem. Podobnie jak w przypadku władz centralnych brak jest informacji o stałych formach współpracy w zakresie konsultowania polityki wobec Polaków i osób polskojęzycznych z organizacjami.

Stosunkowo najlepiej układa się współpraca między polskimi organizacjami w RFN a niemiecką administracją publiczną na szczeblu lokalnym – tylko w tym wypadku pojawiają się informacje o współpracy politycznej między niemieckimi władzami a polskimi organizacjami.



Jednym z poważniejszych problemów kształtujących relacje polskich organizacji z niemiecką administracją publiczną jest kwestia podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami niemieckiej administracji. Wykorzystując federalną strukturę RFN niemieckie władze na poziomie centralnym usiłują przerzucić odpowiedzialność za realizację traktatu, w tym za relacje z organizacjami oraz ich finansowanie, na niższe szczeble władzy. Te zaś w wielu przypadkach nie rozpoznają szczególnego statusu grupy polskiej wynikającego z zapisów traktatu i traktują Polaków jako kolejną grupę obcokrajowców. Biorąc pod uwagę to, że Polacy nie są w Niemczech traktowani jako istotna grupa imigrantów, środki przeznaczane na nią są raczej skromne.

Kontakty z niemiecką administracją publiczną mogłyby zostać polepszone lub przynajmniej zintensyfikowane, gdyby część polskich organizacji zbudowała trwałe relacje z niemieckimi partiami politycznymi. Jednak współpraca polskich organizacji z niemieckimi partiami i organizacjami politycznymi jest raczej wyjątkiem niż regułą. Jedynie 18% organizacji zadeklarowało regularną kooperację, zaś 21% – sporadyczną. Aż 60% z badanych organizacji w ogóle nie podejmowało współpracy z takimi podmiotami.

Żadna z badanych organizacji nie ma strategii regularnych kontaktów z partiami politycznymi. W związku z tym oddziaływanie polskich organizacji na niemieckie partie jest znikome i nie może być narzędziem wywierania wpływu na zmiany w polityce wobec polskiej grupy. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest słabe społeczne poparcie Polaków i osób polskojęzycznych dla polskich organizacji – żadna z nich nie posiada wystarczającego społecznego zaplecza, które w ocenie niemieckich partii politycznych mogłoby się przełożyć na głosy



wyborcze. Wyjątek od tej reguły stanowią lokalne organizacje, które, jeśli są dobrze zarządzane, mogą zapewnić wsparcie dla partii politycznych podczas wyborów.

Mimo zapewnienia swobody działania czy nawet niewielkiego finansowania działalności polskich organizacji przez niemiecką administrację publiczną należy podkreślić, że jej stosunek do polskich organizacji jest raczej obojętny. Przejawia się to przede wszystkim w braku realnego wpływu przedstawicieli organizacji na kształtowanie relacji między grupą polską a państwem niemieckim (np. w postaci konsultacji). Organizacje traktowane są przez urzędników w większości przypadków przedmiotowo – współpraca ogranicza się do finansowania wybranych form działalności. Nawet jeśli organizacje starają się przekazywać dezyderaty dotyczące zmian polityki RFN wobec grupy polskiej w Niemczech, nie muszą one trafiać do właściwego adresata, ani nie muszą być uwzględniane. Znacznie ogranicza to możliwości realnego wpływu na sytuację grupy polskiej w Niemczech. Słabe relacje między niemiecką administracją publiczną a polskimi organizacjami są szczególnie widoczne na szczeblach centralnym i krajowym.

Mimo iż polskie organizacje na mocy traktatu polsko-niemieckiego powinny być wspierane w sposób szczególny, wyróżnienie to nie jest specjalnie widoczne w działaniach niemieckiej administracji publicznej. Niemieckie wsparcie nie dość, że niewysokie nie jest dostosowane do potrzeb polskich organizacji. Z jednej strony niemieckie władze, wykorzystując zapisy traktatu dotyczące wspierania tożsamości polskiej grupy w Niemczech, przyznają środki finansowe jedynie na projekty kulturalne pomijając koszty działalności podstawowej. Z drugiej strony nie uwzględnia się także zmieniającej się specyfiki i liczebności polskiej grupy w Niemczech, która w coraz



większym stopniu opiera się na nowych migrantach zarobkowych (napływ około 100 tys. osób rocznie), którzy mają inne oczekiwania wobec organizacji niż tylko podtrzymywanie kulturowej więzi z Polską.

Otwarte pozostaje pytanie, czy wzmożenie działań mających na celu odzyskanie przez polską grupę w Niemczech statusu mniejszości narodowej zmieni relacje między polskimi organizacjami w RFN a niemiecką administracją publiczną. Należy jednak umiejętnie wykorzystać tę sytuację oraz pozytywną postawę nowego ministra spraw zagranicznych Niemiec i zwiększyć presję na rząd RFN tak, by zmienił on swoją politykę wobec polskiej grupy w zakresie finansowania oraz bardziej podmiotowego traktowania. Przebieg spotkania przedstawicieli polskich i niemieckich władz oraz polskich i niemieckich organizacji, które odbyło się w lutym 2010 r. w Berlinie oraz zapowiedź kolejnych konsultacji pozwala formułować ostrożne prognozy polepszenia sytuacji polskich organizacji w RFN.





Nr 36 / 2009

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-
Badawczy,
Poznań

ul. Mostowa 27 A,
61-854 Poznań,
tel. 061/852 76 91,
fax 061/852 49 05,
e-mail: izpozpl@iz.poznan.pl,
www.iz.poznan.pl



CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość społeczności na Ziemiach Zachodnich i Północnych”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

NOWOŚCI WYDAWCZNICZE INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- Moje Niemcy – moi Niemcy. Odpominania polskie, red. H. Orłowski, Poznań 2009;
- K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009;
- M. Rutowska, Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Głownej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940), Poznań 2009;
- Transformacja w Polsce i Niemczech Wschodnich. Próba bilansu, red. A. Sakson, Poznań 2009;
- B. Koszel, „Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2007-2009) „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 57/2009;
- M. Wagińska-Marzec, Konflikt wokół Widocznego Znak w świetle prasy polskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 56/2009;
- Z. Mazur, Widoczny Znak (2005-2009), „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 55/2009;
- P. Cichocki, Wybrane problemy badań nad tożsamością europejską, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 53/2009;
- B. Koszel, Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 52/2009;
- I. Romiszewska, Banki niemieckie w Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 51/2009.