



### ■ Bilans 25-lecia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.

#### Współpraca polityczna, instytucjonalna i transgraniczna

Dla współpracy administracji rządowej kluczowe są konsultacje międzyrządowe, ustanowione w Traktacie dla zapewnienia rozwoju i pogłębiania stosunków dwustronnych oraz uzgadniania stanowisk obu stron w sprawach międzynarodowych. Szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych są zobowiązani do odbywania ich nie mniej niż raz w roku, a ministrowie obrony i innych resortów mają utrzymywać regularne kontakty. Pierwsze konsultacje przeprowadzono w 1997 r., a w l. 1999-2004 odbywały się corocznie. W l. 2005-2010 ich częstotliwość zmalała. Rocznica 20-lecia Traktatu stała się impulsem dla ich ponownego ożywienia. Rządy obu państw spotkały się dotąd 14 razy. Spotkania te głównie pełniły funkcję forum wymiany informacji, a w mniejszym stopniu służyły uzgadnianiu stanowisk w sprawach międzynarodowych.

Celem współpracy Bundestagu i Sejmu jest m.in. pogłębianie dialogu pomiędzy obu parlamentami, omawianie aktualnych problemów w stosunkach bilateralnych i konsultowanie administracji obu krajów w przypadku spornych zagadnień i wspólnych projektów, uwarunkowanych różnicami ustrojowymi (np. w zakresie nauczania języka polskiego w Niemczech, kwestii traktowania Polonii, kwestii rozwoju transportu między obu krajami). W ostatnich latach dominowały tematy związane z wkładem Polski i Niemiec w rozwój integracji europejskiej i politykę sąsiedztwa UE, sytuacją Polonii w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce. Dialog parlamentarny był

#### Redakcja:

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

#### Korekta:

Hanna Różanek

Numer Specjalny  
17.06.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

niedocenianym, choć ważnym czynnikiem stosunków polsko-niemieckich. Mechanizm konsultacji parlamentarnych w dużej mierze okazał się skuteczny.

O specyfice stosunków polsko-niemieckich decyduje ich infrastruktura instytucjonalna, tzn. sieć instytucji powołanych do życia na podstawie porozumienia politycznego obu państw. Wspierają one współpracę różnych podmiotów na rzecz porozumienia między społeczeństwami (Fundacji Krzyżowa, Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, Polsko-Niemieckiej Fundacji Współpracy na rzecz Nauki, Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie), bądź służą umacnianiu kontaktów politycznych między obu państwami (pełnomocnicy rządów ds. stosunków polsko-niemieckich, konsultacje międzyrządowe, Trójkąt Weimarski, Forum Polsko-Niemieckie, Okrągły Stół w sprawie wspierania obywateli niemieckich polskiego pochodzenia i Polaków w Niemczech oraz niemieckiej mniejszości w Polsce), kontaktów różnych sektorów administracji publicznej (Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Polsko-Niemiecka Rada Ochrony Środowiska, Polsko-Niemiecka Konferencja „Partnerstwo Odra”, Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku).

Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej w ciągu 25 lat dofinansowała prawie 15 tys. wspólnych projektów. Głównym zadaniem Fundacji jest wspieranie m.in. wspólnych projektów o charakterze kulturalnym i edukacyjnym poszerzających wiedzę o Polsce i Niemczech, współpracy naukowej, a także projektów dotyczących istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa, gospodarki i ochroną środowiska oraz projektów podnoszących jakość relacji medialnych. Polsko-Niemiecka Fundacja na rzecz Nauki od 2008 r. wsparła finansowo ponad 200 polsko-niemieckich projektów naukowych w dziedzinie nauk humanistycznych, prawa oraz nauk społecznych i ekonomicznych na łączną kwotę ponad 6 mln euro.

Wymiana młodzieży realizowana przez Polsko-Niemiecką Wymianę Młodzieży dynamicznie wzrastała, o czym świadczy ponad 70 tys. programów, w których wzięło udział ok. 2,7 mln uczestników. Dla porównania analogiczna niemiecko-francuska instytucja w ciągu ponad półwiecza doprowadziła do wymiany 8 mln młodych ludzi w ramach 9 tys. programów rocznie. Rozbudowa systemu wymiany studentów nastąpiła w ramach wspólnego programu stypendialnego Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, Stowarzyszenia Naukowo-Kulturalnego w Europie Środkowej i Wschodniej GFPS-Polska, Stowarzyszenia ds. Wymiany Studentów w Europie Środkowo-Wschodniej GFPS e.V. Umożliwiła ona dotąd corocznie studia w Niemczech przeciętnie ponad 12 tys. Polaków.

Niemieckie fundacje polityczne (m.in. Fundacja Konrada Adenauera, Fundacja Friedricha Eberta, Fundacja Heinricha Bölla, Fundacja Friedricha Naumanna) prowadziły intensywną działalność adresowaną do polskich elit politycznych, uzupełniając działalność wspomnianych instytucji współpracy. Przestrzeń publiczną

w Polsce w zakresie szeroko rozumianej kultury i nauki współkształtują równie silnie także niemieckie instytucje rządowe lub wspierane przez państwo niemieckie oraz fundacje prywatne (Fundacja Roberta Boscha, Fundacja Studyjna Narodu Niemieckiego, Fundacja Bertelsmanna, Inter Nationes, Instytut Goethego i Niemiecka Służba Wymiany Akademickiej). Strona polska natomiast nie dysponowała porównywalnymi możliwościami uczestniczenia w niemieckim dyskursie publicznym.

Instytucjonalna infrastruktura stosunków przyczyniła się do zawiązania i stałego pogłębiania współpracy politycznej, jak i kontaktów między obu społeczeństwami. Stała się ona nie tylko zaczynem licznych oddolnych inicjatyw, ale i zapewniła im niezbędne warunki rozwoju. Rozbudowane instytucje współpracy mają spory dorobek w zakresie budowy porozumienia między społeczeństwami, który jest porównywalny do analogicznych osiągnięć w stosunkach niemiecko-francuskich.

Współpraca transgraniczna obejmuje w ramach euroregionów Nysa (1991), Sprewa-Nysa-Bóbr (1993), Pro Europa Viadrina (1993) Pomerania (1995) współpraca obejmuje euroregionalne związki gmin, lokalne porozumienia polsko-niemieckie między województwami i krajami federacji, a także między miejscowościami. Miasta graniczne (Świnoujście, Słubice, Gubin, Zgorzelec) rozwinęły własne modele współpracy transgranicznej z niemieckimi partnerami. W ramach Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej działają cztery komitety: Komitet ds. Współpracy Przygranicznej, Komitet ds. Współpracy Międzyregionalnej, Komitet ds. Edukacji (powołany w 2010 r.), Komitet ds. Gospodarki Przestrzennej (powołany w 1999 r.). Obie strony kierują się konwencjami Rady Europy (Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej pomiędzy Samorządami i Władzami Terytorialnymi (od 1993 r.) oraz postanowieniami Europejskiej Karty Regionów Przygranicznych (od 1995 r.).

Współpraca transgraniczna w wymiarze planistycznym nie została jednak rozwinięta w dostatecznym stopniu. Widoczny był brak spójności w polskich i niemieckich koncepcjach rozwoju pogranicza i niesymetryczne zainteresowanie dotyczące zakresu współpracy. Transgraniczne inicjatywy sprawdzały się w kwestiach praktycznych, służących współpracy na szczeblu lokalnym, natomiast nie nadawały się do pełnienia roli płaszczyzn rozstrzygania konfliktu interesów między Polską a Niemcami (np. kwestia korytarzy transportowych).

## Współpraca gospodarcza

Stabilne stosunki gospodarcze między Polską i Niemcami zaistniały dzięki zarówno udanej transformacji gospodarczej w Polsce, jak i dzięki korzystnym procesom gospodarczym - rozwojowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz jakościowym i ilościowym zmianom zachodzącym w wymianie towarowej. W zakresie tworzenia przesłanek organizacyjnych dla ułatwiania działalności gospodarczej w Polsce i Niemczech widoczna była jednak asymetria. Kontakty gospodarcze wspomagane są przez organizacje polskie i niemieckie: Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-

-Handlową, Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki (TWG) i Germany Trade & Invest. Niemcy należą do najważniejszych partnerów handlowych Polski. Polska jest siódmym pod względem wielkości obrotów partnerem dla Niemiec. Tempo wzrostu polsko-niemieckich obrotów handlowych było w okresie 1991-2009 bardzo wysokie.

W 2015 r. udział zachodniego sąsiada w ogólnej wartości polskiego wywozu wyniósł aż 27%. Zakupy zaś w Niemczech stanowiły 22% wartości polskiego importu. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego obroty handlowe Niemiec z Polską w 2015 r. osiągnęły wartość 96,6 mld euro (import 44,5 mld euro, eksport: 52,1 mld euro). Dodatkowo saldo niemiecko-polskiego handlu zagranicznego wyniosło 9,3 mld euro.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) determinowały wzmocnienie więzi gospodarczych. Przedsiębiorstwa niemieckie zajmują pierwsze miejsce pod względem liczby inwestycji i wolumenu ich wartości (od 1989/1990 r. do 2015 r. wyniosła ona ok. 28 mld euro). Do końca 2013 r. wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych stanowiła aż 17% łącznej wartości inwestycji zagranicznych w Polsce. Niemieckie podmioty gospodarcze najczęściej zainwestowały w branżę przetwórstwa przemysłowego (31%), m.in. w motoryzacji i branży chemicznej. Na kolejnych miejscach pod względem wielkości inwestycji plasuje się działalność finansowa i ubezpieczeniowa (26%) oraz handel hurtowy i detaliczny (15%). W Polsce funkcjonuje ok. 6 tys. niemieckich firm zatrudniających ok. 300 tys. osób.

W Niemczech jest obecnych wiele polskich przedsiębiorstw, m.in. w branży paliwowej, chemicznej, informatycznej, handlu i usługach. Według danych Federalnego Banku Niemiec w 2013 r. wartość polskich inwestycji osiągnęła 816 mln euro. Porównując polskie inwestycje z niemieckimi widoczna jest dysproporcja w ich strukturze. W przeciwieństwie do polskich, niemieckie inwestycje związane są z tym gałęziami przemysłu, które są rozwinięte i szeroko dotowane ze środków publicznych.

## Mniejszości

Postanowienia Traktatu dotyczące mniejszości wzbudzają prawdopodobnie najwięcej kontrowersji i stanowią stały punkt polsko-niemieckich rozmów. Kontrowersje te biorą się zarówno z wynikającego z zapisów Traktatu tzw. dysparytetu pojęciowego, jak i praktyki niesymetrycznej realizacji jego postanowień.

Kwestii mniejszości dotyczą, przede wszystkim, artykuły: 20, 21, 22 i 25. Art. 20 ust. 1 mówi o członkach „mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej”, to jest osobach, które posiadają polskie obywatelstwo, są niemieckiego pochodzenia bądź przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej. Do opisu Polaków w Niemczech użyto określenia niesymetrycznego: „osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka,

kultury lub tradycji polskiej”. Prawa dla Polonii w Niemczech oraz mniejszości niemieckiej w Polsce zostały określone jako równorzędne.

Pozostałe artykuły dotyczą warunków przynależności do poszczególnych grup mniejszościowych, ich praw i obowiązków. Strony Traktatu zobowiązały się do ochrony tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej wymienionych powyżej grup. Zobowiązania dotyczyły podejmowania działań na rzecz wspierania członków mniejszości i ich organizacji oraz zapewnienia warunków do nauczania języka ojczystego, kultury i historii w placówkach oświatowych.

Brak dostatecznego wsparcia władz niemieckich dla nauczania języka polskiego jako ojczystego oraz dla organizacji polskich na zasadach symetrii stanowił przedmiot ciągłych nieporozumień w stosunkach polsko-niemieckich.

Strona niemiecka podkreślała, iż przyczyną słabego wsparcia jest słaba organizacja wewnętrzna polskiej społeczności, w tym wewnętrzne skłócenie i brak silnych organizacji parasolowych. Ponadto wskazywała na federalną strukturę RFN i kompetencje krajów związkowych w zakresie nauczania, co miałyby obiektywnie utrudniać właściwą realizację zobowiązań traktatowych. W rzeczywistości jedną z podstawowych przyczyn braku adekwatnej realizacji Traktatu w Niemczech był brak implementacji jego postanowień do prawa wewnętrznego RFN zarówno na poziomie federacji, jak i krajów związkowych.

Mimo że traktat zagwarantował te same prawa obu mniejszościom, istnieje jednak od lat asymetria w możliwościach i zakresie działania obu grup. Mniejszość niemiecka w Polsce znajduje się w uprzywilejowanej pozycji wobec mniejszości polskiej w Niemczech. Dotyczy to szczególnie kwestii dotyczących oświaty i kultury. Niemcy w Polsce, jako uznana mniejszość narodowa, korzystają z wielu polskich rozstrzygnięć ustawowych (zawartych m.in. w specjalnej ustawie o mniejszościach z 2005 r.), które gwarantują jej pełnię praw oraz określone przywileje. Mniejszość dysponuje własną reprezentacją parlamentarną. Według spisu powszechnego z 2011 r. mniejszość niemiecka w Polsce liczy około 150 tys. osób i składa się w zdecydowanej większości z ludności autochtonicznej (Ślązaków, Kaszubów, Warmiaków i Mazurów). Główne skupisko polskich Niemców znajduje się na Śląsku Opolskim (około 100 tys. Osób). Jej aktywność społeczna i polityczna skupia się głównie na utrzymaniu istniejącego stanu posiadania (możliwie silna reprezentacja we władzach samorządowych różnego szczebla w województwie opolskim, gdzie znajduje się główne skupisko tej ludności) oraz w Sejmie. Jednym z problemów mniejszości była konkurencja o wpływy wśród ludności autochtonicznej toczony z Ruchem Autonomii Śląska i innymi tzw. organizacjami ślązakowców oraz utrzymanie niemieckiej tożsamości (językiem komunikacji większości członków mniejszości jest gwara śląska lub język polski).

## Współpraca kulturalna

Zapisy Traktatu były systematycznie realizowane na różnych szczeblach administracji państwowej. Często współpraca była realizowana na bazie osobistych kontaktów i dzięki zaangażowaniu jednostek, zainteresowanych wymianą i promocją kultury polskiej w Niemczech i niemieckiej w Polsce.

W ciągu 25 lat zmienił się model polsko-niemieckiej współpracy kulturalnej. W latach 90. dominowała promocja kultury sąsiada (zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, np. różnego rodzaju „Dni Polskie” i rzadziej dni kultury poszczególnych krajów związkowych w Polsce). Stopniowo wykształciło się podejście na zasadach partnerstwa. Współpraca kulturalna ma obecnie tak wielopoziomowy charakter, iż nie prowadzi się rejestracji przedsięwzięć. Nie da się podać konkretnych danych nt. wszystkich wydarzeń artystycznych.

Bilateralną współpracę kulturalną cechowały: systematyczny rozwój jakościowy i ilościowy kontaktów kulturalnych; rozszerzanie współpracy na różnych szczeblach: państwowym, regionalnym, transgranicznym, lokalnym; szerokie spektrum ofert kulturalnych; różnorodność form prezentacji dorobku artystycznego. Obecnie współpraca w sferze kultury jest realizowana przede wszystkim na poziomie instytucji. To głównie instytucje (narodowe, samorządowe, pozarządowe etc.) podejmują współpracę z niemieckimi partnerami i realizują projekty (większe, mniejsze, jednorazowe i kontynuacyjne).

Numer wydany we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



25 lat dobrego  
sąsiedztwa  
25 Jahre gute  
Nachbarschaft