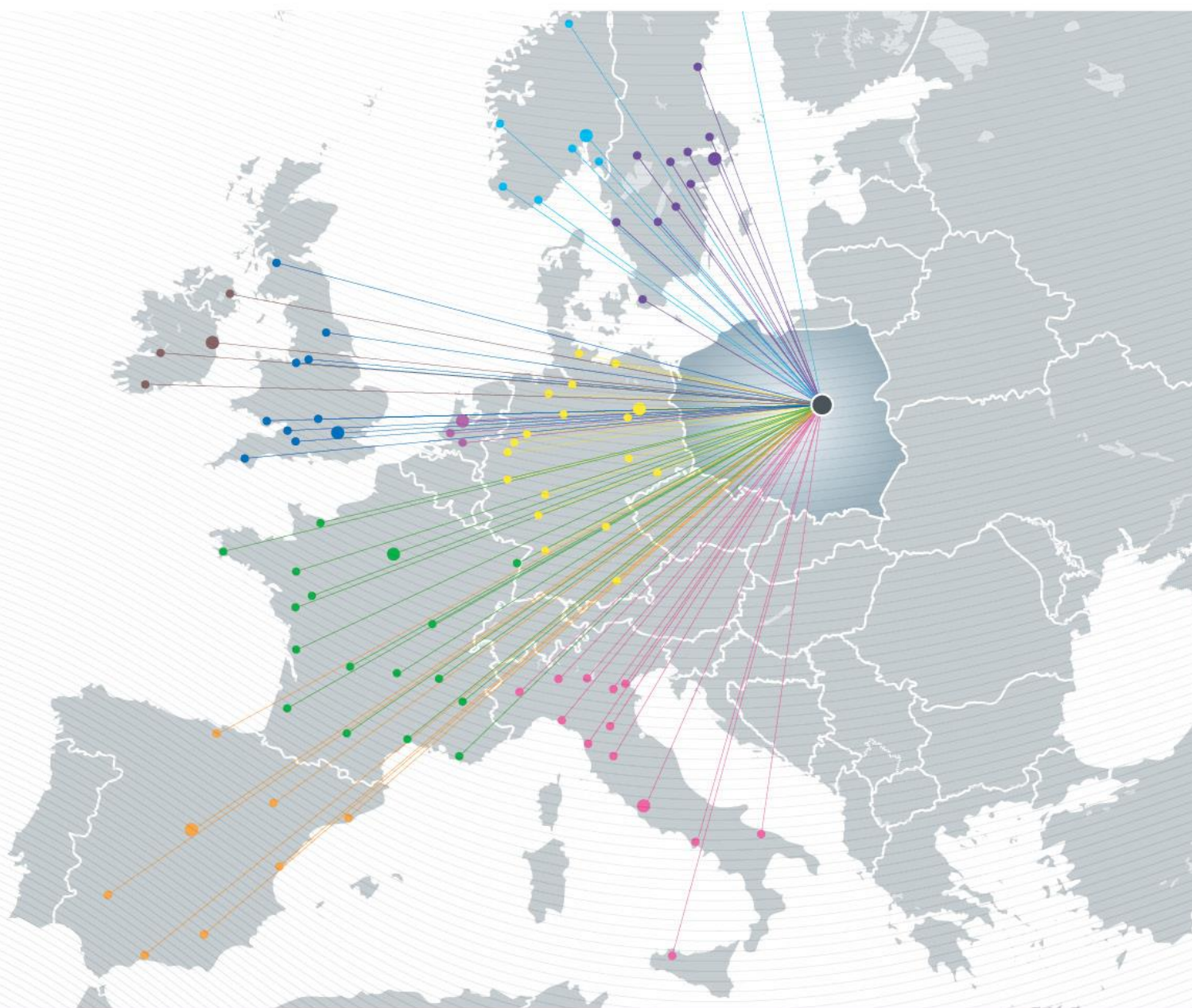




Polskie Organizacje Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie w Niemczech – raport z badania przedstawicieli instytucji



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIwersytet
Warszawski



Polskie Organizacje
Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie w Niemczech – raport z badania przedstawicieli instytucji

Michał Nowosielski



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Warszawa 2019



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI

Ośrodek Badań nad Migracjami UW
ul. L. Pasteura 7, 02-093 Warszawa
tel. +48 2255 46 770
kom. +48 600 42 90 43
e-mail: migration.cmr@uw.edu.pl
www.migracje.uw.edu.pl

Autor raportu: dr hab. Michał Nowosielski
Email: michal.nowosielski@uw.edu.pl

Kierownik projektu: dr hab. Michał Nowosielski
Koordynator badań: dr Witold Nowak

Copyright by Ośrodek Badań nad Migracjami UW 2019
ISBN 978-83-66348-43-1



NARODOWE CENTRUM NAUKI

Projekt badawczy „Polskie Organizacje Imigranckie w Europie”
realizowany w latach 2015-2020 jest finansowany przez
Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach
programu SONATA BIS (nr 2014/14/E/HS6/00731)



Spis treści

O projekcie	5
I. Przebieg realizacji badań empirycznych.....	7
II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Niemczech.....	7
II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji niemieckich wobec jej formalnych założeń.....	7
II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich.....	11
II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich.....	13
III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Niemczech.....	17
III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich.....	17
III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich.....	21
IV. Podsumowanie.....	22

O projekcie

Prezentowany raport został przygotowany w ramach projektu „Polskie organizacje imigranckie w Europie” realizowanego w latach 2015-2020. Celem projektu było dokonanie diagnozy i wyjaśnienia uwarunkowań stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.

Przez organizacje imigranckie rozumie się tu stowarzyszenia stworzone przez i dla imigrantów dla realizacji celów związanych z dostarczaniem usług – społecznych, ekonomicznych i kulturowych – lub prowadzących działalność rzeczniczą na rzecz społeczności (Rodriguez-Fraticelli i in. 1991). Poprzez stan organizacji rozumie się tu aktualne położenie organizacji w zakresie struktury formalno-prawnej, miejsca i zasięgu działania, profilu działalności, form współpracy, zasobów ludzkich, zasobów materialnych, źródeł finansowania, które podlegają zmianom pod wpływem czynników egzo- i endogennych.

Projekt zakładał badanie dwójakiego rodzaju:

- Badanie diagnostyczne, mające na celu diagnozę stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.
- Badanie wyjaśniające, mające na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki kształtują stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich?

Dzięki porównaniu stanu organizacji w wybranych krajach oraz pogłębionym badaniom nad specyfiką jego uwarunkowań możliwe było zweryfikowanie następujących hipotez:

H1: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki procesu migracyjnego oraz zbiorowości imigranckiej.

H2: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju wysyłającego.

H3: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju przyjmującego.

H4: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od bilateralnych relacji między krajem wysyłającym a przyjmującym.

Do realizacji badań porównawczych w projekcie wybrano następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Irlandię, Norwegię, Szwecję, Holandię, Włochy i Hiszpanię.

Badania terenowe przeprowadzone zostały następującymi technikami badawczymi:

- a. Badanie techniką sondażu internetowego (CAWI) – ilościowe badanie zaangażowania społecznego, stosunku do polskich organizacji imigranckich oraz charakterystyki społeczno-demograficznej Polaków mieszkających w wybranych krajach europejskich.
- b. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej na temat oceny założeń i realizacji polityki polonijnej, oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- c. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityk migracyjnych i integracyjnych w wybranych

krajach europejskich na temat oceny założeń i realizacji polityk imigracyjnych i integracyjnych oraz ich wpływu na stan polskich organizacji imigranckich.

- d. Wywiady pogłębione z ekspertami w zakresie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich na temat oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- e. Studia przypadków polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich, mające na celu szczegółowe zbadanie działalności wybranych organizacji ze szczególnym uwzględnieniem ich kondycji oraz czynników na tę kondycję wpływających (wywiady pogłębione z liderami wybranych organizacji, przedstawicielami otoczenia, dokumentacja działalności instytucji w postaci np. fotografii, wycinków prasowych, programów, publikacji etc.).
- f. Badanie techniką sondażu instytucjonalnego polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich mające na celu zdiagnozowanie stanu tych instytucji. Sondaż zostanie przeprowadzony w formie ankiety internetowej oraz rozsyłanej ankiety pocztowej dla zwiększenia odsetka zwrotu.

I. Przebieg realizacji badań empirycznych

Badania terenowe z przedstawicielami niemieckich instytucji zaangażowanych w proces integracji migrantów zostały zrealizowane w okresie od sierpnia 2017 r.

do maja 2018 r. w różnych lokalizacjach na terenie RFN. Przeprowadzono 7 wywiadów pogłębionych zgodnie z opracowanym scenariuszem. W badaniach wzięło udział 5 kobiet i 2 mężczyzn. Były to osoby reprezentujące instytucje o bardzo różnych charakterze – zarówno przedstawiciele władz krajów federacji, urzędnicy instytucji miejskich, reprezentanci instytucji pozarządowych zajmujących się integracją oraz badacz tej problematyki.

Co prawda rekrutacja osób do badania zakończyła się pomyślnie, niemniej nie była pozbawiona pewnych problemów. Okazało się bowiem, że wielu wypadkach trudno było uzyskać zgodę na udział w badaniach niemieckich urzędników. Wykorzystano jednak fakt, że w niemieckich instytucjach zajmujących się integracją pracuje dość dużo osób o polskim pochodzeniu, co ostatecznie ułatwiło rekrutację.

Mimo, że w związku z powyższym zaistniało ryzyko swoistego skrzywienia próby i tym samym wyników badania, to późniejsza analiza wykazała, że osoby biorące udział w badaniu mają dość zróżnicowane doświadczenia we współpracy z polskimi organizacjami imigranckimi.

Tabela 1. Struktura próby badawczej ze względu na typ respondenta i lokalizację

Lp.	Stosowany kod	Typ rozmówcy	Lokalizacja
1.	1_IDI_INS_POIE_Niemcy	Przedstawiciel publicznej instytucji zajmującej się badaniem procesów integracji	Miasto pow. 100 tys. mieszkańców
2.	2_IDI_INS_POIE_Niemcy	Przedstawiciel rządu kraju federacji	Miasto pow. 1000 tys. mieszkańców
3.	3_IDI_INS_POIE_Niemcy	Pracownica instytucji samorządowej	Miasto pow. 100 tys. mieszkańców
4.	4_IDI_INS_POIE_Niemcy	Ekspertka pracująca dla organizacji pozarządowej	Miasto pow. 100 tys. mieszkańców
5.	5_IDI_INS_POIE_Niemcy	Członkini zarządu organizacji pozarządowej	Miasto pow. 100 tys. mieszkańców
6.	6_IDI_INS_POIE_Niemcy	Pracownica instytucji samorządowej	Miasto pow. 100 tys. mieszkańców
7.	7_IDI_INS_POIE_Niemcy	Pracownica organizacji pozarządowej	Miasto pow. 100 tys.

II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Niemczech

II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji niemieckich wobec jej formalnych założeń

Pytani o opinie na temat niemieckiej polityki integracyjnej badani przedstawiciele instytucji w zasadzie unikali jednoznacznych ocen. Do pewnego stopnia



mogło być to spowodowane faktem, iż ze względu na federalną strukturę RFN polityki te są realizowane na różnych szczeblach. Czym innym jest więc polityka realizowana przez rząd federalny, a czym innym ta, która realizowana jest przez rządy krajowe, lub też konkretne samorządy lokalne – szczególnie te na poziomie miast.

Jest bardzo wiele elementów polityki ważnych z punktu widzenia integracji, które są na poziomie federalnym, takie jak kwestia obywatelstwa i prawa dotyczącego obcokrajowców i wszystkie te kwestie dotyczące definiowania krajów bezpiecznych – co jest ważne w kontekście uchodźców i wysyłania ludzi z powrotem do Maroko itp. One nie mogą być regulowane na poziomie krajów związkowych czy samorządów lokalnych. Potem w niemieckim systemie masz kraje związkowe, które do pewnego stopnia stosują prawo federalne ale mają prawo do tworzenia własnych przepisów które mogą dotyczyć takich kwestii jak kultura, edukacja. W kwestii polityki integracyjnej w tych sprawach kraje związkowe mogą działać autonomicznie. A na końcu są miasta, samorządy lokalne, które znów niektóre rzeczy muszą robić by wypełnić swoje obowiązki wynikające z prawa federalnego i kraju związkowego, ale mają też możliwość podejmowania aktywności które dobrowolnie chcą podejmować. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Po pierwsze są prawne różnice, bo (...) federacja ma swoje właściwości, kraje związkowe mają swoje właściwości, są takie poziomy, gdzie to się przecina. Są prawne różnice, federacja jest odpowiedzialna za kwestie, kto przyjedzie, kto może przyjechać. Kraje związkowe prawie nie mają nic do powiedzenia. Od roku 2005 (...) ustawowo jest uregulowane, że federacja – Bund – zajmuje się integracją przez język. W teorii tak jest, w praktyce (...) tam też przecinamy się. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Należy zwrócić uwagę, że różnorodność i swoiste rozproszenie niemieckiej polityki wobec migrantów wzmacniane jest dodatkowo podziałami i różnicami politycznymi wynikającymi z tego jakie partie sprawują władzę w poszczególnych krajach związkowych oraz w samorządach lokalnych. Każda z nich ma bowiem dość wyrazisty profil pod względem przekonań na temat idealnego kształtu polityki integracyjnej.

Są też polityczne różnice, tak to jest kiedy są różne rządy, z różnymi ludźmi, o różnych poglądach. Być może w [Nadrenii – MN] Północnej-Westfalii rząd jest trochę bardziej otwarty na politykę integracyjną niż na szczeblu federalnym, albo na przykład w kraju związkowym Bawaria czy w jakimś innym kraju. Tak to jest po prostu w polityce i w demokracji. To są te zasadnicze rzeczy – prawne i polityczne poglądy. Właśnie już powiedziałem, że przecinają się różne tematy, nie zawsze można to tak po prostu rozgraniczyć. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Ta różnorodność ma swoje konsekwencje. Jedną nich może być występowanie konfliktów między różnymi poziomami władzy, które pojawiają się, gdy wizje polityki integracyjnej tworzone przez różne ośrodki są niespójne lub wręcz sprzeczne.

Większość rzeczy, które miasta mogą robić jest nieobowiązkowe, dobrowolne. W wielu wypadkach podejmują one działania, które wpychają jej w konflikt z władzami federalnymi czy krajów związkowych. Dotyczy to na przykład kursów integracyjnych. Tak więc to nie jest łatwa sprawa. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak te różnice mogą mieć także swoje pozytywne konsekwencje polegające na tym, że polityki realizowane na szczeblu krajów związkowych i poszczególnych samorządów



mogą uzupełniać politykę realizowaną na szczeblu federalnym – nawet, jeśli stoją w jakimś stopniu z nią w sprzeczności. Wynika to przede wszystkim z tego, że polityki realizowane na szczeblu lokalnym są bardziej elastyczne oraz skoncentrowane na konkretnych problemach.

No ja tutaj też mogę powiedzieć z mojej perspektywy, czyli tylko komunalnej i to jest rzeczywiście w kontraście do na przykład polityki federalnej, czy samego landu, gdzie chodzi o takie spojrzenie dosyć szersze. Ja wyciągam tak wnioski z naszego podejścia tutaj lokalnego, że im lokalniej działamy, tym lepiej możemy rozwiązywać problemy i na przykład polityka landu też powinna na to zwracać uwagę, że nie ma czegoś takiego jak jedna polityka integracyjna, tylko trzeba rzeczywiście być naprawdę bardzo na tyle elastycznym, żeby pozwolić na różne rozwiązania. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Chciałbym przykład na to dać. Rozmawialiśmy właśnie już o języku. Jak powiedziałem od 2005 federacja (...) organizuje kursy integracyjne, które zawierają zazwyczaj 600 godzin języka niemieckiego plus na razie jeszcze 60 godzin integracji kulturowej, dodatkowo dla ludzi, którzy alfabetu nie znają dodatkowe 300 lekcji alfabetyzacji. Czyli w sumie aż do prawie 1000 godzin nauki. To organizuje federacja, natomiast kraje związkowe zajmują się szkołą, integracją w szkole, nauką języka niemieckiego w szkole. (...) Do tej pory było tak, że dostęp do tych kursów integracyjnych, które są wielkim sukcesem, naprawdę prawdziwym sukcesem, dostęp mieli tylko ludzie z innych państw Unii Europejskiej, także spoza Unii dopóki nie otrzymali pełnego prawa azylu (...). I prawie rok temu udało nam się z innymi landami, z innymi krajami związkowymi, że rząd federalny otwiera swoje kursy także dla tych którzy dopiero ubiegają się o azyl, z krajów spoza Unii Europejskiej. To jest przełom. Tylko, że federacja organizowała te kursy tylko dla 4 państw: Syria, Iran, Irak, Erytrea, dla innych nie, ponieważ według definicji federacji ci ludzie mają największe szanse na azyl polityczny i można ten kurs szybko dać. Dla nas to było za mało. (...)

Z [naszego – MN] doświadczenia wynikało, że mimo że nauka języka niemieckiego jest ustawową sprawą dla federacji, nie dla landów, zaczęliśmy tworzyć własne kursy dla ludzi, którzy pochodzą z innych krajów jako azylanci, ale którzy indywidualnie mają szansę na azyl. (...) Tym przykładem chciałem pokazać, że nie można tak odróżniać, nie da się oddzielić – to jest federacja, to jest kwestia landu. Są oczywiście pewne granice, których nie możemy przekroczyć, tak to jest w tym ustroju państwa, ale można własne akcenty przez politykę zadać. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

To rozróżnienie pomiędzy politykami realizowanymi na poszczególnych szczeblach federacji przebiega także przez oceny respondentów. Jednak niezależnie od tego same definicje, czy też sposoby postrzegania polityki integracyjnej były różne wśród badanych przedstawicieli instytucji. Część z nich zwracała np. na aspekt związany z inkluzją imigrantów, to jest próbami społecznego włączania ich w główny nurt niemieckiego społeczeństwa.

Jesteśmy krajem imigracyjnym. I dla nas znaczy to, że mamy przez politykę prowadzić do tego, że każdy, kto przyjedzie do nas i zostaje ma jak najszybciej i ma jak najwięcej udziału w społeczeństwie i nie stoi na boku społeczeństwa. To jest według mnie prosta definicja polityki integracyjnej i na szczeblu federalnym i na szczeblu kraju związkowego. To jest podobne podejście do tej polityki, jak w tej dziedzinie, którą nazywamy polityką

inkluzji, czyli inkluzją niepełnosprawnych. Cele są takie same, dlatego według mnie nawet można kiedyś coś takiego stworzyć jak ministerstwo inkluzji, ministerstwo udziału w społeczeństwie. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Warto jednak zwrócić uwagę, iż w kilku wypowiedziach pojawiło się rozwinięcie koncepcji integracji, czy też inkluzji, która jest rozumiana jako proces dwustronny, wymagający zaangażowania zarówno społeczeństwa kraju pobytu, jak i samych migrantów. Zdaniem badanych jedynie przez wspólną pracę możliwe jest osiągnięcie satysfakcjonujących wyników.

Spółeczna integracja to problem całego społeczeństwa. I zawsze jest to przekonanie, że społeczeństwo musi coś dać i, że migranci muszą coś wnieść. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak część badanych zwracała uwagę także na inne aspekty polityki integracyjnej związane np. z rynkiem pracy oraz zjawiskami wynikającymi między innymi z tak zwanego kryzysu migracyjnego i dużej liczby uchodźców osiedlających się na terenie RFN.

Na pewno jest to bardzo ważny temat na płaszczyźnie politycznej i jest to temat, który musi, musi istnieć i jest to temat bardzo upolityczniony biorąc pod uwagę historię pewnie Niemiec, ale, ale wiele jest rzeczy związanych no z takim trochę populizmem, prawda. Że tutaj robimy Willkommenskultur tak zwaną kulturę, no jakby to można przetłumaczyć, otwartości na nowych przybyszów, ale no nie zawsze jest to poparte tym co się naprawdę tak dzieje, ponieważ jeżeli otwieramy się na inne osoby, które mają przyjechać do kraju po to żeby zapewnić im, nie właściwie zapewnić im tylko zapewnić gospodarce niemieckiej odpowiednią siłę roboczą, to wydaje mi się, że należałoby się troszeczkę zastanowić nad tym kto już w tym kraju jest i jak integrować te osoby, które mają bardzo duży potencjał a być może pracują właśnie jako sprzątacze, jako osoba sprzątająca na ulicach (...) Żeby nie myśleć o tym kogo tutaj trzeba ściągnąć, tylko myśleć o tym kto już tutaj naprawdę jest. Wydaje mi się, że to jest dosyć ważne wyzwanie. Też obecnie biorąc pod uwagę to co się dzieje na szczeblu uchodźczym. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Na wagę kwestii związanych z integracją na rynku pracy i zapewnienia migrantom odpowiedniego poziomu życia zwraca uwagę inna z badanych osób, która ocenia sytuację w Berlinie. Uważa ona, że powiązanie nacisku na rozwój zawodowy i integrację na rynku pracy z podejściem indywidualnym daje efekty.

Skuteczna jest na pewno, skuteczne jest na pewno to, że jest skupianie się na tym żeby ludzi integrować na rynku pracy, ponieważ jeżeli ktoś ma już, że tak powiem, normalne życie i zarabia, jest spokojny, to wtedy może być normalnym członkiem społeczeństwa i też brać udział, zaangażować się politycznie, między innymi. Może być wtedy takim prawdziwym być prawdziwym współobywatelem. (...) To mi się bardzo podoba, bardzo mi się podoba w Berlinie, że się zmienił w końcu ten format tego, tych seminariów, z grupowych na indywidualne i po prostu widzę ogromny efekt tego, wysyłam ludzi na różne doradztwa i świetnie to idzie. <5_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Warto też zwrócić uwagę, że w bardziej szczegółowych wypowiedziach na temat niemieckiej polityki integracyjnej pojawiają się opisy podejścia do problematyki integracji – szczególnie widocznego na poziomie lokalnym, ale także czasem

I na wyższych szczeblach –związanego z budowaniem wspólnoty i partycypacji z udziałem imigrantów.

We wszystkich pismach, które tam czytałam cały czas jest słowo: różnorodność, wspólnie i my, my. I to mi się też bardzo podoba. <5_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Czym my się zajmujemy, to jest przede wszystkim partycypacja. Mamy swoje różne punkty kluczowe, czyli (...) system szkolny, gdzie bardzo się angażujemy, system zdrowotny ale przede wszystkim partycypacja bym powiedziała i tzw. Teilnahme, jak to powiedzieć po polsku... Uczestnictwo, branie udziału, partycypacja. Przed wszystkim chodzi nam o partycypację, która kładzie nacisk na to aby alby mieszkańcy Hanoweru, czy regionu hanowerskiego i również imigranci mówią tutaj w imieniu polskojęzycznych osób, żeby one mogły dobrowolnie uczestniczyć w życiu (...). Otwieramy im drogi do uczestnictwa życia, uczestnictwa w życiu partycypacji w życiu, jakby to powiedzieć po polsku do korzystania z informacji, do udzielania się w projektach, do działania w organizacjach, oraz na przykład aby powiedzmy korzystali z ich praw obywatelskich politycznych. <7_IDI_INS_POIE_Niemcy>

II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich

Kiedy mowa o postrzeganiu przemian polityki integracyjnej w RFN na pierwszy plan wysuwa się perspektywa długoterminowa i opis zmian jakie Niemcy przeszli w postrzeganiu siebie jako kraju imigracji. Badani dostrzegali tę zmianę jako fundamentalną w podejściu do problemu integracji.

Niemcy są krajem imigracyjnym, to jest zasadnicza różnica do Polski. Niemcy są krajem imigracyjnym, chociaż do tej pory nie jest nam łatwo przyznać się do tego w polityce. To według mnie jest jeden z naszych największych błędów w naszej polityce imigracyjnej i integracyjnej. Ponieważ jesteśmy krajem imigracyjnym i żyjemy z tego już od przynajmniej kilkudziesięciu lat. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Pytanie jest co się wydarzyło po... w tym stuleciu i w ciągu ostatnich 15-16 lat. Jest nowa samoświadomość bycia krajem imigracji. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Co ciekawe, choć zazwyczaj fakt zaprzeczania przez Niemcy, iż są krajem migracji interpretowany jest negatywnie, to jeden z badanych wskazywał, że brak obecności problemu migracji i integracji w niemieckiej debacie publicznej w XX w. być może sprawił, że polityczne kontrowersje wobec tych zjawisk jako społecznych problemów są dziś mniejsze.

To co jest istotne to to, że Niemcy uniknęły, przynajmniej w porównaniu z Holandią czy Wielką Brytanią, czegokolwiek co mogłoby promować rozbudzenie politycznych konwersji wokół etnokulturowego zróżnicowania. To nie było nigdy w jakiegokolwiek formie promowane, w odróżnieniu od innych europejskich krajów. (...) Angela Merkel zawsze powtarzała, że Niemcy nie są multikulturowe, ale jednocześnie stają się takie. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednocześnie badani zwracali uwagę, że fakt, iż w XX w. nie istniała federalna polityka integracyjna sprawił, że pewne formy wsparcia imigrantów rozwijały się głównie na poziomie lokalnym. Być może nie zawsze miały one charakter działań



prointegracyjnych, włączających w społeczeństwo niemieckie, niemniej stanowiły być może podstawę dalszych działań.

To znaczy, właśnie, polityka integracyjna tak naprawdę na, że tak powiem, szczeblu federalnym za początek polityki integracyjnej możemy uznać dopiero rok 2004, 2005 kiedy weszła w życie ustawa dotycząca imigracji, integracji, ale bardzo się wskazuje badaniach, jakichkolwiek raportach dotyczących polityki integracyjnej, imigracyjnej, że tak naprawdę lokalne, lokalne działania integracyjne miały miejsce dużo wcześniej, prawda. I tutaj możemy zarówno patrzeć na płaszczyznę lokalną, tutaj na płaszczyźnie Urzędu Miasta, także na płaszczyźnie związkowej. (...) I na przykład CARITAS, AWO czy inne REMISION, organizowały już wtedy tzw. doradztwo dla tych osób ale nigdy to nie nazywało się, że to są jakiegokolwiek działania integracyjne, prawda. To było bardziej związane z lokalnym działaniem, które miało na celu pomóc tym osobom, pomoc w poszukiwaniu kursów językowych. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Uznanie Niemiec za kraj migracyjny było opisywane przez badanych jako przełom w podejściu do migrantów i ich integracji. Z punktu widzenia osób o bardziej lewicowych podejściu zmiany, które się dokonały na początku XXI w. nie były jednak tak głębokie jak mogły i powinny być.

Przełomem był też w polityce federalnej ds. integracji było przemówienie ówczesnego prezydenta Niemiec, Johanesa Rau'a, który był premierem Nadrenii Północnej-Westfalii, kraju związkowego, który żyje z przepływu ludzi z innych krajów. W 2000 roku powiedział: „Bez strachu i marzycielstwa, przepływ ludzi jest i będzie i mamy kształcić, mamy się tym zajmować”. Od tego czasu zaczęła się dyskusja na temat ustawy dot. przepływu ludzi, była wtedy komisja tzw. Süßmuth, pani Rita Süßmuth, która według mnie dobrą pracę wykonała, bardzo do przodu idącymi pomysłami, niestety politycznie nie było możliwe wprowadzenie tych pomysłów do polityki państwa. Wynikiem tego było w roku 2004 m. in. wprowadzenie po raz pierwszy kilka artykułów do spraw integracji. To jest nadal według mnie niewystarczające. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Drugim ważnym punktem przemian podejścia do imigracji i integracji w Niemczech stał się tzw. kryzys migracyjny i jego konsekwencje. Z jednej strony daje się zauważyć, że stał się on podstaw do przyjmowania postaw optymistycznych, związanych z hasłem „wir schaffen das”¹.

Oczywiście tutaj kryzys, tak zwany kryzys migracyjny związany z uchodźcami, te działania troszeczkę wszystkie przyspieszył, no i co się dzieje już na szczeblu tutaj federalnym i lokalnym no to pewnie nie muszą wspominać, w każdym razie pewne, pewne działania ukierunkowane na zastanawianie się jak sobie z tematem poradzić, prawda, jakie ograniczenia ewentualnie wprowadzać. To jest temat, który właściwie zmienia się często z tygodnia na tydzień i nie jestem w stanie, że tak powiem, scharakteryzować tego, tych działań. Wiem na pewno, że działania lokalne są bardzo, bardzo optymistyczne, jeśli chodzi o przyjmowanie migrantów, uchodźców. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

¹ To odwołanie do słów Angeli Merkel, która 31 sierpnia 2015 r. stwierdziła tak w odniesieniu do możliwości przyjęcia (a w domyśle później także integracji) dużej liczby uchodźców.

Z drugiej strony ze względu na pewne negatywne zjawiska, takie jak np. wydarzenia podczas sylwestra w Kolonii w 2015 r.² powodują zmieniające się nastawienie społeczeństwa, a w konsekwencji także polityków do kwestii migracji i integracji. W niektórych wypadkach powodowało to zaostrzenie podejścia do tych problemów.

Potem pojawiła się kwestia uchodźców i cała afera z sylwestrem w Kolonii. Już przedtem wiedzieliśmy, że to nie jest kwestia dawania i brania migrantów i społeczeństwa, ale to problem inkluzywnego społeczeństwa. Tutaj w NRW w Landtagu starano się przygotować prawo dotyczące integracji imigrantów, które cofa się o te 20 lat – „musimy dawać, ale musimy też wymagać”. Samo prawo może nie byłoby złe, ale było reakcją ściśle populistyczną bo wydawało się, że myślą, że nie da się go zakomunikować w jakikolwiek inny sposób. To nie jest język, którego by użyli wcześniej, gdyby Kolonia się nie wydarzyła.

<1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Silny nacisk na problem integracji uchodźców może mieć jednak efekty negatywne. Przede wszystkim ze względu na to, że inne grupy migrantów są postrzegane jako mniej priorytetowe.

Jest to, mogę tutaj tylko powiedzieć z mojej perspektywy, założenia są bardzo optymistyczne i nie, nie wiem sama do jakiego stopnia Niemcy są w stanie sobie poradzić, ale myślę, że to nie mi oceniać w tym momencie, co przyniesie przyszłość w tym kontekście. Generalnie, generalnie można powiedzieć, że tak powiem, komunalne rządy i władze, przynajmniej tutaj w urzędzie miasta (...), są bardzo przychylnie nastawione i wręcz, wręcz wymaga się tego, żeby Urzędy stwarzały nowe projekty, nowe programy i tą pomoc tutaj uchodźcom oferowały, przy jednoczesnym takim trochę być może bym powiedziała, zaniku zainteresowania innymi grupami, innymi grupami, to jest teraz troszeczkę modny trend robić wszystko dla uchodźców a jeżeli w tej grupie docelowej nie znajdują się uchodźcy i inni migranci, no to już nie jest to powiedzmy już takie bardzo, bardzo atrakcyjne do wspierania, może tak. Ale oczywiście to nie są słowa krytyki tylko to są słowa obecnego stanu, zarówno firmy, przedsiębiorstwa interesują się bardziej uchodźcami niż powiedzmy tematyką migracji myślę, że to też czas pokaże, prawda, jak to będzie wyglądało.

<3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich

Podczas analizy sytuacji odbiorców polityki integracyjnej skupiono się na dwóch wątkach interesujących z punktu widzenia założeń projektu. Po pierwsze, na ewentualnym zróżnicowaniu tych polityk wobec różnych grup migrantów, np. pochodzących z różnych krajów. Po drugie, na roli i pozycji organizacji imigranckich w tych politykach.

Co do zasady badani przedstawiciele instytucji twierdzili, że zarówno ich podejście, praktyki w ich organizacjach, jak i ogólnie realizowane polityki integracyjne nie różnią się w zależności od grupy migrantów.

² Podczas świętowania sylwestra 2015 r. w Kolonii doszło do brutalnych ekscesów (m.in. gwałtów, molestowania seksualnego oraz kradzieży) w wielu wypadkach wywołanych przez migrantów <https://www.dw.com/pl/sylwester-2015-noc-kt%C3%B3ra-zmieni%C5%82a-niemcy/a-36958722>



No nie, oczywiście, że traktuję wszystkich tak samo. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Więc ogólnie pracujemy praktycznie ze wszystkimi. <7_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jest duży nacisk kładziony na to, że to jest wspólna polityka wszystkich, (...) ogólna polityka integracyjna w Berlinie, czy w Niemczech. <5_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak bliższa analiza wskazuje, że sprawa jest bardziej skomplikowana i w niektórych sytuacjach takie zróżnicowanie daje się zaobserwować. Może mieć ono kilka powodów. Po pierwsze może wynikać z różnych statusów formalnych migrantów.

Są różne ramy ze względu na różne statusy migrantów. Jeśli chodzi o Polaków to nie każdy Polak jest takim samym Polakiem. Tak więc oczywiście polityki integracyjne były różne dla np. Aussiedlerów niż dla migrantów ekonomicznych czy niż teraz dla uchodźców. [Migranci wewnątrz europejscy – MN] to kolejna odmienna rama... <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Na szczególną uwagę zasługuje specjalne traktowanie osób pochodzących z krajów Unii Europejskiej, które z jednej strony mają zapewnione specjalne prawa wynikające z ich obywatelstwa, np. ułatwienia na rynku pracy, czy też prawa polityczne.

Generalnie mówiąc, oczywiście osoby z Unii Europejskiej mają więcej tutaj, dużo przywilejów, ale nie widzę tutaj żadnych różnic jeśli chodzi o inne podziały narodowościowe, to zupełnie, no wiadomo, też uchodźcy mają prawa osoby czekającej na status uchodźcy, ale to już jest sprawa polityki migracyjnej, a nie integracyjnej. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Z drugiej jednak strony, niektórzy badani zwracali uwagę na to, że czasem fakt bycia obywatelem UE, może powodować, iż niektóre instytucje zajmujące się integracją nie będą takich osób dostrzegać. Istnieje zaś potrzeba osobnej, specyficznej polityki skierowanej do obywateli UE.

Na poziomie federalnym to jest troszeczkę ciut lepiej, bo w 2016 roku na mocy dyrektywy Unii Europejskiej chyba 54 powołano biuro pełnomocnika do spraw równouprawnienia obywateli UE i od 2016 roku do teraz, no ruszyło z miejsca i jest rzeczywiście takie fajne odgraniczenie: oni się tym zajmują i to są takie problemy, a inni robią wszystkich migrantów. <4_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Ze względu na problematykę badania, szczególnie interesowała nas pozycja migrantów z Polski w niemieckiej polityce integracyjnej. Analiza wywiadów dostarczyła szereg ciekawych wypowiedzi na ten temat. Przewijało się tam kilka wątków.

Jeden z nich dotyczył kwestii związanych z Traktatem między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. i jego realizacją. Traktat bowiem gwarantuje swego rodzaju pozytywną dyskryminację migrantów z Polski, jednak, jak zwraca uwagę jeden z przedstawicieli instytucji, jego implementacja – szczególnie na poziomie krajów związkowych – bywa uznawana za problematyczną i mogącą wywoływać konflikty z innymi grupami migrantów.

To jest tak, że z jednej strony z punktu widzenia niemieckiej polityki integracji może być to niebezpieczne, ponieważ to od razu dla innych grup imigrantów może znaczyć, że my



jesteśmy mniej ważni. Tak nie może być. Z drugiej strony Traktat polsko-niemiecki zapewnia różne prawa, dla Polaków w Niemczech, także dla niemieckiej mniejszości w Polsce. (...) Mam wrażenie, że pewne prawa, pewne rzeczy pewne uzgodnienia które są, nie zostały obszernie omówione z krajami związkowymi. Pewne związki historyczne, rozwoje historyczne za mało są znane, dlatego być może czasami brakuje wrażliwości na ten wrażliwy temat. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak nawet tam, gdzie – przynajmniej w teorii – pojawia się związane z realizacją Traktatu szczególne podejście do grupy polskiej, związany np. z powołaniem krajowych pełnomocników ds. Polonii (*Ansprechpartner der Länder für polnischstämmige Bürger und Polen in Deutschland*) jest ono uznawane przez część badanych raczej jako pozorne i mało efektywne.

Pełnomocnicy do spraw Polonii, którzy na przykład mogliby taki fokus robić (...) totalna bzdura i oni nic z tego nie robią paradoksalnie przez to, że zazwyczaj byli od integracji wszystkich. Taki pełnomocnik to jest ktoś kto na zasadzie honorowej jeszcze przyjął Polaków, ale on się na tych Polakach nie zna, bo robił integrację wszystkich, czyli nie wiem: Wietnamczyków, Kurdów, Turków, i innych i to jest trudne bo oczywiście, jeżeli masz w swoim zakresie obowiązków ludzi, którzy pochodzą z terenów zagrożonych, ludzi do których nie dociera pomoc rozwojowa, no to jest coś zupełnie innego i oczywiście o wiele ważniejszego, bo tam ludzie umierają niż jakieś tam problemy, nie wiem, przemysłu migracyjnego wobec Polaków w Niemczech, tak i to się wszystko tam rozmywa jakby. <4_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Kolejny wątek dotyczył niewidoczności migrantów z Polski. Jeden z badanych stwierdził wręcz, że społeczeństwo niemieckie nie jest świadome tego, że osoby pochodzące z Polski stanowią drugą, co do wielkości, społeczność osób z podłożem migracyjnym.

Ogólnie według mnie społeczeństwo w ogóle nie zauważyło, że Polaków jest dużo i przyjechali do nas w ostatnich 10 latach. Kiedy (...) mówię, o największej grupie imigracyjnej w Niemczech, w północnej Nadrenii szczególnie, że są to Polacy, to ludzi nie wierzą. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Wypowiedź ta porusza także kolejną ważną kwestię integracji Polaków, która zazwyczaj jest postrzegana jako bardzo dobra. Z jednej strony, jest to oceniane jako zjawisko pozytywne. Z drugiej jednak strony, jego konsekwencją jest także „niewidoczność” Polaków w programach integracyjnych.

A Polacy są raczej takim narodem, który potrafi się dopasować i dosyć szybko się wtapiają w tę strukturę. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

To jest z jednej strony bardzo dobry znak, ale z drugiej strony to jest trochę niebezpieczne – może za mało zajmujemy się tą grupą, za mało ofert dla nich mamy. (...) Nasze badania mówią, że Polacy są ponadprzeciętnie są zintegrowani na rynku pracy, rzadko żyją z zasiłków, są zazwyczaj ponadprzeciętnie wykształceni. Co nie znaczy że nie ma problemów, kiedy się głębiej patrzy są problemy. Ale jest liczna grupa, mało widzialna. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Badani przedstawiciele niemieckich instytucji zostali także zapytani o to, jakie ich zdaniem jest miejsce organizacji imigranckich w realizowanych przez nich politykach integracyjnych. Odpowiedzi na to pytanie okazały się być silnie zróżnicowane.

Z jednej strony wskazywali na to, że organizacje imigranckie są ważnym partnerem instytucji zajmujących się integracją – zarówno na szczeblu federacji, jak i na niższych poziomach. Część z tych wypowiedzi można nawet nazwać entuzjastycznymi – wskazują one bowiem na wielką wagę jaką ma się przywiązywać do organizacji zrzeszających imigrantów.

Podjęmowane są działania – takie jak narodowy plan integracyjny, które mają włączyć migrantów i ich organizacje. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

To jest mój właściwie najważniejszy partner. Trzeba go wspierać, pielęgnować. Trzeba mu też pomagać się profesjonalizować, bo to jest bardzo piękna możliwość, żeby tak jakby to była taka deska pomocy, żeby na przykład się wybić, nie wiem, i znaleźć się na rynku pracy. To jest deska pomocy jeśli chodzi o jakieś problemy rodzinne, które się ma. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak obok tego typu wypowiedzi pojawiają się inne, które każą w nieco inny sposób spojrzeć na tę współpracę. Część z badanych wspomina na przykład, że kooperację z organizacjami imigranckimi niemieckie instytucje traktują *stricte* instrumentalnie, dostrzegają bowiem, że stowarzyszenia takie mogą się przydać w lepszym kontakcie z imigrantami – szczególnie tymi, którzy tworzą zwarte i hermetyczne zbiorowości. Jednocześnie kwestionują oni to, że organizacje takie są dla instytucji prawdziwymi partnerami, z którymi konsultuje się np. założenia polityk integracyjnych.

Na poziomie lokalnym często dostrzega się, że organizacje imigranckie mogą być użyteczne w projektach dotyczących sąsiedztw – jeśli chce dotrzeć do słabo mówiących po niemiecku migrantów, zaprosić ich np. do udziału w kursie języka niemieckiego wiem, że organizacje imigranckie mogą organizować takie programy więc proponuję współpracę. To jest podejście instrumentalne. Ale nie sądzę by było to rzeczywiste partnerstwo w którym dyskutuje się różnorodnie różne kwestie, szczególnie fundamentalne takie jak np. to jak będzie wyglądała współpraca islamu i Niemiec za 20 lat... <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Innym ważnym problemem, który wskazuje na to, że rola organizacji imigranckich jest w rzeczywistości mniejsza jest kwestia ich finansowania. Przede wszystkim słabo rozwinięte jest tzw. strukturalne finansowanie organizacji, które polegałoby nie tyle na opłacaniu projektów przez niemiecką administrację publiczną, ale raczej na wspieraniu ich codziennej działalności. Nacisk na realizację projektów sprawia z kolei, że organizacje są niejako zmuszane do realizowania celów nie swoich, ale instytucji finansujących.

Dając prostą odpowiedź – można spojrzeć na finansowanie. Kiedy mowa o podejściu mulikulturalnym to zwróć uwagę, że BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców – MN] dopiero od kilku lat ma program strukturalnego finansowania organizacji imigranckich. Ma dopiero 2-3 lata. Kwestia strukturalnego czy projektowego finansowania jest bardzo ważna, bo w myśleniu projektowym kryje się pokusa kształtowania aktywności organizacji ich podejścia oraz kierowania ich aktywności w obszary które są definiowane przez większość. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Co więcej, w wielu wypadkach zadania związane z integracją są zlecane nie samym organizacjom zrzeszającym migrantów, ale raczej przedstawicielom niemieckiego trzeciego sektora. Ponadto, jak zauważył jeden z badanych, nawet jeśli konkursy dotacyjne są skierowane do organizacji imigranckich często się zdarza, że muszą one mieć niemieckiego partnera.

My jako rząd Północnej Westfalii pracujemy z gminami, miastami, powiatami, współpracujemy z stowarzyszeniami dobroczynnymi jak: Caritas, Diakonie, Czerwony Krzyż, gmina żydowska – to są organizacje z którymi bardzo ściśle współpracujemy w polityce integracyjnej, także współpracujemy z organizacjami imigrantów, gdzie sami organizują się. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W wielu konkursach trzeba mieć niemieckiego partnera. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Kolejnym problemem w partnerskiej współpracy między niemieckimi instytucjami, a organizacjami imigranckimi, jest wymaganie, by organizacje te jednoczyły się i współpracowały między sobą. Wynika to z faktu, iż w wielu wypadkach instytucje zajmujące się integracją, nie chcą współpracować z pojedynczymi organizacjami, ale raczej z organizacjami parasolowymi, nazywanymi w niemieckiej tradycji organizacjami dachowymi [Dachorganisationen].

On jest tylko partnerem wtedy kiedy jest silny, jak powiedział kiedyś Markus Meckel „jak będziecie silni to wtedy będziecie wysłuchani” (...). Pani pełnomocnik do spraw równouprawnienia obywateli UE nie chce rozmawiać z jednym małym stowarzyszeniem. <4_IDI_INS_POIE_Niemcy>

My nie próbujemy za bardzo wciągać tych organizacji pojedynczych ponieważ jest bardzo duży problem polityczny, nie możemy jednej organizacji migranckiej bardziej preferować niż inne. Zadanie, zadanie Urzędu Miasta jest tak naprawdę takie, być otwartym na wszystkie grupy migranckie i nie współpracować ściślej z jedną tudzież z drugą. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Niemczech

III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich

Mimo, iż w badaniu brały osoby, które wyselekcjonowano w ten sposób by miały kontakt z polskimi organizacjami, to w trakcie badań okazało się, że nie są oni w stanie podać wielu informacji dotyczących ich stanu, czy kondycji. Część z nich wprost mówiła, że niewiele na ten temat mogą powiedzieć, ponieważ ich zdaniem organizacje te są niewidoczne.

Obawiam się, że nie mogę powiedzieć więcej niż już sam wiesz. Z mojego doświadczenia, choć nie jest ono systematyczne, sytuacja się nie zmieniła szczególnie. (...) Ale poza projektem są one dla mnie niewidoczne – niewiele o nich słyszałem przed projektem i nie widzę ich po projekcie. Nie sądzę więc by te polskie organizacje grały istotną rolę. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Część z pojawiających się ocen była z jednej strony dość ogólnikowa, z drugiej zaś krytyczna. Krytyka odnosiła się przede wszystkim do sposobu funkcjonowania



organizacji i ich ogólnej sytuacji, która bywała określa jako słaba, zaś same stowarzyszenia jako mało zorganizowane i nieprofesjonalne.

To jest właściwie tragedia życiowa, no tak właściwie, ni pies ni wydra (...). Tutaj trochę robią kulturę, tutaj doradzają, ale nie profesjonalnie i tak właściwie tylko jak dzieci mają jakieś zajęcia (...). Problem jest nadal taki, że ta sytuacja tych organizacji jest bardzo słaba. <4_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Pewnym problemem, na który zwracali uwagę badani była kwestia skłócenia wewnętrznego środowiska polskich organizacji, które jest interpretowane jako przejaw słabości polskich środowisk, i który zamyka możliwość nie tylko współpracy między organizacjami, ale także z ich otoczeniem.

Zawsze gdy gdzieś jestem na jakimś spotkaniu to te dyskusje są zawsze prowadzone do tej kłótni właśnie kto jest Polonią, a kto nie jest Polonią (...) – to mnie nudzi, ja wychodzę, w ogóle się nie zgłaszam w takich dyskusjach, bo mówię sobie, że stracony czas. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jednak, jak zauważył jeden z badanych w rzeczywistości poziom heterogeniczności polskich organizacji jest znacznie mniejszy niż w przypadku innych stowarzyszeń imigranckich, np. tureckich.

Powiedziałbym, że tureckie organizacje są heterogeniczne ze względu na historię migracji oraz rolę w tej migracji kwestii związanych z bezpieczeństwem socjalnym i słabych możliwości uczestnictwa politycznego. Organizacje są zbudowane według tureckiej logiki. Są organizacje skupione wokół religii państwowej, są bardziej fundamentalistyczne organizacje, są organizacje społeczno-kulturowe odzwierciedlające zróżnicowane społeczności, są kurdyjskie organizacje, nacjonaliści tureccy. W polskim przypadku tego nie ma. Oczywiście były pewne historyczne prawidłowości, ale polskie organizacje nie są tak blisko powiązane z instytucjami i organizacjami politycznymi czy społecznymi w Polsce. Więc tu widać wyraźną różnicę. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Inną cechą charakterystyczną polskich organizacji, na jaką można zwrócić uwagę w wypowiedziach ekspertów, jest brak ich zaangażowania w działania polityczne, zarówno te rozumiane szeroko, jak i wężiej – związane z polityką integracyjną. Badani wskazywali, że często polskie organizacje w ogóle nie uczestniczą w działaniach związanych z integracją migrantów w Niemczech.

W Berlinie to wygląda tak, że uważam, że jest tam trzy organizacje, które mają w ogóle kontakt z jakimiś strukturami politycznymi w Berlinie. Na przykład (...) jest Polska Rada Społeczna, która już od wielu lat ma to finansowanie Senatu (...) no dostaje pieniądze na różne bym powiedziała projekty. I też są, bym powiedziała, powoli takim bardzo chcą się przebić, żeby być takim partnerem dla polityków. No reszta moim zdaniem dosyć się skupia na folklorze, no reszta się po prostu skupia na tak zwanej pracy u podstaw, która jest bardzo ważna, ale w ogóle nie wychodzi w tym wynikanie tej pracy do polityki. (...) Polskie organizacje to naprawdę przespały. <5_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Są też są popełniane strategicznie błędy. Ponieważ Polacy bardzo lubią mówić, że oni nie są migrantami, oni się nie liczą do tej grupy, no naprawdę: „my jesteśmy członkami UE, sąsiadami Niemiec, tak tutaj też w Niemczech mieszkamy, ale migrantami nie jesteśmy”. Dlatego na przykład była taka faza, gdzie na przykład kreowała się nowa polityka



integracyjna, gdzie wszyscy byli zapraszani do okrągłego stołu tak powiem, a Polacy z jakiegoś dziwnego powodu nawet nie chcieli brać nawet w tym udziału. Nie byli na tyle zaangażowani, nie było słychać ich głosów. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Ważnym wątkiem jest także podkreślany przez niektórych przedstawicieli instytucji fakt skupiania się działalności organizacji przede wszystkim na afirmacji kulturowej. Podtrzymywanie tożsamości narodowej wydaje się być głównym celem dużej części organizacji.

W przypadku polskich organizacji wiele się dzieje w kierunku przeglądu własnej ciągle zawężającej się klienteli i starania się by uniknąć sytuacji w której ostatni członkowie... starania by ich zatrzymać. Podejmuje się działania – podobne jak robią i inni – ale bardziej wyraźnie bo ta grupa jest bardziej ograniczona – podejmują działania by wzmocnić polską tożsamość. I nie robią wiele więcej. I to ich odróżnia od tureckich organizacji. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W trakcie wywiadów poświęcono także uwagę kwestii możliwych uwarunkowań, jakie mogą – zdaniem badanych – wpływać na sytuację organizacji. Przedstawiciele niemieckich instytucji zajmujących się integracją wymienili kilka takich możliwych czynników.

Pierwszym, i jak się wydaje najważniejszym z nich, była kwestia zaangażowania Polaków w działalność organizacji. Słabe zaangażowanie Polaków jest szczególnie widoczne w porównaniu z innymi nacjami.

Wszystko zależy od tego jak aktywna jest ta grupa i tutaj jest to rzeczywiście dosyć ciekawe do zaobserwowania, że niektóre grupy są rzeczywiście aktywniejsze niż inne i to nie koresponduje w ogóle z liczbą tych ludzi. To jest taka klasyczna przecież wypowiedź jeśli chodzi o Polaków. Polaków jest tyle, ale jeśli chodzi o zaangażowanie i organizacje, i poziom ich organizacji to jest straszna dysproporcja. Pozytywnym przykładem są na przykład Hiszpanie <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

To słabe zaangażowanie Polaków wyraźnie może wpływać na sytuację organizacji, które stają się, zdaniem badanych mało widoczne i w konsekwencji mało znaczące.

Polacy jako Polacy mało na razie są widoczni. To jest chyba normalne we wszystkich krajach związkowych, że Polacy się słabo angażują (...). Jako polskie organizacje imigrantów rzadko występują i rzadko próbują mieć udział, w tych strukturach, które są. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Negatywnie wpływa to także na wizerunek polskich organizacji, które uznaje się za elitarne i w niektórych wypadkach kwestionuje się ich zdolność do reprezentowania polskiej zbiorowości.

Według mnie Polacy są mało zrzeszeni. Nie wiem ilu członków organizacje polonijne mają. To na pewno jest kilkaset, ale ja tego nie wiem. Mamy [w NRW – MN] ponad 0,5 mln ludzi z polskim tłem migracyjnym. Więc oni na pewno jeszcze nie są przedstawicielami wszystkich Polaków tutaj. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W przypadku wspólnot i organizacji niereligijnych mam wrażenie ogromnej elitarności. Kiedy badałem polskie organizacje zaskakiwało mnie, że zawsze byli tam tacy ludzie jak profesorowie, architekci (...) ale nigdy nie widziałem ludzi którzy byliby zwykli, szarzy,



szeregowi, którzy by nie byli członkami elity. Dlatego nie wiem na ile te organizacje mogą być skuteczne w dostarczaniu polskiej kultury swojej klienteli. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W opisie zarówno kwestii zaangażowania, jak i funkcjonowania samych organizacji badani często poruszali kwestię czynników pokoleniowych, zauważając, że nowsze i starsze pokolenia wyraźnie różnią się między sobą zarówno w modelach zaangażowania społecznego, jak i potrzebach dotyczących tego, jak i po co mają działać organizacje imigranckie.

Wydaje mi się, że generalnie charakterystyka tej organizacji polonijnej polega na tym, że są to ludzie, którzy przyjechali, tak jak mówiłam te dwie grupy, którzy przyjechali dawno i są tutaj bardzo długo i nie mają chyba takiego dobrego kontaktu z Polską, i dlatego potrzebują być wśród swoich. (...) I to widzę, że ta polskość jest bardzo tutaj dla nich ważna. A z kolei ta młoda Polonia często jest tak, że oni mają tam swoich rodziców za granicą, prawda w Polsce, często się odwiedzają, dzisiejszy świat jest bardzo mobilny i tak naprawdę może nie ma tak dużej potrzeby. No i to jest jeszcze sprawa takiej otwartości, prawda. Czy, czy się ograniczam do tego mojego małego światka czy generalnie nie ma to większego znaczenia kto skąd pochodzi mój sąsiad czy mój przyjaciel. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jest nowe pokolenie Polonii, ludzie, którzy w ostatnich latach przyjechali, oni mają kompletnie inną świadomość. Nie wstydzą się już Polski (...), to jest szansa, Ale to także znaczy, że polskie organizacje, także te organizacje, które wspierają, które polski rząd wspiera, jeśli mogę coś polecić, patrzeć więcej na tych którzy w ostatnich latach przyjechali – to nowe pokolenie, które przyjechało, mają zupełnie inny dostęp do społeczeństwa tutaj. To byłaby szansa, gdyby te organizacje, które już są, także te tradycyjne, się otworzyły na nowe pokolenie Polaków tutaj. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Różnice pokoleniowe mogą się jednak stać przyczyną konfliktów między poszczególnymi organizacjami. Podkreśla to wyraźnie jedna z badanych.

Jest tak zwana starsza Polonia i młodsza Polonia, i starsza Polonia ma oczywiście swoje, a to pewnie jak jest w wielu różnych krajach gdzie tak zwana młoda migracja przybyła i próbowała się sama też zorganizować. Miałam wrażenie, że jest taki duch konkurencji między tą młodszą a starszą Polonią. Młodsza Polonia była, przynajmniej tak mi się wydawało, troszeczkę bardziej otwarta na, na innych. Starsza Polonia była bardziej taką grupą zwartą no i nie ukrywam, że ta młoda Polonia ma też bardzo wiele sukcesów, prawda, za sobą. Nowi przybyli, którzy bardzo szybko potrafili się odnaleźć, zrobić już może jakąś małą karierę, więc tu jest dosyć duża taka rozpiętość. (...) Jeżeli pojawiają się jakieś problemy czy konkurencja, no to wtedy to nie jest na pewno żaden zewnętrzny czynnik sprzyjający, prawda, dalszemu rozwojowi. <3_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Wśród innych, rzadziej wymienianych czynników wpływających na sytuację organizacji można wskazać np. słabe wsparcie polskiej dyplomacji, która z powodów zbyt małej obsady personalnej nie jest w stanie efektywnie wspierać polskiej zbiorowości, w tym także ich organizacji.

Jest duża grupa Turków, która jest o wiele lepiej zorganizowana(...) Turcja ma 4 konsulaty w Północnej Nadrenii-Westfalii, Polska ma jeden na 4 landy. To nie jest krytyka konsulatu

generalnego, ludzie pracują tam bardzo pilnie, mamy naprawdę dobry kontakt. Dużo robią. Ale nie mają tylu ludzi, żeby się Polonią zajmować. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji niemieckich

Podobnie jak trudne było uzyskanie informacji na temat kondycji polskich organizacji, tak też i świadectwa dotyczące współpracy z nimi nie były częste. W trakcie badania często okazywało się, że badani rzadko mają kontakt z organizacjami. Być może jest to jedną z przyczyn raczej niepozytywnej oceny stanu kooperacji. Przede wszystkim badani zwracali uwagę na słabe zorganizowanie polskich społeczności. Z ich wypowiedzi wynika, iż z jednej strony samych organizacji jest niewiele, z drugiej zaś, że nie potrafią się one łączyć w sieci współpracy.

To trzeba zorganizować. Polonia musi się zorganizować, jak prezydent miasta nie wie, czy jest chęć to to nie można na to liczyć. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Te inne narodowości mają o wiele łatwiejszą, Turcy czy Kurdowie, czy Afrykańczycy, bo oni już sobie zrobili takie sieci. <4_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W wywiadach można także było zauważyć także inne uzasadnienia dotyczące słabo rozwiniętej kooperacji między instytucjami zajmującymi się integracją, a polskimi organizacjami. Jeden z badanych wspominał np. o tym, że być może z punktu widzenia niemieckich instytucji nastawionych instrumentalnie do współpracy z organizacjami imigranckimi kooperacja z organizacjami polskimi nie jest opłacalna ze względu na ich słabe zdolności dotarcia do polskiej zbiorowości i jej mobilizacji.

Nie sądzę by finansowano jakąkolwiek polską organizację. Być może z punktu widzenia tego podejścia instrumentalistycznego nie sądzą by było to konieczne i finansują tylko tureckie organizacje, albo organizacje arabskie, albo polskie organizacje nie wychodzą z dobrymi pomysłami. Jeśli podstawą podejścia instrumentalistycznego jest chęć dotarcia do pewnych części społeczeństwa to nie wydaje mi się by polskie organizacje mogły to łatwo zrobić i dotrzeć do tych ludzi. <1_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Podobny wątek porusza inna badana, która z kolei zwraca uwagę na to, że dominująca aktywność polskich organizacji – skierowana raczej na afirmację kulturową i podtrzymywanie polskiej tożsamości – nie jest spójna z celami instytucji zajmujących się integracją.

Wydaje mi się, że troszeczkę już jest taki fenomen tego walczenia o tą polskość (...). Bo inne organizacje często jednak w taki bardzo ciężki, mozolny sposób opowiadają o tym, że tak trzeba wspierać wielojęzyczność (...), no my musimy się integrować. (...) [A – MN] oni się integrują ze sobą, Polacy z Polakami. <5_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W wypowiedziach badanych można także znaleźć ważny wątek związany z faktem, że same organizacje mogą nie być chętne do współpracy z niemieckimi instytucjami, bądź ewentualnie mogą nie wiedzieć o tym, że takie instytucje istnieją i są otwarte na kooperację. Badani jednak zwykle wskazywali, że ciężar odpowiedzialności leży raczej po stronie organizacji.

Ja bym chciała, żeby więcej organizacji się zgłaszało tylko pytanie czy oni wiedzą, że istnieje (...), kto może o tym wiedzieć. Jeżeli jest stowarzyszenie, które jest zameldowane

w [dzielnicy – MN] to oni zawsze mogą się do mnie zgłosić i oni są zawsze zaproszeni na jakieś spotkanie, zawsze są drzwi otwarte jeśli chodzi o jakieś spotkanie się w naszej grupie roboczej, branie udziału w tym, ale to dopiero potem. Pierwszy krok to jest poznanie się, drugi współpraca, trzeci krok to jest możliwość jakiegoś finansu. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

W jednej z wypowiedzi pojawia się z kolei sugestia, iż to same niemieckie instytucje powinny starać się bardziej otwierać na współpracę z polskimi organizacjami, np. poprzez zatrudnianie polskojęzycznych pracowników. Jednak, jak wskazywał sam badany jest raczej wyjątek, niż reguła.

Nawet nasze ministerstwo ma małe doświadczenia we współpracy z Polakami. (...) My staramy się szukać kontaktu do polskich organizacji, i mam wrażenie, że polskie organizacje coraz częściej szukają kontaktu do nas. Działa teraz rozszerzenie naszego oddziału (...), tam będzie też jeden departament, który zajmuje się nową migracją, tam jest też pełnomocnik spraw do organizacji polonijnych. Szukamy kogoś, kto mówi po polsku i ma doświadczenie z Polską. Nie wiem, czy w innych krajach związkowych to jest, ale nie sadzę. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Stosunkowo rzadko pojawiały się przykłady udanej współpracy, przy czym zazwyczaj były one związane z dość aktywnymi organizacjami, które potrafią skutecznie poszukiwać kooperacji i źródeł finansowania swoich projektów.

To są organizacje, które jeszcze przed moim czasem też nie dostawały więc tutaj jestem bardzo dumna z tego, że nam się udało troszeczkę tych polskich organizacji tak popchnąć do przodu, bo przecież [nazwa organizacji – MN] też mają duże wsparcie i to mi się to właśnie podoba, przez tego Facebooka dotarcie do ludzi bardzo podoba. <6_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Jest jeszcze kilka innych organizacji gdzie przeważnie organizują się Polacy, które są naszymi parterami, np. w Bohum oni już otrzymali przez różne ministerstwa otrzymali jakieś projekty tu i tam. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

Warto też – choć raczej na zasadzie wyjątku od normy – podać wypowiedź, która wskazuje na chęć, potrzebę czy też konieczność współpracy z polskimi organizacjami motywowaną politycznie, związaną z faktem, iż te organizacje są postrzegane przez polski rząd jako reprezentacja polskiej zbiorowości w Niemczech.

Tak, organizacje polonijne są ważnym partnerem, ponieważ przez polski rząd są podane jako polskie organizacje, które mają być, aby być partnerem dla tych pełnomocników Polonii. <2_IDI_INS_POIE_Niemcy>

IV. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wypowiedzi przedstawicieli niemieckich instytucji zajmujących się integracją migrantów wskazują, że w przypadku Niemiec właściwie trudno mówić o jednolitej polityce integracyjnej. Jest przede wszystkim wynikiem federalnej struktury RFN oraz specyficznego podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami władzy. Badani zauważali, że z jednej strony rząd federalny posiada pewne kompetencje w zakresie planowania i realizowania wybranych działań związanych z integracją migrantów, z drugiej jednak deleguje część zadań na niższe

szczeble – do poszczególnych krajów federacji i samorządów lokalnych. Jednak zadanie krajów związkowych nie ogranicza się do realizacji zleceń rządu federalnego. Przeciwnie mają one prawo do kreowania własnej polityki integracyjnej w wybranych obszarach. Podobnie rzecz ma się z samorządami lokalnymi, które – już w bardziej ograniczonym stopniu – mogą również podejmować własne inicjatywy w tym zakresie. Na to zróżnicowanie nakładają się dodatkowo różnice polityczne, wynikające z tego jaka partia, lub partie są wiodącymi siłami politycznymi w danym kraju federacji, czy samorządzie lokalnym. Wpływa to bowiem – zdaniem badanych – silnie na kształt realizowanej polityki integracyjnej. Z wypowiedzi opisujących taki stan rzeczy wypływa więc obraz polityki integracyjnej niejednoznaczny, silnie zróżnicowany. Jak zauważali jedni z badanych może być to źródłem słabości – ze względu na nieuniknione konflikty wokół kompetencji, może jednak także być źródłem siły tej polityki, która dzięki zróżnicowaniu w praktyce może stać się bardziej elastyczna, i dopasowana do pojawiających się (szczególnie lokalnie) problemów.

Sama polityka integracyjna była przez badanych opisywana różnie. Najważniejsze wątki, które pojawiały się w ich wypowiedziach dotyczyły przede wszystkim wizji integracji jako procesu dwustronnego, za który odpowiedzialność ponosi zarówno kraj pobytu, jak i sami migranci. Podkreślano także – szczególnie osoby bezpośrednio pracujące z migrantami na szczeblu lokalnym – wagę jaką w procesie integracji powinny odrywać partycypacja, upodmiotowienie oraz budowanie wspólnoty. Innym słowem kluczem opisującym realizowaną w Niemczech – lub przynajmniej w niektórych krajach związkowych – politykę integracyjną jest inkluzja, rozumiana, jako proces włączania migrantów do głównego nurtu niemieckiego społeczeństwa.

Opisując zmiany niemieckiej polityki integracyjnej badani wskazywali na dwa zasadnicze punkty zwrotne. Pierwszym z nich było spóźnione uznanie Niemiec za kraj imigracji, co nastąpiło dopiero na przełomie XX i XXI w. Zdaniem większości badaczy miało to miejsce zbyt późno i sprawiło, że niemiecka polityka integracyjna zaczęła rozwijać się zbyt późno. Jednocześnie pojawiały się także głosy, które wskazywały, że to opóźnienie miało także skutki pozytywne – swoiste wypchnięcie problemu migracji poza dyskurs publiczny w RFN miało nie doprowadzić do silnej radykalizacji i polaryzacji postaw niemieckiego społeczeństwa wobec tego problemu.

Drugim punktem zwrotnym dla zmian niemieckiej polityki integracyjnej jest kryzys migracyjny oraz jego konsekwencje – przede wszystkim fakt przyjęcia dużej liczby uchodźców. Również i w tym wypadku można mówić o ocenach skutków kryzysu pozytywnych i negatywnych. Te pierwsze związane są z generalnie optymistycznym podejściem do nowych przybyszów. Te drugie zwracają uwagę, że pewne negatywne konsekwencje przyjmowania dużej liczby uchodźców powodują chęć zaostrzenia kursu i zwracania większej uwagi na zobowiązania imigrantów do włączania się w proces integracji.

Kolejnym wątkiem poruszonym w naszym badaniu była pozycja odbiorów polityki integracyjnej. Poruszono tu dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, zróżnicowanie polityk wobec różnych grup imigrantów. Z jednej strony część badanych wyraźnie podkreślało brak takiego zróżnicowania, jasno wskazując, że jest ono niemożliwe i byłoby niesprawiedliwe. Z drugiej jednak strony bliższa analiza pokazała, że pewne

zróznicowania dają się jednak zaobserwować. Wynikać to może z różnic w statusach prawnych poszczególnych grup migrantów, przy czym wskazywano tu na przykład na szczególną sytuację migrantów wewnątrzunijnych. Pojawił się także ważny z punktu widzenia naszych badań wątek Traktatu Polsko-Niemieckiego jako pewnego narzędzia pozytywnej dyskryminacji zbiorowości polskiej. Badani jednak wskazywali, ich choć Traktat daje pewne możliwości (np. związane z powołaniem krajowych pełnomocników ds. Polonii), to jednak niemieckie instytucje albo o nich nie wiedzą, albo mają opory by z nich nie korzystać obawiając się reakcji innych grup migrantów.

W kontekście sytuacji polskiej zbiorowości w Niemczech pojawił się także inny ciekawy wątek związany z ich wizerunkiem jako grupy stosunkowo łatwo się integrującej, a w konsekwencji „niewidocznej” dla niemieckiej polityki integracyjnej, która chętniej wspiera grupy postrzegane jako bardziej problematyczne a przez to i wymagające większego zaangażowania sił i środków.

Drugim ważnym wątkiem poruszonym podczas analizy odbiorców polityki integracyjnej była kwestia roli organizacji imigranckich. Część z badanych wyraźnie doceniała ich znaczenie dla prowadzonej polityki integracyjnej traktując stowarzyszenia zrzeszające migrantów, jako ważnego partnera. Jednak pojawiały się także głosy zwracające uwagę na instrumentalizację podejścia do organizacji, które dla instytucji są nie tyle partnerem, co raczej narzędziem. Ponadto, jak zauważali badani, organizacjom brakuje systemowego i systematycznego wsparcia finansowego, zaś nacisk na realizację projektów niesie dla organizacji poważne ograniczenia. Wynikają one między innymi z tego, że chętniej finansowane są organizacje niemieckie (często konkurencyjne wobec imigranckich) lub też pojawiają się wymagania posiadania niemieckiego partnera. Poważnym problemem jest także rozbieżność między profilem organizacji a celami instytucji zajmujących się integracją i finansującymi różne przedsięwzięcia. Organizacje są w takiej sytuacji niejako zmuszane do odstąpienia od realizacji swoich celów na rzecz realizacji celów instytucji finansującej. Dodatkowym ograniczeniem roli organizacji jest pojawiające się często oczekiwanie niemieckich instytucji, by organizacje jednoczyły się, współdziałały ze sobą – instytucje bowiem wolą rozmawiać z jednym, zjednoczonym partnerem, niż wieloma.

Odnosząc się do kondycji organizacji zrzeszających polskich migrantów badani wyraźnie mieli problem z jej dokładnym opisaniem. Wskazywali jednak w wywiadach na kilka ważnych – przede wszystkim negatywnych – wskaźników tej sytuacji. Po pierwsze, podnoszony był wątek niskiej profesjonalizacji i słabego zorganizowania. Po drugie, odnoszono się także do kwestii wewnętrznego skłócenia środowisk skupionych wokół organizacji, które – choć często słabsze niż w przypadku innych grup migrantów – negatywnie wpływa na ich sytuację. Po trzecie, zwracano uwagę na brak zaangażowania politycznego większości organizacji, brak chęci uczestniczenia w niemieckim dyskursie wokół integracji, oraz w konsekwencji na marginalizację polskich organizacji. Z tą kwestią powiązana była także czwarta obserwacja dotycząca silnej koncentracji polskich organizacji na afirmacji kulturowej przy jednoczesnym słabym zaangażowaniu w działania prointegracyjne.

Pytani o uwarunkowania tej słabej kondycji badani przede wszystkim podnosili argument związany ze słabym społecznym zaangażowaniem polskich migrantów.

Wpływa to nie tylko na aktywność samych organizacji, ale także – jeśli nie przede wszystkim – na ich wizerunek, jako reprezentantów polskiej zbiorowości. Kwestionowanie reprezentatywności organizacji wzmacniane jest dodatkowo przez argument dotyczący ich elitarności. Wyraźnie zaznaczył się także wątek swego rodzaju konfliktu pokoleniowego między „starą” i „nową” Polonią. Różnią się one zarówno w wizjach funkcjonowania organizacji, jak i podejściu do kwestii integracji. Różnice te z kolei przekładają się na kłopoty ze współpracą między obiema grupami. Ostatnim uwarunkowaniem, jakie pojawiło się w wypowiedziach badanych było wsparcie polskiej dyplomacji, które zostało ocenione, jako niewystarczające.

Oceny współpracy z polskimi organizacjami również stanowiły dla części z badanych problem ze względu na ograniczone doświadczenia w tym zakresie. Jako główne przyczyny tej ograniczonej współpracy podawano słabe zorganizowanie polskiej zbiorowości, niską zdolność mobilizacji Polaków przez organizację co znacznie obniża możliwość instrumentalnego ich wykorzystania oraz koncentrację na afirmacji kulturowej i swoiste ignorowanie zagadnień związanych z integracją, co często stoi w sprzeczności z celami instytucji zajmujących się włączaniem migrantów do społeczeństwa niemieckiego. Podkreślano także, że często same organizacje nie są zainteresowane współpracą z niemieckimi instytucjami. Należy podkreślić, że pojawiały się także – choć rzadko – przykłady dobrej i owocnej współpracy, które dało się zaobserwować w przypadku zgodności celów polskich organizacji i niemieckich instytucji.

Literatura

Rodriguez-Fraticelli C., Sanabria C., Tirado A. (1991), *'Puerto Rican non-profit organisations in New York City'*, w H.E. Gallegos, M. O'Neill (red), *Hispanics in the Non-Profit Sector*, New York: The Foundation Center.